

Neue Wege

Sozialstaatsenquete

Europäische Sozialmodelle: Erfahrungen und Reformperspektiven

1. Aufbau und Ziel

Die Arbeit beschreibt die Gemeinsamkeiten und Unterschiede im europäischen Modell. Die Schwäche der europäischen Wirtschaft kommt großteils durch die schlechte Entwicklung in den drei großen kontinentalen Ländern zustande. Die skandinavischen Länder entwickeln sich trotz viel stärker ausgeprägter Elemente eines europäischen Modells erfolgreicher. Dies allerdings, nachdem z. B. Schweden Jahrzehnt für Jahrzehnt einen Teil seines Vorsprungs im Pro-Kopf-Einkommen gegenüber den anderen europäischen Ländern verloren hat. Alle drei Länder – Dänemark, Finnland, Schweden – haben in den neunziger Jahren eine erhebliche Krise erlebt. Wir beschreiben die Reformen, die die erfolgreiche Entwicklung nunmehr ermöglicht haben, und warum das skandinavische Modell eher zur Anpassung an die neuen weltwirtschaftlichen Bedingungen fähig ist als die großen kontinentalen Länder Europas. Die skandinavischen Länder haben eine Reformpolitik beschritten, die privates und öffentliches Kostenbewusstsein kombiniert mit Flexibilisierung und Intensivierung des Wettbewerbs, aber sie haben die proaktive Rolle des Staates in Ausbildung, Innovation und Technologien forciert und mikroökonomische wie auch makroökonomische Sicherheit erzeugt. Dies ist ein starker Kontrast zum sogenannten Pariser Konsens. Dies ist die Ansicht vorwiegend von Ökonomen der OECD, dass Flexibilisierung des Arbeitsmarktes hinreichend ist für höheres Wachstum. Die Wirtschaftspolitik übt in einer globalisierten Weltwirtschaft eine andere Rolle aus als bisher und ist weder einseitig keynesianisch noch neoliberal, sondern forciert das Wachstum, indem sie positive externe Effekte, Wissen und Innovation erzeugt oder unterstützt. Die Bedeutung der Wirtschaftspolitik ist nicht geringer als bisher und nicht passiv abwartend, sondern gestaltet die Zukunft und stärkt Vertrauen und Sicherheit. Die Länder im skandinavischen Modell stehen der Globalisierung positiv gegenüber und gestalten ihre Systeme so, dass sie anpassungsfähig sind, aber gleichzeitig wichtige Risiken besser absichern.

2. Definition eines gemeinsamen europäischen Gesellschaftsmodells¹

2.1. Marktwirtschaft mit sozialer und ökologischer Verantwortung

Bei allen Unterschieden zwischen den Gesellschaftsmodellen der europäischen Länder – geprägt von historischer Entwicklung, aktuellen Problemen und wirtschaftspolitischen Strategien – gibt es gemeinsame Werte und Charakteristika des sozioökonomischen Systems, um von einem europäischen Gesellschafts- und Sozialmodell zu sprechen. Das europäische Gesellschaftsmodell basiert

1. auf einer breiten Verantwortung der öffentlichen Hand für die soziale Wohlfahrt. Die Verantwortung bezieht sich auf die Absicherung gegen Armut, die Risiken des Lebens wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter und Behinderung. Auch die Gesundheitsvorsorge, die Förderung von Familien und das Bildungsangebot sind Teile des Systems;
2. auf sozialem Dialog, institutionalisierten Arbeitsbeziehungen, Mitbestimmung am Arbeitsplatz und Arbeitsschutz sowie
3. auf Leistungen, die in der Regel universellen und inklusiven Charakter haben und über den gesamten Lebenszyklus verteilt allen Gesellschaftsmitgliedern zugute kommen und den sozialen Zusammenhalt stärken.

Der Autor:



Prof. Dr. Karl Aiginger
ist Leiter des Österreichischen
Instituts für
Wirtschaftsforschung

¹ Dieser Teil folgt teilweise Aiginger – Guger (2005A, 2005B).



Neue Wege

Sozialstaatsenquete

Die Sozialpolitik der EU liegt seit Beginn der europäischen Integration in der Verantwortung der Mitgliedsstaaten. Auf europäischer Ebene war die Sozialpolitik bis in die neunziger Jahre im Wesentlichen ein Nebenprodukt der ökonomischen Integration².

1997 wurde eine „neue“ Sozialpolitik der Union („Modernizing and improving social protection“) als integrierte Strategie zur Optimierung der Sozialpolitik und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit formuliert. Zusammen mit der Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik soll eine aktivierende Sozialpolitik ein sich gegenseitig befruchtendes Dreieck („virtuous triangle“) bilden, das soziale Kohäsion, Vollbeschäftigung und wirtschaftliche Dynamik auf den Weg bringen soll. Diese Strategie wurde am Gipfel von Lissabon 2000 aufgegriffen und soll mittels der „Methode der offenen Koordination“ in den Mitgliedsländern verbindlich umgesetzt werden, um die EU zur „wettbewerbsstärksten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaft“ zu entwickeln, die nachhaltiges Wachstum mit mehr und besseren Jobs und größerem sozialen Zusammenhalt verbindet. Die Sozialpolitik wird damit im Rahmen des europäischen Sozialmodells explizit als „produktiver Faktor“ und „Instrument der Flexibilität“ etabliert (Fitoussi, 2005, p. 210 f.).

Die Ziele dieses europäischen Sozialmodells finden sich im Vertragsentwurf über die europäische Verfassung und sind zum Teil auch als soziale Rechte formuliert³.

Die EU garantiert damit in ihrem Verfassungsvertrag soziale Grundrechte, die in den USA und den meisten außereuropäischen Ländern noch umstritten sind. Zusätzlich wird „ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität ... nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung“ als Zielsetzung festgeschrieben.

2.2. Unterschiede zwischen Ländergruppen

In der Periode dynamischen Wachstums bis in die siebziger Jahre konnte man eine Konvergenz der Mitgliedsländer zu einem gemeinsamen Modell der „Sozialen Marktwirtschaft“ erkennen. Mit den wirtschaftlichen Problemen im Gefolge der Ölkrisen und der Globalisierung kam es jedoch zu unterschiedlichen Anpassungsstrategien und zunehmender Diversifikation, die sich mit jedem Erweiterungsschritt neu gestellt hat und weiter neu stellen wird. Mit einer endogenen, gleichsam automatischen Annäherung der Systeme ist auch in absehbarer Zukunft nicht zu rechnen, eine (nur schrittweise mögliche) Harmonisierung der Sozialsysteme kann daher nur als langfristige Gemeinschaftsaufgabe verstanden werden.

In der Analyse des sozioökonomischen Modells werden in der Tradition von Esping-Andersen (1990) drei Grundmodelle unterschieden, das skandinavische, das korporatistische und das liberale Wohlfahrtsmodell⁴. Mit der Süderweiterung der EU brachte Stephan Leibfried (1992) in die Diskussion des europäischen Wohlfahrtsstaates ein Modell der Mittelmeerländer („Latin Rim Countries“) ein, und Esping-Andersen (1999) ergänzte sein Konzept mit einem ähnlichen Modell, das als staats- und familienbasiertes gemischtes Wohlfahrtsmodell („Mixed Economies of Welfare“) bezeichnet wird. Wir fassen die südeuropäischen Länder als mediterranes Modell zusammen. Im Gefolge der EU-Erweiterung könnte sich für die Länder mit planwirtschaftlicher Vergangenheit ein neuer Modelltyp herausbilden, der einerseits auf die vorhandenen Traditionen

2 Ihre Agenda beschränkte sich auf die Koordination des Sozialversicherungsschutzes (Wanderarbeiter), die Gleichbehandlung der Geschlechter, den technischen Arbeitsschutz und sonstige Arbeitsbedingungen sowie die Errichtung des Europäischen Sozialfonds und auf finanzielle Zuschüsse zur „Entwicklung der Humanressourcen“.

3 Bekämpfung von Ausgrenzungen und Diskriminierungen, Gleichstellung von Frauen, Generationen, Kinderschutz, Recht auf Bildung (Europäische Union, 2005, Teil I und II).

4 Esping-Andersens maßgebliche Kriterien in der Kategorisierung seines ursprünglichen Konzepts bestanden erstens im Grad der Dekommodifikation, d. h. im Ausmaß der Unabhängigkeit des Individuums vom Markt bzw. inwieweit Sozialleistungen an frühere Erwerbstätigkeit gebunden sind. Das zweite Kriterium bildete das Ausmaß, in dem die soziale Schichtung durch die sozialen Regelungen beeinflusst wird. In späteren Arbeiten kommt mit dem Konzept des „gemischten“ Modells das Kriterium der Defamiliarisierung dazu, womit gemessen werden soll, inwieweit Familien durch den Markt oder Staat entlastet werden.

Die einzige Verfassung der Welt, in der soziale und ökologische Verantwortung festgeschrieben ist.

Neue Wege

Sozialstaatsenquete



Das kontinentale Modell als „konservativer Mittelweg“ zwischen skandinavischem und liberalem Modell.

und die Institutionenlandschaft Rücksicht nimmt, andererseits von dem Ziel geprägt ist, das Einkommens- und Wohlfahrtsniveau der „alten“ Mitglieder zu erreichen („Catching-up Strategy“). Das **skandinavische Modell**, dessen Charakteristika in Schweden, Finnland, Norwegen, Dänemark und mit Vorbehalten in den Niederlanden dominieren, gründet sich auf hohe Erwerbsbeteiligung beider Geschlechter durch ein breites öffentliches Dienstleistungsangebot (Kinder- und Altenbetreuung) mit einer effizienten Arbeitsmarktvermittlung (Recht auf Arbeit) und beruflicher Weiterbildung, die die Teilnahme am Erwerbsleben aktiv fördert („workfare society“). Die Sozialpartner spielen eine zentrale Rolle am Arbeitsmarkt, wo Arbeitsbedingungen und Löhne nach dem Prinzip „Equal Pay for Equal Work“ auf zentraler Ebene ausgehandelt werden. Die Lohnunterschiede sind daher vergleichsweise gering. Der Staatsanteil ist hoch und der Staat ein wichtiger Arbeitgeber – insbesondere für Frauen. Die redistributive Funktion des Staates ist umfassend, universalistisch und in hohem Maße erwerbsunabhängig. Die sozialen Sicherungs- bzw. Versicherungssysteme sind für die gesamte Bevölkerung einheitlich und haben hohe Mindeststandards. Die Armutsgefährdung ist niedrig.

Das **korporatistische (kontinentale) Modell** ist in Kontinentaleuropa, nämlich in Deutschland, Österreich, Italien und Belgien, am stärksten ausgeprägt. Es basiert auf dem Bismarck'schen Sozialversicherungssystem und ist erwerbszentriert und beitragsfinanziert; das heißt eine gute soziale Absicherung ist an die frühere Erwerbstätigkeit bzw. eine stabile Partnerbeziehung gebunden. Priorität gilt dem Erhalt des im Erwerbsleben erreichten sozialen Status. Die Sozialversicherung ist nach der sozialen Schichtung nach Arbeitern, Angestellten, Beamten und Selbständigen organisiert und auf den Erhalt sozialer Differenzierung bedacht. Die Mindestabsicherung für Randgruppen außerhalb des Erwerbslebens ist lückenhaft. Am Arbeitsmarkt dominiert das Recht auf Sozialleistung gegenüber dem Recht auf Arbeit. Der Staat tritt in erster Linie als Transferleistungsanbieter in Erscheinung und weniger als Anbieter von Dienstleistungen oder als Arbeitgeber. Der Umverteilungsprozess stützt sich stärker auf Steuern und universelle Transfers als auf soziale Dienste. Die Sozialpartner spielen in der gesamten Wirtschafts- und Sozialpolitik eine große Rolle. Die Lohnpolitik findet zentral oder auf Branchenebene statt, dies findet in den branchenspezifischen Lohndifferenzen seinen Niederschlag.

Das **liberale Modell** („Anglo-Saxon model“) ist durch geringen Staatseinfluss und selektive Wohlfahrtssysteme gekennzeichnet, die überwiegend über das allgemeine Steuersystem finanziert werden. Die Leistungen sind in der Regel einkommensgeprüft („means-tested“) und auf die Bedürftigsten zentriert („targeted“). Die Aufgabe des Sozialsystems ist auf Armutsbekämpfung fokussiert und weniger auf Umverteilung. Niedrige Sozialstandards sollen die Arbeitsbereitschaft erhalten. Der Arbeitsmarkt ist wenig reguliert, und Löhne- und Arbeitsbedingungen werden weitgehend dezentral auf Betriebsebene ausgehandelt. Beispiele für Länder, in denen die liberalen Sozialstaatselemente vorherrschen, sind in Europa Irland und Großbritannien und in Übersee Australien, Neuseeland, die USA und Kanada; wir bezeichnen diese vier Länder als liberales Überseemodell.

Das staats- und familienbasierte **mediterrane Modell** („mixed model“) dominiert in Spanien, Portugal und Griechenland, aber auch in Italien und Frankreich finden sich Elemente dieses Konzepts. In diesen Ländern finden sich teils mit der Sozialversicherung Elemente des korporatistischen Modells und mit geringem sozialen Engagement des Staates sowie geringer Dekommodifikation auch Teile des liberalen Modells. Die Gewerkschaften spielen eine große Rolle, die Bedingungen am Arbeitsmarkt sind aber häufig noch durch die Bedeutung der Agrarwirtschaft beeinflusst. Die soziale Absicherung und soziale Dienste durch den Staat sind eher rudimentär entwickelt und stützen sich in hohem Maße auf die Familienbande. Die Erwerbsbeteiligung – insbesondere jene von Frauen – ist niedrig.

Angesichts der Divergenzen in den Sozialstaatsmodellen in Europa, die sich auch auf die



Neue Wege

Sozialstaatsenquete

unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen, historische und politische Traditionen, aber auch auf unterschiedliche Problemstellungen und Herausforderungen gründen, kann kein endogener „bottom-up“ Prozess der Angleichung der Sozialsysteme in Europa erwartet werden. Ein „top-down“-Prozess würde die Integration z. B. der Arbeitsmärkte erleichtern, ist aber angesichts der politischen Präferenzen und der ökonomischen Ungleichheiten nur begrenzt und schrittweise möglich.

Die Methode der offenen Koordination und des gegenseitigen Lernens wird wahrscheinlich die Entwicklung dominieren und dazu beitragen, dass das europäische Gesellschaftsmodell als produktiver Faktor zur Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstandsbildung in Europa beitragen kann.

3. Erfolge und Grenzen des europäischen Modells

3.1. Politischer und ökonomischer Erfolg

Das Projekt Europa ist politisch langfristig auf Erfolgskurs. Immer mehr Länder bewerben sich um die Mitgliedschaft. Die Währung ist stark. Die friedensschaffende Wirkung ist unumkehrbar und zieht immer weitere Regionen in ihren Bann. Daran kann auch die neu aufgeflammete Debatte über die Tiefe oder Breite der zukünftigen Integration nichts ändern. Die Diskussion über die neue Verfassung und die Notwendigkeit, das Gesellschaftssystem in den Ländern und in der Union zu diskutieren, kann letztlich die Vorzüge des europäischen Modells auch stärker herausstellen, als es ohne Diskussion möglich wäre. Hingegen ist die wirtschaftliche Dynamik Europas in den letzten fünf bis zehn Jahren enttäuschend. Das Wachstum ist niedrig, die Arbeitslosigkeit bleibt hoch, die Binnennachfrage springt auch nach einem Exportboom nicht an. Die Budgetdefizite bleiben auch im „besten Jahr“ knapp an der Alarmgrenze, europaweite Infrastrukturprojekte verzögern sich.

Die wirtschaftliche Dynamik Europas mag kurzfristig durch die unmittelbaren strukturellen Anforderungen der Integration und die Effekte der Konsolidierung der Staatshaushalte im Gefolge der Maastricht-Kriterien gedämpft worden sein. Das langfristige Wachstumspotenzial wurde aber durch die wirtschaftliche Integration verbessert. Verkrustete Strukturen wären ohne Integration nicht aufgebrochen, Reformen und Marktöffnung nicht erfolgt, und die zukünftigen Probleme wären noch wesentlich größer.

Die Einkommen wären nach Ländern noch unterschiedlicher, der Rückstand des Südens und des Ostens würde zu wirtschaftlichen und politischen Spannungen führen, und die kleinen Länder hätten schlechtere Leistungsindikatoren als die großen. Nationale Monopole z. B. im Telekommunikationsbereich würden weiter bestehen, die Landwirtschaft bekäme größere, unübersichtlichere und widersprüchlichere Subventionen, die Internationalität und Qualität der Ausbildung ließen zu wünschen übrig, die Mobilität der Europäer wäre geringer.

Wachstum in Europa enttäuscht, die USA, der Osten, China wachsen rascher.

Übersicht 1: Erfolg und Enttäuschung für Europa

	1960/1990		1990/2008		Differenz EU-USA ¹	
	EU 15	USA	EU 15	USA	1960/1990	1990/2008
BIP real	3,4%	3,5%	2,1%	2,8%	-0,1%	-0,7%
BIP pro Erwerbstätigen	3,0%	1,6%	1,6%	1,7%	+1,4%	-0,1%
BIP pro Kopf	2,9%	2,4%	2,9%	2,4%	+0,5%	+0,5%
BIP pro Stunde	4,2%	3,8%	2,3%	2,9%	+0,4%	-0,6%
	1960		2008		Differenz EU-USA ²	
	EU 15	USA	EU 15	USA	1960/1990	1990/2008
Beschäftigungsquote	66%	64%	69%	72%	-2,0	-5,0
Arbeitslosenquote	2,3%	5,5%	7,1%	5,7%	-3,2	1,4

1 Absolute Differenz der Wachstumsraten 1990/2008–1960/1990.

2 Absolute Differenz der Niveaus.

Neue Wege

Sozialstaatsenquete

Übersicht 2: Wirtschaftperformance: Wachstum und Produktivität

	BIP real	BIP/Kopf	BIP/Erwerbsperson	BIP/Stunde	BIP/Kopf zu KKP Niveau 2008	Arbeitslosen- quote	Beschäftigungs- quote
	Durchschnittliches jährliches Wachstum 1990 bis 2008 in %				EUR 1.000	2008	
Skandinavisches Modell	2,4	2,0	1,9	2,4	31,55	4,6	76,2
Dänemark	2,1	1,8	1,7	1,9	30,83	3,1	78,9
Finnland	2,4	2,1	2,3	2,7	29,78	6,3	71,8
Niederlande	2,6	2,1	1,4	2,9	33,84	3,0	79,2
Schweden	2,3	1,8	2,3	2,1	31,72	6,0	74,9
Korporatistisches Modell	1,9	1,5	1,4	2,3	28,89	6,6	67,2
Deutschland	1,8	1,5	2,0	2,2	28,81	7,3	74,3
Frankreich	1,9	1,3	1,3	2,3	27,93	8,0	62,1
Italien	1,3	1,1	0,9	1,6	25,29	6,8	64,4
Belgien	2,0	1,6	1,3	2,3	30,09	7,1	63,4
Österreich	2,3	1,9	1,6	2,9	32,34	3,9	71,9
Liberales Modell	4,3	3,4	2,3	4,5	32,83	5,9	70,9
Irland	6,0	4,7	2,7	6,3	36,16	6,1	69,5
Großbritannien	2,5	2,1	1,9	2,8	29,51	5,7	72,2
Mediterranes Modell	2,7	2,1	1,5	2,9	23,52	9,2	67,4
Griechenland	3,1	2,6	2,2	3,0	25,07	9,0	63,4
Portugal	2,1	1,7	1,5	2,3	18,76	7,7	72,3
Spanien	3,0	2,1	0,9	3,4	26,73	10,8	66,6
Liberales Überseemodell	3,0	1,8	1,4	3,1	31,45	5,0	70,8
USA	2,8	1,7	1,7	2,9	38,69	5,7	72,2
Kanada	2,7	1,6	1,2	2,9	32,27	6,2	75,6
Australien	3,5	2,3	1,7	3,7	32,28	4,2	75,5
Neuseeland	2,9	1,6	0,9	3,1	22,56	3,8	60,0
EU 15	2,1	1,6	1,6	2,3	28,19	7,1	69,1
Japan	1,4	1,2	1,3	2,1	28,52	4,1	76,8
Tschechien	2,1	2,1	3,1	2,3	21,18	5,0	69,8
Ungarn	3,1	3,9	3,6	1,9	16,17	8,1	55,7
EU-USA (EU 15/USA)	-0,76	-0,05	-0,11	-0,63	0,73	1,1	1,0

Q: Eurostat (AMECO).

Bei Subaggregaten ungewichteter Länderdurchschnitt; EU 15 gemeldet (gewichtet); Tschechien: BIP/Erwerbsperson 1995 - 2008;

Ungarn: BIP/Kopf 1999-2008; BIP/Erwerbsperson 1992-2008; BIP pro Stunde: 1991-2008

Die Geldpolitik bot keinen Ausgleich zur Konsolidierung der Staatshaushalte. Fiskal- und Geldpolitik wirkten zusammen nachfragedämpfend. Gleichzeitig blieb die Lohnentwicklung hinter den Produktivitätssteigerungen zurück; die Binnennachfrage wurde über schwaches Konsumwachstum gedämpft, sodass das Wirtschaftswachstum unter dem Potenzialpfad blieb.

3.2. Ist das europäische Modell auch konkurrenzfähig?

Es gibt Analytiker, die die Ursache für die europäische Wachstumsschwäche im umfassenden Sozialnetz, den hohen Löhnen, dem starken Einfluss des Staates und den Umweltauflagen sehen, also gerade in jenen Elementen, die das europäische Gesellschaftsmodell prägen. An diesem Argument stimmt, dass Kosten und bürokratische Verzögerungen in einer integrierten und globalisierten Wirtschaft und mit dem Auftreten neuer Konkurrenten (von den Spitzenregionen der Erweiterungsländer bis zu China und Indien) schwerer wiegen als in den ruhigeren sechziger bis achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts.

Aber das Sozialnetz hat auch Vorteile rein ökonomischer Art, es gibt Sicherheit und erhöht den Konsum, die Lernbereitschaft, die Mobilität und den Zukunftsoptimismus. Die Bereitschaft zu Veränderungen auf der individuellen Ebene bedarf der Sicherheit eines gesellschaftlichen Aufbausystems und Erreichbarkeit einer neuen Position bei Aufgabe der bisherigen („Mikroökonomischer Wandel braucht makroökonomische Stabilität“). Ein stabilisierender Staat erhöht die Investitionsneigung (ganz abgesehen davon, dass spezifische Staatsausgaben selbst eine hohe Rendite haben können). Armut und Arbeitslosigkeit bedeuten jedenfalls hohe volkswirtschaftliche Kosten. Zäune, Sicherheitsanlagen, Gefängnisse, Kriminalität sind verlorene Kosten. Den-



Neue Wege

Sozialstaatsenquete

noch ist die Dynamik von Produktion, Beschäftigung und Produktivität in den USA seit mehr als einem Jahrzehnt höher als in Europa, und die Frage, ob Europa gegenüber den USA – und gegenüber den dynamischen Wirtschaften Asiens – konkurrenzfähig ist, bleibt berechtigt. Europas Probleme liegen vor allem in der Binnennachfrage und in der ungenügenden Dotierung der Zukunftsinvestitionen und weniger in mangelnder preislicher Wettbewerbsfähigkeit etwa durch erhöhte Sozialleistungen: Während die US-Wirtschaft seit Jahrzehnten mit Leistungsbilanzdefiziten zu kämpfen hat, verzeichnet die europäische Wirtschaft Außenhandelsüberschüsse – besonders auch Länder mit hohen Sozialstandards.

3.3. Woher kommt die europäische Wachstumsschwäche?

Die enttäuschende wirtschaftliche Entwicklung Europas ist die Folge der asymmetrischen Nutzung von wirtschaftspolitischen Strategielinien. Die Wirtschaftspolitik der EU konzentriert sich auf die liberalisierende/deregulierende Komponente, sie wendet die makroökonomische Steuerung asymmetrisch an (mit stärkerer Betonung von Preisstabilität und Defizitabbau im Vergleich zur Wachstumsstabilisierung bzw. -forcierung), und sie vernachlässigt die dritte Komponente, nämlich die wachstumsfördernde.

Die deregulierende Komponente hat den Subventionsdschungel durchforstet (Förderungen reduziert und transparenter gemacht), den Förderwettbewerb für neue Ansiedlungen eingeschränkt, die Märkte geöffnet, den Wettbewerb intensiviert, den Strukturwandel beschleunigt, die Basis für europäische Exporterfolge geöffnet. Es ist ein Erfolg, dass Europa weitgehend zu einem Binnenmarkt wurde (aus 15 bzw. inzwischen, mit Bulgarien und Rumänien, 27 nationalen Märkten). Die liberalisierende/deregulierende Komponente für die Probleme verantwortlich zu machen wäre langfristig ein Fehler. Vielleicht hat sie einige Zehntelprozente Wachstum gekostet, aber selbst dies wäre eine gute Investition für langfristige Erträge. Ein segmentierter, subventionierter, kleinstaatlicher, kartellierter Wirtschaftsraum wäre kein Zukunftsmodell.

Allerdings fallen die Kosten der Liberalisierung, z. B. infolge des Verlustes von Arbeitsplätzen, rasch an, die Erträge kommen später („pain precedes gain“). Als Ergänzung wären gerade in dieser Phase eine aktive Nachfragepolitik und eine Forcierung der Wachstumsfaktoren notwendig gewesen.

Die stabilitätspolitische Komponente war notwendig, weil die nationalen Regierungen die Defizite nicht in den Griff bekamen und weil Unterschiede in der lohnpolitischen und budgetpolitischen Permissivität die Einführung des Euro verhindert hätten. Die Schaffung einer Europäischen Zentralbank mit starker Unabhängigkeit als Hüter der Stabilität war wichtig. Auch gibt es in kaum einem Land heute Lohnsteigerungen über dem Produktivitätswachstum, wie es früher in südlichen Ländern, aber auch in Großbritannien, den Niederlanden und Frankreich der Fall war. Aber staatliches und kollektivvertragliches Kostenbewusstsein hat auch einen Nachfrageausfall zur Folge.

Die notwendige aktive Komponente der langfristigen angebotsseitigen Wirtschaftspolitik wäre die Forcierung von Investitionen, Forschung, Ausbildung. Sie ist unbedingt notwendig, wenn man

- (i) die Wirtschaft einem Liberalisierungsschock aussetzt (Binnenmarktpolitik),
- (ii) ein (mittelfristig sinnvolles) Stabilitätspostulat erstmals einsetzt (Stabilitäts- und Wachstumspakt),
- (iii) eine Einkommensverteilung zulässt, bei der die niedrigen Einkommen wenig steigen und
- (iv) wenn man im Pensionssystem stärkere Eigenleistungen verlangt. Ohne aktive Wachstumspolitik dauert es zu lange, bis Liberalisierung, Budgetdisziplin, Erholung der Gewinne einen Innovations- und Wachstumsschub auslösen. Ein Zusammenbruch der Erholung ist die Folge, kurzfristige Schwankungen um einen geringen Wachstumspfad werden eintreten, zunehmende Unsicherheit verringert Spar- und Investitionsquote.

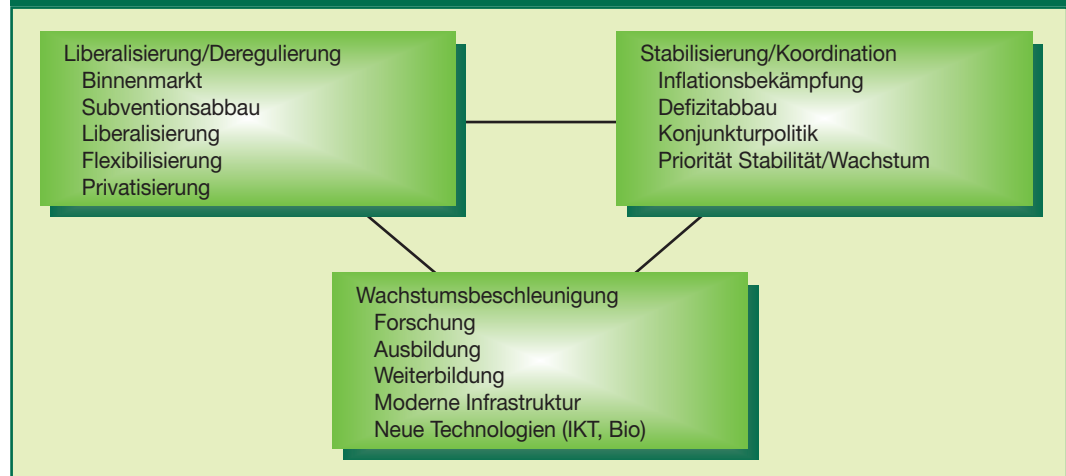
Europa vernachlässigt Zukunft und verfehlt Bildungs- und Forschungsziele.

Neue Wege

Sozialstaatsenquete



Abbildung 1: Strategielinien der Wirtschaftspolitik

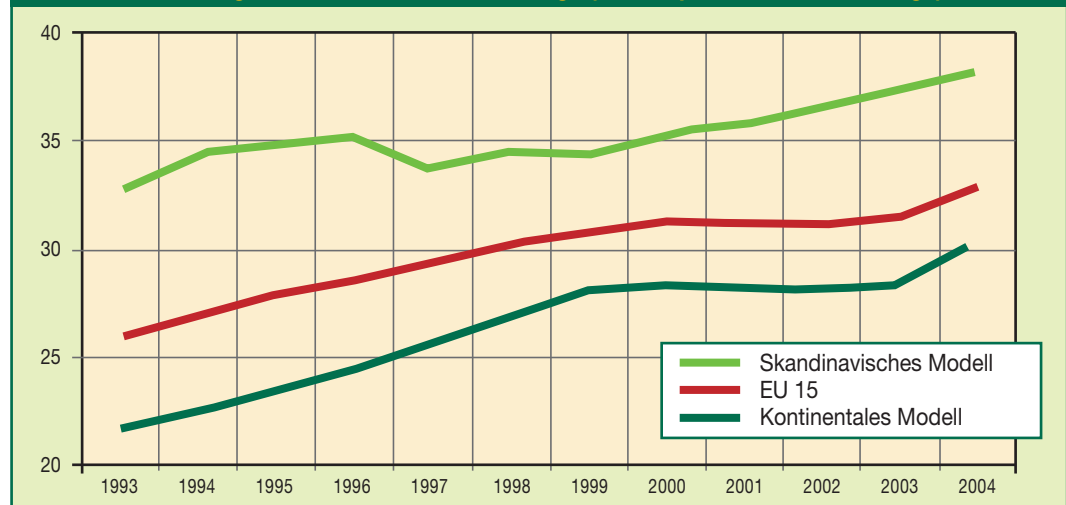


4. Der Erfolg der skandinavischen Länder

4.1. Performance des skandinavischen Modells (verglichen mit kontinentalen Ländern)

Innerhalb Europas gibt es Länder, die in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren erfolgreicher waren als der Durchschnitt. Diese haben höheres Wachstum, höhere Beschäftigungsquoten, niedrigere Arbeitslosigkeit, Budgets weisen Überschüsse auf, die Wettbewerbsfähigkeit ist auch im Technologie- und Qualitätsbereich gegeben, und Globalisierung wird nicht als Bedrohung, sondern als Chance gesehen. Es sind dies – mit Unterschieden in Struktur und Dynamik sowie mit Problemen in Teilen der Wirtschaft – Schweden, Dänemark und Finnland⁵. Die skandinavischen Länder sind auch deswegen interessant, weil sie das am weitesten ausgebaute Wohlfahrtssystem und geringe Einkommensunterschiede haben und eine starke ökologische Komponente. Sie sind auch interessant, weil der Erfolg z. B. in Schweden erst nach langen Krisen, oftmaligen Abwertungen und dem fast völligen Verlust des Vorsprungs im Pro-Kopf-Einkommen gegenüber dem europäischen Durchschnitt eintrat. Was ist das Gemeinsame der Politik dieser Länder, und insbesondere was haben sie in der erfolgreichen Periode anders gemacht als in den Jahrzehnten davor?

Abbildung 2: Anteil der flexiblen Verträge (Teilzeit plus befristete Verträge)



Quelle: Eurostat, EU, Labour Force Survey and National Accounts

⁵ Auch Irland und Großbritannien sowie teilweise Spanien sind relativ erfolgreich, doch sie folgen einem andren Muster. Irland und Spanien sind Länder, die einen Entwicklungsrückstand aufholen, Großbritannien hatte zunächst seinen vollen Einkommensvorsprung verloren, erlebtedann eine lange Periode schmerzhafter Umstrukturierung und nunmehr eine Normalisierung.

Schweden verliert Wohlfahrtsvorsprung und ändert Kurs in Richtung Offenheit und Zukunft.



Neue Wege

Sozialstaatsenquete

4.2. Fünf Kernelemente

In meiner Interpretation hat der Erfolg fünf wichtige Elemente:

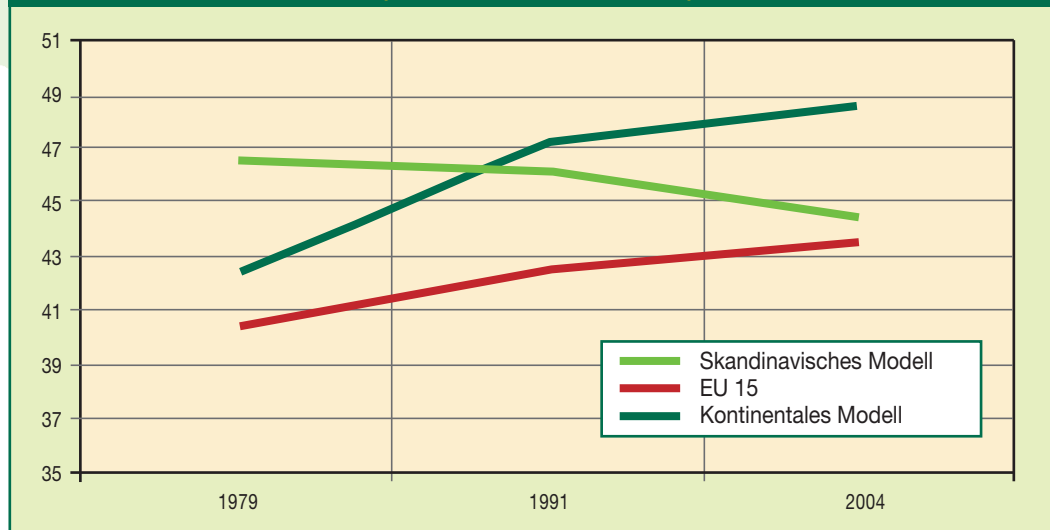
(1) *Ausgewogene und gesteuerte Flexibilität*

Firmen benötigen zur Anpassung an neue Technologien, Markt- und Nachfrageschwankungen Flexibilität, Arbeitnehmer benötigen für Ausbildung, Weiterbildung und zur Nutzung von Konsum und Lebenschancen eine gewisse Sicherheit. Diese Kombination geht unter dem Schlagwort Flexicurity in die Literatur ein. Dänische Firmen können z. B. leicht kündigen, Arbeitnehmer erhalten hohe Ersatzraten, effiziente Neuvermittlung und Requalifikation. Teilzeit ist ein Wahlrecht mit Sozialleistungen und Rückkehrrecht bzw. Vorrang bei Vollzeitarbeitsplätzen.

(2) *Effiziente Arbeitsanreize und Training*

Die Löhne für gering Qualifizierte sind attraktiv und werden aufgebessert, mindestens, indem der Unterschied zwischen Brutto- und Nettolohn gering gehalten bzw. verbilligt wird. Training und Weiterbildung sind auch für niedrig Qualifizierte, Arbeitslose, Teilzeitbeschäftigte zugänglich, und eine Eigenleistung wird als Grundlage für dauerhafte Sozialleistungen verlangt. Das Verlassen eines Auffangschemas ist günstiger als das Verbleiben darin. Arbeitsmarktvermittlung ist zwingend engagiert, effizient und hat ein hohes Prestige.

Abbildung 3: Steuerkeil in % des Lohns
(Differenz Brutto-/Nettolohn)



(3) *Disziplin und Qualität der Staatsfinanzen*

Die Budgets sind ausgeglichen, in der Regel ist dieser Zustand schrittweise und gezielt durch Grenzen bei den Ausgaben erreicht worden. Alle drei Länder haben mittelfristige Budgetüberschüsse. Die Staatsausgaben sind relativ zu anderen Ländern anteilig am BIP hoch, aber gegenüber dem Höhepunkt deutlich gesunken (15 Prozentpunkte in Schweden und Finnland, 10 Prozentpunkte in Dänemark). Die prinzipiell hohe Steuerlast ist niedriger für Unternehmer (duales Steuersystem) und für niedrige Einkommensbezieher, höher für Vermögens- und Ressourcenverbrauch. Die Ausgaben begünstigen den Sozial- und Gesundheitssektor und die Zukunftsinvestitionen.

(4) *Forcierung der technologischen und bildungsmäßigen Exzellenz*

Die Forschungsquote ist hoch, ebenso Quantität und Qualität der Ausbildung und der Weiterbildung. In den neuen Technologien wird die Spitzenposition erreicht bzw. angestrebt. Die Ausgaben für Zukunftsinvestitionen (Ausbildung, Forschung, neue Technologien) sind um 50 Prozent höher als im europäischen Durchschnitt (übertreffen die Lissabon-Ziele und erreichen einen ebenso hohen Anteil am BIP wie in den USA).

Sozialleistungen werden mit Pflichten verbunden und das Sozialsystem wird – kombiniert mit Ausbildung – zum Produktivfaktor.

Neue Wege

Sozialstaatsenquete



(5) Konsistente, konsensuale und langfristige Strategie

Die Strategie wird von Regierung, Sozialpartnern und Experten entworfen und unterstützt, sie wird dauerhaft verfolgt und ändert sich nur wenig bei Regierungswechseln. Die ökologischen und sozialen Komponenten sind Bestandteile des Systems. Die Bereitschaft und Freude an Veränderungen ist gegeben, Reformen sind positiv und nicht durch Drohungen motiviert.

Abbildung 4: Öffentliche Sozialausgaben in % des BIP

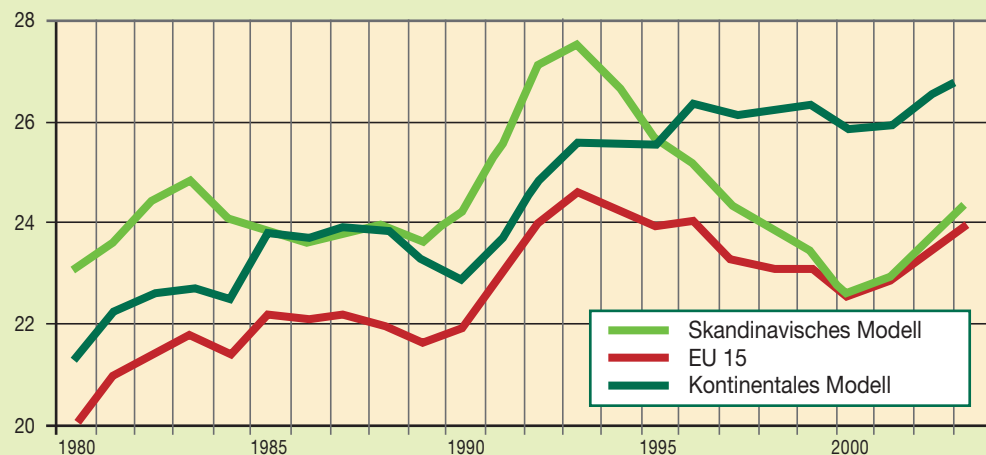


Abbildung 5: Zukunftsinvestitionen in % des BIP

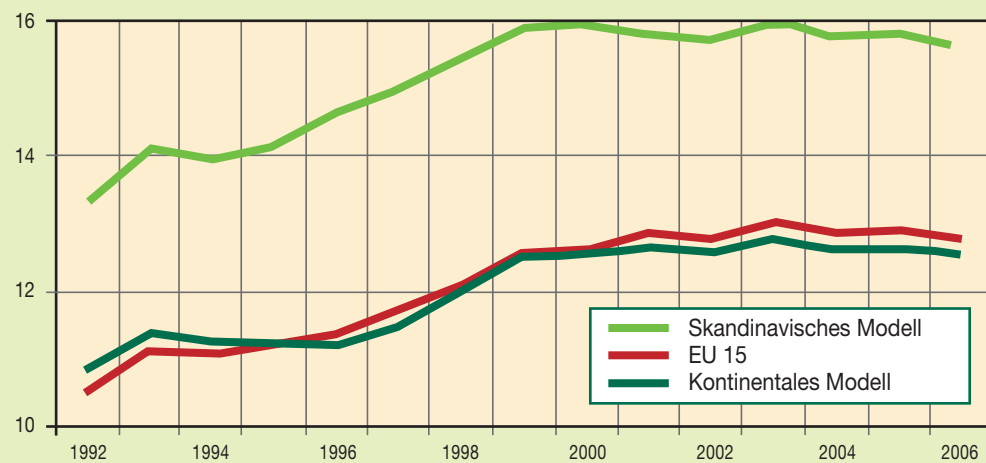
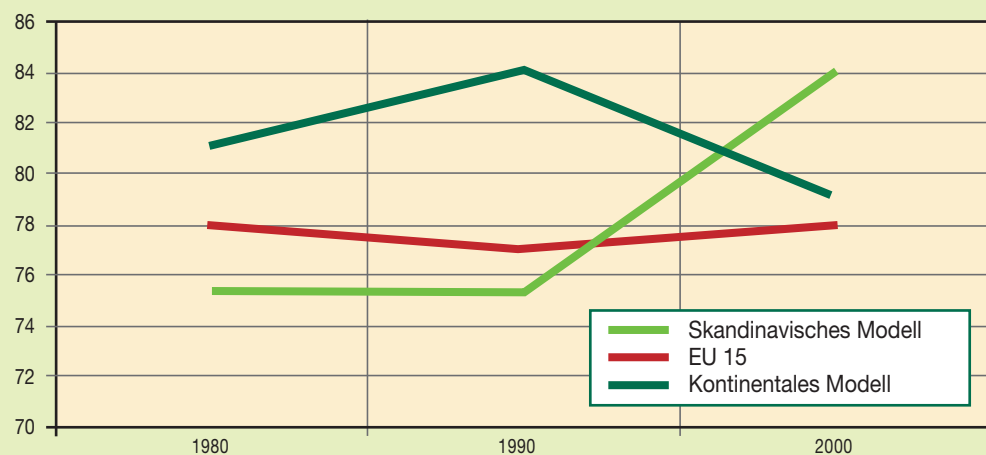


Abbildung 6: Reichweite der Kollektivverträge



Zukunftsfaktoren werden auch und gerade in der Krise forciert.



Neue Wege

Sozialstaatsenquete

5. Die spezifische Rolle der Wirtschaftspolitik

5.1. Einleitung

In der wirtschaftspolitischen Praxis haben alle erfolgreichen Länder zu einem Policy Mix gegriffen. Sie unterscheiden sich von den krisengeschüttelten großen kontinentalen Ländern (Frankreich, Deutschland, Italien), indem sie die Chancen der Veränderungen ergreifen und den Wandel unterstützen, statt gegen die Veränderungen zu mauern, sie zu verteufeln. Und sie konzipieren eine proaktive, zukunftsorientierte und konsensbildende Wirtschaftspolitik. Sie erarbeiten Budgetüberschüsse in der Hochkonjunktur, um sie in der Rezession zu nutzen. Sie graben keine Löcher, um sie wieder zuzuschütten, sondern investieren in die Zukunft. Eine proaktive Wirtschaftspolitik lässt sich weder vom Washington Consensus beeindrucken noch vom Paris Consensus einschläfern, sie orientiert sich an der Tatsache, dass in einer wissensbasierten Gesellschaft „externe Effekte“ in Forschung, Ausbildung und in neuen Technologien allgegenwärtig sind und immer neue, oft immaterielle öffentliche Güter vorliegen und staatliche Unterstützung und Mitgestaltung erfordern. Und sie verschwenden keine Energie an die Frage, ob sie keynesianisch oder neoliberal sind. Das WIFO-Weißbuch für mehr Beschäftigung durch Wachstum (auf der Basis von Innovation und Qualifikation) folgt und konkretisiert diese Linie einer proaktiven Wirtschaftspolitik, die für Keynesianer vielleicht zu wenig nachfrageorientiert ist, für Neoliberale viel zu interventionistisch, für Medien zu komplex und für Ideologen ein unbrauchbares Schlachtfeld für Grabenkämpfe.

5.2. Der Pariser Konsens

Unter Washington Consensus wird eine Wirtschaftspolitik verstanden, die – primär für Entwicklungsländer – bestimmte Reformen in den Vordergrund stellt und andere vernachlässigt. Er war von den USA dominiert, wurde vom IWF umgesetzt, seine konkrete Formulierung erhielt er von John Williamson 1989. Der Washington Consensus verlangte Reformen auf folgenden Ebenen: fiskalische Disziplin, Steuersenkung (besonders marginaler Steuersätze bei Verbreiterung der Basis), Liberalisierung besonders der Finanzmärkte, Handelsliberalisierung, stabiler marktkonformer Wechselkurs und Marktöffnung für ausländische Direktinvestitionen, Deregulierung, gesicherte Eigentumsrechte. Auch wachstumsfördernde Ausgaben (letztlich auch mit Verteilungsziel) waren enthalten, aber standen üblicherweise nicht im Vordergrund. Zweifelsohne klingt hier insbesondere durch die geringe Berücksichtigung von endogenen Entwicklungen und nationalen Stärken und die Vernachlässigung von Humankapital, Gesundheitssystem, Armutsbekämpfung mehr als ein Hauch Neoliberalismus mit.

Für die vorliegende Arbeit wichtiger ist, ob es einen ähnlichen Brüssel Consensus gibt. Ich bin mir dessen nicht sicher, glaube es eigentlich nicht ganz – etwa wegen des Gegensatzes zwischen der defensiven Zielsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und der aktiven Zielsetzung der Lissabon-Strategie und der oft übertriebenen Regulierungsversuche der Brüsseler Verwaltung auf vielen Teilgebieten. Die „Broad Economic Guidelines“ mögen den Wert einer antizyklischen Budgetpolitik unterschätzen („Stabilität“ bedeutet in der Regel Budgetsanierung und Schuldenabbau), neoliberal sind sie in ihrer Gesamtheit aber sicher nicht.

Aber es gibt einen Paris Consensus, der sich über die Jahre in der OECD entwickelt hat, in etwa parallel zum Washington Consensus, aber entsprechend den Mitgliedern dieser Organisationen angewandt auf entwickelte Industrieländer. Er wurde über Länderberichte, Themenanalysen (z. B. OECD-Job-Study) und die Scientific Community auch in Europa verbreitet und ist damit in Brüssel nicht ganz ohne Einfluss.

Eine Definition des Paris Consensus stammte vom Gouverneur der Kanadischen Notenbank. Der Paris Consensus enthält vier Elemente: Handelsliberalisierung, Strukturreformen (übersetzt: Flexibilisierung und Privatisierung), fiskalische Disziplin und Inflationsbekämpfung (als zentrale Priorität der Geldpolitik).

Nicht weniger, sondern eine begleitende Wirtschaftspolitik macht die Globalisierung zum langfristigen Vorteil.

Neue Wege

Sozialstaatsenquete



Wachstum und Innovation sichern Arbeitsplätze in reichem Land, nicht niedrige Löhne.

Am Paris Consensus charakteristisch ist, dass nichts gesagt wird über Ausbildung, Weiterbildung, Forschung, Infrastruktur, also jene Faktoren, die in den meisten Wachstumsmodellen als Determinanten des Wirtschaftswachstums angesehen werden. Weiters ist fiskalische Disziplin nicht definiert im Verhältnis zur konjunkturellen Situation, es gibt keine Aussage über wachstumsfreundliche Anreize im Steuersystem oder über Zukunftsausgaben innerhalb der Ausgaben der öffentlichen Hand.

Wenn dieser Pariser Konsens auch in Brüssel einflussreich ist, versteht man eher, warum die restriktive Binnenmarktpolitik nicht besser makroökonomisch abgesichert und warum die anspruchsvolle Lissabon-Agenda nie verfolgt wurde.

Ich möchte daher den Pariser Konsens wie folgt noch nach eigener Definition charakterisieren:

- ◆ Sowohl Beschäftigung wie auch Wirtschaftswachstum werden primär am Arbeitsmarkt entschieden. Der Arbeitsmarkt ist immer im Gleichgewicht, hohe tatsächliche Arbeitslosenquoten reflektieren einen „Mismatch“ zwischen Angebot und Nachfrage, Friktionen, Überregulierungen.
- ◆ Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es, zu deregulieren, zu flexibilisieren, eventuell auch zu privatisieren, das sind notwendige und hinreichende Bedingungen für Wachstum.
- ◆ Budgets haben ausgeglichen zu sein, eventuell mit einer Zusatzreserve für die alternde Gesellschaft und ihre höhere Belastung für Gesundheit und Pensionsaufwand. Geldpolitik hat die Aufgabe, Inflation zu bekämpfen.
- ◆ Wenn die Märkte (besonders die Arbeitsmärkte) dereguliert sind, dann kann die Wirtschaftspolitik sich zurücklehnen und auf das Wachstum warten, eventuell noch einige Details im Innovationssystem und im Erziehungssystem verbessern; eine aktive Förderung von Innovationen, Ausbildung, Weiterbildung, materielle oder immaterielle Infrastruktur sind nicht nötig.

Eine populistische Kurzfassung des Paris Consensus wäre „Deregulieren und Warten“; Geldpolitik und Fiskalpolitik sind nicht nötig, ebensowenig Wachstumspolitik. Wieso diese Strategie in Europa nicht wirkt, wird nicht hinterfragt.

Um gerecht zu sein, muss hinzugefügt werden, dass es auch andere Ansichten der OECD über mögliche Wirkungen von Nachfragesteuerung oder Wachstumspolitik gibt. Der derzeitige Chefökonom Jean-Philippe Cotis fordert oft niedrigere Zinssätze der EZB zur Stimulierung von Wachstum. Die Ökonomen, die das Wachstumsprojekt („Growth Project“) betreut haben, kamen immer wieder zum Ergebnis, dass Humankapital und Forschungsquote das Wachstum bestimmen. Innovationsexperten vergleichen die Höhe und Effektivität von steuerlicher versus direkter Forschungsförderung. Aber zwischen Wachstumsprojekt und Länderstudien und dann in den Länderstudien zwischen Analyse und Politikteil wurden die Gewichte immer wieder verschoben. In den wirtschaftspolitischen Empfehlungen der Länderberichte werden dann die notwendigen Deregulierungsschritte auf dem Produktmarkt und am Arbeitsmarkt detailliert aufgelistet, bezüglich Innovation bleiben die Empfehlungen vage, Verbesserungen im Innovationssystem werden angeregt („framework conditions should be improved“ etc.).⁶

5.3. Eine Gegenposition

Was wäre die Gegenposition zum Paris Consensus?

- ◆ Arbeitslosigkeit wird am Produktmarkt bestimmt. Je höher die Wirtschaftsleistung, desto höher die Nachfrage nach Arbeitskräften, je höher das BIP-Wachstum, desto höher das Beschäftigungswachstum.
- ◆ Flexibilisierung und Deregulierung sind sinnvolle Ergänzungen, sie können auch das Wachstumstempo heben, weil effizientere Märkte und mobilere Firmen bestehende und differen-

⁶ In den OECD-Länderberichten der Jahre 2002/2003 wurden im Analyseteil die Worte „Forschung“ und „Innovation“ dreimal so oft gebraucht, verglichen mit „(De-)Regulierung“, „Liberalisierung“. In den Schlussfolgerungen war das Verhältnis genau umgekehrt. In den Länderberichten 2005/2006 hat sich die relative Häufigkeit dann ausgeglichen.



Neue Wege

Sozialstaatsenquete

zierte Nachfrage besser erfüllen können; Regulierungen haben jedoch manchmal auch einen positiven Wert, und Flexibilität hat ihren Preis; höheres Arbeitsangebot in bestimmten Qualifikationen kann Wachstum heben, ist aber heute nicht das europäische Problem, da von der derzeitigen Arbeitslosenquote ein großer Teil nicht natürlich und ihre Reduktion nicht inflationstreibend und nicht lohnerrhöhend wirkt.

- ◆ Geld- und Fiskalpolitik sind in einer Periode der Flexibilisierung bzw. Deregulierung eines Binnenmarktprogramms besonders wichtig, vorausgesetzt, Inflation, Defizite und Schuldenstand sind nicht allzu hoch.
- ◆ Generell soll Wirtschaftspolitik versuchen, die Determinanten des Wirtschaftswachstums in modernen Industrieländern aktiv zu stärken: Innovation, Ausbildung, Weiterbildung und neue Technologien; wer das nicht um des Wachstums Willen machen will, soll wenigstens kritisch prüfen, ob die positiven externen Effekte, die bei diesen Ausgabenkategorien endemisch sind, wirklich abgedeckt werden.

Die Begründung für eine proaktive Innovationspolitik (mit Steueranreizen, Direktförderung, kompetitiven Exzellenzprogrammen) stammt entweder direkt aus der Wachstumstheorie, oder sie kann – theoretisch sauberer – aus der Aufgabe des Staates abgeleitet werden, Tätigkeiten mit positiven externen Effekten zu unterstützen.

Externe Effekte charakterisieren Tätigkeiten, deren Aufwand sich nicht voll in heutigen privaten Erträgen niederschlägt. Diese externen Effekte sind vielfältiger, als man zunächst denken würde, sie beinhalten mindestens die folgenden Kategorien:

- (i) zusätzliche Erträge anderer Firmen (die nicht investiert haben),
- (ii) gesellschaftliche Erträge (bessere Ausbildung, Konfliktlösung, Gesundheit),
- (iii) zukünftige, heute nicht richtig gewertete Erträge von Firmen (Lernkurven),
- (iv) zukünftigen gesellschaftlichen Ertrag (Verbesserung des Erziehungssystems etc.),
- (v) private und gesellschaftliche Erträge von Nachbarländern.

Wir gehen dabei im Prinzip von der normalen Definition von externen Erträgen aus und beziehen stärker dynamische Effekte ein (positive Lernprozesse und negative Demotivierung und Konfliktpotenziale z. B. von Langzeitarbeitslosigkeit). Wir betonen gesellschaftliche Effekte von Innovationen (Wissen, Toleranz, Trust), wir betonen, dass in der Regel zukünftige Effekte nicht hoch genug eingeschätzt werden (wegen der zunehmenden Kurzlebigkeit, der steigenden Bedeutung von Quartalsgewinnen, der Kürze der Wahlperioden). Erfreulicherweise sind die internationalen Spillovers von Innovationsausgaben ebenfalls positiv, im Gegensatz zu den internationalen Effekten von Subventionierung von nationalen Betrieben, die in der Regel für die Nachbarn negative Effekte haben.

6. Veränderungsbedarf und Veränderungsfähigkeit

Die Globalisierung der Weltwirtschaft und der erfolgreiche Aufholprozess der ost- und südeuropäischen Länder (sowie des Nachbargürtels Europas bis in die Türkei, die Ukraine und Russland) haben für Europa neue Chancen gebracht, aber auch neue Herausforderungen. Die weltwirtschaftliche Nachfrage ist zwischen 2002 und 2008 um mehr als 25 Prozent gestiegen, das erweiterte Europa wächst deutlich stärker als der Euroraum. Allerdings ist auch der Konkurrenzdruck gestiegen, einfache Produkte können billiger importiert werden. Die Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften in (West-)Europa sinkt, jene nach Facharbeitern und Technikern steigt. Per Saldo ergibt das einen Wohlfahrtsgewinn, aber auch einen deutlich erhöhten Veränderungsbedarf. Die Konkurrenzfähigkeit reicher Länder beruht immer mehr auf Bildung, Forschung, moderner Infrastruktur.

Die skandinavischen Länder waren besser geeignet als die kontinentalen Länder, mit den Lasten der Veränderung umzugehen, und haben die neuen Chancen besser genutzt. Was erklärt die

**Exzellenz in
Forschung und
Bildung ermöglicht
ein umfassendes
Sozialnetz.**

Neue Wege

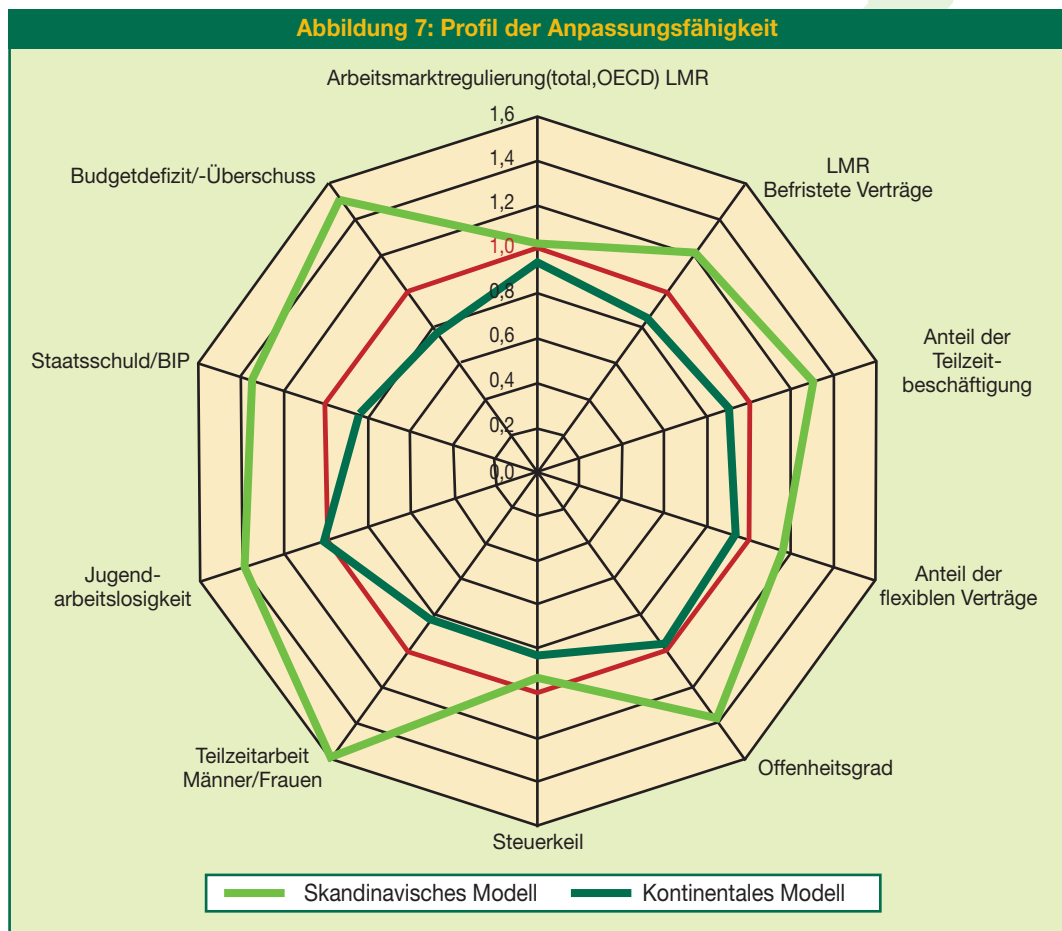
Sozialstaatsenquete

bessere Anpassungsfähigkeit der skandinavischen Länder? Es gibt keine endgültige Antwort, aber es sollen fünf Hypothesen gebracht werden:

- ◆ Die kontinentalen Länder haben die Notwendigkeit zur Veränderung unterschätzt. Dies gilt besonders für die großen Länder – Deutschland, Frankreich, Italien,– die aufgrund ihrer Größe geringere Außenhandelsverflechtungen haben bzw. wegen starker Firmen, Banken und auch Exportbilanz sich gegen internationale Konkurrenz sicher gefühlt haben. Keines der drei Länder hat eine gute Position z. B. in der Informationstechnologie. Die Arbeitsmärkte wurden nicht oder erst spät liberalisiert.
- ◆ Alle drei Länder hatten auch Sonderentwicklungen und Schocks, die die politische Aufmerksamkeit nach innen gelenkt haben. In Deutschland war es die deutsche Wiedervereinigung, in Frankreich der mehrmalige Wechsel im politischen Regime mit einer späten Privatisierungswelle und dem Experiment einer 35-Stunden-Woche, das zurückgenommen werden musste, in Italien politische und regionale Spannungen.
- ◆ Die kontinentalen Länder hatten auch ihrem Wirtschaftssystem nach eine „Mittelposition“ mit trügerischer Sicherheit („middle of the road problem“). Steuerquote und Staatsanteil waren niedriger als in den skandinavischen Ländern, Sozialausgaben lagen auch etwa in der Mitte zwischen Nord- und Südeuropa, das Bildungs- und Innovationssystem war nicht Spitze, aber guter Durchschnitt. Der Reformbedarf der Institutionen schien nicht so groß, der relativ niedrigen Beschäftigungsquote und den weniger inklusiven Institutionen wurde wenig Augenmerk geschenkt.
- ◆ Die skandinavischen Länder gerieten in den späten achtziger Jahren bzw. in den frühen neunziger Jahren in eine extreme Krise, teilweise nach wiederkehrenden Abwertungen, die

Frankreich und Deutschland wollen sich abgrenzen statt aktiv Chancen zu nutzen.

Abbildung 7: Profil der Anpassungsfähigkeit





Neue Wege

Sozialstaatsenquete

ihre relative Position in der Wohlfahrt empfindlich geschwächt haben. Die Länder erkannten, dass sie sich nicht von der weltwirtschaftlichen Entwicklung abkoppeln konnten, intensivierten die Integration in Europa und senkten ihre privaten und öffentlichen Kosten, sodass sie binnen kurzem wieder konkurrenzfähig wurden. Die Arbeitsmärkte und Produktmärkte waren schon teilweise stärker dereguliert als in den kontinentalen Ländern, teilweise wurden sie in einer soziale Aspekte berücksichtigenden Art weiter flexibilisiert, allerdings immer mit Augenmerk auf höhere Qualifikation und Sicherheit.

- ◆ Vor allem erkannten die skandinavischen Länder, dass sie ihren Wohlfahrtsstaat und ihre hohe Steuerquote nur halten konnten, wenn sie nicht noch durch Budgetdefizite ständig einen weiteren Druck nach oben zuließen und – vielleicht am wichtigsten – wenn sie Exzellenz im Bereich Forschung und Ausbildung erreichten.

Abbildung 7 zeigt ein Profil der Anpassungsfähigkeit. Alle Werte sind auf den EU-Durchschnitt normiert (Spinnennetz mit Skala 1). Werte für die skandinavischen Länder sowie für die kontinentalen, die innerhalb der Spinnenlinie mit Skala 1 liegen, stellen ein schlechteres Ergebnis dar (größere Differenz Brutto-/Nettolohn=Steuerkeil, höhere Staatsschuld etc.). Je weiter eine Linie außerhalb des Spinnennetzes mit Skala 1 liegt, desto "besser im Sinne von Offenheit" sind die Werte (z.B. für Skandinavien geringere Jugendarbeitslosigkeit, größere Gleichheit Männer/Frauen bei Teilzeit, mehr flexible Verträge).

Zusammenfassend wurde Globalisierung in den skandinavischen Ländern als Chance gesehen, in den kontinentalen Ländern – besonders Frankreich und Italien – eher als Bedrohung. Deutschland hat sich aufgrund der positiven Außenhandelsbilanz nicht wirklich gegen die Globalisierung gestemmt, aber ist in den Ostländern deutlich weniger aktiv als Österreich und in Einzelfällen – z. B. der Verlagerung eines Zweigbetriebes von Nokia – doch auch sehr kritisch gegen eher selbstverständliche Verlagerungsbestrebungen.

Die höhere Anpassungsfähigkeit der skandinavischen Länder hat nicht trotz, sondern wahrscheinlich sogar wegen der inklusiven, umfassenden Institutionen stattgefunden. Der Gewerkschaftsgrad ist in kontinentalen Ländern niedriger und weiter gesunken, während er in skandinavischen Ländern hoch war und in den neunziger Jahren noch gestiegen ist.

7. Zusammenfassung

(1) Der erfolgreiche europäische Integrationsprozess, der Wunsch nach Mitgliedschaft und Zusammenarbeit von immer mehr Ländern, aber auch Enttäuschungen hinsichtlich des europäischen Wachstums und der Erreichbarkeit eines hohen Beschäftigungsgrades sowie nicht zuletzt die Diskussion um die europäische Verfassung haben die Diskussion über das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell (kurz: Gesellschaftsmodell) intensiviert.

(2) Das europäische Gesellschaftsmodell zeichnet sich durch eine breite Verantwortung der öffentlichen Hand für soziale Wohlfahrt aus, die neben der Risikenabsicherung auch die Gesundheit, Bildung und Familienförderung beinhaltet, die zweitens durch sozialen Dialog, institutionalisierte Arbeitsbeziehungen, Mitbestimmung und Arbeitsschutz gekennzeichnet ist und drittens universell und inklusiv über Personengruppen und Lebenszyklus allen Gesellschaftsmitgliedern zugute kommt und den sozialen Zusammenhalt und die ökologische Nachhaltigkeit anstrebt.

Die Sozialpolitik liegt vertragsgemäß in der Verantwortung der Mitgliedsstaaten. In den neunziger Jahren wurde die Integration von Sozialpolitik und Wettbewerbspolitik festgeschrieben. Die Lissabon-Strategie versucht, Wettbewerbsstärke in der wissensbasierten Gesellschaft mit besseren Jobs, sozialem Zusammenhalt und nachhaltigem Wachstum zu verbinden. Der Verfassungsvertrag fasst diese Ziele in einer Weise zusammen, dass man von einer Marktwirtschaft mit sozialer und ökologischer Verantwortung als europäische Modell sprechen kann.

(3) Innerhalb des europäischen Modells gibt es unterschiedliche Ausprägungen, die in dieser

In den skandinavischen Ländern sind Steuern noch immer hoch, Arbeitsmärkte flexibel, Budget und Pensionssystem saniert.

Neue Wege

Sozialstaatsenquete



Hohe Beschäftigung und geringe Einkommensunterschiede sind vereinbar mit Offenheit und Konkurrenzstärke.

Studie als skandinavisches, als korporatistisches, als liberales und als mediterranes Modell zusammengefasst werden. Zusätzlich ist zu erwarten, dass die neuen Mitgliedsländer eventuell eine neue Form entwickeln werden, die einerseits berücksichtigt, dass Institutionen teilweise noch nicht entwickelt sind oder sich von jenen in den bisherigen Mitgliedsländern unterscheiden, andererseits sich aus dem Wunsch erklären, den Einkommensrückstand zu den EU-15 rasch aufzuholen und die sehr großen internen regionalen Disparitäten zu limitieren.

(4) Das europäische Modell und die mit ihm verbundenen Kosten, hohe Steuern und hohe Regulierung werden oft für die unbefriedigende wirtschaftliche Erfolgsbilanz Europas verantwortlich gemacht. Es ist richtig, dass Europa nach einem beachtlichen Aufholprozess in der Produktivität (am deutlichsten in der Stundenproduktivität) seit Mitte der neunziger Jahre eine geringere Dynamik als die USA aufweist, doch ist der Aktivitätsrückstand nach Indikatoren unterschiedlich groß und auch nicht für alle europäischen Länder gegeben. Teilweise haben auch die Priorität der Schaffung einer eigenen Währung und die Errichtung der Europäischen Zentralbank der Binnenmarktpolitik die Absicherung durch eine makroökonomische Steuerung und durch eine aktive Wachstumsstrategie entzogen. Die Binnenmarktpolitik wirkt langfristig expansiv, aber kurzfristig restriktiv. Die expansive Politik zur Forcierung von Wachstum durch Investitionen in Ausbildung, Innovation und neue Technologien wurde aus budgetären Gründen zu wenig forciert. Die makroökonomische Steuerung durch Fiskal- und Geldpolitik wurde auch eher restriktiv denn wachstumsfördernd und konjunkturstabilisierend eingesetzt.

(5) Innerhalb Europas erreichten die Länder des skandinavischen Modells hohe Wachstumsraten und das höchste Beschäftigungsniveau. Dies zeigen Daten ab 1990, also inklusive einer scharfen Krise in einigen dieser Länder. Bei einem Vergleich der letzten zehn Jahre (1995 bis 2005) erreicht diese Ländergruppe ähnliche Wachstumsraten wie die USA. Auch das Produktivitätsniveau ist in allen fünf Ländern (inkl. Norwegens und der Niederlande) 2005 kaufkraftbereinigt höher als im europäischen Durchschnitt. Innerhalb des liberalen europäischen Blocks ist der Aufholprozess Irlands beachtlich, allerdings nicht nur durch die marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, sondern auch durch hohe Strukturmittel, attraktive Steuersätze für multinationale Firmen und eine aktive Industriepolitik gekennzeichnet. Großbritannien erreicht nach einer Periode geringer Dynamik seit 1990 wieder ein leicht überdurchschnittliches Wachstum. Die Länder des korporatistischen Modells sind durch die schwache Dynamik Deutschlands, Frankreichs und Italiens unter den Durchschnitt der EU-15 gefallen. Der Aufholprozess der mediterranen Länder ist beachtlich, wenn auch nicht ohne Schwankungen über die Zeit und ausgehend von einer niedrigen Auslastung der Beschäftigungsressourcen.

Die erfolgreichsten europäischen Länder – Schweden, Finnland, Dänemark – sind Länder des skandinavischen Modells mit hohem Sozial- und Beschäftigungsniveau, einem relativ großen Staatssektor und einer hohen Priorität der Umwelt. Ihre Strategie baut auf drei Säulen auf: privatem und öffentlichem Kostenbewusstsein, Reform des Arbeitsmarktes mit einer stark aktiven und qualifizierenden Komponente und Forcierung der Zukunftsausgaben (Forschung, Ausbildung und neue Technologien). Diese Länder haben ihr System und ihre Institutionen in den letzten zehn Jahren weiterentwickelt und reformiert, um den Wohlfahrtsstaat in der intensiveren globalen Konkurrenzlage zu erhalten und als produktiven Faktor zu nutzen. Die Verringerung der Unsicherheit und das gesteigerte Vertrauen in die Institutionen sind ein wichtiger Beitrag zur Konkurrenzfähigkeit.

(6) Die Erfahrungen der erfolgreichen Länder und auch von Reformen in anderen Ländern lassen erkennen, dass ein reformiertes europäisches Modell konkurrenzfähig sein kann. Es könnte etwa durch die folgenden Elemente gekennzeichnet sein:

- ◆ Das Sozialsystem sichert breit gegen Risiken ab, die Leistungen werden aber an individuelle Anstrengungen geknüpft, Beratung, Training und Anreize zur Aufnahme von Beschäftigung werden geboten, Ersatzraten sind bei niedrigen Einkommen höher als bei höheren.



Neue Wege

Sozialstaatsenquete

- ◆ Einrichtungen und Vertragsformen werden forciert, die Beruf, Familie und Weiterbildung vereinbar machen, Transfers verlieren relativ an Bedeutung gegenüber öffentlichen Dienstleistungen und investiven Komponenten.
 - ◆ Nicht die individuelle Position wird garantiert, sondern die Voraussetzungen für die Wiederaufnahme der Beschäftigung werden verbessert. Flexibilität für Firmen wird verbunden mit Sicherheit für Arbeitnehmer, einen neuen Arbeitsplatz zu bekommen. Neben Vollzeitarbeitsplätzen gibt es unterschiedliche Formen der Teilzeit- und Kurzzeitverträge, diese sind mit anteiligen Sozialleistungen verbunden. Die Wahl der Flexibilität wird von Arbeitgeber und Arbeitnehmer symmetrisch bestimmt und soll auch nach Geschlechtern gleichmäßig verteilt sein. Personen, die in bestimmten Lebensphasen Flexibilität akzeptieren, haben Vorrang, wenn später von derselben Firma Vollzeitarbeitsplätze angeboten werden.
 - ◆ „Welfare to work“-Elemente werden implementiert mit dem Ziel, die Grenzsteuersätze bei Aufnahme von Arbeit zu verringern. Der Unterschied zwischen Brutto- und Nettolohn besonders im Bereich der Niedrigeinkommen wird begrenzt. Für Problemgruppen werden negative Einkommensteuer, Wiedereingliederungsbeihilfen oder Kombilöhne staatlich forciert. Arbeitsmarktpolitik wird stärker dezentralisiert, der Schulungs- und Weiterbildungsaspekt forciert, alle Problemgruppen (inkl. Sozialhilfe, beschränkt Vermittlungsfähige) werden einbezogen.
- (7)** Das europäische Modell ist auch nach diesen Reformen und teilweise gerade durch sie deutlich vom amerikanischen Modell verschieden:
- ◆ Die abgedeckten Risiken sind in Europa umfangreicher und die Wohlfahrtskosten daher höher, der Versuch, Einkommensunterschiede auszugleichen, bleibt ein Kernelement des europäischen Gesellschaftsmodells. Ein Niedrigpreis- und -lohnsektor wird langfristig nicht akzeptiert. Die Rolle der Arbeitsmarktinstitutionen ist mehr auf Hilfe und Förderung ausgerichtet.
 - ◆ Ökologische Ziele, umfangreiche Risikenabsicherung, Vermeidung der Armut und Fairness in der Einkommensverteilung werden durch Steuern und Rahmenbedingungen abgesichert. Im Bereich der Schulen und der Gesundheit wird ein hoher Teil in öffentlichen Einrichtungen angeboten.
 - ◆ Die öffentliche Hand übernimmt eine proaktive Rolle im Bereich der Forschung, der Industriepolitik, der Aus- und Weiterbildung, indem sie Anreize bietet, in diese Bereiche zu investieren.
 - ◆ Sozialpartner spielen eine Rolle in der Festlegung der Lohnskala und der Lohnhöhe, sie beeinflussen gemeinsam mit der Regierung und unter Anhörung von Experten die Institutionen und die Wirtschaftsgesetze.

Zusammenfassend eröffnen die empirischen Ergebnisse der letzten zehn bis fünfzehn Jahre die Zuversicht, dass ein umfassendes Sozialmodell, auch unter Einschluss ökologischer Komponenten (ein „europäisches Gesellschaftsmodell“), mit einer effizienten und konkurrenzfähigen Wirtschaft vereinbar ist. Voraussetzung ist, dass ein Land kostenbewusst und anreizorientiert Institutionen und Verträge gestaltet, aktiv in die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit investiert (Forschung, Ausbildung, Infrastruktur) und eine langfristige, konsensorientierte Wachstumsstrategie verfolgt, die auch im Auge hat, dass ein Mangel an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage die erfolgreichsten Strukturreformen zunichte machen kann.

(8) Der neue Konsens unterscheidet sich strikt von der Position des Pariser Konsenses. Dieser geht davon aus, dass die Flexibilisierung und Deregulierung von Märkten eine notwendige und hinreichende Bedingung für mehr Wachstum und Vollbeschäftigung sind. Der neue Konsens geht davon aus, dass in der modernen Wissensgesellschaft die Zahl der externen Effekte, der Netzwerkexternalitäten, der Spillovers so groß ist, dass eine proaktive Wirtschaftspolitik das Wachstum und die Beschäftigung heben kann.

(9) Die theoretische Untermauerung dieses neuen Konsenses kann am ehesten in einer extensiven Auslegung der externen Effekte von Innovationen und Ausbildung gefunden werden,

Das europäische Modell ist das beste Modell für wohlhabende Länder, weil es Effizienz mit sozialen und ökologischen Zielen verbindet.

Neue Wege

Sozialstaatsenquete



Europa muss dynamischer werden und auch in der Krise offensiv reagieren, nicht Geld zur Erhaltung alter Strukturen verschwenden.

inklusive externer Effekte über die Zeit, positiver Spillovers über die Landesgrenzen und Optimismus bezüglich der Lernkurven. Die moderne, endogene Wachstumstheorie und einige Real-Business-Cycle-Theorien, die Lernprozesse, Innovationen und Humankapital modellieren, bieten einen Hauch von theoretischer Fundierung. Aber letztlich ist dieser Policy Mix, diese empfohlene proaktive Politik jenseits von traditionellem Keynesianismus und fast kontradiktorisch zu neoklassischen Modellen, nicht wirklich abgeleitet aus theoretischen Konzepten. Er basiert auf der Analyse erfolgreicher empirischer Strategien.

Philippe Aghion befürwortet in Anlehnung, wenn auch nicht direkt aus einem Modell abgeleitet, eine Politik zur Forcierung von Innovationen, er betont die Bedeutung von Ausbildung im höchsten Qualifikationssegment für die Länder an der Technologiefrente, er modelliert einen optimalen Grad der Konkurrenz und befürwortet eine konjunkturstabilisierende Politik. Die skandinavischen Länder forcieren das Wachstum über hohe Investitionen in Forschung, Ausbildung und Weiterbildung und versuchen, Spitzenreiter in den jeweils dynamischsten Technologien zu werden. Sie sichern Firmen und Personen durch hohe Ersatzleistungen, Requalifikationsangebote, niedrige Steuersätze und hohe Flexibilität ab. Sie schaffen Raum für spätere Gegensteuerung, indem sie im Schnitt des Konjunkturzyklus einen Budgetüberschuss anstreben.

(10) Die kontinentalen Länder hatten in den neunziger Jahren Reformblockaden und konnten damit ihre Systeme nicht auf die durch Globalisierung notwendige Flexibilisierung einstellen. Die skandinavischen Länder erkannten den Reformbedarf früher, ihre starken, inklusiven Institutionen erlaubten, den Veränderungsbedarf in das System einzubauen. Voraussetzung für die Erhaltung eines umfangreichen Sozial- und eines anspruchsvollen Umweltsystems waren ein wirksames Anreizsystem („make work pay“, „flexicurity“, niedrige Unternehmenssteuern) und Exzellenz im Bildungsbereich sowie im Forschungsbereich.

Literatur:

- Aghion, P., A Primer on Innovation and Growth, Bruegel Policy Brief, Issue 06, October 2006.
- Aghion, P., Howitt, P., Endogenous Growth Theory, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1998.
- Aghion, P., Marinescu, I., Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data? Working Paper, 2006.
- Aiginger, K., Coping with Globalization and Unemployment: New Challenges for the European Model, in: W. Bienkowski, J.C. Brada and M.-J. Radlo (eds.), Growth versus Security - Old and New EU Members' Quest for a New Economic and Social Model, Palgrave Macmillan, 2007.
- Aiginger, K., The Ability to Adapt: Why It Differs between the Scandinavian and Continental Models, Intereconomics, Review of European Economic Policy, Vol. 41, No. 1, January/February 2006, pp.14-23.
- Aiginger, K., „Towards a New European Model of the Reformed Welfare State: An Alternative to the United States Model“, Economic Survey of Europe, United Nations, New York and Geneva, No. 1, 2005.
- Aiginger, K., The Three Tier Strategy Followed by Successful European Countries in the 1990s, International Review of Applied Economics, Vol. 18(4), 2004, pp. 399-422.
- Aiginger, K., Guger, A., Leoni, T., Walterskirchen, E., Reform Perspectives on Welfare State Models in Global Capitalism, WIFO Working Paper 303, 2007.
- Aiginger, K., Guger, A. (2005A), The European Social Model: from an alleged barrier to a competitive advantage, in: Journal of Progressive Politics, Vol. 4.3, Autumn 2005, pp. 40-47.
- Aiginger, K., Guger, A. (2005B), The European Socio-Economic Model, Differences to the USA and Changes over Time, in: A. Giddens, Diamond, P., Liddle, R. (eds.), Global Europe; Social Europe, 2005.
- Andersen, T.M., Holmström, B., Honkapohja, S., Korkman, S., Söderström, H.T., Vartiainen, J., The Nordic Model. Embracing globalization and sharing risks, The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Helsinki, 2007.
- Andersen, T. and Svarer, M., Flexicurity – Labour Market Performance in Denmark, in: CESifo Economic Studies, Vol. 53 (3), 2007, pp. 389-429.



Neue Wege

Sozialstaatsenquete

Literatur:

- Blackburn, K., Pelloni, A., Growth, cycles, and stabilization policy, *Oxford Economic Papers* 57, 2005, pp. 262-282.
- Boeri, T., Does Europe Need a Harmonized Social Policy? Paper prepared for the conference on „Competition of Regions and Integration in EMU“, 30th Volkswirtschaftliche Tagung der OeNB, 13.-14.6.2002.
- Bruss, F., Europäische Wirtschaftspolitik: Binnenmarkt, WWU, Lissabon, Erweiterung, Teilstudie 4 des WIFO-Weißbuchs: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO-Studie, 2006.
- Dreher, Axel, Noel Gaston und Pim Martens, *Measuring Globalization – Gauging its Consequences*, New York: Springer, 2008.
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990.
- Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Esping-Andersen, G., gem. mit Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- European Commission, Report from the Commission to the European Parliament, Council, the European Economic and Social Committee, Committee of Regions: Implementation of the Barcelona objectives concerning childcare facilities for pre-school-age children, Brussels, 2008.
- Europäische Union, Vertrag über eine Verfassung für Europa, Amt für Statistische Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg, 2005.
- EU-Kommissionsdokument, The European social model, Manuskript, 14. Juli 2005.
- Fitoussi, J.-P., Kistoris Padoa Schioppa, F.K. (eds.), *Report on the State of the European Union, Vol.1*, Palgrave Macmillan, Houndsmills, 2005.
- Förster, Michael und Mira d'Ercole, Marco, (2005): *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 22, Paris, OECD, DELSA/ELSA/WD/SEM(2005)¹.
- Guger, A., Die Effektivität wohlfahrtsstaatlicher Distributionspolitiken – Trends im internationalen Vergleich, in: Held, Martin, Kubon-Gilke, Gisela und Sturn, Richard (Hg.) (2006), *Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Jahrbuch 5: Soziale Sicherung in Marktgesellschaften*. Marburg: Metropolis (Vorankündigung).
- Iversen, T., Stephens, J.D., *Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human Capital Formation*, in: *Comparative Political Studies*, Vol.41 (4-5), p. 600-637, 2008.
- Leibfried, S., *Towards a European Welfare State?*, in: Pierson, C., Castels, F.G. (eds.), *The Welfare State Reader*, Polity Press, Cambridge, 2000, pp. 190-206.
- Pisani-Ferri, J., Only teamwork can put the eurozone on a steady course, *Financial Times*, August 31, 2005.
- Redding, S. (1996A), „Low-Skill, Low-Quality Trap: Strategic Complementarities between Human Capital and R&D“, *Economic Journal*, Vol. 106, 1996, pp. 458-470.
- Redding, S. (1996B), „Dynamic Comparative Advantage and the Welfare Effects of Trade“, Nuffield College, Oxford University, mimeo, 1996.
- Sapir, A., Aghion, Ph., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Vinals, J., Wallace, H., *An Agenda for a Growing Europe: Sapir Report*, Oxford University Press: Oxford, 2004.
- Tichy, G., Die „Neue Unsicherheit“ als Ursache der europäischen Wachstumsschwäche, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 6(3), 2005, pp. 385-407.
- Walterskirchen, E. (Koordination), Aiginger, K., Steindl, S., *Wachstum und Beschäftigung in Europa seit 1995, Teilstudie 2 des WIFO-Weißbuchs: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation*, WIFO-Studie, 2006.
- WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO-Studie, 2006.