
Reformen des Arbeitsrechts in Europa: Angleichung des Beschäftigungsschutzes nach unten?

Isabelle Schömann

Working Paper 2014.02

Reformen des Arbeitsrechts in Europa: Angleichung des Kündigungsschutzes nach unten?

—
Isabelle Schömann

Working Paper 2014.02
europa trade union institute

Isabelle Schömann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Europäischen Gewerkschaftsinstitut (ETUI) in Brüssel.

Übersetzung aus dem Englischen: Büro Josten s.a.

Brüssel, 2015
Herausgeber: ETUI aisbl, Brussels
Alle Rechte vorbehalten
Druck: ETUI Printshop, Brüssel

D/2015/10.574/10
ISSN: 1994-4446 (Druckversion)
ISSN: 1994-4454 (elektronische Version)

Das Europäische Gewerkschaftsinstitut (ETUI) wird finanziell von der Europäischen Union unterstützt. Die Europäische Union haftet nicht für die Verwendung der in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
Teil I Der politische und rechtliche Kontext des Kündigungsschutzes in Europa ...	7
1. Der politische Kontext in Europa	12
2. Der rechtliche Kontext in Europa.....	20
Teil II Wie hat die Wirtschaftskrise die Reformen des Kündigungsschutzes verschärft?	25
1. Allgemeiner Überblick der Reformen des Kündigungsschutzes in den Mitgliedstaaten.....	26
2. Welche Arten von Reformen wurden verabschiedet und umgesetzt?	28
2.1 Schutz bei Einzelentlassung	29
2.1.1 Kündigungsfrist	29
2.1.2 Kündigung	30
2.1.3 Abfindung.....	31
2.1.4 Recht auf Entschädigung oder Wiedereinstellung.....	34
2.1.5 Zugang zur Gerichtsbarkeit - Rechtsmittel.....	40
2.2 Anforderungen bei Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen.....	43
2.2.1 Erweiterung der Definition der Massenentlassung aus wirtschaftlichen Gründen.....	44
2.2.2 Wie hat sich die Krise auf die Pflicht zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmervertreter ausgewirkt?.....	46
2.2.3 Kriterien für die Auswahl der zu entlassenden Arbeitnehmer	48
2.2.4 Pflicht des Arbeitgebers zur Erwägung anderer Maßnahmen vor der Kündigung.....	50
2.2.5 Benachrichtigung öffentlicher Behörden	53
2.2.6 Gerichtsverfahren.....	54
2.2.7 Entlassungsfonds.....	55
Schlussfolgerungen	56
Bibliographie	60

Einleitung¹

Die ILO stellt zurecht fest:

„Es ist allgemein anerkannt, dass das Arbeitsrecht für die Wirtschaft jedes Landes und für das Erreichen einer ausgewogenen Entwicklung im Hinblick auf die wirtschaftliche Effizienz und das Wohlergehen der gesamten Bevölkerung von kritischer Bedeutung ist. In diesem Kontext spielt das Arbeitsrecht eine äußerst wichtige Rolle für die Schaffung eines Rahmens für faire und wirksame Arbeits- und Beschäftigungsbeziehungen, die zu produktiver und menschenwürdiger Beschäftigung sowie sozialem Frieden führen.“ (ILO 2011)

Auch wenn historisch betrachtet die ersten Beispiele für gesetzlichen Kündigungsschutz bereits Anfang des 20. Jahrhunderts verabschiedet wurden, entstanden die meisten der Kündigungsschutzstandards in ihrer heutigen Form erst durch Gesetze, Tarifverträge oder Gerichtsurteile zwischen 1960 und 1980. Der Prozess der zunehmenden Regulierung der Einstellung und Entlassung kam zum Stillstand und die 1980er Jahre waren im Grundsatz von einer relativen Stabilität geprägt. Was die Kündigungsvorschriften betrifft, gilt dies auch für die 1990er Jahre. Etwa seit 2000 haben umfangreiche Deregulierungswellen nach und nach die europäische Landschaft des Kündigungsschutzes verwandelt, der als zu streng gebrandmarkt wurde. Dieser Trend hat sich seit 2008 mit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise verschärft, insbesondere in Portugal, Italien, Spanien und Griechenland, aber zuletzt auch in Frankreich, Estland, den Niederlanden, Slowenien, Rumänien und dem Vereinigten Königreich (Muller 2011).

Diese Publikation soll die Reformen des Kündigungsschutzes in den Mitgliedstaaten kartieren, um die Gesetzesänderungen im Kontext der Krise zu beleuchten, aber auch im Hinblick auf die Deregulierungsagenda der Europäischen Kommission (Teil 1). Der gesetzliche Kündigungsschutz war bereits vor Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise unter Beschuss, in einigen Mitgliedstaaten während der Krise (Teil 2) aber noch mehr.

1. Mein Dank gilt Melanie Schmitt (Universität Straßburg, Frankreich) sowie Stefan Clauwaert und Maria Jepsen (ETUI) für ihre hilfreichen Kommentare. Der Text wurde im Februar 2014 fertiggestellt.

Die Darstellung der Kündigungsschutzreformen basiert auf einer Erfassung der in den Mitgliedstaaten verabschiedeten Reformen, die auf der Webseite des ETUI zu finden ist.² Ergänzt wird sie durch einen Überblick der Literatur mit jüngsten Forschungsergebnissen und Studien der Europäischen Union und nationaler Forschungsinstitute.³ Die vorliegende Publikation erhebt jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit angesichts (i) der Geschwindigkeit der Reformen in einigen Mitgliedstaaten, (ii) der Schwierigkeit, detaillierte und zuverlässige Informationen für alle 28 Mitgliedstaaten zu bekommen und (iii) der Schwierigkeit, manche Daten angesichts der zur Bemessung der Strenge des Kündigungsschutzes angewandten Methodik zu bewerten (Cazes *et al.* 2013; Gaudu 2011).

Zeitlich erfasst das Working Paper gesetzliche Entwicklungen des Kündigungsschutzes von Anfang 2010 bis Februar 2014. Wo angebracht, werden auch frühere umfassende Reformen des Kündigungsschutzes berücksichtigt.

Das Working Paper berücksichtigt außerdem nicht nur Reformen des Arbeitsrechts, sondern – soweit möglich – auch Änderungen, die sich durch den sozialen Dialog im Einklang mit der Tradition der Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedstaaten ergeben. Es ist zweitens anzumerken, dass die Reformen – ebenfalls wieder soweit möglich – im Kontext der nationalen Systeme, in denen sie stattfinden, bewertet werden. So können die Folgen der Änderungen in jedem Mitgliedstaat besser bewertet werden, wie Robert Rebhahn (Rebhahn 2012) anmerkt, der zurecht darauf hinweist, dass „eine vergleichsweise lange Kündigungsfrist möglicherweise ein Ausgleich für fehlende Abfindungen, niedriges Arbeitslosengeld oder geringe Anforderungen an die Begründung der Kündigung“ ist (siehe auch OECD 2013: 79).

Abschließend werfen wir einen kritischen Blick auf die umfassende Deregulierung des gesetzlichen Kündigungsschutzes in den EU-Mitgliedstaaten, die unter dem Banner der „Flexicurity“ begann, vor allem im Rahmen der „Agenda zur besseren Rechtsetzung“ der EU sowie ihrem Nachfolger, der „Agenda der intelligenten Regulierung“, und in den jährlichen länderspezifischen Empfehlungen der Kommission und den Absichtserklärungen für Länder, die im Rahmen der Krisenmaßnahmen Finanzhilfe erhalten, weiter verfolgt wurde. Wie das Working Paper zeigt, widerspricht die Deregulierungsdoktrin der Europäischen Kommission nicht nur dem europäischen Primär- und Sekundärrecht, sondern hat auch dazu beigetragen, die prekäre Beschäftigung und im Zusammenwirken mit anderen Reformen die Verarmung der Arbeitnehmer zu verschärfen, weshalb sie gegen die Grundrechte der Arbeitnehmer gemäß des EU-Vertrages verstößt.

2. Siehe: <http://www.etui.org/fr/Publications2/Working-Papers/La-crise-et-les-reformes-nationales-du-droit-du-travail-bilan>

3. Die Informationen in diesem Beitrag stammen aus folgenden Quellen: (1) Informationen des EGB von seinen Mitgliedsorganisationen, (2) die „Absichtserklärungen“, die manche Länder mit dem IWF, der EU und der EZB unterzeichnet haben und (3) andere Quellen, wie die Webseite EIROnline der Dubliner Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (<http://www.eurofound.europa.eu>), andere (elektronische) Newsletter (zum Beispiel *Liaisons sociales Europe*; *Planet.labour*) und wissenschaftliche Beiträge. Die aktuellsten Informationen stammen von Februar 2014.

Teil I Der politische und rechtliche Kontext des Kündigungsschutzes in Europa

Der akademische und politische Diskurs zum Konzept der „Flexicurity“ sowie die in der Europäischen Union und insbesondere im nationalen Arbeitsrecht umgesetzten Maßnahmen basieren auf einem Konsens, der wie folgt formuliert werden kann und kritisch bewertet werden soll: Ein hohes Maß an Kündigungsschutz verschärft die Arbeitsmarktsegmentierung und hält Arbeitgeber aufgrund der hohen damit verbundenen Kosten, vor allem bei einer Entlassung (wie Abfindung und Kündigungsfrist, Verfahrenskosten wie für die Meldepflicht bei öffentlichen Behörden usw.), und des Risikos von Rechtsstreiten davon ab, Arbeitnehmer unbefristet einzustellen. Wie die Kommission in ihrem jüngsten Bericht zu den Arbeitsmarktentwicklungen in Europa *Labour market developments in Europe 2012* (Europäische Kommission 2012a: 12) erwähnt, gehe in Krisenzeiten ein strenger Kündigungsschutz mit einer geringeren Dynamik des Arbeitsmarkts und mit prekärer Beschäftigung einher. Darüber hinaus stellt sie fest, dass „strenger Kündigungsschutz durch die Behinderung der sektorenübergreifenden Neuzuweisung von Arbeitskräften den Prozess der makroökonomischen Neuausrichtung beeinträchtigen könnte. Reformen des gesetzlichen Kündigungsschutzes, möglicherweise auch im Zusammenhang mit einer Änderung der Arbeitslosenunterstützung, scheinen ein wesentlicher Treiber für die Schaffung von Arbeitsplätzen in erstarrten Arbeitsmärkten zu sein, während sie gleichzeitig auch die Segmentierung und Anpassung behandeln.“ Die Europäische Kommission erkennt jedoch an, dass „während der Krise zahlreiche Mitgliedstaaten umfangreiche Strukturreformen der Arbeitsmärkte und vorübergehende Maßnahmen zum Beschäftigungserhalt ergriffen haben. Dennoch ist klar, dass der Fortschritt in Richtung größerer Flexibilität und Sicherheit bescheiden und ungleichmäßig war“ (Europäische Kommission 2012: 8; eig. Übersetzungen).

Darüber hinaus stützt sich diese Doktrin zum Teil (zum Beispiel Serverin *et al.* 2008; Cazes *et al.* 2013) auf die Kündigungsschutzindikatoren der OECD, die die Strenge der Gesetze zum Kündigungsschutz (im Hinblick auf den verfahrensrechtlichen Aufwand, Kündigung und Abfindung, Schwierigkeit der Kündigung) bewertet. Das Vereinigte Königreich und Ungarn gelten als Länder, deren Rechtsvorschriften bei Einzelentlassungen kaum Beschränkungen vorsehen. Frankreich, Deutschland, die Niederlande, die Tschechische Republik und Portugal hingegen werden als Länder mit „überdurchschnittlich strengen“ Rechtsvorschriften (OECD 2013: 74) gesehen. Interessanterweise stellt die OECD fest, dass diese Indikatoren

zwar die Kosten und Verfahren bei Einzel- oder Massenentlassungen für die Arbeitgeber beziffern, „die Effektivität der Gesetzgebung zum Schutz der Arbeitnehmer hingegen möglicherweise nicht gut erfassen“ (OECD 2013: 83). Außerdem steht die OECD der Vielfalt der Arbeitsverträge und Kündigungsschutzbestimmungen sehr kritisch gegenüber, während die Weltbank Indikatoren als Grundlage für Arbeitsmarktreformen erarbeitet hat, um den Kündigungsschutz durch Besteuerung abzulösen, sodass der arbeitsrechtliche Schutz die Arbeitgeber weniger kostet.

Eine solche Diagnose sollte jedoch kritisch beurteilt werden, da Forschungserkenntnisse (Serverin *et al.* 2008; Gaudu 2011: Teil II, Punkt 14 und 15; Ramaux 2012: 674-676) zeigen, dass sie kein verlässlicher Maßstab für die Strenge und Wirksamkeit des Arbeitsrechts im Allgemeinen und des gesetzlichen Kündigungsschutzes im Besonderen ist. Außerdem hat die These, dass das Recht auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung eine Ursache von Arbeitslosigkeit ist, die nun noch dadurch ergänzt wird, dass es aufgrund der vermeintlich hohen Verfahrenskosten und insbesondere Gerichtsverfahren für die Segmentierung des Arbeitsmarkts verantwortlich sei, den Status eines „Mythos“ erreicht, der einer gründlichen Untersuchung nicht standhalten kann, wie Ewing und Hendy am Fallbeispiel des Vereinigten Königreichs nachgewiesen haben. Gesetze zum Schutz vor rechtswidriger Kündigung stellen für Unternehmen eindeutig keine ungebührliche Belastung dar. Stattdessen sollen Verfahren, die per Gesetz und/oder Tarifvertrag festgelegt werden, bei Einzel- oder Massenentlassungen den Schutz der Arbeitnehmer gewährleisten, d.h. ihnen die Mittel an die Hand geben, sich gegen ungerechtfertigte Entlassungen zu wehren. Schließlich übersteht auch die Methodik, die als Grundlage und Vorlage für Teile der Berichtsreihe „Doing Business“ der Weltbank sowie bei den Beschäftigungsprognosen der OECD und von der Europäischen Kommission seit 2006 genutzt wird (die so genannte „Hypothese des Rechtsursprungs“), eine gründliche Untersuchung nicht, wie Deakin, Lele und Siems (2007: 3-4, 153) gezeigt haben. Es zeigt sich, dass diese Methodik mit ihrer Behauptung, die Qualität der Rechtsvorschriften sei für das Wirtschaftswachstum und die Entwicklungen wichtig und das Gewohnheitsrecht eigne sich eher dazu, effiziente Bestimmungen zu schaffen als das Zivilrecht, übermäßig vereinfacht und irreführend ist. Die Hypothese des Rechtsursprungs hat jedoch weitreichende Folgen für das Arbeitsrecht und die Arbeitsbeziehungen sowie für das Unternehmens- und Finanzrecht.

Die Deregulierung des Arbeitsrechts geht auf die Deregulierungsagenda zurück, die von der Europäischen Kommission seit Beginn des neuen Jahrtausends mit dem Ziel verfolgt wird, den Kündigungsschutz in den Mitgliedstaaten zu lockern, um sich der „Zwänge“ zu entledigen, die mit dem Arbeitnehmerschutz hinsichtlich der inhaltlichen (Genehmigungspflichten) und verfahrensrechtlichen Anforderungen an Kündigungen (Meldepflicht, Verhandlung, Probezeiten) einhergehen, aber auch hinsichtlich der Verfahrensanforderungen an Massenentlassungen (wie der Verpflichtung des Arbeitgebers, vor Kündigung des Arbeitsverhältnisses andere Maßnahmen im Rahmen eines Sozialplans zu erwägen, die Kriterien für die Auswahl der zu entlassenden Mitarbeiter, Vorrang bei Wiedereinstellung sowie Abfindung)

und schließlich auch hinsichtlich der Rechtsmittel. Die Deregulierungsagenda hat mit Einführung der neuen europäischen wirtschaftspolitischen Governance oder Wirtschaftsregierung eine weitere Verschärfung erfahren, die unter anderem darauf abzielt, die nationalen Reformen des Arbeitsrechts in beunruhigender Weise dahingehend zu beeinflussen, dass die „Sozialpolitik die vorrangige Stellgröße für die Steuerung der Schuldenkrise wird, (...) eine ganze Reihe grundlegender sozialer Fragen werden von der neuen Governance außer Acht gelassen“ (Degryse und Pochet 2011: 84 und 97).

Laut François Gaudus Beitrag zum Bericht des ELLN von 2011 (Teil II, Punkt 14 und 15) hat „die Krise [weder] rechtliche Brüche verursacht noch grundlegende neue Schwierigkeiten bei der Anwendung der Bestimmungen, die nationales Recht umsetzen, offenbart. Stattdessen hat sie absehbare oder bereits gestellte Fragen oder Entwicklungen aufgezeigt“, und Gaudu schlussfolgert, dass „das Gesetz über Massenentlassungen zwar kontrovers ist, aber den Eindruck relativer Stabilität vermittelt“. Im Gegensatz dazu stellt die OECD in ihrem Bericht von 2013 fest, dass „in den letzten fünf Jahren ein eindeutiger Trend zur Deregulierung zu beobachten ist, vor allem seit Einsetzen der Krise. In diesem Zeitraum hat ein Drittel der OECD-Länder – darunter das Vereinigte Königreich, Irland, Ungarn, Dänemark, Polen, Slowakei, Spanien, Griechenland, Frankreich, die Niederlande, Belgien, Deutschland, Italien und Portugal – die Bestimmungen zu Einzel- oder Massenentlassungen in gewissem Umfang gelockert, wobei Reformen Ende 2012 und 2013 nicht berücksichtigt sind“ (OECD 2013: 94). Wie weiter unten ausgeführt, haben die Mitgliedstaaten seit 2003 weitreichende Reformen zur Lockerung des Kündigungsschutzes durchgeführt (Gaudu 2011), wobei zu dieser Zeit triftige Hinweise vorlagen, dass „weder die Rolle des Richters bei Entlassungen noch die Bestimmungen, die den Arbeitgeber zur Neuvermittlung entlassener Mitarbeiter verpflichten, grundsätzlich in Frage gestellt wurden.“ Andererseits haben jedoch seit 2010–2011 die Reformen des Kündigungsschutzes diese Fragen definitiv berührt, was zu einer Schwächung der Arbeitnehmerrechte geführt hat: So verleiten zum Beispiel die gestiegene Anzahl von Massenentlassungen im Zusammenhang mit Firmenumstrukturierungen, die höhere Anzahl von Gerichtsverfahren wegen Verletzung der Arbeitnehmerrechte bezüglich Anhörung und Unterrichtung der Arbeitnehmervertreter bei Umstrukturierungen, aber auch die Reform der Rechtsmittel zu dem Schluss, dass der Kündigungsschutz nicht mehr den notwendigen Schutz vor missbräuchlicher, rechtswidriger oder ungerechtfertigter Entlassung bietet.

Die Forschung hat in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass die öffentlichen Behörden und nationalen Gesetzgeber in allen 28 Mitgliedstaaten unter der Deregulierungsagenda der Europäischen Union das Arbeitsrecht in erheblichem Umfang dereguliert haben – was auch als „Modernisierung des Arbeitsrechts“ bezeichnet wird – um die Flexibilität der Unternehmen zu stärken und die „Flexibilisierung“ der Märkte zu ermöglichen (Escande-Varniol *et al.* 2012; Laulom *et al.* 2012; Lokiec *et al.* 2012; Clauwaert und Schömann 2012). Seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich die Deregulierungsagenda verschärft (Europäische Kommission

2010), vor allem für die Rettungsschirmländer (Griechenland, Irland, Portugal, Zypern) mit Unterstützung der EZB und des IWF und zulasten der Einhaltung der sozialen Grundrechte. So hat der Ausschuss der ILO für Vereinigungsfreiheit bei seiner 316. Sitzung (1.-16.11.2012) Beschwerden untersucht über die Austeritätsmaßnahmen im Zusammenhang mit den 2010 und 2011 in Griechenland mit der Troika (EK, EZB und IWF) vereinbarten internationalen Darlehen. Die Beschwerden kamen von Seiten des griechischen Gewerkschaftsbunds, des Beamtenbunds, des allgemeinen Verbands der Beschäftigten des staatlichen Stromversorgers und des griechischen Verbands der in der Privatwirtschaft Beschäftigten und wurden vom Internationalen Gewerkschaftsbund unterstützt. In seinem 365. Bericht zieht der Ausschuss den Schluss, dass in Fall 2820 die Aufforderung zur Aussetzung und Abweichung von Tarifverträgen sowie die Abweichung *in pejus* und Dezentralisierung der Tarifverhandlungen vor allem gegen die ILO-Übereinkommen 87 und 98 verstoßen.⁴ Außerdem stellte in zwei jüngeren Verfahren der Europäische Ausschuss für soziale Rechte des Europarats bei der Untersuchung von Beschwerden gegen die Kürzungsprogramme in Griechenland, die im Rahmen des internationalen Hilfsprogramms mit der Troika abgestimmt wurden, die Verletzung zahlreicher sozialer Grundrechte der überarbeiteten Europäischen Sozialcharta fest: von Artikel 4 – Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt (Beschwerde 65/2011);⁵ Artikel 7 – Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz; Artikel 10 – Recht auf berufliche Ausbildung und Artikel 12 – Recht auf soziale Sicherheit (Beschwerde 66/2011).⁶

Interessanterweise gibt es keinerlei Hinweis darauf, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise durch die Zwänge und Starrheit des einzelstaatlichen Arbeitsrechts ausgelöst wurde (Cazes *et al.* 2013). Ganz im Gegenteil: Es hat sich gezeigt, dass das Arbeitsrecht zu Beginn der Krise, zum Beispiel durch die Möglichkeit der Kurzarbeit, für das nötige Gleichgewicht zwischen Flexibilität für die Arbeitgeber und Sicherheit für die Arbeitnehmer gesorgt hat (Laulom 2012). Darüber hinaus haben die internationalen Institutionen eingeräumt, dass eine solche Deregulierung des Arbeitsrechts eher schadet als nützt. Selbst die Europäische Kommission erkennt an, dass vier Jahr nach Beginn der Finanzkrise die Zahl derjenigen, die Arbeit findet, in den meisten Mitgliedstaaten niedrig bleibt (Labour Market Development in Europe 2012: 2). Empirische Studien zeigen, dass es keine eindeutige Verbindung zwischen der Strenge des gesetzlichen Kündigungsschutzes und der Höhe der Arbeitslosenquote gibt, aber er scheint Einfluss auf die Struktur und Dynamik der Arbeitslosigkeit zu haben (Ramaux 2012: 674-676). Diese Änderungen haben nicht nur die Erwartungen nicht erfüllt, dass sie Engpässe und Einschränkungen auf dem Arbeitsmarkt beseitigen würden, sondern haben in Kombination mit den Reformen des Kündigungsschutzes für atypische Beschäftigung (Lang, Schömann und Clauwaert 2013: 3) und der Arbeitslosenunterstützung zu einer Zunahme der prekären Beschäftigung

4. Siehe: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms_193260.pdf

5. Siehe: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/CC65CaseDoc1_en.pdf

6. Siehe: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/CC66CaseDoc1_en.pdf

und Verarmung der arbeitenden Bevölkerung geführt (Degryse und Pochet 2011: 8). Nach Ansicht von Cazes zeigt die Entwicklung, dass die Verbindung zwischen dem Kündigungsschutz und der Arbeitsmarktlage nicht linear ist; „es ist sehr unwahrscheinlich, dass die Deregulierung des Arbeitsmarkts das gewünschte Ergebnis bringt“. Im Gegenteil: „Es gibt keine hohe, aber eine positive Korrelation zwischen der Strenge des Kündigungsschutzes und der Beschäftigung“ (Cazes *et al.* 2013: 24).

Trotz dieser Erkenntnisse scheint in den europäischen politischen Kreisen der Konsens zu herrschen, dass „die Arbeitsmarktregulierung gelockert werden muss, um die Arbeitslosigkeit zu senken und die Schaffung von Arbeitsplätzen anzukurbeln“ (Cazes *et al.* 2013: 24). Sowohl in Europa als auch international steht der gesetzliche Kündigungsschutz an einem Scheideweg, an dem die politischen Ziele und die internationalen und europäischen Rechtsvorschriften aufeinandertreffen. Während beide Einfluss auf die Mitgliedstaaten haben, spielen das Völkerrecht und das europäische Primär- und Sekundärrecht eine wichtige Rolle für den Kündigungsschutz, insbesondere bei Massenentlassungen. Einige Aspekte der in den letzten Jahrzehnten beschlossenen Arbeitsrechtsreformen laufen jedoch den internationalen Rechtsstandards zuwider, die die Mitgliedstaaten ratifiziert und/oder über europäische Richtlinien in nationales Recht umgesetzt haben. Nach Artikel 30 der Europäischen Charta der Grundrechte genießen alle Kategorien von Arbeitnehmern Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung, ungeachtet ihres Beschäftigungsstatus; die Mitgliedstaaten können frei entscheiden, wie dieser Schutz gewährleistet wird und ob unterschiedliche Gruppen eigene Rechtsvorschriften brauchen.

Allgemein bezeichnet der Begriff „Kündigungsschutz“ Gesetze zum Arbeitnehmerschutz und umfasst Rechtsvorschriften, die die Einstellung und Entlassung regeln, um Arbeitnehmer vor ungerechtfertigter Entlassung zu schützen. Er beinhaltet aber auch den Schutz vor den Schwankungen im Erwerbseinkommen, die in der Regel mit dem Verlust des Arbeitsplatzes infolge einer Einzel- oder Massenentlassung einhergehen, und regelt den Einsatz von Leiharbeitskräften (Cazes *et al.* 2013: 2). In seiner engeren Bedeutung, die auch in diesem Bericht angewandt wird, definiert der Begriff „Kündigungsschutz“ die Beendigung des Arbeitsverhältnisses auf Initiative des Arbeitgebers aus einem Grund/Gründen, die nicht in der Person des Arbeitnehmers liegen, sowohl im privaten wie auch im öffentlichen Sektor.⁷

Ein gemeinsames Merkmal der Rechtsvorschriften zur Beendigung eines Arbeitsverhältnisses ist die Unterscheidung zwischen zwei Arten von Kündigungen: der (i) Einzelentlassung und (ii) Massenentlassung. Diese Gemeinsamkeit basiert auf und/oder findet ihren Widerklang in der Richtlinie

7. EuroFound's European Industrial Relations Dictionary <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/employmentprotection.htm> and <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/dismissal.htm>, und http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/23_employment_protection_legislation.pdf

zur Angleichung der Rechtsvorschriften über Massenentlassungen und zwar dahingehend, dass die Entlassung einer definierten Mindestanzahl von Arbeitnehmern über einen bestimmten Zeitraum aus wirtschaftlichen oder kollektiven Gründen anders behandelt werden muss als Einzelentlassungen, wobei sowohl Einzel- als auch Massenentlassungen zu begründen sind.

Des Weiteren nennt der gesetzliche Kündigungsschutz die Arten von Arbeitsverträgen, die darunter fallen, und die inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Anforderungen, die vor der Entscheidung der Geschäftsleitung erfüllt sein müssen. Außerdem verpflichtet er Arbeitgeber zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmervertreter. Dies ist von besonderem Interesse, denn eines der vordringlichsten – und häufigsten – Probleme der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter ist die Schwierigkeit, der Entscheidung der Unternehmensleitung zum Personalabbau entgegenzuwirken. Nach dem Entlassungsbeschluss sind inhaltliche und verfahrensrechtliche Anforderungen vorgesehen, die vor allem die Bedingungen, Verfahren und Maßnahmen regeln, die zu beachten sind, um die negativen Auswirkungen der Entlassungen zu mindern, wie zum Beispiel Sozialpläne bei Massenentlassungen. Schließlich sieht der Kündigungsschutz auch Vorschriften zu den Rechtsmitteln vor, die bei der vorgerichtlichen Beilegung von Rechtsstreitigkeiten greifen, und/oder Rechtsverfahren zur Gewährleistung von Einsprüchen gegen die Entlassung, wenn sie als rechtswidrig angesehen wird (weil zum Beispiel kein gerechtfertigter Grund vorliegt).

1. Der politische Kontext in Europa

Es ist interessant, dass auf europäischer Ebene die Initiativen der Europäischen Kommission im Gegensatz zum europäischen Recht stehen, wie es in europäischen Richtlinien und der Rechtsprechung des EuGH zum Kündigungsschutz festgelegt wird, und ihm – in gewissem Umfang – zuwiderlaufen.

Einerseits zeigt sich bei einer kurzen Betrachtung der Politik der Kommission die Rhetorik und vorherrschende Doktrin der Flexicurity, wie sie im *Grünbuch zur Modernisierung des Arbeitsrechts* von 2006 (Europäische Kommission 2006) definiert wird, d.h. eine Änderung des Arbeitsrechts bei gleichzeitiger Förderung der „Flexicurity“, die in höherer Flexibilität der Arbeitnehmer bei angemessener Beschäftigungssicherheit besteht. Das Grünbuch befürwortet ausdrücklich alternative Beschäftigungsformen neben einer Lockerung der Vorschriften für Normbeschäftigungsverhältnisse, die als starr, kostspielig und langwierig angesehen werden. Ziel ist, „die Mitgliedstaaten dringend auf[zufordern] zu prüfen, welchen Grad an Flexibilität ihre Standardarbeitsverträge in Angelegenheiten wie Kündigungsfristen sowie Kosten und Verfahren bei Einzel- oder Massenentlassungen oder bei der Definition ungerechtfertigter Kündigung bieten, und ggf. die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen“, mit der Begründung, dass „durch Nutzung von Nichtstandard-Arbeitsverträgen [...] die Unternehmen [versuchen], in einer globalisierten Wirtschaft wettbewerbsfähig zu bleiben, indem sie

u. a. die Kosten der Einhaltung von Beschäftigungsschutzbestimmungen und Kündigungsfristen sowie die Zahlung der entsprechenden Sozialbeiträge vermeiden“ (Europäische Kommission⁸ 2006: 3 und 8). Es wird behauptet, dass „durch strenge Beschäftigungsschutzgesetze die Dynamik des Arbeitsmarktes eher verringert wird, weil die Aussichten von Frauen, Jugendlichen und älteren Arbeitnehmern verschlechtert werden.“ Eine ähnliche Forderung findet sich im Bericht der Taskforce Beschäftigung von November 2003 unter Leitung von Wim Kok. Der Bericht empfiehlt den „Mitgliedstaaten und Sozialpartnern [...], die im Rahmen der Standardarbeitsverträge mögliche Flexibilität zu prüfen und erforderlichenfalls anzupassen, um diese Verträge für Arbeitgeber attraktiv genug zu machen und ein ausreichend großes Angebot an Vertragsformen zu gewährleisten, das es den Arbeitgebern und Arbeitnehmern ermöglicht, ihre Beschäftigungsverhältnisse an ihre jeweiligen Bedürfnisse und Präferenzen anzupassen. Ihnen wird außerdem empfohlen, den Grad der Sicherheit bei atypischen Verträgen zu prüfen“ (Europäische Kommission 2003).

Mit dem Grünbuch von 2006 beschloss die Europäische Kommission ein liberales Programm, dessen Schwerpunkt Strukturreformen des Arbeitsrechts waren, um die „Flexibilität zu erhöhen“, wie das folgende Zitat zeigt: „Betont wird auch, dass sich die Arbeitnehmer durch ein Unterstützungssystem bei Arbeitslosigkeit besser geschützt fühlen als durch Beschäftigungsschutzgesetze. Gut gestaltete Unterstützungssysteme für Arbeitslose, die mit aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen koordiniert sind, scheinen als Absicherung gegen Arbeitsmarktrisiken besser zu funktionieren.“⁹ Brian Bercusson (Bercusson 2009: 642–648) stellt fest, dass die Kommission durch diese Argumentation eine dogmatische Verschiebung weg vom ursprünglichen Zweck des Arbeitsrechts (der im Ausgleich des Ungleichgewichts zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer besteht) und weg vom traditionellen Modell des sicheren, geschützten Beschäftigungsstatus hin zur Bekämpfung von Ungleichheiten und Konflikten zwischen Arbeitnehmern bewirkt hat. Seiner Ansicht nach basiert eine solche Verschiebung auf dem „Bedarf an einer größeren Vielfalt von Arbeitsverträgen“ und der Notwendigkeit „flexibler Beschäftigungsformen mit geringerem Kündigungsschutz, um den Eintritt von Neuankömmlingen [...] in den Arbeitsmarkt zu fördern“ (Europäische Kommission 2006: Kapitel 2): Es geht darum, ein Gleichgewicht zwischen Arbeitnehmern mit sicherem Beschäftigungsstatus (den so genannten Insidern

8. In Dokumenten der Europäischen Kommission wird der englische Begriff „employment protection“ häufig mit „Beschäftigungsschutz“ übersetzt, auch wenn im deutschen Sprachgebrauch im hier behandelten Zusammenhang der Begriff „Kündigungsschutz“ geläufig ist. Im vorliegenden Text wird der Begriff „Kündigungsschutz“ beibehalten, außer bei Zitaten aus offiziellen deutschen Übersetzungen (Anm. der Red.).

9. Gleichzeitig stellt die Kommission fest: „Allerdings gibt es auch Hinweise auf einige nachteilige Auswirkungen der zunehmenden Vielfalt von Beschäftigungsverhältnissen. Es besteht die Gefahr, dass ein Teil der Arbeitskräfte in einer Abfolge kurzfristiger Arbeitsverträge und geringwertiger Arbeitsplätze mit unzureichendem sozialem Schutz gefangen ist und so in einer prekären Situation verbleibt. Allerdings können derartige Arbeitsplätze auch als Sprungbrett dienen und insbesondere Menschen mit besonderen Schwierigkeiten zum Eintritt in die Beschäftigung verhelfen“ (Europäische Kommission 2006: 8).

mit „übermäßig geschützten“ unbefristeten Standardarbeitsverträgen) und Arbeitssuchenden (Neuankömmlinge, den „Outsidern“) herzustellen. Dabei hat die Europäische Kommission das Gleichgewicht, das das Arbeitsrecht traditionell zwischen Flexibilität für die Arbeitgeber und Sicherheit für die Arbeitnehmer angestrebt hat, eindeutig zugunsten eines Gleichgewichts zwischen höherer Flexibilität, um den Zugang zum Arbeitsmarkt für die Outsider zu verbessern, und einer geringeren Sicherheit für die Insider verschoben. Außerdem nimmt die Kommission auf diesem Weg die Arbeitgeber aus dem Geltungsbereich des Arbeitsrechts heraus.

Ein weiteres Beispiel für den Trend der Europäischen Kommission zur Zerschlagung des Kündigungsschutzes ist die Mitteilung von 2007 zur Flexicurity (Europäische Kommission 2007), die feststellt, dass Beschäftigungsschutzvorschriften – vor allem bei Standardverträgen – Versetzungen erschweren oder verzögern würden. Die Kommission ist der Meinung, dass dies vor allem für strenge Beschäftigungsschutzvorschriften für Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen gelte. Unter Bezugnahme auf die Beschäftigungsprognose der OECD *Employment Outlook* (OECD 2007: 69–72) sagt die Kommission, dass „durch strenge Beschäftigungsschutzvorschriften zwar die Zahl der Entlassungen verringert wird, aber auch die Zahl der Übergänge von der Arbeitslosigkeit in das Erwerbsleben zurückgeht. [...] Entsprechende Analysen legen auch nahe, dass strenge Beschäftigungsschutzvorschriften auf die Gesamtarbeitslosigkeit zwar nur begrenzte Auswirkungen haben, sie aber gerade für die Gruppen abträglich sein können, die beim Eintritt in den Arbeitsmarkt am ehesten mit Schwierigkeiten zu kämpfen haben, wie junge Menschen, Frauen, ältere Arbeitnehmer und Langzeitarbeitslose. [...] Strenge Beschäftigungsschutzvorschriften regen häufig dazu an, auf ein ganzes Spektrum von Zeitverträgen mit geringer Schutzwirkung – die oft mit Frauen und jungen Menschen geschlossen werden – zurückzugreifen; dabei bestehen nur beschränkte Möglichkeiten, in unbefristete Arbeitsverhältnisse zu gelangen. Die Folge ist eine Segmentierung des Arbeitsmarkts [...]“ (Mitteilung der Kommission 2007: 5 und 6).

Solche Aussagen sollten kritisch beurteilt werden. Die ILO z. B. hat solche eine kritische Bewertung vorgenommen, in der sie die Notwendigkeit betont, das richtige Gleichgewicht zwischen dem Kündigungsschutz einerseits und der Reaktionsfähigkeit auf die Krise andererseits zu finden: „Es gibt keine hohe, aber dennoch eine positive Korrelation zwischen der Strenge des Kündigungsschutzes und der Beschäftigung (...), aber der trügerische Pfad der Deregulierung dient nicht der Lösung hoher Arbeitslosigkeit“ (Cazes *et al.* 2013: 24). Darüber hinaus haben die Reformen des Arbeitsrechts und vor allem des Kündigungsschutzes nicht nur besonders schwache Gruppen von Arbeitnehmern in die Arbeitslosigkeit gedrängt (wie junge Menschen, Frauen, Ältere und Arbeitnehmer in atypischer Beschäftigung), anstatt ihnen den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, sondern haben auch dazu geführt, dass diese Zielgruppen durch die parallelen Reformen der (atypischen) Arbeitsverträge, der Regelungen zur Beschäftigung von Jugendlichen und der Arbeitslosenunterstützung unter viel schlechteren Bedingungen wieder in die Erwerbstätigkeit eingestiegen sind.

Neben der Deregulierungsagenda schlagen die Beschäftigungsleitlinien der Kommission – die vom Rat gebilligt werden – eine Reihe gemeinsamer Prioritäten und Ziele für die nationalen Beschäftigungspolitiken vor. Die Leitlinien für die beschäftigungspolitischen Maßnahmen hängen mit den allgemeinen Leitlinien für die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zusammen und sind Teil der integrierten Leitlinien für die Strategie *Europa 2020*, die die Reformen unterstützen sollen. Die jüngsten Leitlinien verfolgen vielfältige Ziele: Sie sollen die Beschäftigungsquote von Frauen und Männern erhöhen, die strukturelle Arbeitslosigkeit abbauen und die Arbeitsplatzqualität fördern, durch Förderung des lebenslangen Lernens Arbeitnehmer heranbilden, deren Qualifikation den Anforderungen des Arbeitsmarkts entspricht, die Qualität und Leistungsfähigkeit der allgemeinen und beruflichen Ausbildungssysteme auf allen Ebenen steigern, den Zugang zur universitären oder gleichwertigen Bildung erhöhen und schließlich die soziale Integration fördern und die Armut bekämpfen. Auch wenn die Leitlinien den Kündigungsschutz nicht direkt ansprechen, erinnert Leitlinie 7 daran, dass die „Mitgliedstaaten [...] die Flexicurity-Grundsätze, die vom Rat bestätigt wurden, in ihre Arbeitsmarktpolitik integrieren und anwenden [sollten]; [um] [...] die Beschäftigungsquote zu erhöhen sowie der Segmentierung des Arbeitsmarktes, der Nichterwerbstätigkeit und der Ungleichbehandlung von Männern und Frauen entgegenzuwirken und die strukturelle Arbeitslosigkeit abbauen. [...] Daher sollten die Mitgliedstaaten eine Kombination aus flexiblen und rechtssicheren Arbeitsverträgen [...] einführen“, gemäß des Grundsatzes der Flexicurity. Nach Artikel 2 des Beschlusses des Rates von 2010¹⁰ werden „die Leitlinien [...] von den Mitgliedstaaten in ihren beschäftigungspolitischen Maßnahmen berücksichtigt, über die in nationalen Reformprogrammen Bericht erstattet wird.“ Die Strategie *Europa 2020* umfasst einige integrierte „Europa-2020-Leitlinien“, die beschäftigungspolitische und allgemeine wirtschaftspolitische Leitlinien beinhalten. Sie enthalten politische Empfehlungen für die Mitgliedstaaten, darunter beschäftigungspolitischer Art, aber auch länderspezifische Empfehlungen zu ausgewählten Themen und detaillierte Ratschläge zu mikroökonomischen und beschäftigungspolitischen Herausforderungen. Die Empfehlungen sind recht präzise und nennen einen Zeitrahmen, in dem von den Mitgliedstaaten Maßnahmen erwartet werden (z. B. zwei Jahre). Hat ein Mitgliedstaat nach Ablauf des Zeitraums nicht angemessen auf eine politische Empfehlung des Rats reagiert oder Politiken verfolgt, die ihr zuwiderlaufen, kann die Kommission eine politische Verwarnung aussprechen (Europäische Kommission 2010: 27-28). Die beschäftigungspolitischen Leitlinien wurden für 2013 so beibehalten, wie im Anhang zum Beschluss 2010/707/EU ausgeführt. Für 2014 sollen die Beschäftigungsleitlinien übernommen und in den Beschäftigungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, wie es im Vorschlag der Europäischen Kommission an den Rat steht.¹¹

10. Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2010/707/EU)

11. Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten KOM(2013) 803 endgültig, 2013/0392 (NLE) Brüssel, 13.11.2013

Parallel dazu hat die Kommission 2011 mit Beurteilungen der wirtschaftlichen und sozialen Leistung jedes EU-Mitgliedstaats und der Ausarbeitung jährlicher länderspezifischer Empfehlungen begonnen¹², die als Leitlinie für nationale politische Reformen dienen sollen. Die Empfehlungen sind Teil des Europäischen Semesters, das von der Europäischen Kommission als jährlicher Zyklus der wirtschaftspolitischen Koordinierung festgelegt wurde, um sicherzustellen, dass alle Mitgliedstaaten, die sich zur Einhaltung der Europa-2020-Ziele verpflichtet haben, diese in nationale Ziele und Wachstumspolitiken umsetzen. Nach dem Jahreswachstumsbericht legen die EU-Staats- und Regierungschefs bei ihrem Frühjahrsgipfel Leitlinien für die nationalen Politiken fest, damit die Mitgliedstaaten ihre Stabilitäts- und Konvergenzprogramme sowie ihre nationalen Reformprogramme vorlegen können. Die Europäische Kommission bewertet die Programme und schlägt länderspezifische Empfehlungen vor, die der Europäische Rat bestätigen muss.

Die Mitgliedstaaten, die Teil des wirtschaftlichen Anpassungsprogramms sind – also Griechenland¹³, Irland¹⁴, Portugal und Zypern¹⁵ (2013),¹⁶ aber auch Lettland¹⁷, Ungarn¹⁸ und Rumänien¹⁹ – haben keine zusätzlichen Empfehlungen erhalten, aber es wurde ihnen geraten, ihre Absichtserklärungen umzusetzen.²⁰ Im Gegensatz zu 2011 und 2012 erhielt Rumänien 2013 länderspezifische Empfehlungen. Es gab 2011 keine länderspezifischen Empfehlungen für Griechenland, Irland, Lettland, Portugal und Rumänien.

Kroatien, das am 1. Juli 2013 der EU als 28. Mitgliedsland beitrug, steht seit 2010 unter Druck, vor allem durch die Weltbank (Weltbank 2011) und den IWF, seinen Arbeitsmarkt und sein Arbeitsrecht flexibler zu gestalten. Dies spiegelt sich auch in der Verabschiedung eines Konjunkturprogramms im April 2010 wider, das als wichtige Säule die „Änderung des Arbeitsrechts zur Schaffung eines dynamischeren Arbeitsmarkts durch Sicherung der Flexibilität der Arbeitnehmer und der Arbeitsplatzsicherheit“ verfolgt. Zu den wesentlichen Empfehlungen für den Kündigungsschutz gehören die Senkung der Einstellungs- und Entlassungskosten durch: (i) Senkung der Kündigungskosten, Abschaffung der Vorschrift, befristete Verträge nur in Ausnahmefällen zu nutzen, (ii) Lockerung der Bedingungen für rechtmäßige

12. Siehe: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_de.htm

13. Mai 2010, siehe: <http://peter.fleissner.org/Transform/MoU.pdf>

14. 3. Dezember 2010, siehe: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/2010-12-07-mou_en.pdf

15. Siehe: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/cyprus/index_en.htm

16. 11. Mai 2011, siehe: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf

17. Siehe: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/latvia/index_en.htm

18. Siehe: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/hungary/index_en.htm

19. Siehe: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/romania/index_en.htm

20. Eine „Absichtserklärung“ ist ein detailliertes „Anpassungsprogramm“, das zwischen dem beteiligten Mitgliedstaat und der Europäischen Kommission zusammen mit der EZB und in Abstimmung mit dem IWF ausgehandelt wird und die Bedingungen regelt, denen die Finanzhilfe unterliegt.

Entlassungen, wenn einzelne Arbeitnehmer oder Kategorien geschützter Arbeitnehmer aus betrieblichen Gründen entlassen werden müssen und (iii) Lockerung der Bedingungen für Massenentlassungen (vor allem Anhörung des Betriebsrats, detaillierte Sozialpläne und Genehmigungspflicht der Behörden). In den Schlussbemerkungen zum Bericht eines Stabsbesuchs des IWF im Februar 2012 heißt es, dass es weit verbreitete Verkrustungen gebe und lange überfällige Strukturreformen erforderlich seien, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und mittelfristig nachhaltiges Wachstum zu erzielen (IWF 2012). Daher müssten Strukturreformen Vorrang haben, die die Flexibilität des Arbeitsmarkts durch Änderung des Arbeitsrechts erhöhten, um die Einstellungs- und Entlassungskosten zu senken (IWF 2012a).²¹ Im Grundsatz kommt der IWF mit seiner Aussage, dass „die Flexibilität des Arbeitsmarkts durch den starken Kündigungsschutz und die strengen Rechtsvorschriften, vor allem im öffentlichen Sektor, beschränkt wird“ zu den gleichen Schlüssen wie die Weltbank.

Zum Abschluss des ersten Europäischen Semesters zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Europäische Kommission 2011) kommt die Europäische Kommission zu einem ähnlichen Ergebnis und stellt fest:

„Einige Mitgliedstaaten leiden immer noch unter einer Segmentierung ihrer Arbeitsmärkte in unterschiedliche Vertragsverhältnisse und müssen entschlossener auf eine wirkungsvolle – und faire – Kombination von Flexibilität und Sicherheit in Arbeitsverträgen („Flexicurity“) hinarbeiten. Sie sollten u.a. ihre Kündigungsschutzvorschriften so austarieren, dass sie Anreize für die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Erwerbsbeteiligung, die branchenübergreifende Mobilität und die Ansammlung von Humankapital bieten.“

Die Europäische Kommission entwickelt daher länderspezifische Empfehlungen (LSE), die auf der wirtschaftlichen und finanziellen Bewertung der Pläne eines Mitgliedstaats für seine öffentlichen Finanzen (Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme, oder SKP) basieren. Die länderspezifischen Empfehlungen zum Kündigungsschutz stellen eine Aufforderung zu Strukturreformen des nationalen Kündigungsschutzrechts dar, um „die Segmentierung auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen, auch indem einzelne Aspekte der Rechtsvorschriften über den Beschäftigungsschutz, einschließlich der Kündigungsvorschriften und -verfahren, überprüft werden und das derzeit uneinheitliche System der Arbeitslosenunterstützung unter Berücksichtigung der Haushaltsbeschränkungen überprüft wird.“²² Sie werden über nationale Reformprogramme in politische Maßnahmen umgesetzt. Eine Gesamtbewertung der länderspezifischen Empfehlungen für Reformen im sozialen Bereich mit dem Ziel, die Belastbarkeit und Flexibilität

21. Siehe auch zu Strukturreformen: Cetta 2012: 671–673.

22. Siehe dieses Beispiel zu Italien, Länderspezifische Empfehlungen vom 12. Juli 2011, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:215:0004:0007:DE:PDF>

des Arbeitsmarkts zu verbessern, zeigt über den Zeitraum 2011–2013 einen leichten Rückgang in der Anzahl von Empfehlungen zum Kündigungsschutz, wie in Tabelle 1 dargestellt. Dieser Rückgang lässt sich eventuell durch die Tatsache erklären, dass unter dem Druck der Europäischen Kommission zwischenzeitlich Strukturreformen durchgeführt wurden (Clauwaert 2013: 8 und 15).

Tabelle 1 Anzahl der länderspezifischen Empfehlungen (LSE) zum Kündigungsschutz, 2011–2014

	LSE 2011–2012	LSE 2012–2013	LSE 2013–2014
Gesetzlicher Kündigungsschutz	6	8	4

Quelle: Clauwaert 2013:10.

Für Schweden nennen die Vorschläge der Europäischen Kommission für die LSE 2012–2014 „weitere Schritte zur besseren Einbeziehung junger Menschen und anderer benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt, und zwar durch Konzentration auf[...] ausgewählte Aspekte der Kündigungsschutzvorschriften wie Probezeiten, um den Übergang in dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse zu erleichtern.“

Die länderspezifischen Empfehlungen der Niederlande²³ empfehlen für 2013–2014: „weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung [...], insbesondere zugunsten von Menschen am Rande des Arbeitsmarkts. [...] Arbeitsmarktübergänge und die Lockerung starrer Arbeitsmarktregelungen [zu] fördern, einschließlich durch die Reform der Gesetze zum Beschäftigungsschutz und der Arbeitslosenunterstützung.“

In Frankreich²⁴ wurde am 14. Juni 2013 eine Reform²⁵ beschlossen, die auf einem sektorübergreifenden Tarifvertrag basiert, der im Januar 2013 mit dem ehrgeizigen Titel „Vereinbarung über ein neues Wirtschafts- und Sozialmodell, das der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Arbeitsplatzsicherheit und beruflichen Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmer dient“ von den Sozialpartnern abgeschlossen wurde. Sie gibt den Arbeitnehmern mehr Rechte, geht aber gleichzeitig die rechtliche Unsicherheit von Kündigungen an und bietet so den Arbeitgebern mehr Flexibilität. Dieser besondere Aspekt hat seinen Ursprung in den Leitlinien von 2012, die die Europäische Kommission der französischen Regierung zum französischen Stabilitätsprogramm für 2012-2016 ins Stammbuch schrieb, in denen es heißt: „Darüber hinaus zeigt

23. Siehe: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st10/st10658-re01.en13.pdf>

24. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2010635%202013%20REV%201>

25. Gesetz Nr. 2013-504 vom 14. Juni 2013 zur Beschäftigungssicherung (Loi relative à la sécurisation de l'emploi)

die Überprüfung der Beschäftigungsschutzvorschriften, dass die Verfahren für Kündigungen nach wie vor mit Ungewissheiten und möglicherweise hohen Kosten für die Arbeitgeber einhergehen.“ (Europäischer Rat 2012a: 8) Der Rat empfiehlt, dass „Frankreich im Zeitraum 2012 bis 2013 [...] weitere Reformen einführt, um der Segmentierung des Arbeitsmarktes durch die Überprüfung ausgewählter Aspekte der Beschäftigungsschutzvorschriften in Konsultation mit den Sozialpartnern gemäß den nationalen Gepflogenheiten entgegenzuwirken, insbesondere im Hinblick auf [...] Einzelkündigungen“ (Europäischer Rat 2012a: 14).

Für Litauen empfehlen die LSE 2012²⁶: „Mit einer umfassenden Überprüfung des Arbeitsrechts könnten unnötige Beschränkungen und administrative Hindernisse ermittelt werden, die flexiblen vertraglichen Vereinbarungen, Entlassungsbestimmungen und Arbeitszeitregelungen entgegenstehen.“ Die LSE von 2013²⁷ fordern eine Überprüfung der „Angemessenheit der arbeitsrechtlichen Bestimmungen betreffend flexible vertragliche Vereinbarungen, Entlassungsbestimmungen und flexible Arbeitszeitregelungen unter Konsultation der Sozialpartner.“

Für Slowenien²⁸ sagen die LSE von 2013:

„Im März 2013 wurde eine Arbeitsmarktreform [auf Basis der LSE von 2012] mit dem Ziel verabschiedet, die Segmentierung des Arbeitsmarkts abzubauen und die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Mit der Reform wird der Schutz unbefristeter Arbeitsverträge verringert, indem die Kündigungsverfahren bei Einzel- und Massenentlassungen vereinfacht und die Kündigungskosten reduziert werden. Die für befristete Arbeitsverträge geltenden Regelungen wurden weiter verschärft, um Missbrauch zu verhindern, und Leiharbeit wurde eingeschränkt. Wenngleich die Reform in die richtige Richtung geht, bleibt abzuwarten, ob sie ambitioniert genug ist, um sich signifikant auf Arbeitsmarktsegmentierung und -flexibilität und auf Sloweniens Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen auszuwirken.“

Wie diese Beispiele zeigen, geht es bei der „Modernisierung des Arbeitsmarkts“ um die Deregulierung des Kündigungsschutzes, vor allem der Gesetze über Massenentlassungen aus wirtschaftlichen Gründen, die einem „Denkansatz der vorherrschenden Wirtschaftstheorie folgt [...], der sich dafür ausspricht (oder ausspricht), „qualitative“ Sachzwänge, die auf den Arbeitgebern lasten, bei Massenentlassungen aus wirtschaftlichen Gründen durch einen Pauschalabzug zu ersetzen“ (Gaudu 2011). Dieser Prozess nimmt nicht nur die Möglichkeit, die Begründung einer konkreten Entlassung vor Gericht zu erörtern, sondern führt auch zur Aushebelung der Verpflichtungen,

26. Siehe: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2011262%202012%20INIT>

27. Siehe: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2010643%202013%20REV%201>

28. Siehe: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st10/st10655-re01.en13.pdf>

die darauf abzielen, die Anzahl der Entlassungen zu begrenzen und die Wiedereinstellung von Arbeitnehmern sicherzustellen. Diese und andere Aspekte kontrastieren mit und widersprechen dem, was das europäische Arbeitsrecht in einer langen Reihe von Richtlinien vorsieht.

2. Der rechtliche Kontext in Europa

Der Kündigungsschutz basiert auf dem Völkerrecht und dem europäischen Primär- und Sekundärrecht. International ist das ILO-Übereinkommen Nr. 158 zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber von 1982²⁹ die wichtigste völkerrechtliche Quelle, die von Empfehlung 166 und ILO-Übereinkommen Nr. 135 über Schutz und Erleichterungen für Arbeitnehmervertreter im Betrieb³⁰ ergänzt wird. Auch wenn die beiden Übereinkommen Nr. 158 und 135 nicht zu den acht „Kernarbeitsnormen“ der ILO gehören (wie Beseitigung der Zwangsarbeit und die Abschaffung von Kinderarbeit, die Vereinigungsfreiheit und das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf), die seit der Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 für die Mitgliedstaaten bindend sind, sind sie doch für diejenigen Länder verbindlich, deren Legislative sie ratifiziert hat. In Ermangelung eines internationalen Arbeitsgerichts liegt die Durchsetzung der Übereinkommen nach der Ratifizierung jedoch bei den nationalen Gerichten. Ratifizierte ILO-Übereinkommen haben unmittelbaren Einfluss auf das nationale Recht und daher können sich Arbeitnehmer in einem Gerichtsverfahren gegen ihren Arbeitgeber darauf beziehen, wie in einer jüngsten Rechtssache in Frankreich, wo sich das Berufungsgericht (Cour de cassation) mit einem Neueinstellungsvertrag befassen musste.³¹ Es urteilte, dass das ILO-Übereinkommen Nr. 158 nach Maßgabe von Artikel 55 der französischen Verfassung, der festlegt, dass die ratifizierten Verträge im Normalfall Vorrang vor den Rechtsakten des Parlaments haben, unmittelbar das französische Recht beeinflusst. Des Weiteren muss Artikel 24 der revidierten Europäischen Sozialcharta des Europarats von 1996 (Das Recht auf Schutz vor Kündigung) im Lichte der ILO-Übereinkommen

29. Das ILO-Übereinkommen Nr. 158 definiert Mindestanforderungen an die Begründung der Kündigung, das Einspruchsverfahren gegen eine Kündigung, das Verfahren vor oder zum Zeitpunkt der Kündigung, die Kündigungsfrist, die Abfindung und andere Formen der Einkommenssicherung sowie die Anhörung der Arbeitnehmervertreter. Dieses Übereinkommen wurde von 18 EU/EWR-Staaten nicht ratifiziert: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Griechenland, Island, Italien, Kroatien, Litauen, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Rumänien, Tschechische Republik, Ungarn und Vereinigtes Königreich. Verfügbar unter: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c158_de.htm

30. ILO-Übereinkommen Nr. 135 über Schutz und Erleichterungen für Arbeitnehmervertreter im Betrieb sieht in Art. 1 vor: „Die Arbeitnehmervertreter im Betrieb sind gegen jede Benachteiligung, einschließlich Kündigung, die auf Grund ihrer Stellung oder Betätigung als Arbeitnehmervertreter oder auf Grund ihrer Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft oder ihrer gewerkschaftlichen Betätigung erfolgt, wirksam zu schützen, sofern sie im Einklang mit bestehenden Gesetzen oder Gesamtarbeitsverträgen oder anderen gemeinsamen vereinbarten Regelungen handeln.“ Nicht ratifiziert von Belgien, Bulgarien und Island, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c135_de.htm

31. Kammer des Sozialgerichts. 1. Juli. 2008, Bulletin civil, V, Nr. 146.

und -Empfehlungen interpretiert werden, um eine effektive Ausübung der Arbeitnehmerrechte auf Schutz bei der Beendigung eines Arbeitsverhältnisses unter den Aspekten der triftigen Gründe, der angemessenen Abfindung und des Rechts auf Berufung vor einem unparteiischen Gremium zu wahren.

Über den Grundsatz der Nichtdiskriminierung hinaus besagt das europäische Primärrecht in Artikel 153 AEUV³²: „[...] unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf folgenden Gebieten: [...] (d) Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags und (e) Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer.“ Außerdem lautet Artikel 30 der Charta der Grundrechte der EU: „Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten Anspruch auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung.“ Die herrschende Doktrin ist, dass Artikel 30 in allen Fällen greift, in denen das europäische Sekundärrecht, das einzelstaatlich durch nationales Recht und über Tarifverträge umgesetzt wird, Arbeitnehmer vor ungerechtfertigter Entlassung schützt (Bruun 2006: 343 ff), da es inhaltliche und verfahrensrechtliche Gründe festlegt.

Ergänzend dazu und in Ermangelung einer allgemeinen gemeinschaftlichen Gesetzgebung zum Kündigungsschutz sieht das europäische Sekundärrecht Kündigungsschutz in besonderen Fällen vor: Einzelne Richtlinien³³ bieten Kündigungsschutz bei Entlassungen mit dem eindeutigen Ziel, Massenentlassungen zu vermeiden oder die Anzahl der betroffenen Arbeitnehmer zu mindern und die Folgen durch flankierende Sozialmaßnahmen zu mildern.

Bei Umstrukturierungen wird der Kündigungsschutz durch eine Reihe von Richtlinien abgedeckt: Die Richtlinie über Massenentlassungen (98/59/EG) sieht zwingende Verfahren für „Massenentlassungen [vor], die ein Arbeitgeber aus einem oder mehreren Gründen, die nicht in der Person der Arbeitnehmer liegen, vornimmt.“ Ihr Ziel ist die Neubesetzung oder Umschulung der entlassenen Arbeitnehmer; Artikel 4(1) der Richtlinie zum Betriebsübergang (2001/23/EG) lautet: „Der Übergang eines Unternehmens, Betriebs oder Unternehmens- bzw. Betriebsteils stellt als solcher für den Veräußerer oder den Erwerber keinen Grund zur Kündigung dar.“ Des Weiteren schreibt Artikel 3 der Richtlinie 80/987/EWG zur Zahlungsunfähigkeit vor, dass Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit „Garantieeinrichtungen [...] Ansprüche der Arbeitnehmer aus Arbeitsverträgen oder Arbeitsverhältnissen sicherstellen, einschließlich, sofern dies nach ihrem innerstaatlichen Recht vorgesehen ist, einer Abfindung bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses.“

32. Gemäß Artikel 151 und 153 des Vertrags von Lissabon, Titel X zur Sozialpolitik, „[verfolgen] die Union und die Mitgliedstaaten [...] eingedenk der sozialen Grundrechte [...] folgende Ziele: die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.“

33. Bei Verabschiedung einer Richtlinie in dieser Frage „beschließt der Rat einstimmig“ (Artikel 153(2) AEUV).

Bei multinationalen Konzernen, die unter die Neufassung der Richtlinie 2009/38/EG über Europäische Betriebsräte vom 6. Mai 2009 fallen (in Abänderung der Richtlinie 94/45/EG vom 22. September 1994), sehen die subsidiären Anforderungen im Anhang der Richtlinie vor, dass der EBR unterrichtet und angehört wird, unter anderem über „Verkleinerungen oder Schließungen von Unternehmen, Betrieben oder wichtigen Teilen dieser Einheiten und [auf] Massenentlassungen.“

Richtlinie 2002/14 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Union sagt: „Unterrichtung und Anhörung umfassen [...] die Unterrichtung [zu] Beschäftigungssituation, Beschäftigungsstruktur und wahrscheinlicher Beschäftigungsentwicklung im Unternehmen oder Betrieb sowie zu gegebenenfalls geplanten antizipativen Maßnahmen, insbesondere bei einer Bedrohung für die Beschäftigung.“ Außerdem regelt Richtlinie 97/81/EG zur Teilzeitarbeit in Paragraph 5 (2), dass die Weigerung eines Arbeitnehmers, von einem Vollzeit- in ein Teilzeitarbeitsverhältnis zu wechseln, kein gültiger Kündigungsgrund ist. Interessanterweise erwähnt die Richtlinie über befristete Arbeitsverträge im Gegensatz zur Richtlinie über Teilzeitarbeit den Kündigungsschutz nicht ausdrücklich. Jedoch ist er implizit durch den Grundsatz der Nichtdiskriminierung abgedeckt, der in der Richtlinie enthalten ist.³⁴ Die Richtlinie über den Elternurlaub 2010/18/EU vom 8. März 2010 (zur Durchführung der von BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP und EGB geschlossenen überarbeiteten Rahmenvereinbarung und zur Aufhebung der Richtlinie 96/34/EG) bietet ebenfalls in der ursprünglichen und auch der überarbeiteten Version Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung wegen Inanspruchnahme des Elternurlaubs, wie in der Rahmenvereinbarung im Anhang in Paragraph 5 (4) geregelt.

Zusätzlich behandeln eine Reihe weiterer europäischer Rechtsakte zur Nichtdiskriminierung die Beendigung von Arbeitsverträgen: Richtlinie 2006/54/EG vom 5. Juli 2006 (Neufassung) zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen schreibt die Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung auf die Entlassungsbedingungen bei Kündigungen vor (Art. 14). Einen ähnlichen Schutz bietet Artikel 3 der Richtlinie 2000/43 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft bezüglich „Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, einschließlich Entlassungsbedingungen und Arbeitsentgelt“ und genauso bezüglich „Diskriminierungen wegen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung oder der sexuellen Ausrichtung“ in Richtlinie 2000/78 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

34. Einer der Hauptgründe für das Fehlen des Kündigungsschutzes ist die Zurückhaltung der Arbeitgeberseite mit der Begründung, dass dieses Thema nach Maßgabe des EU-Vertrags Einstimmigkeit erfordert und eine Erwähnung in der Rahmenvereinbarung deren spätere Umwandlung in eine europäische Richtlinie durch den Rat gefährdet hätte.

Außerdem behandelt Artikel 10 der Richtlinie 92/85 vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen das Kündigungsverbot. Diese Maßnahmen wurden bei der Überarbeitung der Richtlinie beibehalten, die jetzt Richtlinie 2007/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/391/EWG des Rates und ihrer Einzelrichtlinien sowie der Richtlinien 83/477/EWG, 91/383/EWG, 92/29/EWG und 94/33/EG des Rates im Hinblick auf die Vereinfachung und Rationalisierung der Berichte zur praktischen Durchführung ist.

Letztendlich legen Richtlinien Mindeststandards für alle Mitgliedstaaten fest. Das Konzept des Mindeststandards gemäß der Auslegung des EuGH und der Definition in Artikel 5 der Richtlinie 98/59/EG³⁵ bietet Mitgliedstaaten die Möglichkeit, arbeitnehmerfreundlichere Rechtsvorschriften anzuwenden („Günstigkeitsprinzip“). Unzulässig ist hingegen jeder Rückschritt gegenüber bestehenden Standards bei der Umsetzung von EU-Rechtsakten in nationales Recht. Die Klausel zur Nichtzurücknahme des Arbeitnehmerschutzes sollte möglichst weit ausgelegt werden, da „durch den Anspruch auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung [...] eine Reihe von Mindestnormen für die Europäische Union aufgestellt [werden]“. Die Normen sind sowohl im Hinblick auf die Erweiterung der EU als auch eines möglichen Trends zur weiteren Deregulierung des Arbeitsrechts mit dem Ziel des Abbaus der derzeitigen Schutzklauseln in einigen Mitgliedstaaten relevant. (Bruun 2006: 354). Einige der in den letzten Jahrzehnten beschlossenen Reformen des Arbeitsrechts stehen jedoch internationalen rechtlichen Normen, die von den Mitgliedstaaten ratifiziert wurden und/oder über europäische Richtlinien in nationales Recht umgesetzt wurden, entgegen. Außerdem zielen die Initiativen der Europäischen Kommission unter dem Banner der Flexicurity darauf ab, Flexibilität über die Deregulierung des Arbeitsrechts und hier vor allem des gesetzlichen Kündigungsschutzes zu erreichen, wie der folgende Teil zeigen wird. Somit stehen sie im Widerspruch zum europäischen Primär- und Sekundärrecht.

35. Artikel 5 der Richtlinie 98/59/EG über Massenentlassungen: „Diese Richtlinie lässt die Möglichkeit der Mitgliedstaaten unberührt, für die Arbeitnehmer günstigere Rechts- oder Verwaltungsvorschriften anzuwenden oder zu erlassen oder für die Arbeitnehmer günstigere tarifvertragliche Vereinbarungen zuzulassen oder zu fördern.“

Teil II Wie hat die Wirtschaftskrise die Reformen des Kündigungsschutzes verschärft?

In der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie unter dem Banner der europäischen Flexicurity-Agenda wurde das einzelstaatliche Arbeitsrecht tiefgreifend geändert (Escande-Variol *et al.* 2012; Clauwaert und Schömann 2012; Lokiec und Robin-Olivier 2012; Cazes *et al.* 2013). Es sind drei Haupttrends bei den Reformen erkennbar, die imstande sein könnten, das Arbeitsrecht in den Mitgliedstaaten dergestalt zu untergraben, dass Ungleichheit und Unsicherheit rasant zunehmen werden: Reformen der öffentlichen Dienste (EGÖD 2012), Reformen der Arbeitsbeziehungen und Reformen des Arbeitsrechts (u.a. Arbeitszeit, atypische Beschäftigung und Kündigungsrecht). Einige der von der Europäischen Kommission in den länderspezifischen Empfehlungen und Absichtserklärungen vehement empfohlenen Maßnahmen für die Rettungsschirmländer – vor allem Griechenland, Irland, Portugal und Zypern – haben die sozialen Grundrechte gemäß der internationalen Verträge (im Falle Griechenlands), aber auch der nationalen Verfassungen (Portugal) verletzt. Dies gilt insbesondere für den Kündigungsschutz, wo die Gesetzgebung die Möglichkeit vorsieht, ein unbefristetes Arbeitsverhältnis ohne Kündigung oder Abfindung für ein Jahr zu beenden.³⁶

Im folgenden Kapitel werden die Reformen des Kündigungsschutzes im Hinblick auf den Schutz vor Einzel- und Massenentlassungen untersucht. Im ersten Teil liefert Tabelle 2 einen allgemeinen Überblick der Reformen nach Mitgliedstaaten. Danach werden die Reformen der Gesetzgebung zu Einzelentlassungen in den 28 Mitgliedstaaten betrachtet. Der zweite Teil analysiert die Reformen bezüglich der Hauptelemente des gesetzlichen Kündigungsschutzes und befasst sich vorrangig mit Massenentlassungen aus wirtschaftlichen Gründen in den 28 Mitgliedstaaten und mit den Reformen zwischen 2008 und (Oktober) 2013. Bei der Analyse wird versucht, die Beurteilung der arbeitsrechtlichen Maßnahmen wieder in den Kontext der jeweiligen nationalen Systeme zu stellen, um die (positiven oder negativen) Folgen der Maßnahmen für die Arbeitnehmer besser verstehen zu können.

Arbeitsrechtliche Bestimmungen zum Kündigungsschutz hängen auch von der Regulierung anderer eng verwandter Fragen ab, die als Alternativen zur Entlassung in Frage kommen, wie Arbeitszeitlösungen (während der Krise

36. Europäischer Ausschuss für soziale Rechte des Europarats, Beschwerden 65/2011 und 66/2011.

wurde häufig die Möglichkeit der Kurzarbeit genutzt, vgl. Lang, Clauwaert und Schömann 2013) und Alternativen zu unbefristeten Arbeitsverträgen (die angeblich weniger flexibel und teurer sind als atypische Beschäftigung), z. B. befristete Beschäftigung (Italien, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, vgl. Lang, Schömann und Clauwaert 2013). Außerdem spielen Tarifverträge eine entscheidende Rolle bei der Regelung des Kündigungsschutzes, vor allem wenn die Gesetzgebung bei Kündigungen nicht nur günstigere Behandlungen erlaubt, sondern auch Ausnahmen in Bezug auf arbeitsrechtliche Vorschriften (Cazes *et al.* 2013).

1. Allgemeiner Überblick der Reformen des Kündigungsschutzes in den Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten haben den gesetzlichen Kündigungsschutz zu unterschiedlichen Zeiten reformiert, wobei auch Geschwindigkeit, Inhalt und Umfang variierten. Sie lassen sich in drei Kategorien einteilen: (i) Mitgliedstaaten, die den Kündigungsschutz bereits früh und vor der Finanz- und Wirtschaftskrise geändert haben (Frankreich, Deutschland), (ii) Mitgliedstaaten, die ihre entsprechenden Reformen infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise durchgeführt haben (Italien 2010 und 2012³⁷) und (iii) die Mitgliedstaaten, die Finanzhilfe erhalten und eine Absichtserklärung mit der Troika (Europäische Union, Europäische Zentralbank und Internationaler Währungsfond) geschlossen haben. Zu diesen zählen Griechenland, Irland, Portugal und Zypern.

In den meisten Mitgliedstaaten unterscheidet sich der gesetzliche Kündigungsschutz für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) von den Großunternehmen, wobei die KMU in der Europäischen Union nicht eindeutig definiert werden. Ein allgemeiner Trend bei den KMU ist jedoch die Flexibilisierung der Rechtsvorschriften, wobei sogar die Aufhebung einzelner Rechtsvorschriften für einen bestimmten Zeitraum zu beobachten ist.

37. Die Reformen wurden in einem Schreiben der EZB von August 2011 nachdrücklich empfohlen, in dem die EZB die italienische Regierung unter Druck setzte, den Kündigungsschutz zu reformieren, um den Ersatz von Arbeitnehmern zu erleichtern. Siehe Fall 2161/2011/ER zur Entscheidung des Europäischen Ombudsmanns als Abschluss seiner Untersuchung einer Beschwerde gegen die Europäische Zentralbank. <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/summary.faces/de/49229/html.bookmark>

Tabelle 2 Überblick der Reformen des Kündigungsschutzes

	Reformen des Kündigungsschutzes
Belgien	Gesetz vom 26.12.2013 zur Angleichung des Status von Arbeitern und Angestellten
Bulgarien	–
Dänemark	–
Deutschland	Agenda 2010, Reformreihe (Hartz I - Hartz IV) von 2003 bis 2005
Estland	Reform des Arbeitsgesetzbuchs von 2009
Finnland	–
Frankreich	Gesetz vom 25. Juni 2008 auf Grundlage des nationalen intersektoralen Tarifvertrags vom 11. Januar 2008, Reform des Arbeitsgesetzbuchs vom 14. Juni 2013 auf Grundlage des nationalen intersektoralen Tarifvertrags vom 11. Januar 2013
Griechenland	Absichtserklärung 1 vom 3. Mai 2010 – Gesetz 3863/2010 und Gesetz 4042/2011, Absichtserklärung 2 vom 1. März 2012
Irland	Absichtserklärung vom 3. Dezember 2010
Island	–
Italien	Gesetz 183 von 2010, Gesetz 92/2012 vom 28. Juni 2012 und Vereinfachungsgesetz vom 7. August 2013
Kroatien	Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen vom 29.5.2013 SWD(2013) 361 endgültig, Bewertung des Wirtschaftsprogramms 2013 ³⁸
Lettland	Absichtserklärung vom 28. Januar 2009
Litauen	Nationales Reformprogramm von März 2012–2013
Luxemburg	–
Malta	–
Niederlande	Reform durch den Tarifvertrag von April 2013
Norwegen	–
Österreich	Reform der Abfindungszahlungen von 2002
Polen	Gesetz von 2009 zur „Minderung der Folgen der Wirtschaftskrise für die Arbeitnehmer und Arbeitgeber“, Neues Antikrisengesetz vom 21. Mai 2013
Portugal	Reform von 2009, Reform vom 1. Mai 2012, Gesetzesentwurf Nr. 46/XII, Absichtserklärung vom 11. Mai 2011, Reform von 2013, Gesetzesentwurf Nr. 120/XII
Rumänien	Absichtserklärung vom 26. Juni 2009
Schweden	–
Slowakei	Reform des Arbeitsgesetzbuchs von September 2011, die durch die Reform des Arbeitsgesetzbuchs von 2012 teilweise rückgängig gemacht wurde
Slowenien	Neues Gesetz über die Arbeitsbeziehungen von März 2013

38. Siehe http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_croatia_en.pdf. Dort heißt es auf S. 19: „Ein starrer gesetzlicher Kündigungsschutz ist ein weiterer wesentlicher Faktor, der zu einer schwachen Arbeitsmarktsituation führt. Zu nennen sind vor allem komplexe und langwierige Kündigungsverfahren, die vor Gericht zum Teil mehrere Jahre dauern. Er behindert die Schaffung von Arbeitsplätzen, da er bei verhandelten Kündigungen zu höheren effektiven Abfindungen führt, weil die Arbeitgeber ein Interesse daran haben, Berufungsverfahren zu vermeiden. Gemäß des Programms sieht die erste Phase der Arbeitsmarktreform, die im ersten Halbjahr 2013 durchgeführt werden soll, Maßnahmen zur [...] Vereinfachung des Verfahrens für Massenentlassungen vor. [...] Die Änderungen betreffen außerdem die Umsetzung einschlägiger EU-Richtlinien, aber bisher wurde noch kein konkreter Vorschlag mitgeteilt. Das Wirtschaftsprogramm deutet an, dass in einer zweiten Phase der Arbeitsmarktreform die Vorschriften zu Kündigungsfristen und Abfindungen geändert werden sollen. [...] Die Reform wird im Wirtschaftsprogramm nicht im Einzelnen beschrieben; die Bewertung eines konkreteren Vorschlags hängt davon ab, inwiefern die Reform die Rationalisierung der Kündigungsverfahren und effektive Senkung der Entlassungskosten sicherstellt.“ (eig. Übers.)

Reformen des Kündigungsschutzes	
Spanien	Erlass 10/2010 vom 16. Juni 2010 = Gesetz 35/2010 vom 17. September; Erlass 3/2012 vom 10. Februar 2012 = Gesetz 3/2012 vom 6. Juli 2012
Tschechische Republik	Reform des Arbeitsgesetzbuchs 1 und 2 von 2011, Reform des Beschäftigungsgesetzes vom 1. Januar 2012
Ungarn	Absichtserklärung von Dezember 2008, Gesetz vom 1. Juli 2012
Vereinigtes Königreich	Gesetz von 2013 zur Änderung des (konsolidierten) Gesetzes von 1992 über die Gewerkschafts- und Arbeitsbeziehungen Änderung der „TUPE“ (britische Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen) mit Inkrafttreten am 1. Januar 2014 Enterprise and Regulatory Reform Act 2013 (Gesetz zur Reform der Unternehmens- und Ordnungspolitik von 2013) / Unfair Dismissal (Variation of the limit of compensatory award) Order 2013 (Anordnung zur ungerechtfertigten Kündigung [Änderung des Höchstwerts für Entschädigungen] von 2013) / Unfair Dismissal and Statement of Reasons for Dismissal (Variation of Qualifying Period) Order 2012 (Anordnung zur ungerechtfertigten Kündigung und Angabe von Entlassungsgründen [Änderung der Sperrfrist] von 2012)
Zypern	Absichtserklärung, 2. April 2013

2. Welche Arten von Reformen wurden verabschiedet und umgesetzt?

Die Reformen des Kündigungsschutzes befassen sich mit den meisten Aspekten, die den Schutz der Arbeitnehmer vor (ungerechtfertigter) Entlassung betreffen, und versuchen, diesen aufzuweichen. Sie berühren die wesentlichen Bereiche, die von der Gesetzgebung abgedeckt werden: die Definition von Massenentlassungen, das Verfahren zur Anhörung der Arbeitnehmervertreter, die Benachrichtigung der zuständigen öffentlichen Stellen, die Pflicht des Arbeitgebers, vor der Kündigung andere Maßnahmen zu erwägen, die Kriterien für die Auswahl der zu entlassenden Arbeitnehmer und den Vorrang bei Wiedereinstellung.

Im Einzelnen reichen die Reformen von der Lockerung der Kündigungsfristbestimmungen, Änderung der Meldepflicht, Verringerung der Abfindungen, Aushöhlung des Rechts auf Entschädigung oder Wiedereinstellung und/oder der Möglichkeit der vorgerichtlichen Einigung bis zur Neuorganisation der Rechtsmittel bzw. der gerichtlichen Möglichkeiten. Ziel der Reformen ist de facto, mehr Möglichkeiten zu schaffen, den Kündigungsschutz und die Rechtsmittel vor (Arbeits-)Gerichten bei Rechtsstreitigkeiten zu umgehen. Die Reformen regeln diese Themen teils in gesonderten Gesetzen und teils gesammelt in einem einzigen Rechtsakt. Sie behandeln zum Teil auch die (gleichen) Themen zu verschiedenen Zeitpunkten während der Krise, sie lockern frühere Änderungen weiter oder verlängern Reformen, die zunächst vorübergehender Natur sein sollten – vermeintlich um die Krise zu bewältigen. Der erste Teil dieses Kapitels (2.1) befasst sich mit Entwicklungen, die die Reformen des Schutzes vor Einzelentlassung betreffen. In einem zweiten Teil (2.2) wendet sich die Analyse den Reformen der Rechtsvorschriften zu Massenentlassungen zu.

2.1 Schutz bei Einzelentlassung

2.1.1 Kündigungsfrist

Bei einer Entlassung wird das Arbeitsverhältnis auf Entscheidung des Arbeitgebers beendet, der die Kündigung ausspricht. Die Kündigung muss zumeist schriftlich erfolgen und Anfang und Ende der Frist nennen, während der der Arbeitnehmer noch an den Arbeitgeber gebunden ist. In der Regel hängt deren Dauer von der Betriebszugehörigkeit ab.

In der Europäischen Union ist die durchschnittliche Kündigungsfrist relativ kurz. Einige Mitgliedstaaten, deren Kündigungsfristen als (zu) lang angesehen wurden, mussten sie verkürzen: Griechenland von 30 auf 15 Tage (2010 und 2011, für besondere Arbeitsverträge) und Portugal (2009). Hier wurde die Kündigungsfrist massiv verringert und in Abhängigkeit zur Betriebszugehörigkeit gestellt. Die Abfindungshöhe wurde auch gekürzt. In Österreich, wo noch zwischen Arbeitern und Angestellten unterschieden wird, betragen die Kündigungsfristen weiterhin zwei bzw. sechs Wochen. In Belgien wurde die Unterscheidung zwischen gewerblichen und angestellten Arbeitnehmern nach Aufforderung des Verfassungsgerichts (Urteil 125/2011 vom 07.07.2011) abgeschafft, sodass erworbene Rechte im Hinblick auf Kündigungsfrist und Abfindung gewahrt bleiben, während 2014 per Gesetz neue Rechte für die Zukunft eingeführt werden.

In Belgien verabschiedete der Ministerrat am 27. September 2013 das Gesetz zur Angleichung des Status der gewerblichen und angestellten Arbeitnehmer, das dem Kompromiss, der im Sommer 2013 von den Sozialpartnern vereinbart wurde, sehr nahekommt. Was die Kündigungsfristen betrifft, führt das Gesetz einen einheitlichen Status ein, der bei Kündigung durch den Arbeitgeber für alle Arbeitnehmer die gleiche Kündigungsfrist vorsieht. Sie reicht von zwei Wochen bei einer Betriebszugehörigkeit von weniger als drei Monaten bis zu 15 Wochen für Arbeitnehmer mit einer Betriebszugehörigkeit von vier Monaten bis fünf Jahren. Darüber hinaus erhöht sich die Kündigungsfrist pro angefangenem Jahr um drei Wochen und ab 20 Jahren um eine weitere Woche für jedes Jahr der Betriebszugehörigkeit. Außerdem sind die Kündigungsfristen bei Kündigung durch den Arbeitnehmer jetzt kürzer: 50 Prozent der Kündigungsfrist, die bei Entlassung durch den Arbeitgeber gilt, bis zu 13 Wochen. Darüber hinaus beginnt die Kündigungsfrist früher.

In Griechenland wurden die Kündigungsfristen und Abfindungen bei den Reformen von 2010 und 2012 beträchtlich gekürzt. Durch das Gesetz 3863/2011 wurde die Kündigungsfrist von zwei Jahren auf sechs Monate verkürzt, damit Entlassungen den Arbeitgeber weniger kosten, wobei die Auszahlung der Abfindung in Raten anstelle einer Einmalzahlung durch den Arbeitgeber ermöglicht wurde. Durch das Gesetz 4046/2012 wurden die Abfindungen über die Kürzung der maximalen Kündigungsfrist von vier Monaten und die Einführung einer Kappung bei mehr als 16 Monaten Betriebszugehörigkeit geändert.

In der Slowakei wurden bei der Reform des Arbeitsgesetzbuchs 2011 die Kündigungsfristen verkürzt und die Vorschrift eingeführt, dass die Einhaltung der Kündigungsfrist als Voraussetzung für die Zahlung von Abfindungen gilt.

In Slowenien wurden durch das neue Gesetz zu den Arbeitsbeziehungen von März 2013 – das im April 2013 in Kraft trat – die Kündigungsfristen generell verkürzt und ins Verhältnis zur Betriebszugehörigkeit gesetzt.

In Rumänien wurde das Arbeitsgesetzbuch durch das Gesetz Nr. 40/2011 vom 1. Mai 2011 reformiert. Darin wird die Kündigungsfrist für alle Arbeitnehmer von maximal 15 Tagen auf maximal 20 Tage und für Führungskräfte von maximal 30 Tagen auf maximal 45 Tage erhöht.

Das spanische Gesetz Nr. 35/2010 (Veröffentlichung im Amtsblatt am 18. September 2010) führt eine 15-tägige Kündigungsfrist (anstatt 30 Tagen) für Einzelentlassungen ein. Außerdem wird die Kündigung durch den Arbeitgeber bei Nichtbefolgung des vorgeschriebenen Verfahrens nicht unwirksam. Der Arbeitnehmer hat keinen Anspruch auf Wiedereinstellung, sondern nur auf Abfindung in Höhe des für unzulässige Kündigungen festgelegten Betrags.

2.1.2 Kündigung

Der Arbeitgeber muss den/die zu entlassenden Arbeitnehmer und die Arbeitnehmervertreter formell über die Kündigung unterrichten. In einigen Mitgliedstaaten müssen unter gewissen Umständen auch Dritte und/oder öffentliche Behörden über die Entscheidung in Kenntnis gesetzt werden, bevor ein Arbeitnehmer entlassen werden kann. Die Benachrichtigung über die Einzelentlassung bedarf der Schriftform und normalerweise der Angabe der Gründe. In Deutschland, Slowenien und Lettland kann zum Beispiel ein Arbeitnehmer nicht entlassen werden, wenn der Betriebsrat oder Gewerkschaftsvertreter widersprechen. Hält der Arbeitgeber an seiner Entscheidung fest, den Arbeitnehmer zu entlassen, muss er die Genehmigung der zuständigen Behörde oder ein Gerichtsurteil haben. In den Niederlanden gibt eine Vereinbarung zwischen der Regierung und den Sozialpartnern von April 2013 dem Arbeitgeber die Möglichkeit, die Beendigung des Arbeitsverhältnisses aus persönlichen Gründen zu beantragen; Massenentlassungen sind zulässig, wenn die Arbeitsversicherungsagentur, die eine öffentliche Verwaltungsstelle ist, vorher ihre Genehmigung erteilt hat.

Die Meldung bei der zuständigen öffentlichen Behörde ist Teil der Ex-ante-Kontrolle, sodass eine Kündigung für nichtig befunden werden kann, wenn sie von der zuständigen Stelle nicht vorher genehmigt wurde. Einige Mitgliedstaaten schreiben die Benachrichtigung der Arbeitnehmervertreter oder des Betriebsrats und/oder der zuständigen öffentlichen Stellen zwingend vor. Wie die OECD feststellt, gelten solche Verfahren als „umständlich“, da sie zu „erheblichen“ Verzögerungen zwischen der Kündigungsentscheidung und der tatsächlichen Entlassung führen, was Verwaltungskosten verursacht. Außerdem kann die Nichtbeachtung der Verfahren zu einer

Aufhebung der Kündigung, zu Sanktionen und Gerichtsverfahren führen, „deren Ergebnis häufig von der subjektiven Einschätzung des willkürlich zugewiesenen Richters abhängt“ (OECD 2013: 80). Diese Behauptung ist jedoch kritisch zu sehen, da fast alle EU- und EWR-Staaten – mit Ausnahme von Finnland, den Niederlanden, Norwegen, Slowenien, der Tschechischen Republik und Ungarn – eigene Arbeitsgerichte oder Spezialabteilungen an den Zivilgerichten haben, die arbeitsrechtliche Fälle bearbeiten. Sie haben Laienrichter, die auf Arbeitsrecht spezialisiert sind und von den Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern benannt werden. Sie arbeiten neben – oder ersetzen – hauptamtliche Richter (außer in Finnland, Griechenland, Italien, den Niederlanden, Portugal, der Slowakei und Spanien). In Belgien, Deutschland, Italien, Österreich, Slowenien, Spanien, Schweden und dem Vereinigten Königreich gibt es spezielle Berufungsgerichte. Entgegen ihrer oben genannten Aussage stellt die OECD weiter fest, dass die Verfahren umso schneller und die Einsprüche umso weniger sind, umso spezialisierter ein Gericht ist. Dies gilt für die meisten europäischen Mitgliedstaaten (OECD (2013: 102).

Die Kündigung und in einigen Mitgliedstaaten auch die Angabe des oder der Gründe müssen dem Arbeitnehmer (und Arbeitnehmervertretern) schriftlich mitgeteilt werden (auch wenn die Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten unterschiedlich sind). Es ist interessant, dass sich die Rechtsvorschriften zur Benachrichtigung in den meisten Mitgliedstaaten in der Finanz- und Wirtschaftskrise kaum geändert haben, mit Ausnahme von Portugal, Spanien und dem Vereinigten Königreich und einigen weiteren Mitgliedstaaten, die nachfolgend als Beispiele genannt werden.

In Lettland traten als Teil des nationalen Reformprogramms auf Grundlage der im März 2012 verabschiedeten länderspezifischen Empfehlungen im Juni 2012 arbeitsrechtliche Änderungen in Kraft. Seither müssen Arbeitgeber, die entlassen möchten, der staatlichen Arbeitsagentur nicht mehr die Anzahl und Funktion der zu entlassenden Arbeitnehmer melden, was bis zu diesem Zeitpunkt mindestens einen Monat im Voraus erforderlich war.

In Slowenien hat die Reform von März 2013 (seit April 2013 in Kraft) die Anhörung der Arbeitnehmervertreter/Gewerkschaften geschwächt: Die Ablehnung durch die Gewerkschaft hat keine Auswirkung mehr auf den Termin einer Kündigung.

Die rechtlichen Folgen von Verletzungen der Meldepflicht reichen von der Nichtigerklärung der Kündigung (Deutschland, Österreich) bis zum Entschädigungsanspruch für entlassene Arbeitnehmer, auch wenn dabei die ausgesprochene Kündigung gültig bleibt (Frankreich, Spanien seit 2010, Portugal).

2.1.3 Abfindung

Bei Entlassungen ist in der Regel eine Abfindung in Form einer Einmalzahlung fällig, die per Gesetz (Frankreich, Spanien, Portugal und Vereinigtes

Königreich) oder Tarifvertrag (Belgien, Deutschland, Finnland, Italien, Niederlande und Schweden) geregelt wird. Die Höhe der Abfindung hängt von der Betriebszugehörigkeit des Arbeitnehmers ab (normalerweise für jedes Jahr im Unternehmen und/oder als Prozentsatz des Monatslohns). Es gibt große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und in manchen Fällen gilt die Abfindung als Ausgleich für eine kurze Kündigungsfrist (Griechenland) oder geringes Arbeitslosengeld.

Mit der Krise haben viele Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften für Abfindungen geändert, jedoch ohne größere Abstimmung. Einige Mitgliedstaaten haben die Abfindungsansprüche gekürzt (zum Beispiel Estland: von vier Monaten auf einen Monat), während andere die Abfindungen für bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern erhöht haben (gewerbliche Arbeitnehmer, wenn auch in geringerem Umfang in Dänemark und Belgien nach Einführung des einheitlichen Status). In anderen Mitgliedstaaten wurden die Gesetze über Abfindungen oder tarifvertraglich geregelte Bezahlung geändert, um einen arbeitgeberfinanzierten Fonds zu gründen, der sie von den Entlassungskosten befreit (Österreich 2002, Spanien 2010). Solche Fonds – die auch als beitragsfinanzierte Versicherungen oder individuelle Sparkonten bezeichnet werden – gibt es bereits in Norwegen und Schweden. Sie basieren auf den als Prozentsatz der Lohn- und Gehaltskosten zu entrichtenden Arbeitgeberbeiträgen und können von den Arbeitnehmern bei Entlassung in Anspruch genommen werden. So werden auch Arbeitgebern in Irland 15 Prozent ihrer Entlassungskosten aus einem Kündigungsfond erstattet, der aus Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert wird. Solche Fonds sind als verzögerte Lohnzahlungen zu betrachten.

In der Tschechischen Republik wurde nach der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 365/2011 zur Änderung des Arbeitsgesetzbuchs und von Gesetz Nr. 364/2011 zur Änderung des Beschäftigungsgesetzes durch die am 1. Januar 2012 in Kraft getretene Reform festgelegt, dass die Höhe der Mindestabfindung von der Betriebszugehörigkeit des Arbeitnehmers abhängt, wobei außerdem die Entlassungsgründe zu berücksichtigen sind. Bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses aus organisatorischen Gründen hat der Arbeitnehmer Anrecht auf folgende Abfindung: ein durchschnittlicher Monatslohn bei weniger als einem Jahr Betriebszugehörigkeit, zwei durchschnittliche Monatslöhne bei einer Betriebszugehörigkeit zwischen einem und zwei Jahren und ab mindestens zwei Jahren Betriebszugehörigkeit drei Monatslöhne. Bei Abfindungen aufgrund einer Arbeitsverletzung oder Berufskrankheit beträgt die Höhe weiterhin maximal 12 durchschnittliche Monatslöhne.

Im Rahmen der länderspezifischen Empfehlungen von 2012–2013 erhielt die litauische Regierung die Bewertung ihres nationalen Programms 2011–2012 durch die Europäische Kommission: „Mit einer umfassenden Überprüfung des Arbeitsrechts [...] könnten unnötige Beschränkungen und administrative Hindernisse ermittelt werden, die flexiblen vertraglichen Vereinbarungen, Entlassungsbestimmungen und Arbeitszeitregelungen entgegenstehen“ (Rat der Europäischen Union 2012b). In diesem Kontext sieht das nationale Reformprogramm Litauens für März 2012–2013 Maßnahmen zur Verbesserung

der Bedingungen für die Unternehmen, für Selbständigkeit und die Schaffung neuer Arbeitsplätze vor, indem unter anderem der Abschluss und die Beendigung von Arbeitsverträgen erleichtert werden, eine Frist für die Kündigung eines Arbeitsverhältnisses auf Grundlage der Betriebszugehörigkeit des Arbeitnehmers festgelegt wird, die Rechtsvorschriften zur Entlassung bestimmter Kategorien von Arbeitnehmern nur in Ausnahmefällen aufgehoben werden und die Zahlung von Abfindungen, die vier durchschnittliche Monatslöhne überschreiten, ausgesetzt wird.

In Portugal wurde im Rahmen der am 17. Mai 2011 unterzeichneten Absichtserklärung am 18. Januar 2012 ein nationales tripartistisches Abkommen geschlossen („Kompromiss für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“). Dieses sieht ein dreistufiges Verfahren zur Kürzung der Abfindungen von 30 auf 20 Tage pro Jahr der Betriebszugehörigkeit und zur Einführung eines Höchstbetrags von 12 Monatslöhnen vor. Dies gilt seit November 2012 und betrifft alle Arbeitsverträge. Jedoch wird für Arbeitsverträge, die vor dem 1. November 2012 mit einer Entschädigung über dem gesetzlichen Höchstbetrag geschlossen wurden, weiterhin die Abfindung gezahlt, auf die der Betroffene Anspruch gehabt hätte, wäre er vor dem Stichtag entlassen worden, sodass erworbene Rechte gesichert sind. Diese Rechtsvorschrift wurde ab November 2013 für Neueinstellungen geändert und umgesetzt. Neueinstellungen haben künftig bei Kündigung für die ersten drei Jahre der Betriebszugehörigkeit Anspruch auf 18 Tage pro Jahr und 12 Tage für alle weiteren Jahre, anstatt 20 Tagen wie bisher; die 12-Monate-Kappung bleibt bestehen.

In der Slowakei wurden nach den Wahlen im April 2012 Änderungen des Arbeitsrechts mit den Sozialpartnern beschlossen. Neben der Wiedereinführung der Möglichkeit, die Abfindung zu nehmen und während der Kündigungsfrist weiter zu arbeiten, richtet sich die Höhe der Abfindung nach der Betriebszugehörigkeit des Arbeitnehmers. Arbeitnehmer mit weniger als zwei Jahren Betriebszugehörigkeit haben keinen Anspruch auf Abfindung.

In Spanien wurde durch die Reform im Februar 2012 die finanzielle Entschädigung bei ungerechtfertigter Kündigung begrenzt. Die Abfindung beträgt 33 Tage pro Jahr der Betriebszugehörigkeit anstatt 45 Tage, mit einer Höchstgrenze von 24 Monaten. Damit wird die bestehende Maßnahme, die Einstellungen fördern soll (*contracto de fomento del empleo*), verallgemeinert. Außerdem wurde der Arbeitgeber bei der Reform von seiner Pflicht zur Lohnfortzahlung zwischen der Entlassung und einem Urteil, das die Kündigung für ungerechtfertigt einstuft, entbunden.

Die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum kroatischen Wirtschaftsprogramm 2013, die im Rahmen des EU-Beitritts³⁹ von Kroatien erarbeitet wurde, erachtet, dass die starren Rechtsvorschriften zum Kündigungsschutz ein weiterer Faktor seien, der zu einer schlechten Arbeitsmarktlage führe. Dies behindere die Schaffung von Arbeitsplätzen,

39. Siehe: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_croatia_en.pdf

da sie bei verhandelten Entlassungen zu höheren Abfindungen führten, weil die Arbeitgeber ein Interesse daran hätten, Einsprüche zu vermeiden. Während in der ersten Phase der neuen Arbeitsmarktreform, die im ersten Halbjahr 2013 beschlossen wurde, Maßnahmen zur Vereinfachung von Massenentlassungen durchgeführt werden sollen, ist das Ziel der zweiten Phase, die Rechtsvorschriften für Kündigungsfristen und Abfindungen zu ändern, die aktuell bei einem Drittel eines Monatslohns pro Jahr der Betriebszugehörigkeit angesetzt sind, wobei dieser Betrag tarifvertraglich erhöht werden kann. Die weitere Beurteilung durch die Europäische Kommission wird sich auf die Frage konzentrieren, inwiefern die Reform die Rationalisierung des Entlassungsprozesses und effektive Senkung der Entlassungskosten gewährleistet. Leider waren keine detaillierten Informationen zum Sachstand der Reform in Kroatien verfügbar.

2.1.4 Recht auf Entschädigung oder Wiedereinstellung

Beim Schutz vor ungerechtfertigter Kündigung geht es um eine Reihe rechtlicher Fragen, wie: (i) die rechtlichen Kriterien für die Feststellung, ob eine Entlassung ungerechtfertigt ist, (ii) das Recht auf Wiedereinstellung oder Entschädigung und (iii) die Möglichkeit einer vorgerichtlichen Einigung oder eines vorgerichtlichen Schiedsspruchs.

(i) Entlassungsgründe

Die rechtlichen Kriterien für die Feststellung, ob eine Kündigung – entweder aus persönlichen oder wirtschaftlichen Gründen – ungerechtfertigt ist, werden in den meisten Mitgliedstaaten gesetzlich in Form langer Listen zulässiger Entlassungsgründe geregelt, um missbräuchliche Kündigungen zu vermeiden. In anderen Mitgliedstaaten werden diese Gründe jedoch recht allgemein festgelegt (zum Beispiel „Unangemessenheit“ in Spanien).

Im Allgemeinen wurden bei den Reformen die Entlassungsgründe tendenziell erweitert, wie 2009 in Estland im Rahmen der Reform des Arbeitsgesetzbuchs, 2010 und 2012 in Spanien, im Juni 2012 in Italien und in Rumänien und Lettland bei längerer krankheitsbedingter Abwesenheit. Im Falle Kroatiens riet die Weltbank der Regierung 2010 im Rahmen der Flexibilisierung des Arbeitsrechts zu erwägen, die Bedingungen für die rechtmäßige Einzelentlassung aus „wirtschaftlichen Gründen“ zu lockern. Diese umfassten damals das Fehlen einer alternativen Beschäftigung, den sozioökonomischen Status des Arbeitnehmers, die Umschulung für einen anderen Arbeitsplatz und den Wegfall des Arbeitsplatzes. Leider waren keine detaillierten Informationen über den Sachstand der Reform in Kroatien verfügbar.

In Portugal wurde der Kündigungsschutz durch die Reformen von 2009, 2011 und 2012 dadurch gelockert, dass die Entlassung aus persönlichen Gründen erleichtert wurde, indem die zulässigen Entlassungsgründe um dauerhaften Produktionsrückgang ergänzt wurden und die Entschädigung bei einfachen Verstößen gegen verfahrensrechtliche Anforderungen auf eine finanzielle Entschädigung in geringerer Höhe begrenzt wurde. Bei Einzelentlassungen

finden außerdem sowohl das Kriterium der Betriebszugehörigkeit bei der Auswahl der zu entlassenden Arbeitnehmer wie auch die Anforderung, eine andere Stelle im Unternehmen zu finden, keine Anwendung mehr.

In Frankreich wurde mit dem Gesetz Nr. 2008-596 vom 25. Juni 2008 zur Reform des Arbeitsmarkts eine neue Form der Kündigung für unbefristete Arbeitsverträge unter dem Namen „*rupture conventionnelle*“ (Aufhebungsvertrag) eingeführt, die eine einvernehmliche freiwillige Beendigung des Arbeitsverhältnisses vorsieht, bei der der Arbeitnehmer Anspruch auf die gleichen Leistungen hat, die ihm bei einer Entlassung zustünden. Der Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung besteht fort und für den Arbeitgeber sind die Rechtsmittel beschränkt. Außerdem ist es seit der Reform des Arbeitsgesetzbuchs von 2013 möglich, in Betriebsvereinbarungen zeitweilige Lohn- und Arbeitszeitkürzungen in für das Unternehmen wirtschaftlich schwierigen Zeiten im Gegenzug für eine Beschäftigungsgarantie auszuhandeln. Stimmt ein Arbeitnehmer der Vereinbarung nicht zu, kann er jedoch aus wirtschaftlichen Gründen gekündigt werden, was ein Unterschied zum alten Arbeitsgesetzbuch ist und somit einen neuen Grund für Einzelentlassungen darstellt.

Die Reform im Vereinigten Königreich von 2013 geht sogar noch weiter, indem sie in neuen Arbeitsverträgen den Status von Belegschaftsaktionären einführt, der es den Arbeitnehmern ermöglicht (außer in Fällen diskriminierender Kündigung), im Gegenzug für Aktien am Unternehmen auf ihren Kündigungsschutz zu verzichten. Damit wird das Arbeitsrecht auf eine optionale Quelle von Arbeitnehmerrechten reduziert und seine Rolle für die öffentliche Ordnung gänzlich missachtet, nämlich den Schutz des Arbeitnehmers in dem von einem Kräfteungleichgewicht gekennzeichneten Beschäftigungsverhältnis.

In Griechenland wurde durch Gesetz Nr. 3863/2010 eine längere Probezeit von einem Jahr zu Beginn eines (eventuell) unbefristeten Beschäftigungsverhältnisses eingeführt, die es den Arbeitgebern ermöglicht, Arbeitnehmer in den ersten 12 Monaten ohne Kündigungsfrist, Angabe von Gründen oder Abfindung zu entlassen, was die Entlassungskosten senkt. Wie jedoch in einer Entscheidung des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte des Europarats in der Rechtssache 65/2011 vom 19. Oktober 2012 festgestellt wird, ist eine Kündigungsfrist von weniger als einem Monat nach einem Jahr Beschäftigung nicht mit Artikel 4 (4) der Europäischen Sozialcharta vereinbar, der vom Recht aller Arbeitnehmer auf eine angemessene Kündigungsfrist spricht. In der Urteilsbegründung heißt es: „Arbeitnehmer sollten das Recht auf eine angemessene Kündigungsfrist haben, die für alle Kategorien von Arbeitnehmern ungeachtet ihres Status/Rangs gilt, einschließlich derjenigen, die nicht in einem Standardbeschäftigungsverhältnis sind. Es gilt auch für die Probezeit. Der Geltungsbereich des nationalen Rechts muss ausreichend sein, um sicherzustellen, dass kein Arbeitnehmer ohne Schutz bleibt.“⁴⁰

40. Siehe: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_croatia_en.pdf

Trotz der Verletzung internationaler Arbeitsstandards hält die griechische Regierung an der umstrittenen Reform fest – mit der Begründung des „Ausnahmestands, in dem sich Griechenland befindet“ – und wird sie frühestens 2015 wieder rückgängig machen.

In ähnlicher Weise wurde durch die Reformen in Spanien 2010 und 2012 für Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten die Möglichkeit einer einjährigen Probezeit geschaffen, die vom Kündigungsschutz ausgenommen ist. Dieser Fall scheint Artikel 30 der Charta der Grundrechte zu widersprechen, weil eine bestimmte Kategorie von Arbeitnehmern über einen längeren Zeitraum vom Kündigungsschutz ausgeschlossen wird (Bruun 2006: 352).

(ii) Entschädigung oder Wiedereinstellung?

Bei einer per Gerichtsurteil für ungerechtfertigt erklärten Kündigung kann der betroffene Arbeitnehmer entweder wieder eingestellt werden, so als wäre er nicht entlassen worden, oder eine Entschädigung erhalten. Wiedereingestellte Arbeitnehmer haben in der Regel Anspruch auf den Lohnrückstand und die ausstehenden Sozialversicherungsbeiträge, weshalb die Wiedereinstellung den Arbeitgeber eventuell (aber nicht zwangsläufig) mehr kostet als die Entschädigung. Die Entschädigung wird in Monaten nach der Höhe der vorherigen Bezahlung berechnet und kann von maximal 32 Monaten (Schweden) bis zu 16 Monaten (Frankreich) reichen, während in Estland und Polen eine niedrigere, aber über dem normalen Entgelt liegende Entschädigung, Abfindungen und/oder das vorzeitige Ausscheiden vor Ende der Kündigungsfrist anzutreffen sind. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten gesetzlich und/oder tarifvertraglich vereinbarte Ausnahmen vorsehen, für gewöhnlich während der Probezeit zu Beginn des Arbeitsverhältnisses (von einem Monat in Österreich bis zu einem Jahr in Belgien). Im Vereinigten Königreich hat der Arbeitnehmer erst nach zwei Jahren Beschäftigung Anspruch auf Kündigungsschutz. Dann gibt es noch Rechtsvorschriften zu den Fristen, innerhalb derer eine Klage wegen ungerechtfertigter Kündigung eingereicht werden kann und der Kündigungsschutz greift. Die EU- und EWR-Mitgliedstaaten schreiben zum Teil sehr kurze Fristen vor, sodass die Klage unmittelbar nach der Kündigung und nach Möglichkeit, bevor sie wirksam wird, eingereicht werden muss (z.B. Dänemark, Österreich, Slowenien und Ungarn) oder eine (viel) längere (Finnland, Island oder Frankreich bei Entlassung aus Personalgründen).

Die Rechtsvorschriften zur Entschädigung und Wiedereinstellung unterscheiden sich sehr von einem Land zum anderen: In Dänemark, Lettland, Norwegen, Österreich, Portugal und Tschechien hat der Arbeitnehmer zumeist Anspruch auf Wiedereinstellung, während die in Gesetzen und Tarifverträgen vorherrschende Lösung die Entschädigung zu sein scheint (zum Beispiel in Belgien, Estland, Frankreich, Luxemburg und Spanien), bei der der Arbeitnehmer möglicherweise nicht auf Wiedereinstellung klagt.

Die Mitgliedstaaten haben während der Finanz- und Wirtschaftskrise einige weitreichende Reformen verabschiedet, allen voran Spanien und Italien, wo durch eine drastische Reform versucht wurde, das Recht der Arbeitnehmer auf

Entschädigung bei Entlassung aus wirtschaftlichen Gründen einzuschränken. Des Weiteren wurden in Italien 2012 die Fälle, in denen die Wiedereinstellung gerichtlich angeordnet werden kann, auf schwerwiegende Tatbestände der ungerechtfertigten Kündigung begrenzt (Fälle von Diskriminierung, wo die Gründe durch einen Tarifvertrag ausdrücklich verboten werden, und Falschanschuldigungen durch den Arbeitgeber).

Die Höhe der Entschädigung wird üblicherweise gesetzlich geregelt und hängt vom Wochen- oder Monatslohn und der Betriebszugehörigkeit des Arbeitnehmers beim letzten Arbeitgeber ab. Auch hier gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. In der Finanz- und Wirtschaftskrise hat Spanien nach und nach die Rechtsvorschriften geändert, die die Entschädigungen regeln, und dabei die Höhe auf 33 Tage Lohn pro Jahr der Betriebszugehörigkeit gesenkt (von zuvor 45 Tagen). Diese Änderung betraf zunächst unbefristete Arbeitsverträge und gilt seit 2012 auch für befristete Verträge.

Im Falle Kroatiens sah die Weltbank eine vermeintlich arbeitnehmerfreundliche Ausrichtung der Arbeitsgerichte als Ursache für die „Starrheit des Arbeitsmarkts“. Nach kroatischem Arbeitsrecht müssen ohne gültigen Grund entlassene Arbeitnehmer wieder eingestellt oder in Höhe ihres Verdienstausfalls (bis zu 18 Monatslöhnen) entschädigt werden. Die Weltbank ist der Ansicht, dass die „letztgenannte Option die erwarteten Kosten einer Entlassung in die Höhe treibt (erwartete Kosten spiegeln die hohe Wahrscheinlichkeit wider, dass das Gericht zugunsten des entlassenen Arbeitnehmers urteilen wird) – eine einflussreiche, wirkungsvolle Abschreckung für Kündigungen. Dies wiederum beeinträchtigt die Fähigkeit der Arbeitgeber, die Größe und Zusammensetzung ihrer Belegschaft an sich ändernde Marktanforderungen anzupassen.“ Leider waren keine detaillierten Informationen zum Sachstand der Reform in Kroatien verfügbar.

In der Tschechischen Republik wurde mit der Reform von 2012 eine Änderung durchgeführt, die die gerichtliche Schlichtung wiedereinführt, falls ein Arbeitnehmer im Zusammenhang mit der Ungültigkeit einer Kündigung Lohnentschädigung fordert. Beträgt der Zeitraum, für den der Lohnausgleich gefordert wird, mehr als sechs Monate, kann das Gericht auf Antrag des Arbeitgebers eine andere Beschäftigung anrechnen, die der Arbeitnehmer in diesem Zeitraum ausgeübt hat, und die Entschädigung entsprechend kürzen.

Das neue ungarische Arbeitsgesetzbuch von Juli 2012 hat den Schutz vor ungerechtfertigter Kündigung durch die Abschaffung der generellen Verpflichtung zur Wiedereinstellung geschwächt (Kollonay-Lehoczky 2012). Der Arbeitgeber muss den Arbeitnehmer für alle Verluste entschädigen, die ihm infolge der ungerechtfertigten Kündigung entstehen. Die so gezahlte Entschädigung darf maximal zwölf Monaten Urlaubsgeld entsprechen. Auf Wunsch des Arbeitnehmers ist die Wiedereinstellung jedoch noch möglich, wenn bei der Entlassung die normale Kündigungsfrist nicht eingehalten wurde, der Kündigungsgrund diskriminierend war oder der betroffene Arbeitnehmer zum Kündigungszeitpunkt Arbeitnehmervertreter war.

In Slowenien wurde durch die Reform von März 2013 (seit April 2013 in Kraft) die Anforderung ausgesetzt, dass Arbeitgeber nachweisen müssen, dass sie vor der Entlassung versucht haben, den betroffenen Arbeitnehmer anderweitig im Unternehmen einzusetzen.

Das italienische Gesetz Nr. 92 vom 28. Juni 2012, das am 18. Juli 2012 in Kraft trat (auch als *Fornero-Reform* bekannt), ändert den in Artikel 18 des Arbeitnehmerstatuts verankerten Kündigungsschutz. Die frühere Version von Artikel 18 regelte, dass bei ungerechtfertigter Kündigung in Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten der betroffene Arbeitnehmer Anspruch auf Wiedereinstellung hatte. Der Arbeitgeber wurde darin außerdem verpflichtet, dem Arbeitnehmer eine Entschädigung in Höhe des Lohnausfalls vom Tag der Kündigung bis zur Wiedereinstellung zu zahlen. Die Entschädigung musste mindestens fünf Monatslöhne (auf Grundlage des gesamten Lohnpakets) betragen, zusätzlich zum normalen Entgelt gemäß Arbeitsvertrag. Arbeitnehmer mit Anspruch auf Wiedereinstellung hatten jedoch die Option, statt Wiedereinstellung eine Abfindung in Höhe von 15 Monatslöhnen (auf Grundlage des gesamten Lohnpakets) zu nehmen. Die Neufassung von Artikel 18 unterscheidet sich von der alten Fassung, weil das Rechtsmittel der Wiedereinstellung künftig auf schwerwiegende Fälle begrenzt ist. In anderen Fällen verhängt das Gesetz finanzielle Sanktionen in Höhe von 6 bis 24 Monatslöhnen des Arbeitnehmers, wenn es feststellt, dass ein Arbeitnehmer zu Unrecht entlassen wurde. Bei ungültiger oder mündlicher Kündigung oder bei Entlassung aus diskriminierenden Gründen gilt der Anspruch auf Wiedereinstellung weiter.

In Portugal schreibt das Gesetz über Kündigungen vom 8. September 2011 eine Entschädigung in Höhe von 20 Tagen pro Beschäftigungsjahr vor (anstatt vorher 30 Tagen), wobei die Höhe der Zahlungen das 12-fache der Referenzbasis (20 Tage pro Jahr) nicht übersteigen darf. Die neue Regelung gilt für Arbeitsverträge, die nach dem 1. November 2011 geschlossen wurden, bei Einzel- und Massenentlassungen, zeitweiliger Verlagerung, Insolvenz und Umstrukturierung. Der Vorschlag zur Schaffung eines Entschädigungsfonds scheiterte am Widerstand der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, wenn auch die Gründe unterschiedlich waren. Seit dem 1. Oktober 2013 wurde das Entschädigungssystem gemäß der Forderung der Troika nach mehr Flexibilität beim gesetzlichen Kündigungsschutz weiter ausgedünnt: Bei Arbeitnehmern, die nach dem 1. Oktober 2013 eingestellt werden, beträgt die Entschädigung bei einer Massenentlassung nur noch 12 Arbeitstage pro Jahr anstelle von 20 Tagen. Auch für befristete Verträge oder Arbeitnehmer, die aus anderen Gründen entlassen werden, wurden die Entschädigungen gekürzt, sodass sie nur noch 18 Tage für die ersten drei Jahre im Unternehmen betragen. Befristete Arbeitnehmer erhalten 18 Tageslöhne für jedes Beschäftigungsjahr im Unternehmen.

In den Niederlanden soll eine Vereinbarung zwischen der Regierung und den Sozialpartnern von April 2013 die Entschädigung bei ungerechtfertigter Entlassung auf maximal einen halben Monatslohn pro Jahr der Betriebszugehörigkeit mit einem Höchstbetrag von 75.000 Euro begrenzen.

In Estland beschneidet das neue Arbeitsgesetzbuch von Juli 2009 die den Gerichten bei ungerechtfertigter Entlassung zur Verfügung stehenden Maßnahmen drastisch, da für die Wiedereinstellung (mit wenigen Ausnahmen) eine Einigung zwischen Arbeitgeber und dem entlassenen Arbeitnehmer erforderlich ist. Außerdem wurde die dem Arbeitnehmer zustehende Entschädigung um die Hälfte gekürzt.

(iii) Vorgerichtliche Beilegung von Rechtsstreitigkeiten/vorgerichtliche Schlichtung
Die Gesetzgebung und/oder Tarifverträge vieler EU- und EWR-Staaten sehen vorgerichtliche Mechanismen zur Beilegung von Rechtsstreitigkeiten vor, um den Parteien zu helfen, ihre Konflikte zu lösen, bevor sie klagen (außer in Belgien, Frankreich, Island, Österreich, Polen, Portugal und Ungarn). Die (Arbeits-)Gerichte berücksichtigen in der Regel vorgerichtliche Verhandlungen bei der Beurteilung ungerechtfertigter Kündigungen. In Italien, Schweden und Spanien ist der Versuch der vorgerichtlichen Lösung Vorbedingung für ein Gerichtsverfahren.

In der Tschechischen Republik trat das Schlichtungsgesetz, das Schlichtungsvereinbarungen bindend macht, am 9. Januar 2012 in Kraft. Die Durchsetzung der Schlichtung erfordert jedoch einen Notar und die Zustimmung, dass die Vereinbarung Teil der gerichtlichen Lösung sein kann.

In Griechenland wurde die Schlichtungsstelle (OMED) durch das Gesetz 3899/2010 erheblich geschwächt. Es verfügt, dass bei einer gescheiterten Schlichtung nicht nur die Gewerkschaften, sondern auch der Arbeitgeber die Sache einseitig an ein Schiedsgericht verweisen können, wenn die andere Partei den Vorschlag des Schlichters nicht akzeptiert. Was den Geltungsbereich des Schiedsverfahrens betrifft, bedeuten die Neuregelungen eine große Einschränkung: Der Schiedsspruch darf nur einen monatlichen oder täglichen Mindestlohn festlegen. Andere Beschäftigungsbedingungen – wie die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, die Kündigungsgründe, Kündigungsverfahren und Abfindung – dürfen nicht mehr in Schiedssprüchen geregelt werden.

Im spanischen Tarifvertrag vom 7. Februar 2012 wird das öffentliche Schlichtungs- und Schiedssystem für Tarifaueinandersetzungen (SIMA) geändert. Der Vertrag ermöglicht den Rückgriff auf alternative Konfliktbeilegungsmechanismen, wenn Konflikte im Rahmen der Anhörung der Arbeitnehmervertreter über die Anwendung der Rücktrittsklausel im Unternehmen (d.h. der Arbeitgeber möchte aus wirtschaftlichen Gründen Lohnerhöhungen nicht durchführen, die in einem Tarifvertrag auf höherer Ebene festgelegt sind) auftreten oder eine Betriebsvereinbarung ausgehandelt wird, die von Regelungen auf höherer Ebene abweicht. Um Tarifverhandlungen auf Branchenebene zu fördern, sieht der Tarifvertrag zweitens auch vor, dass die Parteien eines Branchentarifvertrags den zwingenden Rückgriff auf ein Schiedsverfahren verfügen können, wenn die Verhandlungen über die Erneuerung des Tarifvertrags festgefahren sind. Der Vertrag enthält außerdem Empfehlungen für so genannte paritätische Tarifkommissionen (*comisiones paritarias*), die neben den Modalitäten für

die Beilegung von Streitigkeiten über die Anwendung oder Auslegung jetzt auch über die Modalitäten zur Lösung von Auseinandersetzungen befinden, die bei Anhörungen über wesentliche Veränderungen der Arbeitsbedingungen oder Rücktrittsklauseln auftreten.

In Italien wurde bei der Reform von 2010 bereits die Möglichkeit (Artikel 31) geschaffen, im Arbeitsvertrag eine Schiedsklausel aufzunehmen, die festlegt, dass mögliche Streitigkeiten über einen Schiedsspruch beigelegt werden, womit Arbeitnehmer darauf verzichten, ihre Rechte in einem Gerichtsverfahren durchzusetzen. Mit der Reform von Juli 2012 wurde ein schnelleres und abgespecktes Verfahren für die Beilegung von Streitigkeiten eingeführt, vor allem mit der Änderung des Artikels 18 (siehe 2.1.4 (ii) oben).

In Frankreich wurde bei der Reform des Arbeitsgesetzbuchs von 2013 eine spezielle Anweisung zur Entschädigung von Arbeitnehmern in vorgerichtlichen Schlichtungsverfahren eingeführt, die geringer ist als die Standardentschädigung, die von Gerichten gewährt wird, wenn der Richter die Kündigung für ungerechtfertigt einstuft.

2.1.5 Zugang zur Gerichtsbarkeit – Rechtsmittel

Kann die Auseinandersetzung zwischen den Parteien nicht vorgerichtlich beigelegt werden, können Arbeitnehmer eine Klage wegen ungerechtfertigter Entlassung bei Gericht einreichen. Die erste Verfahrensstufe beinhaltet jedoch zumeist eine Schlichtung mit dem Ziel, auf dem Verhandlungsweg eine Lösung zu finden, wobei in Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und Ungarn ein Selbstaustritt möglich ist. Bei erfolgreicher Schlichtung ist die Vereinbarung für die Parteien bindend. Gegen das Gerichtsurteil kann in den meisten Mitgliedstaaten (mit Ausnahme einiger nordischer Länder) vor einem (Arbeits-)Gericht höherer Instanz Berufung eingelegt werden. In den meisten EU- und EWR-Staaten mit Ausnahme von Finnland, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Slowenien, der Slowakei und der Tschechischen Republik gibt es vereinfachte Verfahren für arbeitsrechtliche Streitigkeiten. Außerdem liegt in den meisten Mitgliedstaaten (außer Dänemark, Frankreich, Irland, Polen, der Tschechischen Republik und Vereinigtem Königreich) die Beweislast beim Arbeitgeber mit der Begründung, dass der Arbeitgeber besseren Zugang zu Informationen hat und außerdem Kündigungen den Rechtsvorschriften entsprechen müssen und daher eine Rechtfertigung erfordern.

Der Schutz vor ungerechtfertigter Kündigung berührt die Frage der Rechtshilfe im Hinblick auf den Zugang zur Gerichtsbarkeit. Jedoch können die (i) erforderliche Beschäftigungsdauer (Sperrfrist), nach der ein Gerichtsverfahren möglich ist, (ii) die Frist für das Einreichen einer Klage und (iii) die erforderlichen Gebühren die Möglichkeiten eines Arbeitnehmers, die Rechtsmittel in Anspruch zu nehmen, behindern.

(i) Sperrfrist

Eine Mindestbeschäftigungsdauer, die für die Klage wegen ungerechtfertigter Entlassung nötig ist, ist in den EU-Mitgliedstaaten außer im Vereinigten Königreich nicht üblich.

Im Vereinigten Königreich wurde der ohnehin schon geringe Schutz durch die Einführung einer längeren Sperrfrist, bevor eine Klage wegen ungerechtfertigter Kündigung eingereicht werden kann, weiter geschwächt. Es wurde außerdem eine Gebühr für die Gerichtsklage eingeführt. Im Rahmen einer umfassenden Prüfung des Beschäftigungsrechts, die im April 2012 begann, wurde das System der Arbeitsgerichte geändert. Ein Aspekt der Reform ist die Verdopplung der Sperrfrist auf zwei Jahre für alle Einstellungen ab dem 6. April 2013, um sie mit der bei Abfindungsklagen greifenden Anforderung zur Betriebszugehörigkeit zu vereinheitlichen. Das erklärte Ziel ist, die Anzahl der Klagen vor Gericht zu reduzieren und Unternehmen zu ermutigen, mehr einzustellen (Ewing und Hendy 2012: 115–121). Für Arbeitnehmer, die schon vor dem Stichtag beschäftigt waren, bleibt die aktuelle Sperrfrist von einem Jahr bestehen. Die gleiche Sperrfrist gilt für das Recht auf schriftliche Angabe von Gründen. Wie jedoch bereits vom EuGH 1999 festgestellt wurde, als die Sperrfrist zwei Jahre betrug (C-167/97 vom 9. Februar 1999), könnte sich diese Maßnahme als diskriminierend für bestimmte Altersgruppen erweisen, vor allem junge Menschen, die auf den Arbeitsmarkt kommen. Außerdem ist die Begründung hinter der Reform der Sperrfrist für Klagen wegen ungerechtfertigter Kündigung – die Beseitigung von Rechtsvorschriften zur ungerechtfertigten Kündigung, die als Einstellungshemmnis für Arbeitgeber gesehen werden – fragwürdig, wie Palmer (2011) gezeigt hat. Eine Folgenabschätzung der britischen Regierung zur Reform enthält keine Einschätzung, wie viele Arbeitsplätze durch die Reform entstehen könnten.⁴¹ Des Weiteren gab es schon früher ähnliche Reformen und sie haben die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt: So war zum Beispiel im Mai 1999, als die Sperrfrist für Klagen wegen ungerechtfertigter Kündigung von zwei Jahren auf ein Jahr verkürzt wurde, kein merklicher Anstieg der Arbeitslosigkeit zu beobachten.

(ii) Klagefrist

Auch hier sind große Unterschiede im Kündigungsschutz zwischen den Mitgliedstaaten festzustellen. Einige haben die Frist für das Einreichen von Klagen als Mittel gegen die vermeintlich zu langen Entlassungsverfahren verkürzt: Portugal von einem Jahr auf 60 Tage und Italien auf 60 Tage nach Kündigung.

In Frankreich⁴² wurde am 14. Mai 2013 eine Reform auf Basis des im Januar 2013 zwischen den Sozialpartnern verhandelten branchenübergreifenden

41. Siehe: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/employment-matters/docs/r/11-511-resolving-workplace-disputes-consultation>

42. Siehe: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2010635%202013%20REV%201>

Tarifvertrags beschlossen. Dieser behandelt die Rechtsunsicherheit bei Entlassungen und bietet mehr Flexibilität für die Arbeitgeber, indem die Frist für das Einreichen einer Klage nochmals verkürzt wird, um die Entlassungskosten für Arbeitgeber zu verringern, aber auch die Möglichkeit für die Gerichte beschränkt wird, in Managemententscheidungen einzugreifen (Sachs 2013, 9). Des Weiteren können sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer in einem gemeinsamen Schiedsverfahren auf eine Einmalsumme einigen, die im Erlass vom 2. August 2013 (Nr. 2013-721) geregelt wird und sich nach der Betriebszugehörigkeit richtet. Diese deckt den Schaden ab, der dem Arbeitnehmer durch die Entlassung entsteht, und verbindet somit die Abfindung im Kündigungsfall und die Entschädigung für ungerechtfertigte Kündigung.

In Italien wurde im Rahmen der „Arbeitsmarktreform für Wachstum“ vom 27. Juni 2012 ein Sonderverfahren für Arbeitsstreitigkeiten eingeführt, das Artikel 18 des Arbeitnehmerstatuts abändert und ein neues zweistufiges Verfahren festlegt: Der „Notfallschutz“ ermöglicht es dem Richter, innerhalb von 40 Tagen (statt 60 Tagen) eine erste Anhörung bei Einspruch eines Arbeitnehmers gegen seine Kündigung abzuhalten. Der Richter kann in einer Verfügung sofort darüber entscheiden, ob der Einspruch zulässig ist oder zurückgewiesen wird. Zweitens wurde durch die Reform die Möglichkeit geschaffen, Einspruch gegen die Verfügung einzulegen.

(iii) Gerichtsgebühren

Im Allgemeinen berechnen Arbeitsgerichte keine Verfahrenskosten (zum Beispiel Gebühren oder Verwaltungskosten), wobei die Kosten des Gerichtsverfahrens von der unterlegenen Partei zu tragen sind (vor allem die Rechtskosten der anderen Partei). In den meisten Mitgliedstaaten ist Rechtshilfe in verschiedenen Formen verfügbar, außer in Irland, der Tschechischen Republik und dem Vereinigten Königreich, zusätzlich zu Rechtsberatung durch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die ihre Mitglieder unterstützen.

Gebührensyste \ddot{u} me für das Einreichen einer Klage wegen ungerechtfertigter Kündigung sind in den Mitgliedstaaten der EU nicht üblich.

Bei der jüngsten Änderung des Arbeitsrechts im Vereinigten Königreich, die am 7. Oktober 2013 bei der Reform der Arbeitsgerichte in Kraft trat, wurden Gerichtsgebühren von 150 £ (etwa 180 €) bis 250 £ (etwa 303 €) für das Einreichen einer Klage und eine weitere Gebühr in Höhe von 1.000 £, falls es in der Rechtssache zu einer Anhörung kommt, eingeführt. Bei Fällen, in denen die Entschädigung eine Summe von 30.000 £ (etwa 36.000 €) übersteigt, können diese noch höher sein. Die Gebühren werden dem Kläger nur erstattet, wenn die Klage erfolgreich ist. Wie Knight und Latreille (Knight und Latreille 2000: 723–744) und Ewing und Hendy (Ewing und Hendy 2012: 115–121) aufzeigen, sollen solche Entwicklungen die Rechtshilfe von Gerichtsverfahren zu vorgerichtlichen Einigungen verlagern, wo Arbeitnehmer mit wenig Verhandlungsgewicht (wie Frauen, Geringqualifizierte, Teilzeitbeschäftigte und Geringverdiener) und/oder mit wenig Unterstützung seitens der

Gewerkschaft oder Arbeitnehmervertreter – infolge der Unternehmenspolitik – eher dazu neigen, ihre Rechtsstreitigkeiten in der Schlichtungsphase beizulegen als vor Gericht zu gehen. Damit riskieren sie ein schlechteres Ergebnis und, wie Venn zeigt (Venn 2009), ist es wahrscheinlich, dass sie die Kündigung im Gegenzug für eine höhere Zahlung akzeptieren.

In Schweden wurde am 28. September 2012 der Bericht einer Regierungsuntersuchung zu Entlassungen vorgestellt (SOU 2012: 62, Uppsägningstvist En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare). Deren Ziel war, die Vorschriften zu kündigungsrechtlichen Auseinandersetzungen zu ändern und Vorschläge vorzustellen, wie man die Kosten für die Arbeitgeber senken und die Beschäftigung fördern kann. Der Bericht schlägt drei Änderungen des Gesetzes zum Kündigungsschutz (1982: 80) vor, die „die Abwicklung von Entlassungsrechtsstreiten beschleunigen sollen, um die Kosten für die Arbeitgeber zu senken und den Kündigungsschutz und die Rechte der Arbeitnehmer zu wahren.“ Die erste Änderung soll die Dauer eines Arbeitsverhältnisses während eines laufenden Verfahrens über die Gültigkeit der Entlassung auf maximal ein Jahr begrenzen. Die zweite Änderung sieht vor, dass die finanzielle Entschädigung, die nach Paragraph 39 des Kündigungsschutzgesetzes (1982: 80) gezahlt wird, im Verhältnis zur Anzahl der Beschäftigten des Arbeitgebers verringert wird. Außerdem ist es nicht mehr möglich, eine betriebsbedingte Kündigung für nichtig zu erklären, weil es der Arbeitgeber versäumt hat, für den betroffenen Arbeitnehmer einen alternativen Arbeitsplatz im Unternehmen zu finden.

2.2 Anforderungen bei Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen

Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen gehören zu den „unmittelbarsten und sichtbarsten Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise“ (Muller 2011). In dieser Situation und in Krisenzeiten allgemein legt das Arbeitsrecht die Rechtsvorschriften fest, die „unter Berücksichtigung der Notwendigkeit einer ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in der Gemeinschaft [...] den Schutz der Arbeitnehmer [...] verstärken“, um „zu einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft zu führen.“⁴³ Eine solche Verbesserung muss ggf. auch die Weiterentwicklung bestimmter Aspekte der Beschäftigungsvorschriften betreffen, wie die Verfahren für Massenentlassungen und Insolvenzen.⁴⁴ Der Kündigungsschutz sollte natürlich weitestgehend die negativen Folgen von Massenentlassungen für die Arbeitnehmer mindern. Die jüngsten Reformen des Arbeitsrechts haben den Kündigungsschutz für die Arbeitnehmer bei

43. Erwägungsgründe 2 und 7 der Richtlinie 98/59/EG vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen.

44. Erwägungsgründe 7 und 8 der Richtlinie 98/59/EG vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen.

Massenentlassungen jedoch eher gelockert. In einigen EU-Mitgliedstaaten wurden zuletzt Reformen durchgeführt und laufen zum Teil noch, wie in Frankreich, den Niederlanden, Portugal, Slowenien und dem Vereinigten Königreich.

2.2.1 Erweiterung der Definition von Massenentlassungen aus wirtschaftlichen Gründen

Die Definition von Massenentlassungen aus wirtschaftlichen Gründen ist von besonderer Bedeutung, da sie eine Reihe rechtlicher Verpflichtungen und besonderer Verfahren umfasst, die zu beachten sind, wie die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmervertreter, die Meldepflicht gegenüber öffentlichen Behörden mit dem Ziel, in Absprache mit dem Arbeitgeber Alternativen zur Entlassung zu suchen, und die Aufstellung eines Sozialplans. Nach Artikel 1 der Richtlinie 98/59/EG über Massenentlassungen, die in den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt wurde, sieht der Kündigungsschutz eine quantitative Definition vor, die die Anzahl der betroffenen Arbeitnehmer oder einen prozentualen Anteil der Arbeitnehmer eines Betriebs mit einem bestimmten Zeitraum verbindet.⁴⁵

Diese Schwellen wurden in Griechenland in einer Reform 2010 geändert (Gesetz 3863/2010), sodass Kündigungen nun als Massenentlassungen gelten, wenn mehr als sechs Beschäftigte in Betrieben mit 20 bis 150 Mitarbeitern über einen Zeitraum von 30 Tagen ihren Arbeitsplatz verlieren, im Vergleich zum vorherigen Schwellenwert von vier Mitarbeitern in Betrieben mit 20–200 Beschäftigten. Die Grenze wird bei 5 Prozent der Mitarbeiter bzw. bei Betrieben mit über 150 Beschäftigten bei mehr als 30 Arbeitnehmern angelegt, gegenüber vorher 2 bis 3 Prozent der Belegschaft und 30 Mitarbeitern in Betrieben mit über 200 Mitarbeitern (Palli 2013).

Die Reform der Verfahren für Massenentlassungen in Frankreich wird im Fahrplan (der „Roadmap“) für Sozialreformen erwähnt, die beim „Großen Sozialgipfel“, der im Juli 2012 auf Initiative der französischen Regierung unter Beteiligung der nationalen Sozialpartner stattfand, vorgestellt wurde. Ziel der Reform ist, den Kündigungsschutz flexibler zu machen, wobei Massenentlassungen das letzte Mittel sein sollen. Nach dem Gipfel initiierte die Regierung eine Anhörung der nationalen Sozialpartner zur Beschäftigungssicherung (*sécurisation de l'emploi*). Ein Leitliniendokument

45. Art. 1 (a) der Richtlinie 98/59/EG lautet: „Massenentlassungen sind Entlassungen, die ein Arbeitgeber aus einem oder mehreren Gründen, die nicht in der Person der Arbeitnehmer liegen, vornimmt und bei denen nach Wahl der Mitgliedstaaten die Zahl der Entlassungen, (i) entweder innerhalb eines Zeitraums von 30 Tagen:
- mindestens 10 in Betrieben mit in der Regel mehr als 20 und weniger als 100 Arbeitnehmern,
- mindestens 10 v. H. der Arbeitnehmer in Betrieben mit in der Regel mindestens 100 und weniger als 300 Arbeitnehmern,
- mindestens 30 in Betrieben mit in der Regel mindestens 300 Arbeitnehmern
(ii) oder innerhalb eines Zeitraums von 90 Tagen mindestens 20, und zwar unabhängig davon, wie viele Arbeitnehmer in der Regel in dem betreffenden Betrieb beschäftigt sind, beträgt.“

des Arbeitsministeriums nennt als eine Priorität eine mögliche Reform der Verfahren für Massenentlassungen, um Programme zu entwickeln, die es den Unternehmen ermöglichen, Arbeitnehmer weiter zu beschäftigen anstatt sie zu entlassen. Zu diesem Zweck sollen die bestehenden Kurzarbeitsmaßnahmen verbessert und Rechtsvorschriften zu Betriebsvereinbarungen verabschiedet werden, die vor allem dazu dienen, wirtschaftlich schwierige Situationen zu bewältigen.

In der Slowakei wurde bei der Reform des Arbeitsgesetzbuchs im September 2011 der Bezugszeitraum für Massenentlassungen von 90 Tagen auf 30 Tage verkürzt und die Schwelle der betroffenen Arbeitnehmer von 20 auf 10 Entlassungen gesenkt.

In Portugal wurde am 18. Januar 2012 eine tripartistische Einigung erzielt („Kompromiss für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“), die eine ganze Reihe von Maßnahmen zur Wachstumsförderung, Beschäftigung und aktiven Arbeitsmarktpolitik beinhaltet. Sie legt Schritte zur Änderung des Arbeitsgesetzbuchs fest, wie in der Absichtserklärung gefordert: (i) Bei betriebsbedingten Kündigungen kann der Arbeitgeber die Kriterien, die zu Entlassungen führen, selbst festlegen – aber sie dürfen nicht diskriminierend sein. Die Anhörung der Arbeitnehmervertreter wird gestärkt. (ii) Bei fehlender Eignung für einen Arbeitsplatz kann „eine wesentliche Veränderung in der Arbeit des Beschäftigten, die zu einem Rückgang der Produktivität, Qualität oder zu wiederholten Fehlern oder gefährlichen Situationen für den Arbeitnehmer oder Dritte führt“, ohne vorherige Änderungen in den Produktionsmethoden, zu einer Kündigung führen. Jedoch sind Fortbildungsmaßnahmen, eine Einarbeitungszeit und Beweise für die Veränderungen in der Arbeitsleistung des Beschäftigten Vorbedingungen für die Kündigung, auch wenn dies in der Absichtserklärung nicht vorgesehen war. In beiden Fällen ist das Unternehmen nicht mehr verpflichtet, einen anderen Arbeitsplatz anzubieten.

Das spanische Gesetz Nr. 35/2010 führt eine neue Definition der Entlassungsgründe ein. Der Arbeitgeber muss bei Massen- und Einzelentlassungen nur eine angemessene Verbindung zwischen einer organisatorischen, produktionsbezogenen oder technischen Änderung einerseits und einer Verbesserung der Unternehmenssituation andererseits nachweisen. Das Konzept der „Angemessenheit“ gab es vorher nicht und es soll Arbeitgeber ermutigen, zum Mittel der rechtmäßigen Entlassung zu greifen (mit Anspruch auf 20 Tage Entschädigung pro Arbeitsjahr) anstatt sich automatisch für ungerechtfertigte Entlassungen zu entscheiden, die zu Entschädigungen in Höhe von 45 Tageslöhnen für jedes Arbeitsjahr führen. Die genaue Auslegung des neuen Rechtsakts liegt jedoch bei der Justiz und den Arbeitsbehörden, die Massenentlassungen genehmigen oder ablehnen müssen, wenn es keinen Tarifvertrag gibt.

Das spanische Gesetz Nr. 3/2012, das am 13. Februar in Kraft trat, sieht vereinfachte Modalitäten für Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen vor, die mit 20 Tagen pro Jahr entschädigt werden. Unternehmen können

von Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen Gebrauch machen, wenn sie eine Verschlechterung ihrer Geschäftslage verzeichnen, z. B. tatsächliche oder erwartete Verluste, oder wenn die Höhe der in Rechnung gestellten Beträge oder Umsätze in drei aufeinanderfolgenden Quartalen sinkt. Das Ziel des Gesetzgebers ist größere Rechtssicherheit bei Entlassungen, um die Kontrolle des Richters auf die rein wirtschaftliche Lage des Unternehmens zu beschränken, und so den Kündigungsschutz zu umgehen, der sicherstellen soll, dass die Entlassung nur das letzte Mittel oder die *ultima ratio* ist. Das Gesetz eröffnet auch die Möglichkeit von Massenentlassungen in öffentlichen Organisationen. Unternehmungen und Organisationen der öffentlichen Hand können aus wirtschaftlichen, technischen, organisatorischen oder produktionstechnischen Gründen Personal abbauen, was bis dato rechtlich nicht möglich war. Mit dieser Maßnahme soll es leichter werden, die Größe der Verwaltung an die geänderte Haushaltslage anzupassen.

Im Vereinigten Königreich wurde Anfang 2013 eine Änderung des Gesetzes von 1992 zu den Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen (Trade Union and Labour Relations [Consolidation] Act 1992 [Amendment] Order 2013) beschlossen, das zu einer weitreichenden Änderung der Rechtsvorschriften zu Massenentlassungen ab 6. April 2013 führte. Das neue Gesetz soll den Arbeitgebern mehr Flexibilität geben, um auf wirtschaftliche Probleme zu reagieren, indem sie viele Arbeitnehmer in kürzerer Zeit entlassen können. Die Gesetzesänderungen verkürzen den Zeitraum für die Anhörung der Arbeitnehmervertreter bei Massenentlassungen von mindestens 100 Arbeitnehmern vor Ankündigung der ersten Kündigungen von 90 Tagen auf 45 Tage. Die Schwelle von 30 Tagen vor Ankündigung der ersten Massenentlassungen von 20 bis 30 Mitarbeitern bleibt unverändert. Des Weiteren müssen bei der Anhörung der Arbeitnehmervertreter keine Informationen zu gekündigten befristeten Arbeitsverhältnissen erteilt werden, wenn sie Teil der Massenentlassung sind. Für befristete Arbeitsverhältnisse, die nicht bei Massenentlassungen gekündigt werden, bleibt die Verpflichtung bestehen.

In Belgien sieht das neue Gesetz vom 27. September 2013, das den einheitlichen Status für gewerbliche und angestellte Arbeitnehmer einführt, (mit wenigen Ausnahmen) keine Verpflichtung des Arbeitgebers vor, Entlassungen zu begründen. Die Arbeitnehmer genießen noch nicht einmal besonderen Schutz vor willkürlicher Entlassung. Diese Flexibilität wird durch eine besonders lange Kündigungsfrist ausgeglichen. Die Arbeitnehmerseite sollte bis zum 31. Oktober 2013 einen Tarifvertrag im Nationalen Arbeitsrat (Conseil National du Travail) unterzeichnen, der die Entlassungsgründe für alle Arbeitnehmer regelt und damit Artikel 63 des Gesetzes vom 3. Juli 1978 über missbräuchliche Kündigungen gewerblicher Arbeitnehmer außer Kraft setzt.

2.2.2 Wie hat sich die Krise auf die Pflicht zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmervertreter ausgewirkt?

Artikel 2 der Richtlinie 98/59/EG besagt in Absatz (1): „Beabsichtigt ein Arbeitgeber, Massenentlassungen vorzunehmen, so hat er die Arbeit-

nehmervertreter rechtzeitig zu konsultieren, um zu einer Einigung zu gelangen.“ Absatz (2) nennt die Ziele: „Diese Konsultationen erstrecken sich zumindest auf die Möglichkeit, Massenentlassungen zu vermeiden oder zu beschränken, sowie auf die Möglichkeit, ihre Folgen durch soziale Begleitmaßnahmen, die insbesondere Hilfen für eine anderweitige Verwendung oder Umschulung der entlassenen Arbeitnehmer zum Ziel haben, zu mildern.“

In Spanien wurde die Dauer für die Anhörung der Arbeitnehmervertreter durch die Reform von 2010 in Betrieben mit mehr als 50 Arbeitnehmern auf 30 Tage begrenzt und in Betrieben mit weniger als 15 Arbeitnehmern auf 15 Tage. Außerdem können sich die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter anstelle der Anhörung für Schlichtung und ein Schiedsverfahren entscheiden, wobei die Verwaltungsbehörde die Massenentlassungen genehmigt, wenn die beiden Parteien eine Einigung erzielen.

In Rumänien wurde das Arbeitsgesetzbuch über das Gesetz Nr. 40/2011 vom 1. Mai 2011 geändert, das die Abschaffung einer Reihe von Schutzbestimmungen für Gewerkschaftsführer vorsieht, darunter das Verbot, sie innerhalb von zwei Jahren nach Ende ihrer Amtszeit oder während ihrer Amtszeit aus Gründen zu entlassen, die nicht in der Person des jeweiligen Arbeitnehmers liegen. Diese Rechtsvorschrift wurde jedoch geändert, um das umstrittene Gesetz über den Sozialdialog mit der Nr. 62/2011 abzuändern. Die wichtigste vorgeschlagene Änderung besteht darin, wieder mehr Schutz für Gewerkschaftsführer vorzusehen (ihre Entlassung ist während ihrer Amtszeit und zwei Jahre nach Ende derselben verboten).

Am 8. November 2011 veröffentlichte die ILO ihr technisches Memorandum (ILO 2011a) zum Entwurf des ungarischen Arbeitsgesetzbuchs, in dem sie mehrere Bestimmungen zu Massen- und Einzelentlassungen kritisiert, die den Verpflichtungen Ungarns aus verschiedenen ILO-Übereinkommen zuwiderlaufen. Mehrere Kommentare beziehen sich auf die Regelung für Massenentlassungen: Die ILO bemerkt zu Kapitel 6 (Paragrafen 71 bis 76) des ungarischen Arbeitsgesetzentwurfs, dass der Arbeitgeber bei der Anhörung der Arbeitnehmervertreter nicht verpflichtet ist, spezifische Gründe für eine Massenentlassung anzugeben. Das ungarische Arbeitsgesetzbuch sagt nur, dass Massenentlassungen im Zusammenhang mit der Unternehmensaktivität des Arbeitgebers stehen müssen. Dies widerspricht dem ILO-Übereinkommen Nr. 158 und Empfehlung Nr. 166 (Artikel 24). Es liegen keine Informationen vor, ob der Entwurf des Arbeitsgesetzbuchs entsprechend geändert wurde.

Die französische Reform vom 14. Mai 2013 ändert die Rechtsvorschriften zu Massenentlassungen noch weiter, indem sie Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung in Unternehmen zulässt, die in schweren wirtschaftlichen Schwierigkeiten stecken. Bei solchen Vereinbarungen ist der Arbeitgeber verpflichtet, die Arbeitnehmer während der Laufzeit (maximal zwei Jahre) nicht zu entlassen. Im Gegenzug verpflichten sich die Arbeitnehmer, geänderten Arbeitszeiten und Entgelten zuzustimmen, solange rechtliche Mindeststandards gewahrt sind. Solche Vereinbarungen

führen zur Abänderung einzelner Arbeitsverträge. Vor der Reform und im Falle der Ablehnung durch die Arbeitnehmer musste der Arbeitgeber Massenentlassungen ankündigen. Durch die Reform gilt die Kündigung als Einzelentlassung, die nicht der Unterrichtung und Anhörung durch die Arbeitnehmervertreter unterliegt, was im Widerspruch zu Artikel 2 (1) der Richtlinie steht.

Im Vereinigten Königreich wurden Entwürfe für Rechtsvorschriften veröffentlicht, die die britische Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie von 2006 zum Betriebsübergang (Transfer of Undertakings – TUPE) ändern. Diese sehen von Januar 2014 an weitreichende Änderungen beim Unterrichtungs- und Anhörungsverfahren und beim Schutzzumfang vor, vor allem bei Entlassungen. Bestimmungen zur Änderung der Massenentlassungsgesetzgebung legen fest, dass die Anhörung durch den Erwerber vor dem Übergang als Anhörung im Rahmen der Massenentlassungen gilt, sofern der Veräußerer zustimmt. Außerdem können Betriebe mit weniger als zehn Beschäftigten diese direkt über den Betriebsübergang anhören, wenn es keine anerkannte Gewerkschaft oder bestehende Arbeitnehmervertretung gibt.

Weitere Veränderungen kommen hinzu, wie die Eingrenzung des Schutzzumfangs beim Betriebsübergang, sodass relevante Schutzmechanismen nur dann greifen, wenn der Grund für die Entlassung oder Vertragsänderung der Betriebsübergang selbst ist. Der zusätzliche Grund, wo die Kündigung mit dem Betriebsübergang „zusammenhängt“, fällt weg. Darüber hinaus kann der neue Arbeitgeber bestehende Bestimmungen in Arbeitsverträgen genauso wie der Veräußerer nutzen, um Vertragsbedingungen zu ändern. Des Weiteren kann der Arbeitgeber durch den Gesetzesentwurf das Urteil umgehen, dass „Kündigungen aufgrund des Arbeitsorts“ automatisch als ungerechtfertigt eingestuft werden – wie es derzeit ist – wenn im Zusammenhang mit einem Betriebsübergang der Einsatzort oder Arbeitsinhalt von Arbeitnehmern geändert werden. Diese werden nun durch die Angabe eines „wirtschaftlichen, technischen oder organisatorischen Grunds, der zu Veränderungen in der Belegschaft führt“ abgedeckt.

In einem interessanten Präzedenzfall bestätigte das oberste spanische Gericht in der Rechtssache *Talleres López Gallego* am 20. März 2013,⁴⁶ dass das neue Arbeitsgesetzbuch vom 10. Februar 2012 das Verfahren zur Unterrichtung und Anhörung zwar vereinfacht, es aber nicht nur eine Formalie sei und bei Massenentlassungen die Arbeitnehmer bei der Erstellung eines Sozialplans in angemessener Weise zu unterrichten und anzuhören sind.

2.2.3 Kriterien für die Auswahl der zu entlassenden Arbeitnehmer

2 (3) (v) der Richtlinie 98/59/EG lautet: „Damit die Arbeitnehmervertreter konstruktive Vorschläge unterbreiten können, hat der Arbeitgeber ihnen

46. Siehe: <http://www.planetlabor.com/wp-content/uploads/2013/04/Arr%C3%AAt-de-la-Cour-supr%C3%A4me.pdf>

rechtzeitig [...] die zweckdienlichen Auskünfte zu erteilen [...]: (v) die vorgesehenen Kriterien für die Auswahl der zu entlassenden Arbeitnehmer, soweit die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Praktiken dem Arbeitgeber die Zuständigkeit dafür zuerkennen.“

In Estland sieht das neue Arbeitsgesetz von 2009 keine detaillierte Liste von Auswahlkriterien mehr vor. Stattdessen schreibt das neue Gesetz vor, dass im Auswahlverfahren der Grundsatz der Gleichbehandlung gewahrt bleiben muss. Arbeitnehmervertreter und Arbeitnehmer mit Kindern unter drei Jahren haben Vorrang bei der Sozialauswahl (siehe Müller 2011: 9).

In Rumänien wurde die Reform des Arbeitsgesetzbuchs über das Gesetz Nr. 40/2011 vom 1. Mai 2011 verabschiedet, das vorschreibt, dass der Arbeitgeber bei Massenentlassungen dem Kriterium der Arbeitsleistung Vorrang vor sozialen Kriterien geben kann, wie es vorher der Fall war. Die Rechtsvorschriften für Massenentlassungen gelten außerdem nicht mehr für die Bediensteten des öffentlichen Sektors.

Im Vereinigten Königreich wurde durch Präzedenzfälle 2009–2010 das Auswahlkriterium „*Last in, first out*“ (zuletzt eingestellt, zuerst entlassen) hinterfragt. Dies gilt nur dann als zulässig, wenn es im Tarifvertrag festgelegt ist und unter der ausdrücklichen Bedingung, dass es nicht das einzige Kriterium ist, das im Auswahlprozess zum Tragen kommt. Sonst kann gegen dieses Kriterium wegen indirekter Altersdiskriminierung Einspruch eingelegt werden. Darüber hinaus sollte das Kriterium des Fehlstands oder Urlaubs, vor allem im Hinblick auf Krankheit oder Mutterschaft, mit Vorsicht angewendet werden, da es als Diskriminierung auf Grundlage der Gesundheit, des Geschlechts oder der Mutterschaft eingestuft werden könnte.

In Schweden gibt es Ausnahmen vom Rechtsgrundsatz der Auswahl auf Grundlage der Betriebszugehörigkeit. In Betrieben mit weniger als zehn Mitarbeitern hat der Arbeitgeber die Ermessensentscheidung, zwei Arbeitnehmer von der Regel auszunehmen. Ein Arbeitsgericht urteilte 2009, dass der Grundsatz nicht für Arbeitnehmer gilt, die alternative Stellenangebote ablehnen, die im Hinblick auf das Entgelt und die Verantwortung zumutbar sind.

In ihrem technischen Memorandum von 2011 (ILO 2011) zum Entwurf des ungarischen Arbeitsgesetzbuchs nennt die ILO weitere Bestimmungen, die den ungarischen Pflichten aus verschiedenen ILO-Übereinkommen zum Kündigungsschutz bei Massenentlassungen entgegenstehen. Die ILO stellt fest, dass keine Einzelheiten zu den Auswahlkriterien zu finden sind, die bei der Entlassung von Arbeitnehmern greifen. Es sei jedoch von „besonderer Bedeutung“ sicherzustellen, dass infolge des Vorrangs, der bestimmten Kriterien gegeben werde, manche Kategorien geschützter Arbeitnehmer – wie Arbeitnehmervertreter – nicht willkürlich mit dem Vorwand von Massenentlassungen gekündigt würden. Dies widerspricht der ILO-Empfehlung Nr. 166 (Abs. 23).

2.2.4 Pflicht des Arbeitgebers zur Erwägung anderer Maßnahmen vor der Kündigung

Artikel 2 (2) der Richtlinie 98/59/EG lautet: „Diese Konsultationen erstrecken sich zumindest auf die Möglichkeit, Massenentlassungen zu vermeiden oder zu beschränken, sowie auf die Möglichkeit, ihre Folgen durch soziale Begleitmaßnahmen, die insbesondere Hilfen für eine anderweitige Verwendung oder Umschulung der entlassenen Arbeitnehmer zum Ziel haben, zu mildern.“ Buchstabe und Geist der Richtlinie sagen klar, dass Massenentlassungen nur das letzte Mittel sein sollten und das Augenmerk darauf liegen soll, an Möglichkeiten für eine anderweitige Beschäftigung, Umschulung oder Außenvermittlung zu arbeiten, ggf. mit zusätzlicher finanzieller Entschädigung. Die Praxis in den Mitgliedstaaten weicht jedoch von diesem Grundsatz der *ultima ratio* ab und erlaubt auch Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen, selbst wenn das Unternehmen keine wirtschaftlichen Schwierigkeiten hat (im Vereinigten Königreich, den skandinavischen Ländern, Belgien, Österreich, Deutschland und den Niederlanden, mit den jüngsten Reformen auch in Griechenland, Spanien und Portugal sowie in geringerem Umfang in Frankreich und Italien) (Rebhahn 2012: 243). Die Weltbank riet der kroatischen Regierung, die Bedingungen für Massenentlassungen zu lockern, um die Entlassungskosten zu senken und die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einstellungen zu fördern. Weiter schlug die Weltbank eine Reihe von Maßnahmen vor, wie „(i) die Anforderung abzuschaffen, dass befristete Verträge nur in Ausnahmefällen verwendet werden können (eine bestimmte Aufgabe oder das Eintreten eines konkreten Ereignisses); (ii) Lockerung der Bedingungen für rechtmäßige Kündigungen, wenn einzelne Arbeitnehmer oder Kategorien geschützter Arbeitnehmer aus unternehmerischen Gründen entlassen werden müssen; (iii) Lockerung der Bedingungen für Massenentlassungen (d. h. Aufweichung der Anhörung der Betriebsräte, Erstellung eines detaillierten Sozialplans zur Absicherung der entlassenen Arbeitnehmer und Genehmigung durch die Behörden)“ (Weltbank 2011:4).

(i) Allgemeines

Frankreich verabschiedete 2010 ein Gesetz, das festlegt, dass ein alternatives Stellenangebot im Ausland mit einer entsprechenden Bezahlung einhergehen muss. Dieses Gesetz wurde als Reaktion auf einige Entlassungsfälle beschlossen, bei denen den Arbeitnehmern Stellen in anderen Ländern angeboten wurden, deren Lohnniveau weit unter dem französischen liegt. Das Berufungsgericht (Cour de Cassation) urteilte außerdem 2011, dass alle Verträge, die aus wirtschaftlichen Gründen und in Verbindung mit einem Personalabbau einvernehmlich beendet werden, bei der Berechnung der Entlassungen einzurechnen sind, um festzustellen, ob der Arbeitgeber einen Beschäftigungssicherungsplan erarbeiten muss. So kann die einvernehmliche Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses nicht dazu dienen, die Umsetzung eines Sozialplans zu umgehen (Muller 2011: 9).

Außerdem enthält das französische nationale Reformprogramm von 2012 einige Maßnahmen zur Umsetzung des Konzepts der Flexicurity, wie den

contrat de sécurisation professionnelle (Beschäftigungssicherungsvertrag), der branchenübergreifend mit den Sozialpartnern in einem Tarifvertrag im Mai 2011 ausgehandelt und per Gesetz vom 28. Juli 2011 (mittlerweile Artikel L1233-65 bis L1233-70 des Arbeitsgesetzbuchs) zum Rechtsakt erhoben wurde. Zielgruppe des Vertrags sind Arbeitnehmer, die in Betrieben mit weniger als 1.000 Beschäftigten aus wirtschaftlichen Gründen entlassen werden. Aufgrund dieses Vertrags haben sie Anspruch auf individuelle Unterstützung, wie Umschulung oder Gründerförderung. Die betroffenen Arbeitnehmer erhalten für die Dauer eines Jahres Unterstützung in Höhe eines prozentualen Anteils ihres früheren Lohns.

In Schweden rief die Regierung im September 2011 einen Ausschuss ins Leben, um die Rechtsvorschriften über Entlassungen und die daraus entstehenden Rechtsstreite zu bewerten und Vorschläge zu unterbreiten, die es den Arbeitgebern ermöglichen, ihre Kosten zu senken und sie ermutigen sollen, Arbeitnehmer einzustellen. Der Ausschuss legte seinen Bericht Mitte 2012 vor und empfahl darin drei wesentliche Änderungen, um die Gesetzgebung flexibler zu machen. Diese sollten zum 1. Januar 2014 umgesetzt werden: (i) Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen können nicht nur deshalb für ungültig erklärt werden, weil die Bestimmungen zur Neuverwendung nicht eingehalten wurden; (ii) schnelle Konfliktlösungen sollen gefördert werden, unter anderem auch die Möglichkeit, einen Arbeitnehmer nach einem Jahr endgültig zu entlassen, ungeachtet der Frage, ob das Verfahren noch anhängig oder abgeschlossen ist und ob der Arbeitnehmer eine neue Stelle gefunden hat; (iii) kleinere und mittlere Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten bezahlen geringere Abfindungen als große Firmen, wenn sie nicht dem Beschäftigungssicherungsgesetz entsprechen. Der Ausschuss schlug vor, diese Veränderung vom 1. Januar 2014 an umzusetzen.

In Belgien bestimmt das neue Gesetz vom 27. September 2013, das einen einheitlichen Status für Angestellte und Arbeiter einführt, dass das Outplacement im Prinzip Arbeitnehmern ab 45 Jahren vorbehalten bleibt, dass in Zukunft aber auch jüngere Entlassene Anspruch auf arbeitgeberfinanzierte Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung haben, wenn die Betriebszugehörigkeit mindestens neun Jahre beträgt. Die Kosten werden jedoch von der Kündigungsentschädigung abgezogen. Außerdem hat der sektorale soziale Dialog ab dem 1. Januar 2014 fünf Jahre, um Maßnahmen zur Förderung der „Beschäftigungsfähigkeit“ der entlassenen Arbeitnehmer zu beschließen. Die Kosten dieser Maßnahmen werden (bis zu einem Drittel) bei den Entlassungskosten berücksichtigt.

(ii) Prioritäten für die Wiedereinstellung

Die ILO-Empfehlung Nr. 166, Absatz 24⁴⁷ legt Prioritäten für die Wiedereinstellung fest: Arbeitnehmer, denen aus wirtschaftlichen Gründen gekündigt wird, sollen Vorrang haben, wenn der Arbeitgeber wieder Arbeitnehmer mit vergleichbarer Qualifikation einstellt. Die

47. See: <http://www.planetlabor.com/wp-content/uploads/2010/09/BOE-A-2010-14301.pdf>

Empfehlung begrenzt diesen Vorrang auf Arbeitnehmer, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums nach ihrer Entlassung den Wunsch bekundet haben, wiedereingestellt zu werden.

In Estland wurde bei der Reform des Gesetzes über Beschäftigungsverträge von 2009 der Vorrang bei der Wiedereinstellung abgeschafft, der vorher in den sechs Monaten nach der Entlassung möglich war.

In der Slowakei kann der Arbeitgeber nach dem Arbeitsgesetzbuch drei Monate nach einer Entlassung keinen Arbeitsplatz schaffen und einen anderen Arbeitnehmer anstelle eines aus wirtschaftlichen Gründen entlassenen Arbeitnehmers einstellen. Die Regierung schlug 2011 vor, diesen Zeitraum von drei auf zwei Monate zu verkürzen.

In Rumänien wurde das Arbeitsgesetzbuch durch das Gesetz Nr. 40/2011 vom 1. Mai 2011 geändert. Durch die Reform entfällt die Rechtsvorschrift, dass ein Arbeitgeber, der Massenentlassungen vornimmt, neun Monate lang die Stellen der entlassenen Arbeitnehmer nicht besetzen darf. Wenn Arbeitnehmer benachrichtigt werden, dass die Aktivität wieder aufgenommen werden soll, können sie schriftlich zustimmen, ihre Arbeit in maximal fünf Tagen im Vergleich zu zehn Tagen nach dem alten Arbeitsgesetzbuch wieder aufzunehmen.

Das Technische Memorandum der ILO von 2011 (ILO, 2011) zum ungarischen Entwurf des Arbeitsgesetzbuchs nennt weitere Bestimmungen, die den ungarischen Verpflichtungen aus verschiedenen ILO-Übereinkommen zum Kündigungsschutz bei Massenentlassungen zuwiderlaufen. Die ILO weist darauf hin, dass beim Einstellungsverbot neuer Mitarbeiter für einen gewissen Zeitraum nach einer Massenentlassung Wiedereinstellungsmaßnahmen oder die Notwendigkeit, freie Stellen zunächst entlassenen Arbeitnehmern anzubieten, fehlen. Dies widerspricht der ILO-Empfehlung Nr. 166 (Artikel 24). Die ILO bemerkt außerdem, dass der Arbeitsgesetzentwurf nicht mehr die Erstattung von Verdienstausfall und Schadenersatz für Verluste aufgrund einer ungerechtfertigten Kündigung vorsieht. Er umfasst lediglich eine Entschädigung, die aber in keinem Fall den Betrag von 12 Monaten Urlaubsgeld übersteigen darf, und außerdem die Möglichkeit, per Tarifvertrag in pejus von dieser Maßnahme abzuweichen, um eine noch geringere Entschädigung festzulegen. Dies widerspricht der ILO-Empfehlung Nr. 143 (Artikel 6f).

(iii) Andere Alternativen

In Polen hatte ein Gesetz von 2009 zum Ziel, „die Auswirkungen der Wirtschaftskrise für die Arbeitnehmer und Arbeitgeber abzufedern.“ Es basiert teilweise auf von den Sozialpartnern verhandelten Vorschlägen und ermöglicht es Arbeitgebern, deren Unternehmen zeitweilig finanzielle Schwierigkeiten haben und daher ihre Arbeitnehmer nicht beschäftigen können, diese für (maximal) sechs Monate als Alternative zu Massenentlassungen „freizustellen“.

2.2.5 Benachrichtigung öffentlicher Behörden

Nach Artikel 4 der Richtlinie 98/59/EG über Massenentlassungen werden „die der zuständigen Behörde angezeigten beabsichtigten Massenentlassungen [...] frühestens 30 Tage nach Eingang der in Artikel 3 Absatz 1 genannten Anzeige wirksam [...]“. Als Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise und mit dem Ziel, ihre Verfahren für Massenentlassungen zu beschleunigen, haben einige Mitgliedstaaten ihren Kündigungsschutz hinsichtlich der Pflicht, die Genehmigung der zuständigen Behörden für Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen einzuholen, gelockert.

In Estland, wo der Arbeitgeber keine Genehmigung der Arbeitsaufsichtsbehörde für Massenentlassungen einholen muss, verlangt das 2009 reformierte Arbeitsrecht lediglich die Benachrichtigung der Arbeitslosenversicherung und gibt dem Arbeitgeber die Möglichkeit, innerhalb von 30 Tagen nach der Meldung zu entlassen.

In Spanien trat am 13. Februar 2012 das Gesetz Nr. 3/2012 in Kraft, das die Genehmigung der Behörden bei Entlassungen abschafft. Somit ist die Genehmigung der nationalen, regionalen oder lokalen öffentlichen Behörde (je nach Größe der Firma) bei Massenentlassungen nicht mehr nötig. Es ist dabei zu beachten, dass in Spanien Massenentlassungen als Kündigungen aus wirtschaftlichen, technischen, organisatorischen und produktionstechnischen Gründen definiert sind, die mindestens zehn Arbeitnehmer in Betrieben mit bis zu 100 Beschäftigten betreffen oder 10 Prozent der Arbeitnehmer in Betrieben mit 100 bis 300 Beschäftigten oder mindestens 30 Arbeitnehmer in Betrieben mit über 300 Beschäftigten. Das bedeutet in der Praxis, dass Gewerkschaften weniger Spielraum haben, sozialverträgliche Bedingungen für das Ausscheiden auszuhandeln. Nach E.M. Puebla scheint es so, als würden die Richter die fehlende Genehmigungspflicht der Behörden bei Massenentlassungen durch die gründliche Kontrolle des Verfahrens ausgleichen. Die Richter überprüfen insbesondere, ob die Anhörung und Verhandlung im Rahmen der Massenentlassungen nicht die Anhörung der Arbeitnehmervertreter oder des Betriebsrats nach Artikel 64 des Arbeitnehmerstatuts ersetzt (Puebla 2013:136).

In Belgien verlangt seit 2009 ein königlicher Erlass neben der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmervertreter auch die Information des Föderalen Dienstes Beschäftigung.

In Frankreich wurden bei der Reform des Arbeitsgesetzbuchs vom 14. Juni 2013 die Verfahren für Massenentlassungen verkürzt und vereinfacht. Bei dieser Reform wurde eine wichtige Änderung eingeführt. Der Tarifvertrag oder das einseitig vom Arbeitgeber erstellte Dokument, in dem das Verfahren und der Sozialplan zur „Beschäftigungssicherung“ festgelegt werden, muss innerhalb von 15 Tagen von der regionalen Arbeitsaufsichtsbehörde genehmigt werden. Im Falle einer Verzögerung übernimmt das Verwaltungsgericht die Zuständigkeit für Verfahrensaspekte und die Gültigkeit des Sozialplans. Es gibt jedoch Schwierigkeiten bei der Bestimmung der jeweiligen Zu-

ständigkeiten des Verwaltungsgerichts und des Arbeitsgerichts (*Conseil de prud'hommes*), das in der Hauptsache urteilt, d. h. über die Entlassungsgründe sowie die Einhaltung der Verpflichtung zur Wiedereinstellung.

In der Slowakei wurde bei der Reform des Arbeitsrechts im September 2011 die Pflicht zur Verhandlung mit den öffentlichen Behörden abgeschafft.

In den Niederlanden legt eine Vereinbarung zwischen der Regierung und den Sozialpartnern von April 2013 fest, dass Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen nur der Genehmigung der Arbeitnehmersicherung unterliegen. Der Arbeitgeber kann nur bei einem negativen Bescheid durch diese Behörde vor Gericht gehen, um ein Arbeitsverhältnis zu beenden.

2.2.6 Gerichtsverfahren

Erwägungsgrund 12 der Richtlinie 98/59/EG lautet: „Die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass den Arbeitnehmervertretern und/oder den Arbeitnehmern administrative und/oder gerichtliche Verfahren zur Durchsetzung der Verpflichtungen gemäß dieser Richtlinie zur Verfügung stehen.“ Darüber hinaus fordert Artikel 6 die Mitgliedstaaten ebenfalls auf, „dafür [zu sorgen], dass den Arbeitnehmervertretern und/oder den Arbeitnehmern administrative und/oder gerichtliche Verfahren zur Durchsetzung der Verpflichtungen gemäß dieser Richtlinie zur Verfügung stehen.“

Mit Ausnahme von Italien schreiben die Mitgliedstaaten die Vertretung vor Gericht durch einen Rechtsbeistand nicht zwingend vor und lassen damit Arbeitnehmern die Möglichkeit, ihre Verteidigung selbst zu organisieren, mit oder ohne Unterstützung durch die Gewerkschaft und/oder Arbeitnehmervertretung.

Im Allgemeinen haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeiten der Parteien, sich vorgerichtlich zu einigen, institutionalisiert. Frankreich hat zum Beispiel 2008 eine einvernehmliche Beendigung des Arbeitsvertrags bei Entlassung aus wirtschaftlichen Gründen eingeführt. Das Merkmal dabei ist, dass die vorgerichtliche Einigung für den aus wirtschaftlichen Gründen entlassenen Arbeitnehmer die Möglichkeit bietet, den Anspruch auf ein Gerichtsverfahren gegen eine garantierte Mindestabfindung einzutauschen, wie in Deutschland. Für gewöhnlich kommt es jedoch nach dem Einreichen einer Klage zur Vermittlung und Schlichtung.

Generell wurden Bedenken über die verminderten Möglichkeiten von Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren geäußert, vor allem im Vereinigten Königreich (siehe Abschnitt 2.1.4 (iii)), wo im Rahmen der Arbeitsgerichtsreform von 2013 die Gebühren und Anforderungen an die Betriebszugehörigkeit erhöht wurden. Es lagen jedoch nur sehr wenig Informationen vor, wie sich die Reformen auf den Zugang der Arbeitnehmervertreter zu Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren ausgewirkt haben, sodass diese Frage zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschließend bewertet werden kann.

2.2.7 Entlassungsfonds

In Estland hat das Parlament (*Riigikogu*) im Dezember 2008 ein neues Gesetz verabschiedet, das am 1. Juli 2009 in Kraft trat. Es ändert die Rechtsvorschriften für Massenentlassungen und soll die Flexibilität des Arbeitsmarkts steigern und vor allem die finanzielle Belastung der Arbeitgeber bei Entlassungen mindern: Seither teilen sich der Arbeitgeber und die estnische Arbeitslosenversicherung die Abfindung. Bei allen Entlassungen muss der Arbeitgeber einen Teil der Entlassungsabfindung zahlen, der sich auf einen durchschnittlichen Monatslohn des betroffenen Arbeitnehmers beläuft. Die Arbeitslosenversicherung kommt für den Rest der Zahlung auf. Außerdem wurde die Höhe der Abfindung um einen Monatslohn auf einen bis drei durchschnittliche Monatslöhne gekürzt, je nachdem wie lange der Arbeitnehmer vorher beschäftigt war. Für Arbeitnehmer, die länger als 20 Jahre beschäftigt sind, ist ein fünfjähriger Übergangszeitraum vorgesehen.

In Portugal hat die Regierung im Rahmen der Absichtserklärung vom 17. Mai 2011 zugestimmt, die über den sozialen Dialog festgelegten Maßnahmen durchzusetzen und dafür zu sorgen, dass sie bis 2012 auf alle bestehenden Arbeitsverträge Anwendung finden. Damit wurde ein rein arbeitgeberfinanzierter Fonds zur Deckung des Arbeitslosengelds, der so genannte Arbeitsentschädigungsfonds, ausgeweitet. Der Fonds deckt mehr Fälle ab, als ursprünglich geplant war. Wenn ein Unternehmen Insolvenz anmeldet und schließt oder ein Arbeitnehmer entlassen wird, gewährleistet der Fonds die sofortige Zahlung von 50 Prozent der dem Arbeitnehmer geschuldeten Summe und sichert die Zahlungsgarantie. Es wurde ein weiterer Fonds mit der Bezeichnung Arbeitsgarantiefonds ins Leben gerufen, den die Arbeitgeber durch eine Umlage in Höhe von 0,075 Prozent finanzieren. Dieser Fonds gewährleistet die Zahlungen, zum Beispiel wenn ein Unternehmen Insolvenz anmeldet.

In Spanien sieht das Gesetz 35/2010 (am 18. September 2010 im Amtsblatt veröffentlicht)⁴⁸ die Schaffung eines neuen Entlassungsfonds vor: Innerhalb eines Jahres sollte ein neuer Kapitalisierungsfonds, der sich am österreichischen System anlehnt, eingerichtet werden, um bei Entlassungen für die Kosten aufzukommen. Arbeitnehmer, die den Fonds im Laufe ihres Erwerbslebens nicht in Anspruch nehmen, sollen die Zahlung bei Eintritt in den Ruhestand erhalten. Der Fonds sollte ab 2012 für ab diesem Zeitpunkt unterzeichnete Verträge greifen. Es lagen keine Informationen vor, ob dieser Fonds geschaffen wurde.

48. Siehe: <http://www.planetlabor.com/wp-content/uploads/2010/09/BOE-A-2010-14301.pdf>

Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise wurde das Arbeitsrecht in den meisten Ländern umfassenden Reformen unterzogen, die durch eine massive Zunahme der Ungleichheiten und Unsicherheit für die Arbeitnehmer geprägt sind und in einigen Fällen soziale Grundrechte außer Acht lassen. Vor allem der gesetzliche Kündigungsschutz stand im Visier. Die Reformen in Griechenland, Spanien und in geringerem Maß im Vereinigten Königreich und Estland bewegen sich insgesamt auf einem anderen Niveau als zum Beispiel in Frankreich, Belgien, Italien und den Niederlanden. Außerdem haben einige Länder bereits vor der Krise Reformen durchgeführt, die sich auf den Kündigungsschutz auswirken. Alle Reformen sind jedoch struktureller Natur und haben das gleiche Ziel: Sie sollen die Arbeitsmärkte flexibler machen, indem sie die Kosten des Kündigungsschutzes senken und Verfahren vereinfachen. In der Finanz- und Wirtschaftskrise, in der sich Europa seit 2008 befindet, scheinen solche Beweggründe noch an Bedeutung gewonnen zu haben. Sie werden als notwendiges Heilmittel verkauft und der Ausnahmezustand, in dem der vermeintliche Reformbedarf den Abbau von Arbeitnehmerrechten und sogar die Verletzung des Völker- und/oder Verfassungsrechts rechtfertigt, scheint in Europa mittlerweile allgemein „akzeptiert“ zu sein.

Seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise haben die meisten Mitgliedstaaten und allen voran diejenigen, die ihren Kündigungsschutz (im Gegensatz zu Deutschland) vor der Krise keiner Reform unterzogen hatten, ihre Vorschriften zu Einzel- und Massenentlassungen gelockert und aufgeweicht. Zum Teil ging dies mit Reformen der Arbeitszeitregelung und der Rechtsvorschriften über atypische Beschäftigung einher, bei gleichzeitiger Verbetrieblichung der Tarifverhandlungen, der Reform der Arbeitslosigkeitsversicherung und Umstrukturierung des öffentlichen Diensts. Auch die Rechtsvorschriften zur atypischen Beschäftigung wurden geändert (zum Beispiel in Polen, Portugal, Rumänien, der Slowakei und Spanien). In Deutschland erfolgten diese Reformen schon früher (die Hartz-Reformen von 2003–2005), mit dramatischen Folgen für die Zunahme der prekären Beschäftigung und Verarmung der arbeitenden Bevölkerung (Dörre *et al.* 2013). Andere Reformbestandteile betreffen die Probezeiten (wie in Portugal und Rumänien). Außerdem wurden Sonderregelungen für KMU geschaffen (Spanien, Vereinigtes Königreich), um sie generell vom Kündigungsschutz auszunehmen. Des Weiteren wurden im Rahmen der Sparprogramme der Europäischen Kommission Strukturreformen in den öffentlichen Diensten

vorgenommen. Zusammen mit den Reformen der Rechtsvorschriften zum Kündigungsschutz und zu Massenentlassungen haben diese Reformen die Schutzfunktion des Arbeitsrechts schwer beschädigt.

Diese Reformen erfolgten unter dem Banner der länderspezifischen Empfehlungen der EU-Kommission und in den Rettungsschirmländern unter dem Diktat der Absichtserklärungen. In einigen Fällen – zum Beispiel in Estland, Griechenland, Italien, Portugal, der Slowakei und Spanien – waren die Reformen sehr umfassend. Diesen Entwicklungen ist gemein, dass sie den Schutz aller Arbeitnehmer geschwächt haben, sowohl für die „Insider“ (mit unbefristetem Arbeitsvertrag) als auch die „Outsider“ (in atypischen Arbeitsverhältnissen). Damit haben sie das notwendige Gleichgewicht zwischen einer strengen Regulierung der Normarbeitsverträge und flexiblen befristeten Arbeitsverträgen durchbrochen. Außerdem wurde das Gleichgewicht zwischen der Definition der ungerechtfertigten Kündigung und der Höhe der Entschädigung, das den Kündigungsschutz in Europa kennzeichnete, weitgehend außer Kraft gesetzt, indem den Mitgliedstaaten eine Einheitslösung aufgezwungen wurde. Diese Entwicklungen scheinen eine Verschiebung des Kündigungsschutzziels weg von der Arbeitsplatzsicherung hin zur Entschädigung bewirkt zu haben, bei gleichzeitig geringerer Entschädigung.

Die Einschränkung der gerichtlichen Mittel gehört zu den besorgniserregendsten Aspekten der Reformen. Es ist offensichtlich, dass der Flexibilität für die Arbeitgeber nicht das nötige Gegengewicht in Form von Sicherheit für die Arbeitnehmer gegenübersteht, wie es zum Beispiel die Richtlinie 98/59/EG über Massenentlassungen vorsieht. In ihrer Mitteilung von 2013⁴⁹ betont die Europäische Kommission, dass sich „in der Krise auch die negativen wirtschaftlichen Folgen langsam arbeitender, überholter Rechtssysteme, [offenbaren] und es zeigte sich, wie sehr es auf die Qualität, Unabhängigkeit und Effizienz der Justiz ankommt, um das Vertrauen der Investoren aufrechtzuerhalten bzw. wiederherzustellen.“ Einige Mitgliedstaaten unternehmen derzeit Schritte, um ihre Insolvenzgesetze zu überarbeiten und die Effizienz ihrer Justiz zu steigern (Portugal und Spanien), während die Kommission anderen (Malta, Rumänien, Italien, Slowakei, Ungarn, Lettland und Bulgarien) Empfehlungen für schnellere und effektivere Schritte und/oder Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz erteilt.

Die Reformen erfüllen jedoch nicht die in sie gesetzten Erwartungen, die Engpässe und Sachzwänge auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen und die Volkswirtschaften zu beleben. Im Gegenteil: Die Reformen haben äußerst negative Folgen, die unter anderem zu einer Zunahme der prekären Beschäftigung und Verarmung der arbeitenden Bevölkerung führen (Clauwaert und Schömann 2012; Laulom *et al.* 2013; Cazes *et al.* 2013). Zahlen zeigen, dass die Lockerung der vermeintlich strengen Regelungen zu Einzel-

49. Europäisches Semester 2013: Länderspezifische Empfehlungen: Europa aus der Krise führen <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0350:FIN:DE:PDF>

und Massenentlassungen in Verbindung mit den Reformen der atypischen Beschäftigung, der Arbeitslosenunterstützung und des öffentlichen Sektors zu mehr Entlassungen, höherer Jugendarbeitslosigkeit, schlechteren Arbeitsbedingungen und geringerer Bezahlung geführt haben, zum Teil sogar über Tarifverträge *in pejus*. Ramaux (Ramaux 2012: 674) nennt dies einen „intellektuellen Raubüberfall“, bei dem immer weiter neoliberale Sparreformen und Kürzungsprogramme aufgezwungen werden, obwohl sie die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt zerstören. Barnard weist darauf hin, dass „von der zur Deregulierung neigenden Ideologie der Mitte-Rechts-Regierungen, [...] die die Krise als Vorwand für Liberalisierungsmaßnahmen genutzt haben, eine heimtückische Gefahr für das nationale Arbeitsrecht ausgeht“ (Barnard 2013: 251), wie im Vereinigten Königreich, Portugal und auch in Ungarn. Dies verbindet sich mit einer Lesart des Flexicurity-Konzepts, die der Flexibilisierung zugunsten der Arbeitgeber Vorrang vor der Beschäftigungssicherheit gibt und somit den Schutz der Arbeitnehmer im Arbeitsverhältnis grundlegend hinterfragt und das Fundament des Arbeitsrechts untergräbt.

Das europäische Sekundärrecht setzt die Werte und Grundsätze Europas (bzw. der EU-Verträge) um, und im vorliegenden Fall den effektiven Schutz vor ungerechtfertigter Kündigung aus wirtschaftlichen Gründen. Anstatt eine weitere Angleichung des europäischen Kündigungsrechts zu fördern, sollte die Europäische Union eine bessere Umsetzung des bestehenden Arbeitsrechts sicherstellen, vor allem der Richtlinien, die den Kündigungsschutz behandeln, um so zu gewährleisten, dass die Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten weitgehend ähnliche Wirkung entfalten. Des Weiteren sind die nationalen Arbeitsgesetzbücher längst keine Quelle starrer und strenger Regelungen, sondern haben vielmehr bewiesen, dass sie die nötige Anpassungsfähigkeit bieten, um auf eine verlangsamte Wirtschaftstätigkeit zu reagieren und dennoch die Sicherheit der Arbeitsplätze zu wahren (zum Beispiel über Kurzarbeit). Die Deregulierung des Arbeitsrechts ist kein Ausweg aus der Krise, wie die verheerenden Arbeitslosenzahlen und der fehlende wirtschaftliche Aufschwung zeigen. Professor Gaudu betont, dass es dringend erforderlich ist, vor allem in Krisenzeiten die Agenda der Flexicurity zu hinterfragen und sie von der Deregulierung von Massenentlassungen und atypischer Beschäftigung zu trennen, um ihre Funktion bei der besseren und sicheren Organisation beruflicher Übergänge stärker in den Vordergrund zu stellen (Gaudu 2011: 15-16).

Wie Manuel Barroso in seiner Rede zur Lage der Union am 11. September 2013 sagte: „[...] diese Krise ist anders. Sie ist nicht konjunkturell, sondern strukturell bedingt. Wir können nicht zur gewohnten Normalität zurückkehren, sondern wir müssen eine neue Normalität schaffen.“ Diese „neue Normalität“ muss jedoch internationalen, europäischen und nationalen verfassungsrechtlich verbrieften Werten und Grundsätzen entsprechen, allen voran dem Arbeitsrecht, wie es im Vertrag von Lissabon festgelegt wird und für die Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen verbindlich ist. Diese Werte und Grundsätze sind die Basis für die nachhaltige Entwicklung Europas auf Grundlage einer äußerst wettbewerbsfähigen

sozialen Marktwirtschaft, die nach Vollbeschäftigung und sozialem Fortschritt, hohem Schutz, Beschäftigungsförderung und Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen strebt. Dies würde die Angleichung bei gleichzeitigem Erhalt der Verbesserung, einen angemessenen Sozialschutz, Dialog zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und Weiterentwicklung der Humanressourcen gewährleisten, um dauerhaft hohe Beschäftigung zu erreichen und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen. Nur wenn der Vertrag von Lissabon und die Charta der Grundrechte vollumfänglich eingehalten werden, kann in der Europäischen Union eine neue Wirtschaftsregierung erfolgreich umgesetzt werden, um die Kluft zwischen der wirtschaftlichen und sozialen Integration zu mindern – die sich derzeit durch die Wirtschafts- und Finanzkrise verschärft – und die BürgerInnen und ArbeitnehmerInnen Europas wieder in den Mittelpunkt des europäischen Einigungsprojekts zu stellen.

Bibliographie

- Alewel D., Schott E. und Wiegand F. (2009) The impact of dismissal protection on employers' cost of terminating employment relations in Germany: an overview of empirical research and its white spots, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 30 (4), 667-692.
- ASTREES (2010) Quel droit social en Europe après la crise?, Convention VS/2010/0704, Abschlussbericht. http://www.europeanrights.eu/public/commenti/RAPPORT_TRANSVERSAL_REUNIFIE.pdf
- Barbier J.C. (2011) Changes in political discourse from the Lisbon Strategy to Europe 2020, Arbeitspapier 2011.01, Brüssel, ETUI.
- Barnard C. (2013) The Charter in time of crisis: a case study of dismissal, in Countouris N. and Freedland M. (eds.) *Resocialising Europe in a time of crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 250-277.
- Bercusson B. (2009) *European Labour Law*, 2. Ausgabe, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bruun N. (2006) Protection against unjustified dismissal (Article 30), in Bercusson B. (Hrsg.) *European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights*, Baden-Baden, Nomos, 337-356.
- Cazes S., Khatiwada S. und Malo M. (2012) Employment protection and collective bargaining: beyond the deregulation agenda. *Employment Sector, Employment Working Paper No. 133*, Genf, Internationale Arbeitsorganisation (ILO).
- Cette G. (2012) Coût du travail et compétitivité, *Revue de droit du travail*, 12, 671-673.
- Clasen J., Clegg D. und Kvist J. (2012) European labour market policies in (the) crisis, Arbeitspapier 2012.12, Brüssel, ETUI.
- Clauwaert S. (2013) The country-specific recommendations (CSRs) in the social field: an overview and initial comparison, *Background analysis 2013.02*, Brüssel, ETUI.
- Clauwaert S. und Schömann I. (2012) The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise, Arbeitspapier 2012.04, Brüssel, ETUI.
- Countouris N. und Freedland M. (Hrsg.) (2013) *Resocialising Europe in a time of crisis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Degryse C. und Pochet P. (2011) Worrying trends in the new European governance, in Natali D. und Vanhercke B. (Hrsg.) *Social developments in the European Union 2011*, Brüssel, ETUI, 81-108.
- Deakin S., Lele P. und Siems M. (2007) The evolution of labour law: calibrating and comparing regulatory regimes, *International Labour Review*, 146 (3-4), 133-162.
- Dörre K. *et al.* (2013) *Bewährungsproben für die Unterschicht? Soziale Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt am Main, Campus Verlag.
- EGÖD (2012) Anpassungen im öffentlichen Sektor in Europa: Umfang, Auswirkungen und politische Grundsatzfragen. <http://www.epsu.org/a/8831>

- Escande Varniol M.-C. *et al.* (Hrsg.) (2012) *Quel droit social dans une Europe en crise*, Brüssel, Larcier.
- European Labour Law Network (2011) Dismissal – particularly for business reasons – and employment protection. <http://www.labourlawnetwork.eu/reports/publications/prm/73/0/index.html>
- Europäische Kommission (2012) *Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten*, COM(2012) 173 endgültig, 18. April 2012.
- Europäische Kommission (2012a) *Labour market developments in Europe 2012*, European Economy 5|2012, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission (2011) *Mitteilung – Abschluss des ersten Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Orientierungen für die Politik der Mitgliedstaaten 2011–2012*, COM(2011) 400 endgültig, 7. Juni 2011.
- Europäische Kommission (2010) *Mitteilung der Kommission – EUROPA 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*, COM(2010) 2020 endgültig, 3. März 2010.
- Europäische Kommission (2007) *Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit*, COM(2007) 359 endgültig, 27. Juni 2007.
- Europäische Kommission (2006) *Grünbuch: Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts*, COM(2006) 708 endgültig, 22. November 2006.
- Europäische Kommission (2003) *Jobs, Jobs, Jobs: Mehr Beschäftigung in Europa schaffen*, Bericht der Taskforce Beschäftigung unter Vorsitz von Wim Kok, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Ewing K.D. und Hendy J.Q.C. (2012) *Unfair dismissal law changes – Unfair?*, *Industrial Law Journal*, 41 (1), 115–121.
- Gaudu F. (2011) *Collective redundancies for economic motives: convergences and controversies*, *European Labour Law Journal*, 2 (1), 5–26.
- Glassner V. (2010) *The public sector in the crisis*, Arbeitspapier 2010.07, Brüssel, ETUI.
- Heerma Van Vos G. und Ter Haar B.P. (2012) *Common ground in European dismissal law*, *European Labour Law Journal*, 3 (3), 215–229.
- Heerma Van Vos G. und Waas B. (2011) *Dismissal and Employment Protection*. European Labour Law Network. Thematic report. <http://www.labourlawnetwork.eu/reports/publications/prm/73/0/index.html>
- Heinsius J. (2009) *The European Directive on collective dismissals and its implementation deficits. Six ECJ judgments as a potential incentive for amending the Directive*, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 25 (3), 261–281.
- ILO (2012) *World of work report 2012: better jobs for a Better Economy*, Genf, Internationale Arbeitsorganisation.
- ILO (2011) *Memorandum of technical comments on the draft labour code of Hungary*, Genf, Internationale Arbeitsorganisation.
- IWF (2012) *Croatia – Concluding statement of IMF staff visit*, 3. Februar 2012. <http://www.imf.org/external/np/ms/2012/020312.htm>
- Kessler F. (2008) *Images de la flexicurité: le droit du licenciement aux Pays-Bas*, *Droit Social*, 5, 577–585.
- Keune M. und Crouch C. (2012) *The governance of economic uncertainty: beyond the 'new social risks' analysis*, Arbeitspapier 2012.03, Brüssel, ETUI.

- Knight K. and Latreille P.L. (2000) How far do cases go? Resolution in industrial tribunal applications, *The Manchester School*, 68 (6), 723–744.
- Kollonay-Lehoczky C. (2012) Une troisième voie en droit du travail? Un panorama du nouveau code du travail hongrois: entre un libéralisme extrême et des réminiscences de l'économie planifiée centralisée, *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2, 74–95.
- Lang C., Schömann I. und Clauwaert S. (2013) Atypical forms of employment contracts in times of crisis, *Arbeitspapier 2013.03*, Brüssel, ETUI.
- Laulom S. *et al.* (2012) How has the crisis affected social legislation in Europe? Policy Brief 2/2012, Brüssel, ETUI. <http://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/How-has-the-crisis-affected-social-legislation-in-Europe>
- Laulom S. (2013) Une marginalisation croissante de la politique sociale européenne, *Semaine sociale Lamy*, 29. April 2013.
- Leschke J. (2012) Has the economic crisis contributed to more segmentation in labour market and welfare outcomes?, *Arbeitspapier 2012.02*, Brüssel, ETUI.
- Lokiec P. und Robin-Olivier S. (Hrsg.) (2012) Les réactions du droit du travail à la crise, *Le Droit Ouvrier*, 2.
- Mizumachi Y. *et al.* (2013) Entretien sur le droit du licenciement pour motif économique, *Revue de droit du travail*, 2, 129–145.
- Muller A. (2011) Employment protection legislation tested by the economic crisis. A global review of the regulation of collective dismissals for economic reasons, *Dialogue in Brief No. 3*, Genf, Internationale Arbeitsorganisation (ILO).
- Palli B. (2013) Le droit du travail confronté à la faillite de l'Etat: le cas de la Grèce, *Droit social*, 1, 4-16.
- OECD (2013) Protecting jobs, enhancing flexibility: a new look at employment protection legislation, in *OECD Employment Outlook 2013*, Paris, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 65–126.
- OECD (2007) *OECD Employment Outlook 2007*, Paris, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Palmer A. (2011) Opinion: unfair dismissal claims, *The Lawyer*, 4. Oktober 2011. <http://www.thelawyer.com/opinion-unfair-dismissal-claims/1009642.article>
- Puebla E.M. (2013) Entretien sur le droit du licenciement pour motif économique en Espagne, *Revue de droit du travail*, 2, 133-137.
- Rat der Europäischen Union (2012a) Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Frankreichs 2012 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Frankreichs für die Jahre 2012-2016, *Amtsblatt der Europäischen Union*, C 219, 24. Juli 2012.
- Rat der Europäischen Union (2012b) Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Litauens 2012 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Litauens für die Jahre 2012–2015, 6. Juli 2012. http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/2012/index_de.htm
- Ramaux C. (2012) Austérité salariale: ils n'ont donc rien appris de la crise!, *Revue de droit du travail*, 12, 674–676.
- Rebhahn R. (2012) Economic dismissals – A comparative look with a focus on significant changes since 2006, *European Labour Law Journal*, (3), 230–247.
- Rodière P. (2010) Volonté des parties et définition du "licenciement collectif" dans le droit de l'Union européenne, *Droit Social*, 12, 1225–1232.

- Sachs T. (2013) Vers un droit du marché du travail, *Semaine Lamy Sociale*, 1569.
- Serverin E. *et al.* (2008) Evaluer le droit du licenciement : comparaisons des droits et des procédures, mesure des actions, *Revue de l'OFCE*, 107, 29–64.
- Theodoropoulou S. und Watt A. (2012) What did they expect? Lessons for Europe from a retrospective ex-ante evaluation of the first Greek bail-out programme, *Arbeitspapier 2012.10*, Brüssel, ETUI.
- Wierink M. (2009) Pays-Bas. Réforme du licenciement (suite): la réduction des indemnités de départ, *Chronique Internationale de l'IRES*, 118, 16–24.
- Venn D. (2009) Legislation, collective bargaining and enforcement: updating the OECD employment protection indicators, *Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 89*, Paris, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Weltbank (2011) Employment protection legislation and labor market outcomes: theory, evidence and lessons for Croatia. http://siteresources.worldbank.org/INTCROATIA/Resources/Croatia_Policy_Notes-Labor.pdf

Alle Webseiten wurden am 27. Februar 2014 aufgerufen.

Elektronische Newsletter/Webseiten

- Eironline – <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/> (Bezugszeitraum 2010-2014)
- EGB – Rubrik der Webseite zur Wirtschafts- und Sozialkrise
- ETUI – Rubrik der Webseite zur Krise: <http://www.etui.org/Topics/Crisis>
- Liaisons sociales Europe
- Planet Labor – <http://www.planetlabor.com> (Bezugszeitraum 2010-2014)

