

Ein neuer Weg zur Vollbeschäftigung in Europa

Die Europäische Beschäftigungsvorgabe

von ■ Beat Baumann und Christoph Bucheli



Ausbildung zum Mechaniker für Land- und Baumaschinen, Kleve (Foto: dpa)

Die europäischen Gesellschaften sind im Begriff, an der Massenarbeitslosigkeit zu zerbrechen. Millionen von Menschen, viele davon gut ausgebildet, sind ohne berufliche und private Perspektive, und nicht nur in deindustrialisierten Regionen finden Rechtspopulisten immer mehr Unterstützung. Hoffnungslosigkeit, Zukunftsangst und pure Verzweiflung prägen die Stimmung in einer Zeit, in welcher ein starker gesellschaftlicher Zusammenhalt nötig ist, um große Herausforderungen wie die Digitalisierung, die soziale Ungleichheit oder die Integration der nach Europa geflüchteten Menschen in die europäischen Gesellschaften zu bewältigen.

Forum Gewerkschaften

Seit Mitte der 1970er Jahre kennt (West-)Europa das Phänomen der Massenarbeitslosigkeit wieder. In

den vergangenen 40 Jahren wurden die Fundamente von Gesellschaft und Politik in vielen europäischen Ländern stetig unterhöhlt, zuerst der Sozialstaat, dann der gesellschaftliche Zusammenhalt und jetzt auch die liberale Demokratie. Zwar wurde die Massenarbeitslosigkeit bei guter Konjunktur jeweils abgebaut. Das war letztmals vor der Finanzkrise 2007 der Fall, aber mit 7,6% (Euroraum) verblieb sie auf einem beträchtlichen Ni-

veau. Und seither hat sie ein noch dramatischeres Ausmaß angenommen und ist vorübergehend auf 12,0% angestiegen. Dabei unterschätzt Eurostat die fehlende Erwerbsarbeit massiv. Wer in der Woche 2 Stunden arbeitet, gilt bereits als erwerbstätig. Zudem nimmt mit der starken Verbreitung der oftmals unfreiwilligen Teilzeitarbeit auch die Unterbeschäftigung zu. Zählt man die Unterbeschäftigten und entmutigte Erwerbslose mit, liegt die Erwerbslücke in der EU bei 14,9% (2015 Eurofund). Eine ganze Generation junger Menschen gilt als verloren, weil sie nach der Ausbildung ohne Arbeit bleibt, sich keine eigene Wohnung und keine Familie leisten kann. Sie wird ihr ganzes Leben lang, selbst im Rentenalter, von den Konsequenzen der Arbeitslosigkeit betroffen bleiben.

Die Massenarbeitslosigkeit in Europa hat die Gewerkschaften massiv geschwächt. »In einem Zustand permanenter Vollbeschäftigung nämlich würde die Kündigung aufhören, als Disziplinierungsmaßnahme eine Rolle zu spielen. Die soziale Position des Chefs würde unterminiert, und gleichzeitig würden in der Arbeiterklasse Selbstsicherheit und Klassenbewusstsein wachsen« (Kalecki 1987: 237). Was der Ökonom Kalecki 1943 schrieb, trifft auch heute zu.

Politische Fehlentscheidungen haben das Problem der Arbeitslosigkeit verschärft. Dazu gehören der Verzicht auf eine keynesianische Nachfragepolitik und das Kaputtsparen durch die Troika. Die europäische Währungsunion ohne gemeinsame Sozial- und Finanzpolitik hat zu einer sozialen und regionalen Polarisierung geführt – Fachkräftemangel in wenigen urbanen Zentren, Massenarbeitslosigkeit mit Perspektivlosigkeit in ehemals industriellen Regionen. In dieser Situation wirkt die Niederlassungsfreiheit in der EU wie ein Ventil. Es entlastet kurzfristig die von Massenarbeitslosigkeit betroffenen Regionen, mittelfristig aber fehlen diesen die Arbeitskräfte bei der Lösung von Aufgaben, die mit einer alternden Bevölkerung zu tun haben. Großunternehmen in den wirtschaftlich prosperierenden urbanen Zentren können sich einfach günstige Fachkräfte aus anderen Regionen beschaffen und Investitionen in die Aus- und Weiterbildung unterlassen – ein doppelter Gewinn.

Wir sind der Auffassung, dass wir uns mit Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Polarisierung nicht abfinden dürfen. Nicht nur aus gewerkschaftlicher Sicht, sondern schon alleine deshalb, weil sonst der Sozialstaat und eine würdevolle Existenzsicherung noch stärker in Gefahr geraten. Allerdings muss das Konzept der Vollbeschäftigung aus der Nachkriegszeit erneuert werden, denn Zugang zu ausreichender Erwerbsarbeit sollen alle, insbesondere auch die Frauen haben. Und vollbeschäftigt heißt nicht unbedingt vollzeitbeschäftigt, doch Teilzeitarbeit soll nur auf freiwilliger Basis stattfinden.

Kein Rezept gegen Arbeitslosigkeit

Seit Mitte der 1970er Jahre gab es verschiedene staatliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Mehr und mehr richteten sie sich nicht gegen die Arbeitslosigkeit als vielmehr gegen die Arbeitslosen selber. Der Abbau von sozialen Rechten und von Leistungen bei der Arbeitslosenversicherung und bei der Sozialhilfe trugen zu einer sozialen Polarisierung bei. Lohnsenkungen oder eine Schwächung des Systems der Tarifverträge, wie sie die Troika den EU-Ländern mit hoher Verschuldung auferlegen, haben nichts gegen die hohe Arbeitslosigkeit ausrichten können. Im Gegenteil: Die Schwächung der Konsumnachfrage hat das Problem verschärft. Sogenannte Arbeitsmarktreformen wie die Schaffung eines Niedriglohnssektors haben zu einer Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse geführt. Solche »Reformen« betreffen indirekt auch die Beschäftigten, denn sie dienen als Rechtfertigung für Lohndruck und prekäre Jobs, und so ist der Übergang zwischen prekärer Arbeit und Arbeitslosigkeit fließend geworden. Eine expansive, keynesianische Fiskalpolitik verhilft zwar schnell über einen Konjunkturreinbruch hinweg, wie dies unmittelbar nach der Finanzkrise mit einem europaweit koordinierten Konjunkturprogramm der Fall war. Danach wurde sie nicht mehr fortgeführt, sondern durch eine Austeritätspolitik abgelöst.

Das Rezept gegen Arbeitslosigkeit, das noch immer die größte Zustimmung bei Politik und Bevölkerung findet, ist Wirtschaftswachstum. Doch dessen Wirkung ist begrenzt, denn einerseits gelingt es den Regierungen erst gar nicht, genügend Wachstum zu erzeugen. Die öffentlichen und privaten Investitionen gingen seit der Finanzkrise massiv zurück, und es hat fast ein Jahrzehnt

gedauert, bis Europa wieder das Produktionsniveau von vor der Finanzkrise erreicht hat. Andererseits gab es selbst bei gutem Wachstum keine Vollbeschäftigung. Zudem ist Wirtschaftswachstum, das weiterhin auf dem Verbrauch fossiler Energie basiert, angesichts des Klimawandels keine Lösung.

Eine zusätzliche Herausforderung kommt auf die europäischen Arbeitsmärkte zu. Sollte die Digitalisierung nur ansatzweise so viele Arbeitskräfte durch Technologien ersetzen wie befürchtet, wird auch die Arbeitslosigkeit noch einmal eine neue Dimension erreichen. Die Tertiarisierung der Wirtschaft ist weit fortgeschritten. Wird der Tertiärsektor selbst von digitaler Technologie durchdrungen, vermag er Arbeitsplatzverluste im Industriesektor nicht zu kompensieren.

In der Vergangenheit konnten die Gewerkschaften nur einen Teil der Produktivitätsfortschritte für Arbeitszeitverkürzungen und Umverteilung der Arbeit nutzen, der andere Teil führte zum Stellenabbau. Der Versuch, Arbeitsmärkte national abzuschotten, schafft auch keine Arbeitsplätze, aber gefährdet den sozialen Zusammenhalt. Es scheint, als seien bisherige Rezepte gegen Arbeitslosigkeit wirkungslos geworden.

Reale Utopie

Bei den Faktoren, die aktuelle Probleme in Europa wie Feindlichkeit gegenüber Geflüchteten, Rechtspopulismus oder den Brexit erklären, hat die sozio-ökonomische Lage breiter Bevölkerungsschichten und die Massenarbeitslosigkeit eine zentrale Bedeutung. Wir vertreten die grundsätzliche These, dass sozialer Friede und sozialer Zusammenhalt innerhalb der europäischen Gesellschaften nur zu erreichen und zu bewahren sind, wenn wieder annähernd Vollbeschäftigung erreicht wird. Erwerbsarbeit hat ihre eigene integrative Qualität, und alle sollen ein Recht auf Erwerbsarbeit haben. Ein Grundeinkommen erachten wir nicht als gleichwertigen Ersatz für Vollbeschäftigung. Denn Erwerbsarbeit schafft eine Tagesstruktur, beteiligt die Menschen an Kollektiven und deren Ziele und führt zu Kommunikation und Kooperation. Nicht alle Menschen können sich dies selbst verschaffen, wenn sie ein Grundeinkommen erhalten.

Das kapitalistische System verändert sich stets. Dabei können *reale Utopien* innerhalb des Kapitalismus Teil von etwas Neuem sein, das am Entstehen ist. Reale Utopien können Institutionen, Verhältnisse oder Praktiken sein. Wright (2017) hat sie zum Kern einer Theorie der Transformation des Kapitalismus gemacht. Als reale Utopien versteht er z.B. die partizipative Budgetplanung der Stadt Porto Alegre in Brasilien, die baskische Kooperative Mondragon oder das bedingungslose Grundeinkommen. Sucht man nach solchen realen Utopien, die Erwerbsarbeit für alle in Europa ermöglichen, müssen auch Sachverhalte infrage gestellt werden, die meistens unhinterfragt akzeptiert werden. Wir denken dabei an Entscheidungen über Investitio-

Christoph Bucheli ist Betriebsökonom und als Fachspezialist für Unternehmensanalysen in der Gewerkschaft Unia tätig. Davor arbeitete er mehrere Jahre in der Privatwirtschaft. Beat Baumann arbeitet als Ökonom bei der Gewerkschaft Unia. Zuvor hat er 14 Jahre an der Hochschule Luzern Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz und Europa gelehrt.

nen und Beschäftigung, die in Großunternehmen allein vom (Konzern-) Management und den Großaktionären getroffen werden.

Mit diesem Papier schlagen wir eine reale Utopie für Vollbeschäftigung in Europa vor.

Starke und schwache Ziele der EU

In der EU-Politik gibt es starke und schwache Ziele. Starke Ziele sind die Konvergenzkriterien, die Inflation, Haushaltsdefizite und Staatsverschuldung begrenzen. Die EU nimmt durch das Europäische Semester direkt Einfluss auf die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten. Länder, die ein Haushaltsdefizit nicht auf 3% des BIP reduzieren, werden ermahnt oder sanktioniert. So kann eine rigide Haushaltspolitik durchgesetzt werden, unabhängig von den Folgen, wie sinkendes Sozialprodukt oder steigende Arbeitslosigkeit und Armut.

Vollbeschäftigung ist hingegen nur eine schwache Absichtserklärung. Zwar steht im EU-Vertrag, dass der Binnenmarkt und eine nachhaltige Entwicklung Europas im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft auf die Vollbeschäftigung abzielen (EUV Art. 3, Abs. 3). Die EU-Kommission kann das Ziel der Vollbeschäftigung jedoch ignorieren, ohne Konsequenzen zu befürchten. Selbst wenn die Arbeitslosigkeit in Mitgliedstaaten ein extremes Ausmaß erreicht und auf über 20% und die Jugendarbeitslosigkeit auf über 40% ansteigt, reagieren die Mitgliedstaaten und die EU kaum. Nimmt die Arbeitslosenquote auf sehr ho-

hem Niveau leicht ab, wie dies anfangs 2017 der Fall war, wird dies bereits als Erfolg präsentiert.

Die Lissabon-Strategie der EU sah vor, die Beschäftigungsquote in den Mitgliedstaaten auf 70% zu erhöhen, allerdings ohne Konsequenzen bei Nichterreichen festzulegen. Der britische Ökonom Anthony Atkinson fragt zu Recht: »Wo ist das arbeitsmarktpolitische Pendant der zweiprozentigen Inflationsrate?“ (2016: 182) Aus seiner Sicht ist das Ziel einer Arbeitslosenquote von zwei Prozent in der EU keineswegs vermessen. Eine solche Quote entspräche etwa der üblichen Fluktuationsarbeitslosigkeit. »Bei der Veröffentlichung der Arbeitslosenzahlen ginge es nicht mehr nur darum, ob sie gestiegen oder gefallen sind, sondern auch, wie sie sich zum 2-Prozent-Ziel verhalten.« (Ebd.) Wir schließen uns Atkinsons Meinung an und finden, dass für die EU als Ganzes das Ziel einer maximalen Arbeitslosenquote von 2% gelten sollte.

Mit unserem Diskussionspapier schlagen wir einen neuen regulatorischen Eingriff vor, der der EU einen wirksamen Handlungsrahmen zur Verfügung stellt, um das Ziel der Vollbeschäftigung zu erreichen. Wir glauben, dass die Europäische Beschäftigungsvorgabe, die sich auch mit bestehenden Vorschlägen zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit kombinieren lässt, den entscheidenden Impuls zum Erreichen der Vollbeschäftigung in Europa bilden kann.

Die Europäische Beschäftigungsvorgabe (EBV)

Großunternehmen in der EU sollen dazu verpflichtet werden, sich mit der Frage zu beschäftigen, wie sie innovativ sein und Stellen schaffen können, anstatt damit, Personalkosten einzusparen. Einsparungen bei den Personalkosten führen nur kurzfristig zu einem Wettbewerbsvorteil, denn Konkurrenten ziehen im Wettlauf des Dumpings schnell nach. Die Europäische Beschäftigungsvorgabe EBV stellt eine neue Rahmenbedingung für Großunternehmen dar. Sie soll sicherstellen, dass sie die sozialen Kosten ihres Profitstrebens nicht an die Allgemeinheit auslagern. Großunternehmen sind oft durch Übernahmen anderer Unternehmen oder Fusionen gewachsen, sie haben bestehende Arbeitsplätze übernommen und nicht neue geschaffen. Wenn sie Prozesse und Personaleinsatz optimieren, dann tun sie es, um die Gewinne zu steigern. Um zu verhindern, dass soziale Kosten auf die Allgemeinheit überwälzt werden, sollen Großunternehmen eingespartes Personal an anderer Stelle wieder effektiv einsetzen.

Die Kompetenz, die Beschäftigungsvorgabe mit einem Wert zu versehen, liegt bei der EU-Kommission. Sie formuliert ein europaweites Beschäftigungsziel für Großunternehmen und legt zum Beispiel fest, dass innerhalb von vier Jahren die Zahl der Arbeitsstellen um 20% erhöht werden muss. Die Beschäftigungsvorgabe gilt für das Unternehmen als Ganzes, für all seine Tätigkeiten in der EU. Die Art der Umsetzung wird zwischen dem Topmanagement und den Gewerkschaften ausgehandelt. In vielen Großunternehmen gibt es bereits Europäische Betriebsräte für die grenzüberschreitende Arbeitnehmervertretung.

Die Steuerung und Erhöhung der Beschäftigung in Großunternehmen nimmt die EU regelmäßig und periodisch vor, bis das Ziel der Arbeitslosenquote von 2% erreicht ist. Sie erfolgt

DAS ARGUMENT

ZEITSCHRIFT FÜR PHILOSOPHIE UND SOZIALWISSENSCHAFTEN

327 Hip-Hop

Aktuelle Analysen

R.COHEN: Donald Trump: Das zweite Jahr
A.MCROBBIE: Antifeministische Politik der Rechten in Europa
V.WEISS: Der »Antiimperialismus« der Neuen Rechten
B.KAHL U. J.REHMANN: Panoramas hilflose AfD-Kritik
H.-J.SANDKÜHLER: Menschenwürde und Menschenrechte

Zwischen Befreiungsverlangen, Repressionslust und Geschäft

L.ZHAO: Der Beat der Moderne
C.MEYER: Wandel emanzipatorischer Praktiken in der Hip-Hop-Kultur
I.SCHWERDTNER: Straßenrap als Gegenkultur?
M.STAIGER: Klassenkampf ohne Klassenbewusstsein
S.S.HAMDI: Hip-Hop als kritische Bildung und Praxis
S.OOKEE: Arbeiten an den Transformationen einer Kultur
J.ASMUS: Wie ich zur feministischen Rapperin wurde
M.C.DINÇER: Auflegen

Einzelheft 13€ (im Abo 10€, zzgl. Versand)
www.inkrit.org/argument

Redaktion DAS ARGUMENT
Ines Schwerdtner
Kontakt: argument@inkrit.org

Abo & Versand
versand-argument@t-online.de
Tel: 030-611-3983

sowohl durch den Wert der Personalausgaben als auch durch den Wert der Anzahl Stellen (umgerechnet in Vollzeitäquivalente). Eine Steuerung allein über die Anzahl Stellen könnte dazu führen, dass Großunternehmen Niedriglohnstellen schaffen, um die Personalausgaben tief zu halten. Fände die Steuerung aber nur über die Personalausgaben statt, könnten Großunternehmen versucht sein, lediglich die Toplöhne zu erhöhen, ohne substanziell neue Stellen zu schaffen.

Große Hebelwirkung

In der EU gibt es 38.600 Großunternehmen (ohne Großbritannien, staatliche Unternehmen, Banken und Versicherungen). Unter die Definition eines Großunternehmens fallen Unternehmen, bei denen mindestens 250 Angestellte beschäftigt sind. Sie machen 0,2% aller Unternehmen in der EU aus (alle Daten von Eurostat). In diesen Unternehmen sind insgesamt 36,2 Millionen Menschen beschäftigt, was rund ein Drittel aller Beschäftigten in der Grundgesamtheit der Unternehmen ist.

Demgegenüber waren im September 2017 17,1 Millionen Menschen in der EU (ohne Großbritannien) arbeitslos. Die Arbeitslosenquote betrug 7,5%. Um sie auf 2% (4,6 Millionen Arbeitslose) zu senken, müssten 12,5 Millionen Stellen geschaffen werden. Würde dies ausschließlich in Großunternehmen geschaffen werden, müssten diese ihren Stellenbestand um rund 35% erhöhen.

Die EU-Kommission macht z.B. eine Vorgabe von 20% zusätzlichen Personalausgaben innerhalb von vier Jahren. Um diese Vorgabe zu erfüllen, könnten die Unternehmen z.B. in den ersten drei Jahren ihren Stellenbestand und ihre Personalausgaben um je 5% erhöhen und im vierten Jahr um 4%. Dadurch würden in der EU (ohne Großbritannien) über 7,3 Millionen Stellen geschaffen. Die Erhöhung der Investitionen und der Lohnsummen in den Großunternehmen bewirken einen positiven Konjunkturimpuls. Als Folge davon wird es auch mehr Stellen bei den KMU geben. Die EU-Kommission würde nach vier Jahren eine erneute Beschäftigungsvorgabe machen, bis das Ziel der 2%-Arbeitslosenquote erreicht ist.

Die Erhöhung der Beschäftigung um 7,3 Millionen Stellen wäre das maximale Potenzial. Effektiv dürften weniger neue Stellen geschaffen werden. Denn Unternehmen haben in der Vergangenheit ihre Produktion und Dienstleistungserbringung laufend rationalisiert und Beschäftigte durch Technologien ersetzt. Sie haben Arbeitsstellen an spezialisierte Firmen ausgelagert, auch um so Bestimmungen der Tarifverträge zu umgehen und Personalkosten einzusparen. Bei den ausgelagerten Stellen sind die Löhne oft niedriger und die Arbeitsbedingungen schlechter. Es ist davon auszugehen, dass die Großunternehmen bei der ersten EBV diverse ausgelagerte Prozesse ihrer Wertschöpfungskette wieder in das Unternehmen integrieren und nicht nur genuin neue Stellen schaffen. Beispielsweise ist anzunehmen, dass Zeitarbeiter von externen Personalvermittlern fest angestellt werden und dass möglicherweise Zulieferer aus der Produktionskette sowie KMU aus den Unterstützungsbereichen wie Beratung, Reinigung, Gebäudeunterhalt, Gesundheitsförderung, Aus- und Weiterbildung und Kinderbetreuung wieder in das Unternehmen integriert werden. Dies

wäre durchaus auch im Sinne der betroffenen Arbeitnehmer*innen und ihrer Gewerkschaften

Im Prinzip stehen den Großunternehmen folgende Möglichkeiten offen, um die EBV zu erfüllen:

1. allgemeine Verkürzung der Arbeitszeit und Umverteilung der Erwerbsarbeit;
2. Erweiterungsinvestitionen bei bestehenden Standorten, Eröffnen von neuen Standorten, Schaffen von Arbeitsplätzen in EU-Ländern mit einem niedrigeren Lohnniveau, getrieben durch die Vorgabe, die Anzahl der Stellen zu erhöhen;
3. Investitionen in die Weiterbildung des Personals, gemäß der Vorgabe, den Personalaufwand (PA) zu erhöhen;
4. Personalinvestitionen in Forschung und Entwicklung;
5. Erhöhung der Löhne;
6. Integration von Arbeitsplätzen, die sich außerhalb der EU befinden.

Zu 1.: Naheliegender ist, die Beschäftigungsvorgabe durch eine allgemeine Verkürzung der Arbeitszeit umzusetzen. Dabei wird die verfügbare Arbeit auf mehr Personen verteilt. Historisch betrachtet haben die Gewerkschaften große Erfolge erzielt bei der Verkürzung der Arbeitszeit, etwa mit dem Achtstundentag, der Fünftagewoche oder der Verlängerung von Ferien. In den letzten drei Jahrzehnten gab es nur noch geringe Fortschritte bei der allgemeinen Verkürzung. Ausnahme war die 35-Stunden-Woche, die in einzelnen Tarifverträgen in Deutschland in den 1980er Jahren eingeführt wurde (Absenger et al. 2014: 23) und Frankreich, das seit 2002 eine gesetzliche Wochenarbeitszeit von 35 Stunden kennt, dort aber die real geleistete Arbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten in den vergangenen Jahren stetig anstieg. Dabei würde die Entwicklung der Produktivkräfte eine sehr viel kürzere Arbeitszeit möglich machen. John Maynard Keynes meinte vor 90 Jahren, dass für die Generation der Enkelkinder eine tägliche Arbeitszeit von 3 Stunden für eine hohe Lebensqualität ausreichen würde (Keynes 1928). Und André Gorz nannte ein Quantum von 20.000 Erwerbsarbeitsstunden für ein ganzes Berufsleben, das zusammen mit weiterer gesellschaftlich notwendiger Arbeit genügend sei für einen angemessenen Lebensstandard (Gorz 1983: 66). Neben einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit können Maßnahmen bei der EBV getroffen werden, die eine bessere Vereinbarkeit von Erwerbs- und Care-Arbeit ermöglichen: Elternzeit, Pflegezeit usw.

Eine zentrale Erfahrung der Arbeitszeitpolitik der Vergangenheit ist, dass ein beträchtlicher Teil der verkürzten Arbeitszeit durch eine Intensivierung der Tätigkeit kompensiert wird. Damit aber steigt einerseits die Stressbelastung für die Beschäftigten und verringert sich der Beschäftigungseffekt. Die Beschäftigungsvorgabe löst das Problem der Verdichtung der Arbeitszeit, weil die Anzahl Stellen und die Personalkosten direkt gesteuert werden. Konkret bedeutet dies, dass die Anzahl Stellen um jenen relativen Anteil erhöht wird, um den die Arbeitszeit verkürzt wird. Die direkte Steuerung der Arbeitsstellen, wie es die EBV vorsieht, schafft eine neue Grundlage für die Umverteilung der Erwerbsarbeit.

Zu 2.: Viele Großunternehmen verwenden ihre oft großen Gewinne für Übernahmen von Firmen oder den Aktienrückkauf statt für Investitionen. Investitionen werden aber nötig

sein, um die EBV zu erfüllen. Statt eigene Investitionen zu tätigen, könnten Großunternehmen zwar bestehende Unternehmen aufkaufen.

Allerdings sind auch diese von der EBV betroffen, falls sie eine Mindestgröße erreichen. Fehlen in Ländern die Fachkräfte, so werden die Stellen in anderen Ländern geschaffen, wo es genügend Fachkräfte gibt. Arbeitsmigration in der EU könnte dadurch zurückgehen.

Zu 3.: Die fortschreitende Digitalisierung der Arbeitswelt verlangt neue Qualifikationen. Eine verringerte Arbeitszeit kann zur Aus- und Weiterbildung der (neu eingestellten) Beschäftigten genutzt werden.

Zu 4.: Eine Umsetzung der Beschäftigungsvorgabe durch Erweiterungsinvestitionen des Großunternehmens ist zwar erwünscht, aber vielleicht nicht durchführbar, wenn es am Absatz für die Produkte und Dienstleistungen fehlt. Investitionen in die Forschung und Entwicklung schaffen neue Produkte und Dienstleistungen.

Zu 5.: Um die erforderliche Erhöhung der Lohnsumme und die Vorgabe zur Erhöhung der Stellen zu realisieren, können einerseits Stellen in Ländern mit einem niedrigeren Lohnniveau geschaffen werden und andererseits ein Teil der Erhöhung der Lohnsumme für die Beseitigung unerwünschter Lohnungleichheiten verwendet werden. Lohnungleichheiten innerhalb eines Großunternehmens bestehen z.B. zwischen den Geschlechtern oder zwischen Standorten in West- und Mitteleuropa.

Zu 6.: Die Großunternehmen könnten ihre Produktion weg von Europa auf andere Kontinente verlagern, um der Beschäftigungsvorgabe zu entgehen. Aber sie müssten den europäischen Markt aufgeben, was sie nicht wollen. In Einzelfällen wäre es wohl möglich – ein Callcenter kann auch in Indien betrieben werden. Auf der anderen Seite können sie auch Beschäftigung außerhalb der EU in die EU verlagern.

Wirkungen der Europäischen Beschäftigungsvorgabe

Als unmittelbare Wirkung der Beschäftigungsvorgabe werden erstens die Anzahl der Beschäftigten und die Lohnsumme steigen. Für Großunternehmen bedeutet die EBV eine Erhöhung des Personalaufwands. Auch Vorleistungen werden aufgrund der steigenden Löhne teurer. Das wirkt sich auf die Kosten insgesamt aus, allerdings je nach Branche unterschiedlich, denn der Anteil der Personalkosten an den gesamten Kosten schwankt beträchtlich. Im industriellen Bereich ist der Anteil ziemlich gering, bei Dienstleistungen in der Regel eher höher. Alle EU-Großunternehmen sind der EBV unterstellt und haben im Wettbewerb untereinander »gleich lange Spieße«. Sie stehen aber zum Teil in Konkurrenz mit Unternehmen außerhalb der EU und solche in der EU, die weniger als 250 Mitarbeitende haben und von der EBV nicht betroffen sind. Die Großunternehmen werden aus diesem Grund die Kostenerhöhungen nicht vollständig auf die Preise überwälzen können.

Zweitens werden Großunternehmen mehr Investitionen tätigen, um die Vorgaben bei den Beschäftigten und der Lohnsumme zu erfüllen. In der kurzen Frist fallen die Gewinne nied-



Gegen Jugendarbeitslosigkeit, 1. Mai 2014 (Foto: dpa)

riger aus, langfristig aufgrund von neuen Produkten und höherer Nachfrage aber nicht unbedingt. Geringere Unternehmensgewinne bedeuten tiefere Aktienkurse. Bei der Umsetzung der Beschäftigungsvorgabe gibt es allerdings eine Grenze, die dann erreicht ist, wenn das Überleben des Großunternehmens oder Teile davon infrage gestellt sind.

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene wird drittens die Konsumnachfrage zunehmen. Der Rückgang der Gewinne zugunsten der Löhne stärkt die Kaufkraft in Europa. Die positive Wirtschaftsentwicklung wird dazu führen, dass auch KMU neue Stellen schaffen. Die Teuerung in der EU wird, getrieben von höheren Lohnkosten, anziehen. Wenn die Arbeitsproduktivität zunimmt und die Beiträge an die Arbeitslosenversicherung gesenkt werden, weil es weniger Arbeitslose gibt, dann entlastet dies die Kosten der Unternehmen, was die Teuerung dämpft. Möglicherweise wird die Außenhandelsbilanz der EU etwas ungünstiger sein aufgrund von relativen Kostennachteilen zu anderen Volkswirtschaften. Mittelfristig sollte die Außenhandelsbilanz aufgrund von Innovationsvorteilen wieder ausgeglichen sein. Das Sinken der Lohnquoten kommt zum Stillstand oder kehrt sich wieder um. Die soziale Ungleichheit wird abnehmen, wenn die Lohnquoten wieder steigen und Arbeitslosigkeit massiv reduziert wird.

Viertens wird die Machtasymmetrie zwischen Großunternehmen einerseits und Beschäftigten, Arbeitslosen sowie prekär Beschäftigten durch die Schaffung von Millionen von Arbeitsstellen massiv korrigiert. Die Gewerkschaften gewannen an Einfluss und könnten wieder als »antikapitalistisches Korrektiv« zur Sicherung der Demokratie innerhalb des Kapitalismus beitragen (Schulten 2017, 12), wie sie es in der Nachkriegsphase getan haben. Die soziale Lage in Europa würde sich markant verbessern, gesellschaftliche Spannungen würden verringert, und eine zursichtlichere Grundhaltung in den europäischen Gesellschaften

ten schüfe ein politisches Klima, das förderlich ist, um anstehende Probleme zu lösen.

Warum Großunternehmen?

Bisherige Maßnahmen, Arbeitsstellen zu schaffen, setzen an bei den Kommunen und Regionen, bei staatlichen und staatsnahen Unternehmen oder Non-Profit-Organisationen, meist indem Stellen mit tiefer Entlohnung subventioniert werden. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit war und ist Sache des Staates. Auf der anderen Seite sind es KMU, die immer wieder neue Stellen schaffen. KMU und der Staat leisten somit bereits einen Beitrag zur Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit, sie sollen daher von der EBV ausgenommen werden.

Großunternehmen waren bisher kein Adressat, wenn es um die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit ging. Im Gegenteil, sie verfügen über eine Reihe von Strategien, um ihre Marktposition zu stärken. Durch Übernahmen können sie sich unangenehmer Konkurrenten entledigen, sie benutzen modernste Technologien, um Arbeitskräfte einzusparen. Sie geben rentable Standorte auf und verlagern ihre Geschäftstätigkeit in andere Länder, um noch höhere Profite zu erzielen. Sie müssen nicht einmal besonders innovativ sein, denn sie haben die Macht und finanziellen Mittel, um andere, innovative Unternehmen, aufzukaufen. Die Kosten der Arbeitslosigkeit, die durch die beschäftigungsvernichtenden Strategien der Großunternehmen entstehen, werden an den Staat und die Gesellschaft ausgelagert. Für die Fokussierung der EBV auf Großunternehmen gibt es nebst dem politischen auch einen praktischen Grund: Eine zahlenmäßige Begrenzung der Unternehmen verringert den Kontrollaufwand und ermöglicht eine wirksame Durchsetzung.

Die Europäische Zentralbank hat die Märkte mit viel Liquidität versorgt, in der Erwartung, dass die Unternehmen das günstige Geld für Investitionen verwenden. Das war aber nicht der Fall. Das Investitionsvolumen ist weltweit seit der Finanzkrise um 2-3% des BIP zurückgegangen und die Nettoinvestitionen im Euroraum ebenfalls, von 1 Dollar Umsatz werden nur gerade 2 Cent reinvestiert (Durand, 2017, 12). »Die Unternehmen haben sich für zweierlei entschieden: Zunächst erhöhten sie die Dividenden, um anschließend Aktienrückkäufe zu beschließen. Beide Maßnahmen kommen den Aktionären zugute: Die erste verschafft ihnen schlicht höhere Dividendeneinnahmen, die zweite beschert ihnen einen Kursanstieg, der aus den Aktienrückkäufen resultiert.

Qualitatives Wachstum anstreben

Auch mit einer EBV können die Großunternehmen Profite machen, aber unter veränderten Rahmenbedingungen. Bei der Beschäftigungsvorgabe bleibt das Eigentumsrecht unangetastet. Es gilt jedoch nicht absolut. Firmeneigentümer sind beim Gebrauch der Produktionsmittel durch staatliche Bestimmungen z.B. zu Gesundheit, Hygiene, Sicherheit oder Umwelt eingeschränkt (Wright 2017, 177). Ein regulatorischer Eingriff zur Schaffung von Arbeitsstellen kann mit den Abgasnormen für die Automobilindustrie verglichen werden. Solche werden auf EU-Ebene fixiert, denn aus Konkurrenzgründen würde dies ein Land alleine

nicht machen. Strenge Abgasnormen zwingen die Industrie zu Innovationen und Investitionen in umweltverträgliche Technologien. Mithilfe massiver Lobbyarbeit wird Druck auf die Politik ausgeübt, damit die Abgasnormen möglichst nicht oder nicht stark gesenkt werden und die Automobilindustrie die herkömmlichen Technologien rund um den Verbrennungsmotor weiterverwenden kann. Politische Regulierungen sind nötig, weil Entscheide über den Gebrauch der Produktionsmittel das Leben vieler Menschen betrifft. Wirtschaftseigentum hat soziale Bezüge, die die Freiheitsrechte sehr vieler Menschen tangieren. Arbeitslose sind dabei ein Stakeholder oder Interesseneigner von Großunternehmen, denn sie sind in ihrer Lebensgestaltung massiv eingeschränkt, möglicherweise als Folge einer Strategie eines Großunternehmens zur Beschäftigungsreduzierung.

In unserem Vorschlag werden die konkreten Investitionen und Maßnahmen zur Erfüllung der EBV nicht einseitig vom Unternehmen festgelegt, sondern in einem Aushandlungsprozess zwischen Unternehmen und Gewerkschaften resp. Mitbestimmungsorganen entschieden. Strukturen und Gremien, die für diesen Aushandlungsprozess erforderlich sind, können anknüpfen an bestehende nationale und europäische Mitwirkungsstrukturen. In der EU gibt es die Institution der Europäischen Betriebsräte (EBR) – eine transeuropäische Arbeitnehmervertretung auf gesetzlicher Grundlage. Sie haben das Recht auf Unterrichtung und Anhörung durch die Geschäftsleitung und in einigen Unternehmen auch Mitbestimmungsrechte. EBR können in Unternehmen mit über 1.000 Mitarbeitenden errichtet werden, welche in mindestens zwei Ländern 150 Mitarbeitende haben. In einem Europäischen Betriebsrat sind alle Standorte und Standortländer vertreten. Es gibt rund 1.000 EBR, die in über 2.500 Unternehmen mehr als 14 Millionen Arbeitnehmende vertreten. Zum Vergleich: Sämtliche Großunternehmen in der EU beschäftigten 36,2 Millionen Menschen.

Verhandlungen über die Umsetzung der EBV zwischen Unternehmen und Gewerkschaften resp. Mitbestimmungsorganen werden idealerweise von einem gesellschaftlichen Diskurs begleitet, wie und wohin sich ein bestimmtes Großunternehmen entwickeln soll. Dabei bringen Organisationen, die sich für eine nachhaltige Wirtschaftsweise einsetzen, ihre Vorstellungen in den Diskurs ein, damit eine Verringerung der Umweltbelastung ein Ziel bei Investitionen wird. Neben den Interessen der Beschäftigten sollen auch jene der Arbeitslosen, der Regionen, der Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen in den Diskurs einfließen. Wenn Gewerkschaften und andere zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligt sind, ist es eher möglich, Investitionsentscheidungen zu treffen, die im allgemeinen Interesse sind.

Ein Zeitfenster für die EU

Da eine Beschäftigungsvorgabe auf nationaler Ebene ein Konkurrenznachteil für die betroffenen Großunternehmen bedeuten könnte, ist die Aussicht, dass irgendeine nationale Regierung isoliert ein solches Instrument einführen würde, ziemlich gering. Aber auf EU-Ebene unterliegen auch Konkurrenzunternehmen

einer Beschäftigungsvorgabe. Da der allergrößte Teil des Handels der EU-Länder innerhalb der EU stattfindet, ist die Gefahr auch nicht sehr groß,

dass Unternehmen außerhalb Europas Marktanteile zulasten der europäischen Großunternehmen gewinnen werden. Die Beschäftigungsvorgabe kann nur auf transnationaler Ebene eingeführt werden. Das zweite Argument ist ein politisches. Die EU steht mehrfach vor riesigen Herausforderungen. Brexit, Flüchtlinge, die Schutz in Europa suchen und wachsende antieuropäische Parteien: Alle diese Herausforderungen haben mit dem Thema Arbeitslosigkeit zu tun. Aber über allem steht der Umgang der EU mit der Euro-Krise. Auf die massive Zunahme der Staatsschulden, die ihren Ursprung in der staatlichen Rettung der Banken hat, hat die EU die Mitgliedstaaten zu einer Austeritätspolitik verpflichtet, auf Kosten von Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und der verfügbaren Einkommen der Bevölkerung. Was das Schaffen von Beschäftigung angeht, ist die EU Politik voller Versprechen, aber erfolglos. Sie gilt als bürgerfern und unsozial. Ihre Legitimationskrise ist vielleicht die Chance, dass sich ein Zeitfenster öffnet für eine unorthodoxe Maßnahme wie die EBV. Sozialpolitische Maßnahmen sind überwiegend in der Kompetenz der Nationalstaaten, die sich sträuben, solche an die EU zu delegieren. Die EBV ist nun eine Maßnahme, die auf EU-Ebene veranlasst werden kann, nicht aber auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Damit würde die EBV der EU eine exklusive Maßnahme in die Hand geben, mit der sie das Ziel, die Arbeitslosigkeit auf 2% zu senken, anpeilen könnte. Ein Verzicht auf eine Erhöhung oder gar eine Senkung der Beschäftigungsvorgabe ist erst angezeigt, wenn EU-weit echte Vollbeschäftigung herrscht.

Wünschbar, gangbar, erreichbar?

Eine (gute) Regulierung ist kein Hindernis, sondern eine Voraussetzung für Vollbeschäftigung. Sie schafft Institutionen, die nötig sind, damit der Arbeitsmarkt funktioniert. Die EBV beinhaltet zwei Kriterien, 1. die Anzahl Stellen, umgerechnet in Vollzeitäquivalente und 2. den Personalaufwand, ohne Löhne und Boni der Topmanager. Aufgrund der Maßnahmen zur Integration von Prozessen der Wertschöpfungskette muss die Höhe der ersten Beschäftigungsvorgabe signifikant sein, d.h. 115% - 130% der Basiswerte betragen. Als Basis für die erste Beschäftigungsvorgabe werden die Durchschnittswerte der Vollzeitäquivalente und des Personalaufwandes eines Unternehmens der fünf Vorjahre genommen, um zu verhindern, dass sie mit vorgängigen Entlassungen die Vorgaben unterlaufen können. Die erste Beschäftigungsvorgabe wird mit einer Frist von vier Jahren gewährt, damit sich die Unternehmen auf die neue Situation einstellen können. Bei Fusionen werden die Basiswerte und die Vorgaben addiert, damit keine Umgehung möglich ist.

Da Länder wie Deutschland oder Frankreich einen hohen Beschäftigungsanteil bei den Großunternehmen haben, dürfte der Beschäftigungseffekt besonders hoch ausfallen. Die Beschäftigungsvorgabe eines Großunternehmens ist auf der europäischen Ebene zu erfüllen. Das könnte ein Anlass sein, die Arbeitsplätze in Ländern mit einem tieferen Lohnniveau zu schaffen. Eine sol-

che Strategie ist wünschbar, um regionale Unterschiede in Europa zu verkleinern.

Wright (2017) prüft reale Utopien an den Kriterien Wünschbarkeit, Gangbarkeit und Erreichbarkeit. Dass Vollbeschäftigung in Europa für die Menschen wünschbar ist, kann kaum bestritten werden. Erreichbar dagegen ist Vollbeschäftigung mit dem politischen Werkzeugkasten, wie er heute besteht, kaum. Aber die Einführung einer EBV in der EU ist in erster Linie eine politische Frage. Soll die EBV zu einem gangbaren Weg werden, muss die Idee von Gewerkschaften, Parteien und NGOs aufgenommen, diskutiert und weiterentwickelt werden. Um ihr ein politisches Gewicht zu verleihen, müssen die Gewerkschaften, Parteien und NGOs auf europäischer Ebene kooperieren. Für die Gewerkschaften ist dies eine Chance, »nicht nur wieder stärker, sondern auch europäischer zu werden« (Schulten 2017, 26). Und für die EU die Chance, sozialer zu werden. In Zeiten der politischen Krise, in welcher die Legitimität der EU infrage gestellt wird, öffnet sich möglicherweise die Chance für ein solch fundamental neues Instrument, um Erwerbsarbeit für alle in Europa zu schaffen. Die nächste Europawahl findet vom 23.-26. Mai 2019 statt. Wird Vollbeschäftigung in Europa dann ein Thema sein?

Literatur

- Absenger et al. (2014): Arbeitszeiten in Deutschland, WSI-Report. www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_19_2014.pdf (aufgerufen am 12.10.2017).
- Atkinson, Anthony B. (2016): Ungleichheit. Was wir dagegen tun können, Stuttgart.
- Banque Privée Edmond de Rothschild, 2016, zitiert in: Durand (2017).
- Durand, Cédric (2017): Im Labyrinth des Kapitals. Jeder Ausweg aus der Krise schafft wieder neue Probleme; in *Le Monde diplomatique*, Februar, 12-13.
- Eurofund (2017): Estimating labour market slack in the European Union, www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/ef1711en.pdf (aufgerufen am 25.10.2017).
- Gorz, André (1983): *Wege ins Paradies*, Berlin.
- Kalecki, Michal (1987): *Krise und Prosperität im Kapitalismus, Ausgewählte Essays 1933-1971*, Marburg.
- Keynes, John Maynard (1928): *Wirtschaftliche Möglichkeiten für unsere Enkelkinder*, aus: Norbert Reuter: *Wachstumseuphorie und Verteilungsrealität. Wirtschaftspolitische Leitbilder zwischen Gestern und Morgen*. Mit Texten zum Thema von John Maynard Keynes und Wassily W. Leontief, Marburg 1998.
- Levy, René (2016): *Steuroptimierung oder Steuerstreik?*, in: *NZZ* vom 29.1.
- NZZ (2016): *Die Spur führt auch in die Schweiz*, 8. November.
- Rothschild, Kurt W. (1988): *Theorien der Arbeitslosigkeit*. München.
- Schulten, Thorsten (2017): *Zwischen Renationalisierung und internationaler Solidarität – Gewerkschaften unter den Bedingungen der Krise in Europa*, in: *CLR 1/2017*, deutschsprachige Ausgabe, 9-26.
- Tages Anzeiger (2015): *Arbeitslosigkeit wird in der Schweiz als Makel empfunden*, 11. Februar www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/konjunktur/Arbeitslosigkeit-wird-in-der-Schweiz-als-Makel-empfundnen/story/27625526 (aufgerufen 23.10.2017).
- Wagenknecht, Sagra (2016): *Reichtum ohne Gier. Wie wir uns vor dem Kapitalismus retten*, Frankfurt am Main.
- Wright, Erik Olin (2017): *Reale Utopien: Wege aus dem Kapitalismus*, Berlin.