



Einem sozialen Europa Zukunft geben

Manifest zur Europapolitik

Grundzüge eines alternativen Wirtschafts- und Sozialmodells für die EU

A Social Europe for the Future

A Manifesto on European policy

Outline of an alternative economic and social model for the EU

Donner un avenir à l'Europe sociale

Manifeste sur la politique européenne

Principes d'un modèle économique et social alternatif pour l'UE



**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**

Einem sozialen Europa Zukunft geben

Manifest zur Europapolitik

Grundzüge eines alternativen Wirtschafts- und Sozialmodells für die EU

A Social Europe for the Future

A Manifesto on European policy

Outline of an alternative economic and social model for the EU

Donner un avenir à l'Europe sociale

Manifeste sur la politique européenne

Principes d'un modèle économique et social alternatif pour l'UE



**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**

**Herausgeber:**

ver.di Bundesverwaltung Ressort 1
ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Paula-Thiede-Ufer 10
10179 Berlin

Verantwortlich:

Frank Bsirske
Vorsitzender

Bearbeitung:

Detlev Bruse
Prof. Dr. Klaus Busch, Universität Osnabrück

Kontakt:

Detlev Bruse
ver.di Bundesverwaltung Ressort 1
Tel.: (030) 6956-1050/1055
E-Mail: europa@verdi.de

Gestaltung und Satz:

Hauer+Ege GmbH, 70435 Stuttgart

W-XXXX-XX-XXXX

Dezember 2008

Vorwort

Das vorliegende Manifest der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di zeigt auf, welche Wege eingeschlagen werden müssen, um die andauernde EU-Krise zu überwinden. Weit über die Diskussion der aktuellen arbeits-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Richtlinienvorhaben hinaus will das Manifest den Blick auf die makroökonomischen, fiskalpolitischen und sozialen Konstruktionsmängel der neoliberal gewendeten EU lenken. Die internationale Finanzmarktkrise, die sich zu einer globalen Wirtschaftskrise auszuweiten droht, lässt die Mängel exemplarisch zutage treten.

Die soziale Schieflage der EU gründet sich auch auf den Verzerrungen im gegenwärtigen Wettbewerbssystem der europäischen Wohlfahrtspolitik. Das Manifest zeigt auf, wie sie durch ein „Korridormodell“ überwunden werden könnten. Wenn Europa sich sozial fortentwickeln soll, brauchen wir eine effektivere Koordinierung der europä-

schen Lohnpolitik, die über die grundsätzliche Verankerung flächendeckender nationaler Mindestlöhne hinaus ein europäisches, national gestaffeltes Mindestlohnsystem einschließt. Das von uns vorgeschlagene europäische Sozialmodell kann nur verwirklicht werden, wenn es durch eine aktivere EU-Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik flankiert wird, die auf einem Leitbild guter Arbeit beruht, abgesichert durch ein solides System von Arbeitnehmerrechten und industrieller Demokratie in der EU.

In der EU müssen Regelungsinstrumente verankert werden, die es ermöglichen, den verschärften Konflikt zwischen den europäischen Wettbewerbs- und Marktfreiheiten und den sozialen Grundrechten der Mitgliedstaaten im Kollisionsfall zugunsten der sozialen Grundrechte zu lösen. Das Recht auf gleichen Lohn für die gleiche Arbeit am gleichen Ort, wie der Vorrang

von Grundrechten auf Meinungs-, Versammlungsfreiheit und das Streikrecht, abgesichert durch die Tarifautonomie, darf nicht länger vom EuGH unter Hinweis auf Prioritäten von Wettbewerb und Marktfreiheit vom Tisch gewischt werden können. Wer sich an den Grundrechten vergreift, wer Lohndumping vorantreibt und unterschiedliche Lohnniveaus direkt in Konkurrenz zum Maß aller Dinge erheben will, muss auf den entschiedenen Widerstand der Gewerkschaften stoßen, auf deutscher wie auf europäischer Ebene. Wenn es aber gelingt, die hier vorgestellten politischen Bausteine zusammenzufügen, wäre der Grundstein für einen nachhaltigen sozialen Frieden in Europa gelegt. In diesem Sinne wünsche ich dem vorliegenden Manifest eine weite Verbreitung und uns allen eine lebhaftige Diskussion, bis zu den kommenden Europawahlen im Juni 2009 und darüber hinaus.

Berlin, im Dezember 2008



Frank Bsirske

Preface

This manifesto from the united services union ver.di seeks to show the course that needs to be charted in order to overcome the ongoing crisis enveloping the European Union. It endeavours to go beyond the debate surrounding the current draft directives on labour, economic and social policy issues, and to focus attention on the underlying macroeconomic, fiscal and social policy deficiencies of an increasingly neoliberal EU. The global credit crunch that is threatening to escalate into a worldwide economic crisis has exposed these failings in no uncertain terms.

The EU's problems in the field of social policy can be traced back to distortions arising from the current system of competition between nation states in the European welfare policy arena. The manifesto proposes a "corridor model" designed to overcome these problems. If Europe wishes to continue its social development, it is essential to achieve more effective coordination of European wages policy. This would involve

not only establishing the fundamental principle of all countries having a national minimum wage for the whole of the labour market, but also a European minimum wage system based on a sliding scale with different bands for different countries. It will only be possible to achieve the European social model that we are proposing if it is supported by a more active EU labour market and employment policy based on a model of good employment underpinned by a stable system of workers' rights and industrial democracy in the European Union.

The EU needs to establish regulatory instruments that make it possible to resolve the increasingly serious conflict between the EU's rules on free competition and market freedoms and the basic social rights of the member states. If it comes to choosing between the two, it is people's basic social rights that should be preserved. The right to equal pay for the same work in the same place, and the supremacy of basic

rights such as freedom of speech, freedom of assembly and the right to strike, backed up by the right to free collective bargaining, cannot continue to be dismissed by the ECJ as incompatible with the priorities of competition and the free market. There are those who think they can tamper with these basic rights, promote wage dumping, encourage countries with different wage levels to compete directly with each other, and act as if cutthroat competition between the EU's member states were the be-all and end all. These people must be resolutely opposed by the trade unions both in Germany and across the whole of Europe. On the other hand, if we were able to combine the various political building blocks proposed in this document, we would be laying the foundations for lasting social peace throughout the continent. To this end, I hope that this manifesto reaches the widest possible audience and that we are all able to engage in a lively debate in the run-up to the forthcoming European elections in June 2009 and beyond.

Berlin, December 2008


Frank Bsirske

Préface

Le présent manifeste de la Fédération unifiée des services ver.di montre les voies à suivre pour surmonter la crise persistante de l'UE. Par delà le débat sur les projets actuels de directives en matière de politique du travail, économique et sociale, le manifeste entend orienter le regard sur les défauts structurels macroéconomiques, fisco-politiques et sociaux de l'UE tournée vers le néolibéralisme. La crise des marchés financiers internationaux qui menace de se transformer en crise économique mondiale fait apparaître ces défauts de manière exemplaire.

Les difficultés sociales de l'UE reposent également sur les distorsions existant dans le système de concurrence actuel de la politique européenne en matière d'Etat providence. Le manifeste révèle comment elles pourraient être surmontées par un « modèle de corridor ». Si l'Europe doit poursuivre son développement social, nous avons besoin d'une coordination plus efficace de la politique salariale européenne incluant

un système de salaire minimum européen, échelonné selon les pays, par-delà l'ancrage fondamental des salaires minima généraux nationaux. Le modèle social européen que nous proposons ne peut être réalisé que s'il s'accompagne d'une politique européenne du marché du travail et de l'emploi plus active, reposant sur un concept directeur de bon travail, garanti par un système solide de droits des travailleurs et de démocratie industrielle dans l'UE.

L'UE doit se doter d'instruments de régulation solidement ancrés permettant, en cas d'incompatibilité, de résoudre le conflit accru entre les libertés de la concurrence et du marché européennes et les droits sociaux fondamentaux des Etats membres au bénéfice de ces derniers. Le droit à un salaire égal pour un travail égal fourni au même endroit, de même que la primauté du droit fondamental à la liberté de pensée et de réunion et le droit de grève, garantis pour l'autonomie en matière de conventions collectives, ne doivent plus pouvoir être

balayés par la CJCE sous prétexte que la concurrence et la liberté du marché seraient prioritaires. Ceux qui s'attaquent à ces droits fondamentaux, qui favorisent le dumping salarial, qui veulent mettre en concurrence directe des niveaux de salaire différents et faire de la concurrence déprédatrice européenne la mesure de toutes choses se heurteront à la résistance déterminée des syndicats, à l'échelle allemande comme européenne. Si en revanche nous parvenons à assembler les pierres de l'édifice politique présentées dans ce manifeste, nous poserions la première pierre d'une paix sociale durable en Europe. Dans cette perspective, je souhaite que le présent manifeste connaisse une large diffusion et je nous souhaite à tous un débat animé jusqu'aux prochaines élections européennes en juin 2009 et au-delà.

Berlin, décembre 2008


Frank Bsirske



Einem sozialen Europa Zukunft geben

Manifest zur Europapolitik

Grundzüge eines alternativen Wirtschafts- und Sozialmodells für die EU

1. Die Europäische Union: Soziale Gerechtigkeit im Rückzug

Die Bürgerinnen und Bürger in der EU durchleben seit fast drei Generationen die längste Friedensperiode der europäischen Geschichte. Wer das als selbstverständlich hinnimmt, übersieht die friedensstiftende Funktion des europäischen Integrationsprozesses seit seinen ersten Anfängen nach dem 2. Weltkrieg.

Und doch gibt der aktuelle Zustand des Europäischen Projekts Anlass zur Sorge. Frieden ist mehr als die Abwesenheit von Krieg und militärischer Gewalt. Frieden bedeutet nach innen auch sozialer Frieden, verkörpert durch soziale Gerechtigkeit. Und an dieser Stelle weist die Europäische Union erhebliche Defizite auf, mit zunehmender Tendenz. Die Entwicklung der Wirtschafts-, Sozial-, Lohn- und Steuerpolitik in der EU führt zu sozialen Spannungen in den Mitgliedsstaaten. Um den inneren Frieden in der Europäischen Union nicht zu gefährden, ist eine Abkehr von der gegenwärtigen Politik erforderlich. Die EU braucht dringend ein alternatives Wirtschafts- und Sozialmodell.

Die Europäische Union hat in den letzten zwei Jahrzehnten für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus ökonomischen, sozialen und politischen Gründen eine immer größere Bedeutung erlangt.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 ist ein einheitlicher Binnenmarkt auf den Weg gebracht worden, der zur weitgehenden Verwirklichung der Freiheiten des Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs (so genannte vier Grundfreiheiten) geführt hat. 1993 wurde

mit dem Maastrichter Vertrag das Projekt einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion in Angriff genommen. Inzwischen sind fünfzehn der 27 EU-Staaten der gemeinsamen Währungszone beigetreten. Schließlich ist in den Jahren 2005 und 2007 die EU um zwölf Staaten, davon zehn in Mittel- und Osteuropa, erweitert worden. Dabei ist festzustellen, dass das ökonomische Niveau der „neuen“ Mitgliedstaaten im Durchschnitt weit unter dem Entwicklungsniveau der EU-15 liegt.

Die Vertiefung und Erweiterung des Integrationsprozesses hat den Austausch von Waren und Dienstleistungen im EU-Raum stark anwachsen lassen. Die Arbeitskräftemobilität hat zugenommen und immer mehr europäische Konzerne betrachten nicht mehr ihr Heimatland, sondern die EU insgesamt als ihren Investitionsstandort. Die Lohnpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten, vor allem in der Eurozone, hat nun unmittelbar eine europäische Dimension, und dasselbe gilt für die Sozialpolitik und die Steuerpolitik. Die Geldpolitik machen nicht mehr die Zentralbanken der einzelnen Staaten, sondern die Europäische Zentralbank (EZB). Die Finanzpolitik ist zwar noch in den Händen der Mitgliedstaaten, wird aber durch europäische Vorgaben (EU-Vertrag, Stabilitätspakt) in starkem Maße von der europäischen Ebene beeinflusst.

Obwohl die Bürgerinnen und Bürger der EU-Staaten immer noch ein vor allem national geprägtes Bewusstsein haben, stehen ihre Arbeitsplätze im innereuropäischen Wettbewerb, werden ihre Löhne, Sozialabgaben und Steuern letztlich vom Konkurrenzkampf in Europa bestimmt. „Globalisierung“ bedeutet für die abhängig

Beschäftigten in der EU vor allem „Europäisierung“, denn die Staaten der EU-27 tauschen etwa 75 % ihrer Waren- und Dienstleistungsexporte untereinander aus und tätigen in etwa denselben Prozentsatz ihrer Auslandsinvestitionen (Direktinvestitionen) innerhalb dieser Gemeinschaft. Die EU ist damit ein im hohen Maße regionaler Wirtschaftsraum.

Aber nicht nur unter sozialökonomischen Aspekten wird mittlerweile das Leben der Beschäftigten immer mehr von der EU und nicht nur von „ihrem“ Nationalstaat geprägt, dies gilt vielmehr in zunehmendem Maße auch für das politische Leben. Zwar ist vor allem die Wirtschaftsgesetzgebung zu mehr als 75 % durch EU-Verordnungen und EU-Richtlinien bestimmt, aber auch in den Bereichen der Innen- und Justizpolitik sowie der Außen- und Sicherheitspolitik wird der Einfluss der europäischen Institutionen immer stärker.

Während die EU einen immer größeren Einfluss auf das ökonomische, soziale und politische Leben gewonnen hat, ist die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zum europäischen Integrationsprojekt zunehmend rückläufig. Dies ist nicht nur in den ablehnenden Referenden in Frankreich, den Niederlanden und Irland über den EU-Verfassungsvertrag bzw. den EU-Grundlagenvertrag deutlich geworden, auch in der Entwicklung der Beteiligung an den Wahlen zum Europaparlament ist dieser Trend erkennbar. Seit den ersten Direktwahlen zum Europaparlament im Jahre 1979, an denen sich im EU-Durchschnitt 63 % der Wahlberechtigten beteiligten, ist eine kontinuierliche Abnahme der Wahlbeteiligung zu beobachten. Bei den letzten

Wahlen im Jahre 2004 erreichte die Wahlbeteiligung nur noch 45,6 %, in Deutschland und Frankreich nur noch knapp über 40 %.

Viele Politikerinnen und Politiker – auf der nationalen und der europäischen Ebene – machen es sich zu einfach. Sie führen die abnehmende Zustimmung der Bevölkerung zur EU darauf zurück, dass Brüssel so weit weg, die EU zu komplex sei und die Bürgerinnen und Bürger deshalb nicht in der Lage seien, die EU zu verstehen, so dass es deshalb das Beste sei, die EU-Bürgerinnen und -Bürger möglichst nicht direkt über die EU-Politik abstimmen zu lassen, Referenden zu vermeiden und die Vorzüge der repräsentativen Demokratie zu betonen. Aus diesem Grund wurde den Franzosen und den Niederländern der Grundlagen-Vertrag, der mit dem Verfassungsvertrag praktisch deckungsgleich ist, nicht erneut zur Abstimmung vorgelegt. Auch in vielen anderen EU-Staaten, in denen Ablehnungen befürchtet wurden – wie in Deutschland, Großbritannien, Polen, Dänemark und Schweden – haben die Regierungsparteien die Möglichkeit eines Referendums verworfen.

Mit dieser politischen Praxis freilich kann die Vertrauenskrise der EU nicht überwunden werden, für die die Ursachen tiefer liegen, als die etablierte EU-Politik einzugestehen bereit ist.

Seit der Vertiefung des Integrationsprozesses im Zuge des einheitlichen Binnenmarkts, der Wirtschafts- und Währungsunion und seit der Erweiterung in Richtung Mittel- und Osteuropa nehmen die Bürgerinnen und Bürger in vielen Staaten die EU nicht mehr als Synonym für wachsenden Wohlstand, höhere Einkommen und mehr Arbeitsplätze wahr. Im Gegenteil. Sie sehen die EU als Vehikel für eine Einkommensumverteilung von unten nach oben, Einschnitte in die sozialen Sicherungssysteme, Arbeitsplatzabbau und eine zunehmende soziale Ungleichheit. Die EU-Bürgerinnen und -Bürger erleben die Wirkungen einschneidender sozialökonomischer Prozesse:

- eine starke Abnahme des Anteils der Löhne und Gehälter am Bruttosozialprodukt in der EU-27, vor allem aber in der Eurozone,
- eine immer krasser werdende Ungleichheit in der Einkommensverteilung zwischen Arm und Reich in der gesamten EU,
- die Herausbildung eines Niedriglohnssektors mit einem wachsenden Anteil von Beschäftigten in atypischen und sozial ungeschützten Arbeitsverhältnissen überall in der EU,
- den Abbau von Leistungen für die Arbeitslosen, vor allem für die Langzeitarbeitslosen, im Zuge der liberalen Arbeitsmarktreformen in fast allen EU-Staaten,
- den Abbau des Wohlfahrtsstaates bei den Altersrenten und der Gesundheitsversorgung überall in der EU,
- eine Umverteilung der Steuerlast zu Gunsten der Unternehmen und der Bezieher hoher Einkommen in allen EU-Staaten,
- den Abbau von Arbeitsplätzen in Unternehmen, deren Kapitalrenditen gleichzeitig drastisch gestiegen sind.

Für diese Entwicklungen ist vor allem ein radikaler Wandel des wirtschaftspolitischen und gesellschaftspolitischen Leitbildes verantwortlich, der auf EU-Ebene mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 und der Einführung des einheitlichen Binnenmarktes begann. Durch diese Projekte wurde in der EU der Wechsel vom keynesianischen zum neoliberalen Leitbild eingeleitet.

Vom keynesianischen zum neoliberalen Leitbild

Mit den Römischen Verträgen wurde im Jahre 1957 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründet. Hinsichtlich ihrer inneren Verfassung war die EWG bei ihrer Gründung eine Gemeinschaft von Volkswirtschaften, die wirtschaftspolitisch ihre Lehren aus der tief greifenden Krise zu Beginn der 1930er Jahre gezogen hatten.

Es herrschte das keynesianische Leitbild vor, das folgende Elemente beinhaltete:

- Die sich selbst überlassene Märkte stellen nicht ohne Weiteres ein volkswirtschaftliches Gleichgewicht mit Vollbeschäftigung her. Der Staat muss vielmehr mit Hilfe einer makroökonomischen Politik die Volkswirtschaften stabilisieren.
- Die Stabilisierungsfunktion wird durch eine antizyklische Geld- und Fiskalpolitik wahrgenommen. In Krisenzeiten sollen die Zentralbanken die Zinsen senken, um Investitionen und Konsum zu stimulieren, und der Staat soll durch Steuersenkungen und/oder staatliche Ausgabenerhöhungen – also mit Hilfe der sogenannten Fiskalpolitik – die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stützen.
- Die Lohnpolitik soll die vollständige Teilhabe der abhängigen Arbeit am wirtschaftlichen Fortschritt sicherstellen. Dazu müssen die Reallöhne genauso stark wachsen wie die gesamtwirtschaftliche Produktivität.
- Durch die Systeme der sozialen Sicherung ist der Wohlfahrtsstaat auszubauen. Dies führt zu einem wachsenden Anteil der Sozialausgaben am Sozialprodukt (steigende Sozialleistungsquote).
- Ein leistungsfähiger Staat hat neben der Konjunkturpolitik Aufgaben der Daseinsvorsorge (Bildung, Gesundheit, Infrastruktur, kulturelle Dienstleistungen einschließlich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks) zu gewährleisten. Die Steuerpolitik soll darüber hinaus für mehr soziale Gerechtigkeit sorgen (Umverteilung).

Auf dieser Grundlage entwickelte sich in der Gemeinschaft eine bis dahin nicht gekannte wirtschaftliche Dynamik. Die fortschreitende europäische Integration der Güter-, Dienstleistungs-, Arbeits- und Kapitalmärkte ermöglichte eine Vertiefung der Arbeitsteilung, eine Stärkung der Produktivkräfte und eine Senkung von Produktionskosten, die sich für alle Bürger der Europäischen Union auszahlten. Die Europäische Gemeinschaft war in den 1960er

Jahren neben Japan die erfolgreichste Wirtschaftsregion der Weltwirtschaft.

Frühzeitig wurde auch klar, dass die Effektivität der nationalen Wirtschaftspolitiken durch die wachende Verflechtung der europäischen Volkswirtschaften abnahm. Es wurden deshalb Pläne diskutiert, die auf eine Europäisierung der Wirtschafts- und Währungspolitik und auch eine stärkere Koordinierung der nationalen Steuer- und Sozialpolitiken hinausliefen.

Diese Erkenntnisse fanden Anfang der 1970er Jahre im Projekt des Werner-Planes ihren Niederschlag. Er beinhaltete neben der Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung die Übertragung der wirtschaftspolitischen Kompetenzen auf die europäische Ebene (Wirtschaftsregierung), eine gemeinsame europäische Steuerpolitik (Steuerunion) sowie eine Europäisierung der Sozialpolitik (Sozialunion). Diese Pläne zerschellten jedoch Mitte der 1970er Jahre an den Folgen des damaligen weltwirtschaftlichen Kriseneinbruchs.

So war es denn auch die Parallelität von hoher Arbeitslosigkeit und hoher Inflation (Stagflation), die in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre die Zugkraft des keynesianischen Leitbilds schwinden ließ und den sukzessiven Siegeszug des Neoliberalismus einleitete.

Das neoliberale Leitbild ist in jeder Hinsicht der Gegenpol zum keynesianischen Modell, es besteht im Kern aus folgenden wirtschafts- und sozialpolitischen Elementen:

- Der Markt tendiert aus sich heraus zum Gleichgewicht. Deshalb sollen staatliche Interventionen möglichst gering gehalten werden, sie stören die Marktprozesse. Der Anteil des Staates am Bruttoinlandsprodukt BIP, also die Staatsquote, ist durch Ausgabenkürzungen und Steuer-senkungen zu reduzieren.

- Die Finanzpolitik ist so auszurichten, dass die öffentlichen Haushalte im Durchschnitt des Konjunkturzyklus' ausgeglichen sind. Darüber hinausgehende staatliche Defizite sind abzubauen. Mittlerweile setzt sich im neoliberalen Mainstream sogar die Überzeugung durch, dass öffentliche Defizite zu keinem Zeitpunkt hinnehmbar sind.
- Die Geldpolitik ist vor allem darauf auszurichten, Inflation zu vermeiden. Die Geldmenge soll mit dem Produktionspotential stetig wachsen. Geldpolitische Interventionen zur Beeinflussung des Konjunkturzyklus sind zu unterlassen.
- Die Nominallöhne sollen sich am Produktivitätswachstum orientieren. Um die Inflation zu brechen, sollen die Lohnsteigerungen die vergangenen Inflationsraten nicht berücksichtigen. Eine Lohndifferenzierung nach Sektoren, Regionen und Unternehmen ist sinnvoll. Solange Arbeitslosigkeit herrscht, soll das Lohnwachstum sogar hinter dem Produktivitätswachstum zurückbleiben.
- Um die Angebotskräfte der Wirtschaft zu stärken, ist der Sozialstaat auf ein Minimum zu beschränken. Der demographische Wandel, die Notwendigkeit ausgeglichener Haushalte und der internationale Wettbewerb sind weitere Faktoren, die für einen Abbau der sozialen Sicherungssysteme sprechen.
- Im Sinne der Reduktion der Staats- und der Sozialleistungsquote sollen möglichst viele Bereiche des öffentlichen Dienstes (Gesundheits- und Bildungssektor, Versorger, Verkehrsdienstleistungen sowie Verkehrsinfrastruktur) privatisiert werden. Die Steuerpolitik soll nicht in die primäre Einkommensverteilung eingreifen, sondern vor allem die Angebotskräfte in der Wirtschaft stimulieren.

Diese Philosophie des Neoliberalismus hat in den europäischen Integrationsprozess vor allem durch die Projekte des einheitlichen Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) Einzug gehalten. Zum Schwungrad für die Verwirklichung

des neoliberalen Leitbildes wurden Binnenmarkt und WWU vor allem durch die strikte Beachtung von zwei sehr spezifischen Konstruktionselementen der Wirtschafts- und Sozialverfassung der EU:

Einerseits wurden die Kompetenzen für den Binnenmarkt und die gemeinsame Währung auf die europäische Ebene übertragen, wobei die Geldpolitik im Maastrichter Vertrag sehr einseitig auf die Verwirklichung der Preisstabilität und die Finanzpolitik genauso einseitig auf die Verwirklichung ausgeglichener Staatsfinanzen zugeschnitten wurde.

Andererseits sind aber die Kompetenzen für die wohlfahrtsstaatliche Politik und die Steuerpolitik sehr bewusst auf der Ebene der Mitgliedsstaaten belassen worden.

Es sind diese beiden nicht miteinander verbundenen Eckpfeiler der Wirtschafts- und Sozialverfassung der EU, die für die abhängig Beschäftigten äußerst negative Konsequenzen mit sich bringen. Sie führen zum einen strukturell zu Sozial- und Steuereindampfung zwischen den Mitgliedstaaten, zum anderen zu einer Vernachlässigung des Vollbeschäftigungszieles in der Geld- und Finanzpolitik der EU.

Während im Rahmen des keynesianischen Modells die EU-Kommission unter Jacques Delors noch bis in die frühen 90er-Jahre hinein auf eine Harmonisierung der Regeln für den Wettbewerb abstellte, wird mit dem Übergang zum neoliberalen Modell jetzt auf den Wettbewerb der Regeln gesetzt, wodurch steuer-, sozial- und lohnpolitische Abwärtsspiralen ausgelöst werden.

Daher ist es politisch dringend geboten, dem in den bisherigen EU-Verträgen fest verankerten neoliberalen Wirtschafts- und Sozialmodell ein alternatives Modell entgegenzusetzen, das auf dem Leitbild eines sozialen Europas basiert. Nur so wird die EU ihre momentane tief greifende Vertrauenskrise überwinden können. Die EU muss stehen für eine Politik der Vollbeschäftigung, der Stärkung der Masseneinkom-

men, der Überwindung der sozialen Ungleichheit, der Bewahrung des Wohlfahrtsstaates, der Abschaffung von sozial ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen sowie des Ausbaus der Arbeitnehmerrechte und der industriellen Demokratie. Nur wenn der EU diese soziale Transformation gelingt, wird sie auf Dauer den Rückhalt in der Bevölkerung haben.

2. Das Wirtschaftsmodell der Europäischen Union

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) und dem Maastrichter Vertrag (1993) hat die neoliberale Philosophie im europäischen Integrationsprozess die ideologische Vorherrschaft erobert. Die EEA setzte sich die Verwirklichung eines einheitlichen Binnenmarktes mit den vier Grundfreiheiten des Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs zum Ziel. Durch den Maastrichter Vertrag wurde die Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion auf den Weg gebracht. Sehr bewusst haben die EU-Staaten bei der Ausarbeitung dieser beiden sozialökonomischen Leitprojekte darauf verzichtet, gleichzeitig auch eine Sozialunion, eine Steuerunion und ein europäisches System der Kollektivverhandlungen zu schaffen.

In der europäischen Form der Wirtschafts- und Währungsunion, in der die Währung gemeinsamer Kompetenz unterliegt, also europäisch ist, aber die Lohn-, Sozial- und Steuerpolitik ausdrücklich in den Händen der Mitgliedsstaaten verbleiben, sind Dumpingpraktiken strukturell programmiert. In einem solchen System konkurrieren die Nationalstaaten auf der Basis der Lohn- und Sozialkosten sowie der Höhe der Unternehmensteuern um die Investitionen des internationalen Kapitals. Die europäische WWU hat einen generellen Wettlauf um den Abbau der Lohnkosten, den Abbau des Wohlfahrtsstaates und die Senkung der Unternehmensteuern in Gang gesetzt. Diese Form des zwischenstaatlichen Standortwettbewerbs kann als System der Wettbewerbsstaaten bezeichnet werden.

Das System der Wettbewerbsstaaten ist ein starker Motor zur Verwirklichung der Ziele des Neoliberalismus: Der Staat, insbesondere der Wohlfahrtsstaat, kann abgebaut werden, die Lohn- und Sozialkosten sowie die Unternehmenssteuern sinken, und den Marktkräften wird durch Deregulierung und Privatisierung ein immer breiterer Raum gewährt.

Darüber hinaus sind in der europäischen Form der Wirtschafts- und Währungsunion die makroökonomischen Zielsetzungen des neoliberalen Leitbildes realisiert worden. Im Maastrichter Vertrag wird die Europäische Zentralbank primär dem Ziel der Inflationsbekämpfung verpflichtet. Daneben wird die Finanzpolitik aufgrund des Maastrichter Vertrages und der EU-Verordnungen im Rahmen des sogenannten Wachstums- und Stabilitätspaktes primär auf eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ausgerichtet. Der Spielraum, über Einnahmen- und Ausgabensteuerung, d. h. mittels der sogenannten Fiskalpolitik, die Konjunktur zu stabilisieren, wird damit erheblich eingeschränkt. Da es im Unterschied zum Werner-Plan von Anfang der 1970er Jahre in der Maastrichter WWU-Variante keine europäische Wirtschaftsregierung gibt, ist es de facto unmöglich, in der Eurozone die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten effektiv zu koordinieren, geschweige denn eine Abstimmung und angemessene Kombination von Geld- und Fiskalpolitik zu realisieren (Policy-Mix).

Die Schwächen dieser Konstruktion der Wirtschaftspolitik wurden in der Eurozone insbesondere nach dem Platzen der New-Economy-Blase im Jahre 2001 deutlich. Im Unterschied zu den USA bekämpften die EZB und die Regierungen der Eurozone von 2001 bis 2005 die Stagnation der Wirtschaft nicht aktiv durch eine antizyklische Politik. Das Wachstum der Eurozone blieb deshalb deutlich hinter dem Wachstum in den USA und in anderen EU-Staaten (Großbritannien, Dänemark, Schweden) zurück. Gleichzeitig ließ die ungleiche ökonomische Entwicklung innerhalb der Eurozone (Boom in Irland und Spanien, Stagnation in

Deutschland und Italien) deutlich erkennen, dass die EZB und die Regierungen keine angemessene Form der Kombination aus Geld- und Fiskalpolitik durchführten. Da für die Staaten mit starker Konjunktur (Irland, Spanien) die Zinspolitik der EZB zu expansiv und gleichzeitig für die Staaten mit Stagnation (Deutschland, Italien) zu restriktiv war, hätte die Fiskalpolitik in Irland und Spanien durch einen Sparkurs die Konjunktur dämpfen und in Deutschland und Italien durch einen Expansionskurs stützen müssen.

Diese Kombination, dieser Policy-Mix aus Geld- und Fiskalpolitik ist in der Eurozone einerseits nicht möglich, weil der EU-Vertrag und die Verordnungen zum Stabilitätspakt die Regierungen einseitig auf eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte festlegen, und andererseits nicht durchsetzbar, weil es keine europäische wirtschaftspolitische Instanz gibt, welche den Mitgliedstaaten die jeweils für notwendig erachtete Ausrichtung der Fiskalpolitik (Sparen oder Expansion) vorschreiben kann. In Deutschland versuchte die damalige rot-grüne Regierung durch Ausgabenkürzungen den Vorgaben des Stabilitätspaktes Rechnung zu tragen, verschärfte durch diesen prozyklischen Kurs aber nur den Wirtschaftsabschwung. Diese Politik erhöhte aufgrund sinkender Steuereinnahmen am Ende das Haushaltsdefizit, das sie ursprünglich senken wollte.

Aus dieser Kritik der momentanen wirtschaftspolitischen Verfassung der EU ergeben sich folgende Reformforderungen (mit den Konsequenzen des Systems der Wettbewerbsstaaten für die Lohnpolitik und die europäischen Wohlfahrtsstaaten sowie den diesbezüglichen Alternativkonzepten beschäftigen sich die Abschnitte 4 und 5:

1. Die Europäische Zentralbank ist gleichrangig den Zielen hohes Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und hohe Geldwertstabilität zu verpflichten. Die sich aus dieser Verpflichtung immer wieder ergebenden Zielkonflikte sind zu akzeptieren, sie zwingen die EZB zu einer flexiblen Geldpolitik und zu einer



Abstimmung ihrer Politik mit der Fiskal- und der Lohnpolitik.

2. Kurz- bis mittelfristig muss es darum gehen, die nationalen Politiken auf EU-Ebene so zu koordinieren, dass die wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume besser genutzt werden und eine angemessene Abstimmung zwischen der europäischen Geld- und der europäischen Fiskalpolitik erreicht wird. Dazu könnte der EU-Kommission in Zusammenarbeit mit dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin) die Kompetenz übertragen werden, die Grundrichtung der Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten entsprechend ihrer jeweiligen konjunkturellen Konstellation festzulegen (Konsolidierungs- oder Expansionskurs).
3. Voraussetzung für eine solche Politik ist es jedoch, dass der starre Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) von 1997 grundlegend überarbeitet wird. Der SWP schreibt allen Mitgliedstaaten vor, dass sie „übermäßige öffentliche Defizite“ von mehr als drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) vermeiden müssen. Diese ebenfalls im Vertrag von Maastricht festgeschriebene Regel wurde 1997 im Zuge des Amsterdamer Gipfels noch einmal verschärft. Auch nach seiner jüngsten Reform aus dem Jahre 2006 steht der SWP weiterhin der Notwendigkeit einer antizyklischen Fiskalpolitik entgegen. Die Staaten der EU müssen in einer Krisensituation mit einer Ausweitung der öffentlichen Verschuldung die Nachfrage stimulieren können, um so die Nachfragerlücke zu schließen, die im Marktprozess entsteht. Dazu sind konjunkturbedingte Defizite zu akzeptieren. In expansiven Wachstumsphasen müssen Steuererhöhungen auch zum Abbau von Budgetdefiziten verwendet werden. Die Begrenzung der Neuverschuldung sollte aber in einer Boomphase kein dogmatisch zu verfolgendes Ziel sein, da auch die Schuldenfinanzierung von Zukunftsinvestitionen, z. B. im Bildungssektor, eine sinnvolle staatliche Aufgabe sein kann.

4. Die Politik des Steuerdumpings ist durch eine gemeinsame Bemessungsgrundlage für die Unternehmensteuern und europäische Mindeststeuersätze für die Einkommen- und Körperschaftsteuern zu beenden.
5. Langfristig muss auch darüber nachgedacht werden, noch stärker wirtschafts- und konjunkturpolitische Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene zu verlagern. Frankreich fordert dies unter dem Begriff einer Europäischen Wirtschaftsregierung schon seit vielen Jahrzehnten. Es will damit neben die starke Institution der EZB eine gleichrangige Institution für die Fiskalpolitik setzen, um die gleiche Augenhöhe von Geld- und Fiskalpolitik zu erreichen und eine effektive europäische Konjunktur- und Wirtschaftspolitik zu ermöglichen. Diese Forderung ist grundsätzlich zu unterstützen. Die Fiskalpolitik muss besser europäisch koordiniert werden. Das gilt insbesondere für den Euro-Währungsraum. Die Koordination der Politik ist aber kein Selbstzweck. Sie muss dazu benutzt werden, für Wachstum, Beschäftigung und einen ökologischen Umbau zu sorgen. Eine Europäische Wirtschaftsregierung stünde in der Verantwortung für die Umsetzung einer expansiven Wirtschaftspolitik für qualitatives Wachstum. Sie müsste auch die Verantwortung für gemeinschaftliche Aufgaben übernehmen, zum Beispiel für den Aufbau einer leistungsfähigen transnationalen Infrastruktur. Zur Finanzierung dieser Aufgaben ist eine eigene ergänzende Steuerhoheit und Finanzausstattung sinnvoll. Europäische Wirtschaftspolitik, die ihren Namen verdient, ist auf eine eigene Finanzhoheit angewiesen.

3. Die EU und die internationale Finanzmarktkrise

Die Europäische Union ist von der internationalen Finanzmarktkrise aus zwei Gründen besonders betroffen.

Zum einen besteht die Gefahr, dass die Implosion der Finanzmärkte den durch die anhaltende Schwäche der Binnennachfrage in ganz Europa, vor allem aber in Deutschland, bedingten wirtschaftlichen Abschwung verstärkt und die europäische Wirtschaft sogar in eine längerfristige Rezession zieht. Zum anderen ist die Finanzmarktkrise zum Waterloo ihres neoliberalen Leitbildes geworden. Das zentrale Dogma, dass unregulierte Märkte zum Gleichgewicht und zur Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz tendieren, ist angesichts der tiefen Krise der internationalen Finanzmärkte widerlegt. Mehr denn je ist der Staat gefragt, um einerseits durch geld- und fiskalpolitische Eingriffe eine Rezession der Weltwirtschaft zu vermeiden und andererseits durch ein neues Regelwerk für die Finanzmärkte den Ausbruch künftiger Krisenprozesse grundsätzlich zu verhindern. Global vernetzte Konzepte für eine Re-Regulierung der Finanzmärkte müssen deshalb Bestandteil eines alternativen Modells für die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU sein, die mit einem neuen Regelwerk für die Finanzmärkte der internationalen Staatengemeinschaft als Vorbild dienen könnte.

Die Idee, die internationalen Finanzmärkte zu deregulieren, ist nicht sehr alt. Aufgrund der Erfahrungen mit der Weltwirtschaftskrise war im Rahmen des keynesianischen Leitbildes bis vor 20 Jahren der Gedanke vorherrschend, durch eine Regulierung der einzelnen Segmente der Finanzmärkte die Risiken zu begrenzen und so für Finanzstabilität zu sorgen. Mit der neoliberalen Deregulierungspolitik wurde diese Sichtweise jedoch über Bord geworfen. Die einzelnen Finanzmärkte wurden seitdem eng miteinander verbunden, und durch die Erfindung immer neuer Finanzinstrumente sind die Komplexität und das Risiko an den Finanzmärkten stark angestiegen. Zu den Auswüchsen dieser Entwicklung zählen:

- Hedge- und Private Equity-Fonds, die auf der Basis von Krediten Milliardengeschäfte in den verschiedensten Bereichen der Finanzmärkte und der Realwirtschaft tätigen, dabei aber nicht oder völlig



ungenügend der Aufsicht durch die Zentralbanken oder staatliche Einrichtungen unterliegen. Insbesondere Private Equity Fonds kaufen sich mit Krediten in Unternehmen ein, bürden diesen die hohen Schulden auf und versuchen, durch harte Umstrukturierungsmaßnahmen zu Lasten der Beschäftigten hohe Renditen zu erzielen.

- In den USA, Großbritannien, Spanien und Irland haben die Regierungen und Finanzaufseher durch die Genehmigung laxer Finanzierungsmethoden für zweitklassige (subprime) Schuldner fragwürdige Immobilienbooms ausgelöst. In allen diesen Ländern sind diese Blasen mittlerweile geplatzt. Die weltwirtschaftlichen Folgen sind momentan noch gar nicht absehbar. Klar scheint bislang nur, dass letztlich die Steuerzahler für die Milliardenverluste werden einstehen müssen.
- Banken sind in der jüngsten Vergangenheit immer mehr dazu übergegangen, Vermögenswerte in Milliardenhöhe in Zweckgesellschaften (sogenannte conduits) auszulagern.

Diese finanzieren sich – ohne nennenswertes Eigenkapital – über kurzfristige Schuldverschreibungen (commercial papers) und legen diese Gelder in längerfristigen Engagements an (z. B. verbrieften Hypothekenkrediten). In den Bilanzen der Banken müssen diese Engagements nicht ausgewiesen werden, obwohl diese im Falle von Zahlungsschwierigkeiten ihrer conduits einspringen müssen. Dieses Geschäftsgebaren hat maßgeblich zur Schieflage der IKB und der Sachsen-LB beigetragen. Der Bankensektor hat darüber hinaus als sogenannte Finanzinnovation „strukturierte Anleihen“ („collateralized debt obligations“) eingeführt, die im Zentrum der momentanen Finanzmarktkrise stehen. Durch das Zusammenführen, Verbriefen und anschließende Durchmischen („Tranchieren“) von Krediten sehr unterschiedlicher Bonität haben diese Papiere von zweifelhaften privatwirtschaftlichen Ratingagenturen Bestnoten erhalten. So wurde aus Blei Gold, aus Landwein

Qualitätswein gezaubert. Damit wurden die Anleihekäufer letztlich getäuscht. In der aktuellen Krise sind diese Papiere allerdings entzaubert worden. Der Finanzsektor hat allein bei diesen Papieren mehrere hundert Milliarden US-Dollar durch Wertbereinigungen verloren.

- Die Bewertung der Finanzmarktpapiere durch private Ratingagenturen versagt, weil diese die Kredite oder Kreditderivate der Emittenten aus eigenem Interesse in der Regel zu günstig einstufen. Ohne das Versagen der Ratingagenturen hätte die Krise des Subprime-Hypothekensektors nicht ein derartig massives Ausmaß annehmen können.

Diese Entwicklungen an den Finanzmärkten bedürfen dringend einer Korrektur. Zunächst ist auffällig, dass die Weltwirtschaft seit der Deregulierung der Finanzmärkte häufiger als zuvor von großen Finanzkrisen erfasst wird (1987, 1998, 2007). Da die Akteure an diesen Märkten sich häufig von irrationalen Herdeninstinkten leiten lassen, sind Phasen des überschäumenden Kreditbooms und Phasen des Zusammenbruchs der Märkte nicht zu vermeiden. Von diesen Krisen sind nicht nur die Spekulanten betroffen, die zu den Exzessen beigetragen haben, sondern auch Kleinanleger, deren Vermögenswerte schrumpfen, Pensionsfonds, die als zweites Standbein die Alterseinkünfte von abhängig Beschäftigten absichern sollen, Beschäftigte von Finanzunternehmen, die aufgrund von Konkursen und Umstrukturierungen Arbeitsplätze vernichten und schließlich Steuerzahler, die für die Schulden bestimmter Institute aufzukommen haben (LB Sachsen, IKB, Fannie Mae und Freddie Mac).

Noch gravierender ist jedoch, dass Krisen an den Finanzmärkten über steigende Zinsen und Phasen der Kreditzurückhaltung (credit crunch) auch die Realwirtschaft erfassen und Rezessionen herbeiführen können. Zwar haben die internationalen Zentralbanken 1987, 1998 und 2007 schnell und richtig reagiert, indem sie den

Märkten ausreichend Liquidität zur Verfügung gestellt und die Leitzinsen gesenkt haben. Aber die momentane Krise ist in ihrem Ausmaß so heftig, dass immer noch nicht klar ist, ob sie sich zu einer stärkeren Rezession der Weltwirtschaft auswachsen wird.

Insgesamt zeigen die Finanzmarktkrise und deren Auswirkungen auf die Realwirtschaft das Scheitern der neoliberalen Lehre. Ein kaum regulierter Finanzsektor hat der Weltwirtschaft nicht mehr Wohlstand beschert, sondern nicht zuletzt aufgrund der Renditegier der Manager, die immer fragwürdigere Finanzprodukte erfanden, eine in ihrer Dimension kaum begreifliche Spekulationsblase erzeugt. Deren Platzen hat in der Weltwirtschaft zu Wachstumseinbrüchen und steigender Arbeitslosigkeit geführt. Der Staat, der nach der neoliberalen Ideologie durch Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung immer stärker von der Bildfläche verschwinden sollte, ist jetzt nicht nur gefordert, durch antizyklische Politiken ein Abgleiten der Weltwirtschaft in eine tiefe Rezession zu verhindern. Die Weltstaatengemeinschaft muss jetzt darüber hinaus Konzepte für eine Re-Regulierung der Weltfinanzmärkte entwickeln, um das Übel an der Wurzel zu packen und weitere Krisen grundsätzlich zu vermeiden.

Eine Europäische Union, die sich bewusst von der neoliberalen Lehre abwenden und ein soziales Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell entwickeln würde, wäre prädestiniert, bei dieser Politik der Re-Regulierung der transnationalen Finanzmärkte eine Vorreiterrolle zu übernehmen. Die EU und die Mitgliedstaaten sollten deshalb den folgenden Maßnahmenkatalog umsetzen:

1. Verschärfte Regulierungen für Banken: Die Verlagerung von Forderungen der Banken in Zweckgesellschaften (conduits) sollte verboten werden. Mit ihnen wird nur der Zweck verfolgt, die Eigenkapitalvorschriften für Kreditinstitute zu unterlaufen. Ebenso sollte das Instrument „strukturierte Anleihen“ (CDOs) untersagt werden, weil hier Kredite

schlechtester Qualität mit Krediten guter Qualität „verpanscht“ werden, um sehr gute Ratings zu erhalten. Dies läuft auf eine Täuschung der Käufer der Anleihen hinaus.

2. Regulierungen für Hedge- und Private Equity Fonds: volle Transparenz durch Offenlegen aller Geschäfte, Beaufsichtigung durch Zentralbanken und staatliche Einrichtungen, Kreditbeschränkungen durch höhere Eigenkapitalanforderungen, keine Investitionen in Hedge-Fonds durch Versicherungen und Pensionsfonds, Stimmrechtsbeschränkungen für Neueinsteiger in Aktiengesellschaften, Verbot des Überwälzens der Schulden des Fonds auf von ihm gekaufte Unternehmen, Verbot der Vermögensübertragung von den erworbenen Unternehmen auf den Fonds, volle Steuerpflichtigkeit der Fonds
3. Finanztransaktionssteuer: Es ist eine Steuer auf alle Käufe und Verkäufe von Währungen und Wertpapieren aller Art einzuführen, um Spekulationsgeschäfte zu verteuern und damit ihre Attraktivität sowie die damit einhergehenden Risiken zu verringern
4. Ratingagenturen: Verschärfte staatliche Aufsicht über die Aktivitäten der Ratingagenturen.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen können jedoch – selbst wenn sie in vollem Umfang umgesetzt würden – nicht verhindern, dass die renditesuchenden Akteure auf den Finanzmärkten weitere „Innovationen“ entwickeln und hiermit auf die Finanzmärkte drängen werden. Der Grund liegt in den riesigen Kapitalmengen, die sich unter anderem durch Umverteilung und Privatisierung ergeben haben und weiter ergeben. Um diese Ansammlung an Kapital konkurriert die internationale Finanzanlegerbranche. Sie umwirbt die Geldbesitzer mit immer neuen Lockangeboten, die hohe Renditen versprechen. Um diese tatsächlich zu erzielen, müssen die Finanzinvestoren sich auch in Zukunft auf riskante Spekulationen und brutalere Methoden der Ausplünderung von Unternehmen einlassen.

Dieser Druck wird auch nicht aufhören, wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen umgesetzt würden. Um hier gegenzusteuern, sind umfassendere Maßnahmen erforderlich, die an den Wurzeln ansetzen und dem Aufbau des Liquiditätsdrucks selbst entgegenwirken. Solche Maßnahmen sind insbesondere eine höhere Besteuerung der oberen Einkommen und großen Vermögen, eine Stärkung des umlagefinanzierten, öffentlichen Rentensystems sowie kräftige Lohn- und Gehaltssteigerungen.

4. Europäische Lohnpolitik im System der Wettbewerbsstaaten

Anfang der 1980er wurde in der Lohnpolitik der europäischen Staaten eine neue, bis heute anhaltende Phase eingeleitet. Aufgrund tief greifender sozialökonomischer Veränderungen gelang es den Gewerkschaften seitdem im Durchschnitt nicht mehr, die Reallöhne mit der Arbeitsproduktivität Schritt halten zu lassen. Die Massenarbeitslosigkeit, der sinkende gewerkschaftliche Organisationsgrad, die Verschärfung der internationalen Konkurrenz durch den europäischen Binnenmarkt, und die Wirtschafts- und Währungsunion schwächten in vielen Mitgliedstaaten der EU die Kampfkraft der Gewerkschaften. In Deutschland haben insbesondere die „Agenda 2010“ und die damit verbundenen Veränderungen der Arbeitsmarktgesetze den Druck auf die Löhne noch einmal besonders erhöht.

Auf diese Weise wurden ein Prozess der Umverteilung der Einkommen von unten nach oben und eine Steigerung des Anteils der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen am Sozialprodukt eingeleitet. Deutschland steht bei dieser unrühmlichen Entwicklung ganz oben.

Dieser seit Beginn der 1980er Jahre überall in der EU-15 mehr oder weniger zu beobachtende Trend ist seit Mitte der 1990er Jahre auch in den Staaten Mittel- und Osteuropas (MOEL) zu registrieren. Aufgrund

der hohen Produktivitätszuwachsrate, die diese Länder im Zuge des ökonomischen Aufholprozesses verzeichnen, steigen dort die Reallöhne mit sehr hohen Raten. Dennoch sinkt in den meisten dieser Staaten der Anteil der Löhne und Gehälter am Volkseinkommen, weil die Reallohnzuwächse nicht mit den Produktivitätszuwächsen Schritt halten können.

Für den Prozess der europäischen Integration ist es besonders problematisch, dass sich die Lohnstückkosten sehr ungleichmäßig entwickeln und damit vor allem in der Eurozone Wettbewerbsverzerrungen entstanden sind. Deutschland bildet bei der Entwicklung der Lohnstückkosten von 1995 bis 2006 das absolute Schlusslicht in der Eurozone und konnte deshalb permanent an Wettbewerbsfähigkeit zulegen. Während Länder mit unterschiedlicher Währung durch Wechselkursanpassungen (Auf- und Abwertungen) länger anhaltende Ungleichgewichte in der Lohnstückkostentwicklung austarieren können, ist dies in einem gemeinsamen Währungsgebiet prinzipiell nicht mehr möglich. Aufgrund der unterschiedlichen Entwicklung bei den Lohnstückkosten drohen in der Eurozone verstärkt wirtschaftliche Ungleichgewichte und Spannungen. Deutschland hat aufgrund von lohnpolitisch bedingten Wettbewerbsverzerrungen seine führende Exportposition in der Eurozone weiter ausbauen können und damit seinen Hauptwettbewerber Frankreich, aber auch Portugal und Italien erheblich unter Druck gesetzt. Diese Ungleichgewichte haben die Stabilität der Eurozone sehr stark belastet. Im Sommer und Herbst 2005 wurde in Italien ernsthaft über ein Verlassen der Eurozone diskutiert. Zur Wahrung der inneren Stabilität der europäischen Währungsunion ist es dringend erforderlich, dass die Lohnpolitik sich an den jeweiligen nationalen Daten aus Produktivität und Inflation orientiert und so mindestens den jeweiligen kostenneutralen Verteilungsspielraum auch tatsächlich ausschöpft.

Damit wird deutlich, dass eine Koordinierung der Lohnpolitik auf der europäischen

Ebene nicht nur erforderlich ist, um die Verhandlungsposition der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu stärken, sondern auch um die Eurozone nicht durch lohnkostenbedingte Wettbewerbsverzerrungen zu destabilisieren.

Im Jahre 1998 haben die Gewerkschaftsbünde Belgiens, der Niederlande, Luxemburgs und Deutschlands im niederländischen Doorn den ersten innovativen Schritt zur europäischen Koordinierung der Tarifpolitik getan. Sie verabschiedeten eine Erklärung, in der sie eine grenzüberschreitende Koordinierung der Tarifpolitik vereinbarten. Als Orientierungsformel wurde beschlossen, dass in den nationalen Tarifvereinbarungen zumindest die Summe aus Preis- und Produktivitätsentwicklung realisiert werden soll. Eine weitere wichtige Etappe zur europäischen Tarifkoordinierung war die Verabschiedung einer Koordinierungsregel durch den Europäischen Metallarbeiterbund (EMBA) ebenfalls im Jahre 1998. Diese fordert die Mitgliedsverbände auf, ihre nationale Lohnpolitik an der Faustformel „Inflationsrate plus Produktivitätsanstieg“ zu orientieren. Eine Realisierung dieser Regel würde national die Verteilungsverhältnisse und europäisch die Wettbewerbsverhältnisse konstant halten. Dem EMBA-Koordinierungsansatz sind nach und nach alle wichtigen europäischen Branchenverbände der Gewerkschaften und schließlich auch der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) durch richtungsweisende Grundsatzbeschlüsse gefolgt. Allerdings zeigen die Daten über die Entwicklung der Lohnstückkosten auch deutlich, wie weit die europäische Gewerkschaftsbewegung noch von der Realisierung dieser Zielsetzungen entfernt ist.

So schwierig es angesichts unterschiedlicher sozialökonomischer Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten und unterschiedlicher nationaler Gewerkschafts- und Tarifstrukturen auch sein mag, den Koordinierungsansatz in die Praxis umzusetzen, es gibt zu ihm angesichts des Standes und des Fortganges der europäischen Währungsintegration keine Alternative. Die europäi-

schen Gewerkschaften befinden sich als tarifpolitische Akteure mitten im System der Wettbewerbsstaaten. Sie werden so lange Getriebene des Prozesses bleiben und so lange durch den innereuropäischen Wettbewerb geschwächt werden, bis sie die Kraft entwickelt haben, durch eine effektive Kooperation ihre Handlungsfähigkeit nachhaltig zu verbessern.

Eine besondere Herausforderung stellt in diesem Zusammenhang die Osterweiterung der EU und damit die teilweise schon in Angriff genommene Osterweiterung der Eurozone dar. In den MOEL ist der Organisationsgrad der Gewerkschaften gering und entsprechend liegt der Tarifdeckungsgrad im europäischen Kontext weit unter dem Durchschnitt. Dies hängt auch damit zusammen, dass in den Staaten Mittel- und Osteuropas, wo die Koalitionsfreiheit in den Verfassungen verankert ist, sie durch legale Hürden und illegale Unternehmenspraktiken faktisch beseitigt oder sehr stark eingeschränkt wird. In vielen Staaten dürfen z. B. Zeitarbeiter, Teilzeitarbeiter und viele Berufsgruppen des öffentlichen Dienstes nicht Gewerkschaften beitreten. Die Koalitionsfreiheit, soweit sie denn überhaupt auf dem Papier existiert, ist für sie außer Kraft gesetzt. Darüber hinaus stellen Schwellenwerte für die Anzahl der Organisierten, die Voraussetzung für die Bildung von Betriebsgewerkschaften sind, in Klein- und Mittelbetrieben eine effektive Hürde für die Gründung von Gewerkschaften dar. Schließlich behindern viele Unternehmen in den MOEL die Bildung von Gewerkschaften, indem sie die Arbeitsverhältnisse der beitragswilligen oder beigetretenen Arbeitnehmer umwandeln, diese in andere Betriebe versetzen oder gar entlassen. All diese Umstände sind im Zuge des beschleunigten EU-Osterweiterungsprozesses übersehen bzw. bei der Evaluierung der Beitrittskandidaten nicht berücksichtigt worden.

Die Bedingungen für eine koordinierte Lohnpolitik zwischen den EU-Staaten werden so zusätzlich verzerrt. Weitere Schief-lagen im Wettbewerb zwischen den Teil-

nehmern der Eurozone und Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten sind vorprogrammiert. Die EU sollte sich der ökonomischen, sozialen und politischen Fliehkräfte bewusst sein, die sie mit der Duldung dieser gewerkschaftsfeindlichen Politik erzeugt. Es liegt nicht nur im elementaren Interesse der europäischen Gewerkschaften, sondern auch im wohlverstandenen politischen Interesse der EU und ihrer Mitgliedstaaten, durch den Aufbau eines effektiven europäischen Koordinierungssystems für die Tarifpolitik den Erosionstendenzen des Integrationsprozesses Einhalt zu gebieten.

Flankierend muss die europäische Gewerkschaftsbewegung dringend ein Konzept zur Realisierung von existenzsichernden Mindestlöhnen in der EU in Angriff nehmen. In der überwiegenden Mehrzahl der europäischen Staaten existieren zwar nationale Mindestlöhne, überwiegend auf gesetzlicher Basis. Sie bieten jedoch mit wenigen Ausnahmen bislang noch keine ausreichende Garantie für eine eigenständige Existenzsicherung. Zwingender Beitrag Deutschlands für eine transnationale Mindestlohnpolitik im Rahmen eines europäischen Sozialmodells wäre die längst überfällige Etablierung eines gesetzlichen nationalen Mindestlohnes, flankiert von einem ausgeweiteten Entsendegesetz zur Vereinbarung sektoraler Mindestentgelte, die das Existenzminimum überschreiten.

Auf der europäischen Ebene sollten national gestaffelte Mindestlöhne festgelegt werden, wobei das jeweilige nationale Durchschnittseinkommen als Referenzgröße dienen würde. Damit wäre der Zusammenhang zur jeweiligen nationalen Wirtschaftskraft hergestellt. Als Zielmarke sollten alle europäischen Länder eine nationale Mindestnorm anvisieren, die 60 % des nationalen Durchschnittslohnes beträgt, wobei ein Etappenziel 50 % des nationalen Durchschnittslohnes ist.

Damit würde zugleich ein gemeinsames europäisches Projekt zur Angleichung der Lebensverhältnisse auf den Weg gebracht,

das Identifikationsansätze für die europäische Idee bieten würde, ohne die nationale Politik ihrer Entwicklungsspielräume zu berauben. Dieses Mindestlohnkonzept könnte mit einem wichtigen sozialpolitischen Impuls verbunden werden, nämlich der Beseitigung bzw. der Verringerung der Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern, von der positiven wirtschaftspolitischen Wirkung einer Mindestlohnpolitik, die in der Stabilisierung der Binnennachfrage bestünde, ganz zu schweigen.

5. Wohlfahrtsstaatliche Politik im System der Wettbewerbsstaaten

Vor dem Hintergrund einer gewendeten Gesellschaftsideologie und aufgrund verschiedener Faktoren wie Massenarbeitslosigkeit, Haushaltsdefiziten und demographischen Veränderungen, sind seit Beginn der 1990er Jahre auch die Wohlfahrtsstaaten in Europa unter Druck geraten. Im Sinne der Angebotsphilosophie sollen durch einen Rückzug des Staates, insbesondere des Wohlfahrtsstaates, die Leistungsanreize aktiviert und damit die Wachstumskräfte gefördert werden. Im Resultat sind in allen europäischen Ländern Reformen der Gesundheits-, der Renten- und der Arbeitsmarktsysteme durchgeführt worden, die für die Bürgerinnen und Bürger einen erheblichen Abbau von Sozialleistungen mit sich brachten. In den Gesundheitssystemen sind die Leistungskataloge zurückgeschnitten worden und gleichzeitig die Zu- und Selbstzahlungen der Patientinnen und Patienten erhöht worden. In den Rentensystemen sind die Anspruchsvoraussetzungen verschärft und die Rentenformeln modifiziert worden. Im Ergebnis ist das relative Niveau der Renten, sind die Einkommensersatzraten deutlich abgesenkt worden, ein Prozess, der sich in den nächsten Jahrzehnten aufgrund schon beschlossener Rentenreformen noch erheblich verstärken wird. Auch in den Arbeitslosenversicherungen sind die Bezugszeiten und die Einkommensersatzraten reduziert wor-

den. Bei Langzeitarbeitslosen hat es besonders harte Einschnitte gegeben.

Die Abwärtsspiralen bei den Sozialleistungen werden durch das innereuropäische System der Wettbewerbsstaaten verstärkt. Geringere Ausgaben für die soziale Wohlfahrt, die im Mittel in Europa bei etwa 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegen, gelten als wettbewerbsfördernd, sollen die internationale Konkurrenzfähigkeit steigern. Noch in den 1970er und 1980er Jahren stiegen die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt stärker als das Sozialprodukt. Die Sozialleistungsquoten, die den Anteil der Summe der Sozialausgaben am Gesamteinkommen eines Staates messen, nahmen also überall zu. Je reicher die Staaten waren, desto höher lagen ihre Sozialleistungsquoten, und dieser Zusammenhang war statistisch gemessen sehr hoch (Bestimmtheitsmaß von 80 %). Seit den 1990er Jahren wird diese Beziehung in Europa jedoch schwächer. Staaten mit einer im europäischen Vergleich sehr hohen Sozialleistungsquote, wie Schweden, Dänemark, Finnland und die Niederlande, haben den Wohlfahrtsstaat abgebaut. Ihre Sozialleistungsquoten sind zum Teil stark gefallen, liegen in Skandinavien allerdings nach wie vor deutlich über dem westeuropäischen Durchschnitt. Aufholende Ökonomien, wie Irland und Spanien, haben den Wohlfahrtsstaat vom Wirtschaftswachstum abgekoppelt, ihre Quoten sanken deutlich. Und Ähnliches ist in den Staaten Mittel- und Osteuropas zu beobachten, vor allem in den drei baltischen Staaten, in der Slowakei und in Polen.

Wenn Staaten ihre wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben vom Wirtschaftswachstum nach unten abkoppeln, um sich im innereuropäischen Wettbewerb Vorteile zu verschaffen, kann dies als Sozialdumpingpolitik bezeichnet werden. Eine solche Politik birgt hohe Ansteckungsrisiken. Auch im Bereich der Wohlfahrtsstaaten lässt sich also sagen, dass ohne eine Koordinierung der Politiken auf der europäischen Bühne das Sozialdumping weiter um sich greifen wird.

In einem Neuen Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell müsste auch in diesem Politikfeld durch eine Re-Regulierungspolitik auf der europäischen Ebene die Logik des Systems der Wettbewerbsstaaten durchbrochen werden.

Für die europäischen Wohlfahrtsstaaten wäre ein sozialer Stabilitätspakt zu gründen. Darin würde vereinbart, dass die Größe des Wohlfahrtsstaates an das ökonomische Entwicklungsniveau der jeweiligen Staaten gekoppelt ist. In der EU gibt es – gemessen am Pro-Kopf-Einkommen – vier Clubs von Staaten. Für jeden Club wäre eine Bandbreite, ein Korridor von Sozialleistungsquoten festzulegen. Der Club der Reichen hätte einen höheren Korridor als der Club der Ärmern. Staaten, die ökonomisch aufholten, wanderten von einem niedrigen Korridor in einen höheren.

Durch die Vereinbarung derartiger Korridore wäre Folgendes erreicht:

- Einer Politik des Sozialdumpings wäre ein Riegel vorgeschoben. Einzelne Länder könnten sich durch eine, an ihrem Einkommensniveau gemessene, unterdurchschnittliche Sozialleistungsquote keine Wettbewerbsvorteile verschaffen.
- Die schwächer entwickelten Volkswirtschaften würden durch diese Form der sozialpolitischen Regulierung ökonomisch nicht überfordert. Sie hätten nur das Niveau an Sozialleistungen bereitzustellen, das sie sich angesichts ihres Einkommensniveaus „leisten“ können.
- Im Zuge des ökonomischen Aufholprozesses der schwächer entwickelten Länder würden sich die Sozialleistungsquoten in der EU annähern; die Aufwendungen für Alter, Krankheit, Erwerbsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit sich nicht nur relativ, sondern auch absolut angleichen. Die Korridore der unteren und mittleren Einkommensgruppen würden nach oben wandern.
- Die quantitative Regulation der Sozialpolitik beschränkte sich auf der EU-Ebene zunächst auf ein Minimum, eine Einkommensumverteilung zwischen den

Mitgliedstaaten wäre nicht vorgesehen. Da auf diese Weise nur die aggregierten Größen (Sozialleistungsquoten) reguliert wären, bliebe im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die Autonomie der EU-Staaten bei der Verteilung der Sozialausgaben auf die verschiedenen Leistungen (Renten, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Familienunterstützung) zunächst unberührt.

Die Realisierung eines solchen Regulierungskonzepts würde im Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Politik das neoliberale Regime der Wettbewerbsstaaten brechen. Im Sinne des sozialen Stabilitätspaktes würde sich in der EU eine ökonomische und soziale Politik der Angleichung im Wege des Fortschritts vollziehen. Dumpingstrategien, wie sie Irland und Spanien in der alten EU praktiziert haben und wie sie in der Gruppe der neuen Mitgliedstaaten inzwischen von den drei baltischen Staaten und der Slowakei verfolgt werden, könnten so von vornherein unterbunden werden. In einem erweiterten Verständnis von Sozialpolitik zählen auch die Bildungsausgaben zum Wohlfahrtsstaat. Auch auf die Bildungsausgaben könnte der Korridoransatz angewendet werden. Darüber hinaus könnten qualitative Mindeststandards für das Recht auf die Teilhabe an Bildung, Kultur und Medien in der EU festgelegt werden. Hier ist zu allererst das Recht auf eine kostenlose Erziehung und (Weiter-)Bildung von Kinderkrippen über Berufsbegleitung bis zu den Hochschulen zu nennen.

Bei der Umsetzung des Korridormodells ist darauf zu achten, dass bei der Berechnung der Sozialleistungsquoten Netto- und nicht Bruttogrößen herangezogen werden. Dies ist erforderlich, weil die Staaten die Sozialleistungen im unterschiedlichen Maße mit Steuern und Abgaben belasten. Im Übrigen sollten auch Entlastungen im Steuersystem, mit denen sozialpolitische Ziele verfolgt werden, z. B. Kinderfreibeträge, bei der Berechnung der Sozialausgaben berücksichtigt werden.

Ferner muss auch der Aspekt der Qualität der Sozialleistungen berücksichtigt werden.

Ohne Zweifel hängt die Qualität der Leistungen eines Altersrentensystems direkt von der quantitativen Höhe der Leistungen und den erzielten Lohnersatzraten ab. Hier ist folglich die Qualität der Leistungen direkt an deren Quantität gekoppelt. Ähnliches gilt für die Arbeitslosenunterstützung, die Sozialhilfe und die Leistungen für die Familien (Kinderkrippen, Kindergarten, Elterngeld und Kindergeld).

Eine relevante Sozialleistung, für die diese Quantitäts-Qualitäts-Beziehung nur mit einer gewissen Einschränkung gilt, ist die Gesundheitsversorgung. Auch hier ist selbstverständlich eine hohe Qualität (z. B. der Infrastruktur der Krankenhäuser und der Praxen oder des Ausbildungsniveaus des Personals im Gesundheitswesen) nicht ohne eine hohe finanzielle Ausstattung dieses Sektors zu erreichen. Andererseits kann hier teilweise mit unterschiedlichen Finanzaufwendungen dieselbe Versorgungsqualität erreicht werden, z. B. bei der Verordnung von Generika anstelle von Medikamenten, die noch dem Patentschutz unterliegen. Auch kann die Besoldung des Fachpersonals bei gleicher Qualifikation zwischen Ländern mit einem ähnlichen Pro-Kopf-Einkommen divergieren, so z. B. zwischen Deutschland einerseits, Dänemark und Schweden andererseits.

Diese Probleme könnten im Korridormodell aufgefangen werden, wenn es um sektorale Indikatoren ergänzt werden würde. Im Gesundheitssektor könnten diese Indikatoren bspw. die Krankenhausbettendichte, die Arztdichte, die Infrastrukturausstattung der Krankenhäuser, die Ausbildungszeiten für das Personal, die Lebenserwartung, die Sterberate von Säuglingen usw. sein. Im Kontext von OECD und EU beginnen hier seit einigen Jahren erste Debatten über Indikatoren, die für die vergleichende Analyse der Qualität der Systeme geeignet sind. Ein erweitertes Korridormodell könnte die Erkenntnisse dieser Studien einbeziehen.

Trotz dieser Relativierungen der Quantitäts-Qualitäts-Beziehung im Gesundheitssektor sollte nicht übersehen werden, dass die

quantitative Beziehung zwischen dem Entwicklungsniveau der Staaten und ihren Ausgaben für den Gesundheitssektor äußerst eng ist. Berechnungen ergaben für 1998 und 2004 Bestimmtheitsmaße von über 70 Prozent. Die reicheren Staaten erzielen mit höheren relativen Ausgaben für die Gesundheit, mit besseren Krankenhäusern, höher spezialisiertem Fachpersonal, das auch ein höheres Einkommen erzielt, spezielleren Medikamenten, Therapien und Operationstechniken ein qualitativ höheres Versorgungsniveau. Wenn diese Ziele auch mit einem deutlich geringerem Finanzvolumen zu realisieren wären, würden die erwähnten Korrelationswerte nicht so hoch ausfallen. Daraus folgt, dass die Qualität der Gesundheitsversorgung in äußerst enger Beziehung zur Quantität der Gesundheitsausgaben steht.

6. Die Arbeitsmarktpolitik der Europäischen Union

Um die Arbeitslosigkeit in Europa wirksam zu bekämpfen, bedarf es vor allem einer Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik (vgl. Abschnitt 2). Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Strukturreformen können nur in einem günstigen makroökonomischen Umfeld erfolgreich sein, das auf die Überwindung der bestehenden Wachstumsschwäche ausgerichtet ist. Um seine internationale Wettbewerbsposition zu verbessern, muss Europa darauf aufbauend mit seinen globalen Konkurrenten in einen Qualitätswettbewerb statt in einen Wettlauf um die niedrigsten Löhne und Sozialstandards eintreten. Europa muss sich auf seine Stärken besinnen, die in einer hohen Qualität seiner Produkte und Dienstleistungen, gut ausgebildeten Arbeitskräften und geregelten sozial geschützten Arbeitsverhältnissen bestehen.

Daher müssen die positiven Ansätze präventiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik in der EU-Arbeitsmarktpolitik in den Vordergrund rücken:

Um mehr Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren und der Spaltung des Arbeitsmarktes entgegenzuwirken, sind aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erforderlich. Durch individuelle Förderung müssen Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung geschaffen werden. Aber auch in verschiedenen Lebensphasen ist der Ausstieg bzw. (Wieder)Einstieg in das Erwerbsleben zu ermöglichen.

Ebenso bräuchte es Maßnahmen zur Förderung benachteiligter Gruppen am Arbeitsmarkt und hierauf bezogene Akzente in der nationalen Arbeitsmarktpolitik. In diesem Sinn sind spezielle Zielgruppen, die vom Strukturwandel in ihren Arbeitsmarktchancen besonders benachteiligt sind, in den Mittelpunkt beschäftigungspolitischer Maßnahmen zu rücken. Auch im Rahmen der europäischen Beschäftigungspolitik sind ambitionierte Vorgaben bei Benachteiligungen am Arbeitsmarkt und beim Bildungszugang anzustreben.

Darüber hinaus bedarf es zur Verhinderung von „Prekaritätsfallen“ nationaler und europäischer Initiativen zur Verbesserung der vertragsrechtlichen Situation neuer Beschäftigungsformen, um für atypische Arbeitsverhältnisse den gleichen arbeits- und sozialrechtlichen Standard wie für sog. Normalarbeitsverhältnisse abzusichern und die zunehmende Marginalisierung durch Ausschluss vom Regelarbeitsmarkt zu verhindern. Der europaweite Schutz atypischer und prekärer Arbeitsverhältnisse ist unerlässlich, um die weitere Erodierung sozialer Standards zu verhindern.

Das alles impliziert freilich ein strategisches Leitbild von Arbeitsmarktpolitik, das die Verbesserung der Qualität der Arbeit als Kernziel ansieht. Durch bessere europäische Vorgaben für Teilzeitarbeit, befristete Arbeit, Leiharbeit, Arbeitszeit, Kündigungsschutz, Lohnersatzregelungen bei Arbeitslosigkeit sowie präventive und aktive Arbeitsmarktmaßnahmen sind die Arbeitsmärkte so zu regulieren, dass sowohl die „Prekaritätsfallen“ als auch die „Armutsfallen“ bekämpft werden.

Tatsächlich hat sich jedoch in der EU und ihren Mitgliedstaaten in letzter Zeit das gegenteilige Leitbild einer zunehmenden Deregulierung und Flexibilisierung durchgesetzt, das für die wachsenden Prekarisierungstendenzen der Arbeitsmärkte verantwortlich ist. Das politische Ziel, über soziale Mindeststandards einen hohen sozialen Standard in der ganzen EU zu schaffen sowie Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor negativen Effekten des fortschreitenden Binnenmarktes zu schützen, wurde zunehmend verlassen. Der Aufbau eines eigenständigen sozialpolitischen Ordnungsrahmens in der EU gerät derzeit wieder in weitere Ferne. An seine Stelle treten vermehrt weitgehend unverbindliche Regelungen, wie das Beispiel der Debatte zur sozialen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility) zeigt, wenn diese vornehmlich als Marketinginstrument großer Konzerne instrumentalisiert wird.

Selbst der bescheidene Bestand zwingender sozialer Schutzvorschriften gerät unter zunehmenden Nivellierungsdruck. Jüngstes Beispiel ist die im Ministerrat vom 9. Juni 2008 gefundene Einigung über einen Richtlinienentwurf zur Änderung der Arbeitszeitrichtlinie. Der Entwurf bleibt weit hinter den Forderungen des Europäischen Parlaments vom 11. Mai 2005 zurück, indem der „freiwillige“ Verzicht von Beschäftigten auf Einhaltung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit im Wege des „opt out“ grundsätzlich unangetastet bleibt. Hinzu kommt die Aufspaltung des Bereitschaftsdienstes in aktive und inaktive Zeiten, mit der Folge, dass der inaktive Teil der Arbeitsbereitschaft künftig nicht mehr zwingend als Arbeitszeit gelten soll.

Darüber hinaus entwickelt sich die grenzüberschreitende Beschäftigung und Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern immer mehr zu einem Schlüsselbereich europäischer Sozialpolitik. Zunehmende Migration, Freizügigkeit der Arbeitskräfte und unbeschränkte Dienstleistungsfreiheit gefährden das europäische Sozialmodell, wenn die Interessen und

erworbenen Ansprüche der abhängig Beschäftigten nicht in den Mittelpunkt der EU-Politik rücken, sondern Spielball einer neoliberalen Binnenmarktpolitik bleiben.

Die Mitgliedstaaten sind hier aufgerufen, entsprechend ihrer nationalen Gepflogenheiten das Standardarbeitsverhältnis zu stärken und seine Umgehung durch atypische Beschäftigungsformen zu begrenzen. Ein erster Schritt in die richtige Richtung wäre etwa die Schaffung eines europäischen Arbeitnehmerbegriffs. Die volle Entscheidungskompetenz und Überprüfungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Umgehungsversuchen müssen dabei jedenfalls gewahrt bleiben, um Sozialdumping zu vermeiden.

Wir brauchen in Europa gemeinsame Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen. Wichtig ist dabei, dass diese Mindeststandards nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern ihre Um- und Durchsetzung gewährleistet ist. Dafür sind starke und in den Betrieben präsenzte Gewerkschaften notwendig.

Statt eines Moratoriums in der EU-Sozialgesetzgebung, wie von den europäischen Arbeitgeberverbänden gefordert, ist vielmehr ein offensives Programm für die europäische Sozialgesetzgebung dringend erforderlich.

Dabei geht es kurzfristig vor allem um die

- Verbesserung der EU-Arbeitszeitrichtlinie, die die EuGH-Rechtsprechung zum Bereitschaftsdienst nicht in Frage stellt, die Ausdehnung des Bezugszeitraums auf tarifvertragliche Ausnahmeregelungen begrenzt und der Aushöhlung der wöchentlichen Höchstarbeitszeitgrenze durch individuelle „freiwillige“ Vereinbarung (sogenanntes individuelles opt-out) ein Ende setzt.
- Revision der EU-Entsenderichtlinie mit dem Ziel, das Arbeitsortsprinzip konsequent und zweifelsfrei anzuwenden und damit gleiche Arbeits- und Entlohnungsbedingungen für gleiche Arbeit am gleichen Ort gesetzlich vorgeben zu können.

7. Die Arbeitnehmerrechte und die industrielle Demokratie in der EU

Die Sicherung und Weiterentwicklung von Arbeitnehmerrechten und industrieller Demokratie in der EU ist ein unverzichtbarer Bestandteil und eine zentrale Säule eines Europäischen Sozialmodells.

Die Europäische Union hat im Bereich des individuellen und kollektiven Arbeitsrechts mittlerweile einen Sockel sozialer (Mindest-)Standards und arbeitspolitischer Rechtsansprüche geschaffen, die es gegen den Druck der neoliberalen Kräfte zu stabilisieren, neuen Herausforderungen anzupassen und weiterzuentwickeln gilt.

Innerhalb des Ensembles der verschiedenen EU-Richtlinien, die die Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf Anhörung und Beteiligung in der europäischen Union bzw. innerhalb des europäischen Wirtschaftsraumes gewährleisten (sollen), kommt der 1994 in Kraft getretenen Richtlinie über die Einrichtung Europäischer Betriebsräte (EBR) und der 2004 in nationales Recht umgesetzten Richtlinie über die Mitbestimmung in Europäischen Aktiengesellschaften (SE) besondere Bedeutung zu.

7.1. Europäische Betriebsräte

Die Europäischen Betriebsräte bilden aufgrund ihrer zahlenmäßigen Entwicklung und ihrer Potentiale zur Beteiligung und Vertretung von Arbeitnehmerinteressen auf transnationaler Konzernebene einen Dreh- und Angelpunkt in der weiteren Europäisierung betrieblicher Interessenvertretung und gewerkschaftlicher Politik.

Die Zahl EBR-fähiger Unternehmen ist im Zuge der EU-Ost-Erweiterung auf rund 2200 Unternehmen gestiegen. Unter den derzeit insgesamt etablierten über 800 Europäischen Betriebsräten haben ca. 500 Niederlassungen in den MOEL. Mit der EU-Osterweiterung ist zugleich die Deckungslücke weiter gewachsen. Sie wird dadurch gemildert, dass Europäische Betriebsräte bislang vor allem in den großen in Europa

tätigen Konzernen eingerichtet werden konnten und diese EBR gegenwärtig rund 60 % der potentiell erfassbaren Belegschaften (gemessen an den EBR-fähigen Unternehmen) repräsentieren.

Unter qualitativen Vorzeichen lassen sich stichwortartig folgende Erfahrungswerte hervorheben:

Kein EBR gleicht dem anderen. Eine große Zahl von EBR verharrt auf dem Niveau eines „symbolischen“ oder passiven EBR; die Praxis bleibt unter den Anforderungen, Rechten und Möglichkeiten der subsidiären Mindestbedingungen der Richtlinie. Eine belastbare Zahl von EBR bewegt sich in etwa in Einklang mit diesen und ist in der Lage, in begrenztem Umfang einen Interessenvertretungspolitischen „europäischen Mehrwert“ zu produzieren. Schließlich ist eine nennenswerte Zahl von EBR in die Rolle eines transnationalen Akteurs hineingewachsen, der in der Lage ist, die rechtlichen bzw. in der Vereinbarung niedergelegten Rechte und Möglichkeiten zu geregelter Information und Konsultation einzufordern bzw. aktiv auszuschöpfen.

Gemessen an den offiziellen Zielen des EU-Gesetzgebers und den in der Richtlinie explizit formulierten Erwägungsgründen einer geregelten Information und Konsultation bleiben die Handlungsmöglichkeiten und die Praxis einer (zu) großen Zahl von EBR deutlich defizitär. Hier ist der europäische Gesetzgeber, will er seinen eigenen mit der Richtlinie von 1994 verbunden Ansprüchen endlich gerecht werden, gefordert, die Schwächen der EBR-Richtlinie zu beheben und die überfällige Revision zu bewerkstelligen. Allein die in jüngeren EU-Richtlinien (zur Information und Konsultation; zur Arbeitnehmerbeteiligung in der SE) weitergehenden und präziseren Bestimmungen bzgl. Information und Konsultation machen eine Angleichung sinnvoll und politisch zwingend.

Die zentralen Forderungen sind:

1. Verbesserung der Praxis und Arbeitsmöglichkeiten der EBR; angesichts der Schnelligkeit unternehmerischer Ent-

scheidungen ist eine zweite regelmäßige EBR-Sitzung im Jahr notwendig, einschließlich des Anspruchs auf eine interne nachbereitende Sitzung und geregelter Bedingungen für die Hinzuziehung externer Sachverständiger und Gewerkschaftsvertreter. Die Qualität der Arbeitsbedingungen des EBR ist durch Schulungsansprüche, die gesicherte Bereitstellung von Dolmetschern zu verbessern,

2. Anpassung der EBR-Richtlinie an die SE-Richtlinie, in der die Begriffe „Unterrichtung“ und „Anhörung“ eindeutiger geregelt sind.
3. Erweiterung des Geltungsbereichs der EBR-Richtlinie: Die Schwellenwerte für die Einrichtung eines EBR sind auf 500 Beschäftigte insgesamt, davon mindestens 100 Beschäftigte in mindestens zwei Ländern, herabzusetzen.

Der von der EU-Kommission nunmehr am 2.7.2008 vorgelegte Revisionsentwurf für die EBR-Richtlinie erfüllt nicht die Forderungen des EGB. In vielen entscheidenden Punkten (Senkung der Schwellenwerte, Definition von Information und Konsultation, Anzahl der Treffen, Beteiligung der Gewerkschaften, Schulungen der EBR-Mitglieder) und vielen weiteren Materien ist der bisherige Entwurf eine Enttäuschung.

7.2. Europäische Gesellschaft (SE) und grenzüberschreitende Verschmelzung

Die Rechtsform der Europäischen Gesellschaft (SE) wurde nach über 30-jährigen kontroversen Diskussionen im Jahre 2001 geschaffen, und zwar in Form einer europaweit unmittelbar geltenden Verordnung zu aktienrechtlichen Fragen und einer Richtlinie zur Mitbestimmung und Mitwirkung, die bis 2004 in den Mitgliedstaaten umzusetzen war. Grundkonzept der Richtlinie ist die Einrichtung eines Besonderen Verhandlungsgremiums (BVG) der Arbeitnehmerseite, das mit den Leitungen der Gründergesellschaften über Mitbestimmung und Mitwirkung in der SE verhandelt und in seiner Verhandlungsposition

dadurch unterstützt wird, dass beim Scheitern eine Mindestlösung greift, in der nicht nur ein Mindestmaß an Unterrichtung und Anhörung, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch die Mitbestimmung im Aufsichtsrat oder Verwaltungsrat gesichert sind.

Es ist immer noch umstritten, ob die SE aus Arbeitnehmersicht ein Erfolgsmodell ist. Positiv ist zu bewerten, dass die Rechte der ausländischen Belegschaften verbessert werden. Dies geschieht aber auf Kosten der Sitzzahl der inländischen Arbeitnehmervertreter. Die betriebliche Mitwirkung ist im Ansatz schwach ausgeprägt. Dies könnte im Wege der Verhandlungen verbessert werden. Für die Arbeitnehmer im Besonderen Verhandlungsgremium (BVG) sind die Verhandlungen aber nicht einfach, wenn man bedenkt, dass sich die Vorstände bei jedem Schritt durch internationale Kanzleien beraten lassen.

Es fällt auf, dass sich vor allem deutsche Unternehmen für die SE interessieren, während etwa in Großbritannien das Interesse an der Bildung von Europäischen Aktiengesellschaften äußerst gering ist. Die Sicherung der Arbeitnehmerbeteiligung wirkt dort abschreckend. Ferner fällt auf, dass mehr und mehr arbeitnehmerlose Gesellschaften ohne Mitbestimmung „auf Vorrat“ eingerichtet werden. Es bleibt abzuwarten, ob dort die Einrichtung eines BVG zum Schutz der Arbeitnehmerinteressen nachgeholt wird, wie dies auch nach der Auffassung der leidenschaftlichsten Vertreter derartiger Praktiken geboten ist, wenn Arbeitnehmer eingestellt werden.

Fußend auf dem Modell der SE wurde 2005 eine Richtlinie zur grenzüberschreitenden Verschmelzung verabschiedet, die vom deutschen Gesetzgeber bereits ein Jahr später umgesetzt wurde. Die Sicherung der Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer bei der grenzüberschreitenden Verschmelzung orientiert sich zwar am Verhandlungsmodell der SE, fällt aber qualitativ noch hinter die Sicherung der Arbeitnehmerposition in der

SE zurück. Zum einen ist die Schwelle der Sicherung der Mitbestimmung von 25 % (Anteil der von der Mitbestimmung erfassten Arbeitnehmer an allen Arbeitnehmern der von der Verschmelzung betroffenen Arbeitnehmer) auf $33\frac{1}{3}$ % angehoben. Zum anderen können sich die fusionswilligen Unternehmensleitungen darauf beschränken, ohne Verhandlungen die gesetzliche Auffangregelung anzuwenden. Ist die durch die Verschmelzung entstehende Gesellschaft in einem EU-Mitgliedstaat ohne Unternehmensmitbestimmung im Wege einer Weiterverschmelzung auf eine nationale Gesellschaft in diesem Mitgliedstaat beseitigt worden, endet die Unternehmensmitbestimmung nach Verstreichen einer Auslauffrist von drei Jahren – eine Möglichkeit zur Mitbestimmungsfucht.

Kurzfristig ist die Erfüllung folgender Forderungen unverzichtbar:

- Die Gründung arbeitnehmerloser Europäischer Gesellschaften ist zu unterbinden, da dies die Mitbestimmungssicherung erfordert. Wenn der EuGH diese Rechtsauffassung nicht bestätigt, ist die Richtlinie zu novellieren.
- Bei grenzüberschreitenden Verschmelzungen sind durch Beteiligungsvereinbarung die Rechte der Belegschaften bei nachfolgenden Strukturänderungen zu sichern.
- Bei grenzüberschreitenden Sitzverlegungen ist ein Verlust von Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechten weitestmöglich zu verhindern. Falls die Rechtsprechung dies nicht schafft, ist eine Verordnung notwendig.

7.3. Perspektiven der industriellen Demokratie in Europa

In den Mitgliedstaaten der EU gibt es sehr unterschiedliche Traditionen der sozialen Demokratie in Betrieb und Unternehmen. Dies hat auch zur Folge, dass die einzelnen nationalen Gewerkschaftsbewegungen mit den Möglichkeiten der Mitbestimmung, welche die EBR-Richtlinie, die SE-Richtlinie

und auch die EU-Richtlinie für Information und Konsultation bieten, sehr unterschiedlich umgehen.

Soweit diese Differenzen auf rechtlichen Einschränkungen der Koalitionsfreiheit basieren – wie in zahlreichen MOEL (siehe Teil 4) –, sind dringend europäische Initiativen zur Beseitigung dieser Verletzung der sozialen Grundrechte erforderlich.

Soweit diese Defizite jenseits der Richtlinien von den europäischen Gewerkschaften selber zu verantworten sind, muss die Gewerkschaftsbewegung eigenständig Foren und Formen finden, um Strategien zur Überwindung dieser Mängel entwickeln zu können. Zu nennen sind zum Beispiel die Unterschiede in der Umsetzung der EBR-Richtlinie, in den Widerständen gegenüber den EBR, in der Haltung der nationalen Gewerkschaften zur Bedeutung der EBR und in der politischen Praxis der EBR. Warum erreichen mehr als die Hälfte der EBR nicht einmal das Kooperationsniveau, das die Richtlinie formal ermöglicht? Warum kooperieren die nationalen Gewerkschaften in so unterschiedlichem Maße mit den EBR? Zu reflektieren ist auch die Rolle, die die EBR im Rahmen der europäischen Gewerkschaftsstrategie haben sollen, zum Beispiel in der europäischen Tarifpolitik.

Um in einen europäischen Diskurs über diese Probleme und über die Erfahrungen mit den unterschiedlichen Kulturen von sozialer Demokratie in den Mitgliedstaaten zu treten, sollte in diesem Politikfeld innerhalb des Europäischen Gewerkschaftsbundes und der Europäischen Gewerkschaftsverbände verstärkt kooperiert werden. Die europäischen Gewerkschaften würden sich dabei auf gemeinsame Leitlinien verständigen und in einen intensiven Kommunikationsprozess über positive Beispiele der industriellen Demokratie in den jeweiligen Nationen treten. Auch die Erfahrungen mit der Umsetzung der Richtlinie Information und Konsultation, der EBR-Richtlinie und der Mitbestimmung in den Europäischen Aktiengesellschaften wären hier einzube-

ziehen. Die Koordinierungsarbeit, die der EMB im Bereich der EBR leistet, ist hierfür ein Beispiel eines besonders gut gelungenen Netzwerks. Nach und nach könnten sich so durch Politiklernen und Politiktransfers erste Ansätze für eine engere europäische Kultur der sozialen Demokratie entwickeln, die in europäische Mindeststandards für die Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen münden und die auch die beschriebenen Defizite im Bereich der EBR überwinden könnten.

8. Der Niedergang des Europarechts: Vom Vorrang der Marktfreiheiten gegenüber dem Arbeits- und Sozialrecht in den jüngsten EuGH-Urteilen

Die langjährige Diskussion um die Europäische Verfassung und nach deren Scheitern um den Grundlagenvertrag von Lissabon hätte Veranlassung bieten müssen, die Entkopplung der Wirtschaftsordnung von der Sozialordnung Europas zu überwinden. Stattdessen wird das duale System mit seiner neoliberalen europäischen Wirtschaftsverfassung auf der einen Seite und den nationalen wohlfahrtstaatlichen Traditionen und sozialpolitischen Schutzmechanismen der Mitgliedsstaaten auf der anderen Seite festgeschrieben. Dieses duale System ist aber nicht austariert. Seine Schiefelage rührt von daher, dass den sog. Grundfreiheiten, d. h. der Warenverkehrs„freiheit“, der Niederlassungs„freiheit“, der Dienstleistungs„freiheit“, der Kapitalverkehrs„freiheit“, also den Marktfreiheiten, die rechtliche Oberhand eingeräumt wird. Der Grundlagenvertrag von Lissabon, sollte er unverändert in Kraft treten, würde diese Position in dann kaum reversibler Weise festschreiben.

Die pathetische Wortwahl („Grundfreiheiten“) soll überdecken, dass es sich hierbei gar nicht um Freiheitsrechte in der Tradition europäischer Grundwerte geht, sondern lediglich um zwar verbindliche, aber nackte Vertragsregeln zur Deregulierung des euro-

päischen Marktes. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist nur auf den ersten Blick geeignet, dieses Defizit auszugleichen. Indem die allgemeinen Bestimmungen der Charta in Art. 53 die sogenannten Grundfreiheiten, also die des Marktes, auf eine Stufe mit den Menschenrechten stellen, werden die Verfassungsgarantien der Grundrechte marktkonform relativiert und damit entwertet.

Als Wegbereiter einer fast schrankenlosen Ausdehnung der sog. EU-Grundfreiheiten zu Lasten der Kerngarantien des nationalen Verfassungsrechts geriert sich zunehmend der Europäische Gerichtshof, spätestens in der seit der EU-Osterweiterung geänderten Besetzung seiner Spruchkammern. Seine Rechtsprechung zielt darauf, unterschiedliche Regulierungsniveaus direkt in Konkurrenz zueinander zu setzen und damit den Wettbewerb der Regeln zu forcieren.

Bereits die Entscheidung des EuGH zum Volkswagen-Privatisierungsgesetz aus dem Jahre 2007 bietet hierfür ein sehr problematisches Beispiel. Durch die „goldene Aktie“ mit Mehrstimmrecht für das Land Niedersachsen wird laut EuGH die Kapitalverkehrsfreiheit zwischen dem Mitgliedsstaaten verletzt, weil dies angeblich eine nicht durch zwingende Gründe des Gemeinwohls gebotene Einschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit darstellt. Der EuGH entscheidet, ohne durch den EG-Vertrag hierzu ermächtigt zu sein, in eigener Machtkompetenz darüber, was zwingende Gründe des Gemeinwohls sind. Er übersieht geflissentlich, dass nach dem VW-Privatisierungsgesetz ausländische Kapitalgeber nicht anders als inländische behandelt, also nicht diskriminiert werden.

Die im gleichen Jahr 2007 getroffenen EuGH-Entscheidungen in den Fällen Viking und Laval messen der Niederlassungsfreiheit (Viking) und der Dienstleistungsfreiheit (Laval) ebenfalls ohne Rechtfertigung durch den EG-Vertrag einen systematischen Vorrang vor der Streikfreiheit und der Tarifautonomie zu. Bei Viking, einer von Finnland nach Estland umgeflaggten Fährgesellschaft,

ging es um Tarifflicht, bei Laval, einer lettischen Bauunternehmung, um schwedische Gewerkschaftsunterstützung für nach lettischen Tarifverträgen bezahlte, in Schweden Arbeitende. Die EU-Mitgliedstaaten dürfen, so der EuGH, die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit nur aus zwingenden Gründen des Gemeinwohls einschränken. Jeden Streik und jeden Tarifvertrag überprüft der EuGH zu Lasten der jeweiligen Mitgliedsstaaten entsprechend seinem sozial ungetrübten Vorverständnis darauf, ob die jeweiligen Gründe auch wirklich zwingend sind. Hierbei soll der soziale Gehalt der Tarifverträge nicht entscheidend ins Gewicht fallen dürfen, denn Arbeitnehmerinteressen seien nicht identisch mit denen des Gemeinwohls. Die Streikfreiheit und die Tarifautonomie werden nicht um ihrer selbst willen geschützt, sondern lediglich bei der Prüfung der zwingenden Gründe des Gemeinwohls in Erwägung gezogen und im Ergebnis hintangestellt. Im Fall Viking versteigt sich der EuGH sogar zu der Feststellung, die Menschenwürde müsse mit den Marktfreiheiten „in Einklang gebracht werden“.

Deutsche Tariftreugesetze hält der EuGH im Fall Rüffert unter Berufung auf die Laval-Entscheidung für eine Verletzung der Entsenderichtlinie, die er im Lichte der Dienstleistungsfreiheit einschränkt. Die Rüffert-Entscheidung des EuGH zugunsten der Entsendung von Arbeitnehmern eines polnischen Unternehmens im Wege des Lohndumpings steht in diametralen Gegensatz zur jüngst ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das hier den Schutz des Tarifvertragssystems für vorrangig erklärt hat, u. a. wegen der offensichtlichen Vorteile, die das für den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme hat. Sie ist bereits juristisch-handwerklich misslungen, weil dem EuGH in seinem Eifer, das niedersächsische Vergabegesetz zu kippen, entgangen war, dass der zu beurteilende Vertrag mit dem polnischen Bauunternehmen bereits im Jahr 2003 abgeschlossen wurde, als Polen noch gar kein Mitglied der EU war.

Auf derselben Linie liegt die EuGH-Entscheidung gegen das Arbeitnehmerschutzrecht Luxemburgs. Mit einer sozialpolitisch einäugigen Analyse aller potentiellen Einwände gegen Einzelregelungen des luxemburgischen Entsendegesetzes zeigt der EuGH, dass er die Dienstleistungsrichtlinie äußerst extensiv interpretiert. So hatte Luxemburg z. B. verlangt, dass die Vorgaben der Nachweisrichtlinie sowie der Richtlinien über Teilzeit und Befristung auch von den entsendenden Unternehmen einzuhalten waren, was im Einzelfall überprüft werden konnte. Es gab damit also eine doppelte Kontrolle – eine durch den Entsendestaat und eine durch den Aufnahmestaat. Der EuGH hält dies für einen unzulässigen Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit. Er fällt in die Ära Bolkestein zurück und ignoriert die Verbesserungen, die das Parlament am ursprünglichen Kommissionsentwurf der Dienstleistungsrichtlinie durchgesetzt hat, bei der Interpretation der Entsenderichtlinie.

Mit Viking, Laval, Rüffert und Luxemburg will der EuGH, ohne dazu europarechtlich legitimiert zu sein, dem Streikrecht, der Tarifautonomie und den sozialstaatlichen Schutznormen der Mitgliedsstaaten selbst dort Grenzen setzen, wo diese in der nationalen Verfassung Vorrang genießen und Schutz beanspruchen können. Dort, wo diese Rechte und Schutznormen ohnehin bislang nur kümmerlich gewachsen sind, in vielen Staaten in Mittel- und Osteuropa, werden die jeweiligen Regierungen vom EuGH in ihrer gewerkschaftsfeindlichen Politik bestärkt.

Der EuGH, immerhin das EU-Organ mit der geringsten demokratischen Legitimation und der größten Intransparenz, hat sich aus eigener Machtvollkommenheit ein Recht erschaffen, das nicht mehr durch die Bestimmungen des EG-Vertrages gedeckt ist, denn dort ist nichts zum Verhältnis der Grundrechte zu den Marktfreiheiten ausgesagt. Der EuGH hat sich als Wegbereiter und konsequenter Vollstrecker eines der Grundrechtskontrolle weitgehend entzogenen neoliberalen Wirtschafts- und Ordnungssystems hervorgetan. Er hat im

Ergebnis den Primat der Marktfreiheiten gegenüber der Arbeits- und Sozialordnung der Mitgliedsstaaten proklamiert, ja sogar gegenüber der Menschenwürde, die mit den Marktfreiheiten in Einklang zu bringen sein sollen.

Es ist erstaunlich, dass der Europäische Gerichtshof dies in einer Zeit für angebracht hält, in der die Zweifel am europäischen Projekt zugenommen haben, wie dies zuletzt in der Volksabstimmung in Irland und vorher in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden deutlich wurde. Die neueste EuGH-Rechtsprechung stellt die Loyalität der Arbeitnehmer in den Kernländern der EU auf eine harte Probe. Die Urteile müssen aus der Welt geschaffen werden. Die Tariftreue muss weiterhin ein sozialpolitisches Standbein des Vergaberechts bleiben.

Folgende Schritte der Gegenwehr sind erforderlich:

- Das Spannungsverhältnis der sogenannten Grundfreiheiten zu den sozialen Grundrechten muss zugunsten der Grundrechte aufgelöst werden. Soziale Grundrechte müssen den Vorrang vor Wettbewerbsregeln eingeräumt bekommen. Das ist durch Anpassungen im unmittelbar geltenden EU-Recht (Primärrecht) zwingend sicherzustellen. In den Verträgen muss auch verbindlich festgelegt werden, dass die EU nicht nur dem wirtschaftlichen, sondern auch dem sozialen Fortschritt dient.
- In diesem Zusammenhang muss dem Grundsatz „Gleiche Lohn- und Arbeitsbedingungen für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ Geltung verschafft werden. Die Entsenderichtlinie muss geändert werden, so dass die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen entsendeter Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen – bei Anwendung des Günstigkeitsprinzips – zweifelsfrei und umfassend dem Arbeits- und Tarifrecht am Leistungsort folgen.
- Der EU-Ministerrat ist aufzufordern, sich kurzfristig zugunsten dieser Grundsätze zu positionieren. Die europäische

Gewerkschaftsbewegung kann und wird eine Fortsetzung der europäischen Integrationspolitik unter neoliberalen Vorzeichen, eine Politik, die die Interessen von Millionen europäischer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen fundamental bedroht, nicht akzeptieren.

- Unabhängig davon sollten die deutschen Bundesländer, soweit sie mit Tariftrüegesetzen ausgestattet sind, den politischen Mut aufbringen, nicht in vorseilendem Gehorsam die EuGH-Rechtssetzung zur Grundlage eigenen Handelns zu machen. Sie sollten an ihren Tariftrüegesetzen festhalten, die EuGH-Entscheidungen lediglich einzelfallbezogen interpretieren, es in neuen Einzelfällen auf Kraftproben mit dem EuGH ankommen lassen und so zu einer systematischen Politisierung der Auseinandersetzung beitragen. Das Urteil Rüffert entfaltet Bindungswirkung nur im Land Niedersachsen. Es berührt nicht unmittelbar andere Bundesländer wie z. B. das Land Berlin, dessen Tariftrüegesetz noch 2006 die ausdrückliche Zustimmung des Bundesverfassungsgerichts gefunden hat. Eine Befehlsverweigerung auf deutscher Regierungsebene würde zugleich dem Bundesverfassungsgericht den Rücken stärken, die deutschen Grundrechte in den anhängigen Verfassungsbeschwerden gegen den Grundlagenvertrag zu verteidigen.

Die Auseinandersetzung um Grundrechte und sog. Grundfreiheiten kann nicht losgelöst werden von der Diskussion über die Demokratisierung der EU. Erforderlich ist eine grundlegende Reform der europäischen Institutionen. Es geht nicht länger an, dass in der EU-Kommission die Konturen zwischen Legislative und Exekutive verschwimmen. Das Projekt Europa verdient eine klare Gewaltenteilung unter Beachtung des Demokratieprinzips. Die EU-Regierung soll vom Parlament gewählt werden und ihm verantwortlich sein. Das EU-Parlament soll ein echtes, die bisherigen Einspruchsmöglichkeiten überschreitendes Initiativrecht in der Gesetzgebung erhalten.

Die „Vertragsabrundungskompetenz“ des Art. 352 des Grundlagenvertrages ist abzulehnen. Art. 352 würde die EU legitimieren, die mitgliedstaatliche Gesetzgebung durch Ratsbeschluss mit einfachqualifizierter Zustimmung des Europäischen Parlaments ohne weitere Änderung der EU-Verträge auch überall dort zu verdrängen, wo die EU derzeit noch gar keine Regelungskompetenz hat. Auch sie widerspräche fundamental der Gewaltenteilung und dem Demokratieprinzip, indem die parlamentarische Kontrolle in den Mitgliedstaaten ausgeschaltet wird. Eine solche Ermächtigungsklausel muss auf den Widerstand der Gewerkschaften stoßen.

Ausblick: Nicht weniger Europa, sondern mehr, aber anders!

Die Analyse der Wirtschafts- und Sozialverfassung der EU und der Rechtsprechung des EuGH hat gezeigt, dass diese Art der Ausgestaltung der Europäischen Union dabei ist, die Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in vielfacher Hinsicht und teilweise fundamental zu verletzen. Das abnehmende Interesse der Bevölkerung an der EU geht mit dem Vertrauensverlust der abhängig Beschäftigten in die soziale Schutzkraft der Europäischen Union. Ihr Misstrauen basiert auf der persönlichen Erfahrung, dass die EU in ihrer derzeitigen Ausrichtung Lohn- und Sozialdumping fördert und nicht mehr in der Lage ist, Vollbeschäftigung herzustellen. Es beruht eben gerade nicht auf „Informationsdefiziten“ über die europäische Integration oder auf den Relikten eines weiterhin nationalstaatlich geprägten Bewusstseins der Bürgerinnen und Bürger.

Im Mittelpunkt unserer Kritik steht der Versuch, der neoliberal gewendeten Wirtschafts- und Sozialpolitik in Form der EU-Verträge Verfassungsrang und damit quasi Ewigkeitscharakter zu verleihen. Die beschriebene Struktur der Wirtschafts- und Sozialverfassung ist seit 1993 Bestandteil der EU-Verträge. Sie ist auch in dieser Form in den Verfassungsvertrag und den Vertrag von Lissabon aufgenommen worden. Die

EU-Verträge gehen damit weit über die politische Reichweite der nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten hinaus. Kein Mitgliedstaat der EU kennt eine Verfassung, in der die Orientierung der Geld- und der Fiskalpolitik festgeschrieben ist. Kein Staat basiert – verfassungsrechtlich verankert – auf einem System des Wettbewerbsföderalismus. Man stelle sich vor, in Deutschland könnten die sechzehn Bundesländer ihre Unternehmenssteuern, Sozialabgaben und Löhne autonom festsetzen! Wir würden die daraus resultierende Zerstörung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und die sozialökonomischen Abwärtsspiralen nicht akzeptieren. Genau das aber, was wir in unserem Land nicht erlauben würden, ist seit 1993 Realität in der EU. EU-Kommission und EuGH setzen exakt auf eben diesen Wettbewerb der Regeln.

Die einseitige Festlegung der EU-Verträge verletzt die inhaltlichen Vorgaben und sozialpolitischen Schutzschranken der Verfassungen vieler Mitgliedstaaten. Statt einen Vertrag zu konzipieren, der sich darauf beschränkt, die Organe der EU festzulegen, deren Kompetenzen und Entscheidungsverfahren zu regeln, gibt der Grundlagenvertrag durch die einseitige Festlegung der EZB auf die Inflationsbekämpfung und die einseitige Ausrichtung der Finanzpolitik auf Haushaltskonsolidierung der neoliberalen Wirtschaftspolitik quasi Verfassungsrang. Auch das System der Wettbewerbsstaaten mit seinen negativen Auswirkungen auf die Lohn-, Sozial- und Steuerpolitik erhält durch den Vertrag quasi Ewigkeitscharakter.

So wird es beinahe zweitrangig, welche Mehrheitsverhältnisse in den Mitgliedstaaten durch Wahlen entstehen, wenn aufgrund der EU-Verträge den Regierungen ihre Politik in den Grundelementen bereits vorgeschrieben ist. Folge kann sein, dass Verfassungs- und Gesellschaftsmodelle wie das der Bundesrepublik Deutschland ihren ergebnisoffenen Charakter verlieren und entgegen ihrer neutralen Verfassungsform auf Dauer in das neoliberale Modell gezwungen werden.

Hier liegt ein zentrales Demokratiedefizit der EU. Deren Verträge schränken den Gestaltungsspielraum der demokratisch gewählten Parlamente und Regierungen der Mitgliedstaaten – ungeachtet ihrer verfassungsrechtlichen Wertbestimmungen – durch inhaltliche Vorgaben für die Wirtschaftspolitik und strukturelle Spielregeln für die Lohn-, Sozial- und Steuerpolitik so stark ein, dass selbst große politische Verschiebungen in den Mitgliedstaaten deren Politik nicht mehr beeinflussen können.

Die zunehmende EU-Skepsis offenbart, dass die aus der Wirtschafts- und Sozialverfassung resultierenden Folgen bei den EU-Bürgerinnen und Bürgern auf zunehmendes Unbehagen stoßen. Die Menschen empfinden das Ergebnis dieser Prozesse, vor allem die krasse Ungleichheit in der Einkommensverteilung als ungerecht. Sie fordern einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und eine solidarische Absicherung der Armen und Hilfsbedürftigen. Die neoliberalen Ideologen hingegen diffamieren die solidarischen Sicherungssysteme als soziale „Hängematte“, die man sich unter dem angeblichen Druck der Globalisierung nicht mehr leisten könne. Sie übersehen geflissentlich, dass gerade Deutschland mit seinen Exportüberschüssen Motor und nicht Opfer einer Politik des Lohn-, Steuer- und Sozialdumpings ist.

In diesem Zusammenhang darf auch nicht verschwiegen werden, dass die wachsenden Tendenzen der Diskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern und die zunehmende Bedeutung der rechtsnationalen Parteien in vielen EU-Staaten vor allem auf diese sozialökonomischen Probleme zurückzuführen sind.

Nach den gescheiterten Referenden in Frankreich, den Niederlanden und Irland sollte die EU endlich die Politik des un hinterfragten „Weiter-so“ verlassen und eine europaweite gesellschaftliche Debatte über die Zukunft der Union führen. Diese sollte zu einem neuen EU-Vertrag führen, in dem die inhaltliche Ausrichtung der von den demokratisch gewählten Mitgliedsregierungen



gen zu verantwortenden Sozialpolitik ergebnisoffen behandelt wird. Die Geld- und die Fiskalpolitik müssen ihrer Fesseln entledigt werden und Spielraum für eine wachstums- und beschäftigungsorientierte Politik bekommen. In der Lohn-, Sozial- und Steuerpolitik sind durch Regulierungen auf der europäischen Ebene Dumpingpraktiken zu unterbinden. Unsere Antwort auf die einem System nationaler Wettbewerbsstaaten innewohnende Dynamik kann nicht in der Formel „Mehr Nationalstaat, weniger Europa“ bestehen. Im Gegenteil: wir brauchen mehr Europa, aber anders. Das verlangt jedoch ein neues Regulierungssystem für die Wirtschafts- und Sozialpolitik in Europa. Mit anderen Worten: eine Politik, die dem hier beschriebenen alternativen europäischen Sozialmodell eine Zukunft gibt. Wer hingegen starr am Neoliberalismus festhält, wird den europäischen Integrationsprozess gefährden und zu einer Rückkehr von Nationalismus und Protektionismus beitragen. Wer Lohn-, Sozial- und Steuerdumping anzettelt, darf sich nicht darüber wundern, wenn die Völker Europas einander zunehmend mit Misstrauen begegnen, anstatt aufeinander zuzugehen. Ein europäisches Sozialmodell würde Brücken schlagen, wo derzeit Gräben entstehen. Nur durch die Verwirklichung eines demokratischen und sozialen Europas kann die Gefahr wachsender Entfremdung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der europäischen Idee überwunden werden.

A Social Europe for the Future

A Manifesto on European policy

Outline of an alternative economic and social model for the EU

1. The European Union: social justice on the back foot

For almost three generations, the citizens of the EU have experienced the longest period of peace in European history. This would not have occurred without the process of European integration that has served to promote peace ever since it first began after the Second World War.

Nevertheless, the current state of the European project gives cause for concern. Peace is more than just the absence of war and military force. Within Europe, peace also means social peace, embodied in social justice. And it is on this point that the European Union suffers from major deficiencies that are getting more and more serious. Current trends in the EU's economic, social, wages and fiscal policy are causing social tensions in the member states. The current policy needs to be abandoned if the European Union's internal peace is not to be put at risk. The EU urgently needs an alternative economic and social model.

Over the past two decades, the European Union has become increasingly important to Europe's workers, for economic, social and political reasons.

1987's Single European Act was the launchpad for the creation of a Single European Market that has largely succeeded in achieving free movement of goods, services, people and capital, known as the four "fundamental freedoms". In 1993, the Maastricht Treaty paved the way for Economic and Monetary Union, and fifteen of the EU's 27 member states have now joined the euro. Finally, twelve new member states joined the European Union in 2005 and

2007, ten of them from Central and Eastern Europe. It is important to point out that the average level of economic development in the "new" member states is significantly below that of the EU-15.

The deepening and widening of European integration has enabled major growth in the exchange of goods and services within the EU. Worker mobility has increased, and more and more European businesses now regard the EU as a whole as their investment location, rather than their native country. Wages policy in individual member states, particularly those in the Eurozone, now has a very prominent European dimension, and the same applies to social and fiscal policy. Meanwhile, it is the European Central Bank (ECB) and not national central banks that now decides monetary policy. And although budgetary policy continues to be determined by the member states, it is strongly influenced by Europe, for example through the EU Treaty and the Stability Pact.

Although the citizens of the EU's member states continue to think along predominantly national lines, in practice they have to compete with citizens of other member states for their jobs, while their wages, social security contributions and taxes are ultimately determined as a result of competition with other European countries. For employees in the European Union, "globalisation" amounts to "Europeanisation". The EU-27 nations export some 75 % of their goods and services to other member states, and the percentage for direct foreign investment is very similar. Consequently, it can be said that the EU is to a large extent a single economic region.

However, it is not just the socioeconomic aspects of employees' lives that are no longer solely determined by their "own" nation states but are now also subject to the EU's growing influence. On the contrary, the same is also increasingly the case in the political arena. While it is true that more than 75 % of economic legislation is determined by EU regulations and directives, the EU institutions' influence is also on the increase in areas such as home affairs, justice, and foreign and security policy.

While the EU's influence over economic, social and political affairs has grown apace, support for European integration among Europe's citizens is dwindling. This was demonstrated by the "no" votes in the French, Dutch and Irish referendums on the EU Constitutional Treaty and Lisbon Treaty, and the same trend is evident in turnout figures for European elections. The first direct elections to the European Parliament in 1979 had a 63 % turnout across the EU as a whole, but since then the figure has fallen steadily. At the last elections in 2004, turnout had slumped to just 45.6 % in Germany and barely over 40 % in France.

A lot of politicians at both national and European level are all too happy to explain these figures away in an overly simplistic fashion. They claim that the fall-off in popular support for the EU can be put down to the fact that Brussels seems so remote and the EU is too complex, so that the average citizen cannot understand how it all works. They therefore conclude that, wherever possible, it is best to prevent Europe's citizens from having a direct say on EU policy. Referendums should be

avoided, and the merits of representative democracy should be championed. Thus, the French and the Dutch never got a chance to vote on the Lisbon Treaty, even though it is virtually identical to the Constitutional Treaty that they rejected. And in other member states that feared a “no” vote, such as Germany, the UK, Poland, Denmark and Sweden, the governments ruled out holding a referendum at all.

It is quite clear that this policy is not going to do anything to end the crisis of confidence in the EU, the root causes of which lie far deeper than the EU's political establishment is prepared to admit.

Since European integration was taken to the next level with the Single European Market and Economic and Monetary Union, and since the enlargement to Central and Eastern Europe, people in many member states have stopped seeing the EU as a byword for prosperity, higher incomes and more jobs. On the contrary, they now view Europe as a vehicle for redistributing income from the poor to the rich, social welfare cutbacks, job losses and growing social inequality. The EU's citizens are feeling the impact of a number of drastic socio-economic processes:

- a sharp decline in wages and salaries as a percentage of GNP in the EU-27, and especially in the Eurozone,
- a widening income distribution gap between rich and poor across the EU as a whole,
- the emergence of a low pay sector throughout the EU, with a growing proportion of workers in atypical forms of employment with no social protection,
- cuts in unemployment benefit, particularly for the long-term unemployed, as a result of the liberal labour market reforms witnessed in virtually all the EU's member states,
- cutbacks in the welfare state that have hit pensions and healthcare across the EU,
- a redistribution of the tax burden in favour of businesses and people with

- high incomes in all the member states,
- job cuts in companies whose profits have skyrocketed.

These developments have come about mainly as a result of the radical transformation of the economic and social model that began at EU level with the Single European Act in 1987 and the creation of the Single European Market, heralding the start of a shift within the EU from a Keynesian model to a neoliberal one.

The shift from a Keynesian model to a neoliberal one

The European Economic Community (EEC) was founded when the Treaties of Rome were signed in 1957. As far as its internal constitution was concerned, the EEC was founded as a community of national economies whose economic doctrines drew on the experience of the profound economic crisis at the beginning of the 1930s. It was a predominantly Keynesian model based on the following principles:

- If the markets are left to their own devices, they will not automatically establish an economic equilibrium with full employment. Instead, the State must pursue a macroeconomic policy geared towards economic stability.
- Economic stability is achieved through an anticyclical monetary and fiscal policy. At times of economic crisis, central banks should lower interest rates in order to stimulate investment and consumption, and the government should use fiscal policy to shore up demand by cutting taxes and/or increasing public spending.
- Wages policy should ensure that wage earners participate fully in economic progress. This means that real wages should grow at the same rate as overall economic productivity.
- The Welfare State should be expanded through the social security system. As a result, welfare spending will increase as a percentage of GNP (the social expenditure ratio will rise).


- In addition to economic policy, a properly functioning State also needs to guarantee basic services of general interest (education, health, infrastructure and cultural services including public-service broadcasting). Furthermore, fiscal policy should be used to promote greater social justice (redistribution of wealth).

This model formed the basis of the unprecedented economic growth enjoyed by the European Community. Greater integration of Europe's markets for goods, services, labour and capital enabled a better division of labour, strengthening of the forces of production, and a reduction of production costs that benefited all the EEC's citizens. Together with Japan, the Community was the most successful economic area in the world during the 1960s.

However, it also soon became clear that the effectiveness of national economic policy was being curtailed by the emerging integration of Europe's national economies. Various plans were therefore discussed with a view to the Europeanisation of economic and monetary policy and greater coordination of member states' fiscal and social policies.

These discussions found concrete expression in the Werner Plan that was proposed at the beginning of the 1970s. In addition to the introduction of a single European currency, it called for economic policy responsibility to be transferred to the European level (an economic government), a common European fiscal policy (fiscal union), and the Europeanisation of social policy (social union). However, the plans were abandoned during the mid-1970s as a result of the global economic crisis.

During the second half of the 1970s, the combination of high unemployment and high inflation (stagflation) resulted in the Keynesian model suddenly starting to lose its appeal until it was gradually supplanted by neoliberalism.



The neoliberal model is diametrically opposed to Keynesianism in every respect, and is fundamentally based on the following economic and social principles:

- The market naturally tends towards equilibrium. Government intervention should therefore be kept to a minimum, since it distorts the markets. Government spending as a percentage of GDP (the public spending ratio) should be reduced through spending and tax cuts.
- Budgetary policy should be geared towards achieving a balanced budget on average throughout the economic cycle. Any additional budget deficits should be gradually paid off. In fact, the view that budget deficits are never acceptable under any circumstances has now found its way into mainstream neoliberal thinking.
- Monetary policy should be geared mainly towards preventing inflation. The money supply should be expanded steadily in line with productive capacity. Monetary policy interventions aimed at influencing the economic cycle should be avoided.
- Nominal wages should be based on productivity gains. In order to bring inflation under control, wage increases should not take past inflation rates into account. Wage differentiation between industries, regions and individual companies is a good thing. As long as unemployment is a problem, wage increases should actually remain lower than productivity gains.
- In order to strengthen the supply side of the economy, the Welfare State should be kept to a bare minimum. Other factors that supposedly make social welfare cutbacks necessary include demographic changes, the need to balance the budget, and increased competition from abroad.
- In order to reduce the public spending and social expenditure ratios, public services (e.g. healthcare, education, utilities, public transport and transport infrastructure) should be privatised wherever pos-

sible. Fiscal policy should not intervene in primary income distribution, but should instead be used primarily to stimulate the supply side of the economy.

This neoliberal philosophy was incorporated into the process of European integration mainly through the projects to create a Single European Market and Economic and Monetary Union (EMU). The single market and EMU became the key drivers for the implementation of the neoliberal model, primarily through strict observation of two very specific tenets of the EU's economic and social framework.

On the one hand, responsibility for the single market and single currency was transferred to the European level. The Maastricht Treaty set out a monetary policy approach that focussed extremely narrowly on achieving price stability and a budgetary policy that focussed equally narrowly on achieving a balanced budget.

On the other hand, however, responsibility for welfare and fiscal policy was quite intentionally left with the member states.

It is these two unconnected pillars of the EU's economic and social regime that have had extremely negative consequences for wage earners, since they lead to structural social and fiscal dumping between member states, and cause the EU's monetary and budgetary policy to neglect the goal of full employment.

While the Keynesian model still prevailed, the European Commission, under Jacques Delors, continued to focus on harmonising competition rules right up until the beginning of the 1990s. However, since the neoliberal model has come to the fore, the focus has shifted to promoting competition between different regulations, resulting in a downward spiral that has affected fiscal, social and wages policy.

It is therefore an urgent political priority to present an alternative to the neoliberal economic and social model enshrined in the existing EU Treaties, an alternative based on the concept of a social Europe.

This is the only way that it will be possible to overcome the profound crisis of confidence that is currently afflicting the EU. The EU should stand for a policy of full employment, higher mass incomes, putting an end to social inequality, maintaining the Welfare State, outlawing jobs with no social protection, and expanding workers' rights and industrial democracy. In the long term, it will only enjoy the support of the people if it proves itself to be capable of bringing about this transformation of our society.

2. The European Union's economic model

1987's Single European Act (SEA) and the Maastricht Treaty of 1993 marked the point at which neoliberal ideology came to dominate the process of European integration. The SEA set itself the goal of creating a Single European Market based on the four fundamental freedoms of free movement of goods, services, people and capital. Meanwhile, the Maastricht Treaty paved the way for Economic and Monetary Union.

When they conceived these two key socioeconomic projects, the EU member states were very careful to ensure that they were not accompanied by a social union, a fiscal union or a European collective bargaining system.

Dumping practices are structurally pre-programmed into the European version of economic and monetary union, where the currency is a collective responsibility dealt with at European level, but where wages, social and fiscal policy remain explicitly in the hands of the member states. The system causes nation states to compete for foreign investment on the basis of who can offer the lowest wage and social costs and corporation tax rates. European Economic and Monetary Union triggered a general race to cut wage costs, dismantle the Welfare State and lower corporation tax. This competition between nations to attract

investment can be described as the “competing nation states system”.

The competing nation states system is a key driver for attaining the goals of neoliberalism. It allows the role of the State, and in particular the Welfare State, to be scaled back, and permits wage and social costs to be reduced together with corporation tax rates, while at the same time enabling market forces to operate increasingly freely by promoting deregulation and privatisation.

Furthermore, the European brand of economic and monetary union has implemented the neoliberal model's macroeconomic goals. The main role given to the European Central Bank by the Maastricht Treaty is to combat inflation. In addition, the Maastricht Treaty and various EU regulations relating to the Growth and Stability Pact confine budgetary policy's role chiefly to budget consolidation. This seriously limits the potential to use fiscal policy to manage revenue and expenditure in order to promote economic stability. Unlike the Werner Plan of the early 1970s, the Maastricht version of EMU does not provide for a European economic government, meaning that it is not realistically possible to effectively co-ordinate member states' fiscal policies in the Eurozone, let alone to achieve a co-ordinated and appropriate monetary and fiscal policy mix.

The weaknesses of this approach to economic policy came under the spotlight in the Eurozone when the new economy bubble burst in 2001. Unlike the United States, the ECB and Eurozone governments did not actively implement an anticyclical policy to combat the economic stagnation experienced between 2001 and 2005. As a result, growth in the Eurozone was much slower than in the US and other EU member states that are not part of the Eurozone, such as the UK, Denmark and Sweden. At the same time, disparities in economic growth within the Eurozone (an economic boom in Ireland and Spain, stagnation in Germany and Italy) drew attention to the fact that the ECB and member states' governments

were palpably failing to implement an appropriate monetary and fiscal policy mix. The ECB's interest rate policy was too expansive for countries such as Ireland and Spain where the economy was doing well, but too restrictive for countries like Germany and Italy where it was stagnating. To counteract this, fiscal policy should have been used to cool the economy down by encouraging saving in Ireland and Spain, and to stimulate growth and boost the economy in Germany and Italy.

The required monetary and fiscal policy mix is in fact not possible within the Eurozone, since the EU Treaty and Stability Pact regulations narrowly confine the role of member states' governments to budget consolidation. In any case, it would be impossible to implement, since there is no European economic institution to prescribe the required fiscal policy approach (restrictive or expansive) to member states in any given situation. In Germany, the Red-Green coalition that was in power at the time attempted to comply with the Stability Pact's targets by cutting public spending. However, all that this procyclical policy ended up achieving was to make the economic downturn even worse. The resulting fall in tax revenue meant that in the end the budget deficit that they had been trying to reduce actually got bigger.

This criticism of the EU's current economic policy framework leads us to call for the following economic policy reforms (Sections 4 and 5 will look at the consequences of the competing nation states system for wages policy and Europe's welfare states, as well as alternative models to the current regime in these areas):

1. The European Central Bank should give equal weight to pursuing the goals of high economic growth, full employment and monetary stability. The conflicts arising from the fact that all three goals are equally important will simply have to be accepted, and will force the ECB to adopt a flexible monetary policy that is co-ordinated with fiscal and wages policy.

2. In the short to medium term, it will be essential to co-ordinate national policies at EU level to ensure that better use is made of the full range of economic policy options and to achieve appropriate co-ordination of European monetary policy with European fiscal policy. To this end, it would be desirable to give the European Commission and the Council of Economic and Finance Ministers (Ecofin) joint responsibility for setting the overall direction of member states' fiscal policy in keeping with their current economic situation (consolidation or expansive phase)
3. In order for this to be done, however, a fundamental review of the inflexible Stability and Growth Pact (SGP) that dates back to 1997 will be needed. The SGP requires all member states to avoid “excessive public deficits” of more than three percent of GDP. This rule was already in the Maastricht Treaty, but was made even stricter at the Amsterdam Summit in 1997. Even after its most recent reform in 2006, the SGP continues to stand in the way of the required anticyclical fiscal policy. The EU member states need the ability to stimulate demand during an economic crisis by increasing public debt, thus closing the deflationary gap that arises from free market forces. To this end, budget deficits should be accepted when they are used to tackle temporary economic problems. By the same token, tax revenue surpluses should be used to pay off the budget deficit during periods of expansive growth. However, the aim of restricting new borrowing during an economic boom is not something that should be pursued dogmatically, since it can make perfect sense for the State to use debt to fund long-term investments in education, for example.
4. The policy of fiscal dumping needs to be ended by introducing a common assessment basis for corporation tax and EU-wide minimum rates for income and corporation tax.

5. In the long term, it will also be necessary to consider transferring still greater economic policy decision-making powers to the European level. France has been calling for what it describes as a European economic government for several decades. The idea is to create an equally strong fiscal policy institution to sit alongside the powerful ECB, in order to ensure that equal weight is attached to monetary and fiscal policy and thus enable an effective European economic policy. In principle, these proposals should be supported, since fiscal policy needs to be better co-ordinated at European level, especially within the Eurozone. However, fiscal policy co-ordination should not be an end in itself. It should be used to promote growth, jobs, and a shift towards more environmentally sound practices. A European economic government would be responsible for implementing an expansive economic policy geared towards achieving qualitative growth. It would also be charged with overseeing EU-wide projects, for example the construction of an efficient transnational infrastructure. In order to fund these projects, the government would need its own supplementary tax-raising powers and budget. Financial autonomy is a prerequisite for a genuine European economic policy.

3. The EU and the international financial crisis

The European Union has been particularly hard hit by the crisis on the international financial markets for two reasons.

On the one hand, there is a danger that the implosion of the financial markets could accentuate the economic downturn that has occurred across Europe and especially in Germany as a result of the persistent weakness of domestic demand, possibly even plunging the European economy into long-term recession. On the other, the crisis on the financial markets has become the Waterloo of their underlying neoliberal

model. The major crisis enveloping the international financial markets has disproved the model's central tenet that unregulated markets tend towards equilibrium and increased economic efficiency. It is now more important than ever for governments to use monetary and fiscal policy interventions to avert a worldwide recession and to create a new regulatory framework for the financial markets in order to make sure that further crises can be avoided in the future. Consequently, globally networked approaches to re-regulating the financial markets need to be integrated into any alternative model for the EU's economic and social policy. This alternative approach, with its new regulatory framework for the financial markets, could provide a model for the rest of the international community.

The idea of deregulating the international financial markets is actually quite a recent one. The experience of the previous global economic crisis meant that up until 20 years ago, when the Keynesian model was still in place, the prevailing view was that the individual segments of the financial markets should be regulated in order to limit the risks and ensure financial stability. However, this approach was subsequently jettisoned and replaced with the neoliberal policy of deregulation. Since then, the individual financial markets have become closely interconnected, and the constant creation of new financial instruments has led to a sharp increase in the complexity and risks of the financial markets. The harmful repercussions of this trend include:

- Hedge and private equity funds that use credit to finance deals worth billions of euros in any number of sectors of the financial markets and the rest of the economy, but which are completely unregulated or wholly inadequately regulated by central banks or other government institutions. Private equity funds in particular borrow money to buy a stake in a company, then transfer their high debts to the company and attempt to make huge profits by implementing drastic restructuring measures where

employees end up being the ones who pay the price.

- Governments and financial regulators in the US, UK, Spain and Ireland created housing bubbles by authorising insufficiently stringent credit in the shape of subprime loans. The bubbles have now burst in all of these countries. The impact on the world economy is currently difficult to predict. What is clear, though, is that it will ultimately be the taxpayer who will foot the bill for the billions that have been lost. In recent times, banks have made increasing use of the practice of transferring billions of euros worth of assets to organisations known as conduits. These lack any significant equity of their own and instead use short-term commercial papers to generate funds which are then put into longer-term investments such as securitised mortgage loans. These investments do not have to appear on the bank's balance sheet, but the banks are required to step in if their conduits have difficulty in making payments. This business practice was one of the main contributors to the difficulties experienced by the IKB and Sachsen LB banks. Furthermore, the banking sector has also come up with a so-called financial innovation known as "collateralised debt obligations" which are central to the current crisis on the financial markets. By pooling and securitising loans with hugely different credit ratings and then separating them into tranches, these securities contrived to obtain top credit ratings from some rather dubious private credit rating agencies. It seemed like lead had been turned into gold, or water into wine. In fact, however, the people who bought these products were being deceived, and the current crisis has seen the magical properties that collateralised debt obligations appeared to possess vanish in a puff of smoke. The financial sector has lost several hundred billion dollars as a result of the adjustments to the value of these products alone.

- Private credit rating agencies have proven to be an inappropriate means of rating securities, since they stand to gain by rating the issuers' credit or credit derivatives too highly. If the credit rating agencies had not got their ratings so wrong, the subprime loans crisis would never have attained such gigantic proportions.

Urgent action is necessary to remedy these developments on the financial markets. It is immediately apparent that since the financial markets were deregulated, the global economy has been more prone to suffering major financial crises (1987, 1998, 2007). Since the people who play the financial markets often allow their actions to be driven by irrational herd instincts, successive boom and bust scenarios are pretty much inevitable. But these crises do not just hit the speculators who contributed to the excesses in the first place. They also affect small investors, who see the value of their investments shrink, pension funds, which are supposed to be the second pillar that guarantees employees' income during their retirement, the employees of companies in the financial sector that either go bust or are forced to restructure leading to mass redundancies, and ultimately also the taxpayer, who ends up having to foot the bill for the debts incurred by certain financial institutions, such as the LB Sachsen and IKB banks, or Fannie Mae and Freddie Mac.

What is even more worrying, however, is that crises on the financial markets can cause interest rates to rise and spark a credit crunch which then affects the rest of the economy and leads to a recession. There is no denying that the world's central banks reacted promptly and appropriately in 1987, 1998 and 2007 by making more cash available to the markets and lowering base rates. Nonetheless, the current crisis has attained such huge proportions that it is still impossible to say for sure whether or not it will end in a major worldwide recession.

The financial market crises and their impact on the rest of the economy clearly demonstrate that the neoliberal model is bankrupt. Rather than bestowing wealth upon the world economy, a weakly regulated financial sector has only succeeded in creating a speculative bubble of almost unimaginable proportions, thanks in no small measure to asset managers' greedy pursuit of profit that led them to come up with more and more dubious financial products. When the bubble burst, it caused economies around the world to slump, and led to rising unemployment. According to neoliberal ideology, deregulation, liberalisation and privatisation should push the role of the State further and further into the background. Now however, we need the State to implement anticyclical policies to prevent the world economy from being plunged into a deep recession. What is more, the international community is going to have to develop plans for re-regulating the international financial markets in order to tackle the root causes of the problem and prevent any chance of further crises occurring in the future.


If the European Union were to consciously abandon its neoliberal ideology and develop a socially-oriented economic and social model, then it would inevitably lead the way in re-regulating the international financial markets. The EU and its member states should therefore put the following measures into practice:

1. Tougher regulation of the banking sector. The transfer of bank debt to conduits should be banned, since the only reason for this practice is to get round the equity rules for credit institutions. Collateralised debt obligations (CDOs) should also be banned, since they "sex up" very poor quality loans by mixing them with good quality loans so that they get a top credit rating. Ultimately, this amounts to misleading the people who buy the product.
2. Regulation of hedge and private equity funds. Full transparency through disclosure of all transactions, supervision by

central banks and government institutions, lending restrictions through higher capital requirements, no investment in hedge funds through insurance companies and pension funds, limited voting rights for funds that have recently acquired a stake in public limited companies, a ban on transferring the fund's credit debt to companies that it has acquired, a ban on transferring assets from acquired companies to the fund, no tax exemptions for the funds.

3. Financial transactions tax. A tax should be introduced on all transactions involving buying or selling currency or securities of any kind. This would make speculation more expensive and less attractive, and would reduce the associated risks.
4. Credit rating agencies. Tougher State supervision of credit rating agencies.

However, even if all the measures proposed above were to be fully implemented, they would still not be enough to prevent people who want to make a quick buck from coming up with new "innovative products" and foisting them on the financial markets. This is because of the huge volumes of capital that have been generated and continue to be generated as a result of redistribution and privatisation, for example. International investment companies compete among themselves for a slice of this pool of capital by tempting investors with a steady stream of new and enticing products that promise them a high return on their investment. In order to achieve these returns, investment companies will continue to have to get involved in dangerous speculation and even more brutal forms of raiding companies' assets. Even if the measures proposed above are put into practice, these pressures will not go away. If something is really to be done about this situation, a more comprehensive package of measures will be required to address the root causes of the problem and counteract the build-up of liquidity pressures. The most important of these measures would include heavier taxation of the people with the highest incomes and most extensive assets,



strengthening the pay-as-you-go State pension system, and the introduction of significant pay increases.

4. EU wages policy in the competing nation states system

The beginning of the 1980s saw the start of a new phase in EU member states' wages policy that has continued right up to the present day. Radical socioeconomic changes have meant that since this time the trade unions have, in general, no longer been able to ensure that increases in real wages keep pace with productivity gains. In many EU countries, the trade unions have seen their power base eroded as a result of mass unemployment, falling trade union membership, tougher international competition caused by the Single European Market, and Economic and Monetary Union. In Germany, "Agenda 2010" and the accompanying labour market legislation reforms have heaped further pressure on wages.

The result has been a redistribution of income from the poor to the rich, and an increase in the percentage of GNP accounted for by revenue from business and assets. Germany has the dubious distinction of having been at the forefront of this development.

While the trend has been apparent to a greater or lesser extent in all the EU-15 countries since the beginning of the 1980s, it has also started to appear in the Central and Eastern European countries (CEEC) since the mid-1990s. The high productivity growth rates that these countries have experienced as they have rebuilt their economies have led to an extremely rapid rise in real incomes. Despite this, in the majority of these countries the percentage of the national income accounted for by wages and salaries has actually fallen, because increases in real wages have failed to keep pace with productivity gains.

One particular problem for the process of European integration is the fact that there

are major disparities in unit labour cost trends, causing unfair competition especially within the Eurozone. Between 1995 and 2006, Germany had by far the slowest increases in unit labour costs in the Eurozone and therefore saw a steady increase in its competitiveness. Countries with different currencies can use exchange rate adjustments (revaluations and devaluations) to compensate for sustained imbalances in unit labour cost trends, but this is in principle no longer possible in a common currency area. Differences in unit labour cost trends across the Eurozone are threatening to exacerbate economic imbalances and tensions. Distortion of competition resulting from Germany's wages policy has enabled it to consolidate its position as the Eurozone's leading exporter. This has placed huge pressure on France, Germany's main competitor, but also on Portugal and Italy. These imbalances have stretched the stability of the Eurozone to the limit, to the extent that there was even a serious debate in Italy about leaving the euro during the summer and autumn of 2005. In order to maintain the internal stability of the European currency union it is urgently necessary for wages to be based on each country's respective productivity and inflation figures, so that they at least keep pace with the cost-neutral margin of distribution (i.e. inflation plus productivity growth).

Consequently, wages policy co-ordination at European level is not only necessary to increase workers' bargaining power, but also to prevent the Eurozone from being destabilised by distortions of competition caused by labour cost disparities.

In 1998, the trade union confederations of Belgium, the Netherlands, Luxembourg and Germany came together in the Dutch town of Doorn to take the first innovative step towards European wages policy co-ordination. They issued a declaration in which they agreed to undertake transnational co-ordination of wages policy. The basis of the accord was that national wage agreements should establish wage increases equivalent to at least the sum of inflation and produc-

tivity growth. 1998 saw another important step towards European wage co-ordination, when a co-ordination regulation was adopted by the European Metalworkers' Federation (EMF). The regulation calls on EMF members to base their national wages policies on the inflation plus productivity growth formula. If this regulation were to be implemented it would ensure a level playing field for income distribution at national level and competition between countries at European level. One by one, all the major European sectoral trade union confederations and eventually also the ETUC endorsed the EMF's co-ordination initiative and produced formal policy documents to this effect. Nonetheless, the data on unit labour cost trends show just how far the European trade union movement still has to go before it achieves this goal.

However hard it may be to achieve co-ordination in practice, owing to the different socioeconomic conditions, national trade union structures and pay bargaining cultures that exist in the member states, the current and likely future extent of European currency integration means that there is really no alternative. The European trade unions are collective bargaining actors who now find themselves stuck in the middle of the competing nation states system. Until they summon up the strength to bring about a sustainable improvement in their effectiveness through successful co-operation, they will continue to be swept along by this process and find themselves undermined by competition between the EU's member states.

In this context, a particular challenge is posed by the EU's enlargement to the East and especially the expansion of the Eurozone to include the Central and Eastern European countries, a process that is already underway in some of them. Trade union membership in the CEEC is low and the number of workers covered by collective agreements is thus well below the European average. This is also partly due to the fact that although freedom of association is guaranteed by the constitutions of

the Central and Eastern European countries, in practice it is actually non-existent or severely limited by legal barriers and illegal corporate practices. In many of these countries, for example, temporary and part-time workers and various categories of public sector workers are not allowed to join a trade union. This means that even if they do enjoy freedom of association on paper, in reality this means nothing. In addition, the thresholds for the minimum number of members required to form a company union represent an effective barrier to the creation of trade unions in small and medium-sized enterprises. Finally, many employers in the CEEC prevent employees from organising by changing the working conditions of workers who have joined or intend to join a trade union, transferring them to other sites, or even sacking them. All of these factors were overlooked in the race to achieve enlargement to the East, and were not taken into account when assessing the accession candidates.

All of this makes it even harder to co-ordinate the member states' wages policies. It means that further difficulties regarding competition between the Eurozone countries and tensions between the member states are inevitable. The EU needs to understand that tolerating these anti-trade union policies will have dangerous economic, social and political repercussions. An effective European wages policy co-ordination system needs to be developed in order to halt the erosion of the integration process. This is not only of fundamental importance to the interests of Europe's trade unions, it is also of obvious relevance to the political interests of the EU and its member states.

At the same time, the European trade union movement urgently needs to develop a strategy for achieving minimum wages that secure the livelihood of workers across the EU. It is true that the vast majority of EU countries do have a statutory national minimum wage. However, with only a few exceptions, these are not suffi-

ciently high to guarantee people an independent livelihood.

Germany urgently needs to contribute to a transnational minimum wage policy as part of a European social model by finally introducing a long-overdue statutory national minimum wage, accompanied by an extension of the German Law on the Posting of Employees (Entsendegesetz) that allows sectoral minimum wages to be negotiated that go beyond the bare minimum.

At European level, a sliding scale of national minimum wages should be established based on countries' average national income. This would ensure that the minimum wage was linked to the strength of the country's economy. All the EU member states should be aiming at ultimately achieving a national minimum wage of 60% of the average national income, with an interim target of 50%.

This would also effectively amount to the introduction of a common European strategy for achieving convergence of living standards, which would make people more likely to identify with Europe without robbing national policy of its ability to promote development. This minimum wage strategy could be combined with a major social policy drive to eliminate or at least reduce the gender pay gap. It would also have a positive economic impact insofar as it would help to stabilise domestic demand.

5. Welfare policy in the competing nation states system

Since the shift in the ideology of our society occurred at the beginning of the 1990s, Europe's welfare states have also come under pressure as a result of a variety of factors such as mass unemployment, budget deficits, and demographic changes. According to supply-side philosophy, the role of the State and in particular the Welfare State should be curtailed in order to create incentives for growth. This thinking has led to reforms of healthcare, pensions and labour market systems throughout the

EU that have involved drastic welfare cuts for Europe's citizens. Cutbacks to health-care services have been accompanied by increases in the amount patients pay for part or all of their treatment. As for pensions, more stringent entitlement criteria have been introduced, and changes have been made to the way that pensions are calculated. The upshot is that the relative level of pensions, i.e. the income replacement ratio, has fallen substantially, and this process is set to be exacerbated over the next few decades as a result of pension reforms that have already been decided on. Similarly, the amount of time that people can draw unemployment benefit and the income replacement ratios for unemployed people have also been reduced, with the long-term unemployed being especially hard hit by these measures.

The competing nation states system within the EU has only served to accelerate the downward spiral in social welfare benefits. It is alleged that lower social welfare spending, which on average accounts for 30 percent of GDP in Europe, helps to increase international competitiveness. As recently as the 1970s and 1980s, social welfare spending was still rising faster than GNP. The social expenditure ratio, which measures welfare spending as a percentage of overall national income was thus increasing everywhere. The richer a nation was, the higher its social expenditure ratio, and the strength of this correlation was demonstrated by a coefficient of determination that stood at 80%. However, since the 1990s the correlation has grown weaker in Europe. Nations such as Sweden, Denmark, Finland and the Netherlands, that had a very high social expenditure ratio compared to other European countries, have cut back their Welfare States. In some cases their social expenditure ratios have fallen sharply, although in Scandinavia they remain well above the average for Western Europe. Up-and-coming economies such as Ireland and Spain decoupled the Welfare State from economic growth, and as a result their welfare spending ratios fell significantly.

A similar process has occurred in the Central and Eastern European countries, especially in the three Baltic states, Slovakia and Poland.

When countries start reducing social welfare spending by decoupling it from economic growth in order to gain a competitive advantage vis-à-vis other European nations, they are in effect implementing a policy of social dumping. There is a high risk of other countries adopting the same tactics. It can therefore also be said of the Welfare State that unless policy is co-ordinated at European level, social dumping practices can be expected to proliferate.

A new European economic and social model would need to put an end to the competing nation states approach by re-regulating welfare policy at European level.

A social stability pact should be created for Europe's welfare states. This would link the size of a country's welfare state to its economic development. On the basis of per capita income, the EU can be divided into four clubs of nations. A range or band for social expenditure ratio should be established for all four clubs. The range for the richest nations would be set higher than the range for the poorest nations. As poor countries' economies caught up with the richer nations they would move from a lower band to a higher band.

The introduction of these bands would achieve the following:

- The policy of social dumping would be prevented. Individual nations would no longer stand to gain a competitive advantage from having a social expenditure ratio below the average for countries with a comparable national income.
- The less-developed economies would not be put under excessive pressure by this type of social policy regulation. They would only have to provide a level of welfare services in keeping with what they could afford based on their national income.

- As the economies of the less-developed nations started to converge with the rest of the European Union, social expenditure ratios across the EU would also begin to converge. Spending on pensions, healthcare, occupational invalidity and unemployment should converge not just in relative but also in absolute terms. The bands for the countries with low or average per capita incomes would gradually move upwards.
- The quantitative regulation of social policy by the EU would initially be kept to a minimum, and there would be no attempt to redistribute income between different member states. Regulation would be confined to the aggregate total spent on social welfare, meaning that member states would initially still be free to determine the percentage of overall spending devoted to individual welfare services (pensions, healthcare, unemployment, family benefit), in accordance with the principle of subsidiarity.

If this kind of regulatory framework were to be introduced, it would put an end to the neoliberal regime of competing nation states in the realm of welfare policy. A social stability pact as described above would mean that the EU could pursue an economic and social policy based on convergence and progress. This would automatically rule out dumping strategies as witnessed in Ireland and Spain in the EU-15 and also in the three Baltic States and Slovakia among the more recent countries to join. An extended concept of social policy also includes education spending as one of the tasks of the welfare state. The band-based approach could also be applied here. And beyond that, minimum quality standards could be laid down for the right to have a share in education, culture and the media in the EU. Above all there should be a right to free initial and further education ranging from crèches to on-the-job vocational and university training.

When implementing the bands model, care would have to be taken to ensure that net

rather than gross values were used to calculate the social expenditure ratios. This is because welfare benefits are subject to different levels of taxation and duties in different countries. Furthermore, forms of tax relief designed to pursue social policy goals, for example child allowances, would also have to be taken into account when calculating welfare spending.

Another aspect that would need to be considered is the quality of welfare benefits. The quality of pensions benefits, for example, clearly depends directly on the quantitative level of the benefits and the income replacement ratios that are achieved. In other words, benefit quality is in this instance directly related to benefit levels. The same is true for unemployment benefit, income support and family support measures (crèches, kindergartens, parental benefit and child benefit).

Healthcare is one important welfare service where this correlation between quality and quantity only applies to a limited extent. Obviously, high quality healthcare (e.g. hospital and health centre infrastructure or highly qualified healthcare staff) cannot be achieved without a substantial level of spending. On the other hand it can sometimes be possible to achieve the same service quality with different levels of spending, for example by prescribing generic drugs instead of drugs that are still under patent. The salaries of healthcare professionals with the same skills can also vary even in countries with similar per capita incomes, as evidenced by the difference between Germany on the one hand and Denmark and Sweden on the other.

The bands model could address these problems if it was expanded to include sectoral indicators. For example, the healthcare sector could use indicators such as the number of hospital beds and doctors per head of the population, hospital infrastructure facilities, the amount of time spent training staff, life expectancy, neonatal death rates, etc. In recent years, preliminary discussions have begun at OECD and EU level about

which indicators would be suitable for quality benchmarking of the different systems. An expanded bands model could incorporate the findings of these studies.

Notwithstanding these provisos about the correlation between quantity and quality in the healthcare sector, there is no denying that there is an extremely close quantitative relationship between a country's economic development and how much it spends on healthcare. According to our calculations, the coefficient of determination for 1998 and 2004 was over 70%. Richer nations are able to provide a higher quality service because they spend more on healthcare in relative terms, have better hospitals, better qualified and better paid healthcare professionals, and better medicines, treatments and surgical techniques. If it were really possible to do all this with a significantly lower level of spending, then the correlations described above would not be so close. As such, it may be concluded that the quality of healthcare provision is extremely closely related to the quantity of healthcare spending.

6. The European Union's labour market policy

In order to combat unemployment in Europe effectively, what is really needed is a shift in economic policy (see Section 2). Labour market policy measures and structural reforms can only succeed as part of a favourable macroeconomic framework geared towards tackling the current low growth rates. If it wants to improve its international competitiveness, Europe needs to build on this by competing globally on the basis of quality rather than joining in the race to the bottom in wages and social standards. Europe needs to play to its strengths, which are high-quality goods and services, a highly-skilled workforce, and properly regulated jobs with adequate social protection.

It is therefore necessary for the EU to focus on pursuing a more positive approach

through a preventive and active labour market policy.

Active labour market policy measures are essential in order to get more people into the labour market and counteract its segmentation. People should be provided with individual support to assist them with the transition from unemployment to the world of work. However, they should also have the opportunity to leave and then return to employment at different stages in their lives.

In addition, measures are needed to assist disadvantaged groups in the labour market, and this is something that national labour market policies should emphasise. Employment policy measures should focus on specific target groups whose prospects on the labour market have suffered particularly badly as a result of structural change. The EU's employment policy should also set itself ambitious targets regarding disadvantaged groups on the labour market and access to education and training.


In order to prevent the casualisation of labour, it will also be necessary to launch national and European initiatives aimed at improving contracts in new forms of employment so that atypical jobs are guaranteed the same employment and social standards as "normal" jobs, and so that this kind of work is no longer marginalised by being excluded from the regular labour market. Protection for atypical and insecure jobs throughout Europe is indispensable in order to prevent further erosion of social standards.

Of course, all of this presupposes a strategic labour market policy model that sees improving the quality of work as its core goal. The poverty trap and the vicious circle of insecure jobs need to be combated by improved EU labour market regulation with regard to part-time work, fixed-term jobs, temporary agency work, working time, protection against dismissal, wage compensation regulations for the unemployed, and active and preventive labour market measures.

In fact, however, the opposite has occurred in recent years, with the EU and its member states adopting a model based on the promotion of deregulation and flexibilisation that has been responsible for the increased casualisation of labour. There has been a growing tendency to abandon the political goal of introducing minimum social standards in order to achieve a high level of social protection across the whole of the EU and to protect workers' rights against the negative effects resulting from the development of the single market. The creation of an independent regulatory framework for EU social policy is once again moving down the political agenda. What we are increasingly seeing instead are predominantly non-binding regulations that can end up being used primarily as marketing tools for major corporations, as demonstrated by the debate on corporate social responsibility.

Even the modest number of binding social protection regulations are increasingly finding themselves being driven down towards the lowest common denominator. The most recent example is the proposal for a directive to amend the Working Time Directive, agreed at the Council of Ministers meeting on 9 June 2008. The proposal falls a long way short of the measures called for by the European Parliament on 11 May 2005, since it makes no attempt to reform the opt-out that allows workers to "voluntarily" work longer than the maximum weekly working time limit. It also introduces a distinction between active and inactive on-call time, which could mean that in future inactive on-call time would not necessarily be counted as working time.

In addition to the above, it is clear that cross-border employment and posting of workers are increasingly becoming one of the key areas of European social policy. The rise in migration flows, free movement of workers and unrestricted freedom to provide services poses a threat to the European social model if the interests and acquired rights of employees remain at the



mercy of a neoliberal single market policy instead of becoming the main focus of EU policy. Member states are called upon, in accordance with their national traditions, to promote regular employment contracts and limit the extent to which atypical forms of employment are used instead. One first step in the right direction could be to create the concept of a “European worker”. In this regard, it would be important for member states to retain full decision-making and monitoring powers in order to prevent attempts to get round the regulations and to avoid social dumping.

Europe needs minimum standards with regard to working conditions. Furthermore, it is important that these minimum standards should not just exist on paper but should be transposed and implemented effectively. In order to achieve this, it is necessary to have powerful trade unions with a strong presence in the workplace.

Rather than the moratorium on EU social legislation called for by the European employers’ associations, what we actually urgently need is an ambitious European social legislation programme.

In the short term, this should focus on:

- measures to improve the EU Working Time Directive that do not contradict the ECJ ruling on on-call time, that limit the extension of basic working hours to exceptions negotiated by collective agreement, and that put an end to the use of “voluntary” agreements (so-called individual opt-outs) as a means of getting round the weekly working time limit.
- a review of the EU’s Posting of Workers Directive in order to achieve consistent and unambiguous implementation of the place of work principle, making it a legal requirement for people doing the same work in the same place to have the same working conditions and pay.

7. Workers’ rights and industrial democracy in the EU

Safeguarding and developing workers’ rights and industrial democracy in the EU is an indispensable central pillar of a European social model.

The European Union has built up a solid foundation of (minimum) social standards and legal employment rights in the realm of individual and collective employment law. These need to be consolidated so that they can withstand pressure from neoliberal forces, adapt to new challenges and continue to be developed still further.

There is a whole range of different EU directives that (supposedly) guarantee workers’ consultation and participation rights within the European Union or European Economic Area. The European Works Council (EWC) Directive that came into force in 1994 and the Directive on Employee Involvement in the European Company (SE) that was transposed into national law in 2004 are especially important in this context.

7.1. European Works Councils

Because of the number of people they now represent and the potential they offer for employee participation and representation at transnational group level, European Works Councils have a pivotal role in the continued Europeanisation of employee representation and trade union policy.

Since the EU’s enlargement to the East, the number of companies that meet the requirements for the establishment of an EWC has risen to approximately 2,200. Of the 800 or more European Works Councils that have been set up so far, some 500 have a presence in Central and Eastern Europe. Enlargement to the East has led to an increase in the shortfall in coverage. This is tempered by the fact that it has hitherto proved possible to establish European Works Councils especially in the larger companies with European operations, and approximately 60 % of all eligible workers

(measured on the basis of the number of companies that meet the requirements for an EWC) are in fact currently represented by an EWC.

In terms of EWCs’ quality, the main conclusions from our experience to date can be summarised as follows:

No two EWCs are the same. Many continue to be little more than symbolic or passive bodies where what is done in practice falls short of the requirements, rights and possibilities provided for by the Directive’s subsidiary minimum requirements. Meanwhile, a reasonable number of EWCs more or less comply with the subsidiary requirements and are thus able to generate a limited “European added value” for employee representation. Finally, a significant number have grown into their role as transnational bodies capable of demanding and actively making the most of the regulated information and consultation rights and possibilities provided for either by the directive or by their own EWC agreement.

In (too) many cases, what EWCs can and actually do achieve in practice falls well short of the official goals of the EU legislator and the regulated information and consultation role explicitly described in the Directive. It is therefore incumbent on the European legislator, if he really wishes to finally achieve the goals set out in his own Directive from 1994, to iron out the weak points in the EWC Directive and finally carry out the review that we have all been waiting for for so long. The fact that more recent EU directives (on information and consultation and employee involvement in the European Company) contain more extensive and specific provisions regarding information and consultation is enough in itself to make it not only logical but also politically imperative for the EWC Directive to be brought into line.

Our key demands in this regard are:

1. To improve the way EWCs operate in practice. In view of the speed with which companies take decisions, there should

be a second regular full EWC meeting each year. This should include the right to an internal post-meeting for employee representatives, as well as formal rules governing when external experts and trade union officials can be brought in. The functioning of EWCs should be improved by granting participants the right to training and guaranteeing the availability of interpretation.

2. To bring the EWC directive into line with the European Company Statute, which provides a clearer definition of the terms "information" and "consultation",
3. To expand the scope of the EWC Directive. The thresholds for setting up an EWC should be lowered to a total of 500 employees with a minimum of 100 employees in at least two countries.

The draft revision of the EWC Directive presented by the European Commission on 2.7.2008 fails to meet the ETUC's demands. The current draft does not live up to expectations on several key points such as reducing the employee thresholds, the definition of information and consultation, the number of meetings, trade union involvement, and training for EWC delegates, although this is by no means an extensive list.

7.2. The European Company (SE) and cross-border mergers

After more than 30 years of heated debate, the legal entity of a European Company (SE) was finally established in 2001 through a Statute governing the company law aspects that came into effect immediately throughout the EU, and a Directive on employee involvement and participation that had to be transposed by the member states by 2004. The basis of the directive is the establishment of a Special Negotiating Body (SNB) made up of employee representatives, that negotiates employee involvement and participation in the European Company with the management of the founding companies. Its bargaining position is strengthened by the fact that if the negotiations break down, a set of fallback

provisions apply that not only ensure a minimum standard for information and consultation but also guarantee employee involvement at board level under certain circumstances.

The jury is still out as to whether the European Company is a successful model as far as employees are concerned. On the plus side, it improves the rights of foreign workers, albeit at the expense of national employee representatives, who end up with fewer seats. The extent of employee participation at site level is in principle rather limited, although this could be improved during the negotiations. The problem is that the negotiations are not at all easy for the employees who sit on the Special Negotiating Body, since they are dealing with board members who are advised by international law firms at every stage of the process.

It is striking that German enterprises have shown the greatest interest in forming European companies, while there is very little interest indeed in the UK, for example, where businesses are put off by the fact that employee involvement is guaranteed. It is also apparent that more and more companies with no employees and thus no employee involvement are being set up "to be on the safe side". It remains to be seen whether SNBs will be retrospectively created to protect employee interests if employees are eventually recruited, as deemed necessary by even the most fervent proponents of this practice.

In 2005, a Directive on Cross-Border Mergers based on the European Company model was adopted, and just one year later it had already been transposed in Germany. While it is true that the provisions for employee involvement and participation rights in cross-border mergers are based on the European Company's negotiation model, the standard of the safeguards falls short of those provided for employees in European Companies. On the one hand, it raises the threshold for guaranteeing employee involvement (i.e. the number of

employees that need to be covered by existing co-determination regulations as a percentage of all the workers affected by the merger) from 25 % to 33 1/3 %. On the other, the management of the companies involved in the merger can decide simply to apply the statutory fallback position without recourse to negotiation. If, as a result of a subsequent merger, the new company created following the original merger becomes converted back into a national company in a member state where company-level co-determination does not exist, then the employee involvement arrangements no longer apply once a transition period of three years has elapsed. This gives companies the opportunity to get round the employee involvement regulations.

In the short term, the following demands urgently need to be met:

- A ban should be introduced on the establishment of European Companies with no employees, since European Companies are required to guarantee employee involvement. Should the ECJ fail to rule in favour of this interpretation of the law, then the Directive should be amended.
- In the case of cross-border mergers, participation agreements should be signed to protect employees' rights in the event of subsequent restructuring.
- When companies transfer their legal domicile to another country, everything possible should be done to ensure that employee involvement and participation rights are not impaired. Should court rulings fail to endorse this principle, a Statute will need to be adopted on the issue.

7.3. The future of industrial democracy in Europe

The EU's member states have very different traditions with regard to social democracy in the workplace. One of the consequences is that national trade union movements take very different approaches to the employee involvement provisions contained in the

EWC Directive, European Company Statute and Information and Consultation Directive.

Where these differences are the result of legal restrictions on freedom of association, as is the case in several Central and Eastern European countries (see Section 4), European initiatives to put an end to this infringement of employees' basic social rights are urgently needed.

Where the problems are caused not by the directives but rather by Europe's trade unions themselves, the trade union movement needs to come up with its own platforms and approaches for developing strategies to resolve these failings. The issues that need to be tackled include differences in the way that the EWC Directive has been implemented, trade union opposition to EWCs, national trade unions' attitude regarding the importance of EWCs, and the politics of how EWCs are run. Why is it that more than half of all EWCs fail even to achieve the level of co-operation officially provided for by the Directive? Why are there such great differences in the extent to which national trade unions co-operate with EWCs? Consideration also needs to be given to the role that EWCs should play within the overall European trade union strategy, for example with regard to European collective bargaining policy.

In order to begin a Europe-wide debate on these problems and on member states' experiences of the different cultures of social democracy, closer co-operation is needed in this area within the European Trade Union Confederation and the different European trade union federations. This would allow the European trade unions to develop common guidelines and begin an intensive discussion of positive examples of industrial democracy in the different member states. This would include experiences with the implementation of the Information and Consultation Directive, EWC Directive, and employee involvement in European Companies. The co-ordination work undertaken by the EMF with regard to EWCs is an example of a particularly successful net-

work in this context. Gradually, it would be possible to learn from and transfer best practices, thereby laying the foundations for a more uniform culture of social democracy throughout Europe. This would eventually lead to minimum Europe-wide standards for employee involvement at site and company level, which could also help to overcome the shortcomings of EWCs as described above.

8. The decline of European law: how market freedoms have taken precedence over employment and social legislation in the ECJ's most recent judgements

The long-running debate about the European Constitution and, following its demise, the Lisbon Treaty should have been an opportunity to put an end to the decoupling of Europe's economic model from its social model. Instead, however, it has officially sanctioned the dual system comprising a neoliberal European economic regime on the one hand and the member states' national welfare state traditions and social protection mechanisms on the other. However, the two sides of the dual system are not equal. This inequality stems from the fact that the so-called "fundamental freedoms", i.e. "free" movement of goods, "freedom" of establishment, "freedom" to provide services, and "free" movement of capital – in other words the market freedoms – are given precedence in the law. If the Lisbon Treaty were to be adopted wholesale in its current form, this situation would become practically irreversible.

The frankly ridiculous choice of the term "fundamental freedoms" is an attempt to cover up the fact that what is going on here has nothing whatsoever to do with freedoms in the European tradition of basic values. What we are dealing with is actually no more than a set of binding contractual rules blatantly aimed at deregulating the European market. The Charter of Fundamental Rights of the European Union only

provides a superficial counterbalance to these flaws. The fact that the Charter's general provisions in Article 53 attach the same importance to these "fundamental" market freedoms as to human rights devalues the constitutional guarantees regarding basic rights by qualifying them in terms of market freedoms.

The European Court of Justice has increasingly taken on the role of paving the way for a virtually unlimited extension of the EU's "fundamental freedoms" to the detriment of the fundamental guarantees provided by national constitutional law, at least since the court's make-up was altered following enlargement to the East. Its judgements are aimed at bringing different regulatory levels into direct competition with each other, thereby intensifying competition between regulations.

The ECJ's 2007 ruling on the Volkswagen privatisation law constitutes a first deeply worrying example of this trend. According to the ECJ, the "golden share" that confers majority voting rights on the state of Lower Saxony infringes the free movement of capital between member states, since it does not constitute a restriction of the free movement of capital based on compelling reasons of public interest. In other words, the ECJ has taken it upon itself to decide what constitutes compelling reasons of public interest, even though there is nothing in the EU Treaty that gives it the authority to do so. It studiously ignores the fact that the VW privatisation law stipulates that foreign investors should receive the same treatment as domestic investors and should not be discriminated against in any way.

Similarly, the ECJ's 2007 rulings on the Viking and Laval cases systematically decree that freedom of establishment (in the case of Viking) and freedom to provide services (in the case of Laval) take precedence over freedom to strike and free collective bargaining, once again without any justification on the basis of the EU Treaty. Viking is a Finnish ferry company that decided to

re-flag its vessels under the Estonian flag in order to take advantage of lower wages in Estonia. Laval, meanwhile, is a Latvian construction company where the Swedish trade unions tried to support employees who were working in Sweden but being paid the rates stipulated by the Latvian collective agreement. According to the ECJ, EU member states can only place restrictions on the freedom to provide services and freedom of establishment when there are compelling reasons of public interest. So the ECJ now sees fit to ride roughshod over the individual member states by assessing whether or not the reasons for every single strike and collective agreement are really compelling in accordance with its own preconceived ideas that are of course totally unclouded by social considerations. According to this way of thinking, the social content of collective agreements cannot be allowed to be the deciding factor, since workers' interests are not the same as the public interest. The freedom to strike and free collective bargaining are not protected for their own sake, and are only considered as part of the process of checking whether there are compelling reasons of public interest, which means that ultimately they are treated as being of secondary importance. In the Viking case, the ECJ even had the temerity to declare that human dignity needs to be "made compatible" with market freedoms.

In the Ruffert case, the ECJ refers to the Laval judgement in support of its ruling that German legislation requiring pay to adhere to the collectively agreed rate violates the Posting of Workers Directive, since it places restrictions on the freedom to provide services. The ECJ's Ruffert ruling came down in favour of allowing workers posted to Germany from a Polish company to be paid less than German workers doing the same work. As such, it flatly contradicts the German Constitutional Court's most recent judgement on this issue, which states that priority should be given to upholding collective agreements, not least because of the obvious benefits for the labour market and

social security system. The ECJ ruling even contains a technical legal flaw. In its haste to overturn Lower Saxony's law on awarding public contracts, it managed to overlook the fact that the contract with the Polish construction firm that was the subject of the case had been signed in 2003, before Poland had actually joined the EU.

The ECJ's ruling against Luxembourg's legislation on employee protection continues this trend. Its rigid approach to social policy in its interpretation of any potential objections to individual rules in Luxembourg's law on the posting of workers demonstrates just how incredibly broadly the ECJ is prepared to interpret the Services Directive. For example, Luxembourg required the provisions of the Directive on an Employer's Obligation to Inform Employees of the Conditions Applicable to the Contract or Employment Relationship, as well as the provisions of the Part-time and Fixed-term Work Directives, to be complied with by the posting company as well as the receiving company, and allowed spot checks to be carried out to ensure that this was being done. This ensured that compliance was being checked twice – once in the posting country and once in the host country. The ECJ, however, considered this to be an unacceptable restriction of the freedom to provide services. This ruling is a throwback to the Bolkestein era, and completely overlooks the improvements that the European Parliament made to the Commission's original draft of the Services Directive with regard to the interpretation of the Posting of Workers Directive.

Despite the fact that it has no legitimate basis in European law for so doing, the ECJ's judgements on the Viking, Laval, Ruffert and Luxembourg cases demonstrate that it wishes to take it upon itself to place restrictions on the right to strike, the right to free collective bargaining, and member states' social protection regulations, even when they are prioritised and protected by countries' national constitutions. In many Central and Eastern European countries, where these rights and protection regula-

tions have in any case only developed falteringly, the ECJ is simply endorsing the anti-trade union policies of the relevant governments.

The ECJ, which remains the least transparent EU institution and the one with the least democratic legitimacy, has taken it upon itself to create a body of law that no longer falls within the provisions of the EU Treaty where nothing whatsoever is said about the relationship between basic rights and market freedoms. The ECJ has styled itself as the institution responsible for paving the way for and systematically enforcing a neoliberal economic order that is to a large extent not subject to regulation in terms of compliance with basic rights. It has proclaimed the supremacy of market freedoms over the member states' own employment and social welfare regimes, and even over human dignity, stating that they need to be "made compatible" with market freedoms.

It is nothing short of astonishing that the ECJ should see fit to do this at a time when people's reservations about the European project have been growing, as was clearly demonstrated by the results of the Irish, French and Dutch referendums. The ECJ's recent rulings are stretching the loyalty of workers in the core nations of the EU to breaking point, and should be completely overturned. The requirement for pay to adhere to the collectively agreed rate for all workers should continue to be a fundamental social principle in the law on awarding public contracts.

The following steps need to be taken in response to this predicament:

- The tension between so-called fundamental freedoms and basic social rights must be resolved in the interests of the latter. Basic social rights must be given priority over competition regulations. This must be made compulsory by amendment to EU primary law. The treaties must also lay down in legally binding form the fact that the EU serves not only economic but also social progress.

- In this context the principle of “equal pay for equal work at the same location” must be applied. The Posting of Workers Directive must be amended to ensure that the pay and working conditions of posted workers – applying the principle of advantage – are clearly and completely in line with the collectively agreed pay and working conditions at the location of posting.
- The EU Council of Ministers should be called upon to immediately make clear its support for these basic principles. The European trade union movement can and will not accept any continuation of European integration policy under the banner of neo-liberalism as this represents a fundamental threat to the interests of millions of European working men and women..
- Notwithstanding the above, the German Länder that have legislation requiring pay settlements to adhere to the collectively agreed rate should summon up the political courage not to fall over themselves in their haste to obediently adopt ECJ judgements as the basis of everything they do. They need to stand by their own laws on adhering to collectively agreed pay rates, interpret the ECJ’s judgements on a purely case-by-case basis, show that they are prepared to take the ECJ on over new individual cases, and thus contribute to the systematic politicising of this debate. The Rüffert ruling is only binding in the state of Lower Saxony. It does not directly affect other German Länder such as the state of Berlin, whose law requiring pay to adhere to the collectively agreed rate was explicitly endorsed by the German Constitutional Court as recently as 2006. If the German government stood up and refused to follow the ECJ’s orders, this would also provide the German Constitutional Court with moral support in its endeavours to protect basic rights in Germany in the pending appeals against the Lisbon Treaty on the grounds of unconstitutionality.

The debate surrounding basic rights and “fundamental freedoms” cannot be separated from the debate on the democratisation of the EU. The EU’s institutions are in need of fundamental reform. It is no longer acceptable that in the European Commission the boundaries between the legislative and executive arms should continue to be hazy. The European project deserves a clear separation of powers that takes account of democratic principles. The EU’s government should be elected by and accountable to the Parliament. The Parliament should be given a genuine right to initiate legislation that goes beyond the right of appeal that it has hitherto been limited to.

The competence clause in Article 352 of the Lisbon Treaty should be rejected. Article 352 would allow EU legislation to supersede national legislation in all the areas where the EU currently has no regulatory powers at all. All that would be required would be a Council decision endorsed by a simple qualified majority in the European Parliament, without any need to make further amendments to the EU Treaties. It would also constitute a fundamental contradiction of the separation of powers and the principle of democracy, since it would effectively sideline parliamentary control in the member states. The trade unions must do everything they can to oppose this clause and the powers it gives to the EU.

Outlook: Not less Europe, but more Europe, just not more of the same!

This analysis of the EU’s economic and social regime and the ECJ’s rulings has shown that, in its current form, the European Union is harming the interests of workers in many different ways, some of them fundamental. The fact that ordinary people are losing interest in the EU is linked to employees’ loss of confidence in the Union’s ability to protect their social rights. Their suspicion of Europe is based on their personal experience of how current EU policy promotes wage and social dumping and is no longer succeeding in generating full employment. It is spurious to suggest that

it is actually caused by an “information deficit” with regard to European integration, or by a hangover of nationalistic attitudes among the population at large.

The main focus of our criticism is the attempt to enshrine the current neoliberal economic and social policy in the EU Treaties, thereby making it part of the European constitution and perpetuating it practically for all eternity. The structure of the economic and social regime described above has been incorporated into the EU Treaties since 1993, and was retained in the same form in the Constitutional Treaty and Lisbon Treaty. In this respect, the EU Treaties therefore go far beyond the political scope of member states’ own national constitutions. After all, not one of the EU’s member states has a constitution that decrees the direction to be taken by monetary and fiscal policy. No member state is based on a system of competitive federalism enshrined in its own constitution. Just imagine what things would be like if Germany’s sixteen Länder could all independently determine their own corporation tax rates, social security contributions and wages! The German people would never accept the resulting destruction of common living standards and downward spiral in socioeconomic conditions. Nonetheless, what we would never accept in our own country is exactly what has actually been happening in the EU since 1993, as the European Commission and ECJ have pursued a policy of promoting competition between regulations.

The unilateral adoption of the EU Treaties violates the content and social policy safeguards of many member states’ constitutions. Rather than simply confining itself to establishing the EU’s institutions and regulating their powers and decision-making processes, the Lisbon Treaty virtually confers constitutional status upon neoliberal economic policy, by narrowly restricting the ECB’s role to combating inflation and limiting budgetary policy’s role equally narrowly to budget consolidation. Thanks to the Treaty, the competing nation states system,

together with all its negative consequences for wages, social and fiscal policy, is also perpetuated virtually for all eternity.

If the fundamental tenets of government policy are already established by the EU Treaties, then the question of who wins a majority in national elections almost becomes a matter of secondary importance. This could well lead to societies like Germany, which are based on a constitutional model, losing their politically objective character and in the long term being forced to move from their neutral economic system towards the neoliberal model.

This is where one of the EU's key democratic deficits lies. The EU Treaties' provisions concerning the content of economic policy and their structural rules governing wages, social and fiscal policy place such severe restrictions on what member states' democratically elected parliaments and governments can and can't do – irrespective of what their own constitutions might say – that even when major political changes occur within a member state it is impossible for them to change their policy in these areas.

The growing Euroscepticism in the member states clearly shows that the consequences of this economic and social regime are causing increasing disquiet among the EU's citizens. People believe that these processes are having unfair effects, particularly as far as the glaring inequality in income distribution is concerned. They are calling for an end to social inequality and for social protection for the poor and needy. Meanwhile, the neoliberal demagogues denigrate social protection systems as nothing more than a "social hammock" that we can ill afford in a world faced with the supposed pressures of globalisation. All the while, however, they studiously ignore the fact that Germany of all places, despite its healthy export surpluses, is one of the drivers of wage, fiscal and social dumping, rather than one of the victims.

In this context it is important not to gloss over the fact that the growing trend

towards discrimination of foreigners and the increasing prominence of right-wing nationalist parties in many EU states are due above all to these socio-economic problems.

Following the "no" votes in the French, Dutch and Irish referendums, it is high time that the EU finally stopped saying it is going to push ahead regardless, and opened up a debate on the future of the Union right across European society. This should eventually result in the adoption of a new EU Treaty that does not seek to influence social policy but instead leaves its content and direction in the hands of member states' democratically elected governments. Monetary and fiscal policy need to be released from their fetters and given the freedom to pursue a strategy geared towards growth and employment. Wage, social and fiscal dumping practices should be prevented by Europe-wide regulations.

Our response to the processes inherent in a system of competing nation states cannot be to call for "more nation state and less Europe". On the contrary, we actually need more Europe, just not more of the same Europe. However, to achieve this, we will need a new regulatory framework for European economic and social policy. In other words, we need a policy that gives us a chance of achieving the alternative European social model described above.

Those people who cling blindly to their neoliberal dogma, on the other hand, will be endangering the process of European integration and contributing to the resurgence in nationalism and protectionism. The people who promote wage, social and fiscal dumping can't then turn around and say they are surprised when Europe's nations treat each other with increasing suspicion instead of engaging openly with each other. A European social model would build bridges across the divides that are opening up at the moment. Only by building a democratic and social Europe will it be possible to combat the threat posed by Europe's citizens' growing sense of alienation from the European idea.

Donner un avenir à l'Europe sociale

Manifeste sur la politique européenne

Principes d'un modèle économique et social alternatif pour l'UE

1. Union européenne: la justice sociale en recul

Les citoyennes et citoyens de l'UE connaissent depuis bientôt trois générations la période de paix la plus longue de l'histoire européenne. Quiconque considère ce fait comme allant de soi ignore la fonction pacificatrice du processus d'intégration européen depuis ses tout débuts, après la deuxième guerre mondiale.

L'état actuel du projet européen est néanmoins source d'inquiétude. La paix est plus que l'absence de guerre et de force militaire. La paix signifie également dans l'espace intérieur la paix sociale, incarnée par la justice sociale. Et à cet égard, l'Union européenne présente des déficits considérables, avec une tendance à la hausse. L'évolution de la politique économique, sociale, salariale et fiscale au sein de l'UE se traduit par des tensions sociales dans les Etats membres. Un abandon de la politique actuelle est nécessaire pour ne pas compromettre la paix intérieure de l'Union européenne. L'UE a instamment besoin d'un modèle économique et social alternatif.

L'Union européenne a acquis une importance croissante pour les travailleurs au cours des deux dernières décennies, pour des raisons économiques, sociales et politiques.

L'Acte unique européen de 1987 a donné naissance à un marché intérieur unique qui a conduit à la concrétisation à large échelle de la libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux (les quatre libertés dites fondamentales). En 1993, c'est à la réalisation d'un projet d'union économique et monétaire européenne

que l'on s'est attaqué avec le traité de Maastricht. Quinze des 27 Etats membres de l'UE ont adhéré dans l'intervalle à la zone monétaire commune. Dans les années 2005 et 2007, l'UE s'est enfin élargie pour compter douze nouveaux Etats, dont dix d'Europe centrale et orientale. Il convient de constater que le niveau économique des « nouveaux » Etats membres est en moyenne largement inférieur au niveau de développement de l'UE 15.

L'intensification et l'élargissement du processus d'intégration ont généré une forte croissance des échanges de marchandises et de services dans l'espace de l'UE. La mobilité de la main d'œuvre a augmenté et de plus en plus de groupes européens ne considèrent plus leur pays d'origine, mais l'UE tout entière comme leur espace d'investissement. La politique salariale des différents Etats membres, dans la zone euro notamment, a désormais une dimension européenne directe, et il en va de même pour la politique sociale et la politique fiscale. Ce ne sont plus les banques centrales des différents Etats qui font la politique monétaire, mais la Banque centrale européenne (BCE). La politique financière est certes encore entre les mains des Etats membres, mais elle est largement influencée au niveau européen par les consignes européennes (traité de l'UE, pacte de stabilité).

Bien que les citoyennes et citoyens des Etats de l'UE conservent encore une conscience marquée en priorité par leur appartenance nationale, leurs emplois sont exposés à la concurrence intérieure européenne, et leurs salaires, cotisations sociales et impôts sont finalement déterminés par la

lutte concurrentielle en Europe. Pour les salariés de l'UE, la « mondialisation » signifie avant tout « européanisation » dans la mesure où les Etats de l'UE 27 échangent entre eux environ 75 % des marchandises et des services qu'ils exportent et qu'ils réalisent environ le même pourcentage de leurs investissements à l'étranger (investissements directs) à l'intérieur de la communauté. L'UE est ainsi un espace économique largement régional.

Mais il n'y a pas que sous l'angle socio-économique que la vie des salariés est de plus en plus marquée par l'UE et non plus par « leur » seul Etat national, il en va de même pour la vie politique et ce, dans une mesure croissante. La législation économique notamment est certes déterminée à plus de 75 % par les ordonnances et directives de l'UE, mais dans les domaines de la politique en matière de justice et d'affaires intérieures comme de la politique étrangère et de sécurité, l'influence des institutions européennes va croissant.

Tandis que l'UE a acquis une influence toujours plus grande sur la vie économique, sociale et politique, l'adhésion des citoyennes et citoyens au projet d'intégration européen s'amointrit de plus en plus. Ce phénomène n'a pas seulement été mis en lumière par le non au référendum sur le traité constitutionnel européen ou sur le traité fondamental en France, aux Pays-Bas ou en Irlande, cette tendance peut se voir également dans l'évolution de la participation aux élections du Parlement européen. Depuis les premières élections directes au Parlement européen en 1979, auxquelles avaient participé 63 % des électeurs dans la moyenne de l'UE, on observe une dimi-

nution continue du taux de participation. Lors des dernières élections en 2004, le taux de participation n'était plus que de 45,6 %, et en Allemagne et en France, il dépassait tout juste les 40 %.

Bon nombre de femmes et d'hommes politiques – à l'échelle nationale et européenne – tendent à simplifier un peu trop les choses. Ils attribuent le recul de l'adhésion de la population à l'UE au fait que Bruxelles est si loin, que l'UE est trop complexe et que les citoyennes et citoyens ne sont donc pas en mesure de comprendre l'Europe, de telle sorte que dans ces conditions, il est préférable de ne pas faire voter si possible directement les citoyennes et citoyens de l'UE sur la politique européenne, d'éviter les référendums et de souligner les avantages de la démocratie représentative. C'est pour cette raison que le traité fondamental qui coïncide pratiquement avec le traité constitutionnel n'a pas été soumis une seconde fois à la consultation des électeurs français et néerlandais. De même, dans de nombreux autres Etats de l'UE – comme l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Pologne, le Danemark et la Suède – où l'on craignait un refus, les partis au pouvoir ont rejeté la possibilité d'un référendum.

Ce n'est bien entendu pas par cette pratique politique que l'on pourra surmonter la crise de confiance de l'UE, crise dont les origines sont plus profondes que les milieux politiques européens établis ne sont disposés à l'admettre.

Depuis l'intensification du processus d'intégration à travers le marché intérieur unique et l'union économique et monétaire et depuis l'élargissement en direction de l'Europe centrale et orientale, les citoyennes et citoyens de nombreux Etats ne perçoivent plus l'UE comme un synonyme de prospérité croissante, de revenus plus élevés et de davantage d'emplois. Au contraire, ils voient dans l'UE le véhicule d'une redistribution des revenus du bas vers le haut, de coupes dans les systèmes de sécurité sociale, de suppressions d'emplois et d'une injustice sociale croissante. Les citoyennes

et citoyens de l'UE subissent les effets de processus socio-économiques radicaux :

- forte réduction de la part des salaires et traitements dans le produit national brut de l'UE 27, notamment dans la zone euro,
- inégalité de plus en plus flagrante dans la répartition des revenus entre riches et pauvres dans l'ensemble de l'UE,
- apparition d'un secteur à bas salaires avec une part croissante de salariés ayant des contrats de travail atypiques sans clauses de protection sociale dans toute l'UE,
- réduction des indemnités pour les chômeurs, et notamment pour les chômeurs de longue durée, à la suite des réformes libérales du marché du travail dans presque tous les Etats de l'UE,
- démantèlement de l'Etat-providence en matière de retraites et de couverture santé partout dans l'UE,
- redistribution de la charge fiscale au profit des entreprises et des bénéficiaires de revenus élevés dans tous les Etats de l'UE,
- suppression d'emplois dans des entreprises dont la rentabilité du capital a parallèlement considérablement augmenté.

Cette évolution est avant tout le fruit d'un changement radical du concept directeur de la politique économique et sociale, changement qui a commencé à l'échelle de l'UE avec l'Acte unique européen de 1987 et la mise en place du marché intérieur unique. Ces projets ont marqué le début du passage d'un concept directeur keynésien à un concept directeur néolibéral dans l'UE.

Du concept directeur keynésien au concept directeur néolibéral

La Communauté économique européenne (CEE) a été créée en 1957 par les traités de Rome. En termes de constitution interne, la CEE était au moment de sa création une communauté d'économies nationales qui avaient tiré les enseignements politico-économiques de la crise profonde du début des années 1930. Le concept directeur

keynésien était alors prédominant et comprenait les éléments suivants :

- Les marchés laissés à eux-mêmes ne créent pas automatiquement un équilibre économique national assurant le plein emploi. L'Etat doit au contraire stabiliser les économies nationales à l'aide d'une politique macroéconomique.
- Cette fonction stabilisatrice est assurée par une politique fiscale et monétaire anticyclique. Dans les périodes de crise, les banques centrales doivent baisser les taux d'intérêt afin de stimuler la consommation et les investissements, et l'Etat doit soutenir la demande économique générale par des réductions d'impôts et/ou l'augmentation de ses dépenses – au moyen donc de ce que l'on appelle la politique fiscale.
- La politique salariale doit assurer la participation intégrale du travail indépendant au progrès économique. Pour ce faire, l'augmentation des salaires réels doit être aussi forte que celle de la productivité économique générale.
- L'Etat-providence doit être développé par les systèmes de protection sociale. Ceci se traduira par une part croissante des dépenses sociales dans le produit national (hausse du taux des prestations sociales).
- Un Etat performant doit assurer les fonctions des services d'intérêt économique général (éducation, santé, infrastructures, prestations culturelles, y compris missions de service public de radio), en plus de la politique conjoncturelle. La politique fiscale doit veiller en outre à davantage de justice sociale (redistribution).

Une dynamique économique inconnue jusque-là s'est développée dans la communauté sur cette base. L'intégration européenne croissante des marchés des biens, des services, du travail et des capitaux a permis une intensification de la division du travail, un renforcement des forces productives et une baisse de coûts de production qui ont été rémunérateurs pour tous les

citoyens de l'Union européenne. La Communauté européenne était dans les années 1960, avec le Japon, la région économique obtenant les meilleurs résultats dans l'économie mondiale.

Il est apparu également à un stade précoce que l'efficacité des politiques économiques nationales diminuait avec l'interpénétration naissante des économies nationales européennes. C'est pourquoi des plans furent mis à l'étude, qui aboutirent à une européanisation de la politique économique et monétaire et à un renforcement de la coordination des politiques sociales et fiscales nationales.

Ces constatations se reflétèrent dans le projet du plan Werner au début des années 1970. Outre la mise en place de la monnaie commune européenne, ce plan comprenait le transfert des compétences en matière de politique économique au niveau européen (gouvernement économique), une politique fiscale européenne commune (union fiscale) et l'européanisation de la politique sociale (union sociale). Ces projets échouèrent toutefois au milieu des années 1970, à la suite de la crise qui ébranla alors l'économie mondiale.

Ce fut donc le parallélisme entre chômage élevé et inflation élevée (stagflation) qui fit disparaître la force motrice du concept directeur keynésien et qui marqua le début de la marche triomphale progressive du néolibéralisme dans la seconde moitié des années 1970.

Le concept directeur néolibéral est à tous égards le contre-pôle du modèle keynésien, il se compose en substance des éléments socio- et économique-politiques suivants :

- Le marché tend de lui-même vers l'équilibre. C'est la raison pour laquelle les interventions de l'Etat doivent être maintenues à un niveau le plus bas possible, elles perturbent les processus du marché. La part de l'Etat dans le produit intérieur brut PIB doit être diminuée par des réductions des dépenses et des baisses d'impôts.

- La politique financière doit être orientée de telle sorte que les budgets publics soient équilibrés dans la moyenne du cycle conjoncturel. Les déficits publics dépassant cette moyenne doivent être réduits. Dans le courant néolibéral dur, la conviction prévaut entre-temps que les déficits publics ne sont à aucun moment tolérables.
- La politique monétaire doit être avant tout orientée de manière à éviter l'inflation. La masse monétaire doit croître à un taux constant, au même rythme que le potentiel de production. L'Etat doit s'abstenir d'interventions en matière de politique monétaire visant à influencer le cycle conjoncturel.
- Les salaires nominaux doivent s'orienter sur la croissance de la productivité. Afin de casser l'inflation, les augmentations de salaires ne doivent pas prendre en compte les taux d'inflation passés. Une différenciation des salaires en fonction des secteurs, régions et entreprises est judicieuse. Tant que le chômage règne, la croissance des salaires doit même rester en dessous de la croissance de la productivité.
- Afin d'appuyer les forces économiques génératrices d'offre, l'Etat social doit être réduit au minimum. L'évolution démographique, la nécessité de budgets équilibrés et la concurrence internationale sont autant de facteurs supplémentaires parlant en faveur de la réduction des systèmes de protection sociale.
- Dans la perspective d'une réduction du taux des prestations sociales et de la quote-part de l'Etat, le plus grand nombre possible de filières du service public (secteur de l'éducation et de la santé, fournisseurs d'énergie, services de transport et infrastructure de transport) doivent être privatisées. La politique fiscale ne doit pas intervenir dans la répartition primaire des revenus, mais surtout stimuler les forces économiques génératrices d'offre.

Cette philosophie du néolibéralisme a notamment fait son apparition dans le processus d'intégration européen par le biais des projets du Marché intérieur unique et de l'Union économique et monétaire (UEM). Le marché intérieur et l'UEM sont devenus le volant de la concrétisation du concept directeur néolibéral, notamment à travers le strict respect de deux éléments structurels très spécifiques de la constitution économique et sociale de l'UE :

D'une part, les compétences relatives au marché intérieur et à la monnaie commune ont été transférées à l'échelle européenne, la politique monétaire définie dans le traité de Maastricht étant conçue dans une approche très unilatérale pour réaliser la stabilité des prix, et la politique financière étant agencée dans une approche tout aussi unilatérale pour obtenir des finances publiques équilibrées.

D'autre part, les compétences relatives à la politique relevant de l'Etat-providence et à la politique fiscale ont été en revanche laissées très sciemment au niveau des Etats membres.

Ce sont ces deux piliers, non reliés entre eux, de la constitution économique et sociale de l'UE qui génèrent des conséquences extrêmement négatives pour les travailleurs. Ils conduisent d'une part, structurellement parlant, à un dumping fiscal et social entre les Etats membres, et d'autre part à l'abandon de l'objectif de plein emploi dans la politique monétaire et financière de l'UE.

Tandis que dans le cadre du modèle keynésien, la Commission européenne sous Jacques Delors visait encore jusqu'au début des années 90 à l'harmonisation des règles de la concurrence, avec le passage au modèle néolibéral, on mise à présent sur la concurrence de ces règles, déclenchant ainsi des spirales descendantes dans la politique fiscale, sociale et salariale.

Il est donc politiquement de toute nécessité d'opposer au modèle économique et social solidement ancré dans les anciens traités

de l'UE un modèle alternatif se fondant sur le concept directeur d'une Europe sociale. Ce n'est qu'ainsi que l'UE pourra surmonter sa profonde crise de confiance actuelle. L'UE doit être synonyme de politique de plein emploi, de renforcement des revenus des masses, de victoire sur les inégalités sociales, de préservation de l'Etat-providence, de suppression des contrats de travail sans clauses de protection sociale, de développement des droits des travailleurs et de démocratie industrielle. L'UE n'aura à long terme l'appui de la population que si elle réussit cette transformation sociale.

2. Le modèle économique de l'Union européenne

C'est avec l'Acte unique européen (1987) et le traité de Maastricht (1993) que la philosophie néolibérale a conquis la suprématie idéologique dans le processus d'intégration européen. L'AUE s'était fixé pour objectif la réalisation d'un marché intérieur unique s'accompagnant des quatre libertés fondamentales représentées par la libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux. Le traité de Maastricht a initié la mise en place d'une union économique et monétaire.

Lors de l'élaboration de ces deux projets directeurs socio-économiques, les Etats de l'UE ont très sciemment renoncé à créer parallèlement une union sociale, une union fiscale et un système européen de négociations collectives.

Dans la forme d'union économique et monétaire européenne dans laquelle la monnaie relève de la compétence commune et est donc européenne, mais où la politique salariale, sociale et fiscale reste explicitement entre les mains des Etats membres, les pratiques de dumping sont structurellement programmées. Dans un système de ce genre, les Etats nationaux sont en concurrence sur la base des coûts sociaux et salariaux et du montant des impôts sur les entreprises pour attirer les investissements des capitaux internatio-

naux. L'UEM européenne a amorcé une course générale à la réduction des coûts salariaux, au démantèlement de l'Etat-providence et à la baisse des impôts sur les entreprises. On peut appeler cette forme de concurrence pour l'implantation géographique entre les Etats un système d'Etats concurrents.

Le système des Etats concurrents est un moteur puissant pour réaliser les objectifs du néolibéralisme : on peut diminuer l'Etat, et notamment l'Etat-providence, réduire les coûts sociaux et salariaux de même que les impôts sur les entreprises, et l'on octroie un espace de plus en plus vaste aux forces du marché, à travers la dérégulation et la privatisation.

Dans la forme d'union économique et monétaire européenne, les objectifs macro-économiques du concept directeur néolibéral ont de surcroît été réalisés. Dans le traité de Maastricht, la Banque centrale européenne est tenue à son objectif prioritaire de lutte contre l'inflation. Dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, la politique financière est en outre axée prioritairement sur une consolidation des budgets publics, conformément au traité de Maastricht et aux directives de l'UE. La latitude laissée pour stabiliser la conjoncture par le pilotage des recettes et des dépenses, c.-à-d. au moyen de la politique fiscale, est ainsi considérablement réduite. Comme il n'existe pas de gouvernement économique européen dans la variante de l'UEM de Maastricht, contrairement au plan Werner du début des années 1970, il est de fait impossible de coordonner efficacement la politique fiscale des Etats membres dans la zone euro, et encore moins envisageable de réaliser une coordination et une combinaison adéquate de la politique fiscale et monétaire (policy-mix).

Les faiblesses de cette configuration de la politique économique se sont notamment révélées dans la zone euro après l'éclatement de la bulle de la « nouvelle économie » en 2001. A la différence des Etats-Unis, la BCE et les gouvernements de

la zone euro n'ont pas combattu activement la stagnation de l'économie par une politique anticyclique de 2001 à 2005. C'est pourquoi la croissance de la zone euro est restée nettement en dessous de la croissance enregistrée par les Etats-Unis et d'autres pays de l'UE (Grande-Bretagne, Danemark, Suède). Parallèlement, le développement économique inégal au sein de la zone euro (boom en Irlande et en Espagne, stagnation en Allemagne et en Italie) a montré clairement que la BCE et les gouvernements n'appliquaient pas une forme adéquate de combinaison des politiques fiscale et monétaire. La politique des taux d'intérêt de la BCE étant trop expansionniste pour les Etats bénéficiant d'une conjoncture florissante (Irlande, Espagne) alors qu'elle était trop restrictive pour les Etats connaissant une stagnation (Allemagne, Italie), la politique fiscale aurait dû freiner la conjoncture par des efforts d'économies en Irlande et en Espagne, et au contraire la soutenir par une orientation expansionniste en Allemagne et en Italie.

Cette combinaison, ce policy-mix entre politique fiscale et monétaire, n'est d'une part pas possible dans la zone euro puisque le traité de l'UE et les ordonnances relatives au pacte de stabilité stipulent unilatéralement une consolidation des budgets publics, et il n'est d'autre part pas adoptable étant donné qu'il n'existe pas d'instance européenne en charge de la politique économique pouvant prescrire aux Etats membres l'orientation qu'elle estimerait nécessaire pour la politique fiscale (économies ou expansion). En Allemagne, le gouvernement rouge-vert de l'époque avait essayé de tenir compte des consignes du pacte de stabilité en réduisant les dépenses, mais il n'avait fait qu'accentuer le repli économique par cette orientation procyclique. Du fait de la diminution des recettes fiscales, cette politique avait finalement accru le déficit budgétaire qu'elle voulait initialement réduire.

Cette critique de la constitution politico-économique de l'UE amène les exigences de réformes suivantes (les chapitres 4 et 5

traitent des conséquences du système des Etats concurrents pour la politique salariale et les Etats-providence européens, et des concepts alternatifs s'y rapportant) :

1. La Banque centrale européenne doit être tenue aux trois objectifs de forte croissance économique, de plein emploi et de stabilité monétaire élevée à niveau égal. Les conflits d'objectifs récurrents issus de cette obligation doivent être acceptés, ils contraignent la BCE à pratiquer une politique monétaire flexible et à harmoniser sa politique avec la politique fiscale et salariale.
2. Il s'agira à court ou moyen terme de coordonner les politiques nationales au niveau de l'UE de telle sorte que les marges de manœuvre politico-économiques soient mieux exploitées et que l'on parvienne à une harmonisation adéquate entre la politique monétaire et fiscale européenne. On pourrait à cet effet transférer vers la Commission européenne, en coopération avec le Conseil des ministres des finances et de l'économie (Ecofin), la compétence de définir la stratégie fondamentale de la politique fiscale des Etats membres en fonction de leur configuration conjoncturelle respective (politique de consolidation ou orientation expansionniste).
3. Cette politique exige comme condition préalable que le pacte de stabilité et de croissance (PSC) rigide de 1997 soit fondamentalement revu. Le PSC prescrit à tous les Etats membres d'éviter les « déficits publics excessifs » de plus de 3 % du produit intérieur brut (PIB). Cette règle également stipulée dans le traité de Maastricht a encore été durcie lors du sommet d'Amsterdam. Même après sa réforme récente de 2006, le PSC continue de s'opposer à la nécessité d'une politique fiscale anticyclique. Dans une situation de crise, les Etats de l'UE doivent pouvoir stimuler la demande en amplifiant l'endettement public afin de combler les lacunes dans la demande qui se créent dans le processus du marché. Il

faut pour cela accepter les déficits imputables à la conjoncture. Dans les phases de croissance expansionniste, les recettes fiscales supplémentaires doivent être utilisées pour réduire les déficits budgétaires. Mais la limitation du nouvel endettement public ne devrait pas constituer un objectif à suivre à la lettre en cas d'essor économique dans la mesure où le financement de la dette pour investissements dans l'avenir, comme dans le secteur de l'éducation par exemple, peut être une tâche publique judicieuse.

4. Il convient de mettre un terme à la politique du dumping fiscal par une assiette commune pour les impôts sur les entreprises et par des taux d'imposition minimum européens en matière d'impôt sur le revenu et sur les sociétés.
5. Il faut également songer à long terme à transférer encore davantage au niveau européen les compétences relatives aux décisions touchant à la politique conjoncturelle et économique. La France le demande depuis de nombreuses décennies sous la notion de gouvernement économique européen. Elle veut ainsi établir aux côtés de l'institution puissante qu'est la BCE une institution de même niveau en charge de la politique fiscale, afin de mettre sur un pied d'égalité politique fiscale et politique monétaire et de permettre une politique économique et conjoncturelle européenne efficace. Il faut soutenir par principe cette demande. La politique fiscale doit être mieux coordonnée à l'échelle européenne. Ceci vaut notamment pour la zone monétaire de l'euro. Mais la coordination de la politique n'est pas une fin en soi. Elle doit servir à assurer la croissance, l'emploi et une transformation écologique. Un gouvernement économique européen responsable de la mise en oeuvre d'une politique économique expansionniste serait synonyme de croissance qualitative. Mais il devrait également assumer la responsabilité des missions communes, comme la mise en place d'infrastructures transnationales

performantes. Une souveraineté fiscale et des moyens financiers complémentaires propres seraient judicieux pour financer ces missions. Une politique économique européenne digne de ce nom ne va pas sans une souveraineté financière propre.

3. L'UE et la crise des marchés financiers internationaux

L'Union européenne est particulièrement touchée par la crise des marchés financiers internationaux pour deux raisons.

Il y a d'une part le risque que l'implosion des marchés financiers ne renforce le déclin économique dû à la faiblesse persistante de la demande intérieure dans toute l'Europe, et notamment en Allemagne, et qu'elle ne plonge même l'économie européenne dans une récession à long terme. La crise des marchés financiers est devenue d'autre part le Waterloo de son concept directeur néolibéral. Le dogme central qui veut que les marchés dérégulés tendent à l'équilibre et à l'accroissement de l'efficacité économique est réfuté au vu de la crise profonde des marchés financiers internationaux. L'Etat est plus que jamais sollicité pour éviter d'une part une récession de l'économie mondiale en intervenant dans la politique monétaire et fiscale, et d'autre part pour empêcher d'une manière générale l'éclosion de processus de crise futurs par une nouvelle réglementation sur les marchés financiers. C'est pourquoi tout modèle alternatif pour une politique économique et sociale de l'UE qui, accompagné d'une nouvelle réglementation sur les marchés financiers, pourrait servir de modèle à la communauté internationale des Etats, doit avoir pour élément constituant des concepts mondialement interconnectés en vue de la re-régulation des marchés financiers.

L'idée de déréguler les marchés financiers internationaux n'est pas très ancienne. A la suite de l'expérience de la crise économique mondiale, l'idée de limiter les risques

par une régulation des différents segments des marchés financiers et d'assurer ainsi la stabilité financière prévalait jusqu'à il y a vingt ans dans la perspective du concept directeur keynésien. Cette approche a cependant été jetée par dessus bord avec l'avènement de la politique de dérégulation néolibérale. Les marchés financiers ont été depuis étroitement reliés les uns aux autres, et la complexité et le risque ont fortement augmenté sur les marchés financiers par l'invention d'instruments financiers toujours nouveaux. Au nombre des excès de cette évolution, on compte :

- Les fonds de « private equity » et les fonds de couverture qui réalisent sur la base de crédits des transactions portant sur des milliards dans les secteurs les plus divers des marchés financiers et de l'économie réelle, mais qui ne sont pas soumis au contrôle des banques centrales ou des organismes publics ou le sont de manière totalement insuffisante. Les fonds de « private equity » acquièrent notamment des parts dans des entreprises à l'aide de crédits, imposent à ces dernières des dettes considérables et essaient de réaliser des rendements élevés au détriment des salariés, par des mesures de restructuration sévères.
- Aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, en Espagne et en Irlande, les gouvernements et les organismes de contrôle des marchés financiers ont provoqué des booms immobiliers suspects en autorisant des méthodes de financement faciles à des débiteurs peu fiables (subprime). Ces bulles ont éclaté dans l'intervalle dans tous ces pays. Il est actuellement encore absolument impossible de prédire les conséquences de ces événements pour l'économie mondiale. Une seule chose semble claire jusque-là, à savoir que ce sont les contribuables qui devront finalement répondre de ces pertes de plusieurs milliards.
- Dans un passé récent, les banques ont eu de plus en plus tendance à externaliser des actifs par milliards dans des entités

ad hoc (« conduits » en anglais). Celles-ci se financent – sans capitaux propres notables – par des titres obligataires (commercial papers) et placent ces fonds dans des engagements à plus long terme (crédits hypothécaires titrisés p. ex.). Les banques ne sont pas tenues de faire figurer ces engagements dans leur bilan bien qu'elles doivent intervenir en cas de difficultés de paiement de leurs « conduits ». Cette pratique commerciale a contribué de manière déterminante aux difficultés financières de la banque IKB et de la Sachsen-LB. Le secteur bancaire a de surcroît lancé en guise d'innovation financière les « obligations structurées » (« collateralized debt obligations ») qui sont au centre de la crise actuelle des marchés financiers. Par le regroupement, la titrisation et le mélange consécutif (« tranchage ») de crédits de cote très diverse, ces titres ont reçu d'excellentes notes de la part d'agences de notation douteuses du secteur privé. C'est ainsi que le plomb s'est transformé en or et le vin de pays en cru classé. Et c'est ainsi que les acquéreurs d'obligations ont finalement été trompés. Ces titres ont néanmoins été démystifiés lors de la crise actuelle. Le secteur financier a perdu plusieurs centaines de milliards de dollars américains rien qu'avec ces titres, à la suite de corrections de valeur.

- L'évaluation des titres des marchés financiers par les agences de notation privées est déficiente parce que dans leur classement, celles-ci attribuent généralement des notes trop favorables aux crédits ou aux dérivés de crédits des émetteurs, dans leur propre intérêt. Sans la défaillance des agences de notation, la crise du secteur hypothécaire « subprime » n'aurait pas pu prendre une ampleur aussi considérable.

Ces développements des marchés financiers requièrent instamment des corrections. Il est d'abord frappant de voir que depuis la dérégulation des marchés financiers, l'économie mondiale est touchée par

de grandes crises financières plus fréquemment qu'auparavant (1987, 1998, 2007). Les acteurs de ces marchés se laissant fréquemment conduire par des instincts grégaires irrationnels, les phases d'essor débordant du crédit et les phases d'effondrement des marchés sont inévitables. Ces crises affectent non seulement les spéculateurs qui ont contribué à ces excès, mais aussi les petits investisseurs dont les actifs s'amenuisent, les fonds de pension censés servir de deuxième source de revenus pour garantir les retraites des salariés, les personnels de sociétés financières qui suppression des emplois à la suite de faillites et de restructurations, et finalement les contribuables qui doivent supporter les dettes de certains instituts (LBSachsen, IKB, Fannie Mae et Freddie Mac).

Ce qui est encore plus grave cependant, c'est que les crises des marchés financiers peuvent également affecter l'économie réelle par le biais de la hausse des taux d'intérêt et des phases de resserrement de crédit (credit crunch) et entraîner ainsi des récessions. Les banques centrales ont certes réagi vite et bien en 1987, 1998 et 2007, en mettant à la disposition des marchés suffisamment de liquidité et en abaissant les intérêts directeurs. Mais la crise actuelle est si violente par son ampleur que l'on ignore encore si elle va se transformer en une récession majeure pour l'économie mondiale.

La crise des marchés financiers et ses répercussions sur l'économie réelle montrent globalement l'échec de la doctrine néolibérale. Un secteur financier à peine régulé n'a pas offert davantage de prospérité à l'économie mondiale, mais a généré une bulle spéculative à peine concevable par sa dimension et ce, à cause notamment de la soif de rendement des managers qui ont inventé des produits financiers de plus en plus douteux. L'éclatement de cette bulle a engendré un effondrement de la croissance et une hausse du chômage dans l'économie mondiale. L'Etat qui devait s'effacer de plus en plus selon l'idéologie néolibérale est à présent non seulement sollicité pour

empêcher, par des politiques anticycliques, un glissement de l'économie mondiale dans une récession profonde. La communauté internationale des Etats doit en outre élaborer aujourd'hui des concepts en vue d'une re-régulation des marchés financiers internationaux afin de prendre le mal à la racine et d'éviter d'une manière générale que ne surviennent d'autres crises.

Une Union européenne qui abandonnerait sciemment la doctrine néolibérale et développerait un modèle sociétal et économique social serait prédestinée à jouer un rôle de précurseur par cette politique de re-régulation des marchés financiers transnationaux. C'est pourquoi l'UE et les Etats membres devraient mettre en œuvre le catalogue de mesures suivant :

1. Mesures de régulation renforcées pour les banques : le transfert de créances des banques vers des entités ad hoc (« conduits ») doit être interdit. Cette pratique a pour seule fin de contourner la réglementation relative aux fonds propres des banques. Les « obligations structurées » (CDO) doivent également être interdites car cet instrument permet de « couper » des crédits de très mauvaise qualité avec des crédits de bonne qualité dans le but d'obtenir de très bonnes notations, ce qui revient à tromper les acquéreurs d'obligations
2. Régulation des fonds de « private equity » et des fonds de couverture : transparence totale par la publication de toutes les transactions, par la surveillance des banques centrales et des organismes publics, par la limitation des crédits au moyen d'exigences relevées en matière de fonds propres, par l'absence d'investissements dans des fonds de couverture de la part des compagnies d'assurance et des fonds de pension, par une limitation du droit de vote de nouveaux entrants au capital de sociétés anonymes, par l'interdiction de répercuter les dettes de crédit du fonds sur l'entreprise qu'il aura acquise, par l'interdiction du transfert de patrimoine des entreprises

acquises vers le fonds et par l'assujettissement total des fonds à l'impôt

3. Impôt sur les transactions financières : il convient d'instaurer un impôt sur toutes les opérations d'achat et de vente de devises et de valeurs mobilières de toute nature afin de renchérir les opérations spéculatives, d'en diminuer l'attractivité et de réduire les risques dont elles s'accompagnent
4. Agences de notation : contrôle public renforcé des activités des agences de notation.

Même si elles étaient intégralement mises en œuvre, les mesures proposées ne pourront cependant pas empêcher que les acteurs des marchés financiers à la recherche de rendement ne conçoivent d'autres « innovations » et qu'ils ne se pressent ainsi sur les marchés financiers. Il y a une bonne raison à cela : les quantités immenses de capitaux qui se sont constituées et qui continuent de se constituer entre autres par la redistribution et la privatisation. Les investisseurs financiers internationaux se disputent cet amas de capital. Ils courtisent les possesseurs de fonds en multipliant les offres séduisantes promettant de hauts rendements. Et pour réaliser effectivement ces rendements, les investisseurs financiers devront à l'avenir aussi s'engager dans des spéculations risquées et dans des méthodes brutales de pillage des entreprises. Cette pression ne cessera pas même si les méthodes proposées devaient être mises en œuvre. Pour contrecarrer cette tendance, il faut des mesures plus profondes qui agissent à la racine et qui contrarient l'apparition d'une pression sur les liquidités. Ces mesures sont notamment une plus forte imposition des revenus supérieurs et des grandes fortunes, un renforcement du système de retraite public financé par répartition et des augmentations soutenues des traitements et salaires.

4. Politique salariale européenne dans le système des Etats concurrents

Une nouvelle phase qui se poursuit jusqu'à aujourd'hui a été initiée au début des années 1980 dans la politique salariale des Etats européens. A la suite de changements socio-économiques profonds, les syndicats ne sont plus parvenus depuis à maintenir les salaires réels en moyenne au même rythme que la productivité du travail. Le chômage massif, la baisse du taux de syndicalisation, le renforcement de la concurrence internationale par le marché intérieur européen et l'union économique et monétaire ont affaibli la pugnacité des syndicats dans de nombreux Etats membres de l'UE. En Allemagne notamment, l'« Agenda 2010 » et les modifications des lois relatives au marché du travail dont il s'est accompagné ont particulièrement augmenté la pression sur les salaires.

C'est ainsi que se sont mis en place un processus de redistribution des revenus du bas vers le haut et une augmentation de la part des revenus issus d'une activité entrepreneuriale et du patrimoine dans le produit national. L'Allemagne est au tout premier rang des pays présentant cette évolution peu glorieuse.

Cette tendance que l'on observe plus ou moins depuis le début des années 1980 dans toute l'UE15 se remarque également depuis la moitié des années 1990 dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). En raison des taux élevés de croissance de la productivité que ces pays enregistrent dans le contexte de leur processus de rattrapage économique, les salaires réels y augmentent à des taux très élevés. La part des salaires et traitements dans le revenu national diminue néanmoins dans la plupart de ces pays car la progression des salaires réels ne peut pas suivre le rythme de croissance de la productivité.

Il est particulièrement problématique pour le processus de l'intégration européenne que l'évolution des coûts salariaux unitaires

soit très inégale et que se soient ainsi créées des distorsions de concurrence, dans la zone euro notamment. L'Allemagne occupe le tout dernier rang en matière d'évolution des coûts salariaux unitaires de la zone euro pour la période de 1995 à 2006 et a donc pu gagner en compétitivité. Tandis que les pays ayant des monnaies différentes peuvent compenser des déséquilibres persistants dans l'évolution des coûts salariaux unitaires par des réajustements des taux de change (appréciations et dépréciations), ceci n'est par principe plus possible dans un espace monétaire commun. La menace de déséquilibres et de tensions économiques pèse de plus en plus sur la zone euro en raison de l'évolution disparate des coûts salariaux unitaires. Des distorsions de concurrence dues aux différences de politique salariale ont permis à l'Allemagne de développer encore sa position de leader à l'exportation dans la zone euro et d'exercer ainsi une pression considérable sur son principal concurrent, la France, mais aussi sur le Portugal et l'Italie. Ces déséquilibres ont pesé très lourdement sur la stabilité de la zone euro. Durant l'été et l'automne 2005, on a sérieusement envisagé la sortie de l'Italie de la zone euro. Afin de préserver la stabilité intérieure de l'union monétaire européenne, il faut de toute urgence que la politique salariale soit orientée sur les chiffres de la productivité et de l'inflation des pays respectifs et qu'elle épuise effectivement la marge de répartition neutre en termes de coûts de chaque pays.

Il apparaît ainsi que la coordination de la politique salariale à l'échelle européenne est non seulement nécessaire pour renforcer la position de négociation des travailleurs, mais aussi pour ne pas déstabiliser la zone euro par des distorsions de concurrence dues aux coûts salariaux.

En 1998, les confédérations syndicales de Belgique, des Pays-Bas, du Luxembourg et d'Allemagne ont franchi la première étape de la coordination européenne d'une politique en matière de conventions collectives dans la ville néerlandaise de Doorn. Elles ont adopté une déclaration dans laquelle

elles définissaient une coordination transfrontalière de la politique en matière de conventions collectives. A titre de repère d'orientation, il a été décidé que dans les conventions collectives nationales, il fallait au moins atteindre la somme du taux d'évolution de la productivité et du taux d'évolution des prix. L'adoption d'une règle de coordination par la Fédération européenne des Métallurgistes (FEM) dans cette même année 1998 constitue une autre étape importante de la coordination européenne en matière de conventions collectives. La FEM demande à toutes les fédérations membres d'axer leur politique salariale sur la formule approximative du « taux d'inflation plus taux de croissance de la productivité ». Une réalisation de cette règle maintiendrait constantes la répartition à l'échelle nationale et la concurrence à l'échelle européenne. L'approche coordinatrice de la FEM a été progressivement suivie par toutes les grandes fédérations syndicales professionnelles et finalement par la Confédération européenne des syndicats (CES), à travers des décisions de principe à l'esprit précurseur. Les données relatives à l'évolution des coûts salariaux unitaires mettent néanmoins en lumière combien le mouvement syndical européen est encore éloigné de la réalisation de ces objectifs.

Aussi difficile qu'il soit de mettre en œuvre l'approche coordinatrice dans la pratique compte tenu des conditions cadres socio-économiques différentes dans les Etats membres et des différentes structures nationales en matière de conventions collectives et de syndicats, il n'existe pas d'alternative à cette approche étant donné l'état et la poursuite de l'intégration monétaire européenne. En qualité d'acteurs de la politique en matière de conventions collectives, les syndicats européens se trouvent au beau milieu du système des Etats concurrents. Ils resteront à la remorque du processus et affaiblis par la concurrence intérieure européenne jusqu'à ce qu'ils aient acquis la force d'améliorer durablement leur capacité d'agir par une coopération efficace.

L'élargissement vers l'Est de l'UE et donc l'élargissement vers l'Est de la zone euro en partie déjà entamé constituent dans ce contexte un défi particulier. Dans les PECO, le taux de syndicalisation est faible et le taux de couverture des conventions collectives est en conséquence bien en dessous de la moyenne européenne. Ceci tient au fait que dans les Etats d'Europe centrale et orientale où la liberté syndicale est ancrée dans les constitutions, elle est de fait supprimée ou considérablement restreinte par des obstacles légaux et des pratiques entrepreneuriales illégales. Dans de nombreux Etats, les travailleurs intérimaires, les travailleurs à temps partiel et de nombreux groupes professionnels de la fonction publique n'ont pas le droit d'adhérer à un syndicat. La liberté syndicale, si tant est qu'elle existe sur le papier, a été abolie pour eux. Les seuils minima requis pour le nombre de syndiqués, qui sont la condition préalable à la constitution de syndicats d'entreprise, représentent de surcroît un obstacle efficace à la création de syndicats dans les petites et moyennes entreprises. Un grand nombre d'entreprises des PECO empêchent enfin la formation de syndicats en transformant les contrats de travail des salariés syndiqués ou souhaitant se syndiquer, ou en mutant ces derniers dans un autre établissement, voire même en les licenciant. Tous ces faits sont ignorés dans le contexte du processus accéléré d'élargissement vers l'Est de l'UE, ou ne sont pas pris en compte lors de l'évaluation des pays candidats à l'adhésion.

Les conditions d'une politique salariale coordonnée entre les Etats de l'UE sont ainsi soumises à une distorsion supplémentaire. Il faut s'attendre à d'autres difficultés au niveau de la concurrence entre les participants de la zone euro et à des tensions entre les Etats membres. L'UE devrait prendre conscience des forces centrifuges économiques, sociales et politiques qu'elle génère en tolérant cette politique hostile aux syndicats. Il n'est pas seulement dans l'intérêt élémentaire des syndicats européens, mais aussi dans l'intérêt politique

bien compris de l'UE et de ses Etats membres d'enrayer les tendances érosives du processus d'intégration par la mise en place d'un système de coordination européen efficace de la politique en matière de conventions collectives.

Parallèlement, le mouvement syndical européen doit s'attaquer d'urgence à l'élaboration d'un concept de mise en place d'un salaire minimum assurant l'existence dans l'UE. Il existe certes des salaires minima nationaux dans la grande majorité des Etats européens, pour la plupart sur une base légale. A quelques exceptions près, ils n'offrent toutefois pas jusque-là de garantie suffisante pour assurer de manière autonome l'existence du travailleur.

La contribution impérative de l'Allemagne en faveur d'une politique de salaire minimum transnationale dans le cadre d'un modèle social européen serait la mise en place d'un salaire minimum national légal qui aurait déjà du avoir lieu depuis longtemps, accompagnée d'une loi sur le détachement des travailleurs élargie, convenant d'une rémunération minimum par secteur dépassant le minimum existentiel.

A l'échelle européenne, il faudrait définir des salaires minima échelonnés par pays, le revenu moyen national servant à chaque fois de valeur de référence. La liaison avec le potentiel économique national serait ainsi créée. Les pays européens devraient tous envisager comme valeur cible une norme minimale nationale s'élevant à 60 % du salaire moyen national, avec un objectif intermédiaire de 50 % du salaire moyen national.

Ceci donnerait parallèlement naissance à un projet d'harmonisation des conditions de vie européen commun qui offrirait des approches identificatrices pour l'idée européenne sans priver la politique nationale de ses marges de développement. Ce concept de salaire minimum pourrait être associé à un élan socio-politique important, à savoir l'élimination ou la réduction des différences de salaire entre les sexes, sans parler de l'effet economico-politique positif d'une

politique de salaire minimum consistant en une stabilisation de la demande intérieure.

5. Politique de l'Etat-providence dans le système des Etats concurrents

Les Etats-providence européens sont eux aussi soumis à une pression depuis le début des années 1990, dans le contexte d'une idéologie sociale transformée et de différents facteurs tels que le chômage massif, les déficits budgétaires et les changements démographiques. Dans l'esprit d'une philosophie de l'offre, le retrait de l'Etat, et notamment de l'Etat-providence, est censé activer les incitations à la performance et encourager les forces de la croissance. En résultat, tous les pays européens ont entrepris des réformes de leurs systèmes de santé, de retraite et de marché du travail qui ont entraîné une réduction considérable des prestations sociales pour les citoyennes et citoyens. Dans les systèmes de santé, les catalogues de prestations ont été revus à la baisse tandis que dans le même temps, les paiements complémentaires et les paiements assurés par les patients eux-mêmes ont été relevés. Dans les systèmes de retraite, les conditions d'obtention et les formules de calcul des retraites ont été modifiées. En résultat, le niveau relatif des retraites et les taux des allocations de remplacement de revenus ont été nettement abaissés, processus qui s'intensifiera encore considérablement dans les prochaines décennies à la suite des réformes des retraites déjà décidées. Dans les assurances chômage, la durée de perception et les taux des allocations de remplacement de revenus ont également été réduits. Il y a eu des contractions particulièrement dures pour les chômeurs de longue durée.

Le système intérieur européen des Etats concurrents renforce les spirales descendantes des prestations sociales. La réduction des dépenses au titre de l'aide sociale, qui sont en moyenne de l'ordre de 30 % du produit intérieur brut en Europe, est censée accroître la compétitivité à l'inter-

national. Dans les années 1970 et 1980, les dépenses au titre de l'aide sociale augmentaient à un rythme supérieur au produit national. Le taux des prestations sociales qui mesure la part du montant des dépenses sociales dans le revenu global de l'Etat progressait donc partout. Plus les Etats étaient riches, plus leur taux de prestations sociales était élevé, et ce rapport était statistiquement très élevé (coefficient de détermination de 80 %). Depuis les années 1990, ce rapport s'affaiblit toutefois en Europe. Les Etats qui affichaient un taux de prestations sociales très élevé dans la comparaison européenne comme la Suède, le Danemark, la Finlande et les Pays-Bas ont réduit leur système d'Etat-providence. Leurs taux de prestations sociales ont en partie nettement baissé mais en Scandinavie, ils continuent néanmoins de se situer nettement au-dessus de la moyenne de l'Europe occidentale. Les économies en phase de rattrapage comme l'Irlande et l'Espagne ayant découplé leur système d'Etat-providence de la croissance économique, leurs taux ont nettement diminué. Et l'on observe un phénomène similaire dans les Etats d'Europe centrale et orientale, notamment dans les trois Etats baltes, en Slovaquie et en Pologne.

Lorsque les Etats découplent les dépenses engagées au titre de l'Etat-providence de la croissance économique et qu'ils les rabaisent pour obtenir des avantages dans la concurrence intérieure européenne, on peut qualifier cette pratique de politique de dumping social. Cette politique recèle de grands risques de contagion. Dans le domaine des Etats-providence, on peut donc dire que sans une coordination des politiques, le dumping social continuera de se propager sur la scène européenne.

Dans un nouveau modèle économique et social européen, il faudrait briser la logique du système des Etats concurrents par une politique de re-régulation à l'échelle européenne, dans ce champ politique également.

Il conviendrait de créer un pacte de stabilité sociale pour les Etats-providence européens

dans lequel il serait convenu que la taille de l'Etat-providence est couplée au niveau de développement économique des Etats respectifs. Il existe quatre clubs d'Etats dans l'UE – en fonction de leur revenu par tête. Il faudrait définir pour chaque club une fourchette, un corridor de taux de prestations sociales. Le club des plus riches aurait un corridor plus élevé que le club des pays plus pauvres. Les Etats en phase de rattrapage économique migreraient d'un corridor inférieur vers un corridor plus élevé.

La détermination de ces corridors permettrait d'atteindre les objectifs suivants :

- Il serait mis un terme à la politique de dumping social. Les Etats ne pourraient pas obtenir d'avantages concurrentiels grâce à un taux de prestations sociales inférieur à la moyenne par rapport à leur niveau de revenu.
- Les économies nationales à plus faible développement ne seraient pas dépassées économiquement par cette forme de régulation socio-politique. Elles n'auraient qu'à fournir le niveau de prestations sociales qu'elles peuvent se « permettre » d'après leur niveau de revenu.
- Les taux de prestations sociales se rapprocheraient au sein de l'UE, à la suite du processus de rattrapage économique des pays à plus faible développement ; les dépenses au titre de la couverture vieillesse, maladie, incapacité de travail et chômage ne s'harmoniseraient pas seulement relativement, mais aussi dans l'absolu. Les corridors des groupes à revenus inférieurs et moyens évolueraient vers le haut.
- A l'échelle européenne, la régulation quantitative de la politique sociale se limiterait d'abord au minimum, une redistribution des revenus entre les Etats membres ne serait pas prévue. Les valeurs agrégées (taux des prestations sociales) étant les seules à être régulées, l'autonomie des Etats de l'UE au sens du principe de subsidiarité ne serait dans un premier temps pas affectée par la venti-

lation des dépenses sociales entre les différentes prestations (retraites, maladie, chômage, soutien des familles).

La concrétisation de ce concept de régulation briserait le régime néolibéral des Etats concurrents dans le domaine de la politique en matière d'Etat-providence. Une politique d'harmonisation économique et sociale s'accomplirait sur la voie du progrès, dans l'esprit du pacte de stabilité social. Cela permettrait de juguler d'emblée les stratégies de dumping telles que les pratiquaient l'Irlande et l'Espagne dans l'ancienne UE et telles que les poursuivent les trois Etats baltes et la Slovaquie dans le groupe des nouveaux Etats membres. Dans une perception élargie de la politique sociale, les missions d'éducation relèvent également de l'Etat-providence. L'approche du corridor pourrait être aussi appliquée aux dépenses d'éducation. On pourrait en outre définir des standards qualitatifs minima pour le droit d'accès à l'éducation, à la culture et aux médias dans l'UE. Il convient dans cette perspective de citer en tout premier lieu le droit à une éducation et à une formation (continue) gratuites, des crèches jusqu'aux universités en passant par l'accompagnement professionnel.

Lors de la mise en œuvre du modèle du corridor, il faut veiller à ce que ce soient les valeurs nettes et non les valeurs brutes qui soient retenues lors du calcul du taux des prestations sociales. Ceci est nécessaire car les Etats grèvent les prestations sociales d'impôts et de taxes à des taux différents. Les dégrèvements prévus dans le système fiscal à des fins socio-politiques, comme les abattements pour enfants à charge par exemple, devraient du reste être également pris en compte lors du calcul des dépenses sociales.

L'aspect qualité des prestations sociales doit par ailleurs être aussi pris en considération. La qualité des prestations d'un système de retraite dépend sans aucun doute du montant quantitatif des prestations et du taux des allocations de remplacement de revenus perçu. La qualité des prestations

est en conséquence directement liée à leur quantité. Il en va de même pour l'assistance chômage, l'aide sociale et les prestations familiales (crèches, jardins d'enfants, congé parental et allocations familiales).

La couverture santé est une prestation sociale pertinente pour laquelle ce rapport quantité-qualité ne vaut qu'avec certaines restrictions. Dans ce domaine aussi, on ne peut évidemment parvenir à une qualité élevée (par exemple de l'infrastructure des hôpitaux et des cabinets médicaux ou du niveau de formation des personnels de santé) sans des ressources financières élevées de ce secteur. On peut toutefois obtenir en partie la même qualité de couverture avec des charges financières différentes, par exemple en prescrivant des médicaments génériques au lieu de médicaments encore protégés par un brevet. A qualification égale, la rémunération des personnels spécialisés peut également varier selon les pays qui ont un revenu par tête similaire, comme c'est par exemple le cas entre l'Allemagne d'un côté et le Danemark et la Suède de l'autre.

Ces problèmes pourraient être corrigés dans le modèle du corridor s'il était complété par des indicateurs sectoriels. Dans le secteur de la santé, ces indicateurs pourraient être par exemple la densité de lits d'hôpitaux, la densité de médecins, les équipements d'infrastructure des hôpitaux, la durée de formation des personnels, l'espérance de vie, le taux de mortalité des nouveaux nés etc. Au niveau de l'OCDE et de l'EU, de premiers débats sont engagés depuis quelques années au sujet des indicateurs appropriés pour effectuer une analyse comparative de la qualité des systèmes. Un modèle du corridor élargi pourrait inclure les conclusions de ces études.

En dépit de ces relativisations du rapport quantité-qualité dans le secteur de la santé, il ne faut pas oublier que le rapport quantitatif entre le niveau de développement des Etats et les dépenses qu'ils engagent dans le secteur de la santé est extrêmement étroit. Des calculs ont révélé des taux de

détermination de plus de 70 % pour 1998 et 2004. Avec des dépenses de santé relatives supérieures, de meilleurs hôpitaux, des personnels davantage spécialisés qui perçoivent également des revenus supérieurs, avec des médicaments, des thérapies et des techniques chirurgicales plus spécifiques, les Etats plus riches atteignent un niveau de couverture supérieur en termes de qualité. S'il fallait réaliser ces objectifs avec un volume financier nettement plus faible, les valeurs de corrélation mentionnées ne seraient pas si élevées. Il en résulte que le rapport entre la qualité de la couverture santé et la quantité des dépenses de santé est extrêmement étroit.

6. La politique de l'Union européenne en matière de marché du travail

La réorientation de la politique économique s'impose comme une priorité pour combattre efficacement le chômage en Europe (cf. chapitre 2). Les mesures politiques en matière de marché du travail et les réformes structurelles ne peuvent être porteuses que dans un contexte macroéconomique favorable, visant à surmonter la faiblesse économique existante. Pour améliorer sa position concurrentielle à l'international, l'Europe doit, sur cette base, s'engager aux côtés de ses concurrents mondiaux dans une lutte pour la qualité, et non dans une course aux salaires et aux standards sociaux les plus bas. L'Europe doit se souvenir des atouts qui sont les siens et qui résident dans la haute qualité de ses produits et services, dans sa main-d'œuvre bien formée et dans ses contrats de travail réguliers incluant une protection sociale.

C'est pourquoi les approches positives d'une politique active et préventive en matière de marché du travail doivent être mises en avant dans la politique de l'UE en matière de marché du travail :

Des mesures politiques actives en matière de marché du travail s'imposent pour intégrer un nombre croissant de personnes sur

ce marché et contrecarrer une fracture dans le marché du travail. La promotion individuelle doit permettre de créer des passerelles entre le chômage et l'emploi. Les personnes doivent également pouvoir quitter et (ré)intégrer la vie active à différentes phases de leur vie.

Il faudrait également des mesures destinées à promouvoir les groupes défavorisés sur le marché du travail, et des accents en ce sens dans la politique nationale en matière de marché du travail. Il convient dans cet esprit de centrer les mesures politiques en matière d'emploi sur les groupes cibles spécifiques que les mutations structurelles défavorisent particulièrement en termes de chances sur le marché du travail. Dans le contexte de la politique européenne de l'emploi, il faut également s'efforcer de définir des consignes ambitieuses pour enrayer les préjudices apparaissant sur le marché du travail et lors de l'accès à la formation.

Afin d'éviter les « pièges de la précarité », des initiatives nationales et européennes destinées à améliorer la situation juridique des contrats des nouvelles formes d'emploi sont de surcroît nécessaires pour assurer aux contrats de travail atypiques le même standard en matière de droit du travail et de protection sociale que les contrats de travail dits normaux, et pour empêcher la marginalisation croissante par l'exclusion du marché du travail régulier. La protection des contrats de travail atypiques et précaires à l'échelle européenne est indispensable pour empêcher une nouvelle érosion des standards sociaux.

Tout ceci implique bien entendu un concept directeur stratégique de la politique en matière de marché du travail qui considère l'amélioration de la qualité du travail comme son objectif central. De meilleures consignes européennes sur le travail à temps partiel, le travail à durée déterminée, le travail temporaire, le temps de travail, la protection contre le licenciement, le règlement des allocations de remplacement de revenus en cas de chômage et des mesures préventives et actives en

matière de marché du travail doivent permettre de réguler les marchés du travail de manière à combattre les « pièges de la précarité » et les « pièges de la pauvreté ».

Dans les faits, c'est toutefois le concept directeur inverse, synonyme de dérégulation et de flexibilisation grandissantes, qui s'est imposé ces derniers temps dans l'UE et ses Etats membres, et qui est responsable des tendances croissantes à la précarisation des marchés du travail. L'objectif politique qui consistait à créer un standard social élevé dans toute l'UE par le biais de standards sociaux minima et à protéger les droits des travailleurs face aux effets négatifs du marché intérieur progressif a été de plus en plus abandonné. L'élaboration d'un cadre réglementaire socio-politique indépendant dans l'UE est actuellement repoussée une nouvelle fois à un avenir lointain pour être remplacée de plus en plus par des règlements non coercitifs, comme le montre l'exemple du débat sur la responsabilité sociale des entreprises (Corporate Social Responsibility) lorsque celle-ci est essentiellement instrumentalisée comme instrument de marketing par les grands groupes.

Les modestes consignes de protection sociale obligatoires existantes sont elles-mêmes soumises à une pression nivellatrice grandissante. Le dernier exemple n'est autre que l'accord trouvé lors du Conseil des ministres du travail du 9 juin 2008 sur un avant-projet de directive visant à modifier la directive sur le temps de travail. Cet avant-projet reste bien en dessous des exigences formulées par le Parlement européen le 11 mai 2005, le renoncement « volontaire » des salariés au respect de la durée maximale hebdomadaire de travail restant fondamentalement intact par la voie de l'« opt out ». S'y ajoute la division des services de garde en périodes actives et inactives, avec pour conséquence le fait qu'à l'avenir, la partie inactive du temps de garde ne sera plus obligatoirement comptée comme temps de travail.

L'emploi et le détachement transfrontaliers des salariés deviennent en outre de plus en

plus un secteur clé de la politique sociale européenne. Le phénomène migratoire croissant, la libre circulation des travailleurs et la liberté illimitée des services menacent le modèle social européen si les intérêts et les droits acquis des salariés ne reviennent pas au centre de la politique de l'UE, mais qu'ils restent le jouet d'une politique néolibérale sur le marché intérieur. Dans ce contexte, les Etats membres sont appelés à renforcer le contrat de travail standard selon leurs usages nationaux et à veiller à ce qu'il soit le moins possible contourné par des formes d'emploi atypiques. La création d'un concept européen de travailleur serait par exemple un premier pas dans la bonne direction. L'entière compétence de décision et les possibilités de contrôle des Etats membres en vue de combattre les tentatives de contournement doivent en tout cas être préservées afin d'éviter le dumping social.

Nous avons besoin de standards minima communs définissant les conditions de travail en Europe. Il est essentiel que ces standards minima n'existent pas seulement sur le papier, mais que leur mise en œuvre et leur réalisation soient garanties. Il faut pour ce faire des syndicats puissants et présents dans les entreprises.

Au lieu d'un moratoire dans la législation sociale de l'UE comme le demandent les fédérations patronales européennes, c'est bien davantage un programme offensif en faveur d'une législation sociale européenne qui s'impose de toute urgence.

Il s'agit notamment à court terme de procéder à une :

- amélioration de la directive européenne sur le temps de travail qui ne remette pas en question la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes relative au service de garde, qui limite l'extension de la période d'application aux règlements d'exception des conventions collectives et qui mette fin au sapelement de la limite supérieure de la durée de travail hebdomadaire par des conventions « volontaires » individuelles (connues sous le nom d'opt-out individuel).

- révision de la directive européenne sur le détachement des travailleurs dans l'objectif d'appliquer rigoureusement et sans conteste le principe du lieu de travail et de pouvoir imposer légalement des conditions de travail et de rémunération égales pour un travail égal fourni au même endroit.

7. Les droits des salariés et la démocratie industrielle dans l'UE

La préservation et le développement des droits des salariés et de la démocratie industrielle dans l'UE sont un élément indispensable et un pilier central du modèle social européen.

L'Union européenne a créé entre-temps, dans le domaine du droit du travail individuel et collectif, un socle de standards sociaux (minima) et de droits en matière de politique du travail qu'il s'agit de stabiliser contre la pression des forces néolibérales, d'adapter aux nouveaux défis et de continuer à développer.

Au sein de l'ensemble des différentes directives européennes qui garantissent (ou doivent garantir) les droits de consultation et de participation des salariés dans l'Union européenne ou à l'intérieur de l'espace économique européen, la directive relative à la constitution de Comités d'entreprise européens (CEE) entrée en vigueur en 1994 et la directive relative à la cogestion dans les sociétés européennes (SE) transposée dans le droit national en 2004 acquièrent une importance particulière.

7.1. Comités d'entreprise européens

Les comités d'entreprise européens constituent un pivot de l'europanisation progressive de la défense des intérêts dans les entreprises et de la politique syndicale en raison de leur multiplication et des potentiels qu'ils recèlent pour la participation et la représentation des intérêts des salariés à l'échelle transnationale au sein des groupes.

Le nombre des entreprises en mesure d'être dotées d'un CEE est passé à 2200 à la suite de l'élargissement vers l'Est de l'UE. Parmi les plus de 800 comités d'entreprise européens actuellement constitués, 500 environ ont des filiales dans les PECO. Avec l'élargissement vers l'Est de l'UE, l'insuffisance de couverture a parallèlement encore grandi. Elle est tempérée par le fait que des comités d'entreprise européens ont pu être établis jusque-là notamment dans les grands groupes opérant en Europe et que ces CEE représentent actuellement 60 % des personnels potentiellement comptables (par rapport aux entreprises en mesure d'être dotées d'un CEE).

Parmi les prémices qualitatives, on peut souligner en quelques mots les conclusions des expériences faites jusque-là :

Aucun CEE ne ressemble à un autre. Un grand nombre de CEE stagne au niveau de CEE « symbolique » ou passif ; la pratique reste en dessous des exigences, droits et possibilités des conditions minima subsidiaires de la directive. Un nombre non négligeable de CEE concorde plus ou moins avec ces conditions et est en mesure de produire – dans une mesure limitée – une « valeur ajoutée européenne » au niveau de la politique de représentation des intérêts. Et pour finir, un nombre notable de CEE a acquis la stature d'acteurs transnationaux, à même d'exiger ou d'exploiter pleinement et activement les droits et possibilités d'information et de consultation régulière légaux ou consignés dans les conventions.

Comparées aux objectifs officiels du législateur européen et aux motifs d'une information et d'une consultation régulières formulés explicitement dans la directive, les possibilités d'action et la pratique d'un (trop) grand nombre de CEE restent nettement déficitaires. S'il veut enfin satisfaire ses propres exigences associées à la directive de 1994, le législateur européen est sollicité en la matière pour remédier aux faiblesses de la directive sur les CEE et procéder à une révision de la directive qui aurait dû avoir lieu depuis longtemps. Les

dispositions plus complètes et plus précises sur l'information et la consultation figurant dans les directives européennes plus récentes (relatives à l'information et à la consultation, et à la participation des salariés dans les SE) rendent à elles seules un ajustement opportun et politiquement impératif.

Les exigences centrales sont :

1. l'amélioration de la pratique et des possibilités de travail des CEE ; compte tenu de la rapidité des décisions entrepreneuriales, une seconde réunion annuelle régulière du CEE est nécessaire, y compris le droit à une réunion interne consécutive et des conditions réglementées pour faire appel à des experts extérieurs et à des représentants syndicaux. La qualité des conditions de travail des CEE doit être améliorée par le droit à des formations et par l'assurance de la mise à disposition d'interprètes,
2. l'adaptation de la directive sur les CEE à la directive sur les SE dans laquelle les notions d'« information » et de « consultation » sont plus clairement définies.
3. L'élargissement du champ d'application de la directive sur les CEE : il convient de rabaisser le seuil minimum requis pour la mise en place d'un CEE à 500 salariés, dont au moins 100 dans deux pays au moins.

L'avant-projet de révision de la directive sur les CEE présenté par la Commission européenne le 2 juillet 2008 ne satisfait pas les exigences de la CES. L'avant-projet tel qu'il se présente jusqu'ici est décevant dans de nombreux points essentiels (baisse des seuils minima, définition de l'information et de la consultation, nombre de réunions, participation des syndicats, formations des membres des CEE) et en ce qui concerne de nombreux autres sujets.

7.2. Société européenne (SE) et fusion transfrontalière

La forme juridique de la société européenne (SE) a été créée en 2001 au terme de plus de trente ans d'âpres discussions,

sous la forme d'une ordonnance sur les questions de droit de société directement applicable dans toute l'Europe et d'une directive relative à la cogestion et à la participation qui devait être mise en œuvre jusqu'en 2004. Le concept de base de la directive est l'institution d'un groupe spécial de négociation (GSN) côté travailleurs, qui négocie avec les organes de direction des sociétés en cours de constitution sur la cogestion et la participation au sein de la SE et qui est soutenu dans sa position de négociation par le fait qu'en cas d'échec, une solution minimum s'applique par laquelle sont assurés non seulement un minimum d'information et de consultation mais aussi, sous certaines conditions, la cogestion au sein du conseil de surveillance ou du conseil d'administration.

Savoir si la SE est un modèle à succès du point de vue des travailleurs reste un point encore controversé. Il faut évaluer positivement le fait que les droits des personnels étrangers soient améliorés. Mais ceci se fait au détriment du nombre de sièges des représentants des travailleurs nationaux. La participation dans l'entreprise est en principe peu marquée. Ceci pourrait être amélioré dans le cours des négociations. Mais celles-ci ne sont pas faciles pour les travailleurs siégeant dans le groupe spécial de négociation (GSN) si l'on songe que les directoires se font conseiller par des cabinets d'avocats internationaux à chaque étape.

Il est frappant de voir que ce sont surtout les entreprises allemandes qui s'intéressent à la SE tandis qu'en Grande-Bretagne par exemple, l'intérêt pour la constitution de sociétés anonymes européennes est extrêmement faible. La participation garantie des salariés a un effet dissuasif dans ce pays. On est également frappé de constater que de plus en plus de sociétés sans salariés et sans cogestion sont créées « en réserve ». Il reste à voir si la mise en place d'un GSN en vue de protéger les intérêts des travailleurs aura bien lieu ultérieurement dans ces sociétés comme cela doit se faire, selon l'avis des représentants les plus fervents de ces pratiques, lorsque des salariés seront embauchés.

Une directive relative aux fusions transfrontalières se fondant sur le modèle de la SE a été adoptée en 2005 et mise en œuvre un an plus tard par le législateur allemand. La garantie des droits de cogestion et de participation des travailleurs lors des fusions transfrontalières s'inspire certes du modèle de négociation de la SE, mais elle se situe qualitativement encore en dessous de la garantie de la position des travailleurs dans la SE. Le seuil de garantie de la cogestion (part des travailleurs touchés par la cogestion sur l'ensemble des travailleurs concernés par la fusion) a d'une part été relevé de 25 % à 33 + 1/3 %. D'autre part, les directions des entreprises souhaitant la fusion peuvent se limiter à appliquer la réglementation légale « par défaut », sans négociations. Si la société née de la fusion est supprimée dans un Etat membre sans cogestion d'entreprise, à la suite d'une nouvelle fusion en une société nationale de cet Etat membre, la cogestion d'entreprise prend fin après un délai d'expiration de trois ans – une possibilité de se soustraire à la cogestion.

Il est indispensable à court terme de satisfaire les exigences suivantes :

- La création de sociétés européennes sans salariés doit être interdite puisque la garantie de la cogestion l'exige. Si la CJCE ne confirme pas cette conception juridique, la directive devra être amendée.
- Lors de fusions transfrontalières, les droits des personnels doivent être garantis par une convention de participation en cas de modifications structurelles ultérieures.
- Lors du transfert transfrontalier d'un siège social, il faut empêcher autant que possible toute perte des droits de cogestion et de participation. Si la jurisprudence n'y suffit pas, une ordonnance sera nécessaire.

7.3. Perspectives de la démocratie industrielle en Europe

Il existe des traditions de démocratie sociale en entreprise très différentes dans les Etats

membres de l'UE. Ceci a pour conséquence que les différents mouvements syndicaux nationaux gèrent de manière très différente les possibilités de cogestion offertes par la directive sur les CEE, par la directive sur les SE et par la directive européenne relative à l'information et à la consultation.

Si ces différences reposent sur des restrictions légales de la liberté syndicale – comme dans de nombreux PECO (cf. partie 4), des initiatives s'imposent d'urgence pour éliminer cette violation des droits sociaux fondamentaux.

Si, par delà les directives, ce sont les syndicats européens eux-mêmes qui portent la responsabilité de ces déficits, le mouvement syndical doit trouver de lui-même des forums et des formes pour pouvoir développer des stratégies permettant de remédier à ces manques. On peut citer par exemple les différences dans la mise en œuvre de la directive sur les CEE, dans les résistances à l'encontre des CEE, dans le comportement des syndicats nationaux face à l'importance des CEE et dans la pratique politique des CEE. Pourquoi plus de la moitié des CEE n'atteint même pas le niveau de coopération autorisé formellement par la directive ? Pourquoi les syndicats nationaux coopèrent-ils si différemment avec les CEE ? Il faut également réfléchir au rôle que les CEE doivent avoir dans le contexte de la stratégie syndicale européenne, par exemple dans la politique européenne en matière de conventions collectives.

Afin d'engager un débat européen sur ces problèmes et sur les expériences faites avec les différentes cultures de la démocratie sociale dans les Etats membres, il conviendrait de renforcer la coopération sur ce terrain politique au sein de la Confédération européenne des syndicats (CES) et des fédérations syndicales européennes. Les syndicats européens se mettraient d'accord sur des lignes directrices communes et entameraient un processus de communication intensif sur les exemples positifs de la démocratie industrielle dans leurs nations

respectives. Les expériences de la mise en œuvre de la directive sur l'information et la consultation, de la directive sur les CEE et de la cogestion dans les sociétés anonymes européennes devraient également être incluses dans ces échanges. Le travail de coordination assuré par la Fédération européenne des Métallurgistes (FEM) dans le domaine des CEE est à cet égard un exemple de réseau particulièrement réussi. L'apprentissage de la politique et le transfert des politiques pourraient ainsi permettre de développer progressivement les premières approches d'une culture européenne plus étroite de la démocratie sociale, pouvant déboucher sur des standards minima européens pour la cogestion en entreprise et surmonter les déficits indiqués dans le domaine des CEE.

8. Le déclin du droit européen: de la primauté des libertés du marché face au droit du travail et au droit social dans les derniers jugements de la CJCE

Le long débat autour de la constitution européenne et, après l'échec de celle-ci, autour du traité fondamental de Lisbonne aurait dû inciter à surmonter le découplage entre l'ordre économique et l'ordre social. Au lieu de cela, c'est le système dual qui est pérennisé, avec d'un côté sa constitution économique européenne néolibérale et de l'autre, les traditions nationales de l'Etat-providence et les mécanismes de protection socio-politiques des Etats membres. Mais ce système dual n'est pas équilibré. Ses difficultés proviennent du fait qu'il accorde la suprématie aux libertés dites fondamentales, c.-à-d. à la « liberté » de circulation des marchandises, à la « liberté » d'établissement, à la « liberté » des services, à la « liberté » de circulation des capitaux, et donc aux libertés du marché. S'il devait entrer en vigueur sans modification, le traité fondamental de Lisbonne pérenniserait cette position de manière quasiment irréversible.

Le choix pathétique des mots (« libertés fondamentales ») doit dissimuler qu'il ne s'agit pas là du tout de droits à la liberté dans la tradition des valeurs fondamentales, mais uniquement de règles contractuelles coercitives certes, mais pures et dures, visant à déréguler le marché européen. La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'est apte qu'à première vue à compenser ce déficit. Les dispositions générales de l'art. 53. de la charte plaçant les libertés dites fondamentales, et donc les libertés du marché, au même rang que les droits de l'homme, les garanties constitutionnelles des droits fondamentaux se trouvent relativisées afin d'être conformes au marché, et ainsi dévalorisées.

La CJCE se fait de plus en plus le précurseur d'une extension pratiquement illimitée des libertés dites fondamentales de l'UE au détriment des garanties centrales du droit constitutionnel national, et ce au plus tard à travers les changements intervenus dans la composition de ses chambres depuis l'élargissement à l'Est de l'UE. Sa jurisprudence vise à mettre directement en compétition les différents niveaux de régulation et à exacerber ainsi la concurrence des règles.

La décision de la CJCE relative à la loi de privatisation de Volkswagen en 2007 fournit déjà un exemple très problématique de ce phénomène. Selon la CJCE, la liberté de circulation des capitaux entre les Etats membres se trouve violée par la « golden share » donnant le droit de vote plural au Land de Basse-Saxe, étant donné que celle constitue soi-disant une restriction de la liberté de circulation des capitaux non imposée par des motifs impérieux d'intérêt général. La CJCE statue sur ce que sont des motifs impérieux d'intérêt général de sa propre autorité, sans y avoir été habilitée par le traité CE. Elle ignore intentionnellement que d'après la loi de privatisation de Volkswagen, les bailleurs de fonds étrangers ne sont pas traités différemment de leurs homologues allemands, et donc qu'ils ne sont pas discriminés.

Les décisions de la CJCE dans les affaires Viking et Laval dans cette même année 2007 attribuent une primauté systématique à la liberté d'établissement (Viking) et à la liberté des services (Laval) devant le droit de grève et l'autonomie en matière de conventions collectives, une fois encore sans justification du traité CE. Dans le cas de Viking, société de ferries finlandaise qui voulait passer sous pavillon estonien, il s'agissait d'une fuite pour se soustraire aux conventions collectives, et dans le cas de Laval, société de BTP lettone, du soutien des syndicats suédois aux salariés travaillant en Suède et payés selon les conventions collectives lettones. Selon la CJCE, les Etats membres ne sont en droit de restreindre la liberté des services et d'établissement que pour des motifs impérieux d'intérêt général. Pour chaque grève et chaque convention collective, la CJCE examine selon sa pure précompréhension sociale, à la charge des Etats membres respectifs, si les motifs sont réellement impérieux. La teneur sociale des conventions collectives ne doit pas peser de manière décisive car selon la Cour, les intérêts des salariés ne sont pas identiques à ceux de l'intérêt général. Le droit de grève et l'autonomie en matière de conventions collectives ne sont pas protégés en soi, mais uniquement pris en considération lors de l'examen des motifs impérieux d'intérêt général et relégués au second plan en conclusion. Dans le cas de Viking, la CJCE va même jusqu'à prétendre que la dignité de l'homme doit être « harmonisée » avec les libertés du marché.

Dans l'affaire Rüffert, la CJCE se réfère à l'arrêt Laval et considère les lois allemandes relatives à la fidélité aux conventions collectives comme une violation de la directive sur le détachement des travailleurs qu'elle restreint à la lumière de la liberté des services. L'arrêt Rüffert prononcé par la CJCE en faveur du détachement de salariés d'une entreprise polonaise dans le contexte du dumping salarial est diamétralement opposé à la récente jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale qui a déclaré la protection du système des

conventions collectives prioritaire dans cette affaire, en raison notamment des avantages évidents que celui-ci a pour le marché du travail et pour les systèmes de protection sociale. Cet arrêt a déjà échoué pour des raisons technico-juridiques puisque dans son zèle à vouloir renverser la loi de Basse-Saxe sur les marchés publics, il avait échappé à la CJCE que le contrat avec l'entreprise polonaise sur lequel il s'agissait de statuer avait déjà été conclu en 2003, alors que la Pologne n'était pas encore membre de l'UE.

L'arrêt prononcé par la CJCE contre le droit de la protection des travailleurs du Luxembourg se situe sur la même ligne. Par son analyse socio-politique unilatérale de tous les arguments potentiels contre les règlements particuliers de la loi luxembourgeoise relative au détachement des travailleurs, la CJCE montre qu'elle interprète la directive sur les services dans un sens extrêmement extensif. Le Luxembourg avait par exemple demandé que les consignes de la directive relative à l'obligation pour l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat et des directives sur le travail à temps partiel et les contrats à durée déterminée soient respectées par les entreprises détachant les salariés, ce qui pouvait être vérifié au cas par cas. Il y avait donc ainsi un double contrôle – l'un assuré par l'Etat effectuant le détachement et l'autre par l'Etat accueillant les salariés détachés. La CJCE considère ceci comme une atteinte irrecevable à la liberté des services. Dans son interprétation de la directive sur le détachement des travailleurs, elle revient à l'époque Bolkestein et ignore les améliorations que le Parlement a imposées par rapport à l'avant-projet initial de la directive sur les services émanant de la Commission.

Avec Viking, Laval, Rüffert et le Luxembourg, la CJCE veut, sans même y être habilitée par le droit européen, mettre des bornes au droit de grève, à l'autonomie en matière de conventions collectives et aux normes protectrices du droit social des Etats membres là même où ceux-ci peuvent

avoir la primauté et demander une protection de par leur constitution nationale. Dans les pays où ces droits et normes protectrices ne se sont développés jusque-là que médiocrement, dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, les gouvernements se voient confortés par la CJCE dans leur politique hostile aux syndicats.

La CJCE, en soi l'organe de l'UE doté de la légitimité démocratique la plus faible et de la plus grande intransparence, s'est créé de sa propre autorité un droit qui n'est plus couvert par les dispositions du traité CE, puisque celui-ci ne dit rien sur le rapport entre les droits fondamentaux et les libertés du marché. La CJCE s'est distinguée comme le précurseur et l'exécuteur rigoureux d'un système économique et réglementaire néolibéral largement soustrait au contrôle des droits fondamentaux. Elle a proclamé en conclusion le primat des libertés du marché face à la réglementation du travail et à l'ordre social des Etats membres, voire même face à la dignité de l'homme qu'il convient d'harmoniser avec les libertés du marché.

Il est étonnant de voir que la Cour de Justice des Communautés Européennes juge ceci opportun à une époque où les doutes envers le projet européen ont augmenté, comme cela a été mis en lumière récemment par le référendum en Irlande, et précédemment lors des consultations électorales en France et aux Pays-Bas. La récente jurisprudence de la CJCE met la loyauté des travailleurs des pays centraux de l'UE à rude épreuve. Il fut en finir avec ces jugements. La fidélité aux conventions collectives doit continuer de rester un pilier socio-politique du droit des marchés publics.

Les actions de résistance suivantes s'imposent :

- Les tensions entre les libertés dites fondamentales et les droits sociaux fondamentaux doivent être résolues au profit des droits fondamentaux. Les droits sociaux fondamentaux doivent se voir accorder la primauté sur les règles de la

concurrence. Ceci doit être assuré impérativement par des harmonisations du droit européen directement en vigueur (droit primaire). Il doit aussi être stipulé obligatoirement dans les traités que l'UE sert non seulement au progrès économique, mais également au progrès social.

- Il convient dans ce contexte de mettre en valeur le principe des « conditions de salaire et de travail égales pour un travail égal sur un même lieu ». La directive sur le détachement des travailleurs doit être modifiée de telle sorte que – lorsqu'il y a application du principe de la règle la plus favorable au salarié – les conditions de travail et de rémunération des salariés détachés soient sans conteste et entièrement conformes au droit du travail et au droit en matière de conventions collectives en vigueur sur le lieu de travail.
- Il faut sommer le Conseil des ministres de l'UE de prendre position à court terme en faveur de ces principes. Le mouvement syndical européen ne peut accepter et n'acceptera pas une poursuite de la politique d'intégration européenne sous des prémices néolibérales, politique qui menace fondamentalement les intérêts de millions de travailleurs européens.
- Indépendamment de cela, les Länder allemands devraient avoir le courage politique, s'ils sont dotés de lois relatives à la fidélité aux conventions collectives, de ne pas faire de la jurisprudence de la CJCE la base de leur action par obéissance anticipatrice. Ils devraient conserver leurs lois relatives à la fidélité aux conventions collectives, interpréter les arrêts de la CJCE uniquement au cas par cas, risquer une épreuve de force avec la CJCE dans de nouveaux cas et contribuer ainsi à une politisation systématique de la discussion. L'arrêt Ruffert n'a d'effet contraignant que dans le Land de Basse-Saxe. Il ne touche pas directement les autres Länder comme par exemple le Land de Berlin dont la loi relative à la fidélité aux conventions collectives a

encore recueilli l'approbation explicite de la Cour constitutionnelle fédérale en 2006. Un refus d'obéissance à l'échelon du gouvernement allemand soutiendrait parallèlement la Cour constitutionnelle fédérale dans son action pour défendre les droits fondamentaux allemands contre le traité fondamental dans les recours constitutionnels pendants.

On ne peut séparer le débat autour des droits fondamentaux et des libertés dites fondamentales de la discussion sur la démocratisation de l'UE. Une réforme fondamentale des institutions européennes s'impose. Il n'est plus acceptable que les contours entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif restent flous dans la Commission européenne. Le projet européen mérite une division des forces clairement définie, prenant en compte le principe de démocratie. Le gouvernement de l'UE doit être élu par le parlement et être responsable devant celui-ci. Le Parlement européen doit obtenir un droit d'initiative véritable, dépassant les anciennes possibilités d'opposition, dans la législation.

Il convient de refuser la « compétence d'harmonisation du traité » figurant à l'art. 352 du traité fondamental. L'art. 352 habiliterait l'UE à supplanter la législation d'un Etat membre par décision du Conseil, avec l'approbation à la majorité simple du Parlement européen, sans autre modification des traités européens, partout où l'UE n'a actuellement encore aucune compétence réglementaire. Elle contredirait à son tour fondamentalement la séparation des pouvoirs et le principe de démocratie en supprimant le contrôle parlementaire dans les Etats membres. Une clause d'habilitation de cette nature doit se heurter à la résistance des syndicats.


Perspectives : non pas moins, mais davantage d'Europe et surtout sous une forme différente !

L'analyse de la constitution économique et sociale de l'UE et de la jurisprudence de la CJCE a montré que cette forme d'aménagement de l'Union européenne est en train de porter atteinte à bien des égards, et

parfois fondamentalement, aux intérêts des travailleurs. L'intérêt déclinant de la population pour l'UE s'accompagne d'une perte de confiance des salariés dans le pouvoir de protection sociale de l'UE. Leur défiance repose sur l'expérience personnelle qu'ils ont faite et qui leur a montré que dans son orientation actuelle, l'UE favorise le dumping salarial et social et qu'elle n'est plus en mesure de créer le plein temps. Elle ne se fonde pas justement sur des « déficits d'information » au sujet de l'intégration européenne, ni sur des reliquats d'une conscience des citoyennes et citoyens encore marquée par l'appartenance nationale.

Notre critique est centrée sur la tentative qui est faite de conférer à la politique économique et sociale de tendance néolibérale le rang de constitution sous la forme des traités de l'UE, et de lui donner par là même un caractère quasiment pérenne. La structure de la constitution économique et sociale décrite fait partie intégrante des traités de l'UE depuis 1993. Elle a été également incluse sous cette forme dans le traité constitutionnel et dans le traité de Lisbonne. Les traités de l'UE dépassent ainsi largement la portée politique des constitutions nationales des Etats membres. Aucun Etat membre de l'UE ne possède de constitution dans laquelle l'orientation de la politique monétaire et fiscale soit consignée. Aucun Etat ne se fonde – par ancrage dans son droit constitutionnel - sur un système de fédéralisme concurrentiel. Imaginez qu'en Allemagne, les seize Länder puissent fixer de manière autonome le montant des impôts sur les entreprises, des cotisations sociales et des salaires ! Nous n'accepterions pas la destruction de l'homogénéité des conditions de vie qui s'ensuivrait, ni les spirales descendantes socio-économiques. Mais ce que nous n'autoriserions pas dans notre pays est justement la réalité dans l'UE depuis 1993. La Commission européenne et la CJCE misent précisément sur cette concurrence des règles.

La définition unilatérale des traités de l'UE viole les consignes contenues dans les



constitutions de nombreux Etats membres et leurs barrières de protection socio-politiques. Au lieu de concevoir un traité se limitant à définir les organes de l'UE et à en réglementer les compétences et processus décisionnels, le traité fondamental donne quasiment le rang de constitution à la politique économique néolibérale en considérant unilatéralement la BCE à la lutte contre l'inflation et en axant unilatéralement la politique financière sur la consolidation budgétaire. Le système des Etats concurrents avec ses incidences négatives sur la politique salariale, sociale et fiscale prend lui aussi quasiment un caractère pérenne à travers le traité.

Les majorités qui se forment dans les Etats membres à la suite des élections sont pratiquement accessoires si la politique des gouvernements est déjà prescrite dans ses éléments fondamentaux par les traités de l'UE. Ceci peut avoir pour conséquence que les modèles constitutionnels et sociaux comme celui de la République fédérale d'Allemagne perdent leur caractère à l'issue ouverte et qu'en dépit de leur constitution économique neutre, ils soient contraints à long terme de suivre le modèle néolibéral.

C'est là que réside un déficit démocratique central de l'UE. Ses traités restreignent tellement la marge d'action des parlements et gouvernements démocratiquement élus des Etats membres – quelles que soient les valeurs définies dans leur droit constitutionnel – par des consignes sur le contenu de la politique économique et par des règles du jeu structurelles en matière de politique salariale, sociale et fiscale, que même des glissements politiques conséquents dans les Etats membres ne peuvent plus influencer la politique de ces derniers.

Le scepticisme grandissant envers l'UE révèle que les conséquences résultant de la constitution économique et sociale suscitent un malaise croissant chez les citoyennes et citoyens de l'UE. La population ressent le résultat de ces processus et notamment l'inégalité flagrante dans la répartition des

revenus comme une injustice. Elle réclame un équilibre des antagonismes sociaux et une assurance solidaire pour les pauvres et les personnes dans le besoin. Les idéologues néolibéraux au contraire qualifient les systèmes d'assurance solidaires d'« assistanat de confort » que l'on ne peut plus se permettre selon eux sous la prétendue pression de la mondialisation. Ils ignorent intentionnellement qu'avec ses exportations excédentaires, l'Allemagne est justement le moteur et non la victime de la politique de dumping salarial, fiscal et social.

On ne doit pas non plus passer sous silence dans ce contexte le fait que les tendances croissantes à la discrimination des étrangers et l'importance grandissante des partis d'extrême droite dans de nombreux Etats de l'UE sont dues notamment à ces problèmes socio-économiques.

Après l'échec des référendums en France, aux Pays-Bas et en Irlande, l'UE devrait finir par abandonner la politique incontestée du « on continue sur la même voie » et mener un débat social à l'échelle de l'Europe sur l'avenir de l'Union. Ce débat devrait aboutir à un nouveau traité de l'UE dans lequel l'orientation du contenu de la politique sociale dont doivent répondre les gouvernements membres élus démocratiquement soit traitée de manière à en laisser l'issue ouverte. Les politiques monétaire et fiscale doivent être dégagées de leurs entraves et acquérir une marge de manœuvre permettant une politique axée sur la croissance et l'emploi. Dans la politique salariale, sociale et fiscale, les pratiques de dumping doivent être interdites par des réglementations à l'échelle européenne.

Notre réponse à la dynamique inhérente au système des Etats nationaux concurrents ne peut consister en la formule « davantage d'Etat national, moins d'Europe ». Au contraire : nous avons besoin de davantage d'Europe, mais sous une forme différente, ce qui demande cependant un nouveau système de régulation de la politique économique et sociale en Europe. En d'autres termes : une politique assurant un avenir

au modèle social européen alternatif décrit dans ce manifeste.

Ceux qui restent au contraire fixement attachés au néolibéralisme mettent en péril le processus d'intégration européen et contribuent au retour du nationalisme et du protectionnisme. Et ceux qui génèrent le dumping salarial, social et fiscal ne doivent pas s'étonner que les peuples européens s'abordent avec une méfiance croissante au lieu d'aller les uns vers les autres. Un modèle social européen bâtirait des passerelles là où des fossés se creusent actuellement. Ce n'est que par la réalisation d'une Europe démocratique et sociale que le risque d'une distanciation croissante des citoyennes et citoyens par rapport à l'idée européenne pourra être surmonté.

