

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Studie Nr. 10

Labour Markets and Employment Policy in the European Union

**Contributions by Alain Lipietz, Martin Seeleib-Kaiser, Hans-
Wolfgang Platzer, Gerda Falkner, Andreas Aust/Hans-Jürgen
Bieling/Jochen Steinhilber/Stefan Tidow, Michael Barrat Brown,
Frieder Otto Wolf, Joachim Denking, Europäischer
Metallgewerkschaftsbund and Nikos Kotzias**



FEG am Institut für Politikwissenschaft des Fachbereichs
Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der Philipps-Universität Marburg

FEG Arbeitspapiere

- Nr. 1:** Frank Deppe, Zur Diskussion über die Entwicklung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen in der EG unter dem Einfluß des "Binnenmarktes '92". Vorläufige Informationen und Überlegungen, (Februar 1990) UKB 10 DM (vergriffen)
- Nr. 2:** Hans-Ulrich Deppe/Uwe Lehnhardt, Gesundheitswesen zwischen supranationalen Politikstrukturen und einzelstaatlicher Regelungskompetenz. Zu einigen gesundheitspolitischen Aspekten der westeuropäischen Integration, (Mai 1990) UKB 6 DM (vergriffen)
- Nr. 3:** Peter Imbusch, 1992. Die Folgen der Vollendung des EG-Binnenmarktes für europäische und außereuropäische Migranten, (Januar 1991) UKB 7 DM (vergriffen)
- Nr. 4:** Frank Deppe/Klaus-Peter Weiner (Hrsg.), Die Perspektive der Arbeitsbeziehungen in der EG und die soziale Dimension des Binnenmarktes '92, (März 1991) UKB 10 DM
- Nr. 5:** Robin Jacobitz, Antonio Gramsci - Hegemonie, historischer Block und intellektuelle Führung in der internationalen Politik, (August 1991) UKB 7 DM (vergriffen)
- Nr. 6:** Europa im Umbruch - Neue Dimensionen der Politik, (März 1992) UKB 12 DM (vergriffen)
- Nr. 7:** Hans-Jürgen Bieling, Brita Bock, Frank Deppe, Karen Schönwälder, Migration, Arbeitsmarkt, Regulation - unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsmarktes in Hessen, (Januar 1993) UKB 15 DM
- Nr. 8:** Michael Felder, Die Problematik europäischer Industriepolitik am Beispiel JESSI, (Januar 1993) UKB 13 DM
- Nr. 9:** Frank Deppe/Klaus Peter Weiner, The "1992 Single Market" - National Labour Relations and Trade Unions in Western Europe, (Marburg/Lahn 1992)
- Nr. 10:** Frank Deppe/Michael Felder, Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), (September 1993) UKB 15 DM
- Nr. 11:** Ho Geun Lee, Regulationstheoretische Überlegungen zur Krise der EG, (Januar 1994) UKB 13 DM (vergriffen)
- Nr. 12:** Gudrun Hentges/Karen Schönwälder (Hrsg.), Zukunftsprojekt Europa: Die abgeschottete Union?, (Januar 1994) UKB 15 DM (vergriffen)
- Nr. 13:** Dorothee Bohle, Europäische Integration und Frauenforschung in Deutschland. Eine kommentierte Literaturübersicht, (September 1994) UKB 10 DM (vergriffen)
- Nr. 14:** Thorsten Schulten, "European Works Councils" - New Forms of European Labour Relations Regulation?, (März 1996) UKB 10 DM
- Nr. 15:** Hans-Jürgen Bieling, Frank Deppe, Bernd Röttger, Weltmarkt, Hegemonie und europäische Integration - Kritische Beiträge zur Theorie der internationalen Beziehungen, (April 1996) UKB 15 DM
- Nr. 16:** Dieter Boris, Kristine Hirschhorn, North Atlantic Free Trade Association (NAFTA) - Consequences of Neoliberal Market Strategies for Mexico and Canada, (August 1996), UKB 10 DM

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Studien
der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Nr. 10

Labour Markets and Employment Policy in the European Union

**Contributions by Alain Lipietz, Martin Seeleib-Kaiser, Hans-Wolfgang
Platzer, Gerda Falkner, Andreas Aust/Hans-Jürgen Bieling/Jochen
Steinhilber/Stefan Tidow, Michael Barrat Brown, Frieder Otto Wolf,
Joachim Denking, Europäischer Metallgewerkschaftsbund and
Nikos Kotzias**

Marburg 1997

ISBN 3-8185-0230-7

Redaktionelle Bearbeitung: Jochen Steinhilber

FEG am Institut für Politikwissenschaft

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der

Philipps-Universität Marburg

Wilhelm-Röpke-Str. 6

35032 Marburg

Contents

| | |
|-------------------------------------|---|
| <i>Frank Deppe</i> Vorwort | 7 |
|-------------------------------------|---|

Part I: Theoretical reflections and empirical research

| | |
|--|---|
| <i>Alain Lipietz</i> Die Welt des Postfordismus | 9 |
|--|---|

| | |
|--|----|
| <i>Martin Seeleib-Kaiser</i> Globalization and the Re-Commodification of the workforce..... | 49 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| <i>Hans-Wolfgang Platzer</i> The Europeanisation of Industrial Relations - State and perspectives of the academic debate..... | 65 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| <i>Gerda Falkner</i> The Maastricht Social Policy Agreement: Which Lessons to Learn? | 91 |
|---|----|

| | |
|---|-----|
| <i>Andreas Aust, Hans-Jürgen Bieling, Jochen Steinhilber, Stefan Tidow</i> Recent Developments in the Discussion on EU-Employment-Policy | 109 |
|---|-----|

Part II: Political strategies and dimensions of conflict

| | |
|---|-----|
| <i>Michael Barratt Brown</i> Why does no one listen - as the Plague of Unemployment spreads? | 127 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| <i>Frieder Otto Wolf</i> Green alternatives for Europe? Transnational democracy in the post-fordist transition crisis | 143 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| <i>Joachim Denking</i> Währungsunion: Neuer Schwung für Europa? | 151 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| <i>Alain Lipietz</i> Social Europe: The post-Maastricht challenge | 165 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| <i>Tarifausschuß des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes</i> Gewerkschaftspolitik im Europa ohne Grenzen | 173 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| <i>Nikos Kotzias</i> Beschäftigungspolitik – Kern der Verhandlungen über die Sozialpolitik zur Intergovernmental Conference (IGC) 1996 | 193 |
|--|-----|

Vorwort

Die Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) beim Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität legt mit dieser Publikation die Materialien einer FEG-Konferenz vom Oktober 1996 vor. Das Thema der Konferenz lautete: "Arbeitsmärkte und Beschäftigungspolitik in der Europäischen Union". In den vorangegangenen Jahren hatten sich die Tagungen und Publikationen der FEG mit der Veränderung der Arbeitsbeziehungen unter dem Einfluß des Binnenmarktes¹ sowie mit "Spielräumen wirtschafts- und sozialpolitischer Regulierung in Westeuropa"² befaßt. Daneben entstanden integrationstheoretische Studien, die sich insbesondere auf das Verhältnis von transnationaler Akkumulation und neuen politischen Regulationsformen konzentrierten³.

In den Jahren 1995/1996 führten wir ein Forschungsprojekt durch, in dem für neun europäische Länder der Zusammenhang zwischen steigender Arbeitslosigkeit und der Krise des Wohlfahrtsstaates untersucht wurde⁴. Die Konferenz vom Oktober 1996 sollte einerseits dazu dienen, die in dieser Studie entwickelten Thesen kritisch zu überprüfen - auch im Kontext struktureller Veränderungen der entwickelten kapitalistischen Gesellschaften, wie sie Alain Lipietz (Paris) in seinem Beitrag über die "Welt des Postfordismus" und Martin Seeleib-Kaiser (Bremen) in seiner Studie über die "Rekommodifizierung der Arbeitskraft" untersuchen. Zum anderen stand die Frage im Mittelpunkt, ob und wie auf der Ebene der europäischen Politik - der Sozialpolitik wie der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen (vgl. die Beiträge von Hans Platzer, Fulda, und Gerda Falkner, Wien) - aber auch durch die Entwicklung einer europäischen Beschäftigungspolitik auf diese Herausforderung geantwortet wird (vgl. den Beitrag von Andreas Aust u.a., Marburg).

Der zweite Teil der Konferenz begann mit einem Vortrag von Michael Barrat Brown aus Großbritannien über den Widerspruch zwischen der Ausbreitung der Massenarbeitslosigkeit in der Welt und der bislang nur schwach entwickelten Politisierung dieses gesellschaftspolitischen Skandals in die Richtung einer Fundamentalkritik der Ideologie und Politik des neoliberalen "Blocks an der Macht". Danach folgen Beiträge zu wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Alternativen von Vertretern der GRÜNEN im Europäischen Parlament (Frieder Otto Wolf, MEP, und Joachim Denking, Brüssel). Ein weiterer Beitrag von Alain Lipietz befaßt sich mit der Notwendigkeit der Konstruktion der sozialen Dimension im europäischen Einigungsprojekt. Wir danken Alain Lipietz für die Genehmigung, diesen - hierzulande noch wenig

-
- 1 Vgl. Frank Deppe / Klaus-Peter Weiner (Hrsg.), Binnenmarkt '92. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa, Hamburg 1991.
 - 2 Vgl. Bob Jessop u.a., Europäische Integration und politische Regulierung, FEG-Studien, Band 5, Marburg 1995.
 - 3 Vgl. Hans-Jürgen Bieling / Frank Deppe, Internationalisierung, Integration und politische Regulierung, in: M. Jachtenfuchs / B. Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 481 ff. sowie dies., Gramscianismus in der Internationalen Politischen Ökonomie, in: Das Argument, 38. Jg. (1996), Heft 5/6, Nr. 217, S. 729 ff.
 - 4 Hans-Jürgen Bieling / Frank Deppe (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich, Opladen 1997.

bekanntem - Zeitschriftenartikel an dieser Stelle nachdrucken zu dürfen. Dazu reproduzieren wir - von Helmut Schauer (IG Metall, Frankfurt) bearbeitete - Analysen und Vorstellungen des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes (EMB) über den Beitrag der Tarifpolitik zum Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit. Schließlich analysiert Nikos Kotzias (Athen, Griechenland) die Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenz (Intergovernmental Conference, IGC 1996). Dabei wird gefragt, wie und mit welchen (vorläufigen) Resultaten die unterschiedlichen Positionen der Regierungen über den Stellenwert der Sozial- und vor allem der Beschäftigungspolitik im Rahmen der Vertragsrevision ("Maastricht II") verhandelt werden.

Die Durchführung der Konferenz wurde von der Noies-Schrittweis-Stiftung (Marburg/Diemelsee) gefördert. Die Publikation der Konferenzergebnisse wird durch die Generaldirektion V - Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten - der Europäischen Kommission unterstützt. Beiden Institutionen ist die FEG zu großem Dank verpflichtet.

Die Konferenzsprachen waren Englisch und Deutsch. Da wir davon ausgehen, daß die Leserinnen und Leser dieser Texte beide Sprachen verstehen, haben wir diejenigen Beiträge, die im Original in deutscher Sprache eingereicht und vorgetragen wurden, nicht ins Englische übersetzt. Der erste Beitrag von Alain Lipietz wurde aus dem Französischen ins Deutsche übersetzt.

Zu danken ist auch Jochen Steinhilber (Marburg), der die redaktionelle und technische Bearbeitung der Konferenzmaterialien besorgte und den Einleitungsbeitrag von Lipietz übersetzte.

Marburg, im März 1997

Frank D e p p e

Part I: Theoretical reflections and empirical research

Alain Lipietz¹

Die Welt des Postfordismus²

Jean-Christophe Rufin (1991) verglich in einem provokanten Aufsatz das neue Gesicht der Welt nach dem "Kalten Krieg" mit dem des Römischen Reiches im 4. Jahrhundert: eine Zone des Wohlstands, die in einem Viereck angeordnet ist und von den unbekanntem, barbarischen Regionen durch einen Gürtel von angegliederten Königreichen isoliert ist.

Die heutige Welt besteht tatsächlich aus

- einer entwickelten Welt, die in drei kontinentale Blöcke eingeteilt ist und durch die Vereinigten Staaten, Deutschland und Japan "regiert" wird;
- einer Peripherie, die letztlich für die dominanten ökonomischen Kräfte unnütz wurde (die Andenstaaten, Afrika, das Inland von Indien und China).
- Zwischen den "Königreichen" und der "Barbarei" lösen sich jedoch aufsteigende, dazwischenliegende Mächte ab, die davon träumen, "römische Bürger", d.h. Mitglieder der OECD zu werden.

Der vorliegende Text will eine der Grundlagen dieses "neuen Gesichtes" erklären: die Veränderung der Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit.

Die Krise des dominanten Lohnverhältnisses der Nachkriegszeit - *des Fordismus* - hat vielfältige Verläufe in den entwickelten Staaten verursacht. Die einen haben die "Flexibilisierung", die anderen die "Mobilisierung der Humanressourcen" bevorzugt. Die "neu entwickelten Staaten" (NIC) akzentuierten ihre Wettbewerbsfähigkeit und differenzierten sich aus. Daraus resultiert ein umfassender Umbau der Hierarchie in der Weltökonomie.

Eine weitere Tendenz macht sich immer deutlicher bemerkbar: die Konzentration der internationalen ökonomischen Beziehungen auf kontinentale Blöcke (Europa, Amerika, Asien). Die Gemeinsamkeit dieser drei Blöcke liegt in der Heterogenität der Ökonomien, die sie vereinen. Dieser Aufsatz widmet sich daher konkret der *Koexistenz von Ländern mit unterschiedlichen Arbeitssystemen in einem integrierten kontinentalen Block*. Wir werden jedoch sehen, daß der amerikanische Block einen von den beiden anderen unterschiedlichen Weg gewählt hat. Das erklärt seinen relativen Niedergang, analog zum Niedergang Roms verglichen mit Konstantinopel.

¹ Alain Lipietz ist Forschungsdirektor am "Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification" (CEPREMAP)/Paris.

² Leicht gekürzte Fassung eines Vortrags, den Alain Lipietz auf der Konferenz "Proceso de Regionalización y Perspectivas del Estado-Nación" in Guadalajara am 11.-14. September 1995 gehalten hat. Für Hinweise zur Übersetzung danken wir Hans-Peter Krebs.

Im ersten Teil werden wir die Auswege aus der Krise des Fordismus untersuchen, die von den dominanten Ökonomien eingeschlagen wurden. Danach erweitern wir die Analyse um andere Ökonomien. Im dritten Abschnitt wird die Hypothese einer neuen internationalen Arbeitsteilung (der dritten) aufgestellt. Im vierten, fünften und sechsten Abschnitt kommen wir auf die kontrastierenden Charaktere der drei Blöcke zurück. Im siebten Abschnitt untersuchen wir eine unerwartete Konsequenz dieser neuen Hierarchie, die sich im zentralen Punkt der Zukunft dieses Planeten fokussiert: die Haltung angesichts der globalen ökologischen Krise.³

1 Die Krise des Fordismus in den Metropolen und seine Auswege

1.1 Aufstieg und Fall des Fordismus⁴

Zunächst eine kurze Erinnerung an das, was unter Fordismus zu verstehen ist. Wie jedes Entwicklungsmodell kann er auf drei Ebenen analysiert werden:

Als allgemeines Prinzip der Arbeitsorganisation (oder "industrielles Paradigma") bezeichnet Fordismus Taylorismus plus Mechanisierung. Taylorismus bedeutet eine strikte Trennung zwischen der Konzeption des Produktionsprozesses, der Aufgabe der arbeitswissenschaftlichen Abteilung einerseits, und der Ausführung von standardisierten und formell vorher festgelegten Aufgaben andererseits. Als makroökonomische Struktur (auch "Akkumulationsregime" oder soziale Struktur der Akkumulation) impliziert Fordismus, daß sich die Produktionszuwächse, die sich aus diesen Organisationsprinzipien ergeben, zum einen in ein durch Profite finanziertes Wachstum der Investitionen und zum anderen in einen Kaufkraftzuwachs der Arbeiterlöhne umsetzen. Als System der Spielregeln (oder Regulationsweise) bezeichnet Fordismus langfristige Lohnverhältnisse mit einer strikten Reglementierung von Entlassungen sowie einem programmierten Ansteigen der Löhne, das sich aus der Indexierung an den Preisen und am allgemeinen Produktivitätswachstum herleitet. Darüber hinaus sichert eine umfangreiche Sozialisierung der Einkommen durch den Sozialstaat den Lohnabhängigen ein Mindesteinkommen.

Im fordistischen Modell wurde also die Nachfrage auf den Binnenmärkten jedes einzelnen fortgeschrittenen kapitalistischen Staates durch die Löhne hervorgerufen. Die äußeren Zwänge waren durch die Gleichzeitigkeit des Wachstums in den unterschiedlichen Ländern, durch das geringere Gewicht des internationalen Handels gegenüber dem Wachstum der Binnenmärkte und durch die ökonomische Hegemonie der USA begrenzt.

Der erste und offensichtlichste Grund der Krise trat auf der "Nachfrageseite" auf. Die Wettbewerbsunterschiede zwischen den USA, Europa und Japan glichen sich an. Die Suche nach Skalenerträgen führte *zwischen den entwickelten Ländern* zur Internationalisierung der Produktion und der Märkte. Der Anstieg der Preise für Grund-

³ Einige Elemente des ersten Abschnitts wurden in Lipietz 1993 dargelegt. Zu den geostrategischen Konsequenzen der neuen Hierarchie der Welt habe ich in Lipietz 1992 einige Überlegungen angestellt.

⁴ Der folgende Unterabschnitt ist ein Resummée von Glyn et al. 1988 und Lipietz 1985, 1989a, 1989b.

stoffgüter, die aus dem Süden importiert wurden (insbesondere Erdöl) schürte die Exportkonkurrenz Anfang der siebziger Jahre. Schließlich versuchten die Unternehmen in den fordistischen Staaten immer mehr, die Lohnregelungen zu unterlaufen, indem sie die Produktion in die nicht-fordistischen, "sozialistischen" oder "sich entwickelnden" Staaten auslagerten. Die Regulierung des Wachstums der Binnenmärkte durch die Lohnpolitik wurde jetzt durch die Notwendigkeit, den Außenhandel auszugleichen, in Frage gestellt.

Angesichts dieser Krise der Nachfrageseite reagierten die internationalen Eliten zunächst deutlich keynesianisch. Die große Idee war, die Beibehaltung der Weltnachfrage zu koordinieren. Ende der siebziger Jahre jedoch wurde der Verfall der Profitabilität als hauptsächliche Grenze deutlich. Dies war zahlreichen Gründen auf der Angebotsseite geschuldet: Verlangsamung der Produktivität, Anstieg der gesamten Arbeitskosten (einschließlich der indirekten Löhne durch den Sozialstaat), Wachstum des Verhältnisses zwischen Kapital und Produkt, relativer Preisanstieg der Grundstoffgüter. Daher erfolgte die Wende zur "Angebotspolitik", d.h. zu den Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit.

Diese Probleme der Angebotsseite können auf verschiedene Weise interpretiert werden. Die offizielle Erklärung am Ende der siebziger Jahre sah in dem relativen Anstieg der Arbeitskosten ein Resultat des langen Wirtschaftsaufschwungs des "Golden Age" ("profit squeeze": Itoh 1990; Armstrong, Glyn, Harrison 1984). Die Profite waren zu niedrig, weil die Arbeiter zu stark waren und dies hatte seinen Grund darin, daß die Spielregeln zu "rigide" waren. Die Politik der "liberalen Flexibilität" wurde zuerst von der britischen und dann von der US-amerikanischen Regierung eingeschlagen. Ihnen folgte schließlich der Großteil der OECD-Länder. Der alte soziale Kompromiß wurde in unterschiedlichem Ausmaß und an verschiedenen Fronten aufgekündigt: von der Regelung des Lohnanstiegs bis zum Umfang und zur Qualität der sozialen Vorsorge, von der Liberalisierung von Entlassungsmöglichkeiten bis zur Ausweitung prekärer Beschäftigung.

Aber diese Erfahrung der achtziger Jahre entwickelte sich nicht zum Vorteil der konsequentesten Versuche der Flexibilisierung: USA, Großbritannien, Frankreich, etc. Diese Länder waren im Gegenteil mit Deindustrialisierung und einer Ausweitung ihres Handelsbilanzdefizits konfrontiert. Ende der achtziger Jahre scheinen sich die Sieger des Konkurrenzkampfes (Japan, Westdeutschland) durch eine alternative Lösung der Angebotskrise auszuzeichnen.

Eine andere Erklärung der Fordismuskrise verweist auf die schwindende Effizienz der tayloristischen Prinzipien. Zwar kann die Vollbeschäftigung den Fall der Profitrate Ende der sechziger Jahre erklären, nicht aber die Fortdauer dieser Tendenz in den Jahren danach. Die Abschaffung jeglicher Einbindung der direkten Produzenten in die Entscheidung über die Durchführung des Produktionsprozesses erscheint heute nicht rationell. Diese Methode eignet sich zwar gut dafür, daß das Management die direkte Kontrolle über die Arbeitsintensität hat (vgl. Friedman 1977). Eine größere "verantwortliche Autonomie" der unmittelbaren Produzenten kann jedoch zu einem überlegenen Organisationsprinzip führen, vor allem dann, wenn die Einführung von neuen Technologien oder "just-in-time"-Managementmethoden die geisti-

gen Fähigkeiten der direkten Produzenten und deren bereitwillige Kooperation mit Management und Ingenieuren erfordern. Genau dies war die Alternative, die von zahlreichen großen japanischen, deutschen und skandinavischen Unternehmen gewählt wurde. Dort förderte der Druck der Gewerkschaften und anderer Organisationsstraditionen die Wahl der "ausgehandelten Einbindung" (*implication négociée*) zur Lösung der Krise des Fordismus (vgl. Mahon 1987).

Ende der achtziger Jahre wurde die Überlegenheit dieser Alternative mehr und mehr anerkannt. Dennoch scheint es auf den ersten Blick so zu sein, als wären die liberale Flexibilität und die "ausgehandelte Einbindung" Strategien, die "à la carte" miteinander kombiniert werden können. Diese Idee bildet die Grundlage für eine Konzeption des "Postfordismus": die "flexible Spezialisierung" nach Piore/Sabel (1984). Tatsächlich werden wir sehen, daß diese Optionen gegenseitig *nicht* kompatibel sind.

1.2 Was kommt nach dem Fordismus?⁵

Tatsächlich können die beiden Lehrmeinungen zur Lösung der Angebotskrise, bezogen auf die zwei Charakteristiken fordistischer Arbeitsbeziehungen als zwei Fluchtwege betrachtet werden: einerseits die Rigidität des Arbeitsvertrags, andererseits der Taylorismus als Form der direkten Kontrolle des Managements über die Tätigkeit der Arbeiter (vgl. Abbildung 1). Die erste Lehrmeinung schlägt eine Entwicklung von der "Rigidität" zur "Flexibilität" des Arbeitsvertrags vor, die zweite eine Entwicklung von der "direkten Kontrolle" zu "verantwortlicher Autonomie". Die erste (vertikale) Achse verweist auf die "externen" Aspekte der Arbeitsbeziehungen (*rapport salarial*), auf die Verbindung zwischen Unternehmen und Arbeitssuchenden und (den Lohnempfängern). Die zweite (horizontale) Achse verweist auf die "internen" Aspekte, die Organisationsformen und die Kooperation/Hierarchie innerhalb der Unternehmen.⁶ Auf dieser Achse - dem Taylorismus entgegengesetzt - könnten wir von "Ohnismus" sprechen - eine Hommage an den Theoretiker der japanischen Produktionsmethoden, die besonders von Toyota entwickelt wurden (vgl. Coriat 1992). Wie wir bereits feststellten, haben auf der ersten "externen" Achse Rigidität und Flexibilität viele Dimensionen: Der externe Arbeitsmarkt ist mehr oder weniger organisiert. Diese Achse ist also tatsächlich eine synthetische. Darüber hinaus können auf der individuellen, der beruflichen, der Unternehmens-, der Branchen- und der gesamtgesellschaftlichen Ebene Regelungen etabliert werden. Auf der zweiten "internen" Achse gibt es ebenfalls viele Dimensionen: "Einbindung" kann unter anderem Qualifikation, horizontale Kooperation, Partizipation an der Festlegung und Kontrolle von Aufgaben und Verhandlung von industriellen Restrukturierungen bedeuten. Hier handelt es sich ebenfalls um eine synthetische Achse. Aber wir werden gleich sehen, daß das Niveau der Verhandlungen über die Einbindung der Arbeiter bezüglich der möglichen Flexibilisierung Grenzen aufwirft.

⁵ Das Ende dieses Abschnitts und der folgende Abschnitt resümieren eine gemeinsame Arbeit, am "World Institute for Development Economics Researches", deren Schlußkapitel ich redigierte (vgl. Lipietz 1991), vgl. auch Boyer 1993.

⁶ vgl. Doeringer/Piore 1971.

- Die Einbindung kann *individuell* verhandelt werden und durch Prämien, Aufstiegschancen oder anderem vergütet werden. Diese Option, die nicht unvereinbar mit der größten externen Flexibilität ist, ist durch den *kollektiven* Charakter der Einbindung begrenzt, den die meisten kooperativen Produktionsprozesse erfordern (I in Abbildung 1).
- Die Einbindung kann von *Unternehmen zu Unternehmen*, zwischen Management und Gewerkschaften ausgehandelt werden (F in Abbildung 1). Das Unternehmen und seine Arbeitskraft teilen hier die Gewinne der spezifischen Qualifikationen unter sich auf, die während des kollektiven Lernprozesses angehäuft wurden. Das schließt eine "externe" Rigidität des Arbeitsvertrages auf der Ebene des Unternehmens mit ein, d.h. Einschränkungen des Rechts auf die Entlassung von Arbeitern bereits auf Unternehmensebene
- Die Einbindung kann auf *Branchenebene* (vgl. B in Abbildung 1) ausgehandelt werden, was für die Unternehmen die Gefahren einer Konkurrenz durch "Sozialdumping" begrenzt und sie anspornt, gemeinsame Ausbildungseinrichtungen etc. aufzubauen. Daraus folgt, daß der "externe Arbeitsmarkt" wahrscheinlich besser organisiert und im großen und ganzen rigider ist.
- Die Einbindung kann auf der *gesamtgesellschaftlichen* Ebene verhandelt werden (vgl. S in Abbildung 1). Die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände verhandeln auf regionalem oder nationalem Niveau⁷ über die soziale Dimension und die Verteilung des Produkts. Natürlich werden die Gewerkschaften danach trachten, daß "ihre Leute" in der Abteilung oder im Büro "ihr Bestes" geben. Hier wird der externe Arbeitsmarkt wahrscheinlich genauso gut organisiert sein wie in den mehr korporatistischen oder sozialdemokratischen Formen des Fordismus.

Auf der anderen Seite kommt die kollektive Einbindung der Arbeiter nicht zustande, wenn es keine gemeinsamen Ziele zwischen dem Unternehmen und ihren Arbeitskräften bezüglich der "externen Flexibilität" auf einer der Ebenen (einzelnes Unternehmen, Branche oder Gebiet) gibt. Die Grenze der Kohärenz zwischen "Flexibilität" und "Einbindung" erscheint daher als eine Kurve, die die beiden Achsen miteinander verbindet und die einen dreieckigen Bereich der Inkohärenz, in dem Flexibilität und ausgehandelte kollektive Einbindung miteinander kombiniert werden, ausschließt. Diese Kombination bleibt jedoch möglich, wenn sie in der gleichen Gesellschaft mehrere *unterschiedliche* Segmente des Arbeitsmarktes betrifft. *Generell* ausgeschlossen ist die ausgehandelte Einbindung einer Gruppe von flexiblen Arbeitern, d.h. das Modell von Piore/Sabel.

Die beiden Achsen konstituieren also die bevorzugten Entwicklungslinien, d.h. die beiden eigentlichen Paradigmen (vgl. Abbildung 1):

- Einerseits externe Flexibilität in Verbindung mit direkter hierarchischer Kontrolle. Dies führt zu einer Art tayloristischer Form der Organisation des Arbeitsprozesses

⁷ Wie das geographische Feld den sozialen Paradigmen entspricht, ist eines der schwierigsten und am wenigsten untersuchten Probleme (vgl. Lipietz 1985b).

ses ohne die sozialen Gegenparteien des fordistischen Goldenen Zeitalters. Wir nennen dieses Paradigma "Neotaylorismus".

- Andererseits die externe Rigidität des Arbeitsvertrages in Verbindung mit der "ausgehandelten Einbindung" der Arbeiter. Wir nennen dieses Paradigma "Kalmarismus", womit die erste Automobilfabrik (Volvo), die nach diesen Prinzipien im sozialdemokratischen Schweden reorganisiert wurde, gewürdigt wird. Dieses Werk ist heute geschlossen - wir werden sehen, warum.

Wenn wir auf die gegenwärtigen Erfahrungen der OECD-Länder zurückkommen, scheinen sich diese Länder in einem Bündel von Bahnen entlang der Kohärenzkurve zwischen den beiden Achsen auszudifferenzieren: Die USA und Großbritannien bevorzugen Flexibilität und verzichten auf Einbindung; einige Länder (z.B. Frankreich) führen die individuell ausgehandelte Einbindung ein, Japan praktiziert die ausgehandelte Einbindung auf der Ebene von (großen) Unternehmen, Deutschland setzt sie auf Branchenebene um, und Schweden befindet sich am nächsten an der kalmaristischen Achse. Japan scheint eine mittlere Position einzunehmen, die man "Toyotismus" nennen könnte und die sich durch eine starke Dualität (Rigidität/Flexibilität) auf dem externen Arbeitsmarkt auszeichnet.⁸

2 Welcher Postfordismus für den Rest der Welt?

Während der Osten eigene Formen der Arbeitsbeziehungen entwickelt hatte (die er selbst - in einer umstrittenen Art und Weise - als "sozialistisch" bezeichnete), umfaßt der Süden genau die Länder, die es nicht geschafft haben, das westliche oder das östliche Modell zu imitieren. Die "heterodoxen" Modelle (sie beinhalten bestimmte Aspekte der Modelle der Ostblockstaaten) erscheinen selbst den nicht-sozialistischen Ländern des Südens als ein Weg, den Westen einzuholen. Trotz des nunmehr archäologischen Charakters des realsozialistischen Versuchs, ist es dennoch interessant, an die Linien zu erinnern, die noch immer in zahlreichen Ländern der neuen Peripherie seine Spuren hinterlassen.

2.1 Ein erloschenes Modell: Der "Sozialismus"

Die Sowjetunion wurde grob skizziert durch:

- ein technologisches Paradigma, das durch einen unvollendeten Taylorismus inspiriert wurde;
- ein Akkumulationsregime, das auf Importsubstitution geschützt durch integrierte Zollbarrieren basierte;
- einen Kompromiß zwischen staatlichem Management und Lohnarbeitern, der in einer einzigen Organisation ausgehandelt wurde (Staatspartei) und der be-

⁸ Achtung! Der Toyotismus ist kein Ohnismus. Er kombiniert den Ohnismus als industrielles Paradigma mit einem bestimmten Modus der Arbeitsbeziehungen.

stimmte Interessen der Arbeiteraristokratie garantierte.⁹ Diese Form der Regulation erlaubt schwächere Varianten, die man "Korporatismen" nennen kann.

Dieses Tryptichon (unvollendeter Taylorismus, Importsubstitution, Korporatismen) findet sich in allen Ländern der Dritten Welt wieder, die sich zwischen 1930 und 1970 zu industrialisieren versuchten. In Abbildung 2 kann man diese Länder durch eine "größere Rigidität" als im Fordismus (Unkündbarkeit ("tenure"))¹⁰ und durch ein Niveau der Verhandlung über die Einbindung der Arbeiteraristokratie charakterisieren, das zwischen den Unternehmen und der Branche angesiedelt ist (vgl. Köllö 1990). Die Krise dieses Modells, die vor allem seiner Rigidität zugerechnet wird, führte zu einer allgemeinen Orientierung hin zu Flexibilität und "Rationalisierung", d.h. in der Graphik: nach unten und nach links.

2.2 Die Agrarriesen mit Importsubstitution

China und Indien verkörpern zwei riesige Länder des Südens, die sich das Entwicklungsmodell der Sowjetunion am ehesten zu eigen gemacht haben. Der große Unterschied zu den europäischen Ländern des Ostens ist die Unermeßlichkeit ihrer Landwirtschaft.

China hat von einer Agrarreform und einer strikten Organisation seiner "ländlichen Welt" profitiert. Das Resultat war, daß es in China bis Ende der achtziger Jahre keine Landflucht gab. Dies war eine Form des "versteckten Lewisianismus"¹¹, mit einer künstlichen Knappheit an Arbeitern, die der quasi sowjetischen Strategie der extensiven Akkumulation, die sich auf Importsubstitution ausrichtete, zu eigen war. Dennoch gab es in China zwischen 1958 und 1974 mehrere Wellen von Experimenten, die auf das technologische Paradigma (der tayloristischen Formen der direkten Kontrolle des Managements über die Arbeiter) und auf die Regulationsweise (der zentralen Planung) abzielten. Es ist schwer abzuschätzen, inwieweit ausgerechnet diese "mikroökonomischen Revolutionen in der sozialistischen Revolution" (Riskin 1990) den späteren Erfolg der "Reetablierung des Kapitalismus" in China nach dem Sieg von Deng Xiaoping über die Erben Mao Zedongs vorbereitet hat.

In Indien, wo man nicht von einer Landreform sprechen kann, gab es nie einen "Staatssozialismus" und auch keine echte zentralisierte Planung. Dennoch sind einige Linien des sowjetischen Modells in seiner industriellen Geschichte nach der Unabhängigkeit zu erkennen. Die vom Staat verfolgte Politik der Importsubstitution förderte die Entwicklung einer wichtigen tertiären und industriellen Struktur, die sich

⁹ Bezüglich der theoretischen Interpretationen des "Realsozialismus" in Begriffen wie "Staatskapitalismus" oder "bürokratischer Sozialismus" könnte man - oder auch nicht - die "Managementklasse" als "Bourgeoisie" bezeichnen. Die Arbeiterklasse war aber auf jeden Fall eine Lohnempfängerklasse.

¹⁰ Anmerkung der Übersetzer: "Tenure" ist der französische Begriff für das Recht des Bauern, lebenslang ein Stück Land bearbeiten zu können, auch wenn er nicht der Besitzer dieser Länderei ist. Hier wird der Begriff auf die Rigidität der Beschäftigungsverhältnisse angewandt. Das Prinzip der "tenure" beschreibt also stabile Beschäftigungsverhältnisse mit geringen Entlassungsmöglichkeiten.

¹¹ Anmerkung der Übersetzer: "Lewisianismus" geht auf Arthur Lewis zurück, der die Lage in den Drittweltländern wie folgt bestimmte: zu jedem Preis ist das Angebot von Arbeit unendlich im Verhältnis zur Nachfrage nach Arbeit (vgl. Danièle Leborgne und Alain Lipietz: Postfordistische Politikmuster im globalen Vergleich, in: Das Argument, 217, 1996, S. 697, Fußnote 7).

auf den Binnenmarkt orientierte, dessen Lohnabhängige, wie in den Ostblockstaaten, vom "Prinzip der Unkündbarkeit" profitierten, das heißt von einer stabilen Beschäftigungslage, die von politischen Erwägungen bestimmt wird und sich auf diese stützt (der Sektor 1 nach Mohan Rao 1990). Diese Arbeiter waren - wie in den sozialistischen Staaten - wenig eingebunden und dennoch nicht vollständig taylorisiert.

Der große Unterschied zu China ist ein permanentes Hin und Her im primitiven Taylorismus von ausgegrenzten Arbeitern mit vorkapitalistischen Beziehungen oder solchen, die durch einige Formen des "Putting-out Systems" in kapitalistische Beziehungen integriert sind: der zweite Sektor nach Mohan Rao (1990). Es tauchte also ein zweites Archipel der industriellen Arbeitsbeziehungen im Ozean des ländlichen Indiens auf. Aus kulturellen und historischen Gründen erreichte die Taylorisierung dort nicht den Grad der absoluten Kontrolle durch eine Organisationsabteilung, die kaum existierte. In Abbildung 2 wird dieser Prozeß durch einen Pfeil dargestellt, der im Schaubild Kapital/Arbeit unten rechts beginnt.

Die ökonomischen Liberalisierungstendenzen der achtziger Jahre werden wahrscheinlich in Indien wie auch in China Arbeitsbeziehungen hervorbringen, die in Richtung der klassischen Form der primitiven Taylorisierung gehen. Mit der Öffnung für die internationale Konkurrenz wird der Sektor 2 zu gründlicheren Formen der direkten Kontrolle gebracht - ohne bemerkenswerte Verbesserungen der Reallöhne oder der Sozialgesetzgebung. Das Prinzip der Unkündbarkeit (tenure) dürfte im Sektor 1 nicht mehr vorkommen. Dennoch verbleibt die Möglichkeit, daß die privilegierte Fraktion der Arbeitskraft eine begrenzte Flexibilität aushandeln kann und die sozialen Gegenparteien fordristischen Typs bezüglich der Rationalisierung des Arbeitsprozesses verhandeln.

Das indische Modell ist sehr interessant, da es erlaubt, bestimmte Entwicklungen lateinamerikanischer Staaten des Typs "Cepaliens" (als Karikatur dieses Modells) zu verstehen. Es handelt sich dabei um die Staaten, die - entsprechend der theoretischen Ziele der CEPAL - folgendes miteinander kombinierten:

- die Herstellung eines modernen Industriesektors durch Importsubstitution, oft unter der Ägide einer populistischen Regierung.
- das Weiterbestehen einer Agrarwirtschaft, deren soziale Beziehungen eher archaisch waren und die eine kontinuierliche Landflucht verursachten.

Von Mexiko bis Argentinien findet man außerdem - in verschiedenen Formen:

- einen Sektor 1, in dem einer relativ "rigiden" Arbeiteraristokratie eine brutale Flexibilisierung und "Rationalisierung" (tatsächlich eine Taylorisierung) der Arbeitsorganisation aufgezwungen wird;
- einen zweiten Sektor ländlicher Herkunft, der sich verstädtert und der sich den Lohnabhängigen des industriellen und tertiären Sektors öffnet, sei es durch den chaotischen Prozeß der Herausbildung eines "informellen" Sektors oder durch den direkten Eintritt in die taylorisierten Unternehmen mit flexiblen Lohnverträgen.

Diese Industrialisierung neuen Typs der Peripherie (im Vergleich mit den indischen und chinesischen Modellen und dem der CEPAL, sowie mit der Importsubstitution) muß nun für sich untersucht werden.

2.3 Wohin gehen die "Neu industrialisierten Länder" (NICs)?

In den siebziger Jahren entstanden "Neu industrialisierte Länder", wie z.B. Brasilien und Südkorea. Einige Aspekte ihres Entwicklungsmodells wurden an anderer Stelle unter den Titeln "primitive Taylorisierung" und "peripherer Fordismus" untersucht (vgl. Lipietz 1985a).

Das Konzept der primitiven (oder blutigen) Taylorisierung zielt auf den Fall der De-lokalisierung von begrenzten Teilen fordistischer industrieller Sektoren in Gesellschaftsformationen mit sehr hohen Ausbeutungsraten (bezüglich Löhne, Arbeitsdauer und Arbeitsintensität) ab, wobei die Produkte in der Regel in die entwickelten Länder zurückexportiert werden. Die Freizonen und die "verlängerten Werkbänke" Asiens (Etats-ateliers) waren in den sechziger Jahren die besten Beispiele für diese Strategie, die sich heute weiter ausbreitet.

Festzuhalten sind zwei Merkmale dieses Regimes: Erstens folgt die Tätigkeit gewöhnlich tayloristischen Prinzipien, der Grad der Mechanisierung ist jedoch relativ gering. Die technische Zusammensetzung des Kapitals in diesen Unternehmen ist besonders niedrig. Diese Strategie vermeidet also einen der Nachteile der Importsubstitution, nämlich Investitionsgüter importieren zu müssen. Da sie vornehmlich weibliche Arbeitskräfte mobilisiert, verleiht sie sich außerdem das ganze Wissen ein, das aus der häuslichen patriarchalischen Ausbeutung stammt.

Zweitens ist diese Strategie "blutig" im Sinne von Marx, der von der "Blutgesetzgebung" am Vorabend des englischen Kapitalismus sprach. Der tradierten Unterdrückung der Frauen fügt sie alle modernen Waffen der Repression gegen die Arbeiter hinzu (Staatsgewerkschaften, das Fehlen sozialer Rechte, Gefängnis und Folter für Oppositionelle).

Wie der Fordismus, beruht auch der *periphere Fordismus* auf der Verbindung von intensiver Akkumulation mit dem Wachstum der Endverbrauchermärkte. Er bleibt aber peripher in dem Sinne, daß im weltweiten Kreislauf der Industrie qualifizierte Arbeit (insbesondere Ingenieurstätigkeiten) größtenteils außerhalb dieser Länder bleibt. Außerdem entsprechen die Absatzmärkte einer speziellen Kombination aus lokalem Konsum der Mittelklassen, eines wachsenden Konsums von Gebrauchsgütern durch die Arbeiter und aus Billigexporten in die Kernländer des Kapitalismus.

Nehmen wir das Beispiel Brasilien. Brasilien begann seine Industrialisierung früher und mit mehr Erfolg als Indien, dessen Modell sich vom brasilianischen nur geringfügig unterscheidet. Der Militärputsch 1964 beseitigte die sozialen Vorteile der Gesetzgebung von Vargas. Als Konsequenz entwickelte sich die tayloristische "wissenschaftliche Organisation der Arbeit" ausschließlich in Abhängigkeit von der technologischen Entwicklung. Die blutige Unterdrückung der Gewerkschaftsbewegung verschaffte dem Kapital "flexible" Arbeitskräfte. Ende der sechziger und Anfang

der siebziger Jahre entwickelte sich in Brasilien eine sehr konkurrenzfähige Industrie, die Importsubstitution erreichte und den industriellen Export verbesserte. Die Gewinne aus dieser primitiven Taylorisierung wurden in die Entwicklung eines dualen, peripheren Fordismus reinvestiert. Ein Teil der Bevölkerung (die neue Mittelklasse) richtete sich in einem quasi fordistischen Lebensstandard ein. Die Lohnabhängigen profitierten in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre von Produktivitätszuwächsen, die aus der Mechanisierung und den Rationalisierungen resultierten. Dieses Segment umfaßte den größten Teil des "formellen Sektors" (vgl. Amadeo/Camargo 1990). Auf der anderen Seite gab es ein breites Segment von Arbeitern, die von den Vorteilen des brasilianischen Wunders ausgeschlossen blieben: die "lewisianischen", ehemaligen Bauern, die Arbeiter des informellen Sektors und die schlechtbezahlten formellen Arbeiter aus kleinen Unternehmen. In den achtziger Jahren explodierte die Schuldenkrise, danach folgte die Demokratiebewegung. Die sich daraus ergebende Entwicklung ist ziemlich komplex. Bei den industriellen Konflikten standen die Verteilungskonflikte im Vordergrund. In diesem ständigen Sturm, der die marginalisierte lewisianische Reservearmee, den informellen Sektor und die verschiedenen Ebenen des formellen Sektors ergriff, konnten sich die Arbeitsbeziehungen nicht stabilisieren. In dieser chaotischen Situation blieben für die Zukunft Brasiliens drei Möglichkeiten offen: zurück zur primitiven Taylorisierung, eine Konsolidierung des peripheren Fordismus und sogar eine Entwicklung hin zu einem Fordismus mit lokalen Entwicklungen zum Toyotismus.

Im Vergleich dazu hatte die Revolution zwischen 1985 bis 1987 in Südkorea viel günstigere Ausgangsbedingungen. Grundlage für alles weitere war die Agrarreform der fünfziger Jahre, der Einkommenstransfers für die Bauern folgten. Die primitive Taylorisierung in Südkorea stand nicht unter dem permanenten Druck einer lewisianischen Reservearmee. Alle Arbeitskräfte wurden - wenn auch mit flexiblen Arbeitsverträgen - formell eingestellt. Zudem war der Staat darum bemüht, die Exportkapazitäten gewissenhaft zu planen, um sicherzustellen, daß die Schulden bezahlbar blieben. Frauen wurden vor allem auf dem Exportsektor in erschreckender Weise überausgebeutet, gleichwohl stiegen die Einkommen der Arbeiterfamilien in den siebziger Jahren und beschleunigten sich in den achtziger Jahren. Im Resultat erlebte Südkorea einen Übergang von der primitiven Taylorisierung zu einem peripheren Fordismus. Darüber hinaus entwickelte sich beim männlichen Teil der Arbeiterklasse der "Unternehmenspatriotismus" und bereitete so die Nachahmung bestimmter Aspekte der japanischen Form der "ausgehandelten Einbindung" auf Unternehmensebene vor (vgl. You 1990).

Brasilien und Korea verfolgten also in den achtziger Jahren fast gegensätzliche Bahnen. Diese Ausdifferenzierung der NICs ist mindestens genauso wichtig wie die der fordistischen Staaten (Abbildung 2).

3 In Richtung einer dritten internationalen Arbeitsteilung?

Wir wollen nicht die Diskussion über die Stabilität (makroökonomisch, soziopolitisch und ökologisch) der unterschiedlichen nationalen Entwicklungsmodelle der Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit vertiefen (vgl. dazu Lipietz 1991). Vielmehr

sollen die Möglichkeiten der Koexistenz von Ländern mit unterschiedlichen Modellen im Zentrum einer immer mehr internationalisierten Welt diskutiert werden.

Dies ist ein Problem der Weltwirtschaftstheorien, die heute durch überholte Voraussetzungen behindert sind. Geht man tatsächlich davon aus (mit Adam Smith und der marxistisch-dependenztheoretischen Tradition), daß es *eine* beste Art der Produktion für jede Ware gibt, dann setzt diese sich schließlich durch - zum Nutzen der Länder, die sie beherrschen. Das ist die Theorie des *absoluten Vorteils*.

Oder man läßt im Gegenteil einen "Bogen" an Faktorkombinationen im Innern eines einheitlichen technologischen Paradigmas zu. In diesem Fall gibt es eine Arbeitsteilung bezogen auf die anfängliche Ausstattung eines jeden Landes mit unterschiedlichen Faktoren: Dies ist die Theorie von den *komparativen Vorteilen* nach dem Theorem von Ricardo. Nun haben wir heute eine Situation, in der die "Faktoren" (Kapital und Arbeit) vollständig mobil sind¹², die Art und Weise ihrer Kombination (technologisches Paradigma, Arbeitsbeziehungen) sich jedoch von Land zu Land unterscheiden.

3.1 Die ersten beiden internationalen Arbeitsteilungen

Tatsächlich illustriert die "erste internationale Arbeitsteilung", die praktisch bis in die sechziger Jahre überwog, die Richtigkeit der Annahme von Adam Smith. Sobald bestimmte Güter Objekt des internationalen Handels wurden, zielte ihre Produktion darauf ab, sich an den Orten zu konzentrieren, wo die Produktionsbedingungen am besten waren (natürliche Voraussetzungen - Klima, Böden - oder kulturelle Bedingungen: soziale Organisation, praktisches Wissen). Diese Konzentration wird mit der Zeit relativ stabil, da die Vorteile der Großproduktion (economies of scale) die altindustriellen Zentren gegenüber den neu aufkommenden schützt. Die neuen Zentren können sich nur unter dem Schutz eines "natürlichen" oder eines künstlichen Monopols (die Distanz bzw. der Protektionismus der "entstehenden Industrien") entwickeln.

Sobald in England die Manufakturen und vor allem die großen Industrien aufkamen, hat sich der größte Teil der Weltproduktion in diesem und in einigen anderen Ländern konzentriert, die sich das gleiche industrielle Paradigma mit mehr oder weniger Protektion zu eigen machen konnten. Die anderen konnten nur am Welthandel teilnehmen, wenn sie "andere Produkte" herstellten und sich auf Branchen spezialisierten, in denen sie über einen absoluten Vorteil (meistens einen geographischen) gegenüber England verfügten. Die erste internationale Arbeitsteilung (Exporte von Fertigprodukten - Exporte von Grundstoffgütern, landwirtschaftlichen Produkten oder von Kohle und Erzen) ist also eine Teilung zwischen den Branchen.

Mit den NICs, der primitiven Taylorisierung und vor allem mit dem peripheren Fordismus kommt jedoch eine *neue internationale Arbeitsteilung* auf. Jetzt scheint ein technologisches Paradigma unter geringen Kosten von einem Land in das andere

¹² Es gibt Behinderungen der "Arbeitsmobilität" bezüglich der Immigration, diese gehen aber von Ländern mit einem Arbeitskräfteüberschuß aus.

transferierbar zu sein. Von nun an können sich die am wenigsten qualifizierten und die am wenigsten mechanisierten Segmente des fordistischen Arbeitsprozesses sehr viel konkurrenzfähiger in Niedriglohnregionen oder -ländern ansiedeln.

Ist das eine Revanche des ricardorianischen Theorems der komparativen Kostenvorteile? Weit gefehlt!

- a) Zunächst handelt es sich nicht um komparative Vorteile zwischen den Voraussetzungen in jeder Branche. Vielmehr sind die Unterschiede der Kosten des Faktors Arbeit für unterschiedliche Segmente des Produktionsprozesses in *derselben* Branche bzw. im selben Zweig entscheidend, die nach einem einzigen technologischen Paradigma organisiert sind. Die fordistische Arbeitsteilung kann tatsächlich in drei Typen von Aufgaben unterschieden werden: 1. Konzeption, Ingenieurstätigkeiten und Arbeitsorganisation, 2. qualifizierte Fabrikation, 3. routinisierte unqualifizierte Aufgaben (darin sind tertiäre Aufgaben enthalten). Die Standardisierung der Verfahren, die typisch für die fordistische Massenproduktion ist, erlaubt eine geographische Trennung dieser drei Aufgabenarten. Von da an ist es "natürlich", die drei Aufgabenarten dort anzusiedeln, wo das günstigste Verhältnis zwischen Qualität und Kosten besteht. Es handelt sich also um *absolute Vorteile in einer internen Arbeitsteilung pro Branche*. Die primitive Taylorisierung wird also mit der Ansiedlung des "dritten Typs" in den Ländern mit sehr niedrigen Löhnen korrespondieren, der periphere Fordismus mit der Ansiedlung des ersten und vor allem zweiten Segments in den Ländern mit niedrigem Einkommen, die aber bereits über eine qualifizierte Arbeitskraft und über entwickeltere technische Kapazitäten verfügen. Dies ist das "ökonomische" Schema der zweiten internationalen Arbeitsteilung.
- b) Außerdem reduziert sich die Realität der Dynamik der NICs nicht auf dieses ökonomische Schema der relativen Kosten des Faktors Arbeit. Zunächst einmal *zählen* die industrielle Organisation, die Transportkosten und die Ansiedlung von Märkten. Es ist nicht möglich, die Tätigkeiten des zweiten oder dritten Typs beliebig zu delokalisieren. Es muß eine bestimmte lokale Entsprechung zwischen der Qualifikation des Arbeitsmarktes, der industriellen Struktur und der Struktur der lokalen Nachfrage beibehalten werden. Das Schema der asiatischen Freihandelszonen oder der "maquiladoras" an der Grenze zwischen Mexiko und den USA, wo Glieder des Produktionsprozesses in "den Süden" delokalisiert wurden (wo die Löhne sehr niedrig sind), um den Finanzmärkten "im Norden" zu dienen (wo die Nachfrage vermögender ist), korrespondiert nur zu einem geringen Teil mit der weltweiten Produktionstätigkeit.

Der diskriminierende Faktor (hier die Arbeit) ist vor allem eine *soziale* Konstruktion, selbst auf die "Angebotsseite" bezogen. Es reicht nicht aus, daß reichlich Arbeitskräfte vorhanden sind ("lewisianisch"), da sonst alle Länder der Dritten Welt NICs geworden wären. Sie müssen auch gleichzeitig frei sein von anderen Bindungen (ländlichen, familiären, religiösen), von Zerrüttungen durch Repression oder Tradition (weibliche Arbeitskraft) und dennoch an die Disziplin industrieller Arbeit gewöhnt sein. Kurz: Die intensiv gesuchte "Ausstattung des Faktors Arbeit" ist tatsächlich ein sozial konstruiertes Merkmal der lokalen Gesellschaft: seine Entsprechung

findet es im flexibel-tayloristischen Paradigma, das wir im ersten Teil dieses Textes ausmachten.¹³

3.2 Die Koexistenz der Postfordismen

Anfang der achtziger Jahre wurde der fordistische Kompromiß offen kritisiert und als überholt bewertet. Durchaus in Übereinstimmung mit den Lehren der Geschichte wurde untersucht, welches *die* neue hegemoniale Form der Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit sein würde. Die erste Hälfte des Jahrzehnts war von den Erfolgen der Reaganomics geprägt. Jetzt triumphierte der Gedanke, daß "der" Ausweg aus der Krise des Fordismus die (externe) Flexibilisierung der Arbeitsverträge sei. Die "Eurosklерose" wurde kritisiert und der Rigidität der Lohnverhältnisse zugeschrieben. Dann aber, nach dem Krach von 1987, wurden der Niedergang der USA und die Sackgasse offenkundig, in die sie durch die Reagan'sche "Deregulierung" geführt worden waren. Es bestätigte sich die technologische und finanzielle Überlegenheit Japans und Deutschlands - und es wurde anerkannt, daß diejenigen Modelle des Auswegs aus der Krise, die auf die "Mobilisierung der Humanressourcen" zielen, denjenigen Modellen überlegen sind, die sich auf die Flexibilisierung orientierten.

Heute erfordern die Schwierigkeiten von Deutschland und Japan eine größere Zurückhaltung: Die Konkurrenz durch die NICs aus Asien und selbst aus Lateinamerika scheint der gesamten Welt eine einheitliche Norm vorzugeben: immer niedrigere Arbeitslöhne und immer flexiblere Lohnvereinbarungen. In all diesen Fällen nimmt man an, daß eines der - hier unterschiedenen - beiden Paradigmen einen absoluten Vorsprung gegenüber dem anderen aufzuweisen hat und dieses schließlich auch beseitigen wird.

Daß man jedoch immer noch nicht zu sagen weiß, *welches* Paradigma siegen wird, sollte freilich Anlaß für weitere Überlegungen sein. Zunächst einmal ist es offensichtlich, daß unsere beiden Paradigmen nicht ausreichen, um ein kohärentes Entwicklungsmodell auf der globalen Ebene zu bestimmen. Es fehlt zumindest eine Regulationsweise der internationalen effektiven Nachfrage. Der Weltmarkt ist, wie vor 1950, wieder durch globale Konkurrenz bestimmt und seine Entwicklung verläuft zyklisch. Die Zyklen sparen natürlich auch die dominanten Modelle (seien es die USA, Deutschland oder Japan) nicht aus. Außerdem wirken sich so außergewöhnliche Ereignisse wie die Auflösung des "sozialistischen Blocks" und seine Rekonversion in einen Marktkapitalismus (die vorerst in China gelungen, in Europa aber mißlungen scheint) auf die Konjunktur und nicht zuletzt auf die Strukturen in den Nachbarländern aus (vor allem im Fall der Vereinigung der beiden Deutschlands).

Über diese konjunkturellen Überlegungen hinaus wagen wir nun aber *grundsätzliche* Hypothesen:

¹³ Diese taylorisierbare und flexible Arbeitskraft muß aber auch auf eine Unternehmerelite und auf Spitzenfunktionäre treffen, die fähig sind, ein solches Modell umzusetzen (vgl. Lipietz 1985a).

- a) Die Lektion der Jahre 1982 bis 1995 ist klar. Welche Politik die USA auch immer verfolgten (über- oder unterbewerteter Dollar, immens hohe oder negative Zinsraten, kontrolliertes oder unkontrollierbares Haushaltsdefizit), das Defizit ihrer Handels- und Dienstleistungsbilanz ist strukturell geworden, im Umfang von 10 Milliarden Dollar pro Monat. Umgekehrt ist - was auch immer die Bedeutung der konjunkturellen Unterschiede sein mag - die Außenwirtschaftsbilanz von Japan und Deutschland positiv geblieben (mit Ausnahme einer kurzen Zeitspanne gleich nach der Wiedervereinigung). *Unter dem Gesichtspunkt der zwischenkapitalistischen Wettbewerbsfähigkeit ist die ausgehandelte Einbindung dem Neo-Taylorismus zumindest im wichtigen Bereich der Dienstleistungen und der austauschbaren Güter überlegen.*
- b) *Die Welt organisiert sich in drei kontinentalen Blöcken. Innerhalb dieser Blöcke wird es eine Arbeitsteilung zwischen Zentrum und Peripherie geben, die auf verschiedene Kombinationen der beiden Basisparadigmen des Postfordismus gegründet ist.*

Diese Tendenz zur Rekontinentalisierung der Weltwirtschaft (der asiatisch-pazifische Raum um Japan; Nord- und Südamerika um die USA, Europa um Deutschland) erfolgt zunächst aufgrund einer "geographischen Revanche": Mit den just-in-time Fertigungsmethoden gewinnen die Entfernungen und die Transaktionskosten wieder eine größere Bedeutung. Sie resultiert aber auch aus Versuchen, die internationale Makroökonomie "zwischen Nachbarn" zu regulieren.

Im Innern dieser Blöcke gibt es deutlich unterschiedlich entwickelte Länder - mit Zentrum-Peripherie-Beziehungen in der ersten, zweiten oder dritten Arbeitsteilung. Diese Hierarchien bewegen sich: "periphere" Länder machen Fortschritte, dominierende Länder kommen mehr oder weniger gut aus der Krise des Fordismus heraus. Vor allem aber beschreiten sie unterschiedliche Wege, indem sie einer der beiden paradigmatischen Achsen, die vorher bestimmt wurden, den Vorzug geben.

Unsere zweite Hypothese bezieht sich genauer auf die Möglichkeit einer Koexistenz der beiden Paradigmen inmitten des gleichen Raumes der kontinentalen Integration, mit einem dritten Typ *internationaler Arbeitsteilung* - zwischen Ländern, die sich eher um das eine oder das andere Paradigma scharen. Es handelt sich dabei nicht um die unterschiedliche Produktion von sehr verschiedenen Gütern, wie bei der ersten internationalen Arbeitsteilung, auch nicht um die Spezialisierung unterschiedlicher Aufgaben innerhalb desselben tayloristischen Paradigmas, wie bei der zweiten internationalen Arbeitsteilung, sondern es handelt sich um die Erzeugung ähnlicher Produkte, aber auf *unterschiedliche Weise*.

Das ist nur möglich, wenn keines der beiden Paradigmen das andere absolut, sondern nur *relativ*, bezüglich Branchen und Unterbranchen übertrifft. Demnach hat der ricardianische Formalismus einen heuristischen Wert, sofern er den Begriff von der "Faktorerstaussstattung" durch den der "sozialen Konstruktion der Anpassung an ein Paradigma" ersetzt. Diese soziale Konstruktion ist ein komplexer, gesellschaftlicher Tatbestand, auf den wir hier nicht ausführlicher eingehen werden (vgl. Leborgne und Lipietz 1988). Halten wir nur fest, daß die Anwendung der Paradigmen "Flexibilität"

und "ausgehandelte Einbindung" den "defensiven und offensiven" Strategien entspricht, die die Eliten einer Nation oder einer bestimmten Region als Ausweg aus der Krise betrachten.

Eine bequeme Art, die Unterschiede der sozialen Anpassung zu formalisieren, ist der Rekurs auf eine erneuerte "principal-agent theory". Die Organisatoren der Produktion (die "Prinzipale"), seien es Unternehmer oder Auftraggeber, haben die Wahl zwischen zwei Verhaltensweisen gegenüber ihren Untergebenen⁴ (*Agenten*), d.h. Lohnabhängigen oder Zulieferern:

- entweder das Vertrauen und sein Äquivalent, die verantwortliche Autonomie, die es erlauben, die Quasi-Rente im Verhältnis zu den Konkurrenten zu maximieren, aber eine egalitärere Verteilung dieser Quasi-Rente beinhalten;
- oder das Mißtrauen, das eine direkte Kontrolle der Untergebenen beinhaltet. Es erlaubt mit Sicherheit die Maximierung desjenigen Teils des Produkts, das vom Prinzipal angeeignet wird, aber nicht zwangsläufig des Gesamtprodukts dieses Typs des Zusammenschlusses.

Offensichtlich hängt die Option zwischen "Vertrauen" und "Mißtrauen" von sozio-politischen, außerökonomischen Determinanten ab. Denn es scheint im Postfordismus so zu sein, daß diese Differenzen unterschiedliche Auswirkungen bezüglich der Branchen haben und dies ist im Kontext der Theorie der komparativen Kostenvorteile relevant. Es ergibt sich also frei nach Ricardo:

Diejenigen Branchen, die am meisten auf die Einbindung der direkten Produzenten angewiesen sind, werden nach relativ hoch qualifizierten und wenig flexiblen Regionen oder Segmenten des Arbeitsmarktes suchen; diejenigen Branchen, die am meisten auf geringe Arbeitskosten angewiesen sind, werden die flexibelsten Regionen oder Segmente des Arbeitsmarktes suchen.

Nun versteht man auch den Erfolg des "toyotistischen" Modells: wenn es innerhalb der gleichen Gesellschaft zwei Typen des Arbeitsmarktes gibt, dann würde die Möglichkeit der Aushandlung von Lohnkompromissen auf der Ebene des Unternehmens eine optimale Anpassung aller Branchen erlauben. Die am stärksten "kalmaristisch" orientierten, nationalen Modelle sind durch Rigidität und exzessiv hohe Arbeitskosten in den einfachsten Branchen benachteiligt. Die flexibelsten, nationalen (neotayloristischen) Modelle sind in Branchen benachteiligt, die das höchste Qualifikationsniveau erfordern. Die Länder dagegen, die nach wie vor klassische fordistische Lohnverhältnisse haben (Rigidität plus Taylorismus), werden allmählich "von oben und von unten" überflügelt.

Aus dem "umgestellten Ricardo'schen Theorem" ergeben sich daher einige Folgerungen:

1. Die Länder, die die verhandelte Einbindung praktizieren, werden diejenigen Industrien anziehen, die über den höchsten Wertzuwachs (pro Arbeiter) und den höchsten Anteil an intellektueller Arbeit verfügen.

2. Unter diesen Ländern werden diejenigen am wettbewerbsfähigsten sein, in denen die Einbindung auf dem niedrigsten Niveau ausgehandelt wird (optimal im toyotistischen Modell).
3. Es gibt Länder, die zu fordistisch geblieben sind (zu rigide für eine zu schwache Einbindung), oder Länder, die trotz der extrem niedrigen Kosten ihrer Arbeitskraft ein zu geringes Qualifikationsniveau haben. In diesen Ländern entwickelt sich die *Exklusion*, d.h. es entstehen Situationen, in denen sich das Kapital überhaupt nicht mehr für das Arbeitsangebot interessiert.

Abstrahieren wir jetzt von den *internen* Differenzierungen in den Nationen und betrachten wir nur ihre relative Position im Diagramm. Man sieht, daß in einem kontinentalen Block, der die ganze Vielfalt der Konstellationen repräsentiert, die qualifiziertesten Branchen dahin tendieren, sich nach oben und nach rechts zu polarisieren. Dort finden sich die hohen Einkommen, die hohen Qualifikationen, die höchste "interne Flexibilität" - mit anderen Worten, die besten Voraussetzungen, neue Prozesse einzuführen und neue Produkte zu entwickeln und zu erproben. Mit einem Wort, es handelt sich um das "Zentrum" im hergebrachten, doppelten Wortsinn (bei F. Braudel, I. Wallerstein, S. Amin und anderen). Die immer einfacheren Branchen polarisieren sich zu den Ländern hin, die sich immer mehr nach links und nach unten positionieren. Diese können ihre Wettbewerbsfähigkeit nur durch eine immer schonungslosere Flexibilisierung bei immer geringeren Löhnen erhalten - auch auf die Gefahr hin, des "Sozialdumpings" angeklagt zu werden. Dies sind - mit abnehmendem Abstand zur "Peripherie" - die alten fordistischen Länder, die mehr und mehr neo-tayloristisch geworden sind, die Länder des peripheren Fordismus und schließlich die der primitiven Taylorisierung (Abbildung 3).

3.3 Die Ausdifferenzierung der kontinentalen Blöcke

Abbildung 3 zeigt - als Beispiel - die Länder des europäischen Blocks. Es ist evident, daß sich diese schöne Hierarchie in Asien oder in Amerika nicht so eindeutig wiederfindet. Ein erster Grund dafür liegt auf der Hand: der amerikanische Block wird von einem Land, den Vereinigten Staaten, dominiert. Dieses Land ist aber nicht dem dominanten technologischen Paradigma zuzurechnen. Der amerikanische Block leidet daher unter einer doppelten Schwäche: sein Zentrum wird seinerseits durch die anderen Zentren dominiert, und demgemäß hat es Mühe, seine eigene Peripherie zu beherrschen.

Diese beiden Konsequenzen sind auf folgende Weise empirisch auszumachen:

a) Die Entwertung der amerikanischen Arbeit

Das BIP pro Kopf ist ein bequemer Index für die Produktivität einer Gesellschaft und der durchschnittlichen Kaufkraft ihrer Mitglieder. Für den internationalen Vergleich gibt es zwei Wege, um diesen Index zu bestimmen:

- *Zu laufenden Wechselkursen:* In einer internationalisierten Welt (d.h., es gibt keine bedeutende Differenz zwischen den Angebotspreisen der Produkte auf dem Binnenmarkt und beim Export) mißt dieser Index sehr gut die effektive Ka-

pazität des Arbeitsproduktes eines Landes, einen Teil der Arbeit anderer Länder zu kaufen.

- *Gemäß der Kaufkraftparität:* Es handelt sich dabei um einen theoretischen Index, der nach den fiktiven Wechselkursen berechnet wird, die den Preis eines gleichen Korbes von Waren und Dienstleistungen in den verschiedenen Ländern ausgleichen würden.

Dieser zweite Index scheint die Unfähigkeit der Wechselkurse zu korrigieren, die Differenzen der Inflationsentwicklung zu kompensieren. In dem Maße, wie die Einwohner ihr Einkommen in ihrem eigenen Lande ausgeben, erlaubt es dieser Index, den *durchschnittlichen Lebensstandard* in verschiedenen Ländern zu vergleichen. Man kann also vom "Indikator eines internationalen Volumens" sprechen. Falls alle Länder das Gleiche auf die gleiche Art produzieren würden, würde er genau diese Rolle spielen. Außerdem ist es wahrscheinlich, daß sich die Wechselkurse tatsächlich an die Kaufkraftparitäten anpassen.

Von alledem ist nichts zu finden, nicht einmal innerhalb der OECD (Abbildung 1). Die verschiedenen Länder befinden sich auf unterschiedlichen Ebenen in den drei internationalen Arbeitsteilungen. Die Länder, die Güter und Dienstleistungen von hoher "Qualität" und nach dem dominanten Paradigma erzeugen, sind nicht nur produktiver (sie produzieren mehr, d.h. ihr BIP pro Kopf ist "nach seinem Volumen" höher); das Produkt ihrer Arbeit wird zusätzlich auf den internationalen Märkten besser bewertet (sie verkaufen es "teurer"). Dieser zweite Aspekt wird durch die Relation zwischen ihrem BIP pro Kopf zu laufenden Wechselkursen auf den gleichen Index gemäß der Kaufkraftparität erfaßt. Dieser Koeffizient kann als "Index des internationalen Wertes" bezeichnet werden. Dieser reflektiert natürlich z.T. die Wechselkurspolitik eines Landes. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, daß es nicht möglich war, auf Dauer einen überbewerteten Kurs zu halten¹⁴. Der Index drückt daher sehr wohl einen strukturellen Charakter aus.

In Tabelle 1 wird das BIP pro Kopf in Dollar gemäß den beiden Umrechnungsarten ausgedrückt. Der internationale Wert der Arbeit der USA ist üblicherweise 1. Man stellt sofort fest:

- Die japanische und die deutsche Arbeit ist im Verhältnis zur amerikanischen Arbeit stark überbewertet (und es handelt sich dennoch um das geeinte Deutschland!) - und dies, ohne daß die Handelsbilanzen darunter zu leiden hätten.
- Die Arbeit aller Peripherie-Länder in den drei internationalen Arbeitsteilungen ist unterbewertet; und in jedem Block ist sie noch einmal gegenüber dem jeweiligen Zentrum unterbewertet.

14 In Frankreich spricht man von einer "überbewerteten" Währung, wenn der geltende Wechselkurs dahin tendiert, zu viel internationale Arbeit im Austausch gegen die nationale Arbeit zu verlangen. Ich würde hier sagen, daß das Geld und die Arbeit, die die Währung repräsentiert, dann "überbewertet" ist, wenn es *tatsächlich* möglich wird, mehr internationale Arbeit gegen weniger nationale Arbeit zu erlangen.

b) Die schwache Integration des amerikanischen Blocks.

Die "Regionalisierung" (tatsächlich die Kontinentalisierung) des internationalen Handels wird in Tabelle 2 gezeigt. Diese Angaben müssen ganz gewiß anders gesehen werden, wenn man den "Intra-Block-Handel" vom "Inter-Block-Handel" trennt. Dann hängen sie offensichtlich von der gewählten Abgrenzung der Blöcke und von der Größe der Länder ab. Dennoch springt es ins Auge, daß Europa hoch integriert ist, Asien deutlich geringer und Amerika noch weniger. Vor allem aber nimmt der Anteil des innereuropäischen und innerasiatischen Anteils beständig zu, während der innerregionale Handel in Nordamerika zurückgeht und in Lateinamerika stagniert.

Tabelle 3 enthält die Matrix der ausgetauschten Fertigprodukte¹⁵. Die Ergebnisse sind die gleichen, aber man stellt fest, daß - sofern Amerika sich beim Export und vor allem beim Import desintegriert, sofern Asien sich bei den Exporten und noch mehr bei den Importen integriert, sich die europäische Union noch etwas mehr bei den Exporten integrieren (sie verkaufen immer noch mehr an sich selbst), aber sich bei den Importen desintegrieren (sie kaufen mehr und mehr in Asien) wird. Dieses Resultat vermittelt einen Eindruck von der wachsenden Exportmacht Asiens, das in beiden Paradigmen triumphiert: der Toyotismus in Japan und die Flexibilität in den NICs.

4 Europa: eine gut geordnete Hierarchie

4.1 Europa: ein hierarchischer, kontinentaler Block¹⁶

Westeuropa ist seiner Bevölkerung und seinem Reichtum nach der wichtigste Markt in der Welt. Seit Beginn der Krise ist es aber auch der große stagnierende Pol in der Welt, der einzige entwickelte kapitalistische Pol, in dem die Arbeitslosigkeit trotz demographischen Stillstands hoch bleibt. Dieses Paradox hat überhaupt nichts mit einer Unfähigkeit zur technologischen und sozialen Innovation zu tun, wie die skandinavischen Länder oder die des "alpinen Bogens" (Süddeutschland, Österreich, Norditalien, Schweiz) beweisen, die sich auf die "ausgehandelte Einbindung" orientieren. Ein kurzer Blick auf die Zahlen verdeutlicht das grundlegende Problem: in den 80er Jahren sind nur Norwegen, Schweden, Österreich und die Schweiz der Stagnation und der Arbeitslosigkeit entgangen - d.h. die Länder, die nicht der Europäischen Gemeinschaft angehören. Genau dies ist also das beunruhigende Phänomen, das wir erklären müssen: die spezifische Stagnation der EG, die dazu berufen ist, Gesamteuropa zu absorbieren.

15 Ich habe hier eine Umgruppierung aller Länder in drei Blöcke vorgenommen - und den "Rest der Welt" ausgeschlossen, der sich aus Afrika und der arabischen Welt (die wesentlich der ersten internationalen Arbeitsteilung verpflichtet ist) sowie aus Osteuropa (seit 1992 in einem chaotischen Übergang) zusammensetzt. Man sieht daher, daß dieser "Rest der Welt" tatsächlich eine Peripherie von Europa ist.

16 Der folgende Teil beruht auf einer ersten Annäherung von Leborgne und Lipietz (1990); "Westeuropa" meint im genaueren Wortsinn die Europäische Gemeinschaft bzw. Union, also die Gesamtheit der EG und der EFTA, die dabei sind, sich in der Europäischen Union zu verschmelzen.

Das erste Merkmal Europas ist, daß es sich aus grimmigen Exporteuren (7 unter den 10 ersten der Welt) zusammensetzt, die sich aber vor allem untereinander bekämpfen. Europa hat eine gewisse Selbstgenügsamkeit entwickelt. Die Antriebskraft dieser Entwicklung ist der enorme Zwang des inneren Wettbewerbs. Die Möglichkeit dieser kontinentalen Selbstbeschränkung ist zum Teil durch die interne Verschiedenheit in Europa gegeben: es umschließt zugleich Länder mit einer langen Industrietradition, neu industrialisierte Agrarländer und besitzt selbst fossile Energiereserven. Europa wird jedoch vor allem durch die nationalen Strategien, einen Ausweg aus der Krise des Fordismus zu finden, diversifiziert.

Einige Länder (die britischen Inseln, das südliche Europa) spielen die Karte ihrer relativ niedrigen Löhne. Andere dagegen - vor allem in Skandinavien - spielen die Karte der Beherrschung der neuen Technologien durch Verhandlungen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene. Fast der ganze Bogen der Auswege aus der Krise des Fordismus ist in Europa vertreten und man findet dort ein "Zentrum" (dessen internationaler Wert zunimmt) und eine "Peripherie" (die in ihrem Volumen nicht zunimmt). Es reicht nicht aus, bei japanischen Automobilen und elektronischen Erzeugnissen die organisatorische Überlegenheit der Japaner zu kritisieren, oder - bei Textilien - die Konkurrenz der Dritte-Welt-Länder mit der extremen Ausbeutung ihrer Arbeitskräfte. Aus diesem Grund bedient sich Europa ebenfalls des Protektionismus: gegen japanische Automobile, gegen Textilien aus Asien, gegen Fleisch aus Argentinien usw. Aber es wäre ein schwerer Irrtum, den europäischen Autozentrismus auf den Protektionismus zu reduzieren. Seine protektionistische Verbissenheit unterstreicht nur die Sorge um die Aufrechterhaltung seiner inneren sozialen Kompromisse. Die größte Bedrohung jedoch, die diese Kompromisse belastet, hat ihren Grund in der *institutionellen* Struktur von Europa. Dies wollen wir jetzt genauer untersuchen.

4.2 Die Makroökonomie des Gemeinsamen Marktes

Bis zum Jahre 1992¹⁷ kann man die Situation in Europa folgendermaßen schematisieren:

1. Europa ist potentiell selbstgenügsam.
2. Die Güter- und Kapitalmärkte sind frei und die realen Wechselkurse sind fix.
3. Jedes Land muß sich, ohne ausdrückliche Zusammenarbeit mit den anderen, den äußeren Zwängen anpassen (nicht-kooperatives Spiel).
4. Jede Nation der Europäischen Union kann als Verbindung von Regionen betrachtet werden, die entweder eine neo-tayloristische Strategie oder eine der ausgehandelten Einbindung verfolgen.
5. Die offensive Strategie (ausgehandelte Einbindung) ist in bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit der defensiven Strategie (Flexibilität) in allen Branchen überle-

¹⁷ 1993 markiert die Verwirklichung des Binnenmarktes sowie das Auseinanderbrechen des EWS als Folge des Mißtrauens gegenüber den Verträgen von Maastricht.

gen, allerdings weniger in arbeitsintensiven Industrien, in denen eine hinreichende Lohndifferenz die Vorteile der defensiven Strategie zur Geltung bringt.

Wenn man von den Hypothesen 1 bis 3 ausgeht und die üblichen Überlegungen des keynesianischen Typus anwendet (beggar-my-neighbour policies: Glyn u.a., 1990; Lipietz, 1985a), so gelangt man unmittelbar zu einer stagnierenden Tendenz: jedes Land wird sich kurzfristig an den Zwang, den alle anderen auf es ausüben, durch eine Schrumpfung der Binnennachfrage und durch Exportanstrengungen - über verminderte Arbeitskosten pro Produktionseinheit - anpassen müssen. Diese Tendenz war, wie wir gesehen haben, in den 70er und in den 80er Jahren vorherrschend. Man geht auch davon aus, daß - zumindest mittelfristig - die Länder mit einem schwachen sozialen Schutz und mit niedrigen Löhnen, einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den anderen haben und daß dies eine allgemeine Auflösung des sozialen Schutzes nach sich ziehen wird (Sozialdumping). Das wäre gewiß auch der Fall, falls die Formen der Arbeitsorganisation überall vom gleichen Typus wären und falls die Wettbewerbsfähigkeit sich ausschließlich auf der Ebene der Löhne und der "defensiven Flexibilität" entscheiden würde.

Die Einführung der Hypothesen 4 und 5 nuanciert daher die Diagnose. Wenn wir das "umgestellte Ricardo'sche Theorem" aus dem vorangegangenen Abschnitt anwenden, folgt daraus nämlich, daß jede Region sich in denjenigen Branchen spezialisieren wird, in denen sie am intensivsten den "Faktor" nutzen kann, mit dem sie am besten ausgestattet ist, d.h. entweder die flexible und taylorisierte Arbeit oder die qualifizierte Arbeit mit ausgehandelter Einbindung. Da die Kapitalbewegung frei und der Binnenmarkt Realität ist, tendiert die Arbeitsteilung in der EG dazu, sich zwischen den Regionen nach Branchen (oder Unterbranchen) zu polarisieren, gemäß dieses besonderen Typus der "komparativen Kostenvorteile". Das erlaubt es Dänemark¹⁸ neben Portugal fortzubestehen, wo die Löhne um ein fünffaches niedriger sind.

Das gesamte Volumen des Binnenmarktes wird so von den relativ hohen Einkommen derjenigen Länder bestimmt, in denen die Einbindung vorherrscht, und von den relativ niedrigen Einkommen der Länder mit Flexibilität. In der ersten Ländergruppe sind die Umverteilungsmöglichkeiten schwächer; in der zweiten Ländergruppe ist der Zwang zu niedrigen Löhnen (zur Flexibilität und zur Arbeitslosigkeit) stärker. Sofern es keine Politik einer "konzertierten Wiederbelebung" (Punkt 3) gibt, werden die makroökonomischen Entscheidungen der Länder der ersten Gruppe allen anderen aufgezwungen. Sie bestimmen so schließlich ein Gleichgewicht der Unterbeschäftigung auf europäischem Niveau.

Es muß also unterstrichen werden, daß in den Regionen des Zentrums die Produktivitätsgewinne umverteilt werden (im Namen der "kollektiv ausgehandelten Einbindung") - in den strengen Grenzen, die durch die Quasi-Rente des Wettbewerbs definiert werden, die ihnen durch den Produktivitätsvorteil der Einbindung ihrer Arbeiter gewährt wird. Diese Quasi-Rente wird selbst begrenzt durch die unterschiedliche

18. Dort ist das BIP pro Einwohner - in internationalen Werten - das dritthöchste der Welt - nach Japan und der Schweiz.

Wettbewerbsfähigkeit zwischen beiden Gruppen von Regionen. Ihre Erhaltung erfordert strukturell "verteilungspolitische Vorsicht" in den Regionen des ersten Typs. Denn diese riskieren ständig, daß durch eine Zunahme des Lohnkostenabstandes ihr Vorteil gegenüber den Regionen des zweiten Typs verloren geht. Während die Makroökonomie des Fordismus auf einen - im allgemeinen vorausschaubaren - nationalen Verteilungskompromiß gegründet war, sind (in einem Europa ohne gemeinsame Sozialgesetzgebung) die regionalen Sozialkompromisse, die auf die Einbindung gegründet sind, nur solange aufrechtzuerhalten, wie sie den Abstand der Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Regionen nicht gefährden. Sie sind daher nicht dazu geeignet, durch die Nachfrage das Wachstum der anderen Regionen anzukurbeln.

Für eine Analyse, die nur die drei ersten Punkte unserer Darstellung berücksichtigen würde, wäre das Ergebnis indessen weniger katastrophal. An die Stelle der wechselseitigen Erosion der nationalen sozialen Kompromisse infolge der innergemeinschaftlichen Konkurrenz tritt ein "Europa der zwei Geschwindigkeiten", geographisch ein "Leopardenfell". Aber auch die regionalen "Flecken" von Unternehmensnetzen mit einem offensiven sozialen Kompromiß beinhalten oft Zulieferersektoren und Dienstleistungsbereiche (in Unternehmen und in Haushalten) mit einer schwachen sozialen Absicherung und mit hoher Flexibilität. Diese innerregionalen Differenzen können sich auf geschlechtliche und ethnische Differenzen gründen.

Dieses Europa der zwei sozialen Geschwindigkeiten wird - aufgrund der Mechanismen, die wir gerade herausgearbeitet haben, auf jeden Fall ein Europa mit *einer* einzigen ökonomischen Geschwindigkeit - und zwar einer ziemlich niedrigen - sein.

4.3 Wo befinden wir uns?

Am Ende der 80er Jahre erschien Europa gleichwohl als eine "ruhige Kraft", die ruhiger und stabiler als Amerika und gewiß langsamer als das unruhige Asien, jedoch auf einem unvergleichlich höheren Niveau, voranschritt. Es scheint sich perfekt nach dem Schema "Zentrum-Peripherie" (Abbildung 3) zu organisieren. Ganz oben die "Kalmar"-Länder aus Skandinavien, im Zentrum Deutschland und der "Alpenbogen". Etwas weiter unten Frankreich, das sich vom Fordismus in Richtung einer vorwiegend defensiven Flexibilität entwickelt - aber mit einigen offensiveren, kleinen Inseln. Danach das "neo-tayloristische" Großbritannien und Spanien, das peripherer Fordismus bleibt, schließlich Portugal, das noch peripherer (und das heißt noch flexibler) ist. Jenseits davon: Marokko und die ganze mediterrane Zone des "Mittelmeerabkommens", Noch weiter weg die AKP-Länder des Abkommens von Lomé, die in der ersten internationalen Arbeitsteilung verblieben sind und sich mehr oder weniger in der zweiten engagieren (d.h. bei der primitiven Taylorisierung).

Allerdings hat der Fall der Berliner Mauer diese Struktur destabilisiert. Makroökonomisch betrachtet, hätte die Rekonstruktion von Osteuropa Westeuropa dynamisieren können, wenn eine Politik des "Marshall-Planes" und damit auch der niedrigen Zinsraten vorgeherrscht hätte. Das Gegenteil war jedoch der Fall und nach einem zwei Jahre anhaltenden keynesianischen Peitschenschlag hat die restriktive deut-

sche Geldpolitik sukzessive nicht allein die Erholung im Osten erstickt, sondern auch noch die gesamte innere Entwicklungsdynamik Westeuropas.

Neben diesem Fehler der Wirtschaftspolitik wird jedoch das Eindringen von *höchst flexiblen und dennoch hoch qualifizierten* Arbeitskräften (aus den Ländern Zentral- und Osteuropas) die Gleichgewichte aus der Zeit vor 1989 erschüttern; besonders in der oberen rechten Ecke der Abbildung 3. Daher werden sich die Vorteile der "Flexibilisierung" gegenüber denen der Einbindung durchsetzen (vgl. Lipietz 1992).

Zunächst wird das skandinavische Modell in die Krise geraten. Nachdem Finnland und Schweden brutal ihrer traditionellen Absatzmärkte im Osten beraubt wurden, müssen sie die strukturelle Wettbewerbsschwäche ihrer "kalmarischen" Kompromisse in einem liberalen Umfeld anerkennen. Die Verhandlungen eines Kompromisses zwischen Kapital und Arbeit auf der nationalen Ebene erweisen sich auf verhängnisvolle Weise als zu "großzügig" angesichts der Branchen mit schwacher Einbindung und mit schwachen Produktivitätsgewinnen. Diese "Großzügigkeit" drückt ihrerseits auf die Wettbewerbsfähigkeit der produktivsten Sektoren; bezeichnenderweise ist die namengebende Fabrik in Kalmar inzwischen geschlossen worden (vgl. Sandberg 1994)! Daher die Tendenz (für Schweden), auf der Kurve nach unten und nach links zu rutschen - d.h. in die Richtung von Branchenverhandlungen bei gleichzeitigem Verzicht auf den "solidarischen Lohn" (vgl. Mahon 1993).

Aber selbst Deutschland wird von der gleichen Tendenz mitgezogen. Die "Gründungslüge" von Kanzler Kohl bezüglich der Finanzierung der deutschen Einheit provoziert in Westdeutschland eine allgemeine Destabilisierung der Arbeitsbeziehungen und selbst des "ohnistischen" industriellen Paradigmas, das noch weniger perfektioniert war als in Japan. Die Branchenvereinbarungen werden zurückgewiesen; und die Arbeitgeber der kleinen und mittleren Unternehmen haben eine Offensive gestartet, um sich von den Branchenverhandlungen abzukoppeln, die ihre Lohnsätze an die Bedingungen angleichen, die in den großen Unternehmen vorherrschen. Diese wiederum zögern auch nicht, mit der Erpressung der Produktionsverlagerung in flexiblere Länder - von Portugal bis Malaysia - zu spielen (vgl. Duval 1993). Kurzum: die allgemeine Entwicklung bewegt sich auf die Regeln des Toyotismus zu.

Diese "Überflutung" des Zentrums durch den Ozean der peripheren Flexibilität bleibt im Moment noch begrenzt und sie könnte durch die Entwicklung einer Sozial- und Umweltgesetzgebung auf der Ebene des Kontinents zu Fall gebracht werden. Leider ignoriert der Vertrag von Maastricht diese beiden wesentlichen Aufgaben. Er verstärkt im Gegenteil die Rigidität der makroökonomischen Aneinanderkopplung der verschiedenen Länder (über den Umweg der Paritäten und der Zinsraten). Der Zusammenbruch dieser Bedingungen in den beiden Krisen des EWS (September 1992 und Juli 1993) hat den Handlungsspielraum für die nationale makroökonomische Regulation sowie für die wechselseitige Anpassung zwischen den Mitgliedstaaten ein wenig erweitert. Dennoch werden damit die grundlegenden Probleme nicht angegangen; denn deren Bearbeitung erfordert nicht "weniger", sondern "mehr" Europa.

5 Ein paradoxer Block: Nordamerika

Ein Blick auf die Abbildung 3 zeigt die beiden radikalen Unterschiede zwischen Nordamerika und Europa:

- Die dominierende Macht des Kontinents, die USA, ist nicht in dem weltweit dominierenden industriellen Paradigma engagiert.
- Da das Zentrum und die Peripherie des Kontinents im gleichen industriellen Paradigma engagiert sind, können sie sich nur durch eine mehr oder weniger große Flexibilität wechselseitig anpassen (auf der vertikalen Achse).

Das erste Paradox des amerikanischen Blocks besteht also darin, daß das Zentrum, das ihn dominiert (die USA) selbst nicht mehr auf der globalen Ebene dominant ist - weder technologisch, noch finanziell, noch sozial. Die 80er Jahre waren das Jahrzehnt der "Brasilianisierung" der USA (Lipietz 1985a); und die ersten Regierungsjahre von Präsident Clinton haben trotz der zyklischen Belebung der Konjunktur diese Entwicklungstendenz keineswegs umgedreht.

Was nun die Organisation der ökonomischen Vernetzung mit seinem Umfeld der "Ko-Prosperität" (das Wort ist hier schlecht gewählt!) betrifft, so ist das eine andere Angelegenheit. Die USA kontrollieren nur ihre nördliche Grenze (d.h. Kanada) und einen einzigen Markt an ihrer südlichen Grenze: Mexiko. Ganz Südamerika, mit einstmals so vielversprechenden Ländern (wie Brasilien und Argentinien), ist heute in eine "Brandung der Geschichte" eingeklemt: zu verschuldet, zu weit entfernt von den USA, die selbst zu schwach geworden sind, darauf wartend, daß sich Japan oder Europa von neuem für sie interessieren mögen - was bei Chile schon der Fall zu sein scheint.

Das zweite Paradox: die USA und ihre Peripherie machen sich innerhalb des gleichen technologischen Paradigmas Konkurrenz, d.h. durch eine mehr oder weniger große Flexibilität. Daraus folgt, daß die USA mit einem Rückstand an Flexibilität gegenüber ihrer eigenen Peripherie starten. Immer noch muß man, auch im Süden, die tatsächliche Entwicklung der Kapital-Arbeit-Beziehungen zur Kenntnis nehmen. Beruft man sich nicht - von Mexiko bis nach Argentinien - auf die Vorzüge der Flexibilisierung und des japanischen Modells?

5.1 Die "Japanisierung des Ramschs"

Die "Flexibilisierung", die in den alten, fordistischen Ländern realisiert wurde (ich nenne dies "Neotaylorismus"), ist offenbar nur relativ. Selbst dann, wenn sie sich "brasilianisieren", sind die USA doch noch weit entfernt von dem Lohnniveau und von der Abwesenheit von sozialpolitischen Rechten und Leistungen in den NICs der Dritten Welt. Diese Länder sind mit einer sehr hohen "Anfangsflexibilität" gestartet, eine "Erstausstattung", auf die sie sich in der ersten Etappe der primitiven Taylorisierung gestützt haben, um bisweilen ein Stadium des peripheren Fordismus zu erreichen. Gleichwohl haben die "alten Industrieländer" der Dritten Welt die früheren Formen einer "Cepalistischen" Industrialisierung gekannt, mit einem Regime der Imports substitution und semifordistischen Lohnbeziehungen, die korporatistisch regu-

liert waren: das war in Mexiko, Argentinien und Brasilien der Fall. Diese Länder erfahren also eine gewisse "Reflexibilisierung", die sich zuweilen noch durch den Import der "japanischen Methoden" verdoppelt.

Die Fabrik von Ford in Hermosillo ist zweifellos das Hauptwerk der "Japanisierung" in einer Region, für die Flexibilisierung charakteristisch ist. Daher ist es besonders interessant, hier die Realität des Importes von "japanischen Management-Methoden" zu überprüfen (vgl. Lipietz 1995a). Dabei ist festzustellen, daß die Arbeit bei Ford Hermosillo keineswegs das endlich gefundene Nebeneinander von Elementen des japanischen, technologischen Paradigmas und der amerikanischen Flexibilität darstellt. Sofern es überhaupt eine Japanisierung gibt, ist dies eine kosmetische, ideologische Japanisierung: eine *Japanisierung des Ramschs*.

Die Mobilisierung der qualifizierten Beschäftigten (*opérateurs*) von Ford Hermosillo im Kampf um die Verbesserung der Qualität der Produkte und die Effektivität der Produktionsprozesse ist der japanischen Methode genau entgegengesetzt. Ein leitender Angestellter hat uns bei einer Besichtigung erklärt, daß man Wettbewerbe (z.B. wer die wenigsten Fehler begeht oder durchgehen läßt) zwischen den Beschäftigten organisiert. Mit anderen Worten, die Wettbewerbsmethode bei Ford verfolgt das Ziel, jeden Arbeitsschritt so perfekt wie möglich ausführen zu lassen jedoch mit dem Effekt, jeden Arbeiter zu ermutigen, die möglichen Verbesserungen, die er selbst durch seine Arbeitserfahrung zu entdecken vermag, gerade nicht zu "sozialisieren". Er nimmt seine Kollegen als Konkurrenten wahr, nicht als Partner; sie sind mit ihm nur durch die vertikale (und also tayloristische) Struktur der Arbeitsorganisation verbunden (und ihm auch entgegengesetzt). Man ist also weit von einem Geist der "horizontalen Koordination" - wie ihn M. Aoki (1990) bei der Charakterisierung der japanischen Methoden hervorgehoben hat - entfernt.

Ein weiteres, aufschlußreiches Detail: als der leitende Angestellte nach den Preisen gefragt wird, die bei den Wettbewerben verteilt werden, antwortet er uns: "Kein Geld, das verschleudern sie nur. Wir geben ihnen haltbare Dinge, z.B. Videogeräte, damit sie den Wert des Sparens erlernen". Diese moralisierende Konzeption der Prämierung (ich habe versäumt zu fragen, warum sie ihnen nicht eine Ikone der Jungfrau von Guadalupe geben) erinnert natürlich an andere Diskurse: die Erklärung von Henry Ford, daß der "gute" Lohn, den er an seine Arbeiter zahlt, auch dazu dienen muß, einen "guten" Konsumstil anzunehmen. Er schickte sogar Sozialarbeiter los, um die Ehefrauen seiner Arbeiter darin zu unterrichten, wie sie mit dem Haushaltsgeld umzugehen haben.

Die Arbeitsorganisation bei Ford Hermosillo ist also weit von einem tatsächlichen Import japanischer Methoden in ein "flexibles" Land (mit einem extrem niedrigen Einkommen bei ca. 2 Dollar pro Stunden) entfernt. Sie repräsentiert de facto eine hochentwickelte Taylorisierung, die auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten kaum Rücksicht nimmt, jedoch mit einer Politik der Mobilisierung der Arbeitskräfte verschleiert wird¹⁹.

19 Die gleiche Schlußfolgerung gilt für die Maquiladoras der Elektronik bei Lara Enriquez 1992 und für die Maquiladores japanischer Herkunft bei Taddei Bingras 1992.

5.2 Mexiko: endlich peri-fordistisch?

Dennoch ist diese Form der Japanisierung des Ramschs in Mexiko weit verbreitet. Ihre Auswirkungen werden in den Arbeiten mexikanischer Arbeitssoziologen analysiert.²⁰ Daß die Arbeiter in bezug auf die Qualität Verantwortung übernehmen sollen, ist eine Tatsache - im Vergleich mit den alten, gegensätzlichen Formen der großen Industrie in Mexiko vor der "Wissenschaftlichen Arbeitsorganisation.

Die echte Taylorisierung plus einer moralisierenden (und "zivilisierenden") Normalisierung des Massenarbeiters im Rahmen einer ultramodernen Automatisierung - hier erkennt man leicht jene Elemente des Fordismus, die Henry Ford in seinem apologetischen Werk dargelegt hat²¹. Es fehlen die *sozialen* Bedingungen einer Normalisierung und einer Regulierung der Arbeitereinkommen. Vermittels der Japanisierung des Ramschs entdeckt das moderne Mexiko den Fordismus, aber es ist ein peripherer Fordismus.

Mexiko war in den letzten 15 Jahren ein Patchwork, zusammengesetzt aus verschiedenen, regional differenzierten Entwicklungsmodellen: der Norden war durch die primitive Taylorisierung geprägt, das Zentrum (Monterey-Mexiko-Puebla) durch die Importsubstitution.²² Die gegenwärtigen Veränderungen werden die Konvergenz dieser beiden Komponenten zu einem wirklichen peripheren Fordismus erlauben:

- mit der Steigerung des Kapitalkoeffizienten, der Erhöhung der Qualifikation und einer gewissen Lohnsteigerung, im alten Sektor des primitiven Taylorismus,
- mit einer "Rationalisierung" des Produktionsprozesses und einer Flexibilisierung der alten, korporatistischen Arbeitsgesetzgebung im alten Sektor der Importsubstitution,
- und das alles im Kontext einer zunehmenden Abschwächung der gesetzlichen Unterscheidung (vom Standpunkt der Zölle aus) zwischen der Produktion für den Wiederexport und der Produktion für den inneren Markt.

Mexiko befindet sich also auf einem "indischen" Entwicklungspfad (vgl. Teil 2):

Eine allgemeine Flexibilisierung des Lohnverhältnisses für die alte "Arbeiteraristokratie" im Sektor der Staatsunternehmen; die Flexibilisierung wird von einer Rationalisierung der Arbeitsorganisation begleitet.

Eine sehr starke Landflucht, die noch durch die Liberalisierung des Marktes des Ejido beschleunigt wird. Dies verursacht einerseits die Explosion der Städte mit ihrer

20 Aus der weiten Literatur nennen wir: Carillo (1989, 1990); Gutierrez Garza (1985), de la Garza Toledo (1992a und b), Artega (1992), Bensusan Areous (1992).

21 Bei einem Besuch einer elektronischen Maquiladora in Nogales hat mich die Soziologin Lilia Orantes darauf aufmerksam gemacht, daß in den Toiletten der Kantine folgendes geschrieben steht: "Bitte waschen Sie sich die Hände nach (und nicht vor) dem Essen". Die fordistische "Moralisierung" zielt also darauf ab, den Produktionsprozess gegen die unterstellte Schmutzigkeit des/der Arbeiter/-in zu schützen - und nicht umgekehrt.

22 Ich spreche hier nicht von den extraktiven Branchen (Öl aus der Golfregion) und auch nicht von den landwirtschaftlichen Regionen bzw. von denen, wo die indigene Bevölkerung lebt. Ihr Schicksal wird sich entscheidend durch die Inkraftsetzung von NAFTA verändern.

informellen Ökonomie, andererseits ein überschüssiges Arbeitskräfteangebot für die primitive Taylorisierung.

5.3 Mexiko - USA: Rivalität oder Hierarchie?

Zweifellos verfügen die USA, Kanada und Mexiko über sehr unterschiedliche Produktivitätsniveaus. Und zweifellos verfügen die USA über ein Monopol des technologischen Wissens in den Hochtechnologiesektoren. Aber diese drei Länder scheinen global in den modernen Formen des gleichen fordistischen, technologischen Paradigmas engagiert: Taylorismus plus Automatisierung. Was sie unterscheidet, ist vor allem die Flexibilität des Lohnverhältnisses und sein einfachster Parameter: die Kosten der Arbeitsstunde. Man könnte daher erwarten, daß sich im Umfeld der fordistischen Branchen eine "vertikale" Arbeitsteilung zwischen den USA und Kanada ergibt - vom Typ der zweiten internationalen Arbeitsteilung.

Genau das passiert; die Konsequenzen für die USA sind jedoch längst nicht so positiv, denn die Industrie der USA nimmt global keinen zentralen Platz ein. Einerseits arbeiten immer mehr Maquiladoras für europäische und asiatische Unternehmen, die sich ihrer bedienen, um in den NAFTA-Markt einzudringen. Selbst diejenigen Maquiladoras, die in nordamerikanische Produktionskreisläufe integriert sind, rüsten sich mit Maschinen aus Europa oder Asien aus. Andererseits tendieren die nordamerikanischen Zentralen dazu, ihre Produktion vollständig nach Mexiko zu verlagern. Dies ist das schlimmste Drama der nordamerikanischen Industrie: nachdem sie die Strategie der niedrigen Löhne und der geringen Qualifikation gewählt hat, hat sie überhaupt keinen Grund mehr, auf ihrem eigenen Territorium den Kern seines produktiven Apparates zu erhalten, wie dies Deutschland und Japan getan haben. Die gesamte Herstellung der USA ist dazu berufen, sich auf mexikanische Arbeitskräfte zu verlagern mit Maschinen, die immer häufiger aus Europa oder Japan kommen.

Wir kommen hier zu gravierenden Konsequenzen, die das zweite Merkmal des nordamerikanischen Blocks ausmachen: Die dazugehörenden Länder sind nicht - vom Zentrum bis zur Peripherie - auf der Diagonale "Kalmarismus/Neotaylorismus" angeordnet. Kanada, die USA und Mexiko sind vielmehr auf der vertikalen Achse der zunehmenden Flexibilisierung angeordnet - jedoch mit dem gleichen tayloristischen, industriellen Paradigma. Kurzum, die meisten industriellen Branchen können nur mit Hilfe von niedrigen Löhnen und der Prekarisierung der Arbeitskräfte konkurrieren. Die allgemeine Ausrichtung orientiert sich bei diesem Spiel an Mexiko. Die Flucht von Produktionsstätten nach Mexiko ist unvermeidlich. Sie kann nur durch die Anforderung abgebremst werden, daß die Märkte nicht zu weit auseinander liegen sollen, damit sie nach den Prinzipien von just-in-time gestaltet werden können.

Dieses Gesetz tritt seit dem ersten Freihandelsabkommen zwischen Kanada und den USA am Anfang des Jahres 1990 in Erscheinung. Kanada, der "durchlässige Fordismus" (Jenson 1989), hatte sich in den 80er Jahren weitgehend der Reagan'schen sozialen Deregulierung entzogen. Da jedoch gleichzeitig versäumt

wurde, sich mit einer insgesamt höheren Qualifikation als in den USA auszustatten, verliert Kanada schnell Beschäftigungsmöglichkeiten zugunsten seines Nachbarn.²³

Parallel dazu hat sich die Wettbewerbsposition der mexikanischen Industrie gegenüber der amerikanischen so weit verbessert, daß - seit 1992 - die Verhandlung über das Freihandelsabkommen, die die liberale Bush-Administration noch beschleunigen wollte, von der US-amerikanischen Seite selbst wieder in Frage gestellt wurde. Weite Teile der öffentlichen Meinung sind davon überzeugt, daß nach den neuen Spielregeln - wegen der gering qualifizierten Arbeit in den meisten Branchen - Mexiko gegenüber den USA über einen absoluten Vorteil verfügt (Ordenez 1994).

Die Clinton-Administration, die weniger dogmatisch liberal ist, hat die Verhandlungen noch einmal neu eröffnet. Ohne das Interesse der USA an einer Ausdehnung von NAFTA auf Mexiko aufzugeben, hat sie im Juli 1993 die Unterzeichnung von zwei Zusatzprotokollen gefordert und erreicht: gegen Sozial- und Umweltdumping. Damit sollte freilich auch die Opposition der Gewerkschaften und der Ökologiebewegungen in den drei Ländern entwaflnet werden. Das war für Mexiko nicht unbedingt günstig, wie die Krise von 1994/95 gezeigt hat. Diese war allerdings auch auf Fehler der makroökonomischen Politik (vor allem die Überbewertung des Peso) sowie auf die politische Krise (die Erschütterungen des alten PRI, der korporatistischen Staatspartei) und vor allem auf die soziale Krise: den zapatistischen Aufstand, zurückzuführen. Obwohl die USA so nahe liegen, schließt Mexiko "terrae incognitae" (unbekannte Territorien) - von Guerrero bis Chiapas - mit ein.

6 Die Vorteile eines informellen Blocks: Asien

Die einfache Definition eines "asiatischen Blocks" wirft Probleme auf. Der Block wird durch keine transnationale ökonomische Regulationsstruktur - wie z.B. die Europäische Union - begrenzt (weder ASEAN noch APEC spielen offensichtlich diese Rolle). Der asiatische Block (dem wir Ozeanien, Australien und Neuseeland hinzufügen) resultiert vielmehr aus einer "vorteilhaften internationalen Konfiguration" (Lipietz, 1985a), die extrem unterschiedliche Akkumulationsregime zusammenfaßt. Dennoch zeigt diese riesige Zusammenballung gleichzeitig die Merkmale einer Kontinentalisierung - erkennbar in den Handelsbeziehungen - und eine Hierarchie, die der in Europa ähnlich ist.

6.1 Eine Hierarchie der Tatsachen

Man findet tatsächlich, sowohl beim Bruttosozialprodukt pro Kopf als auch beim Indikator des internationalen Wertes oder in den einzelnen Länderdarstellungen die "diagonale" Hierarchie in den drei internationalen Arbeitsteilungen: von einem zentralen Land mit ausgehandelter Einbindung bis zu seinen flexiblen Peripherien.

23 Mahon (1992) zeigt demnach die Möglichkeiten, die sich in Kanada für eine Anpassung "nach oben" eröffnen. Lapointe (1992) bezieht sich auf das Beispiel der Aluminiumindustrie. Der Toyotismus ist allerdings seit langem die allgemeine Entwicklungslinie für die Prozeßindustrien - selbst beim Zement aus Yaqui.

- Im Zentrum befindet sich Japan, das Land des Toyotismus. Der asiatische kapitalistische Block wird nicht durch eine Sozialdemokratie behindert, die zu vorteilhaft für die Arbeiter ist. Japan erzielt aber mit den höchsten Löhnen der Welt in seinem Exportsektor ununterbrochen enorme Handelsüberschüsse und das trotz der höchsten Überbewertung seines internationalen Wertindex.
- Im zweiten Ring befinden sich zwei ehemalige NICs - Hong Kong und Singapur. Diesen beiden Ländern verbleiben vor allem in der Elektronikbranche die zentralen fordistischen Aufgaben. Sie organisieren um sich herum die Arbeitsteilung mit ihren entsprechenden Sub-Regionen (die Küste Chinas und Südostasien (vgl. Chaponniere 1994; Lemoine et al. 1994)).
- Im dritten Ring haben die beiden von Europa kolonisierten Länder - Australien und Neuseeland - die sehr spezifische Kombination von fordistischer Regulierung und einer immer noch teilweise auf Primärexporte ausgerichteten Spezialisierung nicht aufgegeben.
- Im vierten Ring haben die asiatischen NICs der ersten Generation (Südkorea und Taiwan) das Niveau des peripheren Fordismus erreicht, der bereits toyotistische Merkmale aufweist.
- Im fünften Ring stützen sich die Länder der primitiven Taylorisierung Druck auf ein reiches *Hinterland*: Malaysia, Thailand sowie die Philippinen.
- Im sechsten Ring befinden sich die Länder (Indonesien), die immer noch durch das alte Modell der Substitution in der ersten internationalen Arbeitsteilung gekennzeichnet sind. Sie nähern sich aber der zweiten an.²⁴
- Schließlich gibt es noch den riesigen "Ozean" des ländlichen Asiens mit seinen "Archipeln" der Industrie, besonders auf dem indischen Subkontinent.
- Und natürlich China, das ein Viertel der Weltbevölkerung ausmacht und das sich regional immer mehr über den zweiten bis siebten Ring verteilt.

6.2 Die informelle Dynamik Asiens

Die dynamischste Region der Welt weist - paradox genug - kein eindeutiges Akkumulationsregime auf. Es handelt sich um eine "Konstellation des Zusammentreffens".

Im Zentrum leidet der japanische Toyotismus an einer makro-ökonomischen Schwäche, die ein Hindernis hätte sein können: Es gibt keine funktionsfähigen Mechanismen, um die Produktivitätsgewinne umzuverteilen (Itoh 1992). Dies ergibt sich aus den Lohnverhandlungen auf Unternehmensebene. Kein Unternehmen kann den Anstieg des Lohnniveaus in den anderen Unternehmen vorhersehen. Das allgemeine Niveau der Löhne folgt nicht dem allgemeinen Anstieg der Produktivität. Daran ergeben sich zwei Tendenzen:

²⁴ Die Unterschiede zwischen den NICs des zweiten, fünften und sechsten Rings sind sehr groß (vgl. Tabelle 4).

- die Suche nach Absatzmärkten im Ausland,
- der Einschluß der Gewinne und der Handelsüberschüsse in einer spekulativen Blase, die durch die Überbewertung selbst gespeist wird (*endaka*).

Die Ausdehnung von *Heisi* und die Krise, die darauf folgte (in den neunziger Jahren), erinnern von diesem Standpunkt aus an die wirtschaftliche Expansion der "verrückten zwanziger Jahre" am Anfang des Taylorismus. Es ist ein Wunder, daß sie nicht ebenfalls in eine Überproduktionskrise vom Ausmaß der dreißiger Jahre mündete.

Das Wunder konnte geschehen, da *endaka selbst* Japan verpflichtete und autorisierte, eine vorteilhafte Hierarchie für ganz Asien zu schaffen, die die erste, zweite und dritte internationale Arbeitsteilung miteinander kombiniert. Dies wäre aber ohne die ökonomische Intelligenz der Regierungseliten des ersten peripheren Rings - insbesondere der NICs der ersten Generation - nicht möglich gewesen. Diese Staaten haben die Empfehlungen der Weltbank und des IWF ignoriert und weder den Protektionismus, die Industriepolitik, eine eigenständige Geldpolitik noch ihre Lohn- und Wechselkurspolitik aufgegeben.²⁵

Schließlich stellte sich das Problem der Endnachfrage auf kontinentaler Ebene aus zwei Gründen nicht:

Asien hat gleichzeitig zwei Wettbewerbsvorteile: durch die teure und übereingebundene Arbeit des toyotistischen Japans und durch die taylorisierte und unglaublich unterbewertete Arbeit der blutigen Taylorisierung in den neuen Entwicklungsschüben der NICs. Hierdurch kann es sich die amerikanischen und europäischen Märkte "unter den Nagel reißen". Der Zugang von riesigen vorkapitalistischen (das ländliche Indien) oder "sozialistischen" Massen (China, Vietnam) zur kapitalistischen Handelsökonomie schafft selbst eine gewaltige Nachfrage für eine - sogar extensive - Akkumulation. Dieses klassische Phänomen hat Lenin in "Die Entwicklung des Kapitalismus in Rußland" analysiert.

In den neunziger Jahren funktionierte der wachsende chinesische Handel wie eine kalte Quelle in einem thermodynamischen Kreislauf, dessen heiße Quelle Japan war. Jeder Ring versorgt die untergeordneten Ringe mit Investitionsgütern und die untergeordneten Ringe versorgen ihre entstehenden riesigen Binnenmärkte mit Konsumgütern oder die Billig-Märkte der beiden anderen Blöcke.

Es ist offensichtlich, daß sich dieser Kreislauf nur Dank der *Heterogenität* der technologischen Paradigmen in Asien und dem *Fehlen einer verbindlichen Reglementierung* für den ganzen Block gebildet hat. China und Japan können ohne Schaden nebeneinander existieren, da sie nicht die gleichen Waren herstellen und auch nicht auf die gleiche Art und Weise produzieren. Sie vermeiden somit eine gefährliche Konkurrenz wie z.B. zwischen Mexiko und den USA. Aber kein einziges dieser Länder hat sich bisher von den Mitteln der externen Anpassung verabschiedet: weder vom Protektionismus noch von den Veränderungen der Paritäten. Damit vermei-

²⁵ vgl. auch den bemerkenswerten Vergleich zwischen Mexiko und Korea von Valencia (1995).

den sie rigide Zwänge wie sie z. B. die Einheitliche Europäische Akte und Maastricht schaffen. Was wäre passiert, wenn China oder sogar Korea sich durch die spekulative Überbewertung des Yens (*endaka*) hätten fortreißen lassen?

Dieses Fehlen einer Reglementierung begünstigt heute eine scheinbar grenzenlose wirtschaftliche Expansion. Auf Dauer wird das Fehlen einer Nachfrageregulierung dennoch zu spüren zu sein. Wie die Weltökonomie im 19. Jahrhundert, die in England ihr Zentrum hatte, ist auch Asien nicht vor zyklischen Rezessionen geschützt, ganz zu schweigen von den politischen Spannungen, die zwischen China und Japan Rivalitäten verursachen könnten oder den Unruhen in den "*terrae incognitae*", von Kaschmir über Afghanistan bis Südkorea.

7 Eine unerwartete Konsequenz: Die Hierarchie der Widerstände gegen den Treibhauseffekt

Die neue globale Hierarchie, die auf den unterschiedlichen technologischen Paradigmen basiert, spiegelt sich in allen Bereichen der internationalen Beziehungen wider. Über sehr komplexe Vermittlungen kann diese Hierarchie in paradoxe Konstellationen zerbrechen, wie z. B. im zweiten Golfkrieg (Lipietz 1992). Zum Schluß wollen wir zeigen, wie man die Diplomatie im Kampf gegen den Treibhauseffekt verständlich machen kann (Lipietz 1995b).

Der Treibhauseffekt, der durch Kohlenwasserstoffgase hervorgerufen wird, hat seine Ursache in der industriellen Entwicklung. Seine hauptsächlichen Opfer befinden sich in den am wenigsten entwickelten Regionen der Welt. Typisch hierfür ist Bangladesch. In diesem Konflikt hätten sich - der Logik folgend - der Norden, der nichts unternehmen will und der Süden, der sich für Vorsichtsmaßnahmen ausspricht, gegenüberstehen müssen. Tatsächlich passen nur die USA auf der einen Seite und Bangladesch auf der anderen in dieses grobe Analyseraster. Statt dessen findet man:

- entwickelte Länder, die Anhänger einer resoluten Vorgehensweise sind: typischerweise Deutschland und etwas abgeschwächt auch Japan;
- sich entwickelnde Länder, die gegen jede zwingend vorgeschriebene Reglementierung sind - wie z.B. Malaysia.

Sicher, die "Kosten des Treibhauseffektes" sind für die USA unwesentlich, für Bangladesch aber beträchtlich. Die Positionen können jedoch mit den "Kosten des Kampfes gegen den Treibhauseffekt" sehr viel besser erklärt werden, d.h. über die Zwänge die den unterschiedlichen Entwicklungsmodellen "zusätzliche Maßnahmen" auferlegen. Dies führt uns zu unserem Thema.

Benham, Cardon und Levarlet (1991) haben unter diesem einzigen Gesichtspunkt die Positionen in den Klimaverhandlungen untersucht. Sie haben die Daten für zwanzig Indikatoren ausgewertet, nach denen hundert Länder durch ihr Entwicklungsniveau, ihre Produktionsbedingungen und ihren Energieverbrauch charakterisiert werden können. Aus der Analyse ergibt sich eine Diagonale, die die entwickeltesten Länder, die zwar die meiste Energie verbrauchen, aber auf ökonomischere

Weise mit der geringsten Konzentration von Kohlendioxyd pro Produktionseinheit, den ärmsten Ländern gegenüberstellt, die allerdings am meisten Kohlendioxid verschwenden. Es fallen sofort zwei weitere Dinge auf:

- Die Hierarchie auf dieser Diagonale ist in etwa die gleiche wie die, die sich aus den Kapital-Arbeit-Beziehungen ergibt: Skandinavien, der "alpine Bogen", Japan, die anderen europäischen Staaten, dann die NICs und schließlich die am wenigsten entwickelten Länder.
- Hiervon völlig abweichend: ein "reiches und schmutziges" Land - die USA.

Demnach lassen sich die politischen Positionen der unterschiedlichen Länder folgendermaßen verstehen: Die Länder, deren Überlegenheit auf einer intensiven Nutzung der Humanressourcen basiert, haben die Mittel, ihren Energieverbrauch auf ein "ökologisch vertretbares" Niveau abzusenken. Jede neue Reglementierung kann von ihnen als Handikap ihrer Konkurrenten angesehen werden. Die anderen dagegen (wie die USA, da sie bereits zu weit fortgeschritten sind in ihrer tayloristischen Entwicklung, die sich nur wenig um die Humankapazitäten und um die natürlichen Ressourcen kümmert, oder die NICs, da sie davon träumen dieses Modell zu imitieren) nehmen die Erhaltung der globalen Umwelt als ein Hindernis für ihre eigene Entwicklung wahr.²⁶

Einige Schlußfolgerungen:

Aus diesem schnellen Überblick lassen sich einige Lehren ziehen:

- Der Weg der "Flexibilisierung", der auf beiden Seiten des Nordatlantiks triumphiert, ist weder die einzige noch die beste Antwort auf die Krise des Fordismus (selbst vom Standpunkt des Kapitals aus).
- Jedes Land, das Wettbewerbsprobleme hat, hat also die Wahl zwischen zwei Anpassungsstrategien und nicht nur einer einzigen: zwischen einer "defensiven" Anpassung (durch Flexibilisierung) und einer "offensiven" Anpassung (durch die verhandelte Mobilisierung der Humanressourcen). Die zweite ist ohne Zweifel schwieriger, am Ende aber lohnender.
- Die offensive Strategie ist nicht nur für das Kapital lohnender, sondern auch für die Arbeit und möglicherweise für das globale Ökosystem. Dies sind drei herausragende Gründe, diese Strategie zu bevorzugen.

Aus dem Französischen von Frank Deppe und Jochen Steinhilber

²⁶ zum koreanischen Fall vgl. You (1995).

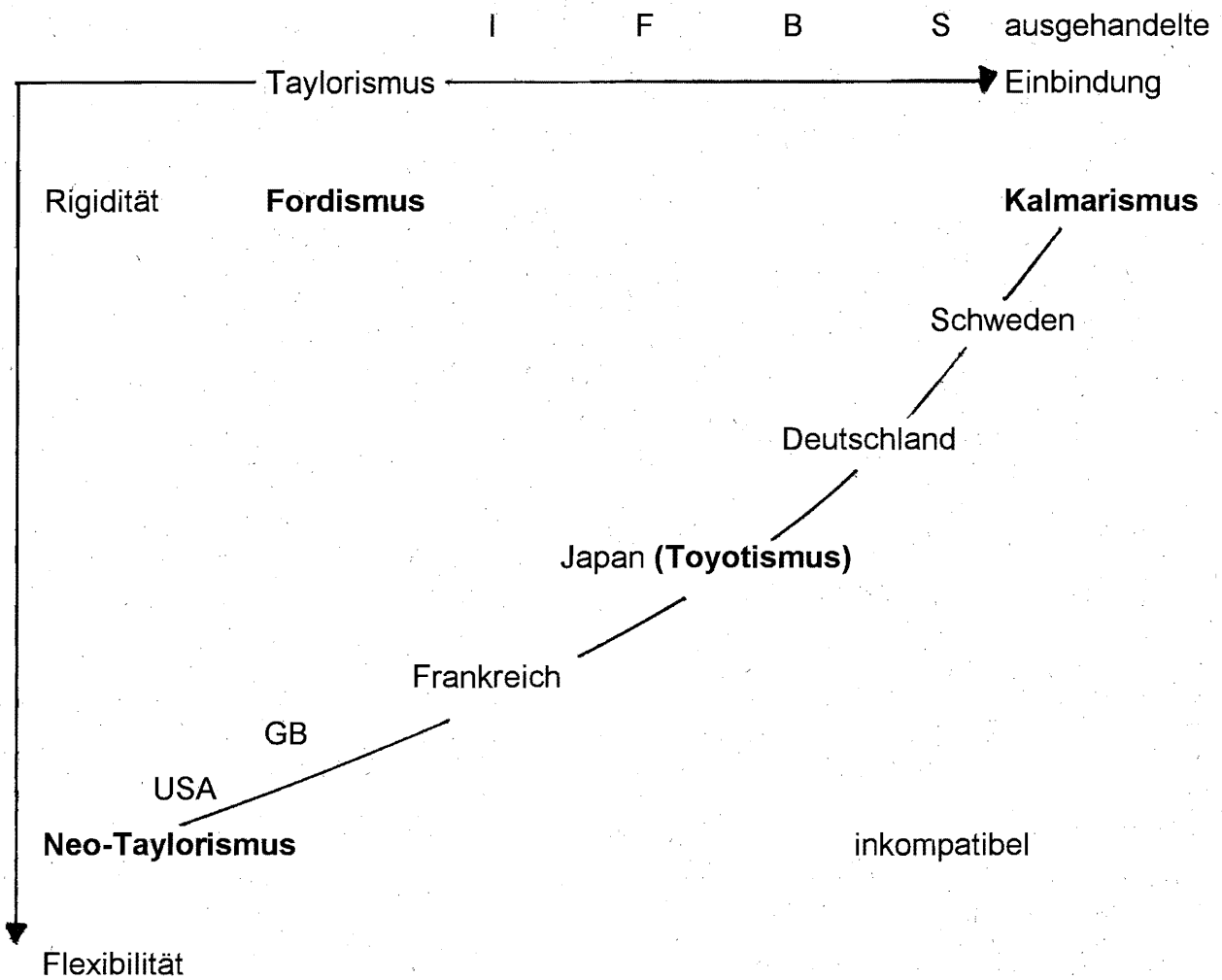
Literatur

- Amadeo, E. und J. M. Camargo: Capital-Labour Relations in Brazil, in: J. Schor und J.I. You (eds.): Changing Production Relations - a Global Perspective, London, i. E.
- Aoki, M.: Intrafirm Mechanism, Sharing and Employment - Implications of Japanese Experience, in: S. Marglin und J. Schor (eds.): The Golden Age of Capitalism - Reinterpreting the Postwar Experience, Oxford, 1990.
- Armstrong, P. und A. Glyn und J. Harrison: Capitalism since World War II, Fontana, London, 1984.
- Arteaga, A. (coord): Proceso de trabajo y relaciones laborales en la industria automotriz en Mexico, UAM-Friedrich Ebert Stiftung, Mexico, 1992.
- Bensusan Areous, G. (ed.): Las relaciones laborales y el TLC, Grupe Ed. Miguel Angel Porrua, Mexico, 1992.
- Bhaskar, V. und A. Glyn (eds): The North, the South, and the Environment, UNU Press-Earthscan, Tokyo, London, 1995.
- Boyer, R.: L'après-fordisme, Syros, Paris, 1993.
- Carillo, J. (comp.): Reestructuración industrial. Maquiladoras e la frontera Mexico-Estados- Unidos, CCA-Colef, Mexico, 1989.
- Carrillo, V.: The restructuring of the Car Industry in Mexico - Adjustment Policies and Labor Implications, Texas Papers on Mexico . 90-05, mimeo, Austin, 1990.
- Chaponniere, J. R.: L'ASEAN - réussite politique, échec économique?, in: Economie Internationale, N. 57, 1er trimestre, 1994.
- Coriat, B.: Penser à l'envers, C. Bourgeois, Paris 1992.
- Duval, G.: Industrie allemande - un colosse aux pieds d'argile, in: Alternatives Economiques, N. 110, Septembre, 1993.
- Doeringer, P. B. und M. J. Piore: International Labor Markets and Manpower Analysis, Sharpe, New York, 1971.
- Friedman, A.: Industry and Labour, Mac Millan, London, 1977.
- de la Garza Toledo, E.: La polarización del aparato productivo en Mexico, in: El Cotidiano, N. 46, 1992a.
- de la Garza Toledo, E.: Reestructuración y polarización industrial en Mexico, in: El Cotidiano, N. 50, 1992b.
- Glyn, A. und A. Hugues und A. Lipietz und A. Singh: The Rise and Fall of the Golden Age, UNO/WIDER working paper, in: S. Marglin und J.Schor (eds.): The Golden Age of Capitalism - Reinterpreting the Postwar Experience, Oxford, 1990.
- Gutierrez Garza, E. (coord.): Testimonios de la crisis - Reestructuración productiva y clase obrera, Siglo XXI Mexico, 1985.
- Iglesias, N: La flor más bella de la maquiladora, Secretaría de Educ. Publ., CEFNOMEX, Mexico, 1990.
- Itoh, M.: Value and Crisis, Pluto Press, London, 1990.
- Itoh, M.: The Japanese Model of Post-Fordism, in: M. Storper und A.J. Scott (eds): Pathways to Industrialization and Regional Development, Routledge, London und New York, 1992.
- Jenson, J.: 'Different' but not 'exceptional' - Canada's permeable fordism, in: Canadian Review of Anthropology and Sociology, N. 26, 1989.
- Köllö: Without a Golden Age - Eastern Europe, in: J. Shor und J. I. You (eds): Changing Production Relations - a Global Perspective, Edward Elgar, London, 1990.

- Lapointe, P. A.: Modèle de travail et démocratisation - le cas des usines de l'Alcan au Saguenay 1970-1992, in: Cahiers de recherches sociologiques, UQAM, N. 18-19, 1992.
- Lara Enriquez, B.: Cambio Tecnológico y heterogenidad productiva en las maquiladoras electricas-electronicas de Sonora 1980-1989, in: Estudios Sociales, vol III, N. 6, Julio, Hermosillo, 1992.
- Leborgne, D. und A. Lipietz: New Technologies, New Modes of Regulation - Some Spatial Implications, in: International Seminar Changing Labour Processes and New Forms of Urbanization, Samos, September, 1987.
- Leborgne, D. und A. Lipietz: Deux stratégies sociales dans la production des espaces territoriaux, in: Benko und A. Lipietz: Les régions qui gagnent, Paris, 1988.
- Leborgne, D. und A. Lipietz: Pour éviter l'Europe à deux vitesses, in: Travail et Société, N. 22, Avril, 1990.
- Leborgne, D. und A. Lipietz: Conceptual Fallacies and Open Questions Post-Fordism, in: M. Storper und A. J. Scott (eds): Pathways to Industrialization and Regional Development, Routledge, London und New York, 1992.
- Lemoine, F. und A. de Saint-Vaulry und M. Dramé: Hong-Kong-Chine - un dragon à deux têtes, in: Economie Internationale, N. 57, 1er trimestre, 1994.
- Lipietz, A.: Le Capital et son espace, Maspéro, Paris, 1977.
- Lipietz, A.: Crise et inflation - pourquoi?, Maspéro, Paris, 1979.
- Lipietz, A.: Le Monde enchanté - de la Valeur à l'envol inflationniste, Paris, 1983.
- Lipietz, A.: Mirages et miracles - problèmes de l'industrialisation dans le Tiers-Monde, Paris, 1985a.
- Lipietz, A.: Le National et le Régional - quelle autonomie face à la crise mondiale du capital?, Couverture orange CEPREMAP, N. 8521, Paris, 1985b.
- Lipietz, A.: Les relations capital-travail à l'aube du XXI^e siècle, in: Chaumont und Van Parijs (eds): Les limites de l'inéluctable, Bruxelles, 1991.
- Lipietz, A.: Towards a New Economic Order - Postfordism, Ecology, Democracy, Oxford und New York, 1992.
- Lipietz, A.: Les nouvelles relations Centre-Périphérie - les exemples contrastés Europe-Amérique du Nord, intervention aux Colloques: Integracion y democratizacion en America Latina, El camino recorrido, Mexico, 6-10 Juillet, au II^e Congrès latino-américain des étudiants en économie (Conférence inaugurale), 5-8 Août, Bogota (Colombie), au Colloque: A periferia europea ante o novo seculo, Santiago de Compostel, 29 septembre - 2 octobre, 1993c.
- Lipietz, A.: De Toyota City à la Ford-Hermosillo - la japonizacion de pacotilla, in: El Cotidiano, N. 67, Enero, 1995a.
- Lipietz, A.: Enclosing the Global Commons, in: Bhaskar, V. und A. Glyn (eds): The North, the South, and the Environment, UNU Press-Earthscan, Tokyo, London, 1995b.
- Mahon, R.: From Fordism to? New Technologies, Labor Market and Unions, in: Economic and Industrial Democracy, Vol. 8, 1987.
- Mahon, R.: Retour sur le post-fordisme - le Canada et l'Ontario, in: Cahier de recherche sociologique, UQAM, 18-19, 1992.
- Mahon, R.: Löntagare and/or Medarbetare? Contested identities, Carleton University, mimeo, 1993.
- Marglin, S. und J. Schor (eds.): The Golden Age of Capitalism - Reinterpreting the Postwar Experience, Oxford, 1990.
- Mohan Rao, J.: Capital-Labour Relations in India - Continuity and Change, in: J. Schor und J. I. You (eds.): Changing Production Relations - a Global Perspective, London, i.E., 1990.
- Ordóñez, S.: La contrainte externe dans le Mexique contemporain, Thèse Université Paris VIII, 1994.
- Piore, M.J. und C.F. Sabel: The Second Industrial Divide - Possibilities for Prosperity, New York, 1989.

- Ramirez, J. C. (coord.): La nueva industrialización en Sonora - el caso de los sectores de alta tecnología, El Colegio de Sonora, Hermosillo, 1988.
- Riskin, K.: Reform and System Change in China, in: J. Schor und J.I. You (eds.): Changing Production Relations - a Global Perspective, London, i.E., 1990.
- Rufin, J.C.: L'Empire et les Nouveaux Barbares, Paris, 1991.
- Sandberg, A.: Volvoism at the End of the Road?, in: Studies in Political Economy, N. 45, Fall 1994.
- Sandoval Godoy, S.: Conflits laborales y relaciones capital-trabajo en la planta Ford de Hermosillo (1986-1989), in: Estudios Sociales, vol. 1, N. 1, Hermosillo, 1990a.
- Sandoval Godoy, S.: Los equipos de trabajo en la planta Ford, in: Revista de El colegio de Sonora, N. 2, 1990b.
- Schor, J. und J.I. You (eds.): Changing Production Relations - a Global Perspective, London, i.E., 1990.
- Taddei Bringas, I. C.: Las maquiladoras japonesas - Modelo de las "maquiladoras post fordistas?", in: Estudios Sociales, vol. III, N. 6, Hermosillo, 1992.
- Valencia, E.: Ajustement offensiv, ajustement défensif - une comparaison Corée-Mexique, Thèse, Université de Paris VII, 1994.
- Williamson, O.E.: The Economic Institutions of Capitalism - Firms, Markets, Relational contracting, New York, 1985.
- You, J. I.: Is Fordism Coming to Korea?, in: J. Schor und J.I. You (eds.): Changing Production Relations - a Global Perspective, London, i.E., 1990.
- You, J. I.: The Korean Model and its Implications, in: V. Bhaskar und A. Glyn (eds.): The North, the South, and the Environment, UNU Press-Earthscan, Tokyo, London, 1995.
- Zawislak, P.: L'activité de conception - les trajectoires brésiliennes de l'industrie aéronautique et de l'industrie de la chaussure, Thèse, Université de Paris VII, 1994.

Abb. 1: Entwicklungen im Postfordismus: Die entwickelten kapitalistischen Länder



I: individuelle Ebene; F: Firmenebene; B: Branchenebene; S: gesellschaftliche Ebene

Abb. 2: Postfordismus im Süden und im Osten

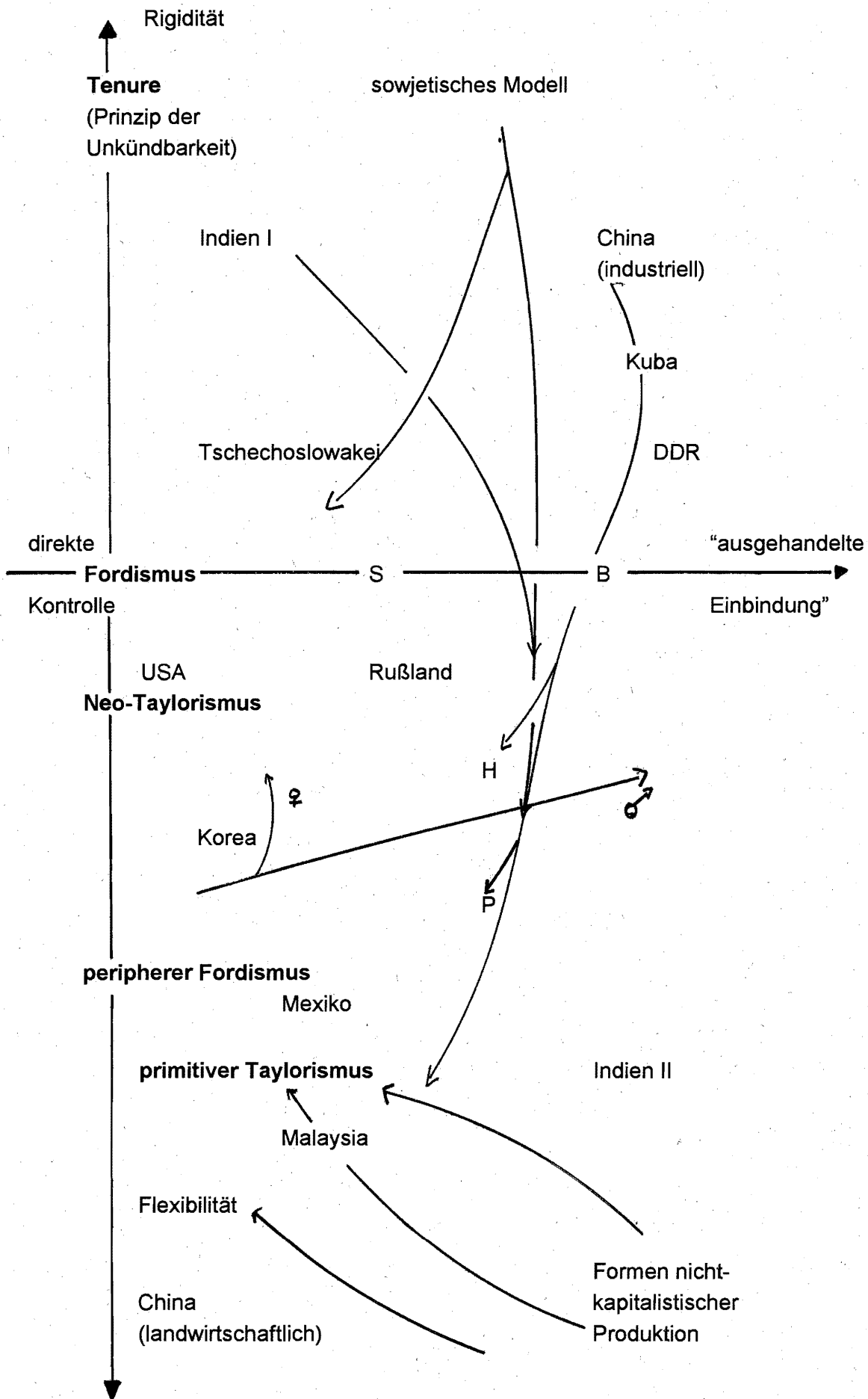


Abb. 3: Die neue Hierarchie

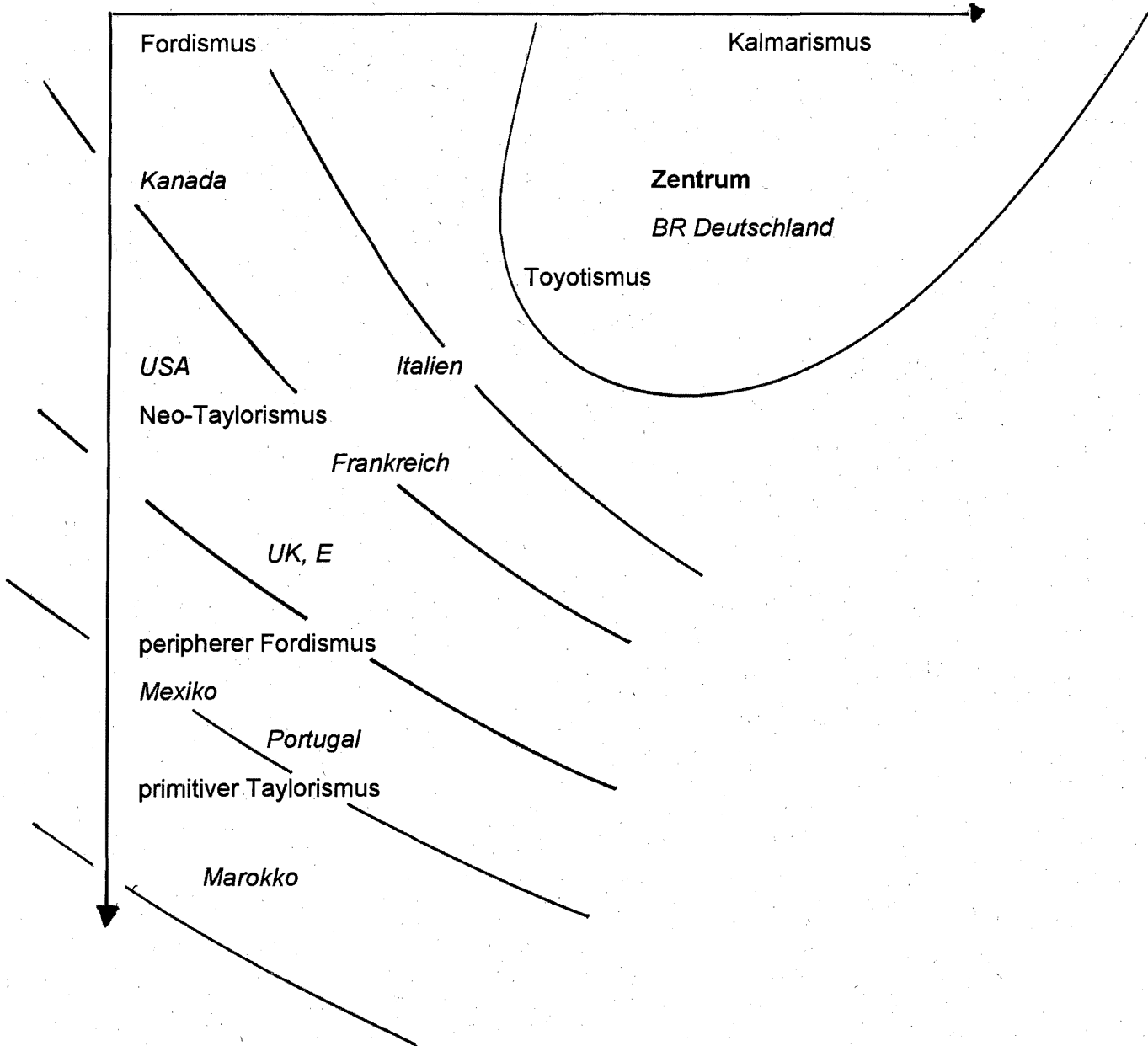


Tabelle 1: Die Hierarchie der internationalen Werte

| | Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Dollar (1993) | | | | |
|----------------|--|--|---------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| | durchschnittliche jährliche Veränderung 1993/94 in % | Umrechnung durch den aktuellen Wechselkurs | Umrechnung durch die Kaufkraftparität | Bevölkerung (1993) in tausend | Index des internationalen Wertes |
| Deutschland | 2,8 | 23 537 | 18 510 | 81 190 | 1.27 |
| Australien | 4,3 | 15 963 | 17 103 | 17 657 | 0.94 |
| Dänemark | 4,7 | 26 204 | 19 335 | 5 190 | 1.35 |
| Spanien | 1,7 | 12 227 | 13 311 | 39 080 | 0.92 |
| USA | 3,9 | 24 302 | 24 302 | 257 908 | 1.00 |
| Frankreich | 2,2 | 21 706 | 18 700 | 57 667 | 1.16 |
| Japan | 1,0 | 33 802 | 20 523 | 124 670 | 1.65 |
| Mexiko | 2,9 | 3 968 | 6 808 | 91 210 | 0.58 |
| Norwegen | 3,6 | 23 995 | 19 476 | 4 310 | 1.23 |
| Neuseeland | 5,0 | 12 630 | 15 493 | 3 480 | 0.81 |
| Portugal | 1,0 | 8 688 | 11 953 | 9 887 | 0.72 |
| Großbritannien | 3,5 | 16 279 | 17 036 | 57 830 | 0.96 |
| Schweden | 2,3 | 21 254 | 16 831 | 8 718 | 1.26 |
| Schweiz | 1,7 | 33 453 | 23 195 | 6 940 | 1.44 |
| Türkei | 3,9 | 2 928 | 5 410 | 59 490 | 0.54 |

Quelle: L'Observateur de l'OCDE, Juin-Juillet 1995

Tabelle 2: Anteil intra-regionaler Warenexporte am gesamten Export in der Region

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Nordamerika | 39,1 | 37,8 | 35,4 | 34,2 | 34,3 | 33,0 |
| Lateinamerika | 14,0 | 13,8 | 13,4 | 14,1 | 13,4 | 16,0 |
| Westeuropa | 68,4 | 70,5 | 70,6 | 70,7 | 72,2 | 72,4 |
| Osteuropa und ehem. UDSSR | 53,3 | 52,7 | 52,0 | 48,5 | 42,8 | 22,4 |
| Afrika | 5,9 | 6,7 | 7,0 | 6,6 | 5,9 | 6,6 |
| Vorderer Orient | 7,7 | 6,9 | 6,9 | 6,3 | 5,8 | 5,1 |
| Asien | 37,0 | 38,8 | 41,8 | 44,1 | 44,8 | 46,7 |

* Die Zahlenangaben spiegeln die deutsche Wiedervereinigung und die großen Veränderungen in Mittel- und Osteuropa sowie in der früheren UDSSR wider.

Quelle: GATT, Le Commerce mondial 91-92, Genève, 1993.

Tabelle 3: Matrix des Güteraustausches zwischen den Blöcken

(1982/1992 in 1/1000 des Gesamtaustausches)

| Bestimmungsort Herkunft | Amerika | Westeuropa | Asien | Rest der Welt | I / X |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|---------------|-------------|
| Westeuropa | 60 | 387 | 30 | 89 | 4.3 |
| | 50 | 375 | 36 | 46 | 4.36 |
| Amerika | 99 | 40 | 24 | 13 | 1.55 |
| | 108 | 38 | 32 | 7 | 1.54 |
| Asien | 58 | 32 | 48 | 24 | 0.53 |
| | 87 | 57 | 91 | 16 | 0.63 |
| Rest der Welt | 4 | 17 | 3 | | |
| | 1 | 15 | 3 | | |
| I / X | 0.84 | 5.38 | 0.89 | | |
| | 0.79 | 3.95 | 1.34 | | |

I / X: Handel innerhalb der Blöcke/Handel mit den beiden anderen Blöcken

Rest der Welt: arabische Welt/Schwarzafrika/Osteuropa

Quelle: C.E.P.I.I.

Tabelle 4: Die Exporte der ASEAN-Staaten aufgeschlüsselt nach Produkten (1991)

| | Indonesien | Malaysia | Philippinen | Singapur | Thailand |
|----------------------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|
| Baustoffe | 0,67 | 0,63 | 0,71 | 0,35 | 0,87 |
| Stahl/Metallverarbeitung | 2,47 | 1,48 | 2,79 | 0,5 | 0,93 |
| Textilien/Leder | 16,33 | 6,43 | 20,00 | 3,78 | 20,78 |
| Holz/Papier | 13,27 | 3,75 | 7,3 | 3,51 | 5,5 |
| Elektronikbereich | 2,78 | 40,27 | 29,02 | 541 | 26,34 |
| Chemie | 3,88 | 4,93 | 3,77 | 7,92 | 4,76 |
| Lebensmittelproduktion | 7,14 | 8,27 | 13,71 | 2,39 | 18,36 |
| <i>Industrie insgesamt</i> | 46,50 | 65,70 | 77,30 | 72,50 | 77,50 |
| Erze | 2,73 | 0,58 | 5,53 | 0,45 | 0,73 |
| Energie | 40,05 | 15,93 | 2,58 | 24,55 | 1,16 |
| Landwirtschaft | 9,62 | 15,69 | 8,75 | 1,1 | 14,39 |
| anderes | 0,84 | 1,71 | 5,72 | 0,57 | 6,17 |
| Insgesamt | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| US \$ in Millionen | 29 287 | 34 134 | 9 205 | 39 779 | 25 638 |

Quelle: C.E.P.I.I., Datenbank CHELEM

Globalization and the Re-Commodification of the Workforce²

1 Introduction

In the past, comparative social policy research focused almost exclusively on domestic variables or more recently explicitly on the institutional differences, i.e. the degree of stateness or certain domestic institutional arrangements, to explain variations among states. This research approach was best summarized with the title "Bringing the State Back In" (Evans/Rueschemeyer/Skocpol 1987). Although the work based on this state-centric approach provided a rich account of the differences, it failed to explain "important commonalities" among states that "should be explained rather than taken for granted" (Pontusson 1995: 129).

Today a number of social scientists argue that the welfare state of industrialized countries has come under siege as a result of economic globalization. It is argued that two simultaneous processes are caused by economic globalization: first, an increasing social segmentation or fragmentation within welfare states and secondly a transformation of the welfare state into a competition state. This discussion has often been lead at a very general level without going into specifics of the politics of social policymaking (Hirsch 1994; Jessop 1994). Contrary to this argument, other observers have come to the conclusion that we are currently not witnessing a welfare state retrenchment due to globalization, much rather a "frozen welfare state landscape" largely due to vested interest groups (Esping-Andersen 1994: 23-24).³

In the following approach economic globalization is to be conceptualized as the independent variable⁴ and social policy responses as the dependent variable. It will be argued that it is of utmost importance to take structural economic variables into account since they may explain certain similarities among the different welfare state regimes we are witnessing in the more recent development. Therefore, as a first step, the structural changes within the global political economy will be mapped out before important structural variables and indicators concerning social fragmentation are identified. Finally, it will be argued that we are witnessing paradigm shifts within different welfare state regimes since the mid 1970s which can be characterized as processes of increased re-commodification of the workforce.

However, we acknowledge that the effects of globalization and specific response patterns may differ to some extent according to national filters; for example, the

¹ *Martin Seeleib-Kaiser* is a collaborator at the Zentrum für Sozialpolitik/Bremen.

² Parts of this paper are adopted from a previous paper entitled "Bringing the Economy Back, in: Economic Globalization and the Re-Commodification of the Workforce", ZeS-Arbeitspapier Nr. 16/95, co-authored by Jürgen Neyer.

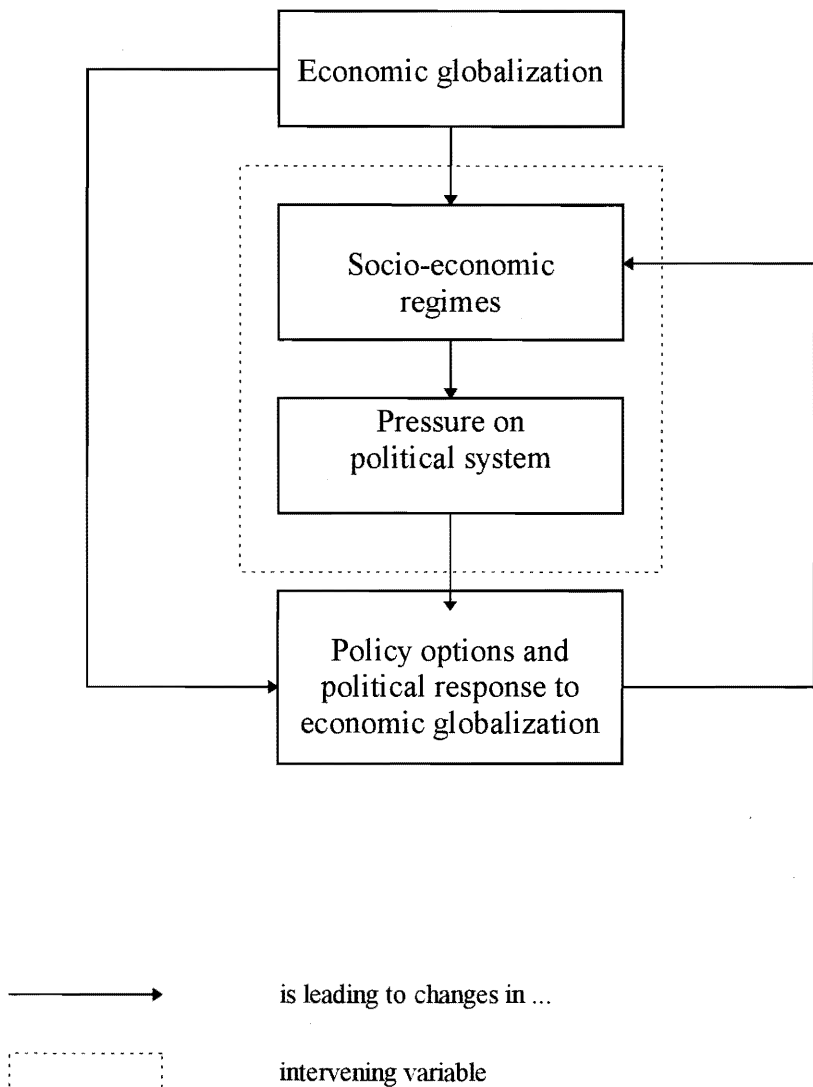
³ For a similar argument see Garrett and Mitchell 1995 as well as Pierson (1995: 23).

⁴ I am aware that economic globalization is influenced and shaped by political decisions at the nation-state level - but in this essay I am primarily interested in the effects and not in the causes of globalization.

specific welfare state or labor market regimes, previous policy paths or the political system or, in other words, the institutional framework. Therefore, we have included the socio-economic regime and the political system as intervening variables in our conceptual framework. Finally, it should be noted that this paper primarily draws on empirical work concerning the development in Germany, Japan, and the U.S. (Neyer/Seeleib-Kaiser 1995).

Figure 1 summarizes the approach in a formalised manner.

Figure 1: Globalization, filters and political response



2 Structural Changes in the Global Political Economy

After World War II, the isolationism of the interwar period in Europe and North America was overcome and replaced by an optimistic view towards liberalization, i.e. primarily the liberalization of trade. On the other hand, the architects of the Bretton Woods system acknowledged that it was necessary to control capital mobility in or-

der to be able to adjust the domestic economy to the changes brought about by the internationalization of production. John Maynard Keynes stated in the early 1940s: "In my view, the whole management of the domestic economy depends upon being free to have the appropriate rate of interest without reference to the rates prevailing elsewhere in the world. Capital control is a corollary to this" (cited in Helleiner 1994: 34).

Since trade liberalization proceeded slowly and most states enforced capital controls, nation-states were the only actors until the late 1960s which had the material resources and the political power to formulate and implement comprehensive security and economic regimes. Because they themselves designed the regimes according to their specific needs, they were the prime beneficiaries of this process of international society-building (cf. Milward 1992). At least in the OECD area, the feeling of being permanently threatened by their neighbours was eliminated. Instead, these nation-states considered themselves "partners needed to secure greater comfort and well-being for their home-publics" (Grieco 1988: 490). But the states were not only able to establish an international society in which the behaviour between territorially discrete entities was regulated, but also established comprehensive institutions for regulating the relationship between internationalizing markets and territorial communities. In this sense, welfare systems in the past were a "political prerequisite" which could balance the liberalization of the markets with the social needs of their societies (Leibfried/Rieger 1995). The laissez-faire capitalism of the 1920s and the 1930s was replaced by a new system of "embedded liberalism" (Ruggie 1982).

Today, this balanced relationship between markets and societies found in the system of "embedded liberalism" is a phenomenon of the past. Taken together, the structural changes have altered the character of the global economy rather radically. The international society of the post-war period is increasingly superseded by a transnational system of debordered transactions in which there is only little political control by the state over the performance of markets (Narr/Schubert 1994). The growth of international trade and capital mobility, i.e. foreign direct investment and especially short-term capital flows, has led to a global economy in which national wealth is to a far lesser degree determined by domestic processes, but in which the integration into the global market is of central importance - a process which is to a certain degree comparable to the late 19th century (Schwartz 1994). The new phenomenon therefore is not necessarily the economic globalization, but the confrontation of the welfare state with a rapidly fastening process of globalization.⁵

The most important features of the current international political economy are the transnationalization of production, the emergence of the offshore markets for money and capital, the dematerialization of international trade and the rise of the newly-industrialized countries⁶.

⁵ For a further elaboration of this argument see Seeleib-Kaiser 1997 (forthcoming).

⁶ A much more detailed analysis of structural changes in the global political economy than can be provided here is to be found in Neyer (1995a).

1. In the late seventies, international trade in goods lost its primary role in international economic interaction and gave way to the emergence of a transnational system of production and distribution. The sales of foreign affiliates of transnational corporations today account for more than twice as much as international trade. Thus, not only national economies but also the pool of economic actors have undergone profound change by transnationalizing their activities. Big corporations, like General Motors, Toyota, Exxon, and Siemens are no longer only "national champions" but have become truly multinationals by lowering their ties to their national home-base (Reich 1991). The growing importance of foreign direct investment (FDI) is mirrored by its strategic significance for innovation in processes of production and thus for the stimulation of growth. This has become even more important as states are increasingly competing with another to attract investment. In the 1994 "World Investment Report" it is argued that this competition for investment may lead not only to an upward spiral of incentives provided by states for investors, but also to a downward spiral by competitively lowering social costs (UNCTAD 1994).
2. The structural power of capital (cf. Andrews 1994, Gill 1993) has been strengthened by its changed character. Whereas in the 1960s and 1970s global capital was invested predominantly by multinational corporations with a long-term perspective on production and extraction, speculative short-term portfolio capital has taken the lead in the 1980s and 1990s (Turner 1991, Menzel 1994). It is no longer the big multinational corporations which provide for the bulk of global investment capital but institutional investors like insurance companies or investment funds which are characterized by short-term horizons on returns to investment. Moreover, owing to the liberalizations of capital controls all over the OECD world, global capital has become highly mobile, or as McKenzie and Lee (1991) have labelled it, "quicksilver capital". The announcement by a government of rising trade deficits, growing levels of public indebtedness or the deterioration of other fundamentals can in a very short time lead to investors reevaluation of their past choices and a run out of the respective currency. Because of the growing mobility of capital, governments today also have to face a reduced ability to tax their economies.
3. Another striking example of the reduced authority of states to control their national markets is in relation to the changed composition of international trade. Border-crossing trade no longer solely consists of trade in goods which can be weighed, stored, taxed, and directly regulated. Owing to new technologies in telecommunications, data-processing and highly efficient software, trade in services has grown significantly since the late 1970s. For a long time trade in services has been suffering from the fact that production and provision of services had to be simultaneously at one time and one place. By the 1980s new communication technologies were introduced on a broad scale making the coordination of time and space increasingly obsolete (Sauvant 1990, Neyer 1995b). Especially advanced services like data-processing or the production of advertisement can be provided at one place, stored by way of computers at another and distributed to a third place. Thus by looking at the rise in the importance of trade in services

in the 1980s, we may be witnessing the beginning of a process of re-structuring and dematerialization of international trade. Also the importance of capital income from abroad has over the last thirty years grown extraordinarily. Today it has reached a level which, for example in Great Britain or Belgium, is close to income from trade in goods. Japan, which is popularly known as the world's leading exporter, takes in about 28 percent of all its foreign earnings from returns on credits and other foreign investments (Albert et al. 1996); in its relative importance for the Japanese current account this is more than five times as much as it was in 1970. Due to the "invisible" character and rapid processing of services and capital flows, additional problems for governments in their effort to hold the control on foreign economic relations may arise in the longer run.

4. Last but not least, the rise of the newly-industrialized countries (NICs) in south-east Asia has played a significant role in changing the global economy. The rapid growth of exports of manufactured goods from the NICs (Wilkinson 1994: 9-12) has led to an increasing competitive pressure on the industries and workers of OECD countries and, as some argue, to a shortfall in global aggregate demand (Collingsworth et al. 1994) as well as the need for an ever faster economic restructuring toward human-capital-intensive production in the countries of the northern hemisphere. Although the transformation in Central and Eastern Europe did until recently not seem to have had a similar impact at the aggregate level, however, in the medium range it might even lead to an even greater "necessity" of adjustment.

At another level of this process, the "rhetoric of globalization" has picked up this dynamic and transformed it into a political campaign in the interest of capital (Hirst/Thompson 1996: 175-177). Since the 1980s, international organizations, like the OECD, the IMF and the World Bank, as well as owners of capital all over the world, are demanding from governments to reorient their macroeconomic regimes toward supply-side economics and lower social expenditure. First in the UK, later in the USA and the rest of the world, Keynesian principles were replaced by a neo-classical renaissance which put new emphasis on the so-called "imperatives of the market". Social policy, which was once a central feature of government policy, is being criticized for not being a benefit of modern societies but a cost to post-modern economies. Thus, there are powerful interests making efforts and progress in regard to changing the economic function of the states.

3 Social Marginalization in Times of Increasing Globalization

Simultaneously with the transnationalisation and globalization of the economy we are witnessing an increasing marginalization of those who have not had the chance or have been proven unable to participate within the global economy. Hence, the big question is whether economic globalization is the cause for these developments. Several studies tried to prove that increasing trade or foreign direct investments (FDI) do not have an overall negative impact on employment in the advanced industrialized countries. Some argue that the cause for the increasing marginalization is

technological change and slow productivity growth in non-manufacturing sectors and not trade (cf. Lawrence 1994). But, one might question whether technological change can be viewed as an independent variable or whether not the implementation of technological change into the production process is at least to some extent caused by foreign competition (cf. Frieden/Rogowski 1996: 33). Contrary to the technology argument, Wood (1994) comes to the conclusion that the increase in trade with the South had a significant negative impact on low-skilled employment in the industrialized countries of the North, primarily due to a shift in exports of the South towards manufactured goods.

Recent studies of the German and the U.S. economy found rather positive effects of FDI on overall employment (Jungnickel 1995; McGuire 1995). In contrast to these findings, it is often assumed, especially in popular writings, that the delocation of jobs results from outward FDI. However often this may occur it is not necessarily the case. In addition to that delocation can be the result of the implementation of other avenues "to take advantage of lower costs abroad, especially subcontracting and purchasing of final products from third parties or affiliates" (Jungnickel 1995: 98-99). Furthermore, most studies do not differentiate whether there was a net loss of jobs for unskilled workers in the North in contrast to an overall gain of jobs caused by FDI. As McGuire underlines, "[t]he statistical data cannot tell us what would have happened to employment if FDI had not occurred ..." (McGuire 1995: 132). Similar to the arguments made by Wood (1994) in regard to trade, it seems plausible that FDI of advanced industrialized countries into industrializing countries has negative effects on the employment of un- and low-skilled workers in the North. For this reason I contend that those who have lost their jobs through the processes of globalization are not the ones who will subsequently gain by the increased job opportunities in human capital intensive services generated by globalization.

However, it is necessary to note that the forms of social fragmentation and exclusion resulting from these processes are not necessarily identical in different countries but may be country specific, due to "national" institutions. E.g.: Conservative and liberal politicians in Europe often argue that the seemingly low unemployment rate of the U.S. economy should be viewed as an example of how to reshape the economic and social policies within the continental European countries. But, what is not mentioned in these arguments are the wide wage dispersion and the higher rate of poverty in the U.S. Therefore, it is necessary to use a variety of indicators to "measure" social exclusion. Comparing the United States and continental Europe, the characterisation by Krugman (1994) of "Europe [being] jobless [and] America penniless" points into the right direction. What is needed to measure social exclusion is therefore a multivariate analysis, including unemployment and poverty rates as well as precarious and atypical employment which often does not provide social security (also see Standing 1995: 156-177).

To reiterate: social exclusion may in its specific forms vary among states, however, evidence among the countries studied, i.e. Germany, Japan, and the United States, shows a common trend of increased social marginalization of employable unskilled

or less qualified male workers despite of different labor market regimes and welfare systems (Neyer/Seeleib-Kaiser 1995: 18-21).

4 Responses Toward the Increased Globalization Pressures

What implications does the economic globalization and the concomitant increase in social exclusion have on the welfare states? Which policy options are chosen by the nation state to cope with increased social need? All we know by now is that globalization poses a significant challenge on territorial welfare regimes due to its impact on the functional efficiency of states and its tendency to polarize the labor market. To go beyond such still broad notions and to search for more specific relationships between changes in the global economy and changes in welfare regimes, one has to go deeper into the politics of social policymaking.

Going to specific social policy responses let me first concentrate on the regional level: As the slowly progressing social integration within the EU and the labor side agreement to the NAFTA clearly show, one cannot speak of a uniform transnational welfare regime even within these strongly integrated economic regions - there still is a clear competition of different welfare regimes (Leibfried 1992: 251-254). One of the reasons for the insufficient development of a comprehensive EU social policy might be that it is enormously difficult to utilize functional or moral arguments for a system of social security above the level of the nation-state (Offe 1991: 9-12). Furthermore, it is argued that social policy regulation within the EU is not aimed at the losers in the labor market. The strategic significance of social policy is increasingly becoming a weapon in the competition of industrial modernisation (Offe 1991: 15). During the deliberations of the Maastricht Treaty it became apparent that the social protocol could only be approved by an increase of funds for structural adjustment (Platzer 1994: 49 f.). Although a new form of international re-regulation seems to be appropriate to re-embed the current "subversive liberalism" (Rhodes 1994), the negotiations at the multi-national level, e.g. within the European Union, during the last two decades have shown that it was impossible to reach an agreement concerning the regulation of *redistributive* social policies above the national level.

So, if one wants to answer the question, what influences the most recent phase of economic globalization had on social policy, one has to concentrate on the responses at the level of the nation-states. Since the labor market can be characterized as the pathway of economic globalization it is necessary to analyse the development of such policies which assist the un- and underemployed more thoroughly. If it is correct that economic globalization puts pressures on wages of low-skilled workers in the North, political pressures from business on the reduction of the minimum wage function of social transfer programs for the un- and underemployed seem to be a logical consequence in the short run. Furthermore, via an increase in un- or underemployment, globalization itself leads to a greater need of social transfers for these groups - a need which could only be met by increasing the revenues for social policy. Finally, it should be stressed that old-age insurance schemes can build on demographic changes in the majority of the OECD countries and the increasing importance of senior citizens at the ballot box which increases the institutional protec-

tion within the political system. For example, recent modest reforms of the retirement systems in Germany and the United States could only be accomplished by a bi-partisan coalition (Hinrichs 1993). Social policy within the arena of old-age insurance schemes is indeed correctly characterized by stressing the influence of vested interests: endogenous factors overdetermine the development of old-age insurance benefits even in an era of increased globalization (Garrett/Mitchell 1995). Given the fact that old-age pension provisions account for "one third or more in most OECD countries" (Hinrichs 1993: 5) the stable overall expenditures for social protection or even their increase during the last two decades cannot be seen as a good indicator for the robustness of the welfare states in a globalized world economy. This in mind, the necessity to disaggregate welfare state expenditure seems to be a very important step to get a grasp of the on-going changes within the welfare states. This is reinforced by the fact that specific social benefits, especially for the unemployed, need a higher amount of political justification (Papadakis, Bean 1993; Heinekt 1994) within the different welfare systems.

If we now take a differentiated look at the spending within the different welfare state programs and control the data for need, it becomes obvious that the picture of the "frozen welfare state landscape" is inapplicable in the case of unemployment compensation programs. According to OECD data, during the 1980s real spending *per unemployed* person relative to per capita GDP has decreased on average by 1.8 percent annually within the core OECD countries⁷ (Oxley et al. 1990: 51). While real spending for the unemployed decreased during the last decade, spending relative to per capita GDP within the categories "old age, permanent sickness and survivors" and "family assistance" showed significant annual increases of 0.5 percent and 0.9 percent, respectively. In addition to the category "unemployment", only "temporary sickness and maternity" benefits decreased in real spending relative to per capita GDP.⁸ Based on these quantitative findings, I will address the question, to what extent nation-states have adjusted their social programs for employable persons without employment or with low-wage jobs. To determine the extent of changes for the unemployed the variable "de-commodification" is operationalized. In doing this I will use the indicators suggested by Esping-Andersen (1990: 47 ff.), i.e. eligibility rules and levels of income replacement, since the "[de-commodifying] potential can clearly not be captured solely by social expenditure levels, but requires analysis of the rules and standards that pertain to actual welfare programs" (ibid: 47).

However, in the complex world of welfare systems, changes in the "rules and standards" appear almost daily. Therefore, we have to differentiate in a systematic way among these changes. One way may be to follow Hall (1993) to identify distinct kinds of changes: According to him, a change of first order appears, when the "instrument settings are changed in the light of experience and new knowledge, while the overall goals and instruments of policy remain the same" (Hall 1993: 278).

⁷ The following countries were included in this survey: Austria, Canada, Denmark, France, Italy, Japan, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland, the United Kingdom, the United States. Unfortunately, Germany is not reflected in this statistic.

⁸ But these cutbacks averaged "only" an annual change of 0.9 percent.

As changes of second order, he identifies changes of the instruments and their settings, even though the overall goals remain the same. Finally, a third order change occurs, when all three components of policy are changed, i.e. simultaneous changes of the instrument settings, the instruments, and "the hierarchy of goals behind policy" (Hall 1993: 279) which might be characterised as a paradigm shift. Furthermore a series of second order changes may lead to a hidden third order change, therefore it seems necessary to analyse the entire time period after the end of the welfare state expansion in the mid-1970s.

Percentage of unemployed receiving unemployment insurance benefits¹⁾

| Year | Germany ²⁾ | Japan | USA |
|------|-----------------------|------------------|-----|
| 1975 | 66 | 79 ³⁾ | 76 |
| 1980 | 51 | 58 | 50 |
| 1990 | 42 | 36 | 37 |

Notes: 1) Due to different calculation methods the data are not fully comparable across countries.

2) The figures for Germany only include the percentage of unemployment insurance recipients. The recipients of the means-tested unemployment aid are excluded from the calculations.

3) 1973

Sources: Seeleib-Kaiser 1995a; Nichols/Shapiro 1995: 7.

Based on three cases studied intensively, i.e. Germany, Japan, and the U.S., one can show that globalization and the perception thereof has at least contributed to such a paradigm shift in social policies for the unemployed, which can be characterized as a process of re-commodification in social policy programs for prime-age able workers. Seemingly independent of the specific welfare state regime (i.e. liberal, conservative, or rudimentary), politics in increasingly globalized economies retrench welfare state provisions for the unemployed, i.e. either restrict the access to social assistance and unemployment compensation benefits, and reduce the benefit levels. In addition, the pressure on recipients to take up work, even if this is very low paid, is increased through coercive work requirements as a "precondition" to receive benefits. One indicator reflecting the overall development quite clearly is the rate of the unemployed receiving unemployment insurance benefits.

Although there are still differences among the countries studied, the trends in the response patterns concerning eligibility rules are very similar and can be summarized as "explicit and implicit 'disentitlement'" (Standing 1995: 179 ff.). In Germany and the United States the eligibility rules were restricted by a number of policy changes, i.e. by "explicit disentitlement". In Japan, however, the implementation of eligibility rules was not sufficiently adapted to the changes in the labor market, i.e. "new" forms of atypical and especially part-time employment with no or only very rudimentary pro-

tection against the risk of unemployment. This development seems to have been more severe there than in Germany and the United States. In this case one may speak of "implicit disentanglement". Furthermore, one can witness significant reductions in the wage replacement rates in Germany and Japan, which generally speaking did not occur within the American unemployment insurance system.⁹

Since a majority of the unemployed in these countries do not any longer receive unemployment benefits and may have to depend on social assistance, it seems important to also take a closer look at these programs. In terms benefit levels, a majority of States within the United States reduced them significantly. As David Ellwood, the former Democratic Assistant Secretary for Planning and Evaluation at the Department of Health and Human Services, has put it: "The problem with the welfare system is that as you raise benefits you do, in fact discourage work. There is simply no question about that. You do, in fact, encourage people to stay on the system longer" (Ellwood 1993: 23).

The social assistance benefit levels were reduced in Germany as well - partly by implicit and partly by explicit policy decisions, however not as drastically as in the U.S. In addition, the renewed focus on work within the social assistance systems is common among all three countries. After the mid 1980s, almost no 'able' unemployed person in Japan was eligible for social assistance. No matter what - these people are forced to count on their relatives or take a job independently of the pay and social benefits. Contrary, in the United States and Germany the instrument of workfare, i.e. the commitment on behalf of the social assistance recipients to work while receiving benefits, was more stringently enforced and tightened. Similar developments can be witnessed also throughout other European countries (Standing 1990; Gilbert 1992).¹⁰ Although "...[w]orkfare neither addresses the structural features of labour markets that create or intensify marginalisation, nor enhances the prospects of more equitable outcomes. It is an unpromising road to take" (Standing 1990: 690).

Furthermore, we witnessed an increased compatibility of social transfers with low-wage income in the United States through an expansion of the Earned Income Tax Credit. This development is in tune with the tradition of the "hidden American welfare state" (see Howard 1993) which is said to be to a large extent based on the tax system rather than the transfer system. A similar, but much more incremental and limited approach was legislated in combination with the recent "reform" of the social assistance program in Germany. If one takes a long-term perspective the increased re-commodification will most likely lead to a competition through wages.

All these changes, which did not happen in one big bang, but rather accumulated over time can be interpreted as a change of the primary goal. No longer is it the primary goal to compensate, but, as it is often called, to "reintegrate", or in other words,

⁹ Apparently a similar development concerning unemployment insurance, i.e. the disentanglement of the unemployed seemed to have occurred in a number of European welfare states during the 1980s including the "social-democratic model" Sweden. See Standing 1995: 183.

¹⁰ For an in-depth comparative analysis of the development in the US and the UK see King 1995.

to force the unemployed into the labor market. This third order change or paradigm shift can be explained by a combination of economic and political factors: Due to the increased global division of labor, un- and underemployment rises to levels not witnessed among the industrialized countries during the last four decades. In order to keep the social programs for the unemployed stable in terms of eligibility and benefits an increase in tax revenues or social insurance contributions would be needed in all three countries. However, the "privileged position of business" (Lindblom 1977) within the political process has been strengthened through the increasing economic globalization, i.e. the option by capital to politically threaten the government with exiting the domestic economy (Hirschman 1970), if certain concessions are not made, is politically more effective today than it was in the past. Under such circumstances, politics either respond positively to the requests or anticipate business' opposition a priori and consequently do not implement certain policy options. While generally following this approach, politics have to take into account the significance of institutions and vested interests, which in the past has largely protected pension programs from the restructuring of the welfare state. Therefore, my central thesis can be summarized as being a combination of an economic determinist and a political institutionalist argument: Due to the consequences of increasing financial globalization, growing labor market competition, the gain of bargaining power by capital within the political process, and the significance of political institutions, a "new logic of industrialism" concerning the welfare state development has emerged which leads to a re-commodification of prime-age workers, seemingly independent of the specific welfare state regime!¹¹

6 Linkages between Globalization and the Welfare State

Although we did not witness comprehensive retrenchment of the post-war welfare state systems, it is obvious that the period of increasing de-commodification for prime-age workers has ended and we are currently witnessing a process of increased re-commodification of the workforce as a result of economic globalization. This process of re-commodification can to a large degree be characterized as coercive. Coercive re-commodification can be defined as policy responses that force workers into the labor market independently of the wage they can achieve. These responses, in combination with the market forces set free in this era of increased globalization resemble a vicious circle through which the segmentation of the labor market is deepened.

A social policy response which is oriented towards the long-term perspective must meet two criteria, i.e. efficiency and equity. Under conditions of increasing globalization such a policy will take into account the need to invest more strongly into human capital of the workforce as well as to guarantee a sufficient way of combining low

¹¹ Wilensky (1975: 28) argued that "[w]hatever the economic system (...), and whatever the political system (...), the rich countries develop a common social-insurance strategy" - this argument can be characterized as the "logic of industrialism". One of the major features of this approach was that it focussed on the commonalities among the developed countries, although it was unable to explain the specific paths of welfare state development.

wages with social transfers. The appropriate level for such a policy seems to be the supra-national level, such as the EU or NAFTA.¹² Finally, such a policy response might lead to a social structure where the lines of demarcation of the "IN" and "OUT" do not necessarily run through one community. Although such a policy instrumentalizing moral and functional arguments at the supra-national level seems necessary, the prospects are dim as long as social-democratic parties and unions are not sufficiently willing to give up national or even sectoral interests and stand up and unite in an effort to tackle the current onslaught on the welfare state, brought about by the globalization of the economy, at the supra-national level.

7 References

- Albert, Mathias; Brock, Lothar; Hessler, Stefan; Menzel, Ulrich; Neyer, Jürgen (1996): Die postmoderne Weltwirtschaft. Entstofflichung und Entgrenzung der Ökonomie (Frankfurt/M.: Suhrkamp), i.E.
- Andrews, David M. (1994): Capital Mobility and State Autonomy: Toward a Structural Theory of Monetary Relations. In: *International Studies Quarterly* 38, 193-218.
- Collingsworth, Terry; Goold, William J.; Harvey, Pharis J. (1994): Time for a Global New Deal, in: *Foreign Affairs* 73:1, 8-13.
- Dietz, Berthold; Bardelmann, Josef; Schäfer, Thorsten (eds.) (1994): Die soziale Zukunft Europas - Bedingungen und Perspektiven einer europäischen 'Sozialen Integration' (Gießen: Focus).
- Ellwood, David (1993): "Presentation given before APWA's National Council of State Human Service Administrators on July 20, 1993 - edited transcript of remarks," in: *W-Memo*, Vol. 5, No. 8, pp. 23-26.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press).
- Esping-Andersen, Gøsta (1994): "After the Golden Age: The Future of the Welfare State in the New Global Order." Occasional Paper No. 7, World Summit for Social Development, Geneva, November 1994.
- Evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (eds.) (1987): *Bringing the State Back In*. Cambridge.
- Frieden, Jeffry; Rogowski, Ronald (1996): "The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview," in: Robert O. Keohane and Helen V. Milner (eds.): *Internationalization and Domestic Politics* (Cambridge: Cambridge Univ. Press), S. 25-47.
- Garrett, Geoffrey; Mitchell, Deborah (1995): "Globalization and the Welfare State: Income Transfers in the Industrial Democracies, 1965-1990." Paper to be presented to: Comparative Research on Welfare State Reforms, Pavia 14-17 September, 1995.
- Gilbert, Neil (1992): "Von Ansprüchen zu Anreizen: Wandel in der Auffassung des Sozialschutzes," in: *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Vol. 45, No. 3, pp.5-20.
- Gill, Stephen R. (1993): "Global Finance, Monetary Policy and Cooperation Among the Group of Seven", in: Cerny, Philipp G. (ed.): *Finance and World Politics. Markets, Regimes and States in the Post-hegemonic Era*, (Aldershot: Dartmouth), 86-113.
- Grieco, Joseph M. (1988): *Anarchy and the Limits of Cooperation. A Critique of the Newest Liberal Institutionalism*, in: *International Organization* 42, 485-507.
- Hall, Peter (1993) "Policy Paradigms, Social Learning, and the State," in: *Comparative Politics*, April, pp. 274-296.

¹² For a further elaboration of such a policy approach see Seeleib-Kaiser/Kodré 1996.

- Heinelt, Hubert (1994) "Kontinuität trotz Veränderung. Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung," in: Hubert Heinelt, Gerhard Bosch, Bernd Reissert (eds.) *Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung* (Berlin: edition sigma), pp. 58-75.
- Helleiner, Eric (1994): *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s* (Ithaca, NY: Cornell University Press).
- Hinrichs, Karl (1993): "Public Pension and Demographic Change: Generational Equity in the United States and Germany." *ZeS-Arbeitspapier No. 16/93*, Centre for Social Policy Research, Bremen University.
- Hirsch, Joachim (1994): "Vom fordistischen Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat," in: *Das Argument. Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften*, Vol. 36, No. 203, pp. 7-21.
- Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Cambridge: Harvard Univ. Press).
- Hirst, Paul; Thompson, Grahame (1996): *Globalization in Question* (Cambridge: Polity Press).
- Howard, Christopher (1993): "The Hidden Side of the American Welfare State", in: *Political Science Quarterly*, Vol. 108, No. 3, pp. 403-436.
- Jessop, Bob (1994): *The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Welfare State*. In: Burrows, Roger; Loader, Brian (eds.): *Towards a Post-Fordist Welfare State?* (London: Routledge), 13-37.
- Jungnickel, Rolf (1995): "Foreign Direct Investment, Trade and Employment - The Experience of Germany," in: *OECD (1995a)*, pp. 91-119.
- King, Desmond (1995): *Actively Seeking Work? The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain* (Chicago, London: Univ. of Chicago Press).
- Krugman, Paul (1994): "Europe Jobless, America Penniless? In: *Foreign Policy*, No. 95, pp. 19-34.
- Lawrence, Robert Z. (1994): "The Impact of Trade on OECD Labor Markets." *Occasional Papers No. 45*, Group of Thirty, Washington, D.C.
- Leibfried, Stephan; Rieger, Elmar (1995): "The Welfare State and Globalization - Conflicts over Germany's Competitiveness ('Standort Deutschland'): Exiting from the Global Economy?" *Center for German and European Studies, University of California, Berkeley, Occasional Paper*.
- Leibfried, Stephan (1992): "Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community," in: Zsuzsa Ferge, Jon Eivind Kolberg (eds.): *Social Policy in a Changing Europe* (Frankfurt/M., Boulder: Campus, Westview Press), pp. 245-279.
- Leibfried, Stephan (1995): "Sozialhilfe und Arbeit: Zwischen 'Standortdiskussion' und Regionalisierung - Nationale politische Thematisierung von Sozial(hilfe-)politik in Deutschland und den USA." *Research Proposal*, German Research Association, Bremen: Bremen Univ.
- Lindblom, Charles E. (1977): *Politics and Markets - The World's Political-Economic Systems* (New York: Basic Books).
- McGurie, Sumiye Okubo (1995): "Foreign Direct Investment, Trade and Employment in the United States," in: *OECD (1995a)*, pp. 121-139.
- McKenzie, Richard B./Lee, Donald R. (1991): *Quicksilver Capital. How the Rapid Movement of Wealth Has Changed the World* (New York: Free Press).
- Menzel, Ulrich (1994): *Internationale Beziehungen im Cyberspace*, in: *Universitas* 49: 1, 43-55.
- Milward, Alan S. (1992): *The European Rescue of the Nation State*, Berkeley, CA, University of California Press.
- Narr, Wolf-Dieter; Schubert, Alexander (1994): *Weltökonomie. Die Misere der Politik* (Frankfurt/M: Suhrkamp).
- Neyer, Jürgen (1995a): *Spiel ohne Grenzen. Jenseits des sozial kompetenten Staates*, Diss., Frankfurt a.M.

- Neyer, Jürgen (1995b): "Entwicklung auf der Infobahn?" In: *Entwicklung und Zusammenarbeit* 36: 4, 108-109.
- Neyer, Jürgen; Seeleib-Kaiser, Martin (1995): "Bringing the Economy Back In: Economic Globalization and the Re-Commodification of the Workforce," *ZeS-Arbeitspapier*, Nr. 16/95, Bremen: Universität.
- Nichols, Marion; Shapiro, Isaac (1995): *Unemployment Insurance Protection in 1994* (Washington, D.C.: Center on Budget and Policy Priorities).
- OECD (1995): *Foreign Direct Investment, Trade and Employment* (Paris: OECD).
- Offe, Claus (1991): *Social Policy, Solidarity, and the Nation State*. Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, unv. Man.
- Oxley, Howard; Maher, Maria; Martin, John P.; Nicoletti, Giuseppe; Alonso-Gamo, Patricia (1990): "The Public Sector: Issues for the 1990s." *OECD Department of Economics and Statistics Working Papers No. 90, OCDE/GD(90)9*. Paris: OECD.
- Papadakis, Elim; Bean, Clive (1993): "Popular Support for the Welfare State: A Comparison Between Institutional Regimes," in: *Journal of Public Policy*, Vol. 13, No. 3, pp. 227-254.
- Pierson, Paul (1995): "The New Politics of the Welfare State." *ZeS-Arbeitspapier No. 3/1995*, Centre for Social Policy Research, Bremen University.
- Platzer, Hans-Wolfgang (1994): "Sozialpolitik und soziale Integration in der Europäischen Union: Bedingungen, Perspektiven und Grenzen im Spannungsfeld von Markt- und Politikintegration," in: Berthold Dietz et al. (eds.): pp. 41-62.
- Pontusson, Jonas (1995): "From Comparative Public Policy to Political Economy - Putting Political Institutions in Their Place and Taking Interests Seriously," in: *Comparative Political Studies*, Vol. 28, No. 1, pp. 117-147.
- Reich, Robert (1991): *The Work of Nations - Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism* (New York: Knopf).
- Rhodes, Martin (1994): "'Subversive Liberalism': Market Integration, Globalisation and the European Welfare State", Paper prepared for the 22nd Annual European Consortium for Political Research (ECPR) Joint Sessions of Workshops. Madrid, 17.-22. April 1994.
- Ruggie, John G. (1982): "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," in: *International Organization*, 36, 2, 379-415.
- Sauvant, Karl P. (1990): "The Tradability of Services", in: Messerlin, Patrick A./ Sauvant, Karl P. (eds.), *The Uruguay Round: Services in the World Economy* (Washington: The World Bank/UNCTC), 114-122.
- Schwartz, Herman M. (1994): *States versus Markets. History, Geography, and the Development of the International Political Economy* (New York: St. Martin's Press).
- Seeleib-Kaiser, Martin (1995): "Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung im deutsch-japanischen Vergleich," in: Dietrich Thränhardt (ed.) *Japan und Deutschland in der Welt nach dem Kalten Krieg - Neue Herausforderungen zweier Wirtschaftsmächte* (Opladen: Leske+Budrich), i.E.
- Seeleib-Kaiser, Martin; Kodre, Petra (1996): "Was tun im Zeitalter der Globalisierung?", in: *Kurswechsel*, Nr. 3, S. 61-73.
- Seeleib-Kaiser, Martin (1997): "Globalisierung und Wohlfahrtsstaat: Eine analytisch-konzeptionelle Annäherung," in: ZENS (Hrsg.) *Standortrisiko Wohlfahrtsstaat? Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 1* (Opladen: Leske & Budrich) (forthcoming).
- Standing, Guy (1995): "Labor Insecurity through Market Regulation: Legacy of the 1980s, Challenge for the 1990s," in: Katherine McFate, Roger Lawson, William Julius Wilson (eds.): *Poverty, Insecurity, and the Future of Social Policy - Western States in the New World Order* (New York: Russel Sage Foundation), pp. 153-196.
- Standing, Guy (1990): "The road to workfare: Alternative to welfare or threat to occupation," in: *International Labour Review*, Vol. 129, No. 6, pp. 677-691,

- Turner, Philipp (1991): *Capital Flows in the 1980s: a Survey of Major Trends*. Bank for International Settlements Economic Papers No. 30 (Basel: BIS).
- UNCTAD 1994: *World Investment Report. Transnational Corporations, Employment and the Workplace* (New York: United Nations).
- Wilensky, Harold L. (1975): *The Welfare State and Equality - Structural and Ideological Roots of Public Expenditures* (Berkeley: Univ. of California Press).
- Wilkinson, Barry (1994): *Labour and Industry in the Asia-Pacific. Lessons from the Newly-Industrialized Countries* (Berlin, New York: Walter de Gruyter).
- Wood, Adrian (1994): *North-South Trade, Employment and Inequality - Changing Fortunes in a Skill-Driven World* (Oxford: Clarendon Press).

Hans-Wolfgang Platzer¹

The Europeanisation of Industrial Relations - State and perspectives of the academic debate²

1 Introduction

The effects of advancing European integration on national systems of industrial relations, and the associated need for a systematic analysis of the conditions, forms, and direction of the Europeanisation and 'supra-nationalisation' of industrial relations, have only recently attracted the attention of researchers. Although a number of valuable comparative studies have appeared in the past few years (Ferner and Hyman, 1992; Hyman and Ferner, 1994; Bispinck and Lecher, 1993), by and large these have not concerned themselves with the specific context of the European Union and the transnational dimension of industrial relations. There are only a few empirically based analyses, rooted in a political - economy approach (Deppe and Weiner 1991).

In particular, there is a lack of systematic consideration of the interaction between and consequences of the co-existence and superimposition of supranational and national relations between state actors and the parties to collective bargaining both for systems of industrial relations as well as broader areas of policy at the various levels of the European Union's multi-tiered system of governance.

Similarly, there has been little research into the effects of the horizontal interaction between differing national systems of industrial relations and approaches to social and economic organisation which are embedded in the same Single Market and, as a result, are subject to the pressures of mutual regime competition.

Industrial relations have traditionally belonged to, and continue to number among, those areas of policy 'which have, as yet, been least caught up in the wake of European integration' (Traxler and Schmitter 1995). Collective bargaining in Europe, 'forms a multi-form mosaic reflecting the different social, economic and political conditions existing in each country. (...) At the European level there has been a reluctance to match the process of collective bargaining to the forces at play in the broader economy, and the Europeanisation of the economy has not yet been accompanied by the Europeanisation of the process of collective bargaining' (Bridgford and Stirling 1994: 161).

¹ *Hans-Wolfgang Platzer* is Professor of European Social and Economic Policy/Fulda.

² This contribution briefly reviews the state of the academic debate and lays stress upon basic research problems and tasks. It is mainly based on the author's empirically and analytically more comprehensive study:

Industrial relations and european integration. Patterns, dynamics and limits of transnationalisation, in: W. Lecher, H.-W. Platzer (eds), *European Union - european industrial relations?* (forthcoming: Routledge, London 1997).

A number of studies have deployed arguments rooted in economic, institutional or regulation theory to establish the necessity of a 'European industrial relations area' which would be an 'important institutional component of a new productive system' (Teague and Grahl 1992: 77) and 'would act to check those developments which block the emergence of arrangements intrinsic to a new growth model' (ibid: 78). At the same time, it is soberly acknowledged that 'although the rationale for a European industrial relations area is coherent, actually establishing such an arrangement is far from straightforward' (ibid: 78).

At the time the Single Market was completed in the early-1990s, this author considered that, given the development of the 'Social Dialogue' in its then prevailing form and the existence of the first voluntarily agreed European Works Councils, European industrial relations was at 'an embryonic stage'. These initiatives at workplace and pan-sectoral European level were judged to have the potential both for shaping emerging pan-European structures and for further development (Platzer 1991). This view was contrasted with more sceptical assessments.

'European-level relations between capital and labour, instead of constituting the core of the European political economy, will for the foreseeable future remain compartmentalised in the private sphere of large multinational enterprises and will thus be essentially non-political and voluntaristic in character. Where labour-capital relations enter the political area, they will mainly take the form of a set of discrete 'labour' and 'social policy issues'. As such, they will lend themselves to being dealt with by bureaucrats, experts, and intergovernmental committees in the same way as are, for example, labelling rules regarding the cholesterol content of palm oil or regulations for the recycling of mineral water containers' (Streeck and Schmitter 1991: 158f).

Given that 'the future of the "Social Dimension" remains uncertain, and Euro-liberalism and Euro-corporation will continue to contest the regulatory terrain, at both Member State and Community levels' (Rhodes 1992: 47) substantial steps towards political integration - that is, the institutional and substantive reform of the EU Treaties and the extension of supra-national powers - were seen as a precondition which had to be met 'before anything other than a minimal - and possibly ineffectual - system of EC labour market regulations can be produced' (ibid). Despite the coming into force of the Maastricht Treaty, its phased project for economic and monetary union, and the broadening of the scope for action in the social policy field together with a strengthened 'Social Dialogue', academic research continues to be dominated by scepticism as far as the emergence of supra-national structures of industrial relations are concerned. *De jure* reference is made to the absence of the substantive and legal preconditions for transnational industrial relations and collective bargaining because of the omission or express exclusion from the EU Treaty of any provisions on freedom of association, industrial action, and the establishment of a legal framework for bargaining. *De facto* reference is made to the absence of European collective bargaining institutions capable of aggregating interests at supra-national level and the lack of a '(quasi) official supra-national actor' which could structure and politically shape transnational industrial relations. On this view, three mutually rein-

forcing factors serve to obstruct any far-reaching Europeanisation of industrial relations:

- the 'European and transnational weakness' of the trade unions, rooted in heterogeneity of material and ideological interests;
- the 'transnational organisational weakness' of the employers, their strategic lack of interest in a supra-state organisation for collective bargaining and interaction;
- the 'supra-national weakness of the state', that is of the EU (Ebbinghaus and Visser 1994: 223ff).

Forecasts are notoriously difficult, especially as George Bernard Shaw noted, where they involve the future. And indeed, a number of developments have taken place since the coming into force of the Maastricht Treaty which were not anticipated by the sceptical mainstream.

2 Between 'Maastricht I' and 'Maastricht II': a new dynamic in the Europeanisation of industrial relations ?

2.1 Competing diagnoses and prognoses

In December 1994, the Directive on the establishment of European works councils was adopted by the Council of Ministers on the basis of the 'Social Protocol' - that is, without the participation of the UK and with Portugal voting against. The Directive, which is expected to cover some 1,500 undertakings in Europe, was to have been transposed into national law by 22 September 1996.

The possibilities for the development of the 'Social Dialogue' beyond agreement on joint non-binding declarations were also viewed with great scepticism by the majority of observers. However, in December 1995 UNICE, CEEP and the ETUC concluded a framework agreement on parental leave. For the first time, the procedure for concluding a Directive-displacing social partners agreement at European-level, as provided for under the Maastricht Treaty, was triggered and brought to a successful conclusion: this followed the failure of a draft Directive to make headway because of the British veto, and the abandonment of that legislative route in September 1994 after 12 years of discussion in the Council of Ministers. Even though the agreement contains only minimum provisions, these go beyond the previous, final, draft submitted by the Commission. Following a decision of the Council of Ministers, the agreement will acquire universal applicability (*erga omnes*) in all fourteen countries concerned, with the main responsibility for implementing the agreement left to the Member States, either by law or through collective bargaining. The ETUC regards the outcome as very significant, 'because it consolidates the legal force of the social agreement attached to the Treaty and gives more weight to the call to anchor this in the treaty following the Intergovernmental Conference. In addition, there is hope that the success of the agreement will create an impetus for the development of genuine industrial relations at European level' (ETUC 1995: 3). The ETUC and UNICE have now also decided to proceed with regulation of a further issue by means of a social

partners' agreement. In the spring of 1996, both organisations were granted a mandate by their members to negotiate a provision on the issue of part-time work.

The range of competing, and in some cases diametrically opposed, diagnoses and prognoses on the genesis, current state and prospect of European industrial relations is very wide. However, the positions can be assigned to the broad - albeit somewhat oversimplified - camps of 'Euro-optimists' and 'Euro-pessimists'.

2.2 The Euro-optimists

This view sets out from the position that the developments referred to above constitute structuring elements in a future system of European industrial relations, organised around two dynamic poles - the company-centred transnational level and an overarching macro-level, with its institutional focus in the 'Social Dialogue'.

It expects the guaranteed rights to information and consultation which will result from the across-the-board establishment of EWCs in the wake of the Directive to create the foundations for the possibility of company-based collective bargaining on issues such as training and working time. Moreover, EWCs would promote the convergence of workplace employee representation across Europe and act as a catalyst for the harmonisation of trade union policies on employment issues and collective bargaining. This optimistic standpoint sees a positive link between trade union demands for participation, on the one hand, and the establishment of new post-Fordist systems of production and employment combined with the trend for many companies to move from nationally focused to pan-European organisations on the other. On this view, EWCs would be a component and agent of a 'New Deal' in European industrial relations and, by forging new links and networks, would form the foundation for the subsequent emergence of collective bargaining at sectoral or supra-sectoral European-level, at least far as the setting of framework conditions is concerned.

At the same time, the possibility of 'compensatory social dialogue' facilitated by the Social Protocol could be expected to yield further agreements, such as on atypical employment, training etc. with an increase in the importance and role of tripartite concertation on employment matters. The arguments adduced to support this are:

- A changed institutional framework: that is, the development of the Social Dialogue, originally established in the mid-1980s, from a 'round table' to the 'privileged forum for consultation and negotiation' of the European social partners following Maastricht, with a growing 'proto-corporatist' quality.
- The changed political constellation within the Council of Ministers as a result of the accession of Austria, Sweden and Finland - that is, the extension of the EU to embrace countries which, as a result of their own national employment structures and traditions and their comparatively high level of social regulation, take a positive view of European social regulation - not least on grounds of the threat of regime competition.

- The 'strategic exigencies' confronting the employers' side as result of this political constellation: that is, the option of an 'autonomous' social partners' agreement as a 'second best' solution instead of an 'authoritative' statutory provision.
- The assumption that under some circumstances negotiations as an alternative to legislation constitute non-zero sum games for the European social partners involved (Bookmann 1995: 197ff).

Even if the mode of regulation provided for in the Social Protocol cannot currently be interpreted as offering a path towards European collective bargaining in its classical sense (amongst other things, because there is no appropriate European law laying down a corresponding autonomous norm-setting power), these processes of interaction and decision-making may be regarded as a 'practice ground' (Lecher 1996: 36ff) for further social and economic concertation and - in the longer term - for framework collective agreements. The interaction of these two poles is seen as fostering a development in which future European industrial relations will be structured as follows:

'Framework agreements concluded at the topmost level will set standards which will have a direct impact on the workplace level in decentralised systems of industrial relations such as France and Great Britain. In contrast, in more centralised systems, such as the German, they will be passed down to companies modified by regulations at sectoral level. In either case, national provisions will be subject to a "top down" influence through European framework agreements, subject to the principle of subsidiarity. On the other hand, the conclusion of "multinational company/workplace agreements" between the managements and EWCs will introduce elements which will have a "bottom up" impact on the shape of national collective agreements' (Bobke and Müller 1995: 661).

The efforts to link national collective bargaining, through greater information exchange and mutual consultation, undertaken, for example, by the European trade union federations, such as the European Metalworkers Federation, would serve as a vital link and support in such a process.

2.3 The Euro-sceptical position

The Euro-sceptical view - which exists in varying degrees and coloured by diverse organisational and political interests - proceeds from the argument that any extensive Europeanisation of systems of industrial relations is tightly circumscribed and the establishment of a genuine supra-national system is improbable for the following main reasons:

- Differences in the organisation, ideology and interests of Europe's national trade unions.
- Trade union organisational and political weakness either in establishing an 'autonomous' transnational system of industrial relations or impelling the EU legislature to create corresponding regulations (Ebbinghaus and Visser 1994).
- The absence of any corresponding economic and political-strategic interest on the part of companies and their representative associations and, to some degree,

a lack of organisational capacity to create the preconditions for European industrial relations combined with their possession of sufficient veto powers within European decision-making processes.

- The weight of national or sectoral coalitions of trade unions, employers and - in many instances - official institutions and the institutional inertia of these established national structures (Armingeon 1994).
- The risks and costs of transformation expected by the actors in the creation of new (European) regulations.

The empirical argument notes that it has been possible, and will continue to be possible, to achieve regulation at the European level on 'substantive' social policy issues such as free movement, equality, health and safety. In contrast, the creation of 'procedural' regulations, necessary for any system of European industrial relations, is seen as improbable as the 'follow-on costs' - at least for those countries which would have to adopt procedures alien to their political and context - are largely unknown (Windolf 1992).

Recent developments are not seen as establishing adequate preconditions for a more far-reaching process of Europeanisation: instead, the potential supply of themes which can be negotiated between the social partners at supra-national level is seen as extremely limited.

The quality of EWCs' rights to information and consultation, which remain below that of 'genuine' codetermination, are seen as neither a sufficient counterweight to transnational corporate strategies nor an adequate basis for decentralised collective bargaining. Rather, they are viewed as dependent on management goodwill and, in many cases, as vehicles for engendering workforce acceptance of restructuring measures (Schulten 1995).

EWC representatives can be expected to regress to 'individual rational strategies' - despite more transnational cooperation - should corporate restructuring, prompted either by structural factors or a business downturn, mean that the burden of the crisis will have to be divided up among a number of European locations. A further argument contends that the establishment of EWCs will not represent 'any 'neutral' extension or supplement' to codetermination already established at the level of national industrial relations systems. 'On the contrary, there is a risk that comparatively harmonious cooperative relationships in individual countries could be put under strain and that previously adversarial industrial relations in other countries will be exacerbated' (Seitel 1995).

Finally, it is held that any extensive networking of EWCs and European trade union structures (for example, between trade unions and workplace employee representatives in Germany) will prove unlikely. 'As long as the powers, resources and sanctions of trade unions in Europe are nationally anchored, EWCs will be less a substructure of European trade union organisations and more a reflex of workplace representatives to the internationalisation of structures of production in the European Community' (Mertens 1994: 383).

3 Theoretical Shortcomings and Challenges

These competing hypotheses not the least reflect considerable theoretical problems and empirical deficits related to this (fairly new) research field: The basic shortcoming is, that comparative industrial relations research and integration studies continue to exist alongside but largely unrelated to one another.

The central questions, knowledge and methods of each approach have not as yet - and when measured against growing socio-economic interdependence and the institutional dynamics of the process of European integration - been sufficiently systematically brought together or even, at the least, served to mutually enrich each other.

Where industrial relations analyses do incorporate the EU context, they all too frequently take insufficient account of the specific nature of the links and interactions between national states, national economies and societies in the 'single integrated space' - that is, the contingency, singularity and dynamics of the process of European integration. It is assumed, in fact usually implied, that there is an equivalence between the 'state' and the 'EU system'. As a consequence, the structural characteristics of national systems of industrial relations - 'corporatism', 'voluntarism', 'free collective bargaining' - are taken as the benchmarks for transnational industrial relations. The empirical diversity of national systems then becomes a structural barrier to any form of transnationalisation. An equally one-dimensional reduction of the prevailing complexity is exhibited by those approaches within integration studies which, in the tradition of 'classical' integration theory (and principally neo-functionalism), overemphasise the intrinsic dynamics of transnational and supranational processes and view their national structural preconditions highly selectively and from a 'top down' perspective. 'This explains why the comparative and integration approaches, when applied on their own, draw either too flat or a too contoured a picture of the many-layered terrain, like a map which only indicates either distance or relief. They often lead to inadequate hypotheses, either by seeking to forecast too much (as with neo-functionalism) or too little (as with the neo-realist assumption of crude conflicts of national interests)' (Ebbinghaus and Visser 1994).

Most research on European integration concurs with the view that 'the study of the EU can no longer be restricted or contained within disciplinary boundaries, policy areas or institutional levels. To understand what is happening in the evolution of European domestic and international politics we must adopt multidisciplinary, multi-level, comparative and longitudinal approaches' (Leonardi 1995: 279).

Such a research programme is certainly more easily formulated than delivered. As Streeck and Schmitter have observed:

'The possible dynamics of this unique and uniquely complex system of governance are as yet only poorly understood, and there is very little theory, if any at all, to guide such understanding. This applies not least to the literature on state formation and the role of class conflict in it' (Streeck and Schmitter 1991: 151).

Long-term transformations in the relationship between the economy and labour are also confronting comparative industrial relations research with qualitatively new empirical and theoretical questions - at the micro-level of employees and companies, at the meso-level of trade unions, employers organisations and other intermediate actors, and at the macro-level of state and society. The underlying research problem thrown up by this far-reaching process of change has been succinctly expressed by Colin Crouch as follows: 'It is difficult to adopt a perspective during a period of major but uncompleted change' (Crouch, 1995: 311).

Given this situation in each 'discipline', which we can only outline here in the most general terms, no 'integrated theory' for the central object under scrutiny is in prospect. Any possible - partial - theoretical integration would presuppose, principally as far as the dimension of transnational industrial relations is concerned, both a better empirical basis and more developed perspectives within integration theory:

The decisive parameters for the development of national and the emergence of transnational industrial relations are the specific dynamics, relations and interactions between the process of economic integration and the political and institutional development of the EU system. These processes are judged very differently by the various approaches to the question of integration. Approaches rooted in political-economy see a fundamental, and growing, asymmetry between advancing economic integration and lagging political and social integration. The Single Market programme and, in particular, the project for Economic and Monetary Union have pushed the EU towards a 'market society without a state' (Scharpf 1995: 88).

On this view, the expectation - dialectical or functionalist - that the Single Market Programme 'by driving market integration to the limit would also generate sufficient political pressure' (Scharpf 1995) to push forward political and institutional integration has not been fulfilled, either on the basis of the Single European Act or the Maastricht Treaty. Moreover, given the fundamental conflicts of aims and interest amongst the EU's Member States it is unlikely to be fulfilled in the future. None of the necessary institutional prerequisites, and corresponding re-allocation of political authority, exists to compensate for the drive towards de-regulation at national level through an extension of regulatory capacities at supra-national level. The possibilities of achieving progress in the social field within existing treaties are, at best, only open in 'product-related' regulation but not in 'process-related' spheres (such as, working time and codetermination) as it is in these areas that the major - structurally-rooted - economic and social differences between the individual EU Member States also give rise to divergent interests in the sphere of regulation. The erosion of the capacity for social regulation, already initiated by the Single Market, would - on a second line of argument - be reinforced by the Maastricht Treaty, and in particular by the project for Economic and Monetary Union. EMU would legally enshrine the dictates of the money economy and the absolute primacy of monetary stability. The future process of integration would, as a result, lead to 'monetary equalisation and social and economic differentiation' (Altvater and Mahnkopf 1993: 97).

The path to monetary union and compliance with the convergence criteria have already become associated with serious social burdens of adjustment in most EU

Member States. The allocation of competences within a future monetary union - on the one hand a centralised and common monetary policy and on the other national and internationally co-ordinated economic, budgetary and fiscal policy - will create major macro-economic regulatory deficits, and hence additional social risks. Finally, the removal of interest and exchange rate flexibility will be expressed in the field of pay and pay setting through pressures for 'downward pay differentiation'. The erosion of the normal contract of employment, secured on the basis of (extensive national or industrial) collective agreements would accelerate the 'de-formalisation' of industrial relations' (Altvater and Mahnkopf, 1993; Narr and Schubert 1994).

European integration is both a reaction to economic internationalisation and a prime source of it. Moreover, since the mid-1980s this process has been characterised by a neo-liberal, monetarist paradigm. As a consequence both the 'political economy' approach' and regulation theory offer important insights which are helpful in generating hypotheses on the development of (trans-)national industrial relations. However, on their own they cannot explain or adequately differentiate the complex developmental logic of integration - that is, the treaty bases of the Community from Rome to Maastricht, as well as community policy outcomes in the spheres of 'market making', 'market breaking' and 'market correcting' policy. The latter requires a broader method, using approaches which take greater account of the political-institutional dynamics of the EU system.

The EU is more than an intergovernmental multilateral instrument, 'limited in scope and under the control of individual member states. Instead, the EU possesses characteristics of a supra-national entity, including extensive bureaucratic competencies, unified judicial control, and significant capacities to develop and modify policies' (Leibfried and Pierson 1995: 2).

Within the EU a wide and growing range of politics and policies classically considered domestic, such as industrial relations and social policy, cannot be understood 'without acknowledging the role of the EU within an increasingly integrated but still fragmented polity' (Leibfried and Pierson 1994; 2). New political science models, which conceptualise the EU as a 'dynamic multi-tiered system of governance' appears to be analytically promising (Jachtenfuchs and Kohler-Koch 1996: 15ff; König et al. 1996; Wallace and Wallace 1995). Following this approach, the 'European industrial relations area' could be conceptualised as a dynamic and multi-tiered network of conflictual and cooperative relationships between corporatist and state actors at the various decentralised, national, trans- and supra-national levels. In this context, the development of the 'Social Dimension', as with the re-structuring of (trans-)national industrial relations, 'follows a twofold, crosscutting logic of diversity, by nation and by class. In pursuit of their interests, capital and labour have a choice in principle between building cross-national alliances within classes or national alliances between classes. How group interests align themselves with each other and with national states is affected by the constraints and opportunities offered by national and international institutions. In the process, political resources are generated and distributed in a way that favours some interests over others, thereby conditioning the outcome of multi-level policy making' (Streeck, 1995).

Such a comprehensive and ambitious research programme must still be delivered. The following sets out to explore some of the central analytical issues within this framework and offers some empirical illustration.

4 Industrial Relations in Europe - European Industrial Relations?

4.1 The comparative perspective

The prospects for trans- or supranational collective bargaining increase with the degree of structural uniformity of national systems of industrial relations. If this assumption is accepted, then the question arises, and has to be answered both diachronically and synchronically, as to the main trends which characterise the development of national systems of industrial relations in Europe - a complex discussion which can only be outlined here under the rubric of 'transnationalisation'.

Following Traxler, three different hypotheses can be pursued (Traxler 1995: 161ff).

1. Convergence of industrial relations systems in all industrialised societies (including those outside Europe) as a result of advancing market internationalisation. The common trend (convergence) consists in dis-organisation (decline in the significance of collective negotiating institutions) and decentralisation (shift in industrial relations to the micro-level).
2. Persistence of the divergence of national systems of industrial relations in the states of (Western) Europe. Economic internationalisation and the process of European integration will be dealt with in line with national priorities and procedural principles. Change will proceed in a 'path dependent' way - that is, in line with the preceding course of development - and structural diversity will continue to prevail.
3. Europeanisation of industrial relations as a consequence of EU integration - that is, following the logic of neo-functionalism, according to which the development of common community standards and institutions in some areas (principally economic) will impel harmonisation in others, and will be promoted by the supra-national institutions. Europeanisation would imply a convergence within the EU and divergence from developments elsewhere in Europe.

These hypotheses have been tested by analysing the changes in the institutional matrix of industrial relations in Western Europe in the 1980s: the actors and their organisations, collective bargaining systems (levels, mode of regulation), and their integration with macro-economic regulation (interaction between the state and representative industrial relations organisations). Despite comparable challenges - internationalisation, socio-economic differentiation etc. - and a convergence of problems, the findings are as follows.

- '1. In international comparison, the reactive adjustments of industrial relations systems are extraordinarily diverse. Whereas some countries exhibit a growing fragmentation amongst representative bargaining institutions, in other countries

there is growing concentration. Trends towards decentralisation or the complete erosion of collective bargaining can be contrasted with instances of centralisation, but also highly complex processes in which decentralisation and centralisation are combined. At the level of macro-economic regulation, there is co-existence between neo-liberal, corporatist and interventionist approaches (...)

2. that [development] cannot be explained by any of the relevant criteria of European integration. The given differences in the development of industrial relations cannot be fitted into the difference between EU and EFTA, nor between small developed EU Member States and EFTA, nor between countries with strong and those with weak currencies. Accordingly, any assumption that convergence is leading to a growing uniformity of industrial relations systems in the EU ('Europeanisation') must be rejected.
3. The most appropriate is the theorem of divergence in the narrow sense, that the institutions of industrial relations develop a specific selectivity based on their national characteristics' (Traxler 1995: 203)

Given this basic finding of a persistence of 'structural diversity', any analysis of the prospects for transnationalisation and the options for European collective bargaining must be more specific:

- The previous development of limited supra-national harmonisation in the field of social and employment policy can only be expected in 'segmentary' forms of community convergence. What will be decisive here is not just the convergence of systems of collective bargaining but also their compatibility. (This is illustrated below in the case of the 'convergences' of political and programmatic interests within the European trade union camp.)
- Precisely because the 'Europeanisation hypothesis', in the sense defined above, cannot be sustained, a differentiated empirical analysis must examine, firstly, whether and how the interests, behavioural preferences and the 'logic of collective action' of the actors will be changed by the economic and political-institutional dynamics of integration; and secondly, to what extent - despite divergent national industrial relations developments - new transnational alliances and selective forms of cooperation and regulation will develop within specific spheres of action.
- Finally, assuming a process of advancing globalisation, or more precisely trilateralisation/continentalisation, of the world economy, will trilateral competition lead to a 'Europeanisation' of important interests and strategic preferences on the part of the actors and hence favour new transnational patterns of 'antagonistic cooperation' between the European social partners. Examples of relevant policy and problems areas might be industrial and technology policy as well as social and employment policy.

The normative and empirical discussion of the future of the 'European social model' in the broader context of globalisation now in train is an integral part of this problematic.

4.2 The supra- and transnational perspective

Following on from the explanatory approaches offered by integration theory (outlined above), and in a process of critical engagement with the 'Euro-optimistic' and 'Euro-pessimistic' positions, above all, three questions as to the preconditions and frameworks for the development of transnational industrial relations have to be investigated in an empirically and historically differentiated way:

1. Whether and at what stage of integration of factor markets and at what degree of macro-economic and monetary interdependence, might a trans- or supranational need for regulation arise to complement, harmonise or, in some fields in the longer term, replace national industrial relations regulatory mechanisms?
2. Do the actors have an interest in establishing such regulation, and if so, are they organisationally and politically able to agree corresponding substantive regulations at supra- or inter-state level or, in a more difficult process, establish procedural rules?
3. Must a certain degree of 'political integration', a 'positive merging of sovereignty', exist in the EU and how must 'functional scope' and 'institutional capacities' be shaped and developed in order to structure and foster the development of transnational industrial relations, be this via push or pull effects?

4.3 Socio-economic integration and transnational interest in regulation

The interest of the actors in forms of regulation is primarily a function of their respective power on the labour market, but is also influenced by the competitive environment on product markets. The material advantages and superior resources of employers, the possibilities for substituting capital for labour and the greater mobility of capital all combine to create an asymmetry of power on the labour market. As a consequence, whilst it is in the interest of employers to regulate the employment relationship on an individual basis, employee interests favour collective regulation (Platzer 1992a: 779ff). Furthermore, it is vital that the trade unions can respond to the growing mobility of capital by extending their own organisational scope, as strategic advantage is enjoyed by whichever party can succeed in extending its activities to cover a larger part of the labour market than its counterpart.

None the less, under certain specific competitive circumstances and conditions on product markets, employers may have a preference for collective regulation. At workplace or company level, employers may also be willing to agree upon collective regulations with the aim of establishing 'productivity coalitions' with their employees and hence obtain competitive advantages vis-à-vis competing companies.

As a result, approaches towards a Europe-wide system of industrial relations are most advanced at this level, with the prime example being (voluntary) information committees in transnational companies. At branch-level, the attractions of collective regulation for employers may be grounded in a desire to restrict pay competition and cut transaction costs. As a consequence, employers will, at most, have an interest in Europe-wide collective regulations at the micro-level and, under some circum-

stances, at the meso-level, but not at the macro-level (Traxler 1995). As will be shown in the case of the 'Social Dialogue', this will require certain political-institutional prerequisites and decision-making arrangements.

Using this (only sketched) 'logic of collective action' pursued by trade unions and employers, it is now possible - and more precisely than is usually the case - to determine those needs for transnational regulation which are generated by the process of economic and political integration.

Up until the mid-1980s, European integration was characterised by a progressive extension of product markets in parallel with largely national labour markets. The pressure for adjustment on historically-evolved national systems of industrial relations prompted by integration was, as a consequence, fairly slight. Although modulated in accordance with national differences, trade unions retained a sufficient protective and institutionally shaping role to ensure that threats to the national 'level of reproduction' posed by European integration could be warded off. It was only with the new strategy and 'criteria of rationality' of the Single Market process that labour markets, as well as product markets and to some degree national systems of collective bargaining and social regulation, became subject to a changed 'dynamic of competition'. Although the initiation of the Single Market through the 1987 Single European Act left employment law, collective bargaining and most fields of social policy tied and accommodated to national circumstances, the subsequent dynamics of the integration of the Single Market touched on established national fields of interest resolution between the social partners.

Two - over the long-term antithetical - processes are relevant for the prospects for the development of transnational industrial relations. In the sphere of product market interests, the competitive dynamics of the Single Market (and globalisation) can promote coincidences of interests between 'capital' and 'labour' - that is, 'productivity coalitions' in a variety of workplace, regional, sectoral, or national formats. In the sphere of social and employment policy interests, there will be a trend towards a common set of trade union problems, within which it is necessary to differentiate between 'identical' and 'common' problems.

Identical tasks principle require a cross-border synchronisation of aims and interests for which national and decentralised strategies will serve for implementation. Common problems suggest supra-national solutions which require transnational strategies using European levels of organisation.

Depending on product-market interests, the former could lead to a differentiated, transnational type of 'pattern bargaining', of which there are already some signs. The latter - and only the latter - will require genuinely supra-national structures of industrial relations as well as supra-national trade union interests and strategic options. In developmental terms, therefore, the overall referential framework for an empirical analysis of the need for a transnationalisation of industrial relations was set by the qualitative shift in the process of integration entailed by the Single Market. The period of observation is at most ten years, beginning with the moves towards the SEM in the mid-1980s; if the formal commencement of the SEM is taken, it only runs from

1 January 1993. And on the premise that a set of specific political and legal pre-conditions for the development of supra-national industrial relations must be present, the date shifts even further forwards to the entry into force of the Maastricht Treaty (1 January 1994) with its - albeit only initial - moves in this direction (widening of Community social policy competence, extension of majority voting, and upgrading of the Social Dialogue). Furthermore, some studies have argued that the trade unions will only undertake a comprehensive strategic re-orientation towards an authentic transnational approach to employment policy and collective bargaining once the qualitative shift from Single Market to Economic and Monetary Union has taken place (Busch 1994). On this reading, the necessity for transnationalisation still lies in the future. None the less, if we mark off the concrete steps towards transnational co-operation between the European social partners, and its substantive results, over this relatively short period, then the first - limited but dynamic - movement towards transnational industrial relations can already be discerned. And although, in contrast to some 'Euro-optimist' scenarios, these processes cannot simply be linearly extrapolated, they have already advanced beyond the descriptions of current reality offered by the 'Euro-sceptics'.

4.4 The role of (supra-) state actors

The question as to whether, in creating procedural rules for industrial relations, the state is an original actor or simply 'ratifies' what the principals - 'capital' and 'labour' - have already created has been answered in a variety of ways by historical and comparative research into the development of national systems of industrial relations. For example, Klaus Armingeon's study (Armingeon 1994) emphasises the central role of rule-setting by the state, and highlights the prefigurative effect of regulations established by the state for the development and reform of national industrial relations systems, especially in periods of crisis (wars, world economic crises). This approach contrasts with analyses which, as in the case of studies of British and German developments in the nineteenth century, show that in a number of European countries collective industrial relations were developed between trade unions and employers prior to the state's creation of corresponding legal frameworks.

Given the differing developmental logic of the 'national state' and the 'EU system', these explanatory approaches have only a limited applicability to the development of transnational industrial relations and are, at best, of heuristic value. If, given this qualification, European developments so far are viewed in the light of national historical experience, and its corresponding explanations, then the following emerges.

Firstly, those European works councils 'voluntarily agreed' since the mid-1980s, which reached around 100 at the point the EWC Directive was adopted and embraced a broad range of industrial and service companies, would represent examples of transnational industrial relations developed independently of the state. This approach had a substantial impact on the legislative process and form of the subsequent Directive. It is also likely to exert a major influence on the various stages through which the Directive will be implemented.

Secondly, the 'Social Dialogue', first legally enshrined in the 1987 Single European Act, was developed through the Val Duchesse talks at which a major initiating and chairing role was played by the 'supra-national instance' of the EU Commission, and in particular by Jacques Delors. In turn, following several years of experience, the European social partners agreed a number of further 'autonomous' decision making rules in the early-1990s. This 'agreement' was taken up by a majority of governments during the Maastricht negotiations and was incorporated in the final treaty.

Developments so far at European-level have clearly, therefore, been shaped by a set of specific interactions between 'autonomous' transnational-societal, intergovernmental and supra-national factors. As a consequence, the view that the absence of a 'supra-national state actor' rules out the emergence and development of structures of transnational industrial relations requires- as only indicated here- more detailed qualification.

However, in the process of shaping transnational industrial relations, the (supra-) state factor is essential in a EU-specific manner: As an 'activist bureaucracy' and 'process manager', as well as 'financier' (for example through the funds allotted to facilitate the transnational contacts between the parties to collective bargaining) the EU Commission plays a major role.

Finally, corresponding treaty bases are needed which, as the outcome of a complex process of inter-state interest resolution, create the political prerequisites (e.g. majority voting on the EWC directive) or institutional framework conditions (upgrading of the 'Social Dialogue'), which in turn can then set in train possible dynamics of transnationalisation.

4.5 The European system of interest intermediation and the role of transnational societal actors

Transnational industrial relations at sectoral and supra-sectoral level require capable European transnational actors on both sides of industry. The question as to whether such 'Euro-actors' already exist or, as a minimum, whether developments point in this direction has been answered in variety of ways in the literature, although the predominant feeling is negative.

Based on empirical and historical studies of European employers organisations and trade unions (Platzer 1984, 1991, 1996), some basic patterns between the emergence and development of transnational organisations and the broader political and economic process of integration can be identified, thus allowing first conclusions as to the prospects for the development of the transnational actors in the field of industrial relations:

Firstly, the emergence and development of transnational organisations - and this applies with equal force to employers' associations, trade unions and other organised group interests - primarily follow in the wake of political projects for integration. This political determination can be read off at a number of turning-points in European politics: the Marshall Plan (1949), the foundation of the European Iron and

Steel Community (1951) and the EEC (1957), the various enlargements of the EC up until the 1987 Single European Act, and the Maastricht Treaty. That is, organisations adapt their European structures to match the competences and decision-making methods which prevail at the supra-state level.

Secondly, the internationalisation of markets and the relative density of economic and technological links occasioned by European market integration play a not inconsiderable - but secondary role - compared with the institutional determinants. The enormous growth and transformational dynamic in European interest intermediation triggered by the completion of the Single Market shows that the actors both anticipate and react to advancing market integration and changed competitive conditions. However, what is decisive are the altered powers and decision-making procedures of the Community which followed the treaty amendment brought about by the Single European Act: that is, the increase in majority-voting on the Council of Ministers, the cooperation procedures between the Council and the European Parliament, and the 'politicisation' of the organisation of the Single Market (re-regulation) in the fields of social, regional, environmental, and consumer-interest policy.

Thirdly, and in contrast, a specifically transnational dynamic through which European employer and trade union organisations give a direction and structure to the political-institutional process of integration can only be discerned, at best, in embryonic form and in highly localised instances - some of which have already been noted above. One noteworthy strategic potential for the exertion of influence during the preparatory phases and initial implementation of the Single Market has been most readily identified in the literature as emanating from transnational companies: for example, they banded together to establish the 'Round Table of Industrialists' in 1983.

Within these basic patterns a detailed long - term analysis would - in contrast to many 'Euro-sceptical freeze-frame' perspectives - show differentiated, but nonetheless dynamic processes of transnationalisation. This argument may be briefly illustrated by developments in the trade union camp:

As far as current and prospective trade union cooperation is concerned, the following recent developments are of relevance. Studies on the national preconditions for European trade union cooperation initially confirm the persistence of structural heterogeneity. And although all national trade unions have changed in the post-war period, and in particular in more recent decades, these changes have not had a marked impact on the variations between trade unions on dimensions such as membership density and organisational form and strategy. Trade union diversity with its roots in national differences, current membership and financial crises, but principally differences of interest on approaches to Europe, all serve as endogenous barriers to the establishment of 'borderless solidarity' (Ebbinghaus and Visser 1994) and, at the same time, set the limits for any deeper supra-national trade union integration. The lack of transnational 'push effects' is the product, amongst other things, of the fact that those trade unions which have most to gain from transnational cooperation 'are least able to promote it (...) On the other hand, those trade unions which can exert the most pressure on Brussels are less willing to give up the national political arena' (Ebbinghaus and Visser 1994: 230). The high formal representativeness of the

ETUC, which embraces 80 per cent of all union members in Europe, co-exists with a 'peak-level organisation dilemma': that is, mediating the interests of 58 national central organisations from 28 countries, organised along different lines with varying resources and political styles, as well as the 16 affiliated trade union federations.

Since the late-1980s, this continuing structural heterogeneity has been paralleled by a growing convergence in both the ideological and policy fields. The overarching trend towards greater similarity in the problems and threats confronted by national unions as a product of the industrial transformations and restructuring of the 1980s has prompted the majority of those - now weakened - trade unions with a traditional 'conflictual' ideology and practice to adopt a more cooperative approach.

Moreover, a number of union centres with previously anti-European positions have now abandoned this stance: this has been most marked in the case of the British TUC which has expressly set out to reconquer ground lost nationally by combining its forces with those of Continental trade unions and has established its own Brussels office. International developments, such as the end of the East-West conflict and pressures towards cooperation domestically under the pressure of crisis (as in Spain), have diminished the role of ideology in conflicts between political trade union movements. One expression is, for example, the admission of the communist-oriented Spanish Comisiones Obreras (CC.OO) to the ETUC in 1991. Finally, national organisational competition for European recognition has diminished. One expression of this development is the admission of the German Salaried Employee's Union (DAG) into the ETUC, despite its previous rivalry with the industry-union based national confederation DGB. Compared with the 1970s and 1980s, there is a fundamental, progressive convergence in trade union programmes, ideologies and strategies (Platzer 1991), without which the developments in the field of European Works Councils and the 'Social Dialogue', which are driven by a 'social partnership' approach, would not be possible.

5 Levels, Perspectives and Limits of European Transnational Industrial Relations

The European 'single integrated space' is characterised by four levels of organisation and action which potentially lend themselves to supra-national negotiations (Platzer 1992).

- Multi-industry European confederations: that is, the ETUC, UNICE (private employers) and CEEP (public employers).
- European branch and sectoral organisations: that is, the European trade union federations and sectoral trade and employer associations.
- Interregional level, especially in border regions.
- Transnational companies and groups in Europe.

5.1 The interregional level

The most unclear and, regarded from the current standpoint, most improbable development is that of transnational collective bargaining at an interregional level, despite the fact that border regions have often been categorised as a 'laboratory for a social Europe' (ETUC 1995: 3). The establishment of the ETUC in 1973 created an organisational framework which facilitated an institutional consolidation of a network of 'interregional trade union councils'. Currently, there are - both within and outside the EU - 29 such bodies established. In theory, transnational collective agreements are conceivable between border regions. The number of cross-border workers in the EU is put at some 500,000. Although their social concerns have been regulated in a number of EC instruments since the mid-1960s, numerous barriers to mobility persist. In addition, there are a number of problems related to both the physical infrastructure and operation of labour markets which both employers and unions might have an interest in resolving. Up to now, however, the trade unions have lacked any effective institutional meshing between these levels and their national and European trade union structures at sectoral and central level. On the employers' side, there are no comparable institutional structures which might serve as the basis and focus for the pursuit of transnational collective bargaining in an interregional context.

At best, what might be expected is an intensification of transnational connections and improved coordination. These will be substantially 'pre-structured' by EU structural and regional policy and support programmes. Since the early-1990s, they have also been singled out for support by the EU Commission. This includes the incorporation of the regional social partners into the 1993 EURES programme (European Employment Services) and the provision, since 1994, of ECU 300,000 for the work and development of trade union interregional councils.

5.2 The branch level

Despite the trend towards the decentralisation of collective bargaining and erosion of multi-employer bargaining evident in a number of countries, the branch level remains the most important level of industrial relations and collective bargaining in the majority of EU Member States. In an analogous strategic projection onto the EU level, the ETUC and its industry affiliates have formulated the following objectives for European industrial relations. The configuring of the social architecture of the EU requires 'the qualitative extension of the Social Dialogue with the aim of creating solid employer-employee relations at European level and framework agreements at inter-sectoral and sectoral level' (Gabaglio 1994: 130). This requires, first and foremost, a strengthening of the transnational capability of the European trade union federations (previously, 'European industry committees') as, in the long term, collective bargaining in Europe too must be anchored in the sectors and branches (Gabaglio 1994).

The origin and status quo of sectoral European trade union and employer structures, their interests and interactions and the sectoral prerequisites for branch-level industrial relations vary considerably. As yet, wherever social dialogue has culminated in joint opinions, their 'material substance' has, in general, not reached the status of

binding agreements. As far as the private sector business federations are concerned, their readiness and capacity to engage in European collective bargaining is limited by both organisational factors as well as the differing interests of their respective affiliates. With a few exceptions, European industry sectoral associations are purely trade organisations. Any extension of their powers into the social, bargaining and employment fields, even if practicable and desirable on pragmatic grounds, would prompt major problems of reorganisation given underlying national differences and the division between trade and employer associations. The oldest genuine European employers association at branch level, the West European Metaltrades Employers (WEM) is currently opposed to any further institutionalisation of sectoral social dialogue (Platzer 1992).

As far as the European trade union federations are concerned, the organisational and strategic preconditions for an effective transnational approach are very divergent, but in most cases largely unmet. One fairly realistic scenario for the development of short and medium-term steps for the establishment of sectoral-level industrial relations, as well for longer term perspectives, can be seen in the approach of the European Metalworkers Federation (EMF). For the long-term, the EMF is committed to the goal of negotiating European collective agreements. To this end, it recently reaffirmed its call for a cross-border right of association and to take industrial action, and a legal foundation for collective agreements concluded at EU-level: this would ensure the direct Community-wide force of agreements between the social partners. As an immediate aim, the EMF is pursuing a European coordination of activity. In 1993 it envisaged a three-stage programme which has since then been further elaborated and, in part, set in train. The first stage provided for the systematic collection of macro-economic data and information on collective agreements, organised into a data-bank. The second stage of closer consultation was intended to provide for the presence of observers from sister trade unions at important national, regional or workplace negotiations. Only after the completion of this process of mutual information and consultation was it proposed to proceed to a European-wide coordination of bargaining objectives, tactics, and strategy. The main areas for consultation and coordination include: organisation of working time, remuneration and distributional issues, forms of work organisation and production systems, skill definitions and grading (Bobke and Müller 1995). The aim of this level of coordination is not, therefore, to displace national bargaining strategies but rather to support them through more intensive transnational communication and cooperation.

5.3 The Company level

The workplace level has a central role in the overall context of the theoretical and empirical dimensions of transnational industrial relations raised here. There is a strong argument that the transnational level of the company will also develop as a dynamic pole of a differentiated system of European industrial relations.

According to the ETUI, some 1,150 transnational undertakings employing around 15 million people will be covered by the EWC Directive. When fully-functioning, EWCs are likely to engage the activity of some 50,000 employee representatives - far, as

noted elsewhere, from being a mere 'playground' of industrial relations. In contrast to the Euro-sceptic view, the EWC process highlights the following:

Firstly, the Directive has created, if with a lag and only post-'Maastricht', a counter-weight to the greater corporate integration at transnational level triggered by the Single Market and evident in the rapid growth in cross-border acquisitions of minority stakes, mergers and joint ventures.

The number of such processes developed as set out in Table 1 in the immediate wake of the Single Market process.

Table 1: Mergers, minority stakes and joint ventures in the EC

| | <u>1985/6</u> | <u>1989/90</u> | <u>1991/2</u> |
|-----------------|---------------|----------------|---------------|
| Mergers | 300 | 830 | 520 |
| Minority stakes | 180 | 310 | 220 |
| Joint ventures | 150 | 200 | 170 |

Source: Platzer 1996: 126.

Secondly, in marked contrast to the neo-liberal approaches prevalent, for example, in the USA, the Directive establishes information and consultation as positive contributions to corporate decision-making. And it is innovative in that it creates, for the first time, an authentically European institution in the social field. In contrast to previous Directives, it therefore takes one important step beyond the mere national implementation of a common European set of framework conditions. As well as legally-established (minimum) standards, it also includes steps towards 'transnational procedural rules'.

Thirdly, despite trade union criticism of the detail, the Directive is also an example of a well-balanced mixture of subsidiarity (national adaptation through implementation), proportionality (cooperation between governments and the social partners in drafting and implementation) and flexibility (the Directive offers a number of options for practical implementation). As such it is an 'EU-typical' response to the fundamental problem of the 'management of diversity' which characterises the process of integration.

Fourthly, within the EU, the fact of transnational interdependence and 'policy diffusion' can be seen in the fact that the UK government's opt-out from the Agreement on Social Policy, and hence the attempt to thwart the introduction of EWCs into the UK, has failed. As yet, no UK company covered by the Directive has sought to exclude its UK workforce, a substantial number of voluntary agreements were negotiated prior to the transposition date in September 1996, and a number of large British companies have established a working group independent of the CBI to support and co-ordinate the establishment of EWCs in UK-headquartered companies.

Whether EWC structures can become the germs of a more complex system of European industrial relations which may eventually have its core in sectoral collective

bargaining cannot yet be ascertained. However, one essential foundation has been created (Lecher and Platzer 1996).

5.4 'Peak' organisations and the 'Social Dialogue'

Looked at in terms of the history of European integration, the 'Social Dialogue' provided for in the Maastricht Treaty marks the creation of a qualitatively new framework of activity which has already visibly restructured and intensified the interactions within and between the European social partners and their cooperation with EU institutions.

In comparison to the weaker 'European tripartism' of the 1970s and 1980s of tripartite conferences, and the Standing Committee on Employment (Kohler-Koch and Platzer 1986) there are now new options, both institutional and substantive, for transnational industrial relations. Paragraphs 1 and 2 of Article 4 of the Agreement on Social Policy in the Maastricht Treaty provide for two different paths through which the employers and trade unions at European-level can implement agreements concluded between them. Under Paragraph 1, agreements can be concluded between the European social partners (which could, in theory, include pay agreements with Europe-wide validity). Implementation would take place '...in accordance with the procedures and practices specific to management and labour and the Member States'. This approach is not wholly new, inasmuch as Article 118b of the 1987 Single European Act already incorporated the principle in the EC Treaties. However, it is unlikely to be used to any great extent in the medium-term. In contrast, the procedure under Paragraph 2 has an entirely novel character. This allows for the possibility, on a defined set of issues, for agreements between the two sides to pass into social legislation. The prerequisite is a decision within the Council of Ministers which then leads to the agreement becoming binding *erga omnes* - that is, on third parties who are not members of signatory organisations. However, this procedure cannot be used to conclude agreements which could enter into European legislation on pay, rights of association, the right to strike or the right to lock-out.

Whilst the European-level organisations of the social partners were more 'agents of influence' in the 1970s and 1980s, operating within tripartite forums through informal and formal lobbying and only in an advisory capacity, there are now two treaty-based options which go a good deal further:

- the actors can conclude collective agreements as 'autonomous decision-takers' under procedure (1),
- under procedure (2) they can function in a mixed role as both agents of influence and decision-makers and consequently exercise powers to shape regulations. Under procedure (2) two issues have already been dealt with in the relatively short period of time for which the new treaty framework has been available, although the outcome was different in each case: European Works Councils and parental leave.

Any analysis of the options and possible dynamics of transnational industrial relations in the context of the 'Social Dialogue' must take into account its complex institutional framework conditions and specific constellations of interests and processes of exchange. This analysis, done elsewhere (Platzer 1997; see footnote 1) can't be presented here.

What will be decisive for the further development of the 'Social Dialogue' is how the 'EU social policy regime' will develop as a whole. Streeck's analysis, for example, notes developmental tendencies which he dubs 'neo-voluntarism'.

'With respect to the European Union's domestic political economy, neo-voluntarism stands for a type of social policy that tries to do with a minimum of compulsory modification of both market outcomes and national policy choices, presenting itself as an alternative to hard regulation as well as to no regulation at all. In particular, neo-voluntarism allows countries to exit from common standards if their polity or economy will not sustain them (cohesion by exemption); gives precedence to established national customs and practices, and encourages contractual agreements between market participants (unity by subsidiarity); tries to enlist for purposes of governance the subtle, cajoling effects of public recommendations, expert consensus on "best practice", explication of the common elements of national regimes, and mutual information and consultation (governance by recommendation, expertise, explication, and consultation); offers public and private actors menus of alternatives from which to choose (governance by choice); and hopes to increase homogeneity among national regimes through mutual education and comparisons made by electorates of their situation and that of citizens in other countries (governance by diffusion)' (Streeck, 1995: 424f)

However, the EWC process, like the development of the Social Dialogue since Maastricht, exhibits a tendency to go beyond this in a process which might be characterised as a 'legally and politically enforced voluntarism'. On the other hand, the new treaty-based decision-making arrangements of the Social Dialogue - at least in the sphere of EU social legislation - have created the bases for the interaction of the social partners and EU bodies which already display 'proto-corporatist' features.

New impetus might be given to the Social Dialogue under the following conditions. A British opting in' to the Agreement on Social Policy in the event of a Labour Government would bring to an end 'cohesion by exemption'. If this were to provide the EU Commission with the opportunity to abandon its tentativeness on social policy since Maastricht (reflected in its recent Social Policy Action Programme), a new pattern of voting might emerge on the Council of Ministers - at least in those areas open to qualified majority vote - sufficient to induce the employers' side to prefer the path of 'compensatory social dialogue'.

In the medium-term, what will be decisive will be the degree to which the Intergovernmental Conference leads to substantial changes in structures of decision-making and, in particular, whether this bolsters the 'supra-national' elements (majority voting, co-decision procedures with the European Parliament etc.) Of crucial significance will be whether the IGC extends EU powers in the social and employment field.

Far-reaching calls for a treaty revision, as raised by the European Parliament and European trade unions - including a treaty basis for European collective bargaining - probably have little prospect of success. What is possible is some limited extension of EU powers in the employment field, as called for by most governments (but rejected by the UK and Germany at early stages in the IGC negotiations). The changes this would make to macro-economic policies, including a strengthening of the previously blocked 'demand-side' policies in the sphere of trans-European networks, would require the participation and interaction of the social partners at European level and could promote further transnationalisation of industrial relations.

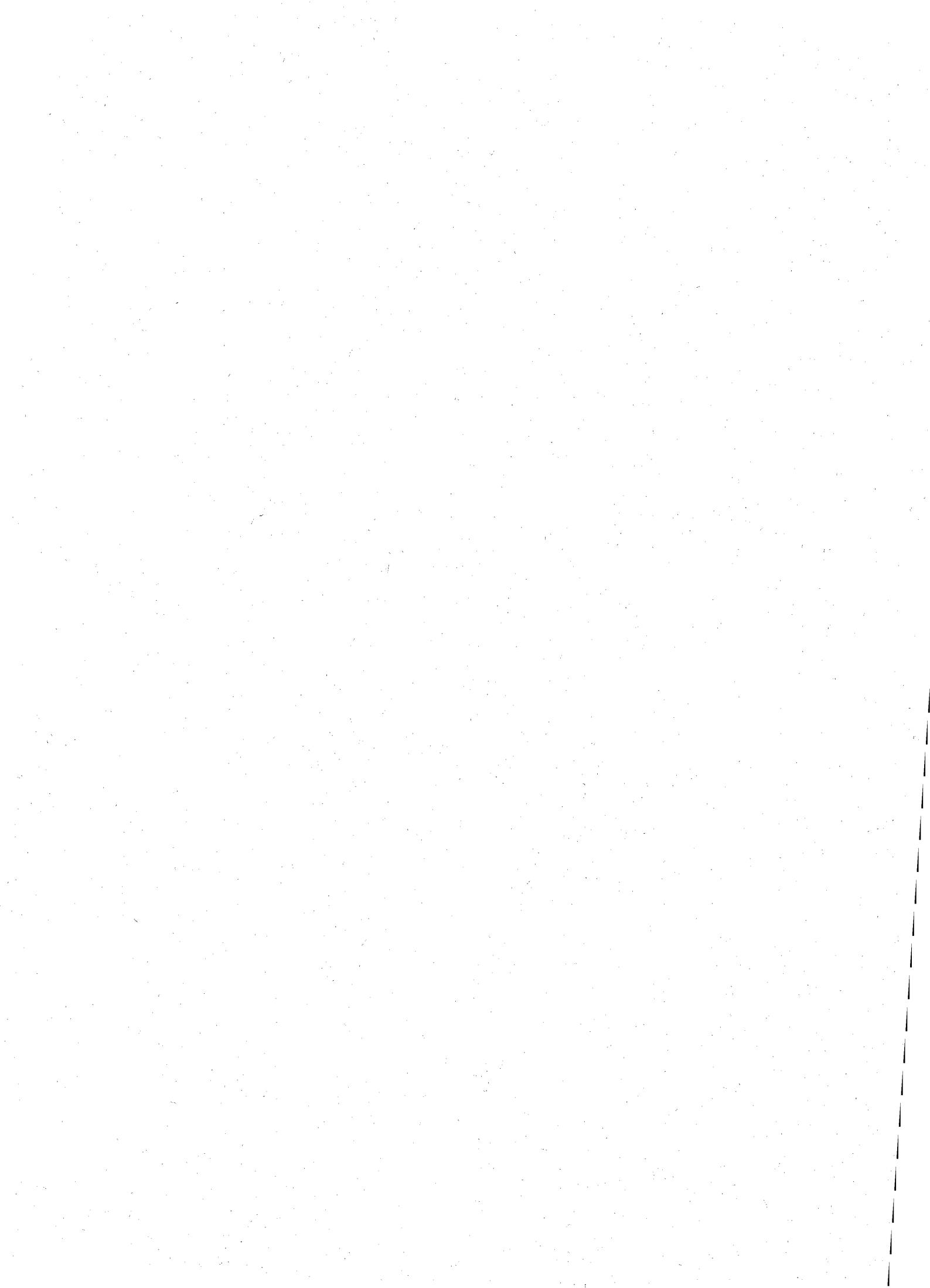
Overall, the development of industrial relations at European level during the 1990s, primarily at enterprise level and within the framework of the Social Dialogue and to a much more limited degree at sectoral level, has been marked by a new dynamic. This is demonstrated both in an intensification of transnational networks and interactions and in some initial substantive outcomes. When set against the trends which have characterised the broader economic process and the relative stagnation of EU development in other fields and 'pillars' of the Maastricht Treaty, this development is certainly worthy of note. It constitutes a refutation of a number of the 'Euro-sceptic' prognoses derived from the developments of the 1980s.

However, we should guard against any overly 'Euro-optimistic' extrapolation of current trends. In addition to the imponderables of how the EU will continue to develop and the substantial risks and uncertainties associated with EMU, especially in the field of collective bargaining, and - last but not least - the following developments in the field of industrial relations which have gained ground since the early-1990s. Amongst these are the bipolar tendency towards the globalisation and simultaneous decentralisation of economic and employment processes, the erosion or partial supplantation of the traditional domains of collective bargaining and its associated organisations, including the growing problems of industry-level bargaining in some countries, and the diminishing cohesive force of and exodus from collective organisations. The complexity, dynamics and contradictoriness of these developments are opening new, wide-ranging fields of research which await, and command our attention.

6 References

- Altwater, E. and Mahnkopf, B. (1993), *Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung. Tarifpolitik nach Mauer und Maastricht*, Münster.
- Armington, K. (1994), *Staat und Arbeitsbeziehungen. Ein internationaler Vergleich*, Opladen.
- Bispinck, R. and Lecher, W. (eds) (1993), *Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa*, Cologne.
- Bobke, M. and Müller, T. (1995), Chancen für eine Neugestaltung des Systems der Arbeitsbeziehungen auf der europäischen Ebene, *WSI-Mitteilungen*, 10/1995.
- Bookmann, B. (1995) Das Verhandlungsverfahren nach dem Maastrichter Sozialpolitischen Abkommen, in: P. Oberreuter and M. Streif (eds), *Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß*, Baden-Baden.
- Bridgford, J. and Stirling, J. (1994), *Employee Relations in Europe. From Collective Bargaining to Social Dialogue*, Oxford.
- Busch, K. (1994), *Europäische Integration und Tarifpolitik. Lohnpolitische Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion*, Cologne.
- Crouch, C. (1995) Restructuring corporatism?, in: C. Crouch and F. Traxler, *Organized Industrial Relations in Europe. What Future ?*, Aldershot: Avebury.
- Deppe, F. and Weiner, K.P. (eds) (1991), *Binnenmarkt '92. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa*, Hamburg.
- Ebbinghaus, B. and Visser, J. (1994) Barrieren und Wege "grenzenloser Solidarität". *Gewerkschaften und Europäische Integration*, in: W. Streeck (ed.), *Staat und Verbände, PVS Sonderheft*, Opladen.
- ETUC (1995), *ETUC-Report*.
- Falkner, G. (1996), The Maastricht Protocol on Social Policy: theory and practice, *Journal of European Social Policy*, 6/1996.
- Ferner, A. and Hyman, R. (eds) (1992), *Industrial Relations in the New Europe*, Oxford: Blackwell.
- Gabaglio, E. (1994), *Europäische Gewerkschaftspolitik - hoffnungslos rückständig ?*, *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 3/1994.
- Hyman, R. and Ferner, A. (eds) (1994), *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford: Blackwell.
- Jachtenfuchs, M. and Kohler-Koch, B. (1996), *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, in: M. Jachtenfuchs and B. Kohler-Koch, *Europäische Integration*, Opladen.
- Kohler-Koch, B. and Platzer, H.-W. (1986), *Tripartismus - Bedingungen und Perspektiven des Sozialen Dialogs in der EG*, *Integration*, 4/1986.
- König, T. et al. (eds) (1996), *Das europäische Mehrebenensystem*, Frankfurt/Main.
- Lecher, W. (1996), *Supranationale Tarifpolitik: Ihre Möglichkeiten und Grenzen in der Europäischen Union*, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1/1996.
- Lecher, W. and Platzer, H.-W. (1996), *Europäische Betriebsräte: Fundament und Instrument europäischer Arbeitsbeziehungen? Probleme der Kompatibilität von nationalen Arbeitnehmervertretungen und EBR*, *WSI-Mitteilungen*, 8/1996.
- Leonardi, R. (1995), *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*, London.
- Narr, W.-D. and Schubert, A. (1994), *Weltökonomie. Die Misere der Politik*, Frankfurt.
- Platzer, H.-W. (1984), *Unternehmensverbände in der EG. Ihre nationale und transnationale Organisation und Politik*, Strasbourg.
- Platzer, H.-W. (1991), *Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen ? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 90er Jahre*, Bonn.

- Platzer, H.-W. (1992), Die Konstituierung europäischer Arbeitsbeziehungen, WSI-Mitteilungen, 12/1992: 779ff.
- Platzer, H.-W.(1996), Die Europäisierung von Unternehmen und Unternehmensverbänden, in: A. Mauerer and B. Thiele (eds), Legitimationsprobleme und Demokratisierung der EU, Marburg.
- Rhodes, M. (1992), The future of the "Social Dimension": labour market regulation in post-1992 Europe, Journal of Common Market Studies Vol. XXX, No. 1.
- Scharpf, F.W. (1995), Europa nach Maastricht: Markt ohne Demokratie ?, Wirtschaftsdienst 2/1995.
- Schulten, T. (1995), Europäische Betriebsräte. Stand und Perspektiven einer europaweiten Regulierung der Arbeitsbeziehungen auf der Ebene der transnationalen Konzerne, in: M. Mesch (ed.), Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa, Vienna.
- Seitel, H.P. (1995), Europäische Betriebsräte als Ergänzung kollektiver Arbeits- und Sozialsystems ?, in: P. Oberreuter and M. Streif (eds), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden.
- Streck, W. (1995), From market making to state building? Reflections on the political economy of European social policy, in: S. Leibfried and P. Pierson (eds), European Social Policy. Between Fragmentation and Integration, Washington.
- Teague, P. and Grahl, J. (1992), Industrial Relations and European Integration, London: Lawrence & Wishart.
- Traxler, F. (1995), Entwicklungstendenzen in den Arbeitsbeziehungen Westeuropas. Auf dem Weg zur Konvergenz, in: M. Mesch (ed.), Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa, Vienna.
- Traxler, F. and Schmitter, Ph. (1995), Arbeitsbeziehungen und europäische Integration, in: M. Mesch (ed.), Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa, Vienna.
- UNICE (1992), Information, Nos. 3/4/5.
- Wallace, W. and Wallace, H. (eds) (1995), Policy Making in the European Union, Oxford.
- Windolf, P. (1992) Mitbestimmung und "corporate control" in der Europäischen Gemeinschaft, in: M. Kreile (ed.), Die Integration Europas, PVS Sonderheft, Opladen.



Gerda Falkner¹

The Maastricht Social Policy Agreement: Which Lessons to Learn?

Introduction

The Intergovernmental Conference (IGC) preceding the Maastricht Treaty negotiated a possible extension of the social and employment policy provisions within the Social Chapter of the Treaty establishing the European Economic Community (EECT). However, those could not be altered significantly because of the strong opposition from Great Britain. At the end of most difficult negotiations (which even threatened the rest of the IGC's compromises) the UK was granted an opt-out from the social policy measures agreed by the rest of the member states. In the 'Protocol on Social Policy' annexed to the Treaty on European Union (EUT), the eleven were authorized to have recourse to the institutions, procedures and mechanisms of the Treaty for the purposes of implementing their 'Agreement on Social Policy'.

This so-called *Social Agreement* therefore comprises what had been perceived as amendments to Art. 117 to 122 EC-Treaty. Due to the specific circumstances, the eleven contracting partner states were cautious in terms of policy innovation -- especially when compared with the pre-Maastricht debates. Despite the enormous political difficulties and last minute compromises, however, a degree of policy innovation did, indeed, take place, both in terms of procedures and in terms of the EU competence for the eleven who signed up. Thus, there is

- an explicit *extension of the Community competence* in a wider range of social policy problems than hitherto (e.g. working conditions, integration of persons excluded from the labour market, protection of workers where their employment contract is terminated etc.);
- *majority voting* has been accepted for many more issues (e.g. information and consultation of workers);
- furthermore, the role of the so-called *social partners* has been significantly enhanced in the area of social policy.

The 'opt-out' implies that the UK and Northern Ireland 'shall not take part in the deliberations and the adoption by the Council of Commission proposals made on the basis of this Protocol and the ... Agreement'. Any acts adopted by the Council and any financial consequences other than administrative costs entailed for the institutions shall not be applicable to them (Art. 2). Therefore, the European Union now possesses distinct legal bases for the adoption of social policy measures. 'Twin-track social Europe' (Shaw 1994) provides one set of provisions which is valid for (meanwhile) all fifteen EU-member states, and one which applies only to the eleven old members except Great Britain plus the three new members Austrian, Sweden

¹ Gerda Falkner is a collaborator at the Institut of Political Science/Vienna.

and Finland who adhered to the Social Agreement when they entered the Union by January 1995 (on general aspects see e.g. Séché 1993; Weiss 1992; Vogel-Polsky 1994).

This contribution aims at giving an overview on the developments which occurred under this innovative set of social policy provisions, since its entry into force by November 1993, in order to find out which lessons we should draw from this experience of 'differentiated integration'. The Social Agreement which might after all be taken as a precedent for a 'pick and choose Europe' ('Europe à la carte') after the end of the ongoing IGC 1996/97.

Lesson 1: The fear of losses in competitiveness leads to non-use of the new potentials

The potentials of the Social Agreement have so far not yet been fully exploited. Despite the *re-extended Community competences*, no legislative proposal has so far been introduced by the Commission without first having been debated under EC-Treaty provisions. During the first three years of its application, the Social Agreement was used as a legal basis only for projects which had not proved 'yesable' before because of British dissent. This was even the case concerning the non-binding 'soft-law' instrument which was decided under the Social Agreement in late 1994 -- the *Council Resolution on Contribution to Economic and Social Convergence in the Union* (6 December 1994). The German presidency had urged the twelve governments to adopt a hard core of minimum provisions concerning working conditions, especially for part-time workers. Because the British remained completely hostile to the project, a non-binding resolution was finally adopted under the Social Agreement which contains little innovation but rather repeats the standard compromise formulae including the improvement of competitiveness, the subsidiarity principle and the protection of employment rights via minimum provisions (*Agence Europe* 9 December 1994: 10).

Except for the Directive on European Works Councils, which was put under the Social Agreement only a few days after the TEU entered into force, and the above-mentioned Council Resolution, only reluctant and incremental use has been made of the Social Agreement so far. This is notwithstanding the fact that soon after the EUT had entered into force, the Greek Council presidency opened its term in January 1994 with considerable verbal devotion to the social dimension. The President of the Social Affairs Council, Mr Giannopoulos, told MEPs that he intended to unblock several issues by majority voting if necessary -- especially the directives on parental leave and on reversal of the burden of proof: 'It is difficult to move away from the system of unanimity, but I will bring these things forward and get a decision even if that means just eleven' (*Agence Europe* 15 January 1994: 8). Despite all this, no new use of the Social Agreement had been made by the end of June 1994 -- as the overwhelming majority of delegations preferred to continue the tiring negotiations among all member states (see *EuroAS* 5/1994: 4). Reportedly, the Council was consulted by the Commission whether the Social Protocol should be employed to con-

tinue negotiations on various draft directives (atypical work, parental leave, and burden of proof; see *Agence Europe* 18 April 1994: 11). Concerning the atypical work directive, Commissioner Flynn made explicit to the public that despite the clear blockade, all delegations said that work had to continue among the twelve (*Agence Europe* 21 April 1994: 12). In this extremely delicate question of whether to refer to the Social Agreement or not, the tactical interaction between the Commission and the Council became more visible than usually. We notice that the Commission's monopoly of initiative is often times less clear-cut in real life than one might expect according to the legal provisions. The Council, too, may be a major player when it comes to the legal basis of a policy proposal.

The real breakthrough in the use of the Social Agreement happened in 1995 only. Since February 1995, five policy projects were formally or informally raised under the Social Agreement (parental leave, burden of proof, atypical work, sexual harassment, and -- at least informally -- national consultation/information). It seems plausible to hypothesize that this development is connected to the fact that the result of either of these issues will only enter into force after the next British elections envisaged for May 1997, and after the end of the running IGC -- so the chances that the UK will be bound by the new rules look quite good.

The recently increased use is therefore no contradiction to the argument that the full employment of the Social Agreement's potentials for policy development has been hampered by the opt-out of one member state.

It should also be mentioned that the Commission and the majority of the Council did during the past years indeed play the so-called '*Treaty-Base-Game*' (Rhodes 1995: 99) This refers to efforts to subsume social policy proposals under such articles of the EC-Treaty which allow for qualified majority voting. The central advantage of such practice is that it allows to have the UK within the space where common standards are binding, but outside the number of Council members which have to actively consent in the Council vote.

The 'classic' Treaty base for such aims in social policy is Article 118a ECT, which provides for minimum harmonisation to encourage 'improvements, especially in the working environment, as regards the health and safety of workers'. During the past few years, several Directives were decided under this heading. Some of them fall outside the Major government's reading of the scope of this Treaty article, such as e.g. the Working Time Directive, and the Directive on pregnant workers. Concerning the former, the UK did indeed bring a nullity action to the European Court of Justice (ECJ) -- which was rejected on 12 November 1996. However: even if this act of judicial policy allows an extended use of qualified majority voting under article 118a ECT, this cannot replace an extension of the Social Agreement to all member states of the Single Market (because of the latter's much wider functional scope as compared to 'the working environment' even in its most extensive interpretation).

Table 1: Policy Projects under the Social Agreement: An Overview

| | |
|---|--|
| <p>Resolution on Contribution to Economic and Social Convergence in the Union (non-binding)</p> | <p>adopted on 6 December 1994</p> |
| <p>European works councils</p> | <p>debated since 1980; new Commission proposal 1990, blocked; 17 November 1993: first consultation under Social Agreement started; pre-negotiations between the social partners failed spring 1994; Directive adopted 22 September 1994 until 22 Sept. 96: >200 agreements</p> |
| <p>Parental leave</p> | <p>first Commission proposal 1983, blocked; 1993: Belgian Presidency draft compromise, blocked by UK; 22 February 1995: first consultation under Social Agreement started; 21 June 1995: second consultation; 5 July 1995: social partners agree to negotiate; 6 November 1995: agreement, signed on 14 December 1995; 31 January 1996: Commission draft Directive, Council Directive adopted 3 June 1996;</p> |

| | |
|---|--|
| Burden of proof | <p>5 July 1995: first consultation under Social Agreement started;</p> <p>7 February 1996: second phase; social partners decided <i>not</i> to negotiate</p> <p>24 July 1996: draft directive adopted by COM;</p> |
| Atypical work | <p>27 September 1995: first consultation under Social Agreement started;</p> <p>17 April 1996: second phase launched;</p> <p>20 June 1996: confirmation that social partners want to negotiate on making working hours more flexible (request employers) and on worker safety (employees' aim)</p> |
| Sexual harassment | <p>24 July 1996: first consultation under Social Agreement started; UNICE against EC action</p> |
| National level consultation/information | <p>30 July 1996: first consultation with social partners announced by Commission, but no document yet submitted to social partners (might happen early 1997)</p> |

Lesson 2: Low common standards among the Fourteen

The fact that Great Britain is exempted from the Social Agreement's policy deliberations creates a situation where one member in a common market is not bound to a specific set of rules governing the game. It is true that in the past, most social policy has been confined to the nation state. Yet, the increasing economic interdependence, in general, and within the EC internal market in particular, has made social and labour standards ever more susceptible to arguments of competitiveness (see also Leibfried/Pierson 1992: 343ff; Leibfried/Pierson 1995: 193ff). It was exactly against this background that a 'social dimension of the internal market', the so-called EC Social Charter, and eventually the Social Agreement were fought for.

But any social Directive may to some extent create (additional) distortions of competition, if direct or indirect labour costs are increased outside the UK only. This would be the case to an even greater extent with other directives compared to the Directive on European Works Councils. Even though economists argue that labour costs are multi-faceted and productivity is more important in general, politicians tend to be susceptible to arguments by industry not to lift respectively even to lower employers' burdens (Falkner 1993b) what is further eased by the current general trend of flexibility and de-regulation in labour law (Tàlos and Falkner 1994).

It is clearly to be understood in this light why the eleven signatories of the Social Agreement have initially not wanted to employ their new Treaty base, but rather preferred to keep the UK in the game. Meanwhile, the quality of the compromise solutions reached among the twelve, e.g. on young workers, became strongly criticised. The bargaining processes following any Commission proposal typically ended in significant lowering of standards in order to make the UK (plus occasionally other Council members) drop its opposition – an often useless attempt. The EP had already made it clear earlier that it preferred 'a good directive by 11 countries to a bad one by 12' (van Velzen, Chairman of the Committee on Social Affairs, *Agence Europe* 15 January 1994: 8). By the end of the Greek presidency 1994, the social policy spokesperson of the EPP, Ralf Chanterie, warned that social affairs ministers 'now have the wrong idea' of seeking consensus 'even on subjects where the majority can be attained'. Consensus was always sought by reducing demands, he added, so that 'the European Parliament consequently wonders if it is still useful to approve directives on which there is consensus' (cited from *Agence Europe* 28 May 1994: 8) – for they were completely watered down. Even if we do meanwhile indeed have two examples for Directives under the exclusion of the UK, things seem to have improved with a view to form rather than to content.

The *European Works Councils Directive* has a long history of disputes on both its necessity and details. As early as 1980, the EC-Commissioner for social affairs Henk Vredeling had tried to introduce employee information provisions for enterprise-related subjects -- without success however. The proposed Directive named after him (OJ 1980/C 297/3) would have obliged transnational *and* complex national firms to inform their staff annually of the structure of the enterprise, its economic and financial situation, as well as the foreseeable development of employment and investment. The 1990s provided a more favourable background for EU-wide employee participation. However, regulative action at the European level was eventually restricted to transnational circumstances in the most narrow sense, with more ambitious ideas sacrificed for the sake of compromise between the member governments. The 1990 Commission proposal (OJ 91/C 39/10) excluded all provisions which were not specifically connected to transnational circumstances, such as information between headquarters and subsidiaries within single states. This may be seen as a source of discrimination against employees in purely national enterprises (Bersch 1991: 27), but it prevented conflict with existing national provisions. To ease the negotiations, already the 1990 Commission draft gave considerable leeway to, first, social partner negotiations at the enterprise-level, and, secondly, to the single governments concerning their legal minimum requirements. After the Social Agreement

had entered into effect, a revised text was transmitted to the social partners for their presumptive negotiations. It introduced an even greater degree of 'flexibility' in order to increase the chances of agreement, and thresholds were raised significantly (see *Agence Europe* 10 February 1994: 8). For example, the consultation mechanism was to be triggered only at the request of 500 employees or their representatives from at least two Member States. Furthermore, the new draft stressed the alternative of setting up 'mechanisms' for transnational information and consultation of employees without a transnational structure. After the failure of the social partners to conclude an agreement, the Commission proposed another draft to the Council. It withdrew some earlier weakening amendments, but the national governments were again given more leeway, for example in the determination of the structure of bodies which should negotiate agreements at the enterprise level (see Hohenstatt 1994). During the co-operation procedure, the European Parliament was striving for higher standards and a broader scope of the Directive (for example by reducing the number of necessary employees to 500 instead of 1000) -- without success. The Commission did however not take up most of the EP's suggestions, as it wanted to stick as closely as possible to the existing lowest common denominator in the Council (for details see e.g. Falkner 1996b).

The look at the *first cross-sectoral Euro-level collective agreement*, i.e. on parental leave (adopted as a Council Directive on 3 June 1996), shows that the EP's complaint concerning low standards still applies (for details see Falkner 1997): The Agreement entitles men and women workers to an individual right to parental leave on the grounds of the birth or adoption of a child. This is to enable them to take care of that child, for *at least three months*. After the leave, the workers have the right to return to the same job, or, if this is not possible, to an 'equivalent or similar job consistent with their employment contract or employment relationship' (clause 2.5). Acquired rights have to be maintained as they stand until the end of the parental leave and apply again thereafter. 'In principle', the signatories consider that the right to parental leave should be granted on a non-transferable basis (clause 2.2). This may well be the most relevant aspect in terms of gender equality, as otherwise the leave is de facto usually taken by the female parent. However, the legal status of this provision is not entirely clear, due to its vague formulation.

The Agreement sets out only a few *minimum requirements* and *refers back to Member States and social partners* for the establishment of the conditions for access and modalities of application of the right to parental leave. 'In order to take account of the situation in each Member State' (general consideration no. 9), the Member States and/or social partners may for example define a given age up to eight years until when parental leave may be taken; decide whether parental leave is granted on a full-time or part-time basis, in a fragmented way or in the form of a time-credit system; make the entitlement to parental leave subject to a period of work qualification and/or length of service qualification which shall not exceed one year; define the circumstances in which an employer is allowed to postpone the granting of parental leave 'for justifiable reasons related to the operation of the undertaking'; authorise special arrangements to meet the operational and organisational requirements of

small undertakings (clause 2); define the status of the employment relationship during the period of leave, etc.²

Evaluating the content of the Agreement, its potentials for reform in the area of gender equality should be taken into account. The general considerations of the text reveal that parental leave is seen as an important means of reconciling professional and family responsibilities and of promoting equal opportunities and treatment between men and women. The "EC social partners" state that men should be encouraged to assume an equal share of family responsibilities. For example, they should be encouraged to take parental leave by means such as awareness programmes. The granting of an individual right to parental leave and to leave for family reasons might well indeed constitute an incentive, specifically if this right is not transferable to the female partners. However, much will depend on the goodwill of the national governments and/or social partners because the Agreement itself is not unequivocal on the point of non-transferability (see above). Also the lack of specific reference to any sort of minimum income during parental leave will certainly limit the Agreement's effects: The popularity of parental leave, above all among fathers, seems to depend on whether it is paid or not. Only in Sweden, where pay during the leave is an earnings-related benefit *and* where at least one month of earning-related leave must be taken by either parent, do a significant amount of men make use of their right to parental leave (e.g. EIRR 262: 15). The amount of time which the Agreement sets as a minimum standard for parental leave is comparatively low (three months). Indeed, it represents the lowest amount granted in any of the EC countries with a statutory right for parental leave, i.e. in Greece.³

By and large, *the importance of the Parental Leave Agreement is therefore in its existence rather than in its contents*. This now a first cross-sectoral collective agreement at the EU level which opened up the conventional route for EC social policy, and since was turned into a Council Directive. However, the agreed minimum standards are low.

What was described so far is just one facet of interdependency: i.e. the fact that the opt-out contributes to a downward pressure on those member states which have announced to want to jointly proceed at a faster social policy pace than the UK. The 'other side of the coin' of interdependency might be an upward pull which social policy measures -- if introduced by the more progressive Member States -- could possibly exert on the outsider.

² When it comes to the Agreement's provisions on time off from work on grounds of '*force majeure* for urgent family reasons in cases of sickness or accident making the immediate presence of the worker indispensable', it is in fact left only to the Member States and/or social partners to entitle workers respectively, 'in accordance with national legislation, collective agreements and/or practice' (clause 3.1).

³ However, the definite granting of such an entitlement is as such an innovation in Ireland and Luxembourg (where no such statutory right exists), and in Belgium (where the employer's consent is needed so far).

Lesson 3: Interdependency versus opt-out: a selective upward pull on the UK?

The new arrangement, whereby the eleven were authorised to have recourse to the institutions, procedures and mechanisms of the ECT for the purposes of implementing their Agreement on Social Policy, *caused legal as well as political confusion*. The UK's opt-out from the social policy measures agreed by the rest of the member states under the Social Agreement has no precedent within EU history. Accordingly, various questions arose around the possible or necessary UK involvement in the practical work under the Agreement. This concerned in the first place the participation of UK members within the EC institutions. The text of the Protocol on Social Policy clarifies only that the UK 'shall not take part in the deliberations and the adoption by the Council of Commission proposals made on the basis of this Protocol and the ... Agreement' (Article 2). There has been considerable debate on what procedures are appropriate concerning British members of the other *EC institutions* (Barnard 1992: 27; Schuster 1992: 182ff; Watson 1993: 503f). Why should British members of the Commission, the ECJ and the EP be given the possibility of influencing decisions under the Social Agreement? Because they are not chosen as representatives of their country in the proper sense -- is the mainstream answer as far as the Commission and the Court of Justice are concerned (e.g. Watson 1993: 303f). By contrast, the participation of the MEPs has been contested more often (Hailbronner 1994: 122), as they are legitimated by direct election from their own countries', not the European, electorates. Indeed, the Liberal Group in the EP had proposed the exclusion of British MEPs under the Social Agreement, on the grounds that they should not be voting on matters which would not affect them. However, the EP voted by a *large majority in favour of allowing its members* from countries which have opted out from various aspects of the TEU (thus also referring to the Danish defence policy 'opt-out') to participate in debates and votes related to the relevant subjects (plenary session of 17-21 January 1994; see *European Industrial Relations Review* 241: 3).

A second critical aspect related to the British opt-out under the Social Agreement concerns the question of budgetary universality. Only on 23 July 1996, the EP agreed to a *technical solution to the financial problem* arising from the British opt-out. This enables certain actions (e.g., training of workers and employers' representatives and the promotion of international meetings of their representatives) to be financed without the UK contributing to the costs. On a Commission proposal, the EP introduced a revenue chapter earmarked for the funding of specific social actions. Nevertheless, there is harsh criticism on this seemingly necessary evil which might in the longer run reveal centrifugal effects on the EU budget: 'Rapporteur James Elles observed in his explanatory statement that this proposal could create an exception to the principle of budgetary universality (under which revenue must not be allocated for specific spending), that it paves the way to *à la carte* financing according to the interests of the different states (thus opening a dangerous breach in the principle of solidarity in the Union) and that it could result in acceptance of a different financing scale within the budget. Mr Elles went on to say that it would be inter-

esting to request the opinion of the Legal Service on this technical budgetary operation.' (*Agence Europe* 24 July 1996: no. 19)

But what about the effects on the UK of the first practical example under the Social Agreement, i.e. the Directive on European Works Councils? The British government does not have to implement the Directive on European Works Councils in the UK legal system. *De facto* there are nonetheless *direct legal obligations* for British firms, as well as *indirect pressures*, to be noted.

As to the former, the Directive on European Works Councils indeed applies also to the non-UK operations of firms with headquarters in the UK, which have enough subsidiaries and employees in other member countries of the European Economic Area (EEA) to fulfil the necessary conditions, i.e. at least 1000 employees within, and subsidiaries in at least two of the states where the Directive applies with at least 150 employees each (see Hall *et al.* 1995: 11). There are obviously serious difficulties in finding complete breakdowns of employment figures amongst UK companies. However, experts have estimated that 'the impact in the UK in terms of numbers of companies affected looks likely to be similar to that in France and Germany' (Hall *et al.* 1995: 12). As many as 130 UK companies might be directly affected in that way.

Furthermore, for companies with headquarters outside the UK it will be 'very difficult from a human resources and an industrial relations point of view' to exclude the British employee representatives from the European information and consultation exercise if they, possibly with support from their continental colleagues, so request (Blanpain and Windey 1994: 65; see also *European Industrial Relations Review* 246: 15) – so that most British subsidiaries of European groups might in the end benefit from the Directive.

Indeed even many groups with UK headquarters, where subsidiaries would have to comply with the Directive, already negotiate EWC agreements centrally. Among the practical reasons for this is that the British headquarters do not want to hand over the running of an EWC to colleagues from other member states. And *de facto*, those British headquartered firms which are affected by the Directive on European Works Councils abroad will extend the arrangements to their UK employees: more than 90% of those British multinationals will, according to CBI, thus ignore the British government's opt-out (see *Sunday Times*: 6 November 1994)!

At a conference on European Works Councils organised by the ETUC on the second anniversary of the Directive, on 22 September 1996, Commissioner Flynn reported that over 200 agreements were already signed (*Agence Europe* 4 October 1996: no 28.). Many multinationals based in the UK had included British workers in agreements establishing European Works Councils. ETUC secretary general Gabaglio commented that there was an obvious difference between 'the attitude of the government of Mr Major, who signed the opt-out, and rejection of this opt-out in reality' (*Agence Europe* 4 October 1996: no 28.).

The example of the Directive on European Works Councils underlines that the British opt-out might well fit better into a world of legal theory than into one of economic interdependence. Generalisation is nevertheless dangerous as this is a quite spe-

cific case: European Works Councils represent not only costs to employers, but are also often regarded as a competitive advantage. They may be seen as a positive sum game where both sides may gain something. This is not so much the case with other policy projects under the Social Agreement. Therefore, the Parental Leave Directive is not expected to be implemented in the UK to a comparable extent as the Directive on European Works Councils.

The tough lesson to learn from the Social Agreement in this regard will probably be that the downward pressure on the other EU member states' joint social standards is much less selective than the upward pull on the UK's.

Lesson 4: Structure follows strategy

Another fascinating aspect related to Maastricht changes in EU social policy are matters of 'state'--society interplay. The Social Agreement consists of three positive layers of participation in the policy process by the 'social partners', i.e. the peak associations of labor and industry: First, a member state may entrust management and labour, if they so jointly request, with national implementation of directives adopted under the Social Agreement. This is indeed an innovation in legal terms only and was already practised before.⁴ Secondly, the Commission has now a legal obligation to consult both sides of industry *before* submitting proposals in the social policy field – initially on the general principles and later on the details of a policy proposal. Thirdly, and most importantly, management and labour may inform the Commission of their wish to initiate negotiations in order to reach a collective agreement on the matter. This would bring conventional EU decision-making to a stand-still for at least nine months.⁵ Such agreements can, at the joint request of their signatories, even be turned into binding EU law by a Council decision on a relevant Commission proposal.⁶

In fact these new procedures have been suggested by the social partners themselves – in the most important achievement of the social dialogue at the EU level so far (see Falkner 1993a: 87).⁷ Towards the end of the IGC, ETUC, CEEP and UNICE⁸ – the latter clearly in anticipation of social policy innovations to be agreed upon by the governments – followed a suggestion by the Commission and concluded an agreement on the role of the social partners. The incorporation of those provisions at

⁴ Concerning the EWCD which has to be implemented by 22 September 1996, only Norway and Sweden seem to choose the way of collective agreements only. But many more member states involve the national social partner organisations in the drafting of national provisions.

⁵ The Commission and the social partners may jointly decide to extend this period (Article 3.4 Social Agreement).

⁶ The alternative is implementation via 'the procedures and practices specific to management and labour and the Member States' (Article 4.2 Social Agreement), what may be seen as a fourth layer of possible social partner involvement under the Social Agreement.

⁷ Since, there have also been joint proposals on the Implementation of the Agreement, addressed by UNICE, CEEP and ETUC to the Council in a letter of 29 October 1993.

⁸ The European Trade Union Confederation (ETUC), the Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe (UNICE), and the European Centre for Enterprises with Public Participation (CEEP) are the main social partners at the EU level.

Maastricht proves that *all major actors* at the EU level (governments, Council, Commission, ETUC, UNICE and CEEP)⁹ are *ready to participate* in 'a mode of policy formation in which formally designated interest associations are incorporated within the process of authoritative decision-making and implementation' (Schmitter 1981: 295), a classic formula for corporatist patterns of policy-making.

This is a clear change to the pre-Maastricht situation as analysed by Streeck and Schmitter in their seminal 1991 paper 'From National Corporatism to Transnational Pluralism': Until recently, the employers' federation had indeed little interest in Euro-level collective agreements.¹⁰ But it seems that the so-called EC Social Charter¹¹ and the Commission's Social Action Programme aiming at its implementation actually did change things at least in UNICE's perception. European employers felt that the Commission was very much pressing for European social and labour law activities, thereby sometimes even sacrificing formerly cherished practices of time-consuming consultation processes with anyhow hostile actors. Therefore, a clear-cut Treaty provision guaranteeing their consultation in various stages of the policy process and even setting general time limits for reflection seemed an improvement of the recent status quo to the employers. But UNICE's main reasoning behind its (co-)request for corporatist policy-making procedures was clearly the *threat of more extended social legislation in the aftermath of the 1990-91 IGC* (see also Keller 1993: 593). Assuming that it was still better to keep the steering-wheel in one's own hands, European employers agreed to join the pre-cited social partner proposal. Notwithstanding this pragmatic strategy, the joint social partner proposal to the IGC in 1991 was a relevant first indicator for the fact that changes in the political environment do indeed prompt changes in interest group behaviour.

But even the structure of the interest group set-up at the Euro-level seems to evolve under the new procedures (see also Falkner 1996a). Political scientists became used to the assessment by Streeck and Schmitter (1991) who stated that 'interest representation around and within the Community was always much more "pluralist" than corporatist; more organisationally fragmented; less hierarchically integrated; more internally competitive; and with a lot less control vested in peak associations over their affiliates' (Streeck and Schmitter 1991: 200). They also noted the absence of a mutually organising *interaction effect* between labour, capital and the state which would prompt corporatist patterns at the expense of pluralist pressure politics. What the Social Agreement in fact teaches us does indeed depart from these assumptions at least in some aspects.

The Parental Leave Agreement constitutes the first substantial collective agreement at the Euro-level, and its pure existence comes as a *surprise against mainstream scholarly expectations*. Mostly, social scientists were extrapolating from the lobbyist

⁹ According to officials on both sides of industry, all member organisations of the European social partner federations supported this approach too.

¹⁰ But see Leibfried/Pierson (1995: 454) who argue rightly that businesses may also have a stake in uniform, predictable regulations stretching across the EU.

¹¹ Which is in fact a non-binding declaration by eleven governments only because the UK could not be convinced to join this activity (see Falkner 1991 in more detail).

past of interest representation at the European level, and/or pointing at obstacles to a use of the potentials for corporatist arrangements opened up by the Maastricht Social Agreement (e.g. Obradovich 1995; Timmesfeld/Sadowski 1994). However, it seems that this approach was too static. The case of the Parental Leave Agreement with its implementation by means of a Council Directive brought a pragmatic solution to what has been perceived as a major hindrance to the development of corporatist patterns of policy-making at the Euro-level: i.e. the lack of power of the Euro-federations to enforce collective agreements upon their members (e.g. Keller 1995; Obradovich 1995; Traxler/Schmitter 1995). Likewise, the fact that neither of the three major Euro-federations possess a general bargaining mandate for binding its members in EU-level collective agreements had worried scholarly writing on the Maastricht Social Agreement (e.g. Keller 1995; Obradovich 1995; Traxler/Schmitter 1995; Turner 1995) seemingly too much. Such as in the parental leave case, the negotiating teams might also in the future be mixed ones, consisting of national *and* representatives of EC-level federations. The latter's negotiating mandates might continue to be given on a case-to-case basis -- but this does not in principle exclude a central role of the Euro-groups in EU social policy-making under the Social Agreement.

Hardly anticipated by early academic writing on the Social Agreement were also the incentives for intra-group reform arising from the new provisions, and the same is true for the change of preferences which occurred on the employers' side. In fact, it seems that the recent developments in the realm of EC social policy are a prime example of *co-evolution of political/administrative structures* (what might be called 'the state' at the national level) *and interest politics* (Greenwood et al. 1992: 243f; Eichener/Voelzkow 1994: 17; Kohler-Koch 1996: 215f). Due to unanimity requirements, the 'social dimension' had traditionally lagged behind economic integration and was stuck in a classic 'decision-making trap' (Scharpf 1985). The Social Agreement, however, introduced a new social policy regime, built on principles, rules, and specific decision-making procedures (Krasner 1983). Explicit Community competences and majority voting were extended, and new patterns of 'corporatist decision-making' were established (see above). This innovative regime has since exerted significant influence on the patterns and structure of interest intermediation with regard to social policy issues (in the wider sense). It may serve as an example that a 'supranationalisation' of interest groups (in terms of both increased bargaining powers and capacity¹²) may come as a sort of spillover from increased supranationalisation of policies.

Both the ETUC and the UNICE have since reformed their internal structure with a view to enhancing negotiating capacity at the European level. In 1991, ETUC introduced voting by two-thirds majority, and the European Industry Committees were given full voting power¹³. Since its May 1995 congress, the Executive Committee has a responsibility to 'determine the composition and mandate of the delegation for negotiations with European employers' organisations', and to 'ensure the convergence

¹² The latter mainly via more effective intra-group organisation and the abolishment of unanimity requirements.

¹³ Except in financial and statutory matters; Ebbinghaus and Visser 1994: 239.

at European level of the demands and contractual policies of affiliated organisations' (Article 11 ETUC Statute). A change in the UNICE's statute in June 1992 directly aimed at meeting the challenges of the Social Protocol. The organisation was formally assigned the task of representing its members in the dialogue between the social partners provided for in the Social Agreement (Article 2.1 UNICE Statute), and given the right to approve proposals except where three member states vote against it (Article 7.2 UNICE Statute.). However, draft agreements negotiated in the framework of the dialogue between the social partners must be 'approved by the Association on the basis of consensus among all the members affected by the agreement in question' (Article 7.8 UNICE Statute). After the failure of the talks about an Agreement on European Works Councils, an internal agreement established that the British CBI would in the future continue to participate but not have a veto right in negotiations pursuant to the Social Agreement.¹⁴ Indeed, the 'social partners' seem to have reacted to their unsuccessful first round of negotiations under the Social Agreement. That they are meanwhile more apt to meet expectations which were raised by themselves with the 1991 proposals to the IGC, is to be seen in the fact that by the time of writing (October 1996), one agreement has been concluded (on parental leave), and new negotiations are under way on atypical work.

Lesson 5: The real problem is lack of political vision, not lack of competences

As outlined above, the Maastricht Social Agreement has indeed prompted a more co-operative pattern of policy-making which resembles a corporatist style of joint public-private decision-taking (although the general framework conditions are quite different from the classic neo-corporatism in the 1970s): it is based on negotiations between the three major Euro-groups UNICE, ETUC, and CEEP which may then be turned into generally binding European law. Much scholarly writing did not expect the new provisions to be turned into practical politics, but nevertheless there now exists a first Euro-agreement, on parental leave.

Notwithstanding these 'successes' on the surface, *social partner negotiations should not be seen as a panacea for the so-called social dimension of European integration.* *First:* not all issues currently debated within Euro-social policy are considered appropriate for settlement via collective agreements by the main actors themselves. E.g., concerning the reversal of the burden of proof in sex discrimination law cases, labour and management are reluctant to negotiate at the European collective level. *Second,* capital-labour bargains seems unlikely on those issues where the Council delegations will probably not be able to reach compromise in the case of absence of a social partner agreement: UNICE will only be ready to seriously negotiate 'in the shadow of law' (Bercusson 1993).

Third, the Maastricht Treaty has not brought a change to the ideational component of governance in the area of European social policy: the 'leading idea' is still that de-

¹⁴ Unpublished letter of the CBI to the UNICE of April 1994 (confirmed to the author by both the UNICE and the CBI).

spite far-reaching market integration and increased competitive pressures, the national systems should remain almost exclusively responsible for providing social security and labour law standards. The recent Commission strategy within the social area (as expressed for example in the April 1995 Social Action Programme)¹⁵ may at best be interpreted as 'tactics of legislative moderation' chosen with a view to 1996. While extremely few new legislative proposals which might divide the Council members, numerous studies, expert hearings or reports, observatories etc. are being initiated. One way of thinking about those voluntary, co-operative projects is that they might prepare the ground for a legally more activist strategy during the post-IGC era, when the extended Community competences and the increased possibility of majority voting under the Social Agreement might possibly be employed amongst all EU member states.

According to another, maybe more realistic interpretation, however, the scarcity of binding European social and labour law will continue after the next IGC, regardless of the question of whether the Social Agreement then be included in the Treaty. This view builds on the often antagonistic interests within the EC Social Council (even if only composed of 14 members), and on the general political trend towards flexibilisation and lowering of social and labour standards which is due to ever-increased economic pressures within the internationalised economy. Those two main factors might thus bring about a 'neo-voluntarist European Social Policy Regime', which 'represents a break with the practice of the European national welfare state to create "hard", legally enforceable status rights and obligations for individual citizens and organised collectives acting in, taking advantage of, and being disadvantaged by, market relations' (Streeck 1995: 52).

To sum up: the so far quite limited use of the broadened Community competence under the Social Agreement confirms a wisdom among EC social policy analysts: *it is in fact not a missing explicit Treaty basis which prevented the development of a fully-fledged EC social policy* (this would always have been legally feasible under general treaty provisions such as Article 100 and 235 EEC-Treaty). What has been absent is a consensus between the governments on the desirability and specifics of so doing. Indeed: the problem is the lack of a vision of how the so-called European social model might be adapted to, but not subordinated and therefore dismissed, to the ever increasing competitive pressure at the end of the 20th century.

¹⁵ The White Paper on European Social Policy (COM (94) 333 of 27 July 1994) and the Commission's Social Action Programme adopted on 11 April 1995 reveal that only very few legislative initiatives are planned in the near future. 'Given the solid base of European social legislation that has already been achieved, the Commission considers that there is not a need for a wide-ranging programme of new legislative proposals in the coming period' (White Paper on Social Policy, point 22). On closer inspection among the few recently tabled proposals several are connected to either recent judgements on existing EC law by the ECJ (equal treatment in occupational pension systems, transfer of enterprises) or to the functioning of the internal market, e.g. transfer of rights from occupational or supplementary pension schemes, and provisions concerning early retirement schemes.

References

- AGENCE EUROPE (AE), daily news bulletin in European Affairs, published by Agence Europe S.A., Brussels/Luxembourg (no. refers to number of headline in online version)
- BARNARD, Catherine (1992), A Social Policy for Europe: Politicians 1, in: *Lawyers The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 1, pp 15-32
- BERCUSSON, Brian (1993), European labour law and sectoral bargaining, in: *Industrial Relations Journal* 4/1993, pp 257-272
- BERSCH, Andreas (1991), EG-Kommission schlägt europäischen Betriebsrat vor, in: *EWS* 1-2/1991, pp 26-28
- BLANPAIN, Roger, WINDEY, Paul (1994), *European Works Councils. Information and Consultation of Employees in Multinational Enterprises in Europe*, Uitgeverij Peeters, Leuven
- CREDITO, ASSICREDITO (ASSOCIAZIONE SINDICALE FRA LE AZIENDE DEL (ed) (1995), *Maastricht Social Protocol: reality and perspectives*, *Notiziario di giurisprudenza del lavoro Supplement*, Rome
- EBBINGHAUS, Bernhard, VISSER, Jelle (1994), Barrieren und Wege 'grenzenloser' Solidarität: Gewerkschaften und Europäische Integration Staat und Verbände, ed W. Streeck, pp. 223-255, Westdeutscher Verlag, Opladen
- EICHENER, Volker, VOELZKOW, Helmut (1994), Europäische Integration und verbandliche Interessensvermittlung: Ko-Evolution von politisch-administrativem System und Verbändelandschaft, in: *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, ed. V. Eichener H. Voelzkow, pp 9-26, Metropolis-Verlag, Marburg
- EuroAS, Informationsdienst Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (monthly information bulletin), edited by M. Bobke et al., Luchterhand Verlag, Neuwied (Germany)
- EUROPEAN INDUSTRIAL RELATIONS REVIEW (EIRR), ed A. Brode, London
- FALKNER, Gerda (1993a), Sozialpartnerschaftliche Politikmuster und Europäische Integration, in: *Sozialpartnerschaft zwischen Kontinuität und Wandel*, E. Tálos ed., pp 79-103, Verlag für Gesellschaftskritik, Wien
- FALKNER, Gerda (1993b), "Sozialdumping" im EG-Binnenmarkt: Betrachtungen aus politikwissenschaftlicher Sicht, *Österreichische Zeitschrift fuer Politikwissenschaft* 3, pp 261-277
- FALKNER, Gerda (1996a), 'The Maastricht Social Protocol: Theory and Practice', *Journal of European Social Policy* 1996, 1, pp 1 - 16.
- FALKNER, Gerda (1996b), 'European Works Councils and the Maastricht Social Agreement: Towards a New Policy Style?', in: *Journal of European Public Policy* 1996, 2, pp 192-208
- FALKNER, Gerda (1997), *The Euro-Agreement on Parental Leave: Towards Corporatism in European Social Policy?*, in: *Politiques et management publiques (Paris)*, (forthcoming)
- GOLD, Michael, HALL, Mark (1994), Statutory European Works Councils: the final countdown?, in: *Industrial Relations* 3, pp 177-186
- GREENWOOD, Justin, GROTE, Jürgen R., RONIT, Karsten (1992), Conclusions: Evolving Patterns of Organizing Interests in the European Community, in: *Organized Interests and the European Community*, ed. J. Greenwood; J. R. Grote, K. Ronit, pp 238-276, Sage, London
- HAILBRONNER, Kai (1994), *Das Spannungsverhältnis zwischen der Sozialpolitik der EG und der Sozialpolitik der Elf nach dem Abkommen über die Sozialpolitik, Die Europäische Union und Österreich* W. Hummer ed, pp 113-124, Verlag Österreich, Wien
- HALL, Mark (1994), *Industrial Relations and the Social Dimension of European Integration: Before and After Maastricht* *New Frontiers in European Industrial Relations*, R. Hyman, A. Ferner eds, pp 281-311, Blackwell, Oxford

- HALL, Mark, CARLEY, Mark, GOLD, Michael, MARGINSON, Paul, SISSON, Keith (1995), *European Works Councils: Planning for the Directive* Industrial Relations Research Unit (University of Warwick) and Eclipse Group Ltd, London
- HOHENSTATT, Klaus-Stefan (1994), *Der Europäische Ausschuß*, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 14/1994, pp 427-430
- KELLER, Bernd (1995), *Perspektiven europäischer Kollektivverhandlungen - vor und nach Maastricht*, in: *Zeitschrift für Soziologie* 4/1995, pp 243-262
- KOHLER-KOCH, Beate (1996), *Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen*, in: *Europäische Integration*, ed. M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch, pp 193-223, Leske + Budrich, Opladen
- KRASNER, S. (1983), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca NY
- LEIBFRIED, Stephan, PIERSON, Paul (1992), *Prospects for Social Europe*, in: *Politics & Society* 3/1992, pp 333-366
- OBRADOVICH, Daniela (1995), *Prospects for Corporatist Decision-Making in the European Union: The Social Policy Agreement*, in: *Journal of European Public Policy* 2, pp 261-283
- PIERSON, Paul, LEIBFRIED, Stephan (1995), *The Dynamics of Social Policy Integration*, in: *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, in S. Leibfried P. Pierson (ed.), pp 432-466, The Brookings Institution, Washington/DC
- RHODES, Martin (1995), *A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the 'Social Dimension'*, in: *Fragmented Social Policy: The European Union's Social Dimension in Comparative Perspective*, hrsg. v. S. Leibfried P. Pierson, pp 78-122
- SADOWSKI, Dieter, TIMMESFELD, Andrea (1994), *Sozialer Dialog: Die Chancen zur Selbstregulierung der europäischen Sozialparteien*, in: *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, ed. V. Eichener H. Voelzkow, pp 503-528, Metropolis-Verlag, Marburg
- SCHARPF, Fritz W. (1995), *Die Politikverflechtungsfalle, Europäische Integration und Deutscher Föderalismus im Vergleich*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 4/1985, pp 323-357
- SCHMITTER, Philippe (1981), *Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America*, S. Berger ed, *Organising Interests in Western Europe*, pp 285-327, Cambridge University Press, Cambridge
- SCHULZ, Otto (1996), *Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik*, Heymans, Köln u.a.
- SCHUSTER, Gunnar (1992), *Rechtsfragen der Maastrichter Vereinbarungen zur Sozialpolitik*, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (München)* 6, pp 178-187
- SÉCHÉ, Jean-Claude (1993), *L'Europe sociale après Maastricht*, in: *Cahiers de Droit Européen* 29, pp 509-536
- SHAW, Jo (1994), *Twin-track Social Europe -- the Inside track*, in: *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, ed. D. O'Keeffe P. M. Twomey, pp 295-311, Chancery Law Publishing, London/New York/Chichester/Brisbane/Toronto/Singapore
- STREECK, Wolfgang, *Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?*, *European Law Journal* 1, pp 31-50
- STREECK, Wolfgang, SCHMITTER, Philippe (1991), *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market*, *Politics and Society* 2, pp 133-165; also published in ed W. Streek 1992 *Social Institutions and Economic Performance*, Sage: London (cited pages from this edition)
- TALOS, Emmerich, FALKNER, Gerda (1994), *The Role of the State in Social Policy*, in: *West European Politics* 2, pp 52-76
- TRAXLER, Franz, SCHMITTER, Philippe C. (1995), *The Emerging Euro-Polity and Organised Interests*, in: *European Journal of International Relations* 2, pp 191-218

- TURNER, Lowell (1995), *The Europeanization of Labor: Structure Before Action* (Paper prepared for presentation at the annual meeting of the European Community Studies Association, May 11-14, Charleston, South Carolina)
- VOGEL-POLSKY, Eliane (1994), *Maastricht ou la voie étroite du social Quelle union social européenne?* ed. M.Telò, pp 79-96, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles
- WATSON, Philippa (1993), *Social Policy after Maastricht*, in: *Common Market Law Review* 30, pp 481-513
- WEISS, Manfred (1992), *The Significance of Maastricht for European Community Social Policy*, in: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 1, pp 3-15

Recent Developments in the Discussion on EU-Employment-Policy²

1 Introduction

The general focus of this article is the question as to which way the EU is responding to the European employment crisis and why it is reacting in that specific manner. Since we are interested in the political factors that translate social interests into political decisions, we have chosen to concentrate on two decision making processes. As they are the most important decisions in the area of employment policy we want to take a closer look at the contents of the Delors White Paper on employment and its implementation up to now and the negotiation process at the Intergovernmental Conference (IGC) since March 1996. In this paper we will stress two arguments:

1. There is a close relationship between the issue of legitimizing the process of European Integration and the problem of European unemployment in the sense that large scale unemployment erodes the legitimacy of the EU and that fighting unemployment becomes crucial for the political future of the Integration process.
2. Nevertheless, the structure of the political system of the European Union, with its dominantly intergovernmental features, leaves us sceptical about whether the EU is able to pursue an employment policy that substantially reduces unemployment.

In the following paragraphs we will first take a look at the political system of the EU and its bias towards 'negative integration', which means an integration mainly through market creation and liberalisation. Then, we will examine the two decision making processes of the White Paper on "Growth, Competitiveness and Employment" and the treatment of the employment issue within the Intergovernmental Conference since March 1996. Finally we will draw some conclusions.

2 The Selectivity of the European Political System

Just as any other political system the European political system has the function of producing collectively binding decisions. Making decisions means selecting from a variety of options. Our argument in this paragraph will be that the multilevel structure of the European political system can be analysed as a mechanism which excludes the interests of unemployed people from the agenda of the EU. The reason for this is the dominance of the interests of the national governments as the major players, which leads to the "joint decision trap" (Scharpf 1988).

¹ *Andreas Aust* confers a doctor's degree on Political Science; *Hans-Jürgen Bieling* is a collaborator at the Institute of Political Science/Marburg; *Jochen Steinhilber* studies Political Science at the University of Marburg; *Stefan Tidow* is a Political Scientist.

² We are grateful to Kristine Hirschhorn for her language revision of our final draft.

Within the multilevel governance structure of the European political system there are several barriers to the politicalization of the unemployment issue. First of all, the unemployment issue has to be regarded as a political issue, in so far as the political actors feel responsible for the failure of the economy to create employment. This responsibility can be expected from the Trade Unions, because high unemployment reduces their capacity to act in favour of their members. Companies and employer organisations – in contrast – profit from the weakness of the unemployed, the employees, and the Trade Unions. In view of high unemployment, weak Unions do not have the capacity to fight for wage increases and therefore Companies gain. Looking at the national governments, it depends on the ideological perceptions and the party/electoral support whether or not governments feel urged to reduce unemployment. Social democratic governments with strong links to the union movements have the strategic possibility to create a system of social corporatism. Within such a system, the behaviour of the main political actors can be coordinated in such a way that low unemployment rates as the major political aim are achieved (cf. Therborn 1985; Scharpf 1987; Merkel 1993). Against this policy stance, liberal governments, such as the British governments of Thatcher and Major or the German government, regard state intervention itself as part of the problem. The unemployment problem is expected to be solved by the markets, which have to be liberalised to pursue this function. Political activities are therefore orientated towards a policy of market liberalisation, deregulation and reduction of the welfare state. So, even on the level of the nation-state, it is possible that governments do not regard themselves responsible for the creation of jobs.

In the multilevel governance structure of the EU, the politicalization of the unemployment issue faces a second problem. The problem is not just to politicize the unemployment issue, but also to prove that it is a European problem and that the European Union has to develop useful tools in the fight against unemployment. This means that the unemployment issue has to be put on the European agenda. The main reason for arguing to put the unemployment issue on the European agenda is the erosion of the national capacity to combat unemployment because of the constraints that have been built up through the processes of globalization and European integration. With the decision to complete the Single Market by 1992 and to create the EMU by 1999 the member states lost several competencies to the European Union. Keynesian fiscal policies are no longer applicable at the national level because of balance of payment problems (an effect of the Single Market) and the convergence criteria of the Treaty on European Union. Monetary policies have been reduced to maintain monetary stability within the EMS and the coming monetary union. Several authors argue that this policy stance with its emphasis on fiscal consolidation and monetary stability is itself a cause for the employment crisis (cf. e.g. Kapstein 1996). They argue in favour of an expansionary fiscal, and less stability-orientated, policy to promote economic development and employment gains. Although Keynesian policies to influence the economy are no longer applicable at the national level, they are – at least in principle – possible at the European level (Smith 1994; Michie 1995; Amin/Tomaney 1995). However, such policy strategies would call for a renegotiation of the Maastricht conditions to create a Monetary Union and

remain therefore outside of the official agenda of the revision conference. Up to now, all the main actors accept the given agreements.

The answer to the question, as to why no important actor calls for a renegotiation of the Maastricht Treaty, leads us to the system of the decision-making process. The most important institutions in the European Union are the Council of Ministers and the European Council. These are the institutions which finalize decisions on legislative and budgetary policies of the Union. Although the ability of the national governments to act autonomously³ has been reduced by some mechanisms which evolved in the process of European integration, the national governments are still the power centres within the EU. According to the analysis of Scharpf (1988), the immediate representation of the national interests leads to a "joint decision trap", which means that the political actors are primarily concerned with the impact of the decision on the nation-state and the national government and less with "problem-solving". Decisions in such a framework tend to be "suboptimal" and socially selective. Within such a system of decision making there are strong arguments that the interests of weak social groups such as the unemployed are excluded from the final decisions:

1. An interest has to be interpreted as a national interest by the national government. This can be assumed, if the proposed policy is a) in favour of the domestic economy, b) compatible with the national bureaucratic routine, and c) in line with the electoral and political interests of the government parties (cf. Scharpf 1996). The interests of unemployed people can only be expected to achieve the status of a national interest, if there is strong political pressure on the government (electoral interest) or if the interests of the unemployed can be subsumed within the national economic interest, which means that the employment issue may be integrated into a policy promoting economic competitiveness.
2. A second argument is given by Banting (1995), who analysed the distribution of social policy competencies in Canada. According to his research, social integrative policies are important for legitimizing a political order. In a multilevel system – as in Canada and the EU – the competence to provide social security and social integration is part of a "competitive state building" process. The national government will not give the EU the competence for social redistributive policies, because they gain political support through these programmes.
3. The argument of the "competitive state building" explains why the EU has few competencies in the field of social policy and employment policy. In most of the fields where the EU has some competencies, the unanimity-principle is dominant (except: article 118a TEU and part of the social protocol). This means in practice that each government has a veto to stop or at least water down legislative activities. Since Thatcher became the Prime Minister of the UK in 1980, all other

³ Leibfried and Pierson (1995) summarize four mechanisms which erode the sovereignty of the national governments: 1. European institutions such as the Commission, the European Parliament and the Court of Justice, which act quite autonomously, 2. the existence of European interest groups, 3. the European law, and 4. the growing issue-density which produces some kind of functional spillover-effects.

governments could be sure that the UK would refuse social legislation at the European level (cf. Lange 1992).

Because of these restraints, the policies of the EU remain limited to policies of "negative integration", i.e. market-making policies. Policies which would involve some kind of state-building at the European level will be rejected by the member states in order to protect their sovereignty (cf. Streeck 1995). Policies of this kind would be, among other things, (re)distributive policies. The creation of package-deals is the main mechanism in the European political system that is able to produce redistributive policies. Less ambitious is the possibility of coordinating certain national policies via regulative policies. The coordination of national activities does not necessarily involve state-building at the supranational level and the costs and benefits of such policies are not as obvious as distributive policies. The effectiveness of such a policy depends on the specific contents of the regulative policies. They may be the lowest common denominator of the nation-states' level, but they may also involve a degree of progress.⁴

3 Putting Employment on the European Agenda

The employment crisis is one of the most important reasons for the social fragmentation of West European societies. It is responsible for reduced incomes, poverty and homelessness, it causes major troubles for the budgets of the nation-states and their social welfare institutions and it destroys -in most cases- the self respect of the people. Politically it is dangerous because it raises fears of social decline and national welfare chauvinism. Ultimately, this undermines the liberal political culture and the foundations of democracy. But up to now, most of the political parties, politicians and intellectuals ignore these dangers and analyse unemployment in a neoliberal way. It has become common to stress the constraints of globalized capitalism to justify passivity. Moreover, the policies of market liberalisation – which mean deregulation, flexibilisation and privatisation – seem to be without alternative. Especially "when unemployment persists under governments of opposite parties, unemployment tends to be seen more as fate than political failure" (Therborn 1995: 126).

The inability of governments to fight unemployment and to provide social security are two of the main reasons for the crisis of established politics. But the crisis of legitimization does not only concern the national systems of representation. As the ratification process of the Maastricht treaty has shown, even the path of European integration is questioned by a large number of European citizens. The promises of the European single market have not – at least in the perception of the people – been fulfilled, and the monetarist bias of the European integration process prevents certain political measures such as Keynesian policies. The European Union itself is more and more seen as a danger for the national employment systems. But until recently, the problems of unemployment and social equality were excluded from the

⁴ Some researchers argue that the regulative policies of the EU are quite successful and produce higher standards than the individual member state and sometimes even higher standards than any member state (cf. Majone 1996; Eichener 1996).

public discussions and the decision-making processes in the European Union (Deppe 1993).

This changed to a certain extent with the "Post-Maastricht Crisis" in 1993. The ratification of the Treaty proved to be much more difficult than expected. The Danish people first refused to accept the Maastricht Treaty in a referendum and agreed only after several concessions were made to the Danish government; in France the referendum on the Maastricht Treaty found only a very small majority and in Germany the constitutional court expressed some reservations in view of further steps of integration. Obviously, the times of the "permissive consensus", which allowed the political elites to pursue their policies quite freely, were over. Besides this, the political problems were accompanied by several economic difficulties, which together with the German unification, fueled the collapse of the European Monetary System in 1992/93.

In that situation, some political strategies have been articulated which were contrary to the aim of a closer European integration. In the UK, the government favoured and still favours a Free Trade Zone over a more integrated supranational union; several right-wing parties formulated nationalist and protectionist strategies, and some social-democratic ideas called for national solutions to the unemployment crisis (cf. Ross 1995: 222). Jacques Delors tried to revitalise the European project against these strategies by proposing a new mid-term and long-term strategy for the European recovery. Fighting unemployment became the core of the new Delors strategy to generate popular support in the EU. In June 1993, at the summit of the European Council in Copenhagen, the President achieved a mandate for the European governments to elaborate a strategy of "Growth, Competitiveness and Employment", which he presented to the Summit in December 1993.

This proposed strategy for European policies indicated a new quality in the perception of the unemployment crisis and the way to fight it. Until the White Paper, the European unemployment crisis was analysed within the category of "eurosclerosis". The fragmentation of the European market and the regulation of the national labour markets were regarded as the main cause for low economic performance and growing unemployment. The solution that was allegedly adequate to alleviate the problems, was liberalisation and deregulation of the markets, that means, the Single European Market programme and the following Maastricht Treaty (EMU). Both, the SEM and the EMU were in themselves regarded as employment generating strategies. The Cecchini report argued that at least about 2 million new jobs would be created because of the SEM. Consequently, there was no accompanying employment strategy. The costs of adjustment that were foreseen, were analysed in categories of regional distribution. The peripheral member-states – supported by the two Delors Packages (1988 and 1992) – managed to raise the issue of regional redistribution and gained increases in European money spent in these countries via the structural funds. These funds should be seen as the major financial instruments of the EU to combat unemployment, but their main focus is on supporting regional growth strategies. Even the ESF has been reorganised in the context of the reform of the structural funds in 1988. The main task of the European Social Fund (ESF) in the

"Objective 1 Regions" is to train the regional "human capital" to provide adequately educated human resources for the strong and competitive sectors of the economy (cf. Amin/Tomaney 1995).

Contrary to this, the White Paper of the European Commission on "Growth, Competitiveness and Employment" considered, for the first time, combating unemployment not only as a regional problem, but as a social problem of the whole of Western Europe. The main intention was to create a new synthesis between social integration, justice and equality, economic restructuring and competitiveness and the creation of jobs (cf. Kommission 1993). To realise these goals, the Commission proposed an integrated concept in which a carefully directed stimulation of relevant modern technologies and sectors is linked with a reform of labour market policies and a coordination of national employment strategies. This "employment offensive" was supposed to create 15 million jobs. On the road to the "information society", unemployment in Europe should be halved by the end of the century.

The proposed strategy of the Commission consists of three major elements. The first one concerns the macroeconomic strategy, which confirms the broad principles of the Maastricht Treaty in relation to fiscal and monetary policy. The policies of monetary stability, fiscal rigidity and budget consolidation should be continued by the member states. Up to now the convergence criteria have never been questioned by any government. Even though the fiscal rigidity is analysed by several authors and even some of political actors such as the European Parliament (cf. Coates/Holland 1995) as a procyclical measure that leads to recession and more unemployment, this policy stance has been strengthened by the Waigel "stability pact". Only the ETUC called (in 1993) for a reformulation of the convergence criteria to introduce the employment issue as one criteria. To support higher economic growth rates and economic progress, the Commission proposed a so called "social pact", which means moderate wage increases of about one percentage point below the productivity gains. This should promote greater business investments and, ultimately, new jobs. Ironically, even though the EU has no competencies in this policy area, this proposal has been implemented (of course, not because the Commission wanted it, but because of the high unemployment rate which allows employers to restrain wage increases). However, as the 1995 employment report of the Commission informs us, these wage restraints have not been used to increase investment and employment, but rather, the profits of the companies (cf. Kommission 1995: 19).

The core of the White Paper is a mid-term infrastructural project – the Transnational European Networks (TEN) – to initiate economic progress and the modernisation of the European economy. This includes the construction of an information structure – with emphasis on transeuropean telecommunication networks – and the extension of European energy systems and transportation networks. To finance these infrastructural programmes, the Commission claimed, among other things, the right to borrow money on the capital market. Due to this intended policy of deficit spending, the White Paper has the reputation of being a far-reaching Keynesian-inspired demand programme (160 billions ECU between 1994 and 1999; cf. Schmid 1995). However,

this proposal was strongly rejected by several member states (Germany, France and the UK) (cf. Delors 1996).

According to the proposal of the Commission, measures to strengthen European competitiveness have to be accompanied by a reform of the labour market policies which should adapt the labour markets to the new challenges of the "information society". The Commission argued that in the US and in Japan, economic growth creates more employment than in Europe. The inflexibility and the high statutory charges on labour were regarded as the main causes for the low employment intensity of the European economic growth (critical in this regard: Schmid 1995). To transform economic progress into significant employment gains, the Commission called for a reform of the national labour market policies, which should reorganize labour markets at three levels:

- Education and vocational training should be adapted more closely to the needs of the market development. The principle of lifelong learning and a higher participation of the private sector in vocational training is intended to guarantee that the workers are trained for the new technologies.
- The Commission proposes a mixed system of incentives and regulations to transform economic growth into employment gains. Without intending direct interventions in the economic sphere, the member states were encouraged to stimulate the creation of new jobs by improving the market conditions. Among these stimulations are a reduction of the statutory charges on labour for firms which train apprentices, flexible minimum wages to promote the engagement of young unemployed people and a reform of the social systems.
- For the financing of the reduction of statutory charges of labour, the Commission suggests compensating the wage subventions with a carbon tax.

The decentralisation of the labour markets and labour market services are further key components of this concept. These elements are embedded in the principle strategy which wants to abolish passive labour market policies like unemployment benefits and assistance, in favour of active labour market policies. A progressive proposal is to focus on the prevention of long-term unemployment. Therefore, young adults under 18 years should have a "social guarantee" for getting a job or at least vocational training.

In spite of this, the White Paper strategy cannot be considered a turning point in favour of a social Europe and European Keynesianism. It shows rather a minimal consensus regarding the employment policy at the European level. It builds on the priorities of monetary stability and economic supply-side policy and neglects the demand-side. Particularly the English and the German government were heavily opposed to the White Paper strategy. They looked upon the White Paper as more of a discussion paper than a common programme for a European strategy in fighting unemployment. The transfer of competencies to the European level concerning, for example, the education systems or direct interventions in the national economic strategies, were refused by these governments (cf. Bultemeier/Deppe 1995: 91).

Nevertheless, at the Summit in Brussels (December 1993), the governments agreed on a so-called action plan "combating unemployment". Unfortunately, it has to be considered a purely symbolic action. The plan involved neither any new competencies and policies, nor any new financial means. However, for the first time the Union formulated common aims for national labour market policies⁵. The national governments were asked to integrate these priorities in their national policies, but the common framework only remained a recommendation. Only one year later, at the Summit in Essen (December 1994), the European Council reached an agreement on procedures that should allow some coordination and surveillance of national labour market policies. The Council reformulated the priorities of labour market policy⁶ and asked the governments to produce a multiannual plan which would implement the Council recommendations. These national plans and their implementation should be surveilled both by the Commission and the Council of the EU. After another year, the Commission and the Councils (ECOFIN and Labour and Social affairs) jointly reported on the implementation of the Essen priorities in the member states (Madrid Summit 1995). However, the problem still exists, that the national policies cannot be sanctioned in any way. The German government, for instance, refused the proposal to reduce statutory charges on less-educated workers, because it was regarded as incompatible with the German social insurance law (cf. Ohndorf 1996: 14). Therefore, the coordination and surveillance procedures have not seen much progress.

Other important proposals from the White Paper strategy – particularly the budget-intensive ones – suffer a loss of substance. The TEN represented the core of the Commission strategy to create new jobs. Still, the summits agree to this. However, the governments, in fact, changed the direction. The instruction from Essen stating that the Commission should ask the ECOFIN to expand the resources was canceled in Madrid. Cost saving became the priority (Engel 1996). At the beginning of 1996, the president of the Commission, Santer, published a "confidence pact", calling for a coordinated action of all political levels and actors against unemployment. As part of that pact, he wanted to use European money that have been saved in the budget to expand the expenditures for the TEN (Kommission 1996). This proposal has – again – been rejected by the national governments, because they preferred the renationalisation of the money. And even the volume of credits are stagnating (Agence Europe 23.6.1996). Renationalisation might also be the fate of the structural funds. The power of the European Commission to influence the allocation of the funds and the specific programmes is – again as in 1993 – under pressure. This possible development contradicts the plans of the Commission to concentrate the Structural Funds as a tool in the fight against unemployment (Kommission 1996a).

⁵ These included seven elements: 1. education and training; 2. flexibilisation of the labour market; 3. new forms of work organisation; 4. reduction of the statutory charges on labour; 5. improved labour market services; 6. special measures for the less qualified youth and 7. creation of new jobs in the area of environmental protection.

⁶ These are: investment in vocational training; higher employment intensity through flexible work organisation, moderate wage increases and local/regional initiatives; reduction of the statutory charges on labour; active instead of passive labour market policies and measures for special groups (LTU; youth, women).

4 The employment issue in the Intergovernmental Conference

The Intergovernmental Conference was pre-arranged in the Maastricht Treaty (article N, 2), because several results of the bargaining process were regarded as tentative or, rather, as non-satisfactory. Moreover, some of the issues changed their relevance in the meantime. In the spring of 1995, the governments installed a reflection group which should prepare the IGC, i.e. to discuss the main issues, structure the agenda and produce first proposals. With a proposal of the Swedish Government to strengthen the European role in the fight against unemployment (Sweden 1995), the discussion on European employment-policy became significant. At least some of the Governments realized that the growing unemployment-rate in Europe raised problems about legitimizing the European integration process. (This has already been recognized by the Summit conference in Cannes in June 1995.) To quote from the final report of the reflection group (1995: 4): "As stated above, the Union's principal internal challenge is to reconcile itself with its citizens. Therefore, enhancing its legitimacy in their eyes has to be the prime task of the coming reform. [...] The Group has come to the conclusion that the coming reform must equip the Union with the necessary means to give priority to the problems which are of the greatest concern to the citizens of Europe. A majority of personal representatives include unemployment, social exclusion [...] among the problems to be tackled as a matter of urgency." Since then, the unemployment issue is being discussed under the topic of "citizens and the union" in the IGC.

The final report of the reflection group is quite informative in regard to the conflicts surrounding the unemployment issue. A large majority of the delegates, according to the final report, thinks that the legal status of the Essen strategy should be strengthened. Several member states, and this refers especially to Sweden and Austria, "support the inclusion in the TEU of a chapter on employment policy." Other governments (particular UK, Germany and France) oppose any integration of the employment issue into the Treaty. They argue that this would not create any new jobs, that the responsibility of the member states in this policy field should be respected, and that a treaty entrenchment would bring new problems of legitimation (Reflection Group 1995). In the IGC, the employment issue has become contentious as to whether a new title should be added or not. Most member states want to, but Germany, France and especially Great Britain are withholding approval (European Parliament 1996). However, looking at the final report of the Reflection Group, we do not find just disagreement. There is also a broad consensus in regard to economic policy, which determines the future EU-employment policy (see also Kozias in this volume):

- All participants agreed not to talk about the contents and the conditions for the EMU during the IGC, which obviously means a continuation of the restrictive fis-

cal and monetary policies. Neither the "old" convergence criteria should be discussed, nor new ones should be added.⁷

- The competence and the responsibility for employment policy should remain mainly at the national level.
- The budget of the EU should not be increased.

Therefore, the discussion of a European employment policy is premised on these limitations, which in fact accept the hegemony of the neoliberal agenda. Because of this, the more far-reaching proposals from Sweden, Belgium and Austria, will probably be without any success. The different proposals of the member states have been presented at the Conference during the summer and autumn of 1996. Under the pressure of political achievement, the Irish presidency tried to synthesize the different suggestions and presented the conference delegations some draft versions of a possible new title. While the issue in general is still disputed and no consensus has been reached to fix the employment-policy in the treaty, the delegations are already discussing the concrete formulation and the place of the title in the Treaty.

The community already has the task of supporting a "high level of employment"(article 2 TEC), but employment is no original field of activity in the sense of article 3 TEC. Proposals exist to add the "high employment standard" in the preamble and in article 3 TEC, but also in B of the TEU, which would serve to give high employment the status of a main aim of the union. This would give rise to the need to consider the employment consequences of all EU-policies. Different formulations are being discussed. The Austrian and Belgian proposals call, for e.g. for "full employment", but these are not very popular. The place of the new title is also controversial. An earlier draft version of the Presidency presents an enlarged title VIII, which contains a specific employment chapter as well as the protocol on social policy of the Maastricht Treaty. Others prefer to put the employment issue in a new title VI, in order to connect it with the regulations on "economic policy and monetary affairs". At the Summit in Dublin in December 1996 (Dublin II) a first draft version of the new Treaty was presented (Agence Europe 15.12.1996)⁸. According to that draft, the employment chapter should be placed after title VI TEC where it codifies not just the coordination mechanism between the member states, but it also calls for supportive measures from the EU. As the Irish presidency comments its own draft, the EU should to be able to support and organize the transfer of knowledge and information in regard to the "best practices" of employment policies. This could include even financial support. However, it still remains unclear, if and in which way the employment policy and the coordination of the economic policy will be fine-tuned.

In any case, the core of a new employment chapter would be the monitoring and surveillance procedure of the Essen-procedure. The member states ought to regard their employment policies as a matter of common concern and coordinate them in

⁷ Perhaps the conflict about the interpretation of the convergence criteria opens an opportunity to bring this issue indirectly back to the IGC.

⁸ At the Summit (Dublin II), a "declaration concerning employment" was published, but it contains nothing except appeals to the member states (Agence Europe 15.12.1996)

conformity with the employment objective of article 2. The European council passes common guidelines which have to be considered by the national governments in their multiannual employment programmes. These programmes will be monitored by the Commission, the Council and a newly founded "Employment Committee". These considerations are not really new and nothing more than the integration of the "Essen follow-up" into the Treaty of the EU (see the Conclusions from the summits in Essen, Cannes, Madrid and Florence). The envisaged procedure would be similar to article 103 TEC, in which the coordination of the economic policies is regulated.

Under the neoliberal hegemony and the Treaty of Maastricht there is not much scope for a member state to play its game with other rules. Actually, even the political will to change the rules and to win some room for manoeuvre is lacking. The experiences with the White Paper and the Essen follow-up show that there is no real change in the European and national employment policies, even though the Council and the Commission reported intensive activity (Common Report 1996). The Summit conference of the European Council in Essen and Madrid decided that member states should have to report the consequences of their multiannual programs. The impact on national policies seems to be quite marginal (see for example: Bundesministerium 1995). However, the duty to report and the critical assessment of the Commission may bring some progress in coordinating the national employment policies. It remains to be seen to what extent momentum will gather. A graded sanctioning – analogous to artikel 104 c TEC –, which was an Austrian proposal, is not subject to discussion. It would make the guidelines more than non-committal.

Even the "Employment Committee" is not really new. A Committee for the labour market and employment has already been created (Kommission 1996a). It is part of the conclusions of the European Council in Madrid, where the politicians decided to give the Essen-procedure some kind of an institutional structure. The institution was initiated by an ad hoc group of personal representatives of the ministries of labour and social affairs. It was established in March 1995 with the purpose of improving the coordination and information process. Although the Council is still struggling over the role of the Commission, the Committee will be founded and it will be comparable to the "Committee for economic policy". It will be useful for the coordination of the activities of ECOFIN and the Council for labour and social affairs, but it should not be expected to be as politically important as the committee on monetary affairs.

It has already been mentioned that Germany, France and Great Britain are still vetoing these weak European competencies regarding the employment issue. The crucial point will be the political development in the United Kingdom. France is under enormous domestic pressure, and will probably give up its resistance. The German chancellor Kohl announced that his government may endorse this new policy, given that it will be a symbolic one. Therefore, the IGC-participants play for time, hoping for a British labour government in the spring of next year. In the meantime, the resistance from the Major-government has even strengthened. It fights not only new European competencies, but it also demands an ante status quo, reminiscent of the time period preceding the Maastricht-treaty and even the Single European Act. The European Court dismissed a British complaint concerning the working-time directive.

This directive passed the Council in 1993 with a qualified majority, because the Commission based it on article 118a TEC. This article deals with the question of health and work security and only calls for a qualified majority. The Court now judged that in some cases employment-policy relevant issues and even matters of the social dimension belong to common competencies. The Major government now threatens to refuse any agreement, if the IGC does not bring unanimous decision-making back into this area (HB vom 13.11.1996).

This also shows that a new title "employment" in the treaty, even in the weak form in which it is currently discussed, might actually provide for further discussion on social and employment issues. The contractual basis may be used by the Commission and/or other actors to initiate new progressive policies which help to show the alternatives to neoliberal and nationalist discourses and policies.

5 Consequences of the Discussion on EU-Employment-Policy

Because the discussions on combating unemployment, as well as the IGC, are still in progress, our final conclusions must be preliminary. Therefore we close with some short and tentative remarks on the kind of employment policy to be found at the European level, the character of its modus of regulation, and last but not least, on the foreseeable future of the relationship between the unemployment crisis and the deficit of legitimation.

First, in the literature on European integration there is a distinction between different kinds of social and employment policy. The distinction between redistributive and social regulative policy is very common (cf. Majone 1996). (Re-)distributive policy contains a wide range of state interventions through a politically-steered allocation of economic resources, for example, public investment programmes, the improvement of infrastructure and training, the mitigation of regional disparities etc. The forms of regulative employment policy focus mainly on the coordination of the nation-states' activities. Whereas redistributive policy is concerned with a kind of "positive integration" with far-reaching economic and political consequences, particularly in reference to the public critique or support in the different nation-states, to a large extent social regulative policy seems less controversial.⁹ As we have seen in the discussion of the Delors White Paper, (re-)distributive policies – infrastructural investments – have failed to gain the support of the most important governments. (Re-)Distributive policies were only possible to establish at the European level, when they were a part of a "package deal" and could be considered as a "side-payment" (Falkner 1994). The most well-known example is the creation and expansion of the structural funds. It shows that European redistributive policy is, above all, a result of the bargaining pressure of the less-developed countries. Generally, these countries argue that the

⁹ As far as the common European directives can be translated, without any problems, into the different styles of national social and employment regulation, and as far as they support the single market, the initiatives for improving social policy regulation are quite successful. On the other hand, it is very difficult to reach agreement on expanding the scope of European redistributive policy, because every single country can clearly draw relative, a profit-and-loss accounts.

profits of market liberalisation are distributed unequally and – more importantly – these countries have the power to stop the market integration process by vetoing relevant decisions.

Neither in the discussion on the Delors White Paper, nor in the IGC can we observe such a constellation. Today there is no member state which puts pressure on the development of new European redistributive forms of employment and social policy. There is no junction between the EMU and the employment issue. Consequently, the most far-reaching options are new forms of employment regulation, i.e. a chapter on this issue in the revised Treaty and an agreement on the further improvement and strengthening of the coordination of employment policy. In reference to this, the crucial question of course will be: are the outcomes of the discussion on employment policy, particularly within the ICG, more than symbolic? We do not think so, because most of the member states put the employment issue on the agenda only to diminish the deficit of legitimation, i.e. the lack of public support. However, there seems to be a chance for further incentives for a better and independent European employment policy in a mid-term perspective. In the face of the continuing unemployment crisis and the deficit of legitimation, this would be the case if the political elites – the governments and the EU-administration – still try to reduce the legitimation deficit through expanding the competencies of the EU. This connection opens up – especially for left wing and socially oriented parties and organizations – an insight into the possibilities of creating full-employment through a political strategy of Keynesian recovery and a reduction of working hours. Both elements, of course, would be more successful if they were coordinated by the EU.¹⁰

This leads us to the second point: the neoliberal hegemony within the EU (cf. Bieling/Deppe 1996; Gill 1992). The institutional framework of bargaining and decision-making in the EU corresponds as well with the neoliberal strategies of market integration, as with the priority of the monetarist aims of the EMS and the EMU. Both elements – the strengthening of market forces and the imperative of a stable currency – provide a modus of regulation which favours monetarist supply-side policies, the deregulation of social standards, and the creation of frequently precarious working conditions (e.g. part-time work without social insurance, limited employment etc.). At the same time, they disable the ability of the trade unions and progressive social movements to improve the social and ecological conditions of living and production. In reference to this, some theorists of European integration characterize this kind of institutional framework in the EU as "neo-voluntarism" (Streeck 1996), "staged euro-corporatism" (Vobruba 1995) or as a "negative entanglement of sovereignty" (Leibfried 1996). The different terms emphasize some particular aspects of the process of European integration which prevent a more socially oriented institution-building and regulation:

¹⁰ According to an analysis by two important research centres in France, a coordinated Keynesian recovery initiative could increase Gross European Product by 5.7 per cent within three years without worsening public deficits. This economic boost would increase employment by just 2.5 points and would have to be combined with a general initiative for job-sharing and working-time reduction (cf. Lipietz 1996).

- Neo-voluntarism stresses the consequences of a market driven acceleration of the integration process. Because this is not accompanied by the development of a supranational structure of regulation in the fields of social policy, employment policy or industrial relations, the national regulation systems are placed under the pressure of transnational competition. This promotes a decrease in social standards and public expenditure as well as the decentralization of industrial relations. One important outcome is further weakened bargaining power of all those who might be represented by trade unions and other social organizations. Of course, the hegemonic coalition of transnational capital and neoliberal-nationalist governments support these results very emphatically.
- The term "staged euro-corporatism" emphasises that there is no real transnational corporatist regulation structure, although the EU-Commission maintains this semblance and continues to promote the dialogue between the so-called social partners. Until now, the initiatives of the Commission have not been very successful. It is not difficult to imagine why. Instead of promoting supranational agreements, the organizations of the employers favour the decentralized competition of social regulation. The trade unions, on the contrary, endorse the improvement of social regulation at the supranational level, but because of their – national and ideological – internal fragmentation, they are not able to mobilize enough power to champion their aims energetically. The Commission itself only has the opportunity to encourage the social dialogue through very weak forms of regulation: non-binding suggestions such as green and white papers, recommendations, statements etc.
- Altogether these processes can be described as a "negative entanglement of sovereignty". On the one hand, the national welfare state loses the capacity to fight against the growing social problems, particularly against the unemployment problem. Instead of this, all governments in the EU – last of all the scandinavian governments, with the exception of Norway – say goodbye to Keynesian employment policy and deteriorate – of course not in the same way and to a different degree – social regulations and working conditions (cf. Bieling/Deppe 1997). On the other hand, the reduced scope for state intervention is not compensated to a similar extent through the expansion of regulation competencies at the European level. In short, the power of regulation and control moved, to a certain degree, from state bureaucracies – regardless of whether at the regional, national or European level – to transnational capital.

Last but not least, although it seems to us, that the structural and institutional circumstances of the EU only allow a fight against unemployment in a symbolic way, we consider the unemployment problem as crucial for the further – non-neoliberal – development of European integration. In the short run, the existing regulation structure – including the ECU – confirms the neoliberal-nationalist hegemony, but in the long run, it will lose the already diminished legitimation and public support. To prevent this, it is necessary for large parts of the population to understand that there is an alternative to the predominant strategies of neoliberal restructuring and competition in the EU. If they realize that most of the problems are not simply due to external

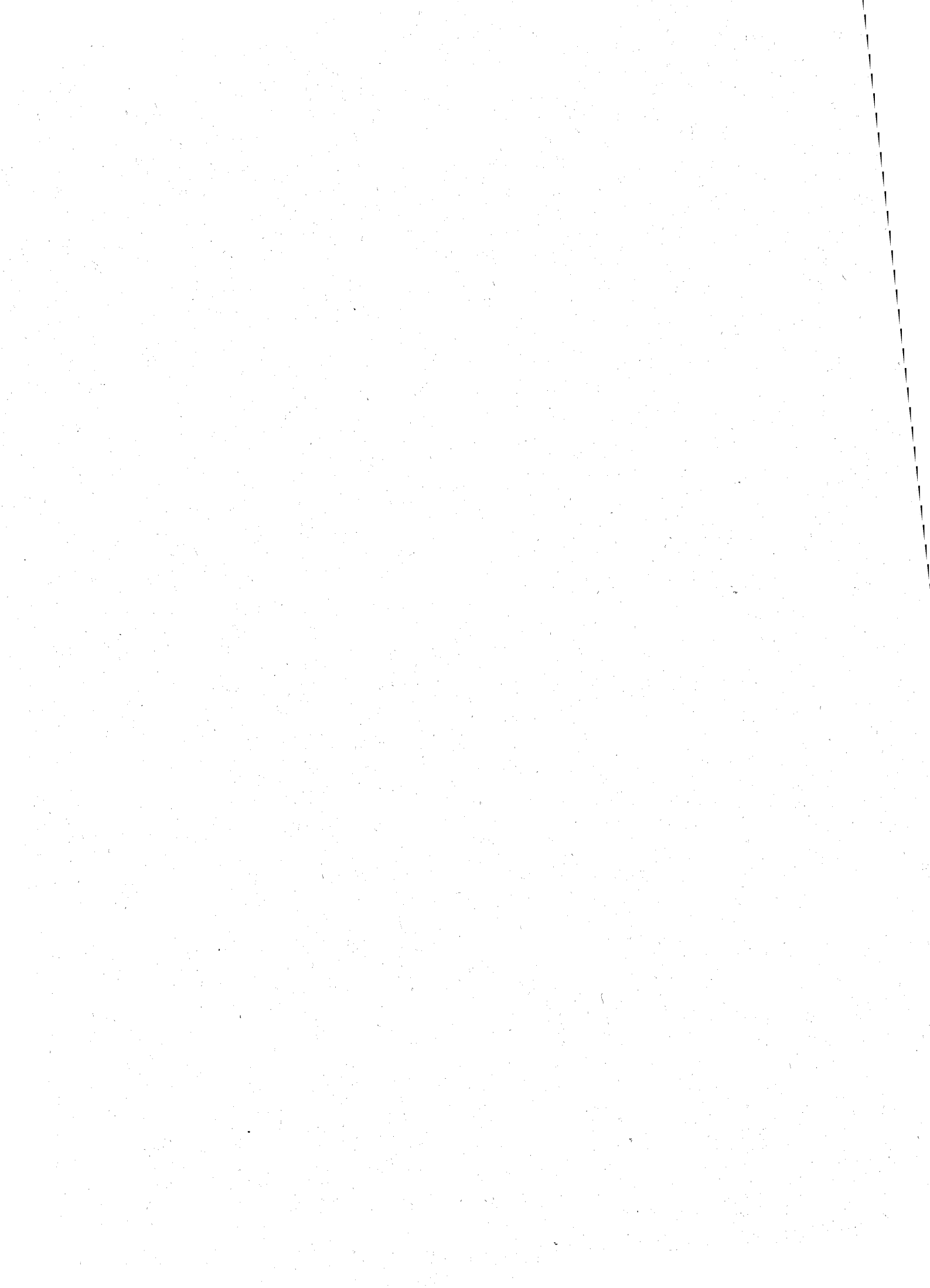
restraints, but to a certain extent to political decisions, they would perhaps stress the opportunities to solve the unemployment problem as well as the other social problems. For this to happen, it is, of course, necessary to alleviate the contradictions of short-term interests. This could happen through a project of euro-keynesian employment recovery, accompanied by a reduction of working hours (cf. the proposals discussed by Lipietz). If a majority of the population could see that there are alternatives in Western Europe, the economic and political elites might get attacked because of their lack of political will. Moreover, perhaps intensified public pressure would force the governments to change the priorities of the integration process, i.e. to substitute the main aims of neoliberal deregulation and monetary stability for those of full employment and social security. It remains to be seen, whether the discussion on the connection between the persistent crisis of unemployment and that of legitimation is a first step in this direction.

6 References

- Amin, Ash; Tomaney, John (ed.) (1995): *Behind the Myth of European Union. Prospects for Cohesion* (London; New York).
- Banting, Keith G. (1995): *The Welfare State as Statecraft: Territorial Politics and Canadian Social Policy*, in: Leibfried, Stephan; Pierson, Paul (Ed.): *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration* (Washington), 269-300.
- Bieling, Hans-Jürgen; Deppe, Frank (1996): *Internationalisierung, Integration und politische Regulierung*, in: Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate (Hg.), *Europäische Integration* (Opladen), 481-511.
- Bieling, Hans-Jürgen; Deppe, Frank (Hrsg.) (1997): *Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich* (Opladen).
- Bultemeier, Anja; Deppe, Frank (1995): *Arbeitslosigkeit und Sozialpolitik in der Europäischen Union*, in: Jessop, Bob u.a., *Europäische Integration und politische Regulierung – Aspekte, Dimensionen, Perspektiven* (FEG-Studie Nr.5) (Marburg), 81-96.
- Bundesministerium für Wirtschaft (1995): *Beschäftigungspolitisches Mehrjahresprogramm der Bundesregierung für den Europäischen Rat in Madrid 1995*, Dokumentation Nr. 385, September 1995.
- Coates, Ken; Holland, Stuart (1995): *Full Employment for Europe. The Commission, the Council and the Debate on Employment in the European Parliament 1994-95* (Nottingham).
- Common Report (1996): *Common report from Council and European Commission on employment situation*, Europäischer Rat in Madrid, *Schlußfolgerungen des Vorsitz, Anlage 2*, Bulletin, Bonn, 30. Januar 1996.
- Deppe, Frank (1993): *Von der "Europhorie" zur Erosion – Anmerkungen zur Post-Maastricht-Krise der EG*; in: ders./Felder, Michael, *Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG)* (FEG-Arbeitspapier Nr. 10), Marburg, 7-62.
- Delors, Jaques (1996): *Stabilität ist gut. Aber genug?* in: *Die Zeit* Nr. 48 vom 22.11.1996.
- Eichener, Volker (1996): *Die Rückwirkungen der europäischen Integration auf nationale Politikmuster*, in: Kohler-Koch, Beate; Jachtenfuchs, Markus (Hg.): *Europäische Integration* (Opladen), 249-280.
- Engel, Christian (1996), *Der Europäische Rat*, in: Weidenfels, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg), *Jahrbuch der Europäischen Integration*, 39-46.

- European Parliament (1996): European Parliament - Working Party Of The Secretariat - Task Force For The Intergovernmental Conference, Summary of the Positions of the Member States and the European Parliament on the Intergovernmental Conference, Luxembourg, 30. September 1996 (JF/bo/249/96).
- Falkner, Gerda (1994): Supranationalität trotz Einstimmigkeit: Entscheidungsmuster der EU am Beispiel Sozialpolitik (Bonn).
- Gill, Stephen (1992): The Emerging World Order and European Change: The Political Economy of European Union; in: Miliband, Ralph; Panitch, Leo (Hg.), *New World Order? Socialist Register* 1992 (London), 157-196.
- Kapstein, Ethan B. (1996): Workers and the World Economy, in: *Foreign Affairs*, Vol 75, No. 3, 16-37.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1993): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch (Brüssel).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996): Für Beschäftigung in Europa: Ein Vertrauenspakt, CSE (96) 1 endg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996a), Vorschlag für einen Beschluß des Rates zur Einsetzung eines Ausschusses für Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, KOM (96) 134 endg.
- Lange, Peter (1992): The Politics of the Social Dimension, in: Sbragia, Alberta M. (Ed.): *Euro - Politics. Institutions and policymaking in the "New" European Community.* (Washington), 225-256.
- Leibfried, Stephan; Pierson, Paul (1995): Multitiered Insitutions and the Making of Social Policy, in: dies. (Eds.): *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration* (Washington), 1-40.
- Leibfried, Stephan (1996): Wohlfahrtsstaatliche Perspektiven der Europäischen Union: Auf dem Weg zu positiver Souveränitätsverflechtung?; in: Kohler-Koch, Beate/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.), *Europäische Integration* (Opladen), 455-477.
- Lipietz, Alain (1996): Social Europe: the post-Maastricht challenge, in: *Review of International Political Economy*, Vol. 3, No.3, 369-379.
- Majone, Giandomenico (1996): Redistributive und sozialregulative Politik, in: Kohler-Koch, Beate; Jachtenfuchs, Markus (Hg.) *Europäische Integration* (Opladen), 225-248.
- Merkel, Wolfgang (1993): Ende der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich (Frankfurt a.M.; New York).
- Michie, Jonathan (1995): Unemployment in Europe, in: Amin, Ash; Tomaney, John (ed.): *Behind the Myth of European Union. Prospects for Cohesion* (London; New York), 83-109.
- Ohndorf, Wolfgang (1996): Fortschritt und Konsolidierung, in: *Bundesarbeitsblatt* 2/1996.
- Reflexionsgruppe (1995): Reflection Group's Report (Brüssel SN 520/95 (Reflex 21)).
- Ross, George (1995): *Jacques Delors and European Integration* (Oxford).
- Scharpf, Fritz W. (1987): *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Westeuropa* (Frankfurt a.M.; New York).
- Scharpf, Fritz W. (1988): The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, in: *Public Administration* Vol. 66, No. 3, 239-278.
- Scharpf, Fritz W. (1996): Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Kohler-Koch; Jachtenfuchs, Markus (Hg.): *Europäische Integration* (Opladen), 109-140.
- Schmid, Günther (1995): Europas Arbeitsmärkte im Wandel. Institutionelle Integration oder Vielfalt?; in: Bentele, Karlheinz; Reissert, Bernd; Schettkat, Ronald (Hg.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*, Fritz. W. Scharpf: Festschrift zu seinem 60. Geburtstag (Frankfurt a.M.; New York), 250-276.

- Schweden (1995): Employment (Vorschlag zur Einfügung eines Beschäftigungskapitels in den Vertrag, überlassen von der schwedischen Botschaft in Bonn o.O. o.J.).
- Smith, John Grieve (1994): Policies to Reduce European Unemployment, in: Michie, Jonathan; Smith, John Grieve (Eds.): Unemployment in Europe (London), 259-275.
- Streeck, Wolfgang (1995b): From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy, in: Leibfried, Stephan; Pierson, Paul (Ed.): European Social Policy. Between Fragmentation and Integration (Washington), 389-431.
- Streeck, Wolfgang (1996): Neo-voluntarism: A new social policy regime?, in: Marks, Gary et al.: Governance in the European Union (London; Thousand Oaks; New Delhi), 64-94.
- Therborn, Göran (1985): Arbeitslosigkeit. Strategien und Politikansätze in den OECD-Ländern (Hamburg).
- Therborn, Göran (1995): Patterns and meaning of unemployment; in: Scandinavian Journal of Social Welfare, No. 4, 122-130.
- Vobruba, Georg (1995): Sozialpolitik im inszenierten Eurokorporatismus; in: Zeitschrift für Sozialreform, 41. Jg., Heft 1, 1-17.



Part II: Political strategies and dimensions of conflict

Michael Barratt Brown¹

Why does no one listen - as the Plague of Unemployment spreads?

A plague has once more visited the peoples of Europe, as it did before, in the 14th and 17th centuries. Then it was carried by rats living on the garbage of uncleaned streets which acted as sewers for the effluent from the crowded houses of the towns. No one knew the cause, and men and women saw in this "black death" a sign of God's judgement of their sinful lives. They looked to the priests for explanation and guidance and lacking any understanding the priests could only call upon the people to repent and abuse their bodies for their sins. Many resorted to flagellating themselves with whips several times a day to do penance. The plagues carried away between a quarter and a third of all dwellers in the towns and cities and perhaps 15% to 20% of Europe's whole population. No part of society was spared, although the very rich might lock themselves up in their castles to avoid the spread of the infection.

The plague I refer to is not the spread of AIDS from the HIV virus, which as yet has affected, however horribly and tragically, much fewer than the plagues of old. The plague of today, which I refer to, is not a total killer, but it affects the same proportion of the people as those earlier plagues. It is the disease of unemployment. A few it drives to suicide, others die early from poverty and despair. The greater number - between 20 and 30 million in Europe alone - and there are many millions more in the rest of the world - live out their lives in numbed misery and hopelessness, excluded from the main body of working people, their personal confidence shattered and their living conditions reduced to a bare subsistence.

As with the earlier plagues the incidence is uneven, and while some rural areas are hardly affected, there are whole towns and villages, which were once the centres of prosperous industry, where the unemployed may make up a half to two thirds of the population of working age. This means that in such areas half the homes are in poverty. The worst plight is that of the young unemployed who have never known a proper job and in some regions make up a quarter to a third of their age group. Social cohesion breaks down and some young people are driven to stealing and acts of violence, and even to drug abuse and gang warfare. At the same time, in other regions, prosperity is being enjoyed, but the threat of the spread of unemployment generates a more general sense of insecurity, although a proportion of the population may indulge a sense of contentment, only disturbed by the threat to their safety and their possessions.

¹ *Michael Barrat Brown* is Professor of Political Economy/Manchester.

Unemployment Today and in the 1930s

This is not the first time, of course, that the disease of unemployment has spread across Europe and the industrialised world. It happened before in the 1930s. Factories and mines were closed down and whole regions were without work. Unemployment spread and with it growing insecurity. The men of violence moved in and people began to look not so much to the priests, whose influence had waned, but to political leaders whose populist rhetoric led them on to dictatorial practice and to military adventures. Unemployment was the breeding ground of fascism and war. In place of international economic cooperation, beggar-my-neighbour competition broke out between rival nation states. Commercial war led to a build up of arms and to open military engagements.

So far today such an outbreak has been avoided, at least in Europe, partly because of the new institutional framework of the European Union which has been constructed, partly because of fear of the sheer destructive capability of modern weaponry. A third world war - with nuclear weapons - would be our last. The main reason for greater hope of avoiding fascism and war this time is that we now have some greater understanding of the causes of unemployment. Unlike the men and women who were faced by outbreaks of plague and could only believe that they were visitations from God for their sins which they must expiate, those who today face unemployment know that it is man-made, and as such must be susceptible to human correction.

Unfortunately, there are deep differences among the experts about the causes and therefore about the cures. There were arguments too in the 1930s and these have not been resolved. Indeed the arguments have changed little. The conventional wisdom then held that, if goods could not be sold, their price must be lowered by reducing wages and reducing the spending and demand for taxes and borrowing of governments, so that interest rates would fall and businesses would take up the slack, borrowing more, investing in new production, and once more taking on the shedded labour. Some economists added that markets at home should be protected by tariffs against imports of cheaper goods from abroad, but this did not hold for all businesses. For example, while it helped steel producers in the UK, it did not help steel users in the UK who had to pay more for their steel. Moreover, one nation's exports were another's imports. Protection against foreign imports led to failing markets abroad, if not to actual retaliation, of a beggar-my-neighbour sort.

It was in face of the mass unemployment in Britain in the 1930s that John Maynard Keynes developed his contrary view, that unemployment was caused by lack of effective demand, excessive saving and inadequate spending, resulting from the tendency of capitalism to create inequalities and constantly to regenerate them. Lowered interest rates and reduced taxes were not enough to encourage businessmen to invest unless the purchasing power was there among the masses to purchase the products of new investment. The task of government in a slump was not to cut back but to expand its spending, so that adequate demand existed for businesses to invest. Then and only then would the savings be taken up. Governments could even

run a temporary deficit, 'spending themselves out of a slump', since the extra taxes from expanded production and employment would soon cover the deficit. For many years after the Second World War governments were able to use their increased spending power to maintain full employment.

Today the conventional wisdom is once more that governments should reduce their spending and their taxing and borrowing, so that costs can be reduced including the cost of borrowing money and goods can once more be sold profitably. Keynes is said to have been wrong, because he did not recognise the inflationary effect of increased government spending and of expanded purchasing power from full employment. In fact he understood perfectly the danger of inflation, but regarded it as a political problem for governments to solve by appropriate incomes policies. He would never have supposed that there could be a single rate of unemployment that could be said to ensure that there would be no acceleration of inflation - the so-called NAIRU (non-accelerating inflationary rate of unemployment) that all European governments are required to keep above. This he would have seen as a pure invention of Monetarist dogma designed to preserve the value of money at whatever expense in the misery of unemployment.

Not everyone has forgotten that for thirty years 1945-1975, Europe had something near to full employment. Governments kept it that way. So, what could be done once could surely be done again. The causes of the plague had been understood and people had gained confidence that Keynesian policies could be successful. The argument now is, however, that they could only been practised on a national scale, while business now operates on a global scale. No individual nation state - except perhaps the one with the largest and most powerful economy, the USA - can manage its economy alone in a world of transnationally operating companies. Keynes was also aware of this possibility and made proposals at the Bretton Woods conference in 1944 to deal with it. Unfortunately, his proposals for full employment on a world scale were totally distorted by the demands of the United States hegemonic position at the end of the Second World War. US funds were not made available to correct inequalities on an international scale except in the case of the Marshall Aid plan to revive West European and Japanese demand for American goods. Keynes died before he could develop his ideas on international economic management in greater depth.

But there is a new explanation for persistent unemployment today. This is that it is structural. The rapidly changing structure of industries and jobs leaves some people without jobs and without the necessary skills and education for new employments. Only the least skilled and lowest paid jobs may be available for them, and rather than taking these they prefer to rely on social security or to take early retirement. The answer is said to be on the labour supply side in more training opportunities and more flexibility, i.e. about taking low pay (and poor conditions of work) for low productivity. These structural changes mean that even when economies grow, such growth does not necessarily carry with it more jobs. The growth caused by higher productivity ends more jobs than it generates. The fact is, however, as is now be-

coming generally agreed by economists, that supply side measures have to be combined with increased demand, and we are back to Keynes.

A Serious Lack of Discussion

Common sense would suggest that the most appropriate balance of supply side and demand side measures would be the subject of detailed discussion and experimentation. But this very rarely happens. Entrenched views are taken up on one side or the other, and mainly on the supply side, the Keynesian demand side being regarded as beyond discussion. There is an important contrast here with the 1930s. We have already noted the depth of the slump in those years and the results of mass unemployment in the rise of fascism and finally in war. But there was at the same time a groundswell of discussion and argument in academic and political circles around the theories of Keynes and of Kalecki, around the experiments in demand management in Sweden and the United States 'New Deal'. It is true that very few politicians in the UK listened to Keynes. Ernest Bevin the trade union leader and Harold MacMillan, who would be a future British Prime Minister, were among the few. But academic discussion of Keynes's ideas led by G D H Cole in the Fabian Society, by MacMillan in the all party 'Next Five Years Group' and by William Beveridge among the Liberals was widespread. It created the conditions for the Labour Party's victory in 1945 and its commitment to full employment and to the Beveridge Report on the future welfare state in Britain. There were similar discussions going on in the United States, in Germany until the rise of Hitler and in other industrial countries, particularly in Scandinavia.

The contrast today is extraordinary. Despite the initiatives of Jacques Delors in the European Commission and in the European Socialist Party, of Ken Coates in the European Parliament and of Stuart Holland in the Socialist International, the response of socialist parties - from the Labour Party in the UK to the Social Democratic Party of Germany - has been to discourage discussion and to go quietly along with the conventional wisdom of the bankers and their Conservative associates. It is not as if their monetarist policies were proving successful. They are not: there has been no reduction in the rate of unemployment in the European Union since early 1995; in fact it has increased, almost back to the level in 1994, the highest ever recorded, with particularly high levels in Germany, worse than any figures since the 1930s.

The reason is clear and due warning was given by many economists, as Ken Coates and Stuart Holland made clear in their book *Full Employment for Europe* and as the European Parliament accepted in endorsing the Coates Reports of December 1993 and July 1995, that increased unemployment would result from the attempt of governments to cut back their public spending to meet the Maastricht convergence criteria on the public debt in relation to the national income of each of the member states to qualify them for entry into the European Monetary Union. The Delors White Paper on Growth, Competitiveness and Employment of December 1993 which had set a target of 15 million jobs to be created had made it clear that this would have to be achieved through Union-wide measures financed by Union-wide borrowing to be managed by the European Investment Fund. Such Union bonds would correspond to

the United States federal finances and would complement the measures of the individual states and compensate for the cuts in state borrowing required under the Maastricht Treaty. The Coates Reports emphasised the absolute necessity of introducing such Union-wide measures, but these were never introduced, even the socialist governments in Europe continuing to believe that no extra measures were needed. The growth they prayed for would come, so it was claimed, and it would bring new jobs.

There was continued pressure on the Commission from the European Parliament to take action. This may be seen in a remarkable exchange of letters between Ken Coates, MEP and three of the European Commissioners, published under the title of 'Dear commissioner'. In response to Coates' demand for more urgent action to generate employment, as envisaged in the Delors Report, the claim was made by the Commissioners early in 1995 that annual growth of 3.5%, bringing with it a major cut back of unemployment, would result from the "crowding in" of private investment as public expenditure was cut back. As the months went by and the correspondence continued, this claim had to be adjusted step by step to lower and lower expectations of growth - down to just over 1%, with correspondingly no reduction in the unemployed.

Coates had taken advice from expert econometrists, and this deflation of the European economies was just what he had said would happen as the result of the cuts proposed to meet the Maastricht criteria. Yet, at one European Summit meeting of the Council of Ministers after another right up to the one held in Dublin in September 1996, no lessons had been learnt. Even the Irish Finance Minister who was sympathetic to the Coates initiative warned that the issue of employment had to be "progressed to the fullest extent possible within the framework that was set out in the conclusions" of the earlier Council meetings. This, despite the fact that no progress had been made in reducing unemployment since then.

A Breakthrough in Discussion

Nevertheless, the exchange of letters referred to between Ken Coates and the European commissioners, published under the title of 'Dear Commissioner' in 1996 by Spokesman Press revealed an openness to serious argument that would be hard to find in any national civil service. In his letter of acknowledgement of his copy of the book, the President of the Commission, M. Jacques Santer, wrote on September 11, 1996: "Our frank exchange of views on key areas of policy has been most helpful from the perspective of the Commission. While marked differences of opinion were evident in some of the areas covered, especially concerning the effects of budgetary consolidation [euphemism for government spending cuts to meet Maastricht criteria], the sharing of ideas was undoubtedly beneficial in facilitating a clarification of our own position on a number of shared policy concerns. On a wider perspective, publishing this exchange of views is indeed a laudable initiative. It reflects a spirit of openness and transparency that the Commission can readily ascribe to. Such initiatives increase the awareness of the public at large regarding the essential economic reasoning underlying the policy prescriptions of institutions such as our own. This

enhanced publicity and visibility will hopefully help in fostering the political will necessary to develop the balanced and comprehensive economic policy approach required to achieve our economic objectives, especially with regard to the reduction of unemployment - a sincere concern which was evident in our correspondence".

Now this is not only an exceedingly polite message such as one could expect from a Commission President to a member of the European Parliament. But M. Santer makes two points of great importance: the first is the "special" and "sincere concern" which he devotes to the reduction of unemployment; the second is the support which he gives to openness and transparency in government to the end that the "political will" can be fostered in the "public at large" which is necessary for developing economic policy. He is evidently aware that this is a rare phenomenon which holds back much that concerned people may wish to achieve. M. Santer's appeal for an "Confidence Pact" among EU members, which he proposed in June of 1996, reflected a certain unease at the reluctant response of governments to his concern for the reduction of unemployment.

By this time the beginnings of a break in the economic policy consensus was beginning to open up. Already in 1993, in his book *The Age of Contentment* the well known United States economist, Professor Kenneth Galbraith, had argued for public spending and increased taxation of the rich in order to stem the growing inequality between rich and poor and the breakdown in social cohesion that was following in the United States. By early in 1995 the prestigious Clare group of UK economists published in the *National Institute Economic Review* an article that even began by claiming: "It has become fashionable to think the unthinkable. Among the unthinkables of the 1980s which has recently been having some attention is the idea of full employment as an object of government policy. Generally accepted in the 1950s and 1960s, the idea became buried in the 1970s by the increasing concern of the public about inflation ..." The group sought to identify the conditions for the "surge of investment" that occurred in the post-war years, leading to high levels of employment and concluded that "The first was the confidence engendered by the full employment policy itself. The knowledge that governments of all political parties were committed to full employment, and would adjust their fiscal and/or monetary policies to offset any general contraction of the aggregate demand for goods and services, must have downgraded one important element in the risks attached to spending money on capital projects."

At almost the same time as this statement appeared, the UNCTAD Trade and Development Report, 1995 carried a section on "The Labour Market Crisis in the North", in which the authors concluded: "The generally restrictive monetary policies implemented in the last two decades have shunted economies into low-growth paths in which low demand growth and low potential output growth have fed back into one another. Frequent underutilisation of the existing productive capacity has made for slow capital formation. The slow growth of potential output has in its turn provided justification for persisting in macro-economic policies that limit demand growth to that of the potential output growth. These policies have thus created a weak economic

growth dynamic, and generated an increasing imbalance between the labour force and the tools - i.e. capital - to employ productively".

Reports such as these began to penetrate the very centres of government policy making, at least in the United States. But they were perhaps being reinforced by the growing resentment and frustration amounting to breakdown in social cohesion, which had so disturbed Professor Galbraith. The Director of Studies at the Council on Foreign Relations in the United States, Mr Ethan B. Kapstein, was moved to write in the semi-official State Department journal *Foreign Affairs* in the summer of 1996 an article entitled "Workers and the World Economy", which he concluded with the following words: "Like the German elite in Weimar, they [the economic advisers of governments] dismiss mounting worker dissatisfaction, fringe political movements and the plight of the unemployed and working poor as marginal concerns compared with the unquestioned importance of a sound currency and balanced budget. Leaders need to recognise the policy failures of the last 20 years and respond accordingly. If they do not, there are others waiting in the wings who will, perhaps on less pleasant terms." Kapstein insisted that appropriate measures can be taken by governments to reduce inequalities, create employment and protect the sick and the elderly. But they required policy coordination between the industrial powers, something that had once before been achieved, as he reminded his readers, in the wake of the oil crisis, when the OECD at the Bonn summit in 1978 called on all governments to stimulate their economies.

This had been the message for the European Union of the two Coates reports and of the subsequent Full Employment Appeal, drafted by a number of members of the European Parliament. This was launched in July of 1996 over the names of 140 MEPs from all the member countries, together with 90 German MPs, 70 Italian MPs, 60 UK MPs and MPs from Austria, Denmark, Finland, France, Greece, Ireland, Luxembourg, Netherlands, Spain and Sweden and over a hundred trade union leaders including the ICFTU and European TUC and several hundred academics, church leaders, local government leaders, writers artists and others. No governments or official Social Democratic parties endorsed the appeal but it had the support of members from all parties except those of the extreme right.

The message of hope in the European Full Employment Appeal for acting together to put full employment back at the top of the political agenda had found a wide resonance, although governments still hesitated to respond to such an appeal. The launching of the Appeal in the European Parliament hardly evoked any coverage in the mainstream press and other media. There's none so deaf as those who do not wish to hear, but there is a question why people do not wish to listen to an alternative set of policies when current policies are so manifestly failing. Of course, it is true that for some people such policies which allow for high levels of unemployment are not seen to be at all a failure. For what Professor Galbraith has termed "the contented classes", unemployment is not a problem. Their present and future lives are secure. But their number is becoming a steadily smaller and smaller proportion of the population even of the most advanced industrial countries. Will Hutton in his influential book 'The State We're In' suggests that only about 40% of the population of

working age in the UK enjoy tenured full-time employment or secure self employment; 30% he sees as insecurely self-employed, involuntary part-time or casual workers, while the bottom 30% are unemployed or working for poverty wages. Why do the majority - the 60% - not have more influence on the politicians? Do they believe that the plague is short-lived; it will blow over? Hardly.

The Influence of Monetarism

We are surrounded by a plague that is undoubtedly spreading. At least a quarter of working households are already directly affected and at least another quarter are in immediate danger. And this is to ignore the likely growth of unemployment in the future under our present economic system. Those who have studied the nature of technological development very closely, like Jeremy Rifkin in his book 'The End of Work', have concluded that within two decades there could be a loss of 25 million jobs in the United States out of a total of 120 million, to add to the number already unemployed which in 1995 was about 8 million. He assumes the same kind of figures will apply not only in the old industrialised countries but in the new ones also, as labour saving investment takes place, even with existing known technologies, to affect service industries as well as production. There must be answers to these trends in shorter working time, work sharing and a great increase in continuing education, but the problem to be examined is why none of the main political parties (I am not talking about individual members and groups, but official parties) have made this question their first concern, as more and more people, and particularly young people, are virtually excluded from society.

The first and most obvious answer is that, while nearly all of the secure 40% of the population exercise their right to vote, only a small proportion of the others do so. In the United States the normal turn out at Presidential elections is between 40% and 50%. In the UK it is over 70% at General Elections, but with a first past the post system of voting, a party needs only about 40% of the votes, that is only 28% of those who could vote, to have a majority in Parliament and form the government. As Professor Galbraith said in the "Requiem" at the end of his book on The Age of Contentment: "Perhaps one day a candidate for the American presidency will emerge who is committed to human needs and remedies briefly just mentioned. And perhaps if the electorate is enlarged to include the economically and socially now dis-enfranchised, he or she will succeed and bring along a favoring majority in Congress. As I said before the prospect is not bright."

It may not seem bright anywhere else, but the fact is that for thirty years after the Second World War Europe enjoyed relatively full employment, based very largely upon public spending and redistributive taxation. Some deny this saying that post-war full employment was simply the result of war-time destruction and the potential in Europe for catching up on American development with new technology from across the Atlantic, and that something similar may be said of development among the Newly Industrialised Countries of today. This explanation does not account for the protracted period of full employment stretching over more than 30 years up to the end of the 1970s, when we have already seen that many economists now identify

government policies for full employment as the cause; and this can certainly be said for the Newly Industrialising Countries.

Why then did governments turn from action to maintain full employment to action against inflation as their first priority as we saw earlier the Clare Group and UNCTAD believed they had done? The alarm signal was clearly the oil price hike in the 1970s, but the problem for owners of capital preceded that. Long years of full employment had given considerable power to the trade unions and at the same time the opportunity for large scale capital to concentrate. The combination of employers and workers in monopolistic situations made it all too easy for bargains between them to be settled by raising prices all round. Monetarism was really a device for protecting the value of money for those who had it. The defence of money took precedence over the increase of output and the maintenance of employment. Unemployment, as a British finance minister put it, was a price worth paying for reducing inflation.

Government spending was then cut back to reduce the pressure of demand and check the growth of government borrowing and so bring down interest rates. High levels of unemployment combined with a direct attack on the rights of trade unions succeeded in bringing down the pressure for wage increases which were seen as a major cause of rising prices, although the oil price hike had been the main cause. Reduced wages created still more unemployment and greatly impaired the capacity of trade unions to resist the attack on them. It is hardly possible, however, that trade union resistance would have been so gravely weakened without the insistent argument through all the media of information that government spending was excessive, taxes were too high and both must be brought down. The fact was that the whole range of media channels were in the hands of a small number of very large owners and their profits were dependent on the revenue from advertising the products of ever larger companies. Offending them by challenging monetarist policies became impossible. Any challenge, they believed, would bring back trade union power.

The Eclipse of Alternatives

The media are still a two-way channel and it has to be explained why the great mass of the people came to swallow arguments for accepting mass unemployment, from which they themselves were suffering or feared that they might suffer. This brings us to the core of the matter - that it appeared increasingly to most people that in Mrs Thatcher's famous phrase - TINA: There Is No Alternative. There were on the Left seemingly bits of an alternative - special issue campaigns, for the unemployed, for pensioners, for health, for housing, for state education, for public transport, for single parents, for equal opportunities and against racial discrimination, for the protection of the environment and conservation of energy. But it was not clear to people how these were to be knotted together in a coherent programme of social advance. So the lack of an alternative to the current working of the capitalist system led to each of these issues being pursued separately within the system.

The assumption that there was no alternative to the capitalist market was reinforced by the absorption of almost the whole of the academic world in the monetarist model. This was only in part a matter of conviction, but even more of convenience. The cuts in government spending affected universities just as much as other public institutions. Scholars found that there was money for research only in certain directions and increasingly they had to spend time looking for funding from private sources, that is to say from private business, for their research. Nearly all the research into growing inequality in the UK had to be funded by a religious (Quaker) charity, the Rowntree Trust.

The overwhelming influence of monetarist doctrine and the shortage of funding for research meant that little or no work was done on alternative models of political economy. The Conference of Socialist Economists succeeded in the UK in keeping alive an alternative view to the prevailing orthodoxy, but the influence of a few hundred members publishing a quarterly journal, holding an annual conference and occasional workshops was not likely to be large. The miracle was that the CSE kept going without any outside grant in the face of the massed cohorts of the Establishment schools and journals. It is a matter of some importance that the number of young scholars attending the last two years CSE conferences has considerably increased.

The greatest obstacle to belief among the general public in an alternative model was of course the decline and finally the collapse of the Soviet Union. So long as the Soviet system was seen to offer an alternative to capitalism, and one where there was no unemployment, it presented a continual challenge to capitalist politicians. Governments in capitalist countries were forced to do what they could to maintain full employment. When this prospect disappeared the obligation ceased. However disastrous the final years of the Soviet Union may have been for its people locked into an arms race that swallowed up more and more of the country's resources, and however grotesquely inadequate the democratic institutions for bringing governments to account, the successes of a planned economy in raising a Third World country to the level of the great industrial powers and then in recovering from a war of total destruction, had to be recognised. Indeed for a time these successes were regarded so seriously that immense resources were devoted by the United States and the governments of other capitalist countries to outdoing the Soviet's military might.

Some have argued that it was the permanent war economy of the United States that for long maintained high levels of employment there and elsewhere in the capitalist world. In fact the growth of non-military public expenditure exceeded the growth of military expenditure except during the last years of the Viet Nam war, and then the pressure on US resources contributed very largely to the emergence of inflation as a main preoccupation of government. There can be no doubt, however, that the "military-industrial complex" in the US, as President Eisenhower called it, has been the driving force of the US economy, and the world-wide military hegemony of the United States has enabled it to run a continuing deficit, which has maintained high levels of employment.

In the United States and in the UK, where the strength of local Communist parties was negligible, government fears of the effect of rising unemployment were not overwhelming. The regular trade cycle of boom and slump could be allowed to result in an actual cut back in output and to raise the rate of unemployment by several percentage points. It was far otherwise in France or Italy or Belgium where very large Communist Parties existed, or in Germany where the memory of a large Communist Party remained. There the trade cycle could not be allowed to result in any actual slump, only a lower rate of growth, and such a cut back with mass unemployment was in fact always prevented - that is, until the 1990s. No other pressures upon governments - from strikes and demonstrations and from the breakdown of law and order - seem to have the same urgency.

What is the Alternative?

It should not, however, be assumed too quickly that the demonstrations and strikes in France and Germany and elsewhere against the cuts in welfare to meet the Maastricht criteria have no effect on governments. There is once more a mood of resistance among working people. The strikes of the railwaymen and the Post Office workers in the UK - two of the most responsible and respectable groups of workers - provide further evidence; and there are similar movements in Finland and Spain and elsewhere. What all these movements lack is international coordination, a clear alternative programme and one which links full employment with environmental concerns. The European Full Employment Appeal marks the beginning of the necessary coordination. It is a pointer of great importance that both the ICFTU and the European TUC should have given official support to the Appeal and that the most wholehearted support came from members of the Green Parties as well as from a wide range of Socialist groups.

Coordination on a European scale of actions for full employment is essential if separate national movements are not to be set one against each other. The big transnational companies seek to gain by dividing and conquering the separate movements of workers, and even the separate nation-state governments. Such companies have no difficulty in developing a single strategy, but for socialists, environmentalists, feminists and other protest groups to come together is expensive in time and money since all such organisations are based on voluntary contributions. The European Parliament has a crucial role to play here in helping the organisation and hosting of such gatherings, as was shown in the Arms Conversion meeting, the Pensioners' Parliament, the Conference of the Disabled and similar occasions. But the Parliament itself, if it is to be an effective force for coordinating social change, will have to be enabled to make up the very real democratic deficit from which it suffers. The worst of all parliaments, it is no more than what its name implies - a talking shop.

In seeking to reestablish full employment, it is quite essential that proposals should be developed jointly and in common, and especially proposals for the redistribution of working time between those who today involuntarily work excessive hours and those who involuntarily have no work. Otherwise, all attempts in individual companies or states to make changes will come up against competitive cost cutting. This is

not to say that action at local and state level will not be essential if anything is to be changed, but that they will need some common framework at a higher level. Moreover actions on a European scale will need to be more widely coordinated with action in other industrialised and industrialising countries. A common approach from Europe would make possible a much wider international agreement on hours of work as well as on conditions of labour.

The disadvantages of increasing production costs that are often raised against any reduction in hours of work can be overcome by separating labour time and capital plant time, in effect by job sharing. This has been recognised by the European Commission in its advocacy of shift work arrangements to decouple capital hours from labour hours as an element in a general policy of state encouragement of a more labour-intensive growth process in opposition to normal market directed investment decisions (see European Commission DGII Growth Employment and Employment Intensive Growth of September 1995). Introducing a scheme for reducing hours of work would, however, require some financial input from the public purse, to make up for the initial higher costs of production and loss of wages of overtime workers.

A report on this question prepared in 1995 for the European Parliament by Michel Rocard, one-time prime minister of France, proposed a system of compensation from resources currently used by governments for the maintenance of the unemployed (see Michel Rocard MEP, "Reducing Working Time", European Labour Forum, no. 17, summer 1996, pp. 30-34). There are limits to the results of such a programme of work sharing in the capital-intensive sector. To be effective in creating new jobs, it would need to be combined with government measures to slow down the growth of capital intensive production by switching the incidence of taxation from labour to capital and especially to the use of energy resources, and with direct government spending on labour-intensive activities. Energy conservation and other environmental considerations thus go together naturally with measures to reestablish full employment.

This point was made most effectively by Jacques Delors in a 1996 working document for the Party of European Socialists, entitled 'A New Model of Development'. And alongside this it is necessary to read the Schiedemeyer report on development of the Third Sector, as the voluntary and cooperative sector of work is now described. "We must avoid the false argument", Delors wrote, "that environmental protection and jobs creation are incompatible. Both experience and research have shown that the two are linked in the medium term and inseparable in the long term." Delors instanced the wide range of largely labour-intensive jobs required in heat conservation measures in houses, in tree planting and other action against environmental degradation, in waste recycling, and added that "environmental losses suffered by the industrialised countries due to environmental damage are higher than the annual growth of the GDP", warning that "if we were to fail to develop 'lean technologies' now, we should forfeit our lead in a market which is set to grow by 50% by the year 2000." Delors made a special appeal for recognition of the fatal results of imposing heavy taxes on labour but none on the use of natural resources: "Social

democrats should in particular reconsider the concept of a tax on carbon emissions the proceeds of which would make it possible to reduce the statutory contributions payable in respect of low paid workers."

A major switch in the incidence of taxation and of public spending was already envisaged in the EU Commission 1993 Report, Growth, Competitiveness, Employment, comprising both a switch from taxes on labour to capital taxes and of public spending through state institutions to the voluntary, so-called "third sector", as proposed in the Schiedemayer report. Public acceptance of this or of any other proposal for changing the tax structure and equally for increasing or rechanneling public spending, however, implies the formulation of what Delors rightly refers to as a "new model of development" and then of canvassing support for it. At the heart of this must be the articulation of a new relationship between central planning and local delivery and the extension of democratic controls at both ends. Delors insisted in his paper that actions to be taken by the member governments of the European Union would require planning - joint planning - and could not be left to the market. This leaves us with the key question of the mix of planning and the market in democratic socialism which was being widely debated in the late 1960s and needs urgently to be reexamined.

In Defence of Planning

The criticism of state planning has been not only that it has been untransparent and unaccountable to democratic processes but also that too much of the detail has been centralised. Some central allocation of resources is essential if the tendency for wealth to accumulate in certain regions and among certain groups of persons is to be offset by redistributive mechanisms. The old problem of discovering the value added by labour in different enterprises and localities can now be solved without difficulty by the use of computers, provided that the necessary data is made available by each enterprise. To take an example, the State of California in the United States has been able to discover the local proportion of the total output value added for most of the transnational companies operating in the state and can then levy taxes on each company on the basis of that share in its world-wide profits. Such companies cannot then so easily evade taxes by transfer pricing to shift profits to the country with the lowest tax rates.

Much more can now be done to open up what was always concealed in the pricing systems of both capitalist and supposedly communist economies concerning the true value added by labour and the resource costs properly to be assigned to enterprises and localities. An attempt was made to do this in the Yugoslav system of self-management, but without the open discussion of the results in resource allocation which would have given it legitimacy. Paul Schofield and Allin Cottrell in their book 'Towards a New Socialism' have shown how central planning by nation states or federations of states can be made open and democratic through the use of computerised models of the economy, and through simple explanations of what they show.

If information is made widely available not only on calculations of value added in each location and enterprise but also on energy costs and environmental damage, then taxation can be more effectively directed to ensure more sustainable development. Delors' proposal of a carbon tax is only one aspect of the requirement that economic and social development should not only be equitable but sustainable. Until we know what the costs of production are not only in terms of labour and capital but in terms of resource use, informed decisions cannot be made about resource uses and allocations. This means a quite radical move from the current preoccupation with economic growth in terms of increased labour productivity to a more complex assessment of an increase in sustainable economic welfare.

It is a very important political development that some thirty non-governmental organisations in the UK have come together to make a statement on the dangers inherent in the growth path now being universally pursued and the close connection between this and the failure to find work for a large part of the population. They have called themselves the 'Real World coalition' and as well as denouncing in the strongest terms both our current "no holds-barred growth models", dangerous exercise of military muscle and dependence on what they call "our antediluvian democracy", they have pointed the direction for the answers in: "putting the task of meeting human needs and respecting our international obligations above today's unthinking obeisance to short-term unaccountable market forces, and about putting solidarity, social cohesion and a concern for future generations above today's mean-minded individualism ..." They conclude that "there can be no long term protection for the environment without reducing and finally eradicating poverty", and they emphasise that "unemployment is the principal cause of poverty".

As with many of the statements now being made in Britain today by New Labour, the rhetoric appears to be stronger than the indications of actual alternative practice, but the emphasis on tackling unemployment, poverty and environmental degradation through social provision rather than market forces is a welcome change for socialists from New Labour's commitment to the dynamic competitive market. It is not enough, however, for the Real World consortium to embrace the ideas of Charter 88 for a written constitution for the UK and for proportional representation in Elections. Most European nations have written constitutions and PR, but have followed the same economic growth path and have suffered from rising unemployment and worsening inequalities. What is exceptional in the UK is the continuing feudal oath of loyalty of the government, the civil service, the armed forces and secret services to the crown and not to Parliament. This remains a major obstacle to the realisation of any true democracy.

We have to conclude that to challenge the existing mind-set of both governments and people, socialists will have to offer not only an alternative model of sustainable economic development, but also some quite new forms of democratic control. Given the necessity for decisions on resource allocation, to be made in the most democratic manner possible at a central point, production of goods and delivery of services can be decentralised on the principle of subsidiarity. This cannot simply mean devolution to lower levels of elected government; it must mean the allocation of pub-

lic resources also to non-governmental organisations - voluntary bodies, cooperatives, community associations. For many years in Britain adult education provision was financed through what were called "responsible bodies", subject to annual reports and inspection. Today housing associations and many other local caring and development groups receive state finance. This so called "Third Sector" of the economy is growing. As demand for labour in production declines, there will be the opportunity and the necessity for it to grow much further. But it has to be emphasised that this will need to be within a framework, not of market competition, but of planned cooperation. Such a radical change in the framework of economic activity implies a major challenge to the dictates of the capitalist system of accumulation. It was argued earlier that the pressure which had forced capitalist governments to adopt measures of income redistribution and expanded state expenditure to maintain full employment had been their fear of the attraction of the Soviet alternative. Where this had encouraged the growth of large Communist parties, the fear was particularly strongly felt. To replace that fear by a similar fear of social unrest, the breakdown of law and order, terrorism and even civil war does not appear likely to be an effective option for socialists. That way lies the alternative of fascism and other forms of populist authoritarian rule, which comprise "the others waiting in the wings" to which Mr Kapstein alluded. The fear of environmental degradation, of an eroding ozone layer and global warming, of city streets grid locked with cars and rising levels of asthma and nervous tension might well have a more positive influence, but it may seem rather long term and escapable for those who can live on the Bahamas or on off-shore Australian islands and manage the world's production including the media by distant communication.

It seems more likely that we shall have, whether as humanists or as Christians, to revive and to proclaim the moral appeal of our beliefs, not just in rhetoric but in hard proposals for challenging the power of capital and liberating the people. It is nothing less than a matter of human survival that the instinct of cooperation will have to override the instinct of competition, which capitalism had raised to such extreme limits. The matter for discussion is the definition of proposals for forms of cooperation. They will need to be different in different countries and different regions, reflecting their different cultures and historical experiences. Only from successful efforts at local cooperation to achieve more humane solutions to our local problems will the confidence be gained to tackle much larger issues, but at the same time action at the national and international level is essential if resources are to be marshalled to counter the polarising tendencies of capital accumulation. The spreading plague of unemployment will only be halted by initiatives requiring great courage and high imagination, but halting and reversing its spread is the supreme task of our times.

References

- Brown, Michael Barratt: *Models in Political Economy*, (Penguin revised edition 1995).
- Clare Group, J.R. Sargent (ed.): "Roads to Full Employment", *National Institute Economic Review* 1/95.
- Coates, Ken and Stuart Holland: *Full Employment for Europe*, (Spokesman 1995).
- Coates, Ken; Stuart Holland and Michael Barratt Brown: *Dear Commissioner*, (Spokesman 1996).
- Coates, Ken et al.: *Full Employment: A European Appeal*, (available from Bertrand Russell House, Gamble Street, Nottingham NB7 4ET, England).
- Cockshott, Paul and Allin Cottrell: *Towards a New Socialism*, (Spokesman 1993).
- Delors, Jacques: *A New Model of Development*, (European Socialists 1996).
- European Commission, *European Social Policy: Options for the Union*, November 1993.
- European Commission, *Growth, Competitiveness, Employment*, December 1993.
- European Commission, *Employment in Europe 1995*, July 1995.
- European Commission (DGII), *The Economic Situation in the European Union*, November 1995.
- Galbraith, J. Kenneth: *The Age of Contentment*, (Penguin 1993).
- Hutton, Will: *The State We're In*, (Cape 1995).
- Kapstein, Ethan B.: "Workers and the World Economy", *Foreign Affairs*, summer 1996.
- Real World Coalition (ed. Michael Jacobs): *The Politics of the Real World: Meeting the New Century*, (Earthscan 1996).
- Rifkin, Jeremy: *The End of Work: The Decline of the Global Labour Force and the Dawn of the Post-Market Era*, (Putnam 1995).
- Rocard, Michel: "A Reduction in Working Hours: A Report to the European Parliament", made in 1995, published in *European Labour Forum*, Summer 1996.
- UNCTAD: *Trade and Development Report for 1995*, UN 1995.

Frieder Otto Wolf¹

Green alternatives for Europe? Transnational democracy in the post-fordist transition crisis

The following reflections are partly self-critical.² They are, mainly, part of a practical work in process - without, however, trying to imply that political practice has its own instruments of analysis and explanation. It is an attempt to get my bearings right, as a green European politician, using the kind of intellectual instruments I have found at hand from the more general theoretical debate.

A remark on method

It is always risky to compare. Differences have always existed, and may be used, in an idiographic perspective³, to argue incomparability. This is true for historical comparison as well as for any comparison between different political traditions and institutions. Yet, with a view to action, historical and still, in the present phase of history, transnational comparison is unavoidable. We should not allow ourselves to be trapped by the false dilemma of either resorting to essentialism, a priori constructions, and therefore dogmatism, or, in a relativistic vein, restricting ourselves to a kind of symbolic "identity politics", which is unable to translate itself into any kind of strategy, at best sticking to what seems immediately "realistic" with reference to individual, specified situations. Therefore, we have to opt ever and again for the creative effort of forging historically and empirically relevant concepts by submitting our experiences to a comparative perspective which goes beyond the specificities encountered by the practice of each individual.

Moreover, if I am correct in assuming that the option of overcoming the "modern bourgeois society based on the capitalist mode of production" is not, in this historical moment, a possible object of any political practice, but, very well, a necessary object of theoretical enquiry and elaboration, my discussion has to concentrate on the strategic political options which are open, and which may be opened, within the politics of this modern bourgeois society. Therefore, anti-capitalism has to come into my argument as a collateral dimension, not as a constitutive objective, of any really possible political project.⁴ This assumption is, of course, if we do accept the evi-

1 *Frieder Otto Wolf* is Member of European Parliament/Green Fraction.

2 Referring back to the collective essay on "Green alternatives for Europe" that were published or circulated in a number of European countries between 1989 and 1992.

3 The old distinction between the "idiographic" description of an individual as such, and the "nomologic" explanation of a more generalized sequence of events is immediately politically relevant; historicism and relativism imply a political option in favour of identity politics, and against any generalizeable strategy of emancipation, which has always to refer to some universality of its principles.

4 In other words, of common usage in an important tradition in the labour movement, this amounts to the thesis that there is actually no "anti-opportunist" option of practical politics. There just is a choice between a certain variety of "strategically opportunist" projects (which accept the basis and framework of the capitalist mode of production as something forever beyond the reach of practical politics), and a consciously "tactical opportunism" which accepts necessary compromises with reality, without forgetting about the need for the creation of the conditions for a reopening of the real possibility of a politics of

dence which argues for conceiving the present historical situation as one of the great structural crises of modern times, giving us already one basic general characteristic of this crisis: It is not one of the revolutionary crises, comparable to the crisis of the 1910s, which lead not only to an imperialist war between competing models of crisis resolution bidding for world hegemony, but also to a series of revolutions, including the Russian October Revolution which posed the quite real problem of starting a process of socialist transformation, definitively overcoming "capitalism"⁵ or to the crisis of the 1848, which helped to shape the first socialist/communist revolutionary projects proposing to go beyond "modern bourgeois society".⁶ It is much more comparable to the crisis of the 1860s and 1890s⁷ which have been overcome by a pluralizing modernization of the international regime of the hegemonic European states, including the ascent of Prussian Germany and of Savoyan Italy to the status of a nation state, thus ushering in the period of "modern imperialism"⁸, as well as the - still precarious - advent of the labour movement as a political and social subject on the internal scene of these same states, shaping the first elements of modern "social security".⁹

Global politics in the post-fordist transition crisis

The global situation since the 1960s has developed into a post-Fordist transition crisis, that is, a structural crisis of the world economy linked to the process of struggling for a way out of Fordist into a new global model of development (and not yet *finding* such a new configuration of accumulation and regulation processes, transnationally as well as within the remaining macro-regional, national, regional, and local political and economic areas). The new social movements - especially feminist, ecological, pacifist, and (to some degree) regionalist - were reacting to specific aspects of this structural crisis, conceiving them as a necessity, and chance, of transformation. The old social movements took, to say the least, a very long time only to begin to realize the crisis of the Fordist paradigm, which had been profoundly

transformation which will lead our societies beyond what the post-marxian tradition has become accustomed to refer to simply as "capitalism".

5 The crisis of the 1930s has, certainly, presented a less open situation - the difficult questions being, whether a socialist transformation has really been a perspective in one of the metropolitan centres fighting for world hegemony: The Soviet Union under Stalin was making this claim officially, which was echoed by its Trotskyite opposition, talking about a "deformed workers' state" capable of being brought back to the track of socialist transition, the German KPD has in its majority been expecting a revolutionary outcome of the crisis in Germany, even after the Nazis had taken over state power, retrospectively some authors, notably Tronti, have seen an autonomous revolutionary potential in the new American labour movement of the CIO.

6 There have been, I think, retrospectively, at least two such projects, the one formulated, provisionally, by the Communist Manifesto of Marx and Engels, and the one incorporated by the Anarchist tradition of the radical workers' movement.

7 It would certainly be interesting to analyze how far this continuity of problematics over two "greater crises" has contributed to reinforcing the elements of a "continuist" and rather determinist view of history among the intellectuals of the emerging workers' movement.

8 First comprehensively analyzed by Hobson, on whom Lenin was heavily relying in his sketchy essay which was, later on, dogmatized as a corner-stone of "Marxism-Leninism".

9 Which has been somewhat obscured by the polemics against reformist "opportunism" within the German Social Democracy, but brought out clearly, on an international scale, by historical social policy research.

adopted by themselves, although in reformulated versions - as a foundation of a redistributive, but deactivating "welfare state", or as a model for technocratically modernizing a state economy that was supposed to operate a socialist transition.

The green movement which was politically linked to the new social movements was, in this situation, bound to fall into a number of illusions. These were mainly linked to its inability to clearly specify and to situate the crisis it was confronting within the history of modern bourgeois society, with its series of changing historically dominant models of development. The strategically decisive task of "translating" the universalistic elements of a "crisis of the human species" (according to the green diagnosis) into a specific element of the still evolving post-Fordist transition crisis was not even seen as such. This can be shown in a number of falsely immediate and overgeneralized claims the greens were taking up, as it were in an "abstract" radicalism, the best justification of which lay in the incapacity of other political forces even to admit the real problems the Greens were articulating, although in a distorted way.

The *Fordist* model of development had been based on cheap energy and raw materials, as well as non-costed dumping spaces, (we could talk about "shellism" here), a systematic usage of labour power in a highly organized mass production ("taylorism"), and mass consumption by the workers' family units, upheld by gender biased income policies, redistributive, work-based social security systems, and marketing ("fordism" in a more restricted sense). Its crisis concerned all of these dimensions, the reckless usage made of resources, the *robotization* of human labour, and the disciplinary *normalization* implied by the workings of the fordist "welfare state" cum "mass consumption society".

Elements of a green critique of fordism

The greens got started in all of them, too: they were "anti-shellist" in their debate on the limits of growth, "anti-taylorist" in their debates on the liberation from work, and "anti-fordist" in their discussions on need vs. greed, on basic income, and on the quality of life and health.

In retrospect, from the point of view of a maybe matured green party - which has overcome at least some of these "Kinderkrankheiten", of "ecological immediatism" - however, it is to be stressed that there has been a substantial real core in all of these problematic articulations. If we try to translate its main elements into a more specific perspective of post-fordist transition, they give us some basic orientations for the articulation of at least a possible alternative model that may provide a way out of the present crisis of transition, by overcoming the blockades which have so far prevented any of the competing options to prevail.

This is true, I think, for all the major demands the greens have been starting with:

- Although the idea of a steady-state or cyclical economy, without any kind of growth, is at least systematically incompatible with the very mechanism of capitalist accumulation as such, the green critique of a growth that does not fully take into account its effects on the ecological conditions of the survival of the human,

as well as of other species on this planet furnishes us with a necessary criterion to which any sustainable way out of the present crisis of transition will have to obey - to be connected to a physical reduction in the use of energy, raw materials, and dumping space. Even if an eco-social conversion will not yield a positive sum in terms of income or employment for capital, as well as for dependent labour, it still constitutes a necessary next step - if humanity should not dig itself ever deeper into a blind alley of trying to allocate the ecological problems to poor and marginalized regions and peoples, while trying to protect the more privileged ones.

- Although the idea of a liberation from labour is an illusion, most radically from a consciously ecological, as well as from a feminist point of view, the idea of freeing dependent labour from the fetters of taylorism - in all of its variants, including its secondary, tertiary and "quartary" forms (in sub-contracting sweat-shops, in feminized service sectors, respectively in specialized semi-independent services, or in unpaid work necessary for the individual reproduction of the work force) - is an essential and attractive one, posing the necessity of a more generalized politics of labour - its status and its conditions - as a dimension of any strategy of transition.
- Although the ideas of an individualized, gender-neutral autosufficiency, of a basic income for each individual member of society independent from its contribution, and of a new self-controlling consumer-sovereignty, based on individual and collective needs and health considerations, instead of a continuous expansion and differentiation of mass consumption, are certainly debatable and interesting elements of any alternative society in the abstract, their implementation within a society based on capitalist accumulation is especially difficult to envisage, and would presuppose the lifting of a number of ambiguities p. ex. in the very concepts of need and health. And yet, the transition to new models of gender neutral wage income definition, of a basic level of social security for all members of society, and to a new, differentiated, and self-controlled model of mass consumption will constitute key problems of any realistic transition strategy.

Variants of fordism

The process however of, as it were, breaking initial, far-sweeping green ideas down into a specified reality, in order to make them capable of serving as a basis of real, strategic interventions, does not yet end here. In historical reality, "fordism" has existed in the form of a configuration of variants, linked together by a situation of relative hegemony of the US type over all others, which have, however, at their respective places within that hierarchy, conserved an important relative specificity and autonomy. In order to simplify as much, as possible, I refer here to two aspects to characterize those variants: to the decisive arenas of industrial relations, i.e. to the societal levels on which binding class compromises between capital and labour are stabilized, on the one, and to something as vague, I am afraid, as the dominant element of the *political culture* of the respective society, on the other hand.

This gives us four basic variants¹⁰ of the classical "fordist" model of development:

- a) the US-model, which has been marked by a combination of "goldbricking" (i.e. the main level of class compromise and primary class confrontation was the shop-floor, in the form of individuals or small, exclusive groups¹¹ who develop a specific controlling behaviour of the workers within the very production process), and a socio-political culture of "rugged individualism";
- b) the Japanese model, which seems to have been made up by a combination of trilaterally coordinated decisions on the strategy of leading firms, with a strong integration of the employees into the firm structures, and a general socio-political pattern of behaviour framed on the moulds of family authority;
- c) the German model, which was characterized by a strongly sectoralist "social partnership" (where branch trade unions negotiated deals with branch employers' organizations, in a spirit of subalternate acceptance of the overall employers' strategy) in combination with a general socio-political climate of stressing (work) discipline and (professional) cooperation;
- d) the Latin European model, which has offered (rather different) variants of a trilateral integration on the national level under state hegemony, with a low degree especially of trade union autonomy, in which nationalized industries and banks have to play a strategical role. This is, then, complemented by different configurations and strength of a strongly official "republican" political culture, stressing the importance of rule compliance over pragmatic effectiveness, with an "unofficial" undercurrent of church and family values;¹²
- e) the Scandinavian model, for which it has been constitutive that bilateral corporatist integration took place on a national level within "civil society" (with an autonomous negotiation process between national employers' organizations and national trade unions), combined with a socio-political culture which may be called, I think, democratic collectivism, with a strong motivation to achieve a voluntary kind of consensus and conformity;

Green movements and fordism

The salient point now, for our problems, is that these different models dissolve in different ways, constituting different paths of crisis development. What is even more important for our discussion here, they also have given rise to different configura-

10 For a more complex description of the present situation cf. Leborgne/Lipietz (1996): Postfordistische Politikmuster im globalen Vergleich; in: *Das Argument*, 38 Jg., Heft 5/6, S. 697-712.

11 The "closed-shop"-practices emerging in central factories of the high days of American fordism have to be seen as a specific form of consolidation of such individualist gold-bricking practices rather than as a transition to a japanese type of "firm level corporatism".

12 The important differences between different examples of Latin European Fordism are, of course, partly due to the relative position of the respective countries in the centre-periphery-hierarchy. It seems to be useful, however, also to consider the varying mix between official, state centred political culture, political clientelism, and catholic politics prevailing, e.g. in France, Italy, and Spain.

tions of criticism and protest. Consequently they offer very different starting points and *angles of attack* to green political movements or parties¹³.

Whereas in a society of rugged individualism the weakness of the common political institutions and the specific character of production controlling behaviour will constitute a double difficulty for the greens to grow beyond a scattered one-point movement of pioneering, strong-minded dissidents, mainly active in self-organization for consumerist lobbying and *life-reform*, and failing to make any links with "production politics" at all, the situation is far more interesting for green movements in the German and in the Scandinavian cases, where strong political institutions upheld by general democratic consensus, or by professional respect for its specialists, are combined with strong trade unions which may serve the double role as an unavoidable competitor and as a possible ally in mass mobilization on sectoral or national level. The threshold however for the emergence of pioneering green groups is relatively high in such countries, due to the authoritarianism or conformism which marks them. The Japanese model seems to combine the negative implications of both competing models: the difficulty of being a Japanese dissident negatively combines against them with the deep cleavage separating the exclusive circle of the big firm - as a kind of competing *big family* - from the society at large, which prevents any reaching of emerging green politics into the "politics of production" which offer a decisive *arena* to any kind of political strategy in such a transition period.

The European Community in a fordist perspective

The European Community¹⁴ has been traversed in a very remarkable way by these differences, starting out explicitly as a rather statist compromise between the Latin European and the German model, mediated by the BENELUX countries, taking then an important functionalist turn, giving the preference to market lead integration processes over the politics of integration. This turn had made it possible, in a time of still continuing general economic expansion to accommodate competing models, which were incompatible only in the long run, without approaching a decisive confrontation between the different strategies of European integration that they imply. This development lead to the dissolution of the EFTA, partly into the EC, to the Southern enlargement, and the Northern enlargement of the EC. The relative slowdown of further development ("Eurosclerosis") which had been the price to be paid for this strategy of leaving central decisions suspended *sine die* was only overcome when the EC level was discovered as a potentially forceful arena of common crisis management strategies applicable, although with different impacts, to all of the variants of fordism present within the community: The project of the single market, combining the prin-

¹³ The really important question of the emergence of a green party in a certain country or political system cannot be satisfactorily answered without also taking into account the question of the specific reproduction mechanisms of the political system, including its basic electoral mechanisms. Yet, even on a movement level, there is a real "difference of chances" for green parties in countries near to one of the different basic variants of fordism.

¹⁴ I use this designation to refer, in this context, indiscriminately, to the "European Economic Community" of 1957, the European Communities" that have been developed on its basis, and to the post-Maastricht "European Union".

ciple of mutual recognition (as a forceful tool of deregulation) with the fixing of a minimum political agenda (promising to everybody at least some elementary strategic decisions to be taken in a foreseeable future), has managed to establish a precarious compromise between the competing strategies of European integration, for which, however, the neoliberal conviction that in all variants of fordism the critical problem was "rigidity" (which had to be overcome by "flexibilisation") provided important common ground¹⁵ - which somewhat obscured the opposition between strategies of economic individualization and of negotiated integration, which continued to be rather marked in different EC countries.¹⁶

The green parties of the EC have been accompanying the latest phase of EC development, from 1984 (as GRAEL within the Rainbow group) resp. from 1989 (as Green Group). They still have some difficulty of finding a common European strategy, oscillating to some degree, between a general critique of the EC as an agency of a fordist growth strategy without any real solidarity (or a neoliberal variant of it), and a strong support for the EC as an area of regulation where deeply felt shortcomings of the respective national political spaces can be overcome.

15 This common ground has been articulated in a most artful way by the Delors White Paper of the European Commission on "Growth, Competitiveness, and Employment" of 1993. Although it is possible to extract a neoliberal dimension from it, this could only be done by neglecting important counterbalancing, statist and technocratic, dimensions of it, which extend to include democratic, ecological and feminist concerns among its supporters. Trying to reduce this compromise paper to a neo-liberal, or a social-democratic, manifesto would, I think, be missing its central point: that of trying to articulate, and to continue, a precarious compromise between countervailing elements, projects, and strategies, in order to open a viable path for political action for a given set of political agents.

16 Lipietz has argued to the effect that in the decade 1985-1995 despite of common neoliberal rhetoric the individualistic variants have clearly been the losers in comparison with their integrationist counterparts. It may be argued that some of these effects have been due also to the more active role of the *integrationist* states in the dimension of modernizing education, research, as well as different kinds of infrastructures, and in their ability to back up and to muster *their* national *global player* TNCs within their own national strategies of economic cooperation and trade.



Währungsunion: Neuer Schwung für Europa?

Die Einführung einer einheitlichen Währung in mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) zum 1. Januar 1999 scheint beschlossene Sache zu sein. Der Europäische Rat (Rat der Staats- und Regierungschefs der EU und zugleich oberstes Entscheidungsgremium) hat auf seinem Treffen in Dublin am 13. und 14. Dezember 1996 formell beschlossen, daß die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, deren zentraler Bestandteil die Einführung des "Euro" sein wird, am 1. Januar 1999 beginnt. Dabei sollen, so der Beschluß, die im Vertrag von Maastricht niedergelegten Konvergenzkriterien, der Zeitplan, die Verfahren sowie die Bestimmungen der verschiedenen Protokolle Anwendung finden.²

Doch obwohl der Rat und die nationalen Regierungen damit das Ende aller Debatten um die Währungsunion kommen sehen und glauben, spätestens mit dem in Dublin verabschiedeten Stabilitätspakt einen Schlußstrich gezogen zu haben, wollen die Zweifel und Diskussionen über die Währungsunion nicht verstummen. Das Spektrum der kritischen Stimmen reicht dabei von konservativen Banken- und Wirtschaftskreisen³ bis zu einem nur lose organisierten Kreis von kritischen Wirtschaftswissenschaftlern, kirchliche Organisationen oder "Dissidenten" und kleineren Parteien in den Parlamenten (im Europaparlament etwa die Grünen und die Vereinigte Linke). Die Argumente der Kritiker sind so bunt wie die politische Herkunft ihrer Exponenten. Aber selbst innerhalb des kritischen, grün-alternativen "Lagers" gibt es heftige Kontroversen über eine Währungsunion à la Maastricht und deren politische und ökonomische Konsequenzen. Worum also geht es?

Der Weg zum Euro

Am 7. Februar 1992 wurde der Vertrag von Maastricht unterzeichnet, der mit dem Übergang von der Europäischen Gemeinschaft (EG) zur Europäischen Union (EU) eine weitgehende Neuregelung der Rechtsgrundlage der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten vornahm. In Deutschland ist "der Vertrag" am 2. Dezember 1992 vom Bundestag und am 8. Dezember vom Bundesrat ratifiziert worden. Das Bundesver-

¹ *Joachim Denkinger* is staff member of the Green Fraction/MEP.

² Nach Art. 109j Abs.2 des EU Vertrages mußte der Europäische Rat bis Ende 1996 prüfen, ob eine Mehrheit der Mitgliedstaaten die für eine einheitliche Währung notwendigen Voraussetzungen erfüllt, was einen Beginn der Währungsunion bereits ab 1997 ermöglicht hätte. Da die Staats- und Regierungschefs feststellen mußten, daß 1996 keine Mehrheit die erforderlichen Voraussetzungen für die dritte Stufe erfüllte, wurde der Beginn der einheitlichen Währung automatisch auf den o.g., (nach herrschender Interpretation) letztmöglichen, Termin festgelegt.

³ Ein Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit ist etwa der Leitartikel der Wirtschaftswoche vom 19. Dezember 1996, in dem der Chefredakteur meint, daß "wer die Wirklichkeit nicht nur selektiv wahrnimmt, der spürt, daß gut ein Jahr vor der endgültigen Entscheidung das in Maastricht auf den Weg gebrachte Projekt allen Durchhalteparolen zum Trotz gefährlich ins Rutschen kommt." Und er zitiert Lord Ralf Dahrendorf, der schon vor einem Jahr prophezeit habe, daß "wenn die Währungsunion platzt, es in Europa eine große Erleichterung geben wird". Die Zahl derer, die erleichtert wären, so der Chefredakteur resümierend, "wächst von Tag zu Tag - nicht nur in Frankreich".

fassungsgericht hat die Ratifizierung in seiner Entscheidung vom 12. Oktober 1993 bestätigt. In allen (damaligen) EU-Mitgliedstaaten ist der Vertrag zum 1. November 1993 in Kraft getreten. In der Neufassung des EG-Vertrages, die Bestandteil des Vertrags von Maastricht ist, bestimmen der Artikel 3a sowie die Artikel 105-109, daß in der EU eine einheitliche europäische Währung gelten soll. Der Beginn der Währungsunion - spätestens zum 1. Januar 1999 - wird auch als Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion bezeichnet. Die erste Stufe begann am 1. Juli 1990 mit verstärkter wirtschafts- und geldpolitischer Koordination, die zweite Stufe am 1. Januar 1994 mit der Bildung des europäischen Währungsinstituts und der gemeinsamen Überwachung der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Die Teilnahme an der Dritten Stufe ist laut Vertrag nur den Ländern möglich (und - mit Ausnahme Großbritanniens und Dänemarks, für die Sonderregelungen vereinbart wurden⁴ - zugleich verpflichtend), die einen hohen Grad an "Konvergenz" aufweisen (vgl. unten). In der ersten Jahreshälfte 1998 werden die teilnehmenden Länder bestimmt und deren Währungen am 1. Januar 1999 mit festen Umtauschkursen zueinander und zum Euro "unwiderruflich" fixiert.⁵ Die nationalen Währungen gelten fortan (bis zu ihrer vollständigen Ablösung durch den Euro im Jahre 2002) nur noch als "nationale Ausprägungen" des neuen, gemeinsamen Zahlungsmittels. Die Verantwortung für die Geldpolitik geht auf die (noch in 1998 zu gründende) Europäische Zentralbank über. Die ECU und das (alte) EWS hören damit auf zu existieren.

Die ECU und das EWS

Bislang gibt es in der EU eine sogenannte "Korbwährung", die ECU (European Currency Unit). Die ECU ist als ein Währungskorb definiert, der feste Anteile jeder einzelnen Mitgliedswährung enthält, wobei die Menge der im "Korb" befindlichen jeweiligen Landeswährung am wirtschaftlichen Gewicht des Mitgliedstaates orientiert ist. So ergibt sich der Wert einer ECU aus dem Wert aller am europäischen Währungsverbund teilnehmenden Währungen, wobei die DM mit etwa einem Drittel, der Französische Franc mit etwa einem Fünftel, der holländische Gulden mit etwa einem Zehntel usw. zu Buche schlagen. Alle teilnehmenden Währungen können gegeneinander (und natürlich gegenüber Drittstaaten) auf- und abgewertet werden. Allerdings gibt es Leitkurse für die einzelnen Währungen, die innerhalb des EWS

⁴ Die Ausnahmeregelungen sind in Protokoll Nr. 11 bzw. Nr. 12 des Vertrages festgelegt und bestimmen, daß die betreffenden Länder dem Rat vor dessen abschließender Beurteilung nach Artikel 109j, Abs. 2 mitteilen, ob sie den Übergang zur dritten Stufe beabsichtigen.

⁵ Die Wechselkurse der teilnehmenden Währungen untereinander und ihr Kurs zum Euro werden aufgrund eines einstimmigen Beschlusses des Finanzministerrates fixiert. Über die Methode, die dabei angewendet wird, gibt es noch keine Klarheit, gleichwohl ist sie von allerhöchster Bedeutung für die Wirtschaft und die Verbraucher. Erfolgt die Kursfixierung beispielsweise auf Stichtagsbasis (Tag vor Eintritt in die WU), so könnte ein zu diesem Zeitpunkt durch Sondereinflüsse verzerrter Wechselkurs einer Währung unwiderruflich festgeschrieben werden. Legt man dagegen einen Durchschnittskurs zugrunde (wofür vieles spricht), dann stellt sich die Frage, wie lange man die Referenzperiode wählt. Ist diese zu lange, dann könnte die tatsächliche aktuelle Stärke/Schwäche einer Währung falsch eingeschätzt werden und ebenfalls zur Fixierung wettbewerbsverzerrender Kurse führen. Hinzu kommt noch, daß zwischen der Entscheidung über die teilnehmenden Länder und der Fixierung der Wechselkurse mindestens ein halbes Jahr liegt, was Devisenhändlern ausreichend Zeit zu einer Spekulations-Rallye gegen einzelne Währungen läßt- ein Problem, für das bislang jeder Lösungsansatz fehlt.

(Europäisches Währungssystem) festgelegt werden. Das EWS, in dem ursprünglich relativ enge Bandbreiten für Wechselkursschwankungen festgeschrieben waren ($\pm 2,25\%$), wurde 1979 mit 8 Mitgliedsländern gestartet, so daß nach dem Beitritt von Spanien (1989), Großbritannien (Okt. 1990) und Portugal (April 1992) ein gutes Jahr lang schon fast von der Vorstufe einer stabilen europäischen Währung gesprochen werden konnte: Die Währungen von elf der damals zwölf Mitgliedstaaten waren durch festgelegte Leitkurse mit relativ geringen Schwankungsbreiten miteinander verbunden (nur die griechische Drachme blieb außen vor), und es gab seit 1987 keine "realignments" (Veränderung der Leitkurse) mehr. Doch die Ernüchterung folgte auf dem Fuße: Die Spekulation gegen Pfund und Lira wurden im September 1992 so stark, daß diese Währungen ihre Teilnahme am EWS aussetzen mußten. Weitere Erschütterungen (mehrmalige Abwertungen von Peseta und Escudo, Abwertung des irischen Punt) führten dazu, daß im August 1993 die engen Bandbreiten, innerhalb derer die einzelnen Währungen schwanken durften, auf $\pm 15\%$ angehoben (und damit versechsfacht) werden mußten. Seitdem ähnelt das EWS eher einem System freier Wechselkurse und hat mehrere realignments durchgemacht. So wurden im März 1995 die spanische Peseta und der portugiesische Escudo um 7% bzw. 3,5% abgewertet und das irische Punt und der französische Franc wiesen eine hohe Volatilität (Wechselkursschwankung) auf. In letzter Zeit haben sich die Währungsschwankungen beruhigt. Die italienische Lira ist Ende 1996 in den Wechselkursmechanismus zurückgekehrt und zwei der drei neuen Mitgliedstaaten der EU sind inzwischen ebenfalls Mitglieder im EWS: Österreich (seit März 1995) und Finnland (seit Sept. 1996). Damit nehmen 12 von den 15 Mitgliedstaaten der EU am EWS teil (außen vor sind Großbritannien, Schweden und Griechenland).

Doch von einem gemeinsamen Währungssystem (mit Leitkursen und einer möglichen Schwankungsbreite von 30%) bis zu einer Währungsunion ist es theoretisch und politisch-praktisch ein großer Schritt. Nicht nur fallen auch geringe Wechselkursänderungen als Ausgleich für unterschiedliche Inflationsraten oder Produktivitätsentwicklungen zwischen den teilnehmenden Ländern aus, sondern eine gemeinsame Währung ist auch notwendig mit einer einheitlichen Geldpolitik verbunden, die - nach allgemein geteilter Meinung - nur dann erfolgreich betrieben werden kann, wenn wesentliche wirtschaftliche Grunddaten innerhalb der Euro-Zone im Gleichklang sind. Aufschluß darüber sollen die im Maastrichter Vertrag niedergelegten "Konvergenzkriterien" geben, deren Geltung und Interpretation im Zentrum der Auseinandersetzung um die Währungsunion stehen.

Die Kriterien für die Teilnahme an der Währungsunion

Ob ein Land "fit" ist für die Teilnahme an der gemeinsamen Währung, wird vom Europäischen Rat auf Basis der im Vertrag (Art. 104c und 109j) und den entsprechenden Protokollen⁶ niedergelegten Kriterien Mitte 1998 entschieden. Die wichtigsten der vertraglich vereinbarten Bestimmungen für die "Euro-Qualifikation" sind:

⁶ Es sind dies das Protokoll Nr. 5 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit und das Protokoll Nr. 6 über die Konvergenzkriterien nach Art. 109j des Vertrages.

- eine Inflationsrate, die maximal 1,5 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der drei preisstabilsten Mitgliedsländer liegt;
- ein Niveau der langfristigen Zinsen, das max. 2 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der Zinssätze der drei preisstabilsten Länder liegt,
- eine stabile Währung, d.h. daß die nationale Währung keine großen "Spannungen" zu den Währungen anderer EU-Länder aufweist (nicht näher definiert),
- ein öffentliches Defizit (Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand im laufenden Haushaltsjahr) das nicht als "übermäßig" zu gelten hat, wofür ein Referenzwert von max. 3% des Bruttoinlandproduktes festgelegt wurde;
- ein öffentlicher Schuldenstand (Summe aller "aufgelaufenen" Schulden der öffentlichen Hand), der gleichfalls nicht als "übermäßig" zu betrachten ist, wofür ein Referenzwert von 60% des Bruttoinlandsproduktes angegeben ist.

Vergleicht man diese Bedingungen mit der Situation, wie sie sich Ende 1996 in den Mitgliedstaaten darstellt, so zeigt sich, daß lediglich Luxemburg alle genannten Kriterien erfüllt. Dagegen verfehlen vier Länder (Griechenland, Spanien, Italien, Portugal) alle Kriterien, freilich in unterschiedlichem Ausmaß. Die restlichen zehn Länder verfehlen zumindest ein Kriterium, wobei die Grenzwerte für das öffentliche Defizit und für den öffentlichen Schuldenstand die größten Probleme bereiten. Belgien, Deutschland, Österreich, Finnland und Schweden überschreiten beide der dafür angegebenen Grenzwerte, Dänemark, Irland und die Niederlande lediglich das Schuldenstandskriterium und Frankreich und Großbritannien lediglich das Defizit-Kriterium (wobei Großbritannien zusätzlich eine zu hohe Inflationsrate aufweist).⁷

Damit wird offensichtlich, daß eine Währungsunion mit wenigstens einer Handvoll Teilnehmerländer bei strikter Anwendung der in den Vertrags-Protokollen niedergelegten Werten illusorisch ist. Allerdings wird häufig übersehen, daß der Vertrag die Gültigkeit dieser Referenzwerte für die Entscheidung über die Teilnahme an der Währungsunion dem Vorbehalt einer politischen Evaluation unterstellt: Nach Art. 104c des Vertrages kann der ECOFIN-Rat (Rat der Wirtschafts und Finanzminister) auf Vorschlag der Kommission die beiden Referenzwerte für Defizit und Schuldenstand als Bedingung für eine Teilnahme an der Währungsunion dann suspendieren, wenn diese in einem Land "erheblich und laufend" zurückgegangen sind und sich "rasch genug" den nominellen Werten nähern bzw. diese nur ausnahmsweise übersteigen. Selbst wenn ein Mitgliedsstaat keine dieser beiden Bedingungen erfüllt, kann der Rat nach Art. 104c, Abs. 3 und 6 mit qualifizierter Mehrheit (62 von 87 Stimmen) feststellen, daß ein Land "fit" für die Währungsunion sei, sofern der Anteil der Investitionen an den öffentlichen Ausgaben hoch oder die Wirtschafts- und Haushaltsslage des Landes mittelfristig positiv einzuschätzen ist. Daß Irland und Dä-

⁷ Daten nach EWU-Monitor der Deutsche Bank Research Nr. 21 v. 2. 12. 1996. Nach den Vorausschätzungen für 1997 bleibt es dabei, daß lediglich Luxemburg alle Kriterien erfüllt. Der Wert für den Schuldenstand wird von allen anderen Ländern (mit Ausnahme Frankreichs und Großbritanniens) verfehlt, der für das Defizit allerdings nur noch von 7 Ländern (F, I, GB, ES, A, P, GR). Deutschland und Schweden würden das Klassenziel mit 3,0% knapp erreichen.

nemark als einzige Länder der EU (außer Luxemburg) im vergangenen Jahr keinen "blauen Brief" aus Brüssel bekommen haben, obwohl ihr (rückläufiger) Schuldenstand mit über 70% bzw. 80% noch weit über dem entsprechenden Referenzwert liegt, zeigt, daß die europäischen Instanzen von ihrem politischen Interpretationsspielraum durchaus Gebrauch machen wollen. Auch sie wissen inzwischen: Entweder werden der Zeitplan, oder aber die "strengen" Kriterien für eine Währungsunion eingehalten. Und da die Währungsunion angesichts der Stagnation der "Regierungskonferenz"⁸ mehr und mehr zum einzig verbliebenen europäischen Projekt mit Symbolcharakter avanciert, dessen Scheitern die gegenwärtige Architektur des Hauses Europa insgesamt in Frage stellen könnte, werden die Interpretationsspielräume immer weiter gezogen und so manche Tricks der Mitgliedstaaten zur "Schönung" ihrer Bilanzen toleriert.

Immer mehr Finanzminister versuchen inzwischen, sich mit kreativer Buchhaltung in die Währungsunion "hineinzurechnen". So kassiert das Pariser Finanzministerium von der Telefongesellschaft France Télécom 37,5 Mrd. Franc zur Abgeltung künftiger Rentenzahlungen. Das kann das Defizit des Finanzministers Jean Arthuis zwar um einen knappen halben Prozentpunkt drücken, doch wie der französische Staat später die Renten für die Telecom-Beamten finanziert, bleibt ungeklärt. Italien überlegt, ob es die Pensionsrückstellungen in den Staatshaushalt umbuchen kann; ein naheliegender Gedanke, sind doch etwa in Ländern wie Deutschland überhaupt keine Rückstellungen für die Beamtenpensionen gebildet, was den Staatshaushalt in naher Zukunft enorm belasten wird und eine offensichtliche Ungleichbehandlung bei der Anwendung des Defizit- und Schuldenstandskriteriums gegenüber den Ländern bedeutet, die hier finanzielle Vorsorge getroffen haben. Auch kann nicht ausgeschlossen werden, daß einige Länder daran denken, Privatisierungserlöse zur Entlastung des Haushaltes einzusetzen, was zwar durch keine politische Übereinkunft gedeckt ist, aber im Einzelfall schwer zu überprüfen sein wird. Auf jeden Fall wird sich der Druck auf weitere und schnelle Privatisierungen erhöhen, und sei es nur, um den für den laufenden Haushalt relevanten Zinsanteil für die aufgelaufenen (und dann abzutragenden) Schulden zu verringern. Spanien denkt daran, einen Teil der Erlöse aus dem Verkauf von Staatsbetrieben - darunter die Telefongesellschaft Telefónica und der Mineralölkonzern Repsol - als Einnahmen für den Haushalt zu verbuchen und durch höhere Abschlagszahlungen auf Steuern ein insgesamt positiveres Haushalts-Bild im entscheidenden Jahr 1997 zu erzeugen.⁹ Auch sollen Schulden für defizitäre Staatsunternehmen, für die der Staat zu bürgen hat, zukünftig auf dem Kapitalmarkt aufgenommen und damit aus dem Haushalt ausgegliedert werden. Doch was geschieht später, wenn die Schulden nicht abgebaut werden können oder

⁸ In den als "Regierungskonferenz" bezeichneten Verhandlungen unternehmen die Staats- und Regierungschefs seit Mitte 1996 den Versuch, den Vertrag von Maastricht einer Revision zu unterziehen. Dabei geht es insbesondere darum, die Innenpolitik (sog. "Zweite Säule") und die Außenpolitik der Gemeinschaft (sog. "Dritte Säule") auf eine gemeinsame vertragliche Grundlage zu stellen.

⁹ Nach Schätzung der US-Amerikanischen Bank JP Morgan wird 1997 ein Rekordjahr der Privatisierungen in Europa werden. Italien und Frankreich haben dabei die ambitioniertesten Programme; auf sie sollen 37% bzw. 20% der insgesamt in der EU anvisierten Privatisierungserlöse von 290 Mrd. FF (knapp 90 Mrd. DM) entfallen.

wenn sich die Abschlagszahlungen als überzogen erweisen und teilweise zurücküberwiesen werden müssen? Belgien, das EU-Land mit der höchsten Verschuldung, versucht seiner Probleme mit massiven Goldverkäufen Herr zu werden: Im letzten Jahr hat es über 200t (und damit ein Viertel seiner gesamten Goldreserven) auf den Markt geworfen, die Niederlande dürften ca. 300t verkauft haben. Wird auch bald Deutschland seine Goldreserven von über 1.000t angreifen, um im entscheidenden Jahr 1997 besser dazustehen? Eines ist dabei klar: Sowohl die "konzertierten" Goldverkäufe als auch die europaweit simultanen Privatisierungen unter dem zeitlichen Diktat des Maastricht-Fahrplanes vermindern die Erträge aus den Verkäufen, weil die zu erzielenden Preise angesichts des enormen, kurzfristig zu mobilisierenden Finanzierungsvolumens massiv unter Druck geraten werden.¹⁰

Die Ergebnisse des Gipfels von Dublin können als Eingeständnis der Regierungschefs gewertet werden, daß eine "rechtzeitige" Währungsunion nur um den Preis extensiver Interpretationen der ursprünglich ins Auge gefaßten Kriterien zu erreichen ist. Denn der im "Pakt für Stabilität und Wachstum" erzielte Kompromiß zur Dauerhaftigkeit der Haushaltsdisziplin der "Euro-Staaten" (zwischen Deutschland und Frankreich als Hauptkontrahenten in der Frage der "Härte" der Kriterien und der Automatik der Sanktionen) dürfte nicht ohne Auswirkungen auf die Interpretation der Zutrittsbedingungen zum "Euro-Club" bleiben, weil - so der allgemeine politische Konsens - die Bedingungen für die "late-comers" der Währungsunion nicht restriktiver sein dürfen als die der "early-birds" im Euro-Land.

Eine Neue Lage nach dem Dubliner Gipfel?

Nach den Dubliner Beschlüssen zur Wirtschafts- und Währungsunion verpflichten sich die einzelnen Mitgliedstaaten, mittelfristig einen nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuß aufweisenden Haushaltssaldo anzustreben. Die Euro-Staaten legen darüber hinaus verbindliche Stabilitätsprogramme vor, in denen sie ihre mittelfristigen Haushaltsziele ausweisen und einen Anpassungspfad für die öffentliche Defizitquote sowie die voraussichtliche Entwicklung der Staatsschuldquote angeben. Die Kommission und der Rat werden die nationalen Stabilitäts- und Konvergenzprogramme prüfen und gegebenenfalls Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten. Sollte in einem Mitgliedsstaat ein übermäßiges Defizit vorliegen und dieser keine geeigneten Anpassungsmaßnahmen einleiten, so verhängt der Rat nach einer vorgegebenen Stufenleiter Sanktionen, die schon heute Bestandteil des Vertrages sind (z.B. Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage, Umwandlung dieser Einlage in eine Geldbuße etc.). In Dublin neu beschlossen wurde, daß ein öffentliches Defizit von mehr als 3% dann nicht als "übermäßig" einzustufen ist, wenn es auf ein außergewöhnliches Ereignis zurückzuführen ist, das sich der Kontrolle des

¹⁰ Besonders kreative Geister haben auch schon vorgeschlagen, einzelnen Ländern das Erreichen der Konvergenzkriterien dadurch zu erleichtern, daß die Berechnung des BIP auf einer neuen Grundlage erfolgt: In die Berechnung des BIP sollte die "Schattenwirtschaft" mit eingerechnet werden (die ja ebenfalls reale Werte schafft), womit sich automatisch das BIP erhöhen und die Relation BIP - Schuldenstand günstiger ausfallen würde. Anzumerken ist, daß bis heute keine vereinheitlichte Berechnungsgrundlage für BIP, Inflationsrate u.a. in Europa existiert, was die Vergleichbarkeit der Daten und die Kriterien selbst aus einer immanenten Logik heraus in Frage stellt.

betreffenden Mitgliedstaates entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Finanzlage des Staates hat, oder wenn das Defizit durch einen schweren Wirtschaftsrückgang verursacht wurde. Ein solcher schwerer Wirtschaftsrückgang liegt - so der Rat - in der Regel nur dann vor, wenn eine Schrumpfung des realen Bruttoinlandsproduktes von mindestens 2% (auf Jahresbasis) zu verzeichnen ist. Aber auch ein Rückgang von weniger als 2% kann durch den Rat als "befreiend" von der 3%-Grenze eingestuft werden, sofern der Mitgliedstaat eine Ausnahmesituation nachweisen kann oder die "Plötzlichkeit" des Rückgangs plausibel macht. Dabei sollen die Mitgliedstaaten allerdings "in der Regel" als Referenzpunkt einen Rückgang des realen BIP um mindestens 0,75% zugrunde legen.

Stellt der Rat dagegen ein übermäßiges Defizit fest, so beschließt er Sanktionen gegen den Mitgliedstaat, die innerhalb von 10 Monaten wirksam werden und zu denen auch eine unverzinsliche Einlage "gehören sollte".¹¹ Die Höhe der unverzinslichen Einlage bemißt sich nach einer festen Komponente, die 0,2% des BIP entspricht, und nach einer veränderlichen Komponente, die einem Zehntel des Betrags entspricht, um den das Defizit den Referenzwert von 3% des BIP übersteigt. Für die jährliche Höhe der Einlage gilt eine Obergrenze von 0,5% des BIP. Die unverzinsliche Einlage wird nach zwei Jahren in eine Geldbuße umgewandelt, wenn das betreffende Haushaltsdefizit weiterhin übermäßig bleibt.

Die Dubliner Beschlüsse sind insgesamt als ein "Punktsieg" der französischen gegenüber der deutschen Position zu werten¹² und haben in dreifacher Hinsicht neue Akzente gesetzt: Zum einen wird zum ersten Mal eine Definition eines "schweren Wirtschaftsrückgangs" versucht, der zu Ausnahmeregelungen führt, zum zweiten gibt es keinen Automatismus der Sanktionen bei einem übermäßigem Defizit (was sich in den fast durchgängig anzutreffenden Formulierungen "in der Regel", "sollte" etc. offenbart), und drittens ist im Sanktionskatalog des sogenannten "Paktes für Stabilität und Wachstum" das Schuldenstandskriterium völlig unter den Tisch gefallen (hierfür gibt es nicht die aus Deutschland geforderte Pauschal-Sanktion von 2% des BIP für ein Überschreiten der 60%-Marke).¹³

¹¹ In dieser Formulierung einer Regel besteht eine Verschärfung gegenüber den bisherigen Bestimmungen des Verfahrens bei einem übermäßigem Defizit, die eine finanzielle Sanktion lediglich als Möglichkeit nennen.

¹² Der vom deutschen Finanzminister Waigel ursprünglich vorgeschlagene "Stabilitätspakt für Europa" sah automatische Sanktionen von 0,25% pro angefangenen Prozentpunkt der Defizitüberschreitung vor, die nur in "extremen Ausnahmefällen" mit einer qualifizierten Mehrheit der WU-Mitgliedstaaten ausgesetzt werden könnte.

¹³ Es ist nicht unwahrscheinlich, daß durch die "weichen" Regelungen zum Stabilitätspakt in Deutschland eine neue Diskussion über die Rolle des Bundestags beim Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion entbrennt. Immerhin wurde dem Bundestag im Jahre 1989 vom Bundesverfassungsgericht insofern ein Vorbehaltsrecht für den Ersatz der Mark durch die neue europäische Währung zugebilligt, als das Parlament die Einhaltung stabilitätskonformer Bedingungen beim Übergang in eine gemeinsame Währung überprüfen kann. Zwar gibt es keinen Parlamentsvorbehalt für die Zustimmung der Regierung zur Währungsunion an sich, wohl aber bezüglich der Frage, ob das Aufgeben der nationalen Währung mit grundgesetzwidrigen Instabilitäten im wirtschaftlichen Bereich - worunter in Deutschland traditionell vor allem Preisstabilität und Stabilität der Währung nach außen verstanden werden - verbunden ist.

Nicht geändert hat sich nach Dublin allerdings, daß die anvisierte Währungsunion ein Projekt mit vielen ökonomischen, sozialen und politischen Risiken bleibt, die es zumindest zweifelhaft erscheinen lassen, daß die Einführung des Euro den Bürgern mehr Vor- als Nachteile bieten wird.

Die Währungsunion als politisches Projekt

Es gibt nur wenige, die dem Ziel einer einheitlichen Währung in der EU prinzipiell eine Absage erteilen. In der Tat bietet eine einheitliche Währung den Wirtschaftssubjekten eine Reihe von Vorteilen, wie etwa direkte Vergleichbarkeit der Preise, Wegfall von Transaktionskosten (wie Wechselkurs-Absicherungsgeschäfte oder Umtauschgebühren¹⁴), Unterstützung des freien Warenverkehrs in Europa, stärkere Stellung auf den Welt-Finanzmärkten usw. Doch die eher marginalen wirtschaftlichen Vorteile (so werden die Transaktionskosten für die gesamte EU auf ca. 0,3% des BIP geschätzt)¹⁵ würden weder den enormen legislativen und propagandistischen Aufwand lohnen, noch die Rigidität erklären, mit der am einmal verabschiedeten Zeitplan festgehalten wird. Die Brisanz der Währungsunion - ihre Chancen und Risiken - erschließt sich erst, wenn man sie als ein in erster Linie politisches Projekt betrachtet.

Protagonisten...

Unter den Befürwortern einer "vertragstreuen" Währungsunion lassen sich zwei Gruppen mit unterschiedlichen politischen Erwartungen unterscheiden. Da sind zum einen diejenigen, die die Gunst der Stunde nutzen wollen, um eine wirtschaftsbor-nierte Austeritätspolitik, die gesellschaftliche Umverteilung, den Rückzug des Staates aus Ökonomie und Daseinsvorsorge sowie die Befreiung der Geldpolitik aus den Fesseln jeder wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Rücksichtnahme durchzusetzen. Die Protagonisten einer solchen Politik, denen es auf nationaler Ebene in vielen Ländern bislang noch nicht gelungen ist, die Reste eines "rheinischen Kapitalismus" zu beseitigen, setzen auf die deregulierenden und disziplinierenden Effekte einer lediglich in monetärer Hinsicht vergemeinschafteten europäischen Politik. Diese Gruppe kennen wir nur allzu gut und sie soll uns hier nicht weiter beschäftigen.

Einer zweiten Gruppe dagegen ist die Währungsunion in erster Linie ein Instrument zur politischen Einigung Europas. Ohne diese Einigung - so argumentieren sie - wird der Nationalismus in Europa bald wieder grausame Urstände feiern und Deutschland

¹⁴ Bei jeder sich bietenden Gelegenheit wird von der Kommission die Geschichte eines fiktiven Reisenden erzählt, der mit 1.000.- DM zu Hause aufbricht, um nacheinander alle Staaten der EU zu bereisen und an jeder Grenze sein Geld in die jeweilige Landeswährung umzutauschen. Bei seiner Rückkehr hat er nur noch 500.- DM in der Tasche, obwohl er in keinem Land etwas gekauft hat.

¹⁵ Hinzu kommt, daß in einer realwirtschaftlich homogenen EU mit einer vertraglich abgesicherten engen Koppelung der Währungen und einer starken wirtschaftspolitischen Koordination die Währungsrisiken von Investoren gleich null (und damit die Transaktionskosten noch niedriger als heute) wären, und in einem solchen "optimalen Währungsraum" sich eine gemeinsame Währung gleichsam "natürlich" herausbilden könnte.

seine ökonomische Dominanz in politische Hegemonie über die anderen europäischen Staaten ummünzen. In dieser Sichtweise ist die Währungsunion zugleich Hebel und Garant für eine vertiefte politische Integration. Indem die Einführung einer gemeinsamen Währung ein unwiderruflicher Akt ist, der dauerhaft gemeinsame Interessen schafft, wird der Frieden in Europa gesichert und die soziale Einigung vorangetrieben: Die Währungsunion als Lokomotive (und nicht als Tender) der politischen Union. Danach wird der durch die Vergemeinschaftung der Geld- und Wechselkurspolitik gegebene Zwang zu enger Kooperation auch auf andere Politikbereiche ausstrahlen (namentlich auf die Wirtschafts- und Steuerpolitik, indirekt auch auf die Sozialpolitik) und den Zug Europa in die Richtung einer immer tieferen politischen Union ziehen.¹⁶

Was aber passiert, so muß man fragen, wenn die Lokomotive sich von den Wagen abkoppelt? Ein Szenario, das eine starke europäische Zentralgewalt kennt, die ihre Politik allein aus der kodifizierten monetären Logik heraus entwickelt, während die anderen Politikbereiche in nationaler Verantwortung bleiben, kann nicht ausgeschlossen werden. Unfähig, im monetaristischen Korsett der Europäischen Zentralbank und im Prokrustes-Bett der Austeritätsanforderungen des "Stabilitätspaktes" wesentliche Bedingungen der eigenen Haushalts-, Geld- und Währungspolitik zu kontrollieren, könnten die Staaten in den nicht-vergemeinschafteten Bereichen in scharfe Konkurrenz zueinander treten, die über einen Deregulierungswettbewerb im sozialen, steuerlichen und Umwelt-Bereich ausgetragen wird.¹⁷ Die Folge fiskalischer Unterbietungsstrategien ist aber die Erosion der Einkommensbasis (und damit der Handlungsfähigkeit) der Staaten insgesamt. Ohne politischen Überbau über Binnenmarkt und Währungsunion ist wirtschaftliche Anpassung bei asymmetrischen Schocks¹⁸ oder bei endemisch geringeren Produktivitätszuwächsen mehr oder weniger nur durch (kurzfristig wirkende) länderspezifische Lohnkosten-Reduktion (oder Arbeitnehmer-Migration) zu bewerkstelligen - mit entsprechenden Reaktionen der Bevölkerung in den betroffenen Ländern. Die Ungleichzeitigkeit von wirtschaftlich-monetärer und politisch-demokratischer Union kann eine große Sprengkraft entfalten, die das ganze Gebäude Europa erschüttert.

¹⁶ Die Pionierfunktion von wirtschaftlicher Integration für eine verstärkte politische Kooperation ist in Europa nicht neu. So führte die Fusion der Kohle- und Stahlproduktion nach dem Zweiten Weltkrieg schließlich zur Aufhebung aller Schranken im innereuropäischen Handel und zu einem gemeinsamen Management dieses Bereichs, das eigenständige politische Institutionen hervorgebracht hat. Doch erstens geschah diese Fusion in einer historisch besonderen Situation, und zweitens war sie in ihrem "spill over" auf andere Politikbereiche äußerst beschränkt.

¹⁷ "Steuerdumping" ist nicht nur ein Problem der Währungsunion, wird aber durch sie verschärft. So ist es zu begrüßen, daß sich der "Steuerkommissar" Monti und die Finanzminister der EU endlich diesem Problem zuzuwenden scheinen. Inzwischen kann man es schon fast als gängige Praxis innerhalb der Union bezeichnen, daß ein EU Land dem anderen Unternehmen durch sektorale oder regionale Steuervergünstigungen "abwirbt" (wie jüngst die Niederlande von Belgien; aber auch Belgien selbst, Italien oder Irland stehen am Pranger). Der französische Finanzminister Arthuis spricht von "Freibeutertum", das wenigen nützt und vielen schadet (vgl. FAZ v. 28. 1. 1997). Ähnliche Effekte entstehen teilweise auch durch europäische Subventionen im Rahmen des Kohäsionsfonds. Insbesondere mobile Dienstleistungsunternehmen begeben sich inzwischen auf eine Subventions-Shopping-Tour durch Europa.

¹⁸ Obwohl mit der Währungsunion die "Pufferfunktion" von Wechselkursanpassungen bei asymmetrischen Schocks entfällt, ist im Maastrichter Vertrag ein System des Finanzausgleichs nicht einmal angedeutet.

Die sozialen und demokratischen Defizite der Währungsunion veranlassen Alain Lipietz (in der *Libération* vom 8. Januar 1997) gar zu der Frage ob "es heute nicht an der Zeit (sei), die Idee 'Europa' gegen Maastricht zu verteidigen?" Der gegenwärtige Kurs, mit seinen Kriterien und den kurzen Zeiträumen, sie zu erreichen, führe zu sozialen Verwerfungen, die wie eine "Anti-Europa-Impfung" der Bevölkerung wirkten. Wer die Währungsunion als Hebel zur vertieften politischen Integration einsetzen will, wird sehr genau zu prüfen haben, welche politischen Rückwirkungen die von der Währungsunion verursachten (oder ihr auch nur zugeschriebenen) sozialen und regionalen Problemen habe. Denn das Kalkül, man könne die Integration Europas säuberlich in zwei konsekutive Phasen zerlegen - erst die Währungsunion, dann die politische und soziale Union - dürfte kaum aufgehen. Eine Währungsunion, die nicht von vorneherein als demokratisch legitimierte Wirtschafts- und Sozialunion angelegt ist, birgt nicht nur ökonomische, sondern *uno actu* auch politische Risiken.

...und Zauderer

Auch bei den Skeptikern der Währungsunion gibt es zwei Gruppen. Da sind diejenigen, denen jedes Argument recht ist, den europäischen Einigungsprozeß zu verhindern, weil sie in ihm "Verrat" an nationalen Interessen und "Identitäten" sehen. Diese Gruppe ist hier keiner näheren Betrachtung wert.

Die zweite Gruppe dagegen begründet ihre Skepsis mit den sozialen Auswirkungen der Währungsunion und deren negativen Rückwirkungen auf die im Prinzip befürwortete "immer engere Union". Sehr deutlich bringen z.B. die Grünen im Europaparlament ihre Zweifel an der ökonomischen und politischen Sinnhaftigkeit wie auch der demokratischen Legitimation des Projektes zum Ausdruck. In mehreren Entschließungsanträgen (zuletzt im Dezember 1996 zum Dubliner Gipfel) fordern sie nicht nur die Einführung neuer Instrumente zur Förderung der sozialen und ökologischen Konvergenz *vor* dem Übergang in die dritte Phase der Wirtschafts- und Währungsunion, sondern auch die Einbeziehung der nationalen Parlamente und der europäischen Bürger bei diesem Schritt. Die Einführung der Einheitswährung wird darüber hinaus nur dann für vertretbar gehalten, wenn die realwirtschaftliche Konvergenz durch regionale Ausgleichsmechanismen¹⁹ gefördert und negative Auswirkungen auf die Situation der (zunächst) nicht teilnehmenden Staaten vermieden werden.²⁰ Des

¹⁹ Dies würde eine wesentliche Aufstockung der für Regionalpolitik in der EU verfügbaren Mittel bedeuten. Doch die politische Bereitschaft, solche Mittel aufzubringen und in die Länder zu leiten, die ihrer bedürfen, ist in den wirtschaftlich starken Mitgliedstaaten nicht besonders ausgeprägt (man denke nur an die "Nettozahler"-Diskussion in Deutschland und die Charakterisierung der EU als "Transferunion"). Betragen etwa in den USA die zwischenstaatlichen Transfers ca. zwei Prozent des Bruttosozialproduktes, so beläuft sich der gesamte Haushalt der EU (von ca. 90 Mrd. ECU in 1997) auf nicht einmal eineinhalb Prozent des EU-Sozialproduktes und das Finanzvolumen der Struktur- und Kohäsionsfonds entspricht weniger als einem halben Prozent.

²⁰ Nachteile für die "out" Länder - inzwischen im Euro-Jargon zu "pre-in"-Länder mutiert - könnten sich etwa durch Spekulationen gegen deren Währungen ergeben. Es ist zu begüßen, daß sich der Dubliner Gipfel diesem Problem mit der Vorlage eines neuen Wechselkurssystems zugewandt hat. Dieses wird demnach auf Leitkursen mit weitgefaßten Standard-Schwankungsbreiten beruhen, die für die einzelnen, nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Währungen gegenüber dem Euro festgelegt werden. Devisenmarktinterventionen zur Stabilisierung einer Währung (an den Rändern der Standardbandbreiten) werden grundsätzlich automatisch und in unbegrenzter Höhe durch die nationale wie auch die Europäische Zen-

weiteren wird gefordert, daß die existierenden Beitritts-Kriterien durch soziale Kriterien, namentlich die Verpflichtung auf einen klaren Zeitplan zur Halbierung der Arbeitslosenquote, ergänzt werden.

Der letztgenannte Punkt verdient m. E. besondere Aufmerksamkeit, denn es gehört ja bekanntlich zu den "Geburtsfehlern" des gesamten Vertragswerkes von Maastricht, daß Vollbeschäftigung nicht als Ziel der europäischen Staatengemeinschaft formuliert ist. Zwar findet sich in Art. 2, der eine Art Generalklausel bildet, auch der Hinweis auf ein "hohes Beschäftigungsniveau" und ein "hohes Maß an sozialem Schutz", doch bleiben diese Ziele - anders als die monetär-fiskalischen - ohne nähere Betrachtung und zu ihrem Erreichen sind weder besondere Instrumente vorgesehen noch Vorgaben formuliert. Auch der Gipfel von Dublin hat hier keine Veränderung gebracht. Zwar wird in einer eigenen Erklärung wortreich die Arbeitslosigkeit als prioritäres Problem in Europa beschworen²¹, doch die Verantwortung für die Lösung des Problems den einzelnen Mitgliedstaaten zugeschoben: "Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit fällt auch weiterhin in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten". Deren Handlungsmöglichkeiten sind aber gerade durch das europäische Projekt Währungsunion stark eingeschränkt. Mehr noch: Die Währungsunion trägt einen guten Teil zu den Problemen bei, deren Lösung von den Verantwortlichen nun so dringlich angemahnt wird. So hat der ECLM (Economic Council of the Labour Movement) in Kopenhagen 1995 eine Berechnung vorgelegt, die versucht, die Beschäftigungseffekte einer Haushalts- und Schuldenkonsolidierungspolitik in den verschiedenen Mitgliedstaaten abzuschätzen. Auf Basis des Ausgangsjahres 1994 ergibt sich danach, daß etwa in Frankreich und Italien ein Verlust von ca. 100.000 bzw. 300.000 Arbeitsplätzen zu erwarten wäre, wollten diese Länder bis 1999 ihr Haushaltsdefizit auf ein mit den nominellen Kriterien des Maastricht Vertrages zu vereinbarendes Niveau zurückführen. Würden 4 Mitgliedstaaten (neben Frankreich und Italien auch Spanien und Schweden) gleichzeitig eine Rückführung ihres öffentlichen Schuldenstandes um zwei Prozentpunkte jährlich verwirklichen (was zu einem um 10 Prozentpunkte verminderten Schuldenstand im Jahre 1999 für die genannten Länder führen würde), so wäre nach den Berechnungen der ECLM mit dem Verlust von 600.000 Arbeitsplätzen in diesen vier Ländern und mit weiteren 800.000 in den anderen Mitgliedstaaten zu rechnen. Auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) warnt in seinem Wochenbericht Nr. 46/96 (14. 11. 96): "Sollen die Teilnehmerländer an der Währungsunion die Defizitbedingungen strikt

tralbank (EZB) erfolgen. Obwohl die Festschreibung einer "gemeinsamen" Verantwortung der nationalen und europäischen Institutionen für die Währung eines nicht-Euro Staates zu begrüßen ist, so bleibt doch kritisch anzumerken, daß die Gemeinsamkeit durch Ausnahmetatbestände relativiert wird. Denn die EZB kann Interventionen und deren Finanzierung aussetzen, "wenn diese ihrem vorrangigen Ziel zuwiderlaufen sollten". Das "vorrangige Ziel" ist laut Statuten-Entwurf die Preisstabilität, und es bleibt allein dem Ermessen der EZB überlassen, eine Gefährdung dieses Zieles zu konstatieren. In der in Dublin verabschiedeten Erklärung zur "Geld- und wechsellkurspolitischen Zusammenarbeit zwischen dem Euro-Währungsgebiet und anderen EU-Ländern" ist lediglich festgelegt, daß die EZB bei ihrer Entscheidung "auch die Schlußfolgerungen anderer zuständiger Gremien einbeziehen (kann)". Unter demokratischen Gesichtspunkten ein durchaus zweifelhaftes Verfahren.

²¹ In der "Dubliner Erklärung zur Beschäftigung" liest sich das so: "Die Beschäftigung ist nach wie vor die oberste Priorität der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten und ihre größte Herausforderung. Zu keinem Zeitpunkt war das Erfordernis entschiedener und nachhaltiger Maßnahmen größer."

erfüllen, dann müssen sie in den nächsten zwei Jahren weiterhin einen stark restriktiven finanzpolitischen Kurs einschlagen. Dies könnte die konjunkturelle Erholung in Europa weiter gefährden²², ohne daß die Haushaltsprobleme gelöst werden." Das Institut weist auf einen eher schwachen Zusammenhang zwischen der Rückführung öffentlicher Fehlbeträge und den Kapitalmarktzinsen hin, wodurch der Rückgang der Kapitalmarktzinsen viel zu schwach ausfällt, um die Investitionsnachfrage privater Investoren so zu stimulieren, daß hierdurch die ausgefallene öffentliche Nachfrage kompensiert werden könnte. Sie schlagen daher eine "moderate Interpretation" des Defizit Kriteriums vor (struktureller, d.h. konjunkturbereinigter Defizitbegriff) und setzen auf einen nur moderaten, geldpolitisch durch niedrige Zinsen flankierten, Sparkurs, der den öffentlichen Verbrauch über mehrere Jahre hinweg real unverändert läßt. Ein europaweiter harter Sparkurs dagegen würde die ohnehin unbefriedigende Arbeitsmarktlage in Europa weiter verschärfen und "das gesamte Vorhaben einer Währungsunion (wahrscheinlich) gefährden".

Freilich: Kein vernünftig denkender Mensch bestreitet, daß grenzenloses Schuldenmachen auf Dauer ökonomisch nicht vertretbar ist und politische Handlungsspielräume durch die wachsende Zinslast der zu bedienenden Schulden ungebührlich und auf Kosten der kommenden Generationen einschränken kann. Die Notwendigkeit finanzieller Konsolidierungsmaßnahmen in den Mitgliedsstaaten ergibt sich nicht durch die Währungsunion allein, wohl aber werden die Auswirkungen durch die von Maastricht gesetzten Zeitlimits verschärft. Und wenn die Konsolidierung einseitig auf "Ausgabendisziplin" ausgerichtet ist und europaweit synchron verläuft, wird die Verringerung der öffentlichen Ausgaben zu staatlichen Einnahmeausfällen führen, die den Konsolidierungsbedarf ständig steigern. Da sich alle Länder gleichzeitig durch strikte Ausgabendisziplin für den Euro qualifizieren wollen, kommt es nicht nur zu strukturellen Brüchen und kumulativem Nachfrageausfall, sondern möglicherweise auch dazu, daß die Zukunftschancen der gesamten europäischen Industrie verspielt werden. Wenn aktive Industriepolitik, der aus ökologischen Gründen nur schwer aufschiebbarer Umbau der Wirtschaft oder innovationsorientierte Grundlagenforschung in Europa auf dem Altar eines monetaristischen Regulationsmodells geopfert werden (müssen), können die verzögerten Anpassungsprozesse letztendlich ökonomisch und sozial teuer zu stehen kommen.

Fazit

Wenn man der Meinung ist, daß soziale Sicherung und Schutz gegen Arbeitslosigkeit politische Aufgaben "sui generis" sind, dann sollten den Mitgliedsstaaten auch klare Verpflichtungen zum Abbau der Arbeitslosigkeit als "Eintrittsbillet" in die Währungsunion abverlangt werden. Verbindlichen Ziel- und Zeitvorgaben zum Abbau der Arbeitslosigkeit könnten die Einseitigkeit der Haushaltskonsolidierung in den Mit-

²² In diesem Szenario würde 1998 die Arbeitslosigkeit beispielsweise in Deutschland auf über 13 % steigen, für Europa insgesamt würde sich ein ähnlich hoher Wert (13,2%) ergeben. Im Wochenbericht 1-2/97 warnt das DIW gar drastisch vor einem "finanzpolitischen overkill", der eine Fortsetzung des Aufschwungs erheblich beeinträchtigen könnte, wenn es in einer Reihe von Ländern zu einem erneuten "Nachlegen" von Ausgabenkürzungen und/oder Steuererhöhungen kommt.

gliedsstaaten besser ausbalancieren und sollten als ein zusätzliches Kriterium bei der Qualifizierung für die Währungsunion herangezogen werden. Darüber hinaus sollte in Analogie zum bereits existierenden Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, dessen Nicht-Beseitigung ja eine unverzinsliche Einlage bei der Gemeinschaft und schließlich die Umwandlung dieser Einlage in eine "Geldbuße" zur Folge haben kann (vgl. Art 104c, Abs. 11), eine regelmäßige Evaluierung der Erreichung beschäftigungspolitischer Ziele stattfinden, deren Verfehlen die jeweiligen Länder zu einer Beschäftigungsabgabe verpflichtet (die auf EU- Ebene wiederum zweckgebunden für Arbeitsmarktinitiativen einzusetzen ist). Nur auf diese Weise wird die politisch brisante einseitige Verteilung der Anpassungskosten der Währungsunion vermindert und ein spürbarer und "heilsamer" Druck auf die Mitgliedsstaaten zur Balance zwischen Haushaltskonsolidierung und Arbeitsmarkteffekten ausgeübt, wobei es den einzelnen Ländern überlassen bleibt, mit welchen Mitteln sie das fixierte Ziel erreichen.

Diese Überlegungen sprechen m.E. für eine Zustimmung zur Währungsunion unter beschäftigungspolitischem Vorbehalt. Dieser Vorbehalt wird in der politischen Arena Europas nur dann eine gewisse Wirkung entfalten können, wenn er als klare Bedingung in das Übergangsszenario zum Euro eingebaut ist. Wenig spricht dafür, daß es Sinn macht, zunächst einmal den Euro politisch "passieren" zu lassen und darauf zu hoffen, daß man sich dann in gemeinsamer Anstrengung der offenen beschäftigungspolitischen Flanke zuwenden könnte. Oder anders ausgedrückt: Was man im Vorfeld der Währungsunion an beschäftigungspolitischen Verpflichtungen nicht erreicht, wird man hinterher noch weniger erreichen. Wenn man in der Währungsunion einen Hebel zur politischen und sozialen Integration sehen möchte, dann ist die Hebelwirkung sicherlich vor ihrer Verwirklichung größer als nach ihrem Inkrafttreten unter den obwaltenden Konditionen. Die jetzt noch in der Bevölkerung der verschiedenen Länder existierenden Vorbehalte²³ gegenüber der Währungsunion schaffen einen - freilich oft "diffusen" - politischen Druck, der die europäischen Instanzen unter Zugzwang setzt. Die Beschlüsse des Dubliner Gipfels, die auf eine "weiche" Variante des Stabilitätspaktes hinauslaufen, zeigen dies. Freilich zeigen die Beschlüsse auch, daß es nicht gelungen ist, den öffentlichen Druck politisch in Richtung einer "Währungs- und Beschäftigungsunion" zu kanalisieren. "Weichere" Kriterien können zwar die nationalen Konsolidierungsmaßnahmen zeitlich strecken und Luft schaffen für notwendige Anpassungsprozesse, doch sie bedeuten noch lange nicht, daß Beschäftigung ein gleichrangiges Ziel im europäischen Prioritätenkatalog ist, ja sie bedeuten noch nicht einmal, daß die Schaffung von Arbeitsplätzen überhaupt als eigenständige europäische Angelegenheit betrachtet wird, die in der Formulierung anderer Politiken (auch der Geld- und Währungspolitik) eine Rolle zu spielen hat. Solange dies nicht akzeptiert ist und sich in politisch-praktischen Schritten niederschlägt, fällt nicht nur die Zustimmung zur geplanten Währungsunion schwer, sondern kann auch nicht ausgeschlossen werden, daß eine Wäh-

²³ Nach einer in "Die Woche" vom 10. 1. 1997 abgedruckten FORSA-Umfrage sind 56% der Deutschen gegen eine Einführung des Euro zum geplanten Termin; jeweils die Hälfte von ihnen spricht sich generell gegen die gemeinsame Währung bzw. gegen den geplanten Termin aus.

rungsunion à la Maastricht nach ihrem Start an ihren offenen politischen Flanken zerbricht: "Worst case" für die politische Einigung Europas.

Alain Lipietz

Social Europe: the post-Maastricht challenge¹

As the hour of the calamitous Maastricht Treaty's renegotiation approaches, its social consequences are proving to be increasingly negative. Although not all the problems stem from Maastricht, a good number of them proceed mechanically from the Single European Act which was applied during the five previous years. The balance sheet of 'SEA + first phase of Maastricht' reads so disastrously that the part of the treaty concerning Economic and Monetary Union is sometimes considered to be already abandoned (incorrectly, as its negative effects are still being felt). Furthermore, given the exasperating build-up of internal problems it is likely that a reaction of selfishness will impose itself on the other major policy areas negotiated at Maastricht (solidarity with the Third World, action to promote peace and fight the global ecological crisis). We can thus suppose that the crisis of Social Europe is the basic ground on which the politicians and governments who will discuss the treaty's renegotiation during 1996 will face each other.

Europe: A Zone of Mass Unemployment

With the unemployment figures standing at 18 million, or 12 per cent, the European Union is an unemployment blackspot. Although the situation is not much better in the US and the Third World (including the east), unemployment there is absorbed to some degree by the increasing casualization of labour. Happily we have not resigned ourselves to this in Europe. While there has also been little acceptance of such a development in Japan and those West European countries which have remained reserved regarding the EU (Switzerland, Austria and Scandinavia), these countries have kept more control over their national economies - at least while they remained outside the EU. The social crisis of the EU stems from the dichotomy of social norms which are still 'social democratic' on the one hand, and ultra-liberal institutions which condemn these norms on the other.

The EU is, in effect, a cockpit in which countries are condemned to a perpetual commercial fight without the right to any protection of their internal markets and, if Maastricht and its 'convergence criteria' are to be respected, not even the freedom to determine their own interest rates, exchange rates or budgetary policy. This results in incomes austerity being the sole remaining variable. Each country seeks to export its unemployment by being 'more competitive' than its neighbour, the end result being a contraction of the internal market and an explosion of unemployment.

We must at this stage open a parenthesis on the macroeconomy of the EU in the situation of an egress from the crisis of *Fordism*². In effect the European common market had not known any serious unemployment problems while the countries that

¹ This essay was firstly published in: *Review of International Political Economy* 3:3 Autumn 1996: 369-379.

² See Alain Lipietz, *Towards a New Economic Order* (London and New York: Polity-Oxford University Press, 1992).

composed it could follow what was *grosso modo* the same model of economic development. This Fordist model was primarily characterized by the combination of *Taylorist* principles of the organization of labour (a strict separation between 'thinkers' and 'doers') and rigid forms of incomes contracting which guaranteed a regularly increasing purchasing power to wage earners (social legislation, collective bargaining, the welfare state, etc.). This compromise between labour and capital was thrown into crisis on two fronts at the beginning of the 1970s. On the one hand, Taylorist organization of labour had exhausted its reserves of rationalization and now posed the question of the financing of investment in more conflictual terms. On the other hand the excessive internationalization of markets and circuits of production led, since it was not accompanied by an international harmonization of wage settlements, to the constraint of competitiveness becoming predominant, to the detriment of growth in internal markets. In both cases (profitability and competitiveness), the rigidity of incomes contracts is under pressure.

One 'way out' of the crisis of Fordism is thus the destruction of these rigid compromises: the famous *flexibilization*. This has been the method followed by the Anglo-Saxon countries, southern Europe and France: a 'Brazilianization' which becomes a sort of 'neo-Taylorism'. Happily, however, this is not the only way. Other national capitalisms have searched for a new compromise based on the 'mobilization of human resources', the mobilization of workers in the battle for productivity and quality. This new compromise can be negotiated at the level of the firm (as in Japan), or of the sector (as in Germany, northern Italy and the Alpine region in general), or of society as a whole (as in Scandinavia). It still involves (at each of these three levels) the maintenance of a certain rigidity of social *acquis* which are negotiated in exchange for the involvement of the workforce.

The lesson of the 1980s from the capitalist point of view (that is to say, the point of view of competitiveness) is the victory of the second model over the first. However, the first model can survive in highly flexible 'neo-Taylorist' regions through specialization in the most banal sectors. We are thus witnessing a 'new international division of labour' between a highly qualified core, with more rigid wages contracts and higher wages, and a periphery which is becoming more and more flexible. This new international division is becoming established in Europe according to a north-east/south-west axis, from Scandinavia to Ireland and Portugal³.

The coexistence of the two models in a single zone of free exchange is, however, menaced by competition which the more flexible countries are exerting on those which are more 'rigid'. Thus the Scandinavian model (which is sometimes called 'Kalmarism' in honour of the Volvo factory - which has since been shut down) no longer succeeds in negotiating its national compromises and is slipping towards a model where compromises are only negotiated in the most competitive sectors. Slipping down a notch, the German model is itself sliding towards negotiation at the level of the firm as in Japan.

³ See Alain Lipietz, 'The new core periphery relations: the contrasting examples of Europe and America', in Naastepad and Storm (eds) *Rethinking the State. Scope and Limits of National Policies in a World Economy* (London: Edward Elgar).

Only those regions at the two extremes of the new international division of labour will remain competitive. Either those which have cynically chosen flexibilization to a degree reminiscent of the Third World (Portugal), or those which have founded their competitiveness on a highly skilled workforce whose involvement is ensured through negotiation (west Germany, northern Italy). 'Mixed' countries (such as Italy with its pronounced north-south divide) are condemned to experience ruptures in their national social pacts. Those regions which are 'between two stools' such as Spain, east Germany and France are experiencing higher levels of unemployment and will continue to do so. According to a report published by OFCE and CEPII, two of the most prestigious research centres in the international economics field in France, unemployment will have reached the following levels (after the increase which will cyclically follow the current stagnation) by the year 2000: 8 per cent in Portugal and west Germany, 14 per cent in France, 15 per cent in Spain and 16.5 per cent in east Germany.⁴ However, for all countries, even the best placed, the situation is much more severe than it would be if they adopted a common position of raising hourly wages. The OFCE/CEPII report suggests a coordinated increase in the purchasing power of wage earners. But this simple Keynesian effect could be increased by a job-sharing policy (a coordinated reduction in labour time combined with an increase in hourly wage).

Faced by this tragedy, political forces have reacted more slowly than financial markets. Judging that no government would try resolutely to 'Brazilianize', in France, Great Britain, Italy and Spain, the markets speculated on the impossibility of sticking to the convergence criteria and, in July 1993, put paid to monetary union, the cornerstone of the Maastricht Treaty. Britain seized the opportunity to regain its monetary independence and its experiencing a more vigorous recovery (although still inevitably limited).

As a consequence, the political forces which wholeheartedly endorsed Maastricht in France were obliged to defend a policy of out and out flexibilization. This was clearly the case with the Balladur government (1993-5) which, with the *Contrat d'Insertion Professionnelle*, claimed to offer to employers technicians of the level 'Bac+two years' for the price of a Brazilian technician (or a Korean skilled labourer): \$4 per hour. This is no longer the case for the ex-Socialist leader Michel Rocard who today recognizes that independence for the central banks would bring 'twenty years of woe to Europe'; however, when the Parti Socialiste (PS) was in power he defended these twenty years of woe with tooth and nail, as well as the social policy which goes with them (flexibilization of wage relationships and bringing forward the age of retirement).

On the other hand, the anti-Maastricht campaigners in 1992 did not represent a unified and coherent alternative. Even if we ignore the 'Non de droite', themselves divided between liberals (De Villiers) and populists (Le Pen), those who opposed Maastricht in the name of human progress are still torn between two strategies.

⁴ 'Lutter contre le chômage de masse en Europe', *Observations et Diagnostics Economiques* 48 (January 1994).

On the one hand the Communist Party (PCF) and the Mouvement des Citoyens (which split from the PS) reject the very idea of the EU and extol a return to national economic and social policy. On the other hand the Greens, a part of the extreme Left and some dissidents from the PCF, all of whose representatives signed a call for an 'Alternative European Union' at the beginning of 1994, extol the virtues of a deepening of Europe in the direction of an ecological and Social Europe, showing solidarity with the south and opening up to the east.

I will not describe in detail here the reasons why the first strategy appears to me to be a rearguard battle which would probably be lost in the short term (for economic integration is too far advanced) and indeed would be disadvantageous in the long term if it won the day. A strong Europe, acting in solidarity with its periphery, would allow more rapid advances in terms of social justice, ecology and peace than a divided Europe. However, we must once again describe in concrete terms this idea of a 'Social Europe'.

The Social Europe of Today

The term 'Social Europe' (or 'European Social Space') implies the institution of common ground rules, coordinated national policies or even policies directly designed at the level of the Union to improve Europeans' social conditions. The first category of measures (the institution of common ground rules) is probably the most effective as we are already beginning to see the most perverse effects ('social dumping') of savage competition, which goes a long way towards explaining mass unemployment in Europe. It is also on this point that those within the 'Left' who propose a return to the nation and the partisans of 'Alternative European Union' are opposed: should a struggle be waged for the reinforcement of common social legislation?

Let us first review the *acquis* - for they do exist. Important legislation has been enacted regarding the free movement of workers, the coordination of social systems for migrant workers, and health and safety in the workplace; this has been of especial benefit to southern European workers. More debatable is the legislation regarding equality of treatment for men and women. Although this legislation is frequently useful it is sometimes counter-productive for women who are already protected (for example, women who are exempted from working at night, or who receive compensation in their retirement pension for the time they have had to stop work to look after children). This legislative corpus culminated in the Social Charter (1989) which, although it is far from derisory for the poorest countries (Portugal), was judged to impose such minimal constraints by the Green group at the European Parliament that they tabled a motion of censure. In fact European social legislation merely guarantees what the great majority of Europeans would consider to be the bare minimum.

The second important aspect is the European Social Fund which has spent some 150 billion francs (or c. £19 billion) on 17 million people during the European legislature 1989-94, essentially for the training of young people and the long-term unemployed. If one adds to this the spending of the Regional Fund in favour of the regions hardest hit by the crisis, we have the beginnings of a genuine Union-wide policy of

social solidarity which can only develop into a 'Social Europe'. The use of Union funds by national and regional administrations is frequently criticized and the Brussels Commission has had to protest against some scandalous misuses.

Unfortunately this development of EU solidarity has been clearly broken by the Maastricht Treaty. Anxious to demonstrate Europe's financial restraint, the Council of Europe has rejected the 'Delors II Package' which included an estimate of the cost of its proposals. Most importantly, the Maastricht Treaty has rigorously excised the struggle against 'social dumping' from the European agenda. Incomes and labour movement law are explicitly excluded from all EU regulation and, what is more, any decisions on social and financial initiatives aimed at creating employment must be taken unanimously (with Britain keeping the right to do what it wants).

Thus, each country keeps the right to compete through a decrease in labour costs and social welfare. *Mutatis mutandis*, this gap in the rules of the game brings us back to the situation of nineteenth-century competitive capitalism, before the development of national collective bargaining. In brief, social dumping will remain the rule, and common ground rules the exception.

What a European Policy could be

In the report cited above, the specialists of the OFCE and the CEPIL offer us a glimpse of what it could be possible to achieve.

First, they rule out policies to reduce the cost of labour; by definition, if such measures were taken on a European scale, they would not improve the relative competitiveness of any of the countries concerned and would in fact deepen the depression. On the other hand, a 10 per cent devaluation of all EU currencies *vis-à-vis* the Newly Industrialized Countries would have minimal effects overall (a 0.2 point reduction in unemployment), albeit that it would have more major ones in certain sectors (textiles). Reform of the financing of social protection would be more interesting; the appropriation of just the anti-greenhouse effect 'eco-tax' to reduce employers' contributions would reduce unemployment by 0.7 of a point.⁵

They then explore a Keynesian recovery initiative: reducing the real short-term interest rate to zero (as in the 1960s and 1970s), devaluing by 10 per cent, reducing employers' contributions and reducing taxes on households. The results are impressive: this 'cooperative recovery programme' would increase Gross European Product by 5.7 per cent within three years without worsening public deficits. Thus a return to growth is possible - on condition that the Maastricht convergence criteria are violated and that the central banks are forced to conform to the social policy pursued. When we know that the Bundesbank did not hesitate to sabotage the transition of East Germany in the name of its sacrosanct independence and monetarist dogmas, when we know that the newly 'independent' Banque de France is now in line with the Bundesbank model, it becomes clear that such a policy is inapplicable without the Maastricht Treaty being radically re-examined.

⁵ A 'point' is a percentage relative to the total number of jobs, not to the total number of unemployed.

The 'White Paper' which was discussed at the Corfu Summit assiduously avoided doing this. Thus an extremely modest recovery programme was proposed, comprising a handful of major projects (some of which, such as the Trans-Pyreanean motorway, are ecologically dubious) whose financing was cobbled together in ways which circumvented the monetarist rules of the treaty. The consequent effect on unemployment will be derisory.

However, even the massive boost studied by the OFCE and the CEPIL would increase employment by only 2.5 points. This is considerable but far from sufficient when unemployment stands at 12 per cent. Thus the report turns inevitably to the solution of the ecologists - job-sharing.⁶

Paradoxically, this policy does not need to be coordinated on a European basis, so long as it is applied without increasing labour costs and without requiring too much extra investment. The report studies the effects of a generalized reduction of 10 per cent in working hours, with wage earners being refunded only the national insurance contributions saved (this translates to a rise in hourly wages of 2.5 per cent and thus a drop in monthly salary of 7.5 per cent) and existing installations being used more intensively (thirty hours in four days for humans and six days for machines). If such a policy was applied across Europe (within five years) it would reduce unemployment by 5.4 points by the fifth year in Europe as a whole and by 6 points in France. However, if France alone applied this policy, which gives outrageous advantages in competitiveness, unemployment would fall by 6.6 points.

The problem is that such minimal compensation in terms of income would be intolerable to wage earners, even if it did halve unemployment. *The advantage offered by Europe is the possibility of considerable incomes compensation.* If this compensation (that is an increase in the hourly wage while labour time is reduced) is coordinated at a European level, there will be no worry about competition from other European countries. However, the stranglehold of Maastricht must be broken here too as the treaty rules out the coordination of incomes.

Another method of increasing incomes compensation (that is hourly wages) without compromising competitiveness or the self-financing ability of firms to take workers on, consists of altering the distribution of capital revenues to the benefit of reinvested company profits and to the detriment of rental and financial revenues (that is a redistribution of profit between productive and non-productive capital). The Single European Act has led to a genuine 'resurrection of *rentiers*' by allowing free movement of capital without harmonizing taxation on the revenues of financial placements. This 'fiscal dumping' has led to increasingly minimal taxation of *rentiers*' revenues which are themselves growing through the increase of real interest rates (with the goal of attracting floating capital, an artificial way of consolidating national currency). Here again a possible benefit of Europe (fiscal harmonization) would al-

⁶ By 'job-sharing', what is meant is a reduction in the duration of work greater than the difference between gains of growth and gains of productivity, that is to say: sharing between a greater number of people an amount of working hours which is economically given.

low the employment situation to be improved through a reform relieving some of the fiscal burden on labour costs (including social charges).

One way of doing this would be to impose uniform taxation of capital at source. It is a last resort (this uniform tax would not take account of the total level of individual revenue) but it is better than nothing. Germany accepted this proposal (at the level of 15 per cent) when the SEA was passed, but then went back on its commitment when faced by Luxemburg's 'fiscal dumping'. It has gone back to its original position, constrained as it is by the need to finance its reunification.

Another way would consist of transferring as much of the total of social contributions as possible to VAT. This measure is in itself progressive (of uniform penetration, it puts an equal fiscal burden on all parts of value added through a change of basis and thus also favours labourintensive industries)⁷. It has the further advantage of 'decoupling' the level of social protection in Europe and competitiveness *vis-à-vis* third countries, as VAT is deductible for exports and charged in full on imports. Here again Germany, initially hostile to a rise in VAT, has turned to it to finance its reunification.

Let us remember finally that there is a consensus, derived from the recommendations of orthodox economists such as Jacques Dreze and Edmond Malinvaud⁸, that the prospective eco-tax on energy and carbon gases (anti-nuclear and anti-greenhouse effect) should be substituted for a part of social contributions.

Half the problem still remains to be resolved. A 'recovery programme', as we have seen, would increase employment by 2.5 points. It would still be necessary to orient it in an ecologically sustainable direction. What can be done about the remainder? The Green group in the European Parliament has proposed a major innovation here (initiated by Aline Archimbaud, French chairwoman of the Réseau pour une Economie Alternative et Solidaire), getting a resolution voted in the EP on 6 May 1994 which extols the development of a third sector of ecological and social utility, whose financing would be drawn from numerous sources, including EU subsidies and local investors.

An alternative Social Europe expressing solidarity is therefore possible, and it could vanquish unemployment. It demands a political will which would be made concrete by profound reform of the treaty in 1996. Such were the stakes of the European Parliament elections of 12 June 1995, stakes to which the mainstream media were totally oblivious. The media in France concentrated on the Europe of soundbites and political point scoring and scorned debates about social policy. Today the concept of a 'Social Europe' is only brought before the Strasbourg Parliament by a Green group from which the British and the French are absent.⁹ However, great social advances

⁷ The fact that low-income households spend a higher percentage of their income on current consumption is irrelevant here. In the price of consumption, a consumer pays the VAT, the social contributions, the wages, the profits and even the tax on profit of the producers.

⁸ Dreze et al., *Report to the Commission of EU, 1994*, mimeo.

⁹ The Green group nonetheless hopes to benefit in the renegotiation of 1996 from the support of part of the social-democratic current (which 'signed Maastricht' in the name of Europe but wishes to see its social side develop) and various small parties which are against the Europe of Maastricht but would struggle to

are rarely made on the basis of parliamentary pressure alone. Can social movements impose themselves in 1996 to enforce the inclusion of what was excluded in 1994? The pessimism of reason (as Gramsci put it) would probably reply 'no'. Most European elites support the liberal-monetarist construction of Europe. But at the beginning of the twentieth century, few socialists would have bet a penny on their own ability to transform competitive capitalism into social-democratic welfare capitalism. Yet they tried. The optimism of will has some support in the experience of the past.

see it develop in a social direction. On 13 July 1995, the European Parliament adopted a Resolution for a Coherent Employment Strategy, which follows, in a moderated form, the propositions made in this text.

Gewerkschaftspolitik im Europa ohne Grenzen¹

1 Tarifpolitik in den neunziger Jahren: Eine Welt im Wandel

1.1 Einflüsse auf Tarifverhandlungen

Tarifpolitik - Verhandlung und Aktion - wird oft als Kernstück gewerkschaftlicher Praxis beschrieben. Sie ist und bleibt das wichtigste Mittel der Gewerkschaften zur Verbesserung der Löhne und der Arbeitsbedingungen ihrer Mitglieder und der Arbeitnehmer im allgemeinen.

Die europäischen Metallgewerkschaften und ihre Tarifpolitik haben große Erfolge aufzuweisen. Sie waren in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg eine der gesellschaftlichen und politischen Triebkräfte der Sozialreform, mit der eine beispiellose Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer erreicht wurde. Die Tarifpolitik war in dieser Epoche einer der politischen Garanten wirtschaftlicher Stabilität bei Vollbeschäftigung. Sie hat für eine Beteiligung der Arbeitnehmer an den ökonomischen Fortschritten gesorgt, die Produktionswachstum und Massenkaufkraft im Gleichgewicht gehalten hat. In vielen Ländern wurde, den jeweiligen nationalen Traditionen entsprechend und mit unterschiedlicher Beteiligung der Regierungen, ein höchst leistungsfähiges rechtliches und institutionelles System der tarifpolitischen Regulation aufgebaut.

Mit dem Einsetzen der Weltwirtschaftskrise in den siebziger Jahren und ihren sich seitdem wellenförmig vollziehenden Zuspitzungen, die vor allem am ungebrochenen Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit abgelesen werden muß, ist das "Goldene Zeitalter" (Hobsbawm) der Nachkriegsepoche auch für die Tarifpolitik an sein Ende gekommen. Bei allen Unterschieden im Entwicklungsverlauf in den einzelnen Ländern führt der allgemeine und grundlegende Umbruch der wirtschafts-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Bedingungen überall zu tiefgreifenden Erschütterungen und Wandlungsprozessen der Tarifpolitik und ihren Strukturen. Dabei ist es nicht zuletzt die sich neuerdings beschleunigende Internationalisierung des Kapitals und die damit einhergehende Globalisierung der Produktionsstrukturen, die zur Aushöhlung und Schwächung der nationalen wirtschaftlichen und politischen Souveränität und damit auch der Tarifpolitik beiträgt und ihre länderübergreifenden Abhängigkeiten verstärkt.

Alle diese hochgradig komplexen und umfassenden Prozesse sind unabgeschlossen. Um so mehr bedarf es gründlicher historischer Analysen, um den weiteren Weg gewerkschaftlicher Tarifpolitik bestimmen zu können. Dabei muß diese die Arbeitslosigkeit als das Hauptproblem der Zeit an den Anfang stellen.

¹

Dieser Text enthält Auszüge aus dem Bericht "Tarifpolitik im Europa ohne Grenzen" zur Vorlage an die 2. Tarifpolitische Konferenz des EMB, Brüssel, 24. und 25. Oktober 1996. Die vollständige deutsche Fassung des Berichtes wurde von *Helmut Schauer*, IG Metall Vorstand, Abteilung Tarifpolitik überarbeitet.

1.2 Die 70er und 80er Jahre: Anstieg der Arbeitslosigkeit

Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre begann sich das Wirtschaftswachstum sowohl in Europa als auch in den USA abzuschwächen. Obgleich in den USA für begrenzte Zeiträume wie 72/73, 76/78 und 83/85 Wachstumsraten in Höhe des Durchschnitts der 60er Jahre verzeichnet wurden, muß doch festgestellt werden, daß das allgemeine Wachstum sank. Dies trifft insbesondere auf Europa zu, wo die Wachstumsraten erst in den Zeiträumen 70/73 und 88/89 erneut den Stand der 60er Jahre erreichten (Tab. 1). Auch die konjunkturelle Erholung nach der schweren Rezession 1992/93 hat für eine kräftige Wachstumsbelebung nicht ausgereicht.

Tab. 1: Wachstumsraten des Bruttonationalprodukts in der EU, den USA und Kanada in Prozent.

| | 1962 - 1969 | 1970 - 1977 | 1978 - 1985 | 1986 - 1993 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| EU | 3,8 | 3,2 | 1,9 | 2,3 |
| USA | 4,5 | 3,0 | 2,5 | 2,3 |
| Kanada | 5,8 | 4,5 | 3,1 | 2,0 |

1: In diesem Zeitraum wird die EU durch die EWG ersetzt.

Quelle: OECD, Economic Outlook, various additions, Paris

Die Abschwächung des Wirtschaftswachstums ging in allen Kontinenten mit der Entstehung und dem starken Anstieg von Arbeitslosigkeit einher. In Nordamerika (USA und Kanada) stieg diese seit Beginn der 70er Jahre bis zu einem traurigen Rekord von 9,5% anfangs der 80er Jahre (s. Abb. 1/Anhang). Ursache war in erster Linie nicht ein Rückgang des Beschäftigungswachstums, sondern vielmehr ein starkes Anwachsen des Arbeitskräfteangebots. Lediglich zu Beginn der 80er Jahre sehen wir einen starken Rückgang der nordamerikanischen Beschäftigung (s. Abb. 2/Anhang). Nachdem nach 1983 das Beschäftigungswachstum der 70er Jahre erneut erreicht wurde, konnte die registrierte Arbeitslosigkeit in Verbindung mit einem verlangsamten Anstieg des Arbeitskräfteangebots bis Ende der 80er Jahre spürbar gesenkt werden. Allerdings ist festzustellen, daß sich die Beschäftigung zum größten Teil aufgrund einer steigenden Zahl nicht-traditioneller schlecht bezahlter "Vollzeitarbeitsplätze" erhöhte. Das "Beschäftigungswunder" in den USA wurde auch mit der Absenkung von Arbeitnehmereinkommen und der Entstehung einer "working poor", einer Schicht von Arbeitnehmern erkaufte, die trotz Arbeit und Beschäftigung in Armut leben.

Wie in Nordamerika ist auch in Europa in den 70er Jahren ein starker Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen (s. Abb. 3/Anhang). In den 60er Jahren war der Beschäftigungszuwachs durch die Vollbeschäftigung und damit durch das Arbeitskräfteangebot begrenzt. Dagegen war die Stagnation der Beschäftigung in den 70er Jahren auf das rückläufige Wirtschaftswachstum zurückzuführen. Die Zahlen zeigen,

daß der Zuwachs der Arbeitslosigkeit hauptsächlich in den wirtschaftlichen Stagnationsphasen erfolgte. Wie in Nordamerika stieg in dieser Periode das Arbeitskräfteangebot, doch das rückläufige Wirtschaftswachstum verhinderte einen ausreichenden Beschäftigungszuwachs. Das Ergebnis war ein starker Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa. Gleichwohl kann die unterschiedliche Beschäftigungsentwicklung in Nordamerika und Europa nur teilweise auf das höhere Produktionswachstum in Nordamerika zurückgeführt werden. Ebenso bedeutsam ist die Tatsache, daß die Arbeitsproduktivität in Europa stärker gestiegen ist und deshalb durch das Produktionswachstum weniger Arbeitsplätze geschaffen wurden als in Nordamerika.

Während die Arbeitslosigkeit in den USA nach dem Jahr 1983 zurückging, stieg sie in Europa bis zum Jahre 1986 auf einen Höchststand von 10.4%. Trotz steigendem Beschäftigungszuwachs gelang es auch im Zeitraum 1987/90 nicht, die Arbeitslosigkeit auf das Vollbeschäftigungsniveau der frühen 70er Jahre abzubauen². Leider scheint sich im Gegenteil ein langfristiger Aufwärtstrend abzuzeichnen. Nach jedem Konjunkturabschwung blieb die Arbeitslosigkeit höher als nach dem vorherigen Abschwung. 1994 erreichte die Arbeitslosigkeit in Europa die neue Rekordhöhe von 11.5%. Auch die konjunkturelle Erholung im Zeitraum 1994-95 führte lediglich kurzfristig (in der ersten Hälfte 1995) zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit in Europa. Trotz uneinheitlicher Entwicklung in den einzelnen Ländern muß seit Ende 1995 ein erneuter Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union insgesamt festgestellt werden.

Dabei hat sich das Problem der Arbeitslosigkeit durch die Entwicklung ihrer Zusammensetzung noch zusätzlich verschärft, denn mit ihrem allgemeinen Anstieg nahm auch die strukturelle Langzeitarbeitslosigkeit zu, so daß diese inzwischen in vielen EU-Ländern mehr als 50% der Arbeitslosigkeit insgesamt ausmacht. Arbeitslosigkeit ist daher zweifellos nach wie vor das größte soziale und wirtschaftliche Problem in der EU und damit auch in den meisten Mitgliedsländern.

Daß die negative Beschäftigungsentwicklung in der Metallverarbeitung kräftig zur Arbeitslosigkeit in Europa beigetragen hat, zeigt Tabelle 2. Nur in Deutschland und in Dänemark hatte die Metallverarbeitung 1993 noch etwas mehr Beschäftigte als 1980. In den meisten Ländern ist die Anzahl der Metallbeschäftigten um ein Viertel bis ein Drittel ihres Standes von 1980 geschrumpft. Und seit 1993 muß nun auch in Deutschland ein dramatischer Beschäftigungsrückgang in der Metallindustrie festgestellt werden.

²

In den 70er und 80er Jahren gab es, was das Problem der Arbeitslosigkeit anbelangt, einige Ausnahmen, wie Schweden und Österreich.

Tab. 2: Beschäftigte in der Metallverarbeitung (Index 1980 = 100)

| Land | 1980 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|----------------|------|------|------|------|------|
| Österreich | 100 | 95 | 96 | 95 | -- |
| Belgien | 100 | 86 | 85 | 86 | -- |
| Dänemark | 100 | 113 | 111 | 110 | 101 |
| Finnland | 100 | 90 | 82 | 74 | 69 |
| Frankreich | 100 | 84 | 84 | 81 | 77 |
| Deutschland | 100 | 107 | 110 | 108 | 107 |
| Italien | 100 | 84 | 82 | 78 | 73 |
| Niederlande | 100 | 96 | 95 | 93 | 93 |
| Norwegen | 100 | 78 | 76 | 78 | 76 |
| Portugal | 100 | 84 | 83 | 78 | 72 |
| Spanien | 100 | 102 | 99 | -- | -- |
| Schweden | 100 | 102 | 95 | 84 | 75 |
| Großbritannien | 100 | 76 | 71 | 69 | 66 |

Quelle: OECD Standatbase

1.3 Entwicklungen in den 90er Jahren

Zwischen 1991 und Ende 1993 kam es in Europa zu der stärksten Rezession seit dem Zweiten Weltkrieg, die im Tiefpunkt 1992/93 mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs alle EU-Länder erfaßte. Dagegen war im gleichen Zeitraum ein starker Aufschwung der US-Wirtschaft zu verzeichnen.

Eine der verschärfenden Ursachen der Rezession muß in der Erhöhung der Realzinssätze in Europa gesehen werden. Ausgelöst wurde diese durch die Anhebung der Realzinsen durch die Deutsche Bundesbank, die damit auf die inflationsverstärkenden Effekte reagierte, die von den staatlichen Ausgabensteigerungen infolge der deutschen Wiedervereinigung ausgelöst wurden. Dies führte wegen der währungspolitischen Vormachtstellung der Deutschen Bundesbank zum Anstieg der Zinsen in allen europäischen Ländern.

Die Metallindustrie lag im Zentrum der europäischen Krise. Sie erlitt einen dramatischen Rückgang der Produktion, angeführt von Deutschland mit einem Minus von 14% (Tab. 3).

Tab. 3: Produktion und Beschäftigung 1993/1991 (Veränderungen in Prozent)

| | Gesamtwirtschaft | | Verarbeitendes Gewerbe | | Metallindustrie | |
|----------------|------------------|-------------|------------------------|-------------|-----------------|-------------|
| | Prod. | Beschäftig. | Prod. | Beschäftig. | Prod. | Beschäftig. |
| EU | 0,4 | - 3,0 | - 4,5 | - 7,2 | - 8,7 | - 9,0 |
| USA | 5,4 | 2,0 | 8,6 | - 0,4 | 13,9 | - 2,3 |
| Japan | 0,9 | 1,0 | - 0,7 | - 2,1 | - 14,4 | - 2,8 |
| Deutschland | 0,6 | - 1,0 | - 9,7 | - 3,3 | - 14,1 | - 5,0 |
| Frankreich | - 0,2 | - 2,0 | - 5,9 | - 8,0 | - 10,3 | - 8,9 |
| Italien | - 0,5 | - 0,5 | - 4,8 | - 11 (1) | - 10,5 | |
| Großbritannien | 1,7 | - 3,1 | 0,7 | - 9,6 | - 1,6 | - 14,2 |

Quelle: OECD, Main Economic Indicator of Industrial activity, (1): Eurostat

Größte Verlierer der Rezession waren die Arbeitnehmer. Millionen verloren ihren Arbeitsplatz (Tab. 3); in einigen EMB-Ländern mußten Reallohnverluste hingenommen werden, in anderen Ländern stagnierten die Reallöhne. Ein Beschäftigungsabbau von nicht weniger als 9,0 % belegt die verheerenden Auswirkungen der Rezession auf die europäische Metallindustrie. Dabei hatten Frankreich und das Vereinigte Königreich die höchsten Verluste zu verzeichnen.

Im Laufe des Jahres 1994 und im ersten Halbjahr 1995 erholten sich die europäischen Wirtschaften. Wiederum war die Metallindustrie wegweisend, diesmal jedoch in positiver Richtung (Tab. 4). Leider ging diese Erholung in der Metallindustrie nicht mit einem Beschäftigungswachstum einher. Viele Unternehmen setzten die Umstrukturierung ihrer Produktionsprozesse fort und bauten weiter Arbeitsplätze ab (s. Tab. 4). Erst im Verlaufe des Jahres 1995 wurde in einigen Ländern (z.B. den Niederlanden) der Beschäftigungsrückgang gestoppt.

Während die Hoffnung auf erneute Beschäftigungszuwächse im Laufe des Jahres 1995 noch wuchs, schwächte sich der Wirtschaftsaufschwung am Jahresende bereits wieder ab. Die Exportzuwächse gingen im zweiten Halbjahr 1995 zurück, die Investitionen stiegen nur mäßig, die Verbrauchsnachfrage sank mangels Kaufkraft und die Staatsausgaben gerieten Ende 1995 aufgrund der strengen Maastricht-Kriterien unter zusätzlichen Druck. Anfang 1996 wurden die Nachrichten von negativen Korrekturen der Wachstumsprognosen für 1996 beherrscht. Die Aussicht auf einen Zuwachs des BIP von mehr als 2% wurde mit jedem Tag unrealistischer.

Tab. 4: Produktion und Beschäftigung 1994/1993 (Veränderungen in Prozent)

| | Gesamtwirtschaft | | Verarbeitendes Gewerbe | | Metallindustrie | |
|----------------|------------------|------------|------------------------|------------|-----------------|------------|
| | Prod. | Beschäftig | Prod. | Beschäftig | Prod. | Beschäftig |
| EU | 2,9 | -0,4 | 4,5 | -2,6 | 5,4 | -3,8 |
| USA | 4,1 | 3,2 | 6,0 | -2,4 | 9,7 | -2,3 |
| Japan | 0,5 | 0,1 | 0,9 | -2,2 | 1,6 | -3,6 |
| | | | | | | |
| Deutschland | 2,9 | -1,3 | 3,3 | -7,2 | 4,3 | -7,9 |
| Frankreich | 2,9 | 0,5 | 4,9 | -1,9 | 5,3 | -2,4 |
| Italien | 2,2 | -1,8 | 6,2 | -5,5 | 7,0 | |
| Großbritannien | 3,9 | 0,3 | 4,2 | -0,3 | 6,3 | -1,3 |

Quelle: OECD, Main Economic Indicator of Industrial activity

1.4 Hat Asien Europa abgelöst ?

Während Nordamerika und besonders Europa in den 70er und 80er Jahren mit schwerwiegenden sozio-ökonomischen Problemen konfrontiert waren, kam es in Japan und den DAE-Länder (Dynamic Asean Economies)³ zu einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung. Japan erreichte bereits in den 60er Jahren sehr hohes Wirtschaftswachstum; diesem hohen Wachstum in Japan folgten sodann in den 80er Jahren die DAE-Länder. Unter Ausnutzung ihrer schlechten Arbeitsbedingungen konkurrierten diese Länder auf den Weltmärkten zunächst mit immer mehr Billigprodukten und sodann mit Produkten höherer Qualität. Der wachsende Handel mit Asien ist, ebenso wie der rasch zunehmende Handel zwischen den Ländern Nordamerikas und Europas, ein bezeichnendes Merkmal für die Globalisierung der Wirtschaft.

Es wäre jedoch zu einfach, wollte man in der starken wirtschaftlichen Expansion in den asiatischen Ländern die Ursache für den strukturellen Wachstumsrückgang in den USA und insbesondere in Europa sehen. Dafür haben die Importe aus diesen Ländern einen viel zu geringen Umfang.⁴ Für die OECD-Region (in der Europa und die USA dominieren) belaufen sich die Importe aus Niedriglohnländern nur auf 1,5% der Gesamtausgaben in diesen Ländern. Hinter diesen gesamtwirtschaftlichen Daten sind jedoch durchaus unterschiedliche Entwicklungen in der Wettbewerbslage

³ Zunächst waren dies Südkorea, Hongkong und Taiwan: DAE 1. In jüngster Zeit kamen Malaysia, Indonesien, Thailand und die Philippinen hinzu: DAE 2.

⁴ Siehe OECD, 1994, Jobs Study, S. 28, Paris.

einzelner Branchen festzustellen. Der Automobil- und der Textilsektor z.B. stehen unter starken Einflüssen des asiatischen Wettbewerbs. Generell unterliegen die Industriesektoren stärkeren Einwirkungen als andere Teile der Wirtschaft. Diese führen zwar zu negativen Auswirkungen auf die Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften in Europa und den USA, sie sind jedoch laut OECD zu gering, um als Ursache für die Arbeitslosigkeit ins Gewicht zu fallen. Sie werden größtenteils durch Arbeitsplätze ausgeglichen, die durch Mehrausfuhren von Produkten geschaffen werden, die qualifizierte Arbeitskräfte erfordern.⁵ Allerdings verstärkt der Abbau von Arbeitsplätzen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen zugleich die beunruhigendste Form der europäischen Arbeitslosigkeit: die Langzeitarbeitslosigkeit.

Neben der Ausweitung des Welthandels führt die Globalisierung in der Tat auch zu Standortverlagerungen hauptsächlich von Unternehmensteilen (Outsourcing) in Niedriglohnländer. Die Gewerkschaften stehen solchen Transfers in der Regel machtlos gegenüber.

Gleichwohl bleibt auch hier festzustellen, daß der Umfang dieser Auslagerungen zu niedrig bleibt, als daß darin eine wesentliche Ursache für die Verschlechterung der Wachstumsraten in Europa und für den Anstieg der Arbeitslosigkeit gesehen werden könnte.⁶

1.5 Ursachen der Arbeitslosigkeit in Europa

Spätestens seit der Rezession zu Beginn der 80er Jahre wird in unzähligen Diskussionen nach den Gründen für den steilen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa gefragt. Von konservativ-neoklassischen Ökonomen wird sie auf hohe Arbeitskosten zurückgeführt. Für andere bleibt die ungenügende Steigerung der Nachfrage ausschlaggebend. Häufig wird ferner auf eine Diskrepanz zwischen der Qualifikation der Arbeitskräfte und der Nachfrage nach Arbeitskräften hingewiesen. Wenn die Ursachen der Arbeitslosigkeit unverstellt geklärt werden sollen, muß zunächst nach der unzureichenden Beschäftigungsentwicklung gefragt werden.

Das Beschäftigungsvolumen wird durch den Umfang der Arbeitskräftenachfrage und das Angebot auf dem Arbeitsmarkt bestimmt. Mängel des Arbeitskräfteangebots können dazu führen, daß die Arbeitskräftenachfrage nicht in jedem Fall zu Neubeschäftigung führt und Arbeitsplätze nicht besetzt werden. Selbst bei hoher Arbeitslosigkeit kann dieses Problem auftreten, wenn z.B. eine Reihe von Arbeitslosen nicht über die geeigneten Qualifikationen für die offenen Stellen verfügen. Diese Form der Arbeitslosigkeit zeigt sich, wenn trotz hoher Arbeitslosigkeit viele offene Stellen vorhanden sind, die nur schwer besetzt werden können.⁷

Gewöhnlich wird die Arbeitslosigkeit auf drei Ursachen zurückgeführt.

⁵ Siehe OECD, 1994, Jobs Study, S. 28, Paris.

⁶ Dies wird errechnet auf der Grundlage der direkten ausländischen Nettoinvestitionsströme, einschließlich neuer Produktionseinheiten. Siehe OECD, Jobs Study, S. 28, Paris.

⁷ Dies bedeutet nicht, daß der Arbeitsmarkt keine Mängel aufweist, wenn nur wenige unbesetzte Stellen vorhanden sind. Denn auch wenige unbesetzte Stellen können das Ergebnis einer geringen Arbeitskräftenachfrage bilden. Dies tritt in Rezessionszeiten ein.

- Der Mangel an Kaufkraft und Nachfrage und demzufolge die Begrenzung der Produktion.
- Der Produktivitätswettbewerb und die mit den Arbeitskosten korrespondierende Substitution von Arbeit; was dazu führt, daß bei gleicher Produktion weniger Personal gebraucht und Arbeitskräfte durch Maschinen ersetzt werden.
- Mögliche Qualifikations-Diskrepanzen zwischen Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot.

Interessant ist hier die Frage, welche Rolle diese drei möglichen Ursachen der Arbeitslosigkeit im Europa der 70er, 80er und zu Beginn der 90er Jahre spielen. Nach der neoliberalen Ideologie des freien Marktes sind hohe Löhne und ein inflexibles Arbeitskräfteangebot für die hohe Arbeitslosigkeit in Europa verantwortlich. Die Rolle der unzureichenden (Markt-)Nachfrage nach Produkten wird ausgeklammert, da sie sich nicht in die neoliberale Ideologie einfügt. Dementsprechend bleiben selbst die Daten unberücksichtigt, die den engen Zusammenhang zwischen Produktionsentwicklung und Arbeitslosigkeit zeigen und die Rückführung der hohen Arbeitslosigkeit auf die sogenannte Rigidität der Arbeitsmärkte widerlegen.

Tatsächlich ist eine exakte Berechnung über den Umfang unmöglich, in dem die genannten drei Ursachen zur Arbeitslosigkeit beitragen. Inzwischen liegen jedoch einige Untersuchungen vor, die diese Einflüsse eingehender zu beleuchten suchen.

1995 legte die Europäische Kommission eine Untersuchung vor, die eine quantitative Trennung zwischen drei Arten von Arbeitslosigkeit vornimmt.

1. Arbeitslosigkeit aufgrund einer zu geringen Auslastung der bestehenden Produktionskapazitäten, verursacht durch rückläufige Nachfrage auf dem Markt.
2. Arbeitslosigkeit aufgrund zu geringer Investitionen in zusätzliche Kapazitäten, die darauf zurückgeführt werden, daß die Unternehmen keine ausreichenden Nachfragesteigerungen oder niedrige Profite wegen hoher Arbeitskosten erwarten.
3. Arbeitslosigkeit aufgrund von Mängeln auf dem Arbeitsmarkt. Die Ergebnisse werden in Tabelle 5 gezeigt.

Nach dieser Untersuchung stellt die Arbeitslosigkeit aufgrund von Mängeln auf dem Arbeitsmarkt bis Anfang 80er Jahre die bedeutendste Ursache für die Arbeitslosigkeit dar. In der Folgezeit verschärfen sich die Arbeitslosenprobleme dramatisch. Der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit anfangs der 80er Jahre geht stark auf die Unterauslastung der Kapazitäten infolge unzureichender Nachfrage zurück. Zugleich steigt jedoch - nach den Kriterien dieser Untersuchung - auch die Arbeitslosigkeit aufgrund zu geringer Investitionen.

Tab. 5: Ursachen der Arbeitslosigkeit in Europa

| Jahr | Unterauslastung der Kapazitäten | zu wenig Investitionen | Mängel auf dem Arbeitsmarkt | Arbeitslosigkeit insgesamt |
|-------------|--|-------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| 1972 | 0,1 | 0,4 | 2,4 | 2,9 |
| 1973 | 0,0 | 0,1 | 2,5 | 2,6 |
| 1974 | 0,1 | 0,1 | 2,6 | 2,8 |
| 1975 | 1,4 | 0,0 | 2,7 | 4,1 |
| 1976 | 1,8 | 0,0 | 2,9 | 4,7 |
| 1977 | 0,9 | 1,1 | 3,0 | 5,0 |
| 1978 | 0,8 | 1,4 | 3,1 | 5,3 |
| 1979 | 0,6 | 1,5 | 3,3 | 5,4 |
| 1980 | 0,8 | 1,8 | 3,4 | 6,0 |
| 1981 | 2,1 | 2,1 | 3,5 | 7,7 |
| 1982 | 2,8 | 2,5 | 3,7 | 9,0 |
| 1983 | 2,2 | 3,9 | 3,8 | 9,9 |
| 1984 | 1,6 | 5,0 | 3,9 | 10,5 |
| 1985 | 1,0 | 5,8 | 4,0 | 10,8 |
| 1986 | 0,6 | 6,1 | 4,0 | 10,7 |
| 1987 | 0,3 | 6,0 | 4,1 | 10,4 |
| 1988 | 0,1 | 5,5 | 4,2 | 9,8 |
| 1989 | 0,1 | 4,7 | 4,2 | 9,0 |
| 1990 | 0,1 | 4,1 | 4,2 | 8,4 |
| 1991 | 0,5 | 4,0 | 4,2 | 8,7 |
| 1992 | 1,2 | 4,1 | 4,1 | 9,4 |
| 1993 | 1,9 | 4,6 | 4,1 | 10,6 |
| 1994 | 2,1 | 4,8 | 4,0 | 10,9 |

Quelle: European Economic, Annual Economic Report for 1995, Nr. 59, S. 127 - 147, 1995

Nachdem Europa im Laufe des Jahres 1983 die Rezession überwunden hatte, ging die Arbeitslosigkeit wegen zu geringer Auslastung der Kapazitäten zurück und fiel Ende der 80er Jahre praktisch auf Null. Parallel dazu stieg jedoch die von mangelnder Investitionstätigkeit verursachte Arbeitslosigkeit bis 1987 weiter an und ging danach nur teilweise zurück. Arbeitslosigkeit aufgrund von Mängeln des Arbeitsmarktes verblieb auf dem hohen Stand von 4,0%, der 1985 erreicht wurde. Anfang der

90er Jahre war der Anstieg der Arbeitslosigkeit sowohl auf die Unterauslastung der Kapazitäten als auch auf die schwache Investitionstätigkeit zurückzuführen. Die Arbeitgeber und manche Regierungen wollen die Ursache für die tiefgreifende Rezession von 1991-1993 in dem "zu hohen" Lohnniveau sehen. Tatsächlich zeigt jedoch der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit aufgrund zu geringer Auslastung der Kapazitäten, daß die Rezession 1992/93 hauptsächlich durch die unzureichende Nachfrage verursacht wurde.

Wenn die Arbeitslosigkeit hochgradig durch zu geringe Kapazitätsauslastung (Anfang der 80er und der 90er Jahre) und durch zu niedrige, teils durch unzureichende Nachfrage gedämpfte Investitionen verursacht wird, dann muß auch darauf gedrungen werden, daß die Politik der Gesamtnachfrage mehr Bedeutung beimißt. Leider muß festgestellt werden, daß die Haushaltspolitiken der meisten europäischen Länder seit Anfang der 80er Jahre immer restriktiver wurden. Seit 1992 wurde durch die in Maastricht vereinbarten Kriterien für die Währungsunion der Druck zur Ausgaben- und damit auch zur Nachfragesenkung auf die Regierungen noch verstärkt.

Hinzu kommt die zu strikte Währungspolitik in Europa (EWS). Im Rahmen dieses Systems hat die Deutsche Bundesbank eine beherrschende Rolle. Sie bestimmt die Höhe der Zinsraten, so daß andere Länder praktisch keine Möglichkeit haben, von der Politik der Bundesbank abzuweichen, wenn sie ihre Währungskurse stabil halten wollen. Die gegenwärtige Geldpolitik ist weitgehend problemlos. Da die Deutsche Bundesbank jedoch bereits auf schwache Inflationstendenzen zu empfindlich reagiert, hat sie in den 80er und Anfang der 90er Jahre hohe Realzinsen gefördert. Neben den negativen Auswirkungen dieser Politik auf Investitionen führte dies zu einem äußerst hohen Wechselkurs der D-Mark und der Währungen der Länder, die sich als die "loyalsten Schüler" der Bundesbank verhalten. Diese nachhaltigen Erhöhungen ihrer Währungskurse hat die Wettbewerbsfähigkeit der Metallindustrie in diesen Ländern beeinträchtigt. Obgleich Länder (wie die Niederlande), die dafür bekannt sind, daß sie stets der Zinspolitik der Bundesbank folgen, dafür "belohnt" werden, indem ihre Zinsraten die deutschen nicht überschreiten, ändert dies nichts an der Tatsache, daß die deutschen Zinsen im internationalen Vergleich keineswegs niedrig liegen. In den USA, wo die Zentralbank stärker mit dem Problem der Arbeitslosigkeit konfrontiert ist, lag die durchschnittliche Realzinsrate seit 1979 niedriger als in Deutschland.⁸

So hat neben der restriktiven staatlichen Haushaltspolitik auch die Geldpolitik zu dem unzureichenden Wachstum der Gesamtnachfrage in den 80er und 90er Jahren beigetragen.

Viele europäische Regierungen vertreten die Auffassung, daß eine expansivere Haushaltspolitik (z.B. höhere staatliche Investitionen oder niedrigere Steuern) das Wirtschaftswachstum nicht steigern würden. Als Argument wird vorgebracht, daß die positiven Effekte expansiver Haushaltspolitik auf Produktion und Beschäftigung

⁸

Vgl. B. Lefting, The desirability of currency-unification, S. 144, OHD-thesis, Tinbergen Institut, 1995, Amsterdam.

durch höhere Importe in anderen Ländern versickern würden. Zunächst muß festgestellt werden, daß dieses Argument häufig übertrieben ist. So bewies beispielsweise die dänische Wirtschaft 1994 trotz hoher Importquoten, daß eine expansionistischere Politik durchaus erfolgreich sein kann. Während im übrigen Europa die konjunkturelle Erholung mit einem durchschnittlichen Wachstum von 2.7% verhältnismäßig bescheiden ausfiel, verzeichnete Dänemark ein Wachstum von 4.5%. Dieses Wachstum wurde - wie auch die OECD feststellt - durch eine insgesamt höhere Nachfrage bewirkt, die durch Steuererleichterungen gefördert wurde. Die Erholung ermöglichte innerhalb eines Jahres einen Abbau der Arbeitslosigkeit um 2%! Dabei führte die expansionistischere Haushaltspolitik nicht zu einem höheren staatlichen Haushaltsdefizit, vielmehr trug das starke Wachstum zu seinem Abbau bei.

Der Fall Dänemark zeigt, daß die staatliche Haushaltspolitik nach wie vor eine wichtige Rolle im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit spielen kann und muß. Diese wäre um so wirkungsvoller, wenn alle europäischen Regierungen ihre Politiken in diesem Sinne koordinieren würden. Verfolgen alle Länder eine expansionistische Politik, dann können höhere Importe jeweils durch höhere Exporte kompensiert werden. Anders gesagt, die Regierungen müßten endlich erkennen, daß die europäischen Länder im wesentlichen von den anderen europäischen Ländern abhängen. 2/3 der Gesamtausfuhren der europäischen Länder verbleiben in Europa, und ca. 90% der Gesamtproduktion innerhalb der Union. Deshalb könnte Europa weitgehend sein eigenes Wachstum fördern! Ohne expansionistischere, europaweit koordinierte staatliche Haushaltspolitik kann die Arbeitslosigkeit nicht wirksam bekämpft werden. Dieser Kampf muß aber Vorrang vor den monetären Stabilitätskriterien für die Europäische Währungsunion erhalten, die den Regierungen eine restriktive, krisenverschärfende Politik aufzwingen.

1.6 Die Antwort der Metallgewerkschaften auf die Arbeitslosigkeit

Selbstverständlich hat der strukturelle Rückgang der Wachstumsraten seit den 70er Jahren starken Einfluß auf die Tarifpolitik und ihre Ergebnisse. Die Tarifpolitik hat sich stärker auf die Arbeitslosigkeit konzentriert. Seit der Rezession zu Beginn der 90er Jahre hat sich der negative Einfluß der wachsenden Arbeitslosigkeit auf die gewerkschaftliche Politik verstärkt. Obgleich die Löhne seit 1990 in den meisten Ländern noch gestiegen sind, blieben die Zuwächse doch sehr schwach. Der Wendepunkt trat in den meisten Ländern in den Jahren 1991-92 ein. Seitdem sanken die Lohnerhöhungen teils bis unter die Inflationsrate und in einigen Fällen wurden die Löhne sogar vollständig eingefroren.

Gleichzeitig gingen die Gewerkschaften mehr und mehr mit Forderungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in die Tarifverhandlungen. Diese Forderungen zielen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Umverteilung der Arbeit. Dazu gehört die Forderung nach größeren Möglichkeiten für freiwillige Teilzeitarbeit. Eine wichtige Rolle spielten Forderungen nach Bildungs- und nach berufsbildenden Maßnahmen, die zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen beitragen sollten. Populärer wurden Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung. So wurde der Verkürzung der Le-

bensarbeitszeit durch Vorruhestandsregelungen, zeitweiligen Arbeitsunterbrechungen, Elternurlaub etc. zunehmende Aufmerksamkeit gewidmet.

In den 80er Jahren standen generelle Arbeitszeitverkürzungen vielfach im Zentrum des gewerkschaftlichen Kampfes gegen Arbeitslosigkeit. In den 90er Jahren kam es, ausgenommen die stufenweise Einführung der 35-Stunden-Woche bis 1995 in der westdeutschen Metallindustrie und einigen geringfügigen Verkürzungen (Osteuropa, Italien und Portugal) zu keinen weiteren tarifvertraglichen Arbeitszeitverkürzungen. Generelle Arbeitszeitverkürzungen bleiben jedoch nach wie vor das prioritäre Ziel für die Politik zahlreicher Gewerkschaften.

Schließlich sollte nicht unerwähnt bleiben, daß jede europäische Metallgewerkschaft in den letzten Jahren zu unterschiedlichen Zeitpunkten und mit mehr oder weniger Erfolg um den Erhalt von Arbeitsplätzen gekämpft hat. Dafür wurden vielfach und widerwillig oft harte Einschnitte, wie Lohnkürzungen, Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich, flexible Arbeitszeiten etc. akzeptiert. Kurz, die Gewerkschaften spielten eine defensive Rolle.

Auf anderen Feldern konnten einige Verbesserungen erzielt werden. Darunter Verbesserungen des sozialen Statuts (z.B. in Dänemark, den Niederlanden...), die Angleichung des Statuts von gewerblichen Arbeitnehmern und Angestellten (z.B. Belgien, Österreich, ...) und die (Re)Organisation der Kollektivverhandlungsstrukturen (Osteuropa).

1.7 Die Politik der europäischen Regierungen

Alle Regierungen in Europa proklamieren ebenso wie die Kommission der EU die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Förderung von Beschäftigung als vorrangiges Ziel ihrer Politik. Dieses Ziel soll durch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Unternehmen, der jeweiligen nationalen Wirtschaft und der europäischen Wirtschaft insgesamt erreicht werden. Deshalb wurden in vielen Ländern direkte Unterstützungsmaßnahmen für die Unternehmen in Form von Steuer- und Abgabenerleichterungen, Subventionen usw. getroffen.

Diese Politik ignoriert allerdings die Tatsache, daß sich die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens, einer Region oder eines Landes keinesfalls verbessert, wenn alle Mitbewerber dieselbe Politik der Senkung der Produktionskosten verfolgen. Da die Europäer für sich selbst die wichtigsten Konkurrenten sind, treibt diese Politik der Wettbewerbsverschärfung zur Dämpfung der wirtschaftlichen Entwicklung und zum sozialen Abbau in Europa. Sie löst die Krise nicht, sondern verschärft sie.

Tatsächlich hat die neoliberale Politik der Wettbewerbsförderung auf zweifache Weise zum Anstieg der Arbeitslosigkeit beigetragen:

Einmal fördert sie mit der Verschärfung der Konkurrenz den Druck zur rigorosen Einsparung von Arbeitskräften. Zum anderen drosselt sie mit den Staatsausgaben und der Umverteilung zugunsten der großen, sparfähigen Einkommen die kaufkräftige Nachfrage und somit die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt.

Damit verstrickt sich diese Politik in einen *circulus vitiosus*, der die Krise verschärft. Es ist dieser *circulus vitiosus*, der die gegenwärtige wirtschaftliche und politische Lage in Europa prägt. Einerseits wird die ohnehin schon schwache Konjunktur und damit auch die Beschäftigung durch die Dämpfung der Konsumnachfrage zusätzlich gedrosselt. Andererseits schwächt die depressive wirtschaftliche Lage auch das Steueraufkommen mit der Folge wachsender staatlicher Finanzierungsprobleme. Diese werden durch weitere Einsparungen in den Staatshaushalten "gelöst", die dann wiederum konjunkturdämpfend wirken, usw..

Dieser fatale Zirkel verstärkt die ökonomischen Tendenzen, die zur Arbeitslosigkeit führen. Er schwächt zugleich die staatlichen Ressourcen zur Bekämpfung und zur sozialen Absicherung der Arbeitslosigkeit. Nach der Logik dieser Politik treffen die staatlichen Sparmaßnahmen hauptsächlich die soziale Infrastruktur (Bildung, Gesundheit etc.) und die sozialen Sicherungen. So wird noch zusätzlich der Abbau zukunftsbezogener Arbeitsplätze in den öffentlichen Sektoren und die Reduzierung der staatlichen Maßnahmen betrieben, mit denen die sozialen Schäden der Arbeitslosigkeit abgemildert werden.

So gerät diese Politik mehr und mehr in eine selbstverschuldete Falle, in der sie sich ideologisch zunehmend verhärtet und zu immer restriktiveren Maßnahmen greift. In vielen europäischen Ländern muß in den 90er Jahren eine massive Radikalisierung neoliberalistischer Positionen bei den herrschenden wirtschaftlichen und politischen Gruppen festgestellt werden. So geht - allen Lippenbekenntnissen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zum Trotz - der größte Teil der europäischen Regierungen davon aus, daß der Staat nicht in der Lage ist, Vollbeschäftigung zu schaffen. Sie flüchten in eine Politik der wirtschaftspolitischen Verantwortungslosigkeit. Die Arbeitslosigkeit soll durch den Rückzug des Staates und die marktradikale Entfesselung der Wirtschaft zum Verschwinden gebracht werden.

Vollbeschäftigung war einer der Eckpfeiler der Sozialpakete, die nach dem 2. Weltkrieg zu einer beispiellosen Prosperitätsperiode in Westeuropa geführt haben. Recht auf Arbeit, Kampf gegen Armut, Schutz gegen soziale Risiken und Förderung sozialer Chancengleichheit, das waren die Grundlagen dieser Politik. Dieser Sozialpakt wird mit jeder weiteren Verschärfung der Wirtschaftskrise von den Arbeitgebern und zunehmend auch von der herrschenden Politik radikaler in Frage gestellt. Der Anspruch auf Arbeit wird in einem Europa, mit einer offiziellen Arbeitslosigkeit von über 10 %, zu einer hohlen Phrase und die Systeme der sozialen Sicherung geraten mehr und mehr unter Druck. Sie werden als zu teuer, als unwirksam und übertrieben diffamiert und sollen durch private Vorsorgen ersetzt werden, obwohl eindeutig nachgewiesen ist, daß diese weniger effektiv und teurer ist. Für die neoliberale Politik wird der Wohlfahrtsstaat zur bloßen Wettbewerbsverzerrung und zum Hindernis für eine weltweite freie Marktwirtschaft.

Die Arbeitgeber haben wenig Interesse an der energischen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, da diese dazu beiträgt, das Niveau der Arbeitskosten niedrig zu halten. Dieser Interessenlage entspricht auch die neoliberale Politik, die sich zunehmend deutlicher nicht auf die Beseitigung, sondern auf die Umverteilung und Ausgrenzung der Arbeitslosigkeit richtet. Durch Abbau der sozialen Sicherungen und die Öffnung

der Mindestlohn-Standards soll das Problem der Arbeitslosigkeit wirtschaftlich entschärft und in eine Zone der working poor, der Armut und der ungesicherten, schlechtbezahlten Überlebensjobs abgedrängt werden.

2 An der Schwelle zum Jahr 2000: Aussichten der Metallgewerkschaften

Die europäischen Gewerkschaften wurden in den letzten Jahren mit zahlreichen Problemen konfrontiert. Die wirtschaftliche Konjunktur erholte sich nach der Rezession der frühen 90er Jahre nur langsam und schwach. Wirtschaftliches Wachstum resultierte überwiegend aus der Steigerung der Exporte, doch die großen europäischen Verbrauchermärkte zogen nicht nach. Die Konsumnachfrage blieb verhalten, nicht zuletzt wegen der hohen und weiter ansteigenden Arbeitslosigkeit. Die konjunkturelle Erholung erwies sich ebenso wie die Investitionen eher als produktivitäts- denn als arbeitskräfteintensiv. Optimistische Prognosen, die für die zweite Hälfte der 90er Jahre ein stetiges mittelfristiges Wachstum von 3 bis 3,5 % voraussagten - also die Zuwachsraten, die für einen wirklichen Beschäftigungsanstieg erforderlich wären - erwiesen sich schnell als verfrüht.

Wettbewerb war und ist das Schlüsselwort der Wirtschaftspolitik, die in den meisten Ländern der EU verfolgt wird. Wachstum und Beschäftigung sollen durch mehr Investitionen erreicht werden. Daher ist die Förderung und Sicherung hoher Kapitalrenditen, durch die sich die private Investitionsneigung verbessern soll, das Hauptziel dieser Politik. Zugleich wurde die ohnehin sinkende Investitionsrate jedoch durch die hohe Rentabilität kurzfristiger Finanzanlagen zusätzlich geschwächt. Hinzu kam, daß die produzierende Wirtschaft durch die teuren Investitionskredite noch stärker in die Abhängigkeit der Finanzmärkte geriet, wodurch sich der Druck zur Effektivitätssteigerung (höhere Produktivität mit weniger Arbeitskräften) weiter verstärkte.

Diese Politik führte schon im vergangenen Jahrzehnt zu umfassenden Reorganisationen der Produktivitätsstrukturen und zur Umverteilung der Einkommen in ganz Europa. Der Anteil der Arbeitnehmer am Volkseinkommen (Lohnquote) sank und damit auch die Kaufkraft. Wir haben bereits im ersten Kapitel gezeigt: Diese Politik führt nicht zu mehr Beschäftigung. Eine Wirtschaftspolitik, die mehr Beschäftigung schaffen will, müßte unter anderem die Binnennachfrage durch Stärkung der Massenkaufkraft beleben.

Hohe Arbeitslosigkeit, Dämpfung der Nachfrage, steuerliche Entlastungen für Kapitaleinkommen usw. führten bei insgesamt depressiver wirtschaftlicher Entwicklung zur weiteren Schwächung der Staatshaushalte. Die Staatsverschuldung stieg in allen Ländern, wodurch zugleich die staatlichen Ressourcen für eine effektive Beschäftigungspolitik reduziert wurden. Die Regierungen nahmen Einschnitte in die Staatshaushalte und Eingriffe in die sozialen Sicherungssysteme vor, die die Beschäftigung minderten und die Unsicherheit verstärkten.

Wird diese Wirtschaftspolitik beibehalten, dann droht sich die wirtschaftliche und soziale Lage in Europa in den kommenden Jahren weiter zu verschlechtern.

- Das Wirtschaftswachstum wird voraussichtlich hinter dem Produktivitätswachstum (jobless growth) zurückbleiben. Neue Investitionen und neue Technologien werden die Produktivität weiter steigern, ohne daß ausreichend neue Arbeitsplätze geschaffen werden.
- Auch die Erwartung, daß Arbeitsplatzverluste im industriellen Sektor durch den Ausbau der Dienstleistungen ausgeglichen werden, erweist sich mehr und mehr als Illusion. Einerseits führt die Einführung der neuen Informationstechnologien auch in vielen Dienstleistungsbereichen erst recht noch zu Arbeitsplatzverlusten, andererseits begrenzt der Druck auf die Lebenshaltung breiter Schichten auch die Zunahme der personenbezogenen Dienste. So droht auch der Dienstleistungssektor insgesamt zu schrumpfen. Der Weg in die "Dienstleistungsgesellschaft" scheint blockiert.
- So muß eher mit der weiteren Zunahme der Arbeitslosigkeit gerechnet werden. Die Globalisierung der Produktionssysteme macht mit der zu erwartenden Verschärfung der Konkurrenz weitere Beschäftigungsverluste wahrscheinlich. Voraussichtliche Verlierer von Arbeitsplätzen werden dabei insbesondere die Industrie - und damit auch die Metallindustrie - sein.
- Die Regierungen, traditionell große Arbeitgeber, werden voraussichtlich mit weiteren Defiziten konfrontiert werden. Dies droht wiederum Einschnitte in die öffentlichen Ausgaben und/oder noch höhere Verschuldung nach sich zu ziehen. Die Rolle des öffentlichen Sektors als Arbeitgeber wird reduziert. Neue Initiativen und öffentliche Investitionen in den Bereichen der sozialen Infrastruktur, die expandieren müßten (Gesundheitsversorgung, Kultur, Bildung, Umwelt, ...), werden durch mangelnde Mittel weitgehend blockiert.
- Die traditionellen Mittel der Regierungen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung werden ausgehöhlt.
- Zugleich droht auch die sozialpolitische Rolle der Staaten weiter geschwächt zu werden. Die soziale Sicherheit bleibt unter Druck und die Sozialsysteme werden demontiert. Je größer die nicht erwerbstätige Bevölkerung wird, desto mehr wird sich die Lage verschlechtern. Der Druck der derzeitigen Politik, die Last der Krise auf die Arbeitslosen, Rentner, Kranken usw. abzuwälzen, verstärkt sich mehr und mehr. Der soziale Wohlfahrtsstaat selbst - Kennzeichen der europäischen Gesellschaften - steht auf dem Spiel.
- Ferner ist absehbar, daß die Arbeitgeber weiterhin versuchen werden, die Lohnkosten zu senken und die Lohn-/Gehaltsniveaus ihres Landes unter das der Nachbarländer zu drücken.

Sollte sich dieses recht pessimistische Szenarium in den nächsten Jahren in der Europäischen Union realisieren, dann muß auch damit gerechnet werden, daß sich der Druck auf die Rolle und Politik der Gewerkschaften, aber auch der Kollektivvertragsstrukturen und -institutionen erheblich verstärken wird. Diese werden womöglich noch härteren Versuchen ausgesetzt sein, ihre Anerkennung zu untergraben und die arbeits- und tarifrechtlichen Strukturen zu deregulieren. Es kann selbst die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, daß auch die Länder - hauptsächlich in

Mittel- und Nordeuropa - in denen sich die Strukturen bisher als dauerhaft erwiesen haben, stärkerem Deregulierungsdruck ausgesetzt sein werden.

Die Entgrenzung der Märkte und die fortschreitende Globalisierung der Produktionssysteme tragen zu einem verschärften, grenzüberschreitenden und direkten Wettbewerb zwischen den Betrieben und damit zur Aushöhlung der nationalen und sub-regionalen Tarifstrukturen bei. Dieser grenzüberschreitende Prozeß der "Verbetriebswirtschaftlichung" der Konkurrenz führt mehr und mehr dazu, daß die regionalen, betriebsübergreifenden Kollektivverträge von den Arbeitgebern in Frage gestellt und ihre Legitimität untergraben werden. Zugleich führt die allgegenwärtige Beschäftigungsunsicherheit, die hohe Arbeitslosigkeit, die Reorganisation der Produktionsstrukturen usw. dazu, daß die Erpreßbarkeit der Arbeitnehmer verstärkt und ihre Widerstandskraft gegen die Aushöhlung der Kollektivverträge und ihres Schutzes geschwächt werden.

Dieselben Bedingungen fördern ferner die sogenannte "graue" Beschäftigung. Diese breitet sich in den Dienstleistungssektoren und im betrieblichen Bereich aus, wo arbeitsrechtliche Regelungen zunehmend unterlaufen werden. Große Unternehmen, wo derartige Deregulierungen schwieriger sind, betreiben zur gleichen Zeit die Ausgliederung von Produktionsteilen in kleine Unternehmen und Subunternehmen (outsourcing). In allen Fällen ist der Einfluß der Gewerkschaften bedroht, soweit ihre Vertretung auf eine sinkende Anzahl von Stammarbeitnehmern beschränkt bleibt.

Diese Entwicklungen erschüttern den politisch-sozialen Grundkompromiß, der die Tarifpolitik in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg getragen hat, nunmehr auch in den Ländern, in denen er besonders stark ausgeprägt war. Die Neigung der Arbeitgeber zum Rückzug aus der regionalen und nationalen Tarifpolitik wächst. Parallel dazu verstärkt sich überall der politische Druck auf die Gewerkschaften, ihre Politik den betrieblichen, regionalen und nationalen Konkurrenzinteressen unterzuordnen.

Die europäischen Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften werden in der nächsten Zeit noch härteren Pressionen zu wechselseitiger, konkurrenzhafter Unterbietung innerhalb wie zwischen den Ländern der EU ausgesetzt sein. Dies droht zur weiteren Schwächung der Kaufkraft zu führen und damit den Teufelskreis verstärkter Depression durch mangelnde Nachfrage zu fördern.

In vielen Fällen konzentriert sich der Angriff der Arbeitgeber und der neoliberalen Politik bisher hauptsächlich auf die Abgaben an die sozialen Sicherungssysteme (Lohnnebenkosten). Die Gewerkschaften haben in vielen Ländern - teils in großen Demonstrations- und Streikbewegungen - den Protest gegen den Abbau der sozialen Sicherungen und der wohlfahrtsstaatlichen Errungenschaften organisiert. Diese Verteidigungs-Aktionen haben zu defensiven Erfolgen geführt, die den Sozialabbau abschwächten und verzögerten. Eine grundlegende sozialpolitische Stabilisierung kann im Rahmen der neoliberalen Politik nicht erreicht werden. Vielmehr hat sich der Druck auf die wohlfahrtsstaatlichen Sozialverfassungen in vielen Ländern nachhaltig und substanzbedrohend verschärft. Die Gewerkschaften werden weiterhin gegen die Absenkung der Sozialeinkommen kämpfen müssen. Die Destruktion der sozialen Si-

cherungssysteme bedroht bei anhaltender und steigender Arbeitslosigkeit wachsende Schichten erwerbsabhängiger Menschen mit Verarmung und sozialer Ausgrenzung. Deshalb ist der gewerkschaftliche Kampf gegen soziale Spaltung und Ausgrenzung und für den Erhalt einer sozial verantwortlichen Gesellschaft.

Die politische Lage ist in vielen europäischen Ländern durch zunehmende politische Instabilität gekennzeichnet. Steigende Arbeitslosigkeit und zunehmende Unsicherheit der Arbeitsplätze führen zu einem Klima massiver Beunruhigung und wachsender Existenz- und Zukunftsängste. Dieses Klima begünstigt die einseitig ökonomistischen Deutungen der sozialen Krisenprobleme und den Rückzug auf egoistische Überlebenshaltungen. So kann die existentielle Unsicherheit breiter Arbeitnehmer- und Bevölkerungsschichten zum idealen Nährboden für fremdenfeindliche, rassistische und nationalistische Strömungen werden. Von den dominierenden Meinungsströmungen werden die Existenz- und Zukunftsängste der Menschen überall gegen die äußeren Konkurrenten gelenkt. Diese solidaritätszersetzenden Tendenzen drohen die sozialen Gegensätze und politischen Spaltungen auf allen Ebenen zu vertiefen: Bewerber gegen Bewerber, Betrieb gegen Betrieb, Region gegen Region, Land gegen Land, Kontinent gegen Kontinent. In Europa werden vielfach die außereuropäischen Länder und Regionen - ob Asien oder Osteuropa - als Ursache der Arbeitslosigkeit und der eigenen Krisenprobleme dargestellt, die im Zuge der nachholenden Industrialisierung ihren Anteil an der Weltwirtschaft beanspruchen. So können die Lebens- und Arbeitsbedingungen in Westeuropa als zu luxuriös und als wettbewerbsbehindernd dargestellt und die Tatsache verschleiert werden, daß ihre Absenkung in erster Linie den Kampf der Europäer gegeneinander fördert.

Diese Tendenzen, die gleichermaßen auf die Zersetzung gesellschaftlicher Solidarität wie auf die Aushöhlung der Gestaltungskraft der Politik gegenüber der Ökonomie drängen, bedrohen auch die Gewerkschaften und erleichtern nicht nur den Abbau der materiellen sozialen Standards, sondern untergraben auch die politischen Fundamente der wohlfahrtsstaatlichen Massendemokratien.

So bleiben die Bedingungen für die Gewerkschaften und ihre Politik schwierig. Sie müssen und wollen unter erschwerten Voraussetzungen die Einkommen, die Arbeitsbedingungen und die sozialen Sicherungen der Arbeitnehmer sichern und verbessern. Dafür müssen sie die vorhandenen Tarifvertragsstrukturen verteidigen, festigen und ausbauen. Ziel muß es sein, mit allen Unternehmen der Metallindustrie zum Abschluß von Kollektivverträgen zu kommen.

Die Entwicklung der Managementsysteme, der industriellen Organisation, neue Arbeitsmethoden und Beziehungen zwischen Sozialparteien, flexiblere Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen verändern die Bedürfnisse und Forderungen unserer Mitglieder. Die Gewerkschaften müssen ihre Politik und ihre Strukturen auf diese veränderten Bedingungen einstellen. Verbesserungen für die Arbeitnehmer können nur von starken Gewerkschaften durchgesetzt werden. Deshalb ist die Stärkung unserer eigenen Position unsere wichtigste Aufgabe.

Die Globalisierung und Europäisierung der Märkte und Produktionsstrukturen macht handlungsfähige internationale und europäische Gewerkschaftsverbände nötiger

denn je. Auf europäischer Ebene muß die gewerkschaftliche Koordination so verstärkt werden, daß eine gemeinsame, abgestimmte Tarif- und Sozialpolitik möglich wird, die die Positionen der nationalen Gewerkschaften stärkt. Nur dadurch kann die soziale Lage in Europa stabilisiert und die Konkurrenz um Löhne, Arbeitsbedingungen und soziale Sicherungen begrenzt werden.

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist und bleibt das Hauptziel aller Gewerkschaftspolitik. Die Umverteilung der Arbeit stellt eine der wichtigsten Antworten auf die Arbeitslosigkeit dar. Dafür haben die Gewerkschaften eine ganze Reihe von Lösungen entwickelt. Dazu gehören zum Beispiel Vorruhestandsregelungen, Sabbatzeiten, jede Art beruflicher Bildung, aber auch Teilzeitarbeitsplätze auf freiwilliger Basis. Allgemeine Arbeitszeitverkürzungen sind dringlicher als je zuvor. Die Einführung der 35-Stunden-Woche in der deutschen Metallindustrie zum 1. Oktober 1995 hat mehrere Gewerkschaften angespornt, sich diesem Ziel verstärkt zu stellen.

Kurz- und mittelfristig ist und bleibt die Umverteilung der Arbeit eine Hauptaufgabe für die Gewerkschaften. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist sowohl eine nationale als auch eine internationale Aufgabe, die nur im Rahmen einer neuen Weltwirtschaftspolitik gelöst werden kann. Das bisherige, einseitig auf Wirtschaftswachstum und Industrialisierung gerichtete Entwicklungsmodell wird den sozialen, ökonomischen und ökologischen Anforderungen am Ausgang des 20. Jahrhunderts nicht mehr gerecht. Die Länder des industrialisierten Nordens, einschließlich Europas, sind bisher die Nutznießer dieses Modells. Sie müssen mit Reformen vorangehen. So müssen auch die europäischen Gewerkschaften verstärkt zu einer neuen Wirtschafts- und Entwicklungspolitik beitragen. Es geht darum, die ökonomischen Bedingungen für eine arbeitsintensivere, ökologisch nachhaltige, auf soziale Gerechtigkeit gerichtete Entwicklung zu schaffen.

Die einseitige Ausrichtung auf Gewinn und Wettbewerb, die von der neoliberalen Politik betrieben wird, droht nur noch tiefer in die Sackgasse zu führen und in eine Abwärtsspirale der gesellschaftlichen Destruktion zu münden. Gegen diese Logik müssen die Gewerkschaften gemeinsam - national, europäisch und international - neue offensive Strategien entwickeln. Dabei muß der gemeinsame, grenzüberschreitende Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und für eine Verteilung der Einkommen und Vermögen, die das Gleichgewicht von Produktions- und Kaufkraftentwicklung sichert, im Vordergrund stehen. Es geht um den Aufbau einer historischen Alternative, die Antwort auf die Zukunftsprobleme und die Zukunftsängste der Menschen gibt. Dafür müssen die Gewerkschaften das Bündnis mit all den gesellschaftlichen Kräften suchen, die für Humanität, soziale Gerechtigkeit und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen eintreten. Nur mit dem Aufbau einer solchen internationalen, historisch weitgreifenden Alternative kann die politische Übermacht des Neoliberalismus gebrochen werden.

Anhang

Abbildung 1: Arbeitslosigkeit in Nordamerika

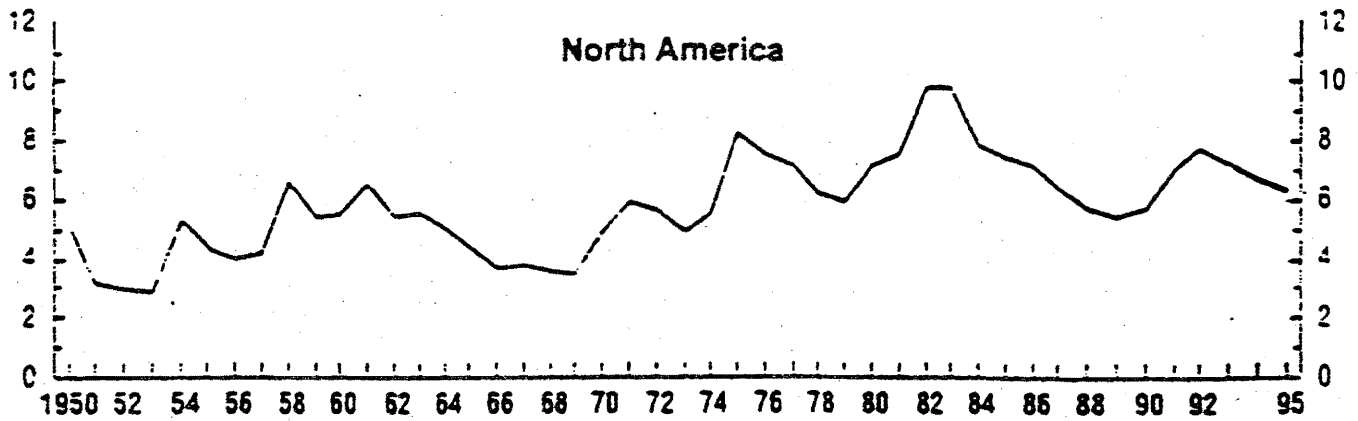


Abbildung 2: Beschäftigungswachstum in Europa und Nordamerika - Beschäftigungswachstum im OECD-Bereich 1960-1995 (Index 1960=100)

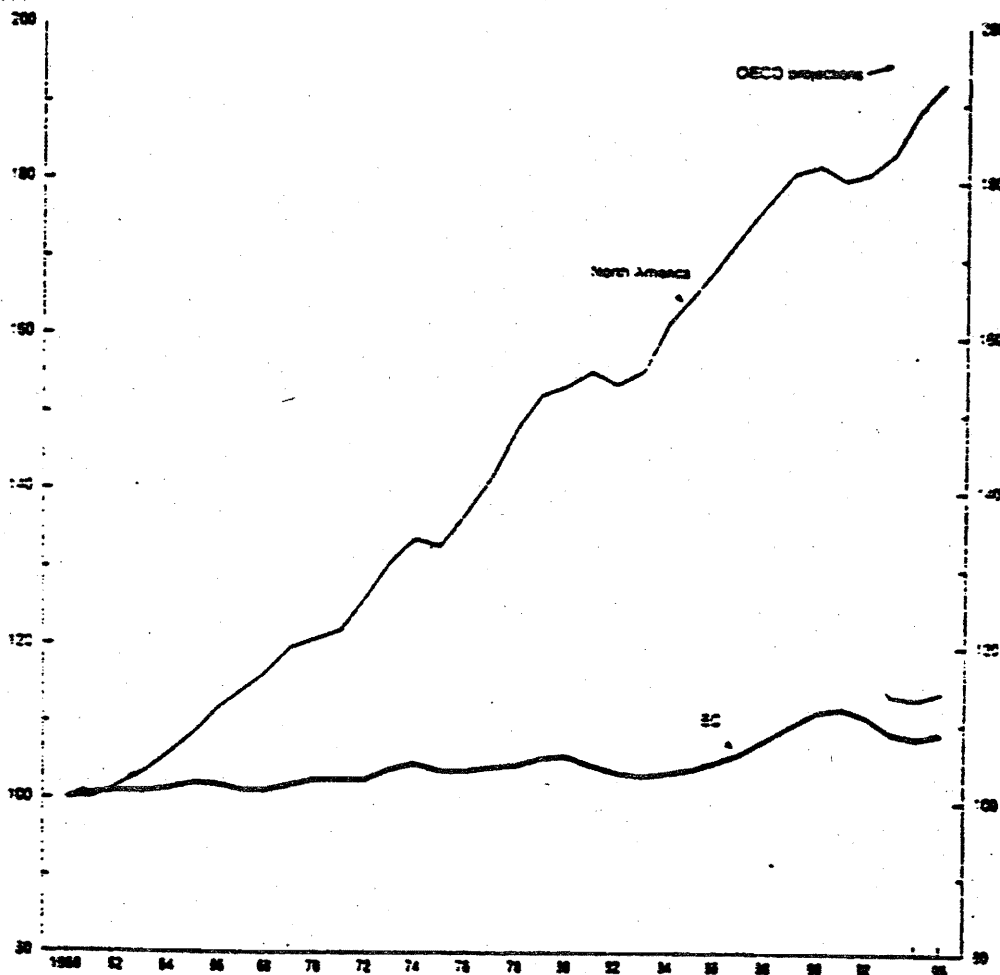
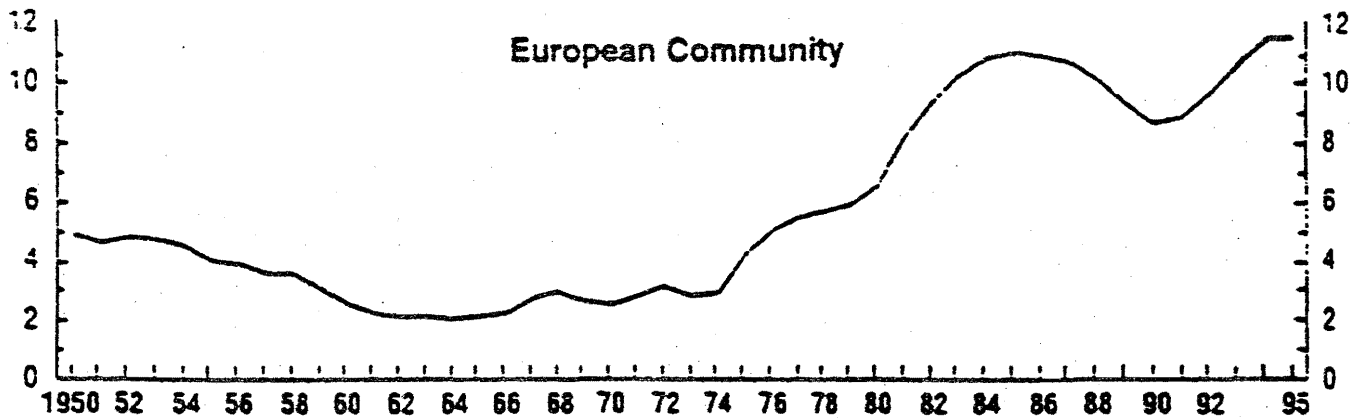


Abbildung 3: Arbeitslosigkeit in Europa



Beschäftigungspolitik – Kern der Verhandlungen über die Sozialpolitik zur Intergovernmental Conference 1996

1 Der allgemeine Rahmen

Kern des Maastrichter Vertrages ist die Wirtschafts- und Währungsunion. Die WWU wird von einem Protokoll begleitet, in dem die Konvergenzkriterien und deren arithmetischer Ausdruck festgelegt sind. Das Hauptcharakteristikum der WWU ist die Tatsache, daß die Finanz- und Währungspolitik sowie die sie begleitenden Nominalziele zum Hauptobjekt der nächsten Entwicklungsrunde der EU erhoben werden. Die sogenannten Realziele und -kriterien (wie Ausgaben für Bildung und Technologie sowie Fragen von Wachstum, Investitionstätigkeit, Beschäftigung) bleiben hingegen unterbewertet. Im EU-Vertrag werden die Währungsfragen vergemeinschaftet, während die sozialpolitischen Fragen weiter in den Kompetenzbereich der Nationalstaaten fallen. Gemäß der Maastricht-Strategie sollen also die Fragen, die die Politik der rechten Kräfte besonders intensiv beschäftigen, auf der EU-Ebene beantwortet und gelöst werden, während die Fragen, die von großem Interesse für die Linke sind, im nationalstaatlichen Rahmen verbleiben sollen. Die Bedeutung dieser Trennung ist grundlegend für das Verständnis des Vorgehens der EU hinsichtlich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

Nach Maastricht versuchte die Kommission der EU unter der damaligen Leitung von Delors, die Sozialpolitik verstärkt als Angelegenheit von europäischem Interesse zu betrachten. Sie verabschiedete hierzu die Weißbücher zur Sozial- und zur Beschäftigungspolitik, die beide die Erhaltung des sogenannten europäischen Modells proklamierten. Die Delorspläne waren ein interessanter Versuch, die soziale Frage innerhalb der EU zu entschärfen und die EU selbst für die Bürger ihrer Mitgliedsländer attraktiver zu machen (ausführlicher in: Europäische Kommission 1994, 1994a, 1995, 1996a, 1996b, 1996c). Vor dem Hintergrund der Volksabstimmungen in Dänemark und Frankreich, der EU-skeptischen Stimmung der europäischen Bevölkerung insgesamt und nicht zuletzt der anhaltend hohen Massenarbeitslosigkeit, schien es immer dringender, die soziale Frage - vor allem das Beschäftigungsproblem - zum Gegenstand der EU-Politik zu erheben. Als jedoch konkrete Schritte anstanden, zeigte sich, daß die Chancen zur Herausbildung einer eigenständigen EU-Beschäftigungspolitik recht gering waren. Die mächtigsten EU-Länder, vor allem Deutschland (zumindest im Verhandlungsprozeß, nicht unbedingt als endgültige Position) und Großbritannien (zumindest in der noch andauernden Legislaturperiode), lehnen es im Grunde genommen ab, die Beschäftigungsfrage als EU-Angelegenheit zu betrachten und auf der EU-Ebene nach gemeinsamen Lösungen zu suchen. Zur Begründung dieser Ablehnung werden sowohl wissenschaftliche als auch direkt politische Argumente angeführt.

¹ Nikos Kotzias is staff member of the Foreign Ministry/Athen.

2 Analysen des Beschäftigungsproblems und politische Strategien

Innerhalb der wissenschaftlichen Diskussion über die Ursachen der heutigen Massenarbeitslosigkeit gibt es, wenn man grob klassifiziert, drei Erklärungsversuche. Der erste Erklärungsversuch sieht die Hauptursache für die Verbreitung der Arbeitslosigkeit in den hochentwickelten Ländern in der Internationalisierung der Wirtschaft und der Gesellschaft. Dabei wird angenommen, daß das Kapital aus den Ländern mit teuren Arbeitskräften und hohen Sozialkosten flüchtet und in die Billiglohnländer strömt. Angeblich zieht es das Kapital angesichts hoher und schneller Profitchancen vor, sich dort zu verwerfen. Der Kapitalexport und die Verlagerung von Firmenniederlassungen in weniger entwickelte Länder führt, so dieses erste Erklärungsmuster, zu einem beschleunigten Verlust von Arbeitsplätzen in den hochindustrialisierten Ländern. Diese Argumentation dominiert unter anderem die in Deutschland sehr verbreitete Standortdebatte und verdichtet sich in Westeuropa in der Forderung, daß die Lohnabhängigen auf eine Reihe erworbener sozialer und materieller Rechte sowie auf zukünftige Lohnerhöhungen verzichten sollen und gleichzeitig – hinsichtlich Arbeitszeit und Arbeitsformen – weitere Flexibilisierungsschritte akzeptieren.

Dem ersten Erklärungsansatz entspricht eine Strategie, wonach die EU erstens darauf hinwirken soll, die Deregulierung der Arbeitsbeziehungen weiter zu erleichtern. Folglich kann die EU einerseits auf eine selbständige Beschäftigungspolitik verzichten, andererseits soll sie aber die Marktderegulierungen in den Nationalstaaten unterstützen bzw. im Namen der WWU-Kriterien die Durchsetzung von neoliberalen Maßnahmen zur Arbeitsmarktumstrukturierung vorantreiben. Zweitens soll die EU den Forderungen derjenigen Kapitalfraktionen, die international agieren und neoliberale Politikstrategien unterstützen, entgegenkommen, indem sie diese Politik gegenüber den EU-Bürgern noch stärker legitimiert. Im Grunde genommen wird damit verlangt, daß die EU den unmittelbaren Bedürfnissen des international agierenden Kapitals noch mehr Bewegungsspielraum einräumt.

Ein zweites Erklärungsmuster behauptet, daß die Ursachen der zugespitzten Beschäftigungskrise in der beschleunigten Anwendung der neueren Technologien zu suchen seien und daß dies ein objektiver Prozeß sei, den man nicht verhindern, sondern höchstens abmildern könne. Problematisch sei vor allem, daß sich der Arbeitsmarkt nicht schnell genug an die wirtschaftlichen Erfordernisse und die entstehenden technologischen Möglichkeiten anpasse. Anhand dieser Erklärung werden verstärkte Maßnahmen zur Einführung von flexibleren Arbeitsverhältnissen gefordert. Die EU soll dieser Aufgabe nachkommen und daran ihre Beschäftigungs-, Bildungs- und Technologiepolitik messen. Über Deregulierungsmaßnahmen sollen solche Arbeitsformen durchgesetzt werden, die der, durch die neuen Technologien geprägten Produktionsweise entsprechen und den "neuen Wettbewerbserfordernissen Rechnung tragen" (Europäische Kommission 1995a, 11). Gefordert werden unter anderem die Fortbildung der Arbeitskräfte, die Umstrukturierung des Arbeitsmarktes, die Betätigung von neuen Investitionen, die Verkürzung der Arbeitszeit usw. Der EU fällt dabei die Rolle zu, einzelne Maßnahmen unter bestimmten Voraussetzungen zu unterstützen bzw. zu koordinieren, auch wenn sie auf der nationalen Ebene zu beschließen und durchzuführen sind. Eine Koordinierung durch die EU hätte sich vor

allem an zwei Zielen zu orientieren: Zum einen sollte sie nicht im Widerspruch stehen zu der Tatsache, daß die Beschäftigungspolitik weiterhin auf der nationalen Ebene durchzuführen sei, auch wenn es verstärkter Bemühungen seitens der EU zur Förderung der nationalen Maßnahmen bedarf. Zum anderen sollte die EU darauf abzielen, die "vorteilhaften Auswirkungen, die sich für alle Beteiligten aus einer verstärkten Koordinierung der einzelstaatlichen Maßnahmen ergeben" zu erhöhen (Danmark 1996, 1 und 3).

Die Erklärung der strukturellen Arbeitslosigkeit durch die Anwendung der neueren Technologien und Managementmethoden ist gewiß nicht falsch, allerdings entgeht ihr die wichtige Frage, ob es nicht unter veränderten Machtverhältnissen möglich wäre, die Interessen der Arbeitslosen stärker zu berücksichtigen, indem die Technologien beschäftigungswirksamer genutzt werden. Eine solche alternative Gestaltung des Arbeitsmarktes wird von den beiden erstgenannten Erklärungsmustern kaum bzw. nicht in Erwägung gezogen, da sie von der Unveränderbarkeit der bestehenden Interessenstrukturen und Machtverhältnisse ausgehen.

Das dritte Erklärungsmuster weist die Kapitalflucht-These mit dem Argument zurück, daß in den letzten Jahren die Kapitalbewegung – d.h. das Verhältnis von Kapalexport und Kapitalimport – zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern, sich nicht wesentlich und schon gar nicht zum Nachteil der Industrieländer verändert hat. Ähnliches gilt im übrigen für die Handelsbeziehungen. Der amerikanische Ökonom Paul Krugman stellt für die USA heraus, daß "a growing body of evidence contradicts the popular view that international competition is central to US economic problems. In fact, international factors have played a surprisingly small role in the country's economic difficulties (...) In 1970 manufactured exports exceeded imports by 0,2 percent of GDP. Since then, there have been persistent deficits, reaching a maximum of 3,1 percent of GDP in 1986. By 1990, however the manufacturing deficit had fallen again, to only 1,3 percent of GDP." (Krugmann 1996, 36f) Krugmann führt weiter aus: "Competition from abroad has played a minor role in the contraction of US manufacturing, (...) loss of jobs in this sector because of foreign competition can bear only a tiny fraction of the blame for the stagnating earnings of US-workers. The loss of jobs in manufacturing as a result of international competition corresponded to a loss of Dol. 3,5 billion in wages. US income in 1990 was Dol. 5,5 trillion; consequently, the wage loss from deindustrialization in the face of foreign competition was less than 0,07 percent of national income(!)" (Krugmann 1996, 40f). Das gleiche Argument gilt für Krugmann auch umgekehrt: Diejenigen Länder, die nicht genügend am internationalen Handel partizipieren und an denen die globalisierte Kapitalbewegung vorbeiläuft, bleiben in ihrer Produktivitätsentwicklung zumeist zurück. Letztlich kann dies viel eher zum Verlust von Arbeitsplätzen führen als der umgekehrte Fall einer intensiven Weltmarktintegration.

Der dritte Erklärungsansatz betrachtet die beschleunigte Entwicklung der Produktivkräfte und deren kapitalistische Entfaltung als den Hauptgrund für die Massenarbeitslosigkeit. Wie der bekannte Publizist und Autor des Bestsellers "End of Work" (Rifkin 1995) bemerkt, dient die forcierte profitfixierte Anwendung der neuen Technologien nicht der Erfüllung menschlicher Bedürfnisse, sondern führt in der Regel zu

Arbeitslosigkeit und sozialer Barbarei. Die Arbeitslosigkeit resultiert seiner Meinung nach nicht aus der Kostenkrise, ist also nicht der Angebotsseite, sondern der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes geschuldet. Den Grund hierfür sieht er darin, daß die verschärfte internationale Konkurrenz zwar in jedem Land über die wachsende Bedeutung der technologischen Rationalisierung die Arbeitskosten verringert, da diese Maßnahmen aber fast überall angewendet werden, verstärken sich durchgängig die negativen Effekte dieser Wettbewerbsstrategie. Zudem führt die Verminderung des relativen Einkommens der Lohnabhängigen dazu, daß sich die Märkte nicht so stark ausdehnen, wie es die Einführung der neueren Technologien unter den Bedingungen einer höheren Kaufkraft eigentlich erlauben würde. Die infolge der Lohn- und Sozialkostenkürzungen erwarteten Wachstums- und Beschäftigungseffekte bleiben letztlich aus. Durch die Umverteilung von unten nach oben wird die Krise der strukturellen Überakkumulation, insbesondere des Geldkapitals jedenfalls nicht aufgelöst, sondern festgeschrieben.

Wie die gesamte Erfahrung der letzten Jahre zeigt, orientieren sich die Vorschläge und Initiativen einer EU-Beschäftigungspolitik an den beiden ersten Erklärungsmustern zur Entstehung von Arbeitslosigkeit. Tendenziell sprechen sie sich dafür aus, das sogenannte "Europäische Gesellschaftsmodell" (zu sozialen Systemen in Europa und deren Anpassungsperspektive vgl. Europäische Kommission 1996b, insbesondere S. 25-57) fallenzulassen und dem US-amerikanischen Modernisierungspfad zu folgen.

Vergleichende Analysen zeigen, daß die Arbeitslosigkeit in Europa in den letzten zwanzig Jahren von Krise zu Krise anstieg, während in den USA die Reallöhne allmählich sanken. Wie Lester Thurow bemerkt, wurden zudem in den achtziger Jahren "in den Vereinigten Staaten monatlich 2 Prozent der Arbeitsplätze vernichtet, während in Europa nur 0,4 verloren gingen". Dies macht einerseits deutlich, daß in Europa das Problem der verschärften Arbeitslosigkeit nicht durch den Abbau von Arbeitsplätzen entstand, wie in der USA, sondern dadurch, daß es "zu keiner Erweiterung des Arbeitsmarktes kam." Zwischen 1973 bis 1993 wurden effektiv nur wenige neue Arbeitsplätze in Europa geschaffen, dagegen aber fast 33 Millionen neue Jobs in den USA (Thurow 1996, 56-59). Andererseits spielt dabei aber auch eine Rolle, daß die Branchen mit den höchsten Arbeitskosten in Europa diejenigen sind, die sich in der Weltkonkurrenz am besten behauptet haben. Deutschland z.B. hat in den letzten zwanzig Jahren seinen Weltmarktanteil im Werkzeugmaschinenbau beibehalten können, wogegen im gleichen Zeitraum die USA fast 1/3 ihres Anteils am Weltmarkt in dieser Branche verloren hat (vgl. Thurow 1996, 61).

3 Die Hauptrichtung innerhalb der EU

Meines Erachtens resultiert die Verfestigung der Massenarbeitslosigkeit aus der internationalisierten Form der Bewegung des Widerspruchs zwischen Kapital und Arbeit (wobei die Ziele des Kapitals Priorität gegenüber den Bedürfnissen der Arbeit haben), aus der Art der Anwendung der neuen Technologien und der meist einseitigen Ausnutzung ihrer Möglichkeiten zugunsten des Großkapitals sowie aus der Tatsache, daß transnationale Integrationsprojekte – wie die EU und NAFTA – ihre

Prioritäten bei den ökonomischen und nicht bei den sozialen Fragen setzen. Sie sorgen, daß private Profitinteressen die öffentlichen Interessen und damit die Politik dominieren. In diesem Rahmen gestaltet sich die Bewegung der vorher erwähnten Widersprüche in der Weise, daß die Bedürfnisse des Finanzkapitals der Gesellschaft aufgezwungen werden. Die finanzpolitischen Nominalgrößen (wie Zins, Inflation, Haushaltsdefizite usw.) erhalten nicht nur Priorität gegenüber den sogenannten Realkriterien (die den realen Bedürfnissen der abhängig Beschäftigten), sondern werden gerade im Namen dieser Priorität zu Themen auf der EU-Ebene erklärt und dadurch zu fixen Vorgaben der Wirtschaft erhoben. Die sozial- und beschäftigungspolitisch relevanten Kriterien der wirtschaftlichen Entwicklung gelten hingegen nurmehr als hiervon abhängige Variablen, die weiterhin auf der nationalen Ebene variierbar bleiben sollen. Alles in allem führt diese Struktur der Widersprüche und deren Bewegung dazu, daß es in den laufenden Verhandlungen zur Revision des EU-Vertrages abgelehnt wird, die Zuständigkeiten der EU auf Fragen der Beschäftigung zu erweitern. Statt dessen werden sie weiterhin als nationalstaatliche Angelegenheit definiert, die sich der WWU-Politik unterzuordnen haben.

Alle Teilpolitiken, die im Bereich der Beschäftigung von der EU ausgehen, werden entweder als Unterstützungsmaßnahmen zur Realisierung der allgemeineren Ziele des Gemeinsamen Marktes definiert oder als Aktionen, die die Beschäftigungspolitik in den Mitgliedsstaaten unterstützen bzw. zwischen ihnen koordinieren sollen. Insofern kann man nicht von einer selbständigen Beschäftigungspolitik der EU sprechen, die mit den anderen Policies der Union gleichrangig wäre². Gleichwohl gehen von der EU eine Reihe interessanter arbeitsmarktpolitischer Aktionen und Maßnahmen aus. Allerdings ergibt sich aus deren Gesamtheit keine autonome Arbeitsmarktpolitik und noch weniger eine Beschäftigungspolitik, die mit den Zielen der WWU konkurrieren und deren negative Beschäftigungseffekte kompensieren könnte.

Daß auf der EU-Ebene keine "eigenständige" Beschäftigungsstrategie entwickelt wird, ist nicht nur durch die derzeitige Logik des Integrationsprozesses selbst begründet, sondern auch durch die Tatsache, daß momentan alle drei großen Mitgliedsländer der EU – Deutschland, Frankreich, Großbritannien – von konservativen Parteien regiert werden und keines dieser Länder sich für den sozialen Ausgleich innerhalb der EU einsetzt. Für alle drei Länder steht der Kampf um Weltmarktanteile eindeutig im Vordergrund. Dies scheint auch der Hauptgrund zu sein, warum sie sich in der EU dafür stark machen, amerikanische Lösungen zur Sozial- und Einkommensfrage zu übernehmen.

Im Rahmen dieser Politik lehnen die drei Länder nicht nur eine Vergemeinschaftung der Beschäftigungspolitik ab, sondern haben sogar Schwierigkeiten mit Vorschlägen, die allein eine Koordination der Beschäftigungspolitik auf der EU-Ebene verlangen. Dabei schränken die Staaten, die sich für die Koordination durch die EU aussprechen³, selbst ein, daß:

² Frankreich fordert aber, daß mindestens die Bekämpfung des Sozialdumping als EU-Angelegenheit verstanden wird (siehe France 1996, 6).

³ Zur Haltung der einzelnen Nationalstaaten zu einer vertraglich verankerten Koordinationsfunktion der EU vgl. Falkner et al 1996, 126f.

- a) die Respektierung der WWU-Bestimmungen und der Konvergenzkriterien "nicht geändert wird",
- b) diese Koordinierung nicht "zu einer Ausgabenerhöhung für den Gesamthaushalt führen" wird (nur Belgien 1996, 3 weicht hiervon ab)
- c) jede Koordinierungsmaßnahme und Aktion zur Voraussetzung hat, daß für die "Beschäftigungspolitik weiterhin die Mitgliedsstaaten zuständig sein müssen" (Danmark 1996, 2 par. 2, ähnlich Sweden 1996).

Selbst wenn diese Einschränkungen berücksichtigt werden, die nationale Politik zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen also nur unterstützt wird, und sich die Koordinierungspolitik sogar auf den Rahmen des auf den EU-Gipfeln von Essen⁴, Madrid, Turin und Florenz Beschlossenen beschränken wird, stehen die drei größten EU-Länder, zumindest momentan, jeder vertraglich verankerten Koordinierung kritisch gegenüber.

Die kritische bis ablehnende Haltung gründet sich im wesentlichen darauf, daß Frankreich, Großbritannien und Deutschland der Meinung sind, daß im Falle einer Vergemeinschaftung der europäischen Beschäftigungspolitik der Prozeß der wirtschaftlichen Annäherung zwischen den Mitgliedsländern verhindert bzw. die im Maastrichter Vertrag vorgesehenen Konvergenzkriterien nicht erfüllt würden. Allerdings ist diese Einschätzung insofern unglaubwürdig, als die andere Seite in den Verhandlungen längst akzeptiert hat, daß jede Tätigkeit im Sozialbereich die Erfüllung der Konvergenzpolitik voraussetzt.

Die konservative Regierung Großbritanniens nimmt eine scharf ablehnende Position ein. Ihrer Meinung nach stellt – aller entgegenlautenden Bekundungen zum Trotz – jeder Gedanke der Vergemeinschaftung der Beschäftigungspolitik die Priorität der Finanzpolitik gegenüber der Sozialpolitik in Frage. Eine Umkehrung der Prioritäten will sie vor allem deswegen nicht akzeptieren, weil die existierende Hierarchie gleichzeitig die Priorität des Marktes gegenüber staatlichen Interventionen schützt. Gemäß des derzeitigen konservativen britischen Konzepts soll sich der Markt frei entfalten, damit die Gewinne und entsprechend auch die Investitionen zunehmen. Das Dogma des Thatcherismus (hier angewendet auf EU-Ebene), wonach Gewinne Investitionen bringen und Investitionen neue Arbeitsplätze schaffen, abstrahiert von der Eigentümlichkeit der neuen Technologien. Deren Verbreitung führt ohne eine entsprechende sozial- und beschäftigungspolitische Regulation nämlich nicht zu neuen Arbeitsplätzen, sondern fördert im Gegenteil deren Abbau. Denn nicht jede Profitmaximierung stimuliert automatisch eine entsprechende intensive Investitionstätigkeit, und nicht jede Investition trägt zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen bei.

Deutschland verhält sich sehr reserviert gegenüber jeder Vergemeinschaftung der Beschäftigungspolitik, auch wenn dies nur im Kontext des Vertrags stehen würde,

⁴ Frankreich hat sich zuerst für die vertragliche Verankerung der im Essener Rat beschlossenen Prioritäten für eine Beschäftigungspolitik ausgesprochen (diese Prioritäten waren: Förderung der Aus- und Weiterbildung, Schaffung von neuen Arbeitsplätzen aus dem Wirtschaftswachstum, Herabsetzung der Kosten von ungelernter Arbeit, Verbesserung des Marktfunktionsens sowie Intensivierung der Aktionen zugunsten der jugendlichen und langfristigen Arbeitslosen).

denn auch die Bundesregierung sieht die Priorität der Finanzwirtschaft gegenüber der (Sozial-)Politik potentiell gefährdet (natürlich kann sich dies auch als eine Verhandlungsposition erweisen). Das formale Argument lautet, daß man im Vertrag nichts versprechen kann, was später nicht voll realisiert werden kann. Offenkundig ist zudem die fehlende Bereitschaft der Bundesrepublik, der EU mehr Mittel zur Schaffung neuer Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen. Wie Frankreich und Großbritannien hebt auch Deutschland hervor, daß durch eine zunehmende Vergemeinschaftung der Beschäftigungspolitik das Subsidiaritätsprinzip verletzt werde. Mit anderen Worten: man beruft sich auf das Subsidiaritätsprinzip bei der Entwicklung der Sozialpolitik, nicht aber bei der Finanzpolitik. Praktisch wird das Subsidiaritätsprinzip damit zum machtpolitischen Kampfinstrument transformiert.

Großbritannien und Deutschland sperren sich also mindestens vorläufig nicht nur gegen die Zunahme der EU-Befugnisse in der Beschäftigungspolitik, sondern selbst gegen die Festlegung von beschäftigungspolitischen EU-Koordinierungsaufgaben im Unionsvertrag. In diesem Sinne verhielten sie sich bislang eher ablehnend gegenüber den Vorschlägen Dänemarks, Schwedens und Belgiens, in der Präambel des Vertrages mehr über die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auszusagen.⁵ Frankreich stellte sich unter dem Einfluß der großen Streikwellen im eigenen Land den Vorschlägen nicht entgegen, meinte sogar, daß sich der europäische Sozialstaat nicht in jedem Fall als Konkurrenznachteil erweisen werde, und die Beschäftigung ihren Rang im Vertrag erhalten solle (France, 1996, 3f). Gleicher Meinung sind die drei großen Länder allerdings in ihrer Gegnerschaft gegenüber dem Vorschlag Österreichs, in der Präambel des Vertrages die Vollbeschäftigung als Unionsziel festzuschreiben. Sie sind allenfalls dazu bereit, daß in der Präambel des Vertrages der Wunsch nach "der Erreichung eines hohen Standes an Beschäftigung" ausgedrückt wird; eine Position, die dem Status quo sehr nahe kommt. Im übrigen versucht Großbritannien generell, den Status quo im Vertragstext zu erhalten, während Frankreich (France 1996, 10) und auch Deutschland darauf drängen, das Sozialprotokoll in den Vertrag zu integrieren.

Hinsichtlich der Hauptfrage, ob die EU neue Mittel, Möglichkeiten und Aktionen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erhalten sollte, verhalten sich die drei Hauptakteure innerhalb des Rates ablehnend. Die Kommission ihrerseits ist sehr zurückhaltend, hält jedoch immer noch an den Zielen des 1993 veröffentlichten Weißbuchs zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung fest, ist also auch weiterhin der Meinung, daß zum einen über makroökonomische Maßnahmen die Beschäftigungslage verbessert werden kann, daß zum anderen aber auch "der Abbau der Arbeitslosigkeit vor allem von der Wirtschaft" abhängt, da "nur eine wettbewerbsfähige Wirtschaft dauerhafte Arbeitsplätze schaffen" kann. Überdies schlägt die Kommission vor, "spezifische Bestimmungen über die Beschäftigung in den Vertrag aufzunehmen", wie z.B. die Schaffung einer gemeinsamen Beschäftigungsstrategie, die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den politischen Akteuren, die Bildung einer multilateralen Institution zur Überwachung von Mehrjahresprogrammen der Mit-

⁵ Dänemarks Vorschlag sieht z.B. einen neuen Passus in der Präambel des Vertrags vor (vgl. Danmark 1996, 1).

gliedsstaaten sowie die Berücksichtigung der Beschäftigung bei der Gestaltung aller übrigen Gemeinschaftspolitiken (Europäische Kommission 1996c, 10f⁶). Diese Forderungen zeigen, daß die Kommission in Fragen der Beschäftigungspolitik eher auf der Seite der skandinavischen Mitgliedstaaten sowie Österreichs steht und nicht auf der Seite der drei großen Länder.⁷ Das Europäische Parlament geht in der Beschäftigungspolitik viel weiter als die Kommission und betrachtet diese Politik als eine der wichtigsten Angelegenheiten der EU (siehe u.a. Guigou 1996 und Guigou/Bork 1996).

Wären die momentanen Wünsche der drei größten Mitglieder der EU maßgebend, so würde das Beschäftigungsproblem in der EU nicht zu einer Angelegenheit erhoben, die gemeinschaftlich anzugehen bzw. zu koordinieren sei. Doch offensichtlich scheint diese Position nicht durchsetzbar zu sein. Einiges deutet darauf hin, daß die drei großen Länder unter dem Druck der skandinavischen Länder und Österreichs sowie der europäischen Öffentlichkeit höchstwahrscheinlich eine Form der Koordination der nationalen Beschäftigungspolitiken akzeptieren müssen.

4 Die Hauptfragen in den Verhandlungen

Aus dem genaueren Studium sowohl des Verlaufs der bisherigen Verhandlungen in der IGC '96 sowie der offiziellen Stellungnahmen der Mitgliedstaaten der EU, der Organe der Union bzw. deren wichtigster Repräsentanten wird ersichtlich, daß ein allgemeiner Konsens darüber besteht, die Sozialrechte der EU-Bürger im neuen Vertrag zu verankern und das Sozialprotokoll in den Vertrag aufzunehmen (natürlich mit der Ausnahme Großbritanniens, dessen konservative Regierung sich weiterhin dem entgegenstellt⁸). Anfangs äußerte Schweden (1995) den Wunsch, in den Vertrag nicht einfach nur das Sozialprotokoll, sondern sogar die Sozialcharta aufzunehmen⁹.

Als in der Verhandlungsgruppe der Nationalvertreter vor dem Sommerurlaub 1996 Artikel für Artikel diskutiert wurden, unterbreitete die irische Präsidentschaft (1996, 1, entsprechend Dänemark 1996, 3, Paragraph 2.1.) ihren ersten Gesamtvorschlag

⁶ Es ist sehr bezeichnend für den Verlauf der Verhandlungen, daß die Kommission in ihrer ersten offiziellen Stellungnahme zur Regierungskonferenz 1996 kaum etwas über die Beschäftigung zu sagen hatte (siehe Europäische Kommission 1995b), obwohl der Text 71 Seiten lang war, dagegen ein Jahr später, bei ihrer zweiten offiziellen Stellungnahme, die nur 23 Seiten lang war, mehr als eine Seite der Beschäftigungsproblematik widmete.

⁷ Angemerkt werden muß allerdings, daß auch Frankreich indirekt vorgeschlagen hatte, die Beschäftigungsfrage zu einem maßgeblichen Kriterium für alle übrigen Politikbereiche zu erheben (France 1996, 4).

⁸ Es ist bekannt, daß die Achse Paris-Bonn im nächsten Frühling einen Regierungswechsel in London erwartet bzw. wünscht. Zwei konservative Regierungen erwarten mit Hoffnung die Niederlage der Bruderpartei, da dies die Europapolitik erheblich erleichtern würde. Falls es soweit kommt, (dies ist eine persönliche Einschätzung), erhält London als Gegenleistung zu seiner "realistischeren Politik" wahrscheinlich eine koordinierte Europa-Beschäftigungspolitik.

⁹ Der erste Vorschlag zur Beschäftigungspolitik von Seiten Schwedens wurde während der Sitzungen der Reflexionsgruppe vorgestellt. Dieses erste Dokument zur Sozial- und Beschäftigungspolitik hatte den gleichen Inhalt wie die Vorschläge, die der Europäische Gewerkschaftsbund unterbreitet hatte. Auch in den Stellungnahmen des EGB war die Forderung aufgestellt worden, die Sozialcharta in den Vertrag zu integrieren (siehe auch Schweden 1996a).

hinsichtlich einer europäischen Beschäftigungspolitik, wonach in den Vertrag ein spezielles Kapitel zur Beschäftigungspolitik aufzunehmen sei. Alle Bestimmungen des Vertrages zu sozialen Fragen, wie sie in den laufenden Verhandlungen beschlossen werden sowie die schon bestehenden Artikel 123 bis 125 (zu den Sozialfonds) und Artikel 127 des Maastrichter Vertrages sowie die allgemeinen Artikel über die Sozialpolitik, über die ein Konsens erzielt wird, sollen dabei unter einem eigenständigen Titel (Titel VIII "Sozialpolitik, Beschäftigung und Berufsbildung") zusammengefaßt werden.¹⁰

Die Diskussion dieses Vorschlags während der Verhandlungen drehte sich hauptsächlich um drei Fragen: Sollte es überhaupt im Vertrag ein besonderes Kapitel über die Beschäftigung geben? Falls ja: Welches sollte der Inhalt dieses Kapitels sein? Und schließlich: Wenn ein Sonderkapitel zur Beschäftigung in den Vertrag aufgenommen wird, welchen Platz sollte dieses im Gesamtaufbau des Unionsvertrages einnehmen?

Die Mehrheit der Vertreter der Mitgliedsstaaten der EU (nach Parlament Europeen, 1996, Tabelle 1.3 Employment, Spalte "new Treaty chapter – a Union for Employment" gehören zu dieser Mehrheit 12 von den 15 Mitgliedsstaaten der EU) ist momentan der Ansicht, daß es ein besonderes Kapitel zur Beschäftigung im Vertrag geben sollte, auch wenn der Inhalt dieses Kapitels über die Beschlüsse des Europäischen Rates in Essen¹¹ sowie darüber, was in Florenz¹² diskutiert wurde, hinausgeht. Diese Mehrheit betrachtet es als sehr wichtig für die Orientierung der EU, daß mindestens das, was schon in Essen, Madrid und Turin beschlossen wurde, durch eine vertragliche Verankerung bekräftigt wird. Die Revision des Vertrages soll hierdurch auch als eine Revision im Interesse der Bevölkerung ausgegeben werden können.

Die zweite Frage betrifft den Inhalt eines besonderen Kapitels zur Beschäftigungspolitik im EU-Vertrag. Zur Debatte stehen dabei prinzipiell folgende Optionen:

10 Zudem sollte ein "Zusatztitel", Titel VIIIa, die Bestimmungen des Kapitels 1 des heutigen Titels VIII (Ausbildung, Jugend) sowie weitere neue Sozialpolitiken, die aus den Verhandlungen resultieren würden, zusammenführen (siehe dazu den einleitenden Vermerk der irischen Präsidentschaft, Vorschläge zur Beschäftigung, CONF/3865/96).

11 Bis Ende August sprachen sich zunächst nur 9 der 15 Länder ausdrücklich für die Aufnahme dieser Beschlüsse aus. Großbritannien lehnte dies sogar ab (siehe Parlament Europeen, 1996, Tabelle 1.3 Employment, Spalte new Treaty chapter – a Union for Employment, Spalte inclusion in Treaty of "conclusions of Essen, Cannes and Madrid summits"), obwohl, wie bekannt, diese Beschlüsse im Rat schließlich einstimmig angenommen wurden. Hierzu sei angemerkt, daß die Beschlüsse von Essen von deutscher Seite vorgeschlagen wurden, einer Seite also, die sich momentan noch nicht definitiv festlegen will, wahrscheinlich, um ihre allgemeine Verhandlungsposition nicht zu schwächen. Deutschland hält sich noch reserviert, um vielleicht später über Zugeständnisse in der Beschäftigungsfrage eine Kompromißformel anbieten zu können.

12 Daß die drei großen Länder nicht bereit waren, die Beschlüsse von Florenz in den Vertragstext aufzunehmen, ist bis zu einem gewissen Punkt verständlich. In den Beschlüssen des Europäischen Rates auf seiner Tagung vom 21./22. Juni 1996 in Florenz hieß es zu prüfen, "how to provide the Union with the Basis for a better cooperation and coordination in order to strengthen national policies; it should also be examined how the efforts of the Governments as well as the Social partners could be more effective and better coordinated by the Treaty" (European Council 1996, 9). Offensichtlich ist diese doppelte Koordinierung Frankreich, Deutschland und Großbritannien zu weitreichend.

- a) Die Mittel und Aktionen, die in dem speziellen Beschäftigungskapitel aufgelistet werden, sollen die nationale Politik in den Mitgliedsländern nur unterstützen;
- b) Die EU-Beschäftigungspolitik hat primär die Aufgabe, die nationale Politik stärker zu koordinieren;
- c) Die Beschäftigungspolitik wird zu einem eigenständigen Politikfeld der EU erklärt, d.h. als eine Politik, die zu weiten Teilen in ihren Zuständigkeitsbereich fällt;
- d) die EU arbeitet eine für alle Mitglieder verbindliche Gemeinschaftsstrategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit aus.

Aufgrund der bereits dargestellten Interessenlage dürfte klar sein, daß die beiden zuletzt genannten Optionen keine Zustimmung finden und sich die Verhandlungen demnach auf die beiden ersten Optionen konzentrieren. Das Bündnis der konservativ regierten Länder zieht dabei die erste Option vor, die kleineren, zumeist sozialdemokratisch orientierten Mitgliedstaaten die zweite, die sich wahrscheinlich auch durchsetzen wird. Meines Erachtens wird es für die deutsche und französische Regierung schwierig sein, in ihrer eigenen Öffentlichkeit ein Veto gegen die zweite Möglichkeiten zu legitimieren. Außerdem hat die Achse Paris-Bonn ein viel größeres Interesse an der Durchsetzung einer Flexibilitätsklausel im Vertrag sowie an der Neugewichtung der Stimmenverteilung in den Organen der Union. Daher ist es wahrscheinlich, daß sie auf dem Feld der Beschäftigungspolitik kleinere Zugeständnisse machen, sowohl gegenüber den kleineren Ländern als auch gegenüber der Labour Party als kommender Regierungspartei Großbritanniens.

Was die dritte Frage betrifft – die Stellung des Beschäftigungskapitels im Vertrag –, so scheint diese zwar formal, aber nicht von geringer Bedeutung zu sein. Wie schon erwähnt, sind während der irischen Präsidentschaft die Diskussionen bis zu genaueren Formulierungen der Artikel konkreter geworden. Anfänglich schlug die irische Präsidentschaft vor, ein Kapitel über die Beschäftigung zu verabschieden und dieses in einen neuen, breiteren Teil zur Sozialpolitik zu integrieren. Dagegen haben sich nicht nur die Gegner jeglicher Idee eines selbständigen Kapitels über die Beschäftigung gestellt, sondern auch einige derjenigen Länder, die ein solches Kapitel am stärksten befürwortet hatten. Letztere hielten es für besser, dieses Kapitel in den Teil "Wirtschaftspolitik" zu integrieren, um dadurch indirekt die große Bedeutung der Sozialpolitik für die positive Entwicklung der Wirtschaft hervorzuheben (Vranitzky-Report 1996, Marterbauer 1996). Der Nachteil einer solchen Regelung besteht jedoch darin, daß die Beschäftigungspolitik von den übrigen Sozialfragen abgekoppelt wird.

Den bisherigen Verhandlungen zufolge ist es sehr wahrscheinlich, daß die Beschäftigungspolitik als ein eigenständiges Kapitel in den Vertrag eingehen wird. Vermutlich wird dieses Kapitels auf die Bestimmungen über die WWU folgen, ohne mit letzteren jedoch direkt gekoppelt zu sein. Inhaltlich werden keine besonderen neuen Schritte vollzogen. Die Beschäftigungspolitik wird weitgehend – wie bisher – im Kompetenzbereich der Nationalstaaten verbleiben. Neu könnte aber die Erweiterung des vertraglich festgelegten Instrumentariums sein:

- a) für den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedern,
- b) für die gemeinsame Beobachtung der Lage auf den Arbeitsmärkten,
- c) für die Erstellung und Kontrolle – von allerdings nicht verbindlichen – Orientierungsprogrammen zur Beschäftigungsförderung, die den Anforderungen der Finanz- und Währungspolitik jedoch untergeordnet sein werden.

Entsprechend würden alle Maßnahmen auf der EU Ebene flankierend zu den einzelstaatlichen Maßnahmen wirken. Letztlich wird vermutlich der Vorschlag der irischen Präsidentschaft, Frankreichs und der Kommission angenommen, wonach die übrigen Tätigkeitsfelder der EU hinsichtlich der Auswirkungen auf die Beschäftigungslage und -struktur mitberücksichtigt werden. Nicht übernommen wird wahrscheinlich die scharfe Formulierung des österreichischen Vorschlags, wonach "die EU als Ziel die Vollbeschäftigung (im Sinne des ILO Übereinkommens 122) zum integralen Bestandteil aller anderen Politiken der Gemeinschaft" erhebt (Austria 1996, 3).

Im Kontext der Diskussionen, das EU-Instrumentarium zur Förderung der nationalen Beschäftigungspolitik zu erweitern, sprachen sich die skandinavischen Länder und Österreich, teilweise die italienische (Italienische Präsidentschaft 1996, 14) und irische Präsidentschaft für die Bildung einer Beschäftigungskommission aus. Zunächst war dieser Kommission eine ähnliche Rolle zugedacht wie der Währungskommission im Hinblick auf die WWU. Da aber jeder Gedanke, die Beschäftigungspolitik mit der Währungspolitik gleichzustellen – auch wenn dies die institutionelle Struktur nur teilweise beträfe –, abgelehnt wird, wurde es entsprechend auch abgelehnt, einer Beschäftigungskommission wichtige politische Aufgaben zu übertragen. Gesetzt den Fall, daß die Beschäftigungskommission in den revidierten Vertrag aufgenommen wird, dann ist davon auszugehen, daß ihr als Aufgaben die Beobachtung und der Vergleich von nationalen Beschäftigungsmaßnahmen bzw. deren Koordinierung übertragen werden. Fall es also zur Bildung dieser Kommission kommt, hätte diese eher eine beratende und keine definierende Funktion, wie dies bei der Währungskommission der Fall ist.

Insgesamt ist davon auszugehen, daß es im Namen der WWU wegen der allgemein angespannten Finanzlage – Staatsverschuldung und Haushaltsdefizite – zu keiner durchgreifenden Verbesserung der Arbeitsmarktlage und zu keiner eigenständigen EU-Beschäftigungsstrategie kommen wird, sondern daß höchstens die nationalen Strategien über die Organe der EU "sanft" koordiniert werden. Die Koordination wird dabei wesentlich die Beschäftigungskommission übernehmen. Ihre Arbeit wird vor allem darin bestehen, die Absprache von Orientierungslinien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit voranzutreiben, die Erstellung der nationalen Jahresberichte zur Beschäftigungs- und Arbeitsmarktlage zu kontrollieren sowie die unterschiedlichen nationalen Erfahrungen zu sammeln und eventuell auf die Situation in anderen Ländern zu übertragen. Die Beschäftigungskommission übernimmt nicht die Aufgabe eines starken "Überwachungs- und Monitoringverfahrens" wie sie Österreich vorgesehen hatte (Austria 1996, 3). Die Beschäftigungsfrage wird somit vertraglich aufgewertet, ohne jedoch mit neuen weitreichenden EU-Kompetenzen versehen zu wer-

den. Die EU macht demnach in dieser Frage keinen großen Schritt nach vorn. Dennoch trägt sie dem Beschäftigungsproblem zumindest proklamatorisch Rechnung. Möglicherweise führt dies dazu, daß vor dem Hintergrund der neuen vertraglichen Grundlagen in der öffentlichen Diskussion neue Initiativen vorangebracht werden. Der Präsident des Europäischen Parlaments formulierte dies in einer seiner widersprüchlichen Stellungnahmen folgendermaßen: Ein eigener Titel ‚Beschäftigung‘ im Vertrag wäre ein klares Signal. Das kann gewiß den politischen Willen, der bisher gefehlt hat, nicht ersetzen, aber er kann mit einem solchen Titel vielleicht stimuliert werden.“ (Hänsch 1996, 1f)¹³

5 Literatur

- Austria/Working Paper of the Austrian Delegation (1995), employment policy-Austrian proposals, CONF 3840/86.
- Belgian, (la délégation belge, signée par Mr. Ph. de Schoutheete de Tervarent, Représentant personnel) (1996), Propositions sur L'emploi, CIG - Contribution de la Belgique concernant l'emploi.
- Danmark (1996), employment policy - proposals, Brussel CONF 3864/96.
- Deppe, Frank (1996), Arbeitslosigkeit, Wohlfahrtsstaat und Gewerkschaften, in: Supplement der Zeitschrift Sozialismus, Heft 2/1996.
- Europäische Kommission (1994), Generaldirektion V (Beschäftigung, Arbeitsbeziehung und soziale Angelegenheiten), Grünbuch über die Europäische Sozialpolitik. Weichenstellung für die Europäische Union. Beratungsgrundlage. Mitteilung von Herrn Flynn, 17. November 1993, KOM (93) 551, Brüssel-Luxemburg.
- Europäische Kommission (1994a), Soziale Gemeinschaftspolitik. Stand 1. Juli 1994, Band 6, Brüssel-Luxemburg.
- Europäische Kommission (1995), Generaldirektion V (Beschäftigung, Arbeitsbeziehung und soziale Angelegenheiten), Soziales Europa GDV 3/1994, Brüssel-Luxemburg.
- Europäische Kommission (1995a), Generaldirektion V (Beschäftigung, Arbeitsbeziehung und soziale Angelegenheiten), Beschäftigung in Europa, Brüssel-Luxemburg.
- Europäische Kommission (1995b), Regierungskonferenz 1996, Bericht der Kommission an die Reflektionsgruppe, Brussel-Luxemburg.
- Europäische Kommission (1996), Generaldirektion V (Beschäftigung, Arbeitsbeziehung und soziale Angelegenheiten), Beschäftigung in Europa, Beschäftigungsobservatorium, Tableau de Bord, Follow Up der Empfehlungen des Europäischen Rates von Essen zur Beschäftigungspolitik, Brüssel-Luxemburg.
- Europäische Kommission (1996a), Soziale Gemeinschaftspolitik. Stand 1. Januar 1996, Brussel-Luxemburg.
- Europäische Kommission (1996b), Generaldirektion V (Beschäftigung, Arbeitsbeziehung und soziale Angelegenheiten), Europa, Soziale Sicherheiten, Brüssel-Luxemburg.
- Europäische Kommission (1996c), Regierungskonferenz 1996, Stellungnahme der Kommission. Stärkung der Politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung, Brüssel-Luxemburg.
- European Commission (1996), Social Protocol, Commission Contribution.

¹³ Widersprüchlich sind die Stellungnahmen des EP-Präsidenten, weil K. Hänsch vor der Textstelle, die wir hier zitiert haben, sich zunächst die Position Deutschlands zu eigen macht, bei den Bürgern der Union durch ein Beschäftigungskapitel keine zusätzlichen Erwartungen, zu wecken, die nicht letztlich erfüllbar seien, kurz darauf aber die Bedeutung die vertragliche Revision bzw. Ergänzung als Signal für eine positive Wendung in der Politik betrachtet.

- European Council (1996), Presidency Conclusions, Florence 21 and 22 June 1996.
- European Parliament, Task-Force on the "Intergovernmental Conference (1996), Summary of the Positions of the Member States and the European Parliament on the 1996 Intergovernmental Conference, Luxemburg.
- Falkner, Gerda et al. (1996), Regierungskonferenz 1996: Ausgangspositionen, Wien - Forschungsinstitut für Europafragen.
- France (1996), For an European Socialprototyp, CONF 6248/96, Brüssel.
- Guigou, Elisabeth (1995), La politique économique et sociale dans la Traitè en particulier en matière d'emploi.
- Guigou, Elisabeth/Elmar Brok (1996), Employment Chapter in the Treaty: Some Thoughts and a Proposal.
- Hänsch, Klaus (1996), Rede in der Sitzung der Regierungskonferenz auf Ministerebene am Dienstag dem 1. Oktober 1996 in Luxemburg.
- Italienische Präsidentschaft (1996), Rechenschaftsbericht zum Europarat in Florenz zum Verlauf der IGC 1996, Brüssel CONF/3860/96.
- Krugman, Paul (1994), The age of diminished expectations U.S.Economic Policy in the 1990s, revidierte Ausgabe, The MIT Press.
- Krugman, Paul with Robert Z. Loawrence (1996), Trade, Jobs, and Wages, in Paul Krugman, Pop Internationalism, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts/London, England, p.35-48.
- Marterbauer, Markus (1996), Perspectives for an Effective Employment Policy, Wien-Austrian Institute of Economic Research, 26.1.1996.
- Rifkin, Jeremy (1995), The End of Work, New-York.
- Spanien (1996), IGC, Entwurf eines neuen Titels über die Beschäftigung. CONF 3927/96 Anhang.
- Sweden (1996), IGC: Employment, Proposals for Treaty Amendments. CONF 3859/96, 23.9.96.
- Sweden (1996a), IGC: Employment. CONF 3859/96 CAB, 12.7.1996.
- Thurow, Lester C. (1996), The Future of Capitalism. How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World, Morrow/New-York.
- Vranitzky-Report (1996), On the Social Compatibility of the Economic and Monetary Union, Wien.

FEG Studien

Nr. 1: Michael Felder, Forschungs- und Technologiepolitik zwischen Internationalisierung und Regionalisierung,
(September 1992) UKB 20 DM (vergriffen)

Nr. 2: Hans-Jürgen Bieling, Nationalstaat und Migration im "Postfordismus" - Gewerkschaften vor der Zerreißprobe,
(September 1993) UKB 25 DM

Nr. 3: Eva Lavon, Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA): Weltmarktorientierte Entwicklung gegen die Gewerkschaften?,
(Juni 1994) UKB 20 DM

Nr. 4: Hans-Jürgen Bieling/Frank Deppe (Hrsg.), Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus,
(August 1994) UKB 25 DM

Nr. 5: Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven. Mit Beiträgen von Bob Jessop, Ingeborg Tmmel, Bernd Röttger, Anja Bultemeier/Frank Deppe, Thorsten Schulten, Nikos Kotzias und Hans-Jürgen Bieling,
(April 1995) UKB 25 DM

Nr. 6: Robin Jacobitz, Der Niedergang institutionalisierter Kooperation. Die Auswirkungen von Machtvernderungen zwischen den USA, Japan und Deutschland 1945 bis 1990 auf das GATT- und das IWF-Regime,
(Juli 1995) UKB 30 DM

Nr. 7: Hans-Jürgen Bieling (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich,
(November 1995) UKB 40 DM

Nr. 8: Stefan Tidow, Das "Modell Österreich". Korporatistische Regulierung im Umbruch,
(November 1996) UKB 25 DM

Nr. 9: Kai Michelsen, Die gescheiterte Transformation des "schwedischen Modells",
(Februar 1997) UKB 25 DM

Nr. 10: Labour Markets and Employment Policy in the European Union. Contributions by Alain Lipietz, Martin Seeleib-Kaiser, Hans-Wolfgang Platzer, Gerda Falkner, Andreas Aust/Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber/Stefan Tidow, Michael Barrat Brown, Frieder Otto Wolf, Joachim Denking, Europäischer Metallgewerkschaftsbund and Nikos Kotzias,
(März 1997) UKB 30 DM