

UNTERSCHIEDLICHE LEISTUNGSFÄHIGKEIT IN EUROPA: EINIGE HYPOTHESEN ZUR ROLLE DER INSTITUTIONEN

1. Zielstellung und Konzept

Geringes Wachstum und anhaltend hohe Beschäftigungslosigkeit in Europa haben die Frage aufgeworfen, ob diese enttäuschenden Ergebnisse auf die Besonderheiten des europäischen Sozialmodells zurückzuführen sind. Der vorliegende Beitrag definiert die Merkmale des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells sowie die Unterschiede der in den einzelnen Ländern Europas bestehenden Varianten des Modells (nach Aiginger, Guger, 2006A, B). Anschließend wird darauf eingegangen, welche spezifischen Merkmale des nordischen Modells und welche Veränderungen und Strategien diese Länder in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren zu einem größeren Erfolg führten, auch wenn sie in den siebziger, achtziger und sogar in der ersten Hälfte der neunziger Jahre einige Krisen durchlebten. Insbesondere betrachten wir, inwieweit die Institutionen dazu beitragen, dass die Länder den Wandel besser bewältigen konnten. Der Beitrag ist folgendermaßen untergliedert: Zunächst definieren wir das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell und seine Varianten. Danach vergleichen wir die Leistungsfähigkeit der Modelltypen unter lang- und kurzfristigen Aspekt. In Abschnitt 4 wird die Strategie der erfolgreichen europäischen Länder beschrieben. Anschließend analysieren wir die Unterschiede in der Anpassungsfähigkeit der skandinavischen Länder und der kontinentalen Länder und die Rolle, die starke, gesamtwirtschaftlich orientierte Institutionen in diesem Zusammenhang spielen könnten. Abschnitt 6 enthält die Zusammenfassung.

2. Das europäische Modell: Varianten und Leistungsfähigkeit

Aus pragmatischer Sicht definieren wir das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell unter dem Aspekt der Verantwortung, Regulierung und Umverteilung (Siehe auch Aiginger, Guger, 2006A, B):

- Verantwortung: die Gesellschaft trägt eine weit reichende Verantwortung für soziale Wohlfahrt: Absicherung gegen Armut, Unterstützung bei Krankheit, Behinderung, Arbeitslosigkeit und im Alter. Sie setzt sich aktiv für Bildung und Gesundheit ein und stellt entsprechende Maßnahmen teilweise bereit. Sie fördert Familien

(durch soziale Transferzahlungen oder Bereitstellung von Pflege- und Betreuungsleistungen und Wohnmöglichkeiten);

- Regulierung: Die Arbeitsbeziehungen sind institutionalisiert. Sie basieren auf sozialem Dialog, Arbeitsrecht und Kollektivvereinbarungen. Die Unternehmensbeziehungen unterliegen Regulierungen und werden von den Sozialpartnern teilweise mitgestaltet (auf Branchen- und Firmenebene). Die Produktmärkte werden verwaltschaftsmäßig und wirtschaftlich reguliert. Unternehmensengründungen hängen von Genehmigungen und teilweise von der Qualifikation der Inhaber oder Geschäftsführer ab.
- Umverteilung: Transferleistungen, finanzielle Unterstützung und Sozialdienstleistungen sind für alle Gruppen offen, Einkommensunterschiede werden durch umverteilende Finanztransfers, Besteuerung, Vermögens- und Erbschaftsteuer begrenzt.

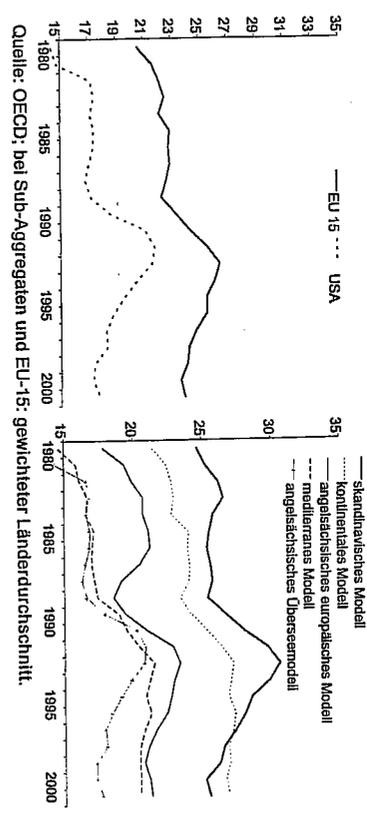
Diese drei Grundcharakteristiken widerspiegeln die Tatsache, dass das europäische Modell nicht nur ein Sozialmodell im engeren Sinne ist. Vielmehr beeinflusst es auch die Produktion, Beschäftigung und Produktivität und demzufolge das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit sowie alle anderen Ziele der Wirtschaftspolitik. Des Weiteren hat das europäische Modell Auswirkungen auf soziale Beziehungen, kulturelle Institutionen und kulturelles Verhalten, auf die Lernbereitschaft sowie die Schaffung und Verbreitung von Wissen. Letztendlich – und damit beschäftigt sich auch der vorliegende Beitrag – bestimmt es die Fähigkeit zur Bewältigung externer Schocks und Veränderungen wie zum Beispiel der Globalisierung. Aus diesem Grunde sprechen wir lieber von einem europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell als lediglich von einem Sozialmodell.

Das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell mag von außen betrachtet recht homogen wirken, tatsächlich weist es jedoch in den verschiedenen Ländern erhebliche Unterschiede auf. Gewöhnlich unterscheidet man zwischen dem skandinavischen Modell (oft auch als nordisches Modell bezeichnet), dem kontinentalen Modell (auch als korparatisches Modell und manchmal als Rheinlandmodell bekannt) und einem liberalen Modell (dem angelsächsischen Modell), das sich auf Länder mit geringerer Marktregulierung, niedrigen Transferzahlungen und unterdurchschnittlich entwickelten Netzen staatlicher Absicherung bezieht. Das angelsächsische Modell ist durch eine geringere staatliche Intervention im Allgemeinen gekennzeichnet, zielt jedoch auf die Unterstützung der Bedürftigsten ab (Ansatz der Einkommensprüfung). Ferner fassen wir die südlichen Länder, in denen ein noch immer geringeres Niveau der Staatsausgaben mit der Absicherung durch die bestehenden Familienbande kombiniert ist, unter der Bezeichnung „mediterranes Modell“ zusammen. Ein fünfter, noch nicht beschriebener

Modelltyp könnte sich in Zukunft für die neuen Mitgliedstaaten (die ehemaligen sozialistischen Länder) herausbilden. Einige soziale Institutionen wurden erst nach der Transformationszeit gegründet; es fehlt ihnen an finanziellen Mitteln für ein umfassendes soziales Wohlfahrtsystem und die Umsetzung der Zielstellung, das Niveau der alten Mitgliedstaaten zu erreichen. Deshalb bezeichnen wir dieses fünfte Modell als „Catching-up-Modell“. Außerhalb Europas gibt es das US-amerikanische Modell, das von einem niedrigeren Niveau sozialer Ausgaben und von weniger Regulierung gekennzeichnet ist und so die Merkmale des liberalen Modells in Europa teilt. Demensprechend ordnen wir Kanada, Australien und Neuseeland dem „angelsächsischen Übersee-Modell“ zu, Japan und die anderen Industrieländern Asiens bleiben außerhalb dieser Diskussion.

Das skandinavische Modell ist das umfassendste, wobei der Umverteilung großes Gewicht beigemessen wird. Die sozialen Leistungen werden durch Steuern finanziert. Das nordische Modell stützt sich auf Institutionen, die eng mit der Regierung zusammen arbeiten. Gewerkschaften sind stark in die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung und der Ausbildung eingebunden, und das Modell ist durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik sowie hohe Beschäftigungsquote gekennzeichnet. Das kontinentale Modell stützt sich auf Beschäftigung und Löhne als Grundlage für die Sozialtransfers. Die Transferleistungen werden über Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanziert. Die Sozialpartnerspielen eine bedeutende Rolle in den Arbeitsbeziehungen. Die Tarifverhandlungen sind zentralisiert. Der Umverteilung und Einbindung von Randgruppen wird ein nicht sonderlich hoher Stellenwert beigemessen. Das angelsächsische Modell betont die Verantwortlichkeit des Einzelnen für sich selbst. Der Arbeitsmarkt ist wenig reguliert, und es wird eine ehrgeizige Wettbewerbspolitik verfolgt. Soziale Transferleistungen sind geringer als bei den anderen Modellen, sie erfolgen mehr zielgerichtet und einkommensgeprüft. Die Arbeitsbeziehungen sind dezentralisiert, und die Arbeitsbedingungen werden überwiegend auf Betriebsebene ausgehandelt. In den mediterranen Ländern sind die Sozialtransfers gering und die Familien spielen nach wie vor eine bedeutende Rolle bei der sozialen Absicherung. Die Gewerkschaften und Arbeitgebervertretungen sind für den eher zentralisierten Prozess der Aushandlung von Löhnen und Arbeitsbedingungen von Bedeutung. Die Erwerbsbeteiligung, insbesondere jene von Frauen, ist niedrig.

Abbildung 1: Sozialausgaben als prozentualer Anteil des BIP



Das skandinavische Modell wird in fünf Ländern angewendet, und zwar in den während der letzten 15 Jahre (allgemein) erfolgreichsten drei Ländern (Dänemark, Finnland und Schweden, die in Aiginger 2004 als die 3 Topländer bezeichnet werden) sowie in Norwegen und den Niederlanden. Die Zuordnung der Niederlande zu dieser Gruppe ist am meisten umstritten, da das niederländische Modell weniger ehrgeizig ist, weniger Umverteilungen vorsieht und die Gleichstellung von Männern und Frauen weniger betont (zumindest bis zu den neunziger Jahren). Dem kontinentalen Modell ordnen wir fünf Länder zu: die drei großen Kontinentalstaaten Frankreich, Deutschland und Italien sowie Belgien und Österreich, zwei Länder mit hohem Wachstum und Spitzenergebnissen beim Pro-Kopf-BIP. Auffallend ist, dass sich die sozialen Modelle Deutschlands und Frankreichs nach der Typologie in eine Gruppe einordnen lassen. Nach einer Analyse hinsichtlich der staatlichen Intervention (in Frankreich hoch, in Deutschland niedrig), Art der Industriepolitik (in Frankreich sektorbezogen, in Deutschland branchenübergreifend) oder Bedeutung der Nationalisierung und Wettbewerbspolitik (wobei Frankreich den Branchenführern im eigenen Land den Vorzug gibt, während in Deutschland die Wettbewerbspolitik eine Art Heiliger Gral ist) könnte man diese beiden Länder unterschiedlichen Politikansätzen zuordnen. In der Fachliteratur folgert man jedoch einheitlich, dass Frankreich und Deutschland demselben Sozialmodell angehören. Gewisse Unstimmigkeiten gibt es, wenn es darum geht, ob Italien besser in dieser oder in der mediterranen Gruppe aufgehoben ist. Da wir Italien der kontinentalen Gruppe zuordnen, gehören unserer Meinung nach Spanien, Portugal und Griechenland dem mediterranen Modell an. Das angelsächsische Modell wird in Europa durch Großbritannien vertre-

¹ Einige Autoren ordnen die Niederlande dem kontinentalen Modell zu.
² Interessanterweise gehören vier der sechs EU-Gründungsmitglieder zu dieser Gruppe. Die Niederlande befinden sich an der Trennlinie zwischen dem kontinentalen und dem skandinavischen Modell und Luxemburg zwischen dem kontinentalen und angelsächsischen Modell.

ren. Angesichts des niedrigen Grades an Regulierung und der Merkmale des Sozialsystems zeigt Irland zwar gewisse Gemeinsamkeiten mit Großbritannien, die politischen Eingriffe sind jedoch so enorm, wie dies für Catching-up-Länder typisch ist: ein hoher Anteil ausländischer Direktinvestitionen (FDI) im Land, niedrige Steuern für Unternehmen und eine auf die Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen gerichtete Regionalpolitik. In Europa gelten diese Strategien jetzt als Merkmale von Catching-up-Volkswirtschaften. Von den außereuropäischen Ländern ordnen wir Kanada, die USA, Neuseeland und Australien dem „angelsächsischen Überseemodell“ zu.

Tabelle 1:

Leistungsfähigkeit: Kurz- und langfristiges Wachstum des BIP

	1960/1990		1990/2005		Arbeitslosenquote		Beschäftigungsgenote	
	Jährliches Wachstum in %				1990	2005	1990	2005
Skandinavisches Modell	3,3	2,3	4,7	5,6	73,3	74,2		
Dänemark	2,7	2,2	7,2	4,6	76,4	77,2		
Finnland	3,9	2,0	3,2	8,4	73,9	68,6		
Niederlande	3,4	2,2	5,8	5,1	64,9	73,6		
Schweden	2,9	2,0	1,7	6,8	83,0	73,7		
Norwegen	3,9	3,2	5,2	4,0	74,8	77,7		
Kontinentales Modell	3,5	1,7	7,3	8,9	64,1	66,2		
Deutschland	3,2	1,7	6,2	9,5	69,6	70,0		
Frankreich	3,8	1,9	8,5	9,6	61,2	63,8		
Italien	3,9	1,3	8,9	7,7	57,4	62,0		
Belgien	3,4	1,9	6,6	8,0	58,3	61,8		
Österreich	3,5	2,2	3,1	5,2	74,6	74,8		
Angelsächsisches europäisches Modell	2,6	2,7	7,3	4,6	70,7	71,9		
Irland	4,1	6,5	13,4	4,3	54,6	68,6		
Großbritannien	2,5	2,4	6,9	4,6	71,8	72,1		
Mediterranes Modell	4,6	2,8	11,0	9,1	55,7	63,6		
Griechenland	4,5	3,0	6,4	10,4	54,7	55,0		
Portugal	4,8	2,1	4,8	7,4	70,0	70,5		
Spanien	4,6	2,9	13,1	9,2	53,2	64,1		
Angelsächsisches Überseemodell	3,6	3,1	5,7	5,2	72,0	72,9		
USA	3,5	3,1	5,5	5,1	72,3	72,9		
Kanada	4,0	2,8	8,1	6,8	71,2	74,1		
Australien	3,8	3,5	7,0	5,2	69,2	72,1		
Neuseeland	2,4	3,2	7,8	4,0	53,7	59,6		
EU 15	3,4	2,0	7,5	7,9	64,5	67,2		
Japan	6,1	1,3	2,1	4,5	74,8	77,2		
Catching-up Modell		2,5		7,5		61,2		
Tschechische Republik		1,3		7,9		65,4		
Ungarn		3,9		7,0		56,2		
EU 15/USA	0,96	0,65	1,36	1,55	0,89	0,92		

Quelle: Eurostat (AMECO) Bei Sub-Aggregaten gewichteter Länderdurchschnitt; EU-15 gemeldet.

3. Unerwartete Gemeinsamkeiten unter langfristigen und sehr überraschende Unterschiede unter kurzfristigem Aspekt

Betrachtet man die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unter langfristigen Aspekt, so findet man erstaunlich wenig Unterschiede zwischen den Varianten des europäischen Modells, und es gibt keinen erheblichen Unterschied des Wirtschaftswachstums zwischen den USA und der EU-15. Wenn sich überhaupt etwas feststellen lässt, so haben die mediterranen Länder ein leicht höheres Wachstum erreicht (was als „Aufholprozess“ interpretiert werden kann), und die angelsächsischen Länder Europas waren von den Auswirkungen der Probleme, die sie zunächst unter der „Old Labour“ und dann unter Margaret Thatcher (der Eisernen Lady) hatten, betroffen. Das interessante Auseinanderdriften der Leistungen verschiedener Modelle erfolgte seit den neunziger Jahren, ob nun gemessen für den Zeitraum 1990 bis 2005 oder 1995 bis 2005 (oder sogar bis 2006). Das europäische Wachstum liegt hinter dem der USA zurück, und am erstaunlichsten ist, dass die kontinentalen Länder Frankreich, Deutschland und Italien am meisten hinterherhinken. Im Gegensatz hierzu haben die skandinavischen Länder eine durchschnittliche Wachstumsrate von 2,6% erreicht und die angelsächsischen Länder Europas konnten sich eines Wachstums erfreuen, dass dem der USA sehr nahe liegt. Die größte Überraschung unserer Ansicht nach ist jedoch die Tatsache, dass sich das skandinavische Modell erholt hat. Es handelt sich um das umfassendste Sozialmodell mit dem größten Anteil von Steuern und des Staates am BIP. Dies entkräftet die gewöhnlich von vornherein feststehende Schlussfolgerung, dass die Wachstumsprobleme Europas ihren Ursprung in den hohen Kosten ihrer Sozialsysteme haben¹.

Beschränken wir die Bewertung der Leistungsfähigkeit nicht nur auf das Kriterium des Wirtschaftswachstums, werden die Unterschiede sogar noch deutlicher. In den Ländern des skandinavischen Modells ist die Arbeitslosenquote bedeutend niedriger und die Beschäftigungsnote höher, insbesondere im Vergleich mit dem kontinentalen Modell. Der Finanzierungssaldo zeigt einen Überschuss in den skandinavischen Ländern, während die Länder des kontinentalen und des angelsächsischen Modells in Europa wie auch in den USA ein Defizit zu verzeichnen haben.

¹ Die zweite überraschende Erkenntnis ist, dass sich die zwei extremen Modelle besser als das mittlere (kontinentale) Modell behaupten haben. Allerdings ist noch nicht klar, ob die wirtschaftliche Erholung der angelsächsischen Länder dauerhaft geworden oder vielmehr auf das schwache Wachstum in den vorhergehenden Jahrzehnten zurückzuführen ist, und ob es anhalten wird, wenn das Haushaltsdefizit z.B. in Großbritannien reduziert wird und die nach Irland fließenden externen Finanzierungen eingestellt werden.

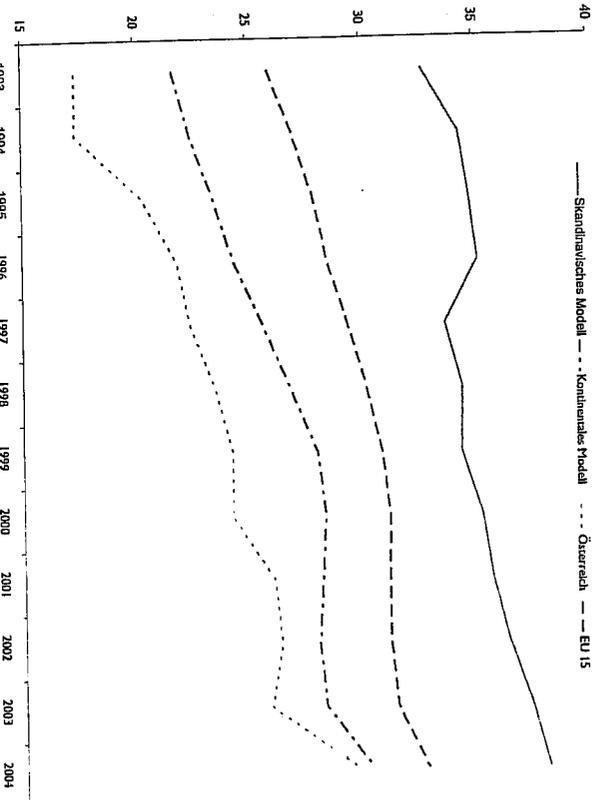
4. Heransarbitung fünf strategischer Elemente

Betrachten wir die Wirtschaftspolitik der erfolgreichen skandinavischen Länder in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren, so erkennen wir, dass ihre Erfolgsstrategie auf fünf Säulen beruht.

Erste Säule: Gestaltete und ausbalancierte Flexibilität

Viele Wirtschaftswissenschaftler betonen, wie wichtig Flexibilität für Firmen ist. Unternehmen, die ohne Weiteres Personal einstellen und entlassen können, sind in der Lage, ihre Produktion an die Nachfrage anzupassen. Eine Verringerung der Regulierung, insbesondere der Arbeitsmarktregulierung, hat für viele liberale oder neoliberaler Think-Tanks der Wirtschaft oberste Priorität. Doch dies ist nicht das Flexibilitätsskizzept, das in letzter Zeit in den skandinavischen Ländern propagiert wurde. Die Flexibilität der Firmen wird dort durch die Sicherheit für den Arbeitnehmer ergänzt, ja sogar ermöglicht. Wer seinen Arbeitsplatz verliert, dem wird entweder eine neue Stelle oder ein Schulungsprogramm angeboten. Die Lohnersatzzahlungen (Arbeitslosenentgelt im Verhältnis zum Lohn oder Gehalt) sind hoch, insbesondere für niedrige Einkommen. Teilzeitarbeit und befristete Verträge sind allgemein üblich und werden mit sozialen Vorteilen kombiniert und auf individuelle Wünsche abgestimmt. Der Anteil männlicher Arbeitnehmer mit flexibel gestalteten Verträgen ist bedeutend höher als in den kontinentalen Ländern. Die Verringerung der Arbeitszeit erfolgt oft freiwillig bei bestehendem Recht auf Rückkehr zur Vollzeittätigkeit und wird den individuellen Wünschen angepasst. Dies bedeutet Flexibilität für Firmen und Arbeitnehmer, eingebettet in ein System von Sicherheit, Kennisverbesserung und Gestaltungsfreiheit sowie der Gleichstellung von Männern und Frauen, wodurch sich das Modell auszeichnet. Des Weiteren wird die Entscheidung über spezielle Arbeitszeiten und Einkommen nicht nur von den Markterfordernissen, sondern auch von den Präferenzen des Einzelnen abhängig gemacht. Der Staat greift nur relativ wenig in die Vorschriften ein (z.B. durch die obligatorische Festlegung anteilmäßiger Ansprüche) und garantiert ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Firmen und Arbeitnehmern. Dieser neue Typ der Flexibilität, der sich von der liberalen Vorstellung der ungehinderten Einstellung und Entlassung aus einem großen Bestand niedrig qualifizierter Arbeitskräfte (der so genannten „Reservearmee“ nach Marx) unterscheidet, wird manchmal „Flexicurity“ genannt. Wir bevorzugen die Bezeichnung „gestaltete und ausbalancierte Flexibilität“.

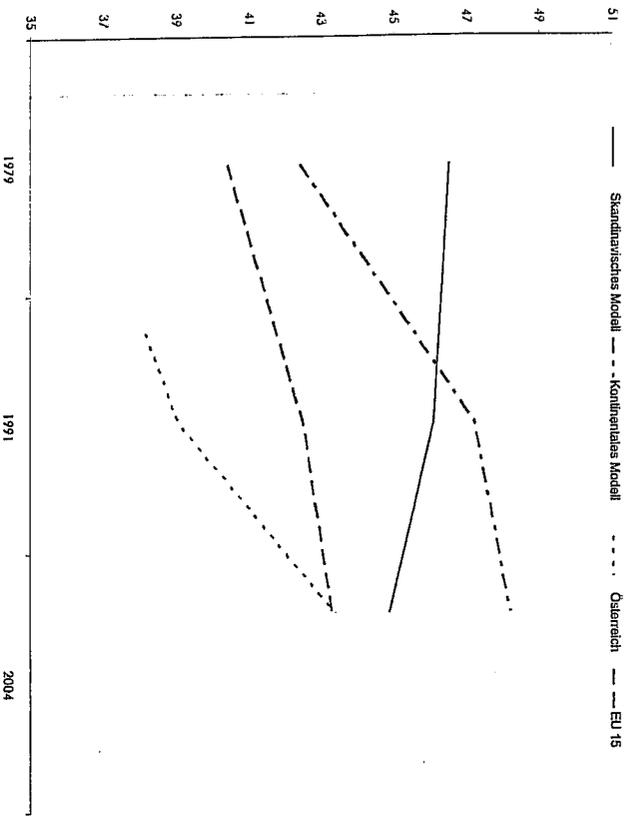
Abbildung 2: Flexible Verträge: Anteil von Teilzeit- und befristeten Verträgen



Zweite Säule: Beschäftigungsanreiz und Ausbildung als Verpflichtung

Die Volkswirtschaften, insbesondere wenn sie einem raschen Wandel ausgesetzt sind, bieten Arbeitsplätze mit unterschiedlichen Löhnen, wobei sich die Fähigkeiten der Arbeitnehmer unterscheiden. Die Regierung versucht, die Einkommensunterschiede durch Subventionen oder Steuergutschriften für Personen mit geringem Einkommen zu begrenzen. So ist es in jedem Fall lohnender zu arbeiten, als von Unterstützungszahlungen zu leben. Das Lohnniveau wird durch Steuererleichterungen oder Subventionen kurzfristig hoch gehalten, und die betreffenden Personen werden in dieser Situation betrieblich und außerbetrieblich weitergebildet. Die Steuerschere ist klein, wodurch für den Arbeitnehmer der Anreiz zum Arbeiten und für die Firmen der Anreiz zur Einstellung von Arbeitskräften steigt. Trotz höherer Steuern im Allgemeinen ist die Steuerschere in den skandinavischen Ländern jetzt nicht so weit geöffnet wie in den Ländern des kontinentalen Wirtschaftsmodells. Die Unternehmenssteuern sind verhältnismäßig niedrig: In den nordischen Ländern werden Vermögen und Energie besteuert. Flexibilität bei der Umschulung ist eine Verpflichtung, was durch den Einsatz finanzieller Instrumente, aber auch durch den Druck wirksamer Arbeitsmarktinstitutionen sowie durch Vertrauen erreicht wird.

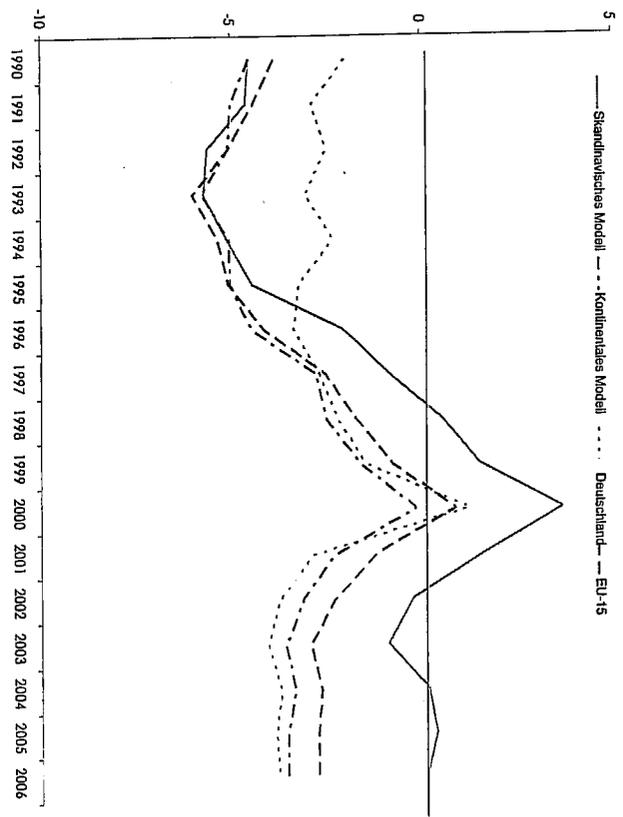
Abbildung 3: Die Steuerschere: Differenz zwischen Brutto- und Nettolöhnen



Dritte Säule: Fiskalische Nachhaltigkeit und Effizienz der Verwaltung

Die skandinavischen Länder wurden in den siebziger und achtziger Jahren für ihre freizügige Fiskalpolitik bekannt, als sie eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung nach der anderen durchführten. Seit Mitte der neunziger Jahre streben sie einen Haushaltsüberschuss an, zunächst durch Begrenzung des Ausgabenanstiegs. Mittlerweile haben sie alle einen Haushaltsüberschuss zu verzeichnen, ein Erfolg, der durch das beschleunigte Wirtschaftswachstum verstärkt wurde. In der Haushaltsgebarung ist die Priorität der von Zukunftsinvestitionen und neuen Tätigkeiten zu erkennen. Der Qualität des Haushalts wird Bedeutung beigemessen, indem wachstumsfördernde Ausgaben verstärkt werden. Es wurde ein Management in der öffentlichen Verwaltung eingeführt, die Schulen arbeiten effizient und die Qualität wird kontrolliert.

Abbildung 4: Haushaltsüberschuss/-defizit

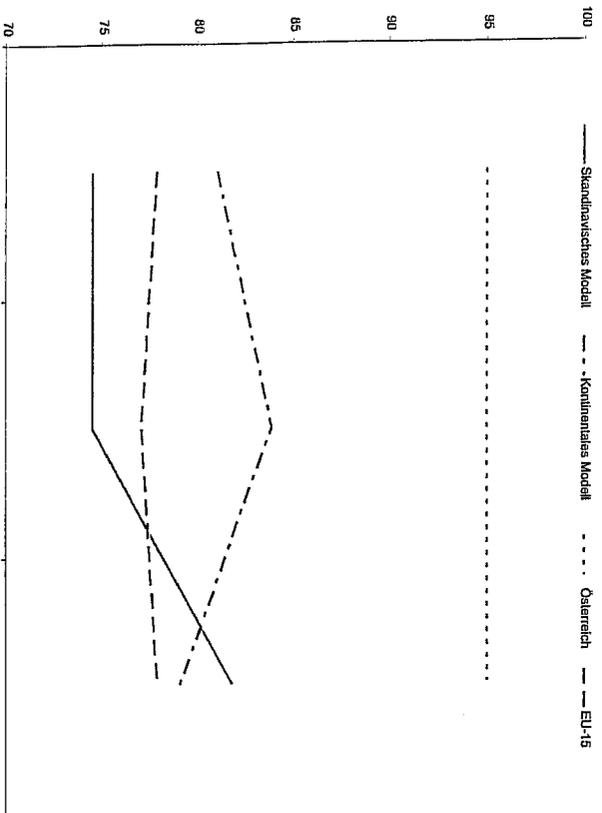


Vierte Säule: Zukunftsinvestitionen

Die skandinavischen Länder investieren in Forschung, Ausbildung, Weiterbildung (lebenslanges Lernen) und moderne Technologien wie IKT und Biotechnologie. All diese Investitionen werden auch in der Lissabon-Strategie befürwortet, wobei in anderen Ländern wenig Erfolg zu verzeichnen ist. Die skandinavischen Länder streben Exzellenz im Innovations- und Ausbildungssystem an, und ihre Regionalpolitik ist innovationsorientiert.

Die kontinentalen Länder haben die Notwendigkeit des Wandels unterschätzt. Dies könnte bei den großen Ländern wie Deutschland, Frankreich und Italien der Fall gewesen sein, da die Exportquoten in großen Ländern eher niedrig sind und dort erfolgreiche Firmen ansässig sind, die für den Weltmarkt produzieren. Diese Länder haben in den neunziger Jahren keine bedeutenden Krisen, sondern ein – wenn auch bescheidenes – Wachstum erfahren. Ihre Entwicklung wurde jedoch von einigen Experimenten und Schocks beeinträchtigt: hierzu gehören etwa die späte, dann aber radikale Privatisierung und Arbeitszeiverkürzung in Frankreich, die Vereinigung sehr verschiedener Wirtschaftssysteme unter dem Druck einer einheitlichen Währung in Deutschland oder regionale Konflikte und politische Unruhen in Italien. Die führenden kontinentalen Wirtschaftssysteme haben außerdem das Problem des "Mittelweges": da die Steuern nicht besonders hoch, die Sozialausgaben nicht unverhältnismäßig und die Ausgaben für Forschung und Bildung nicht wirklich niedrig waren, nahm man in den Ländern an, den bisher eingeschlagenen Weg ohne einen Politikwechsel und ohne sorgfältige Überwachung der Qualität und Effizienz der Institutionen fortsetzen zu können. Der Deregulierung wurde keine sonderlich große Beachtung geschenkt, trotz der Tatsache, dass die Arbeitsmärkte in allen Ländern und die Produktmärkte in Frankreich und Italien ver-

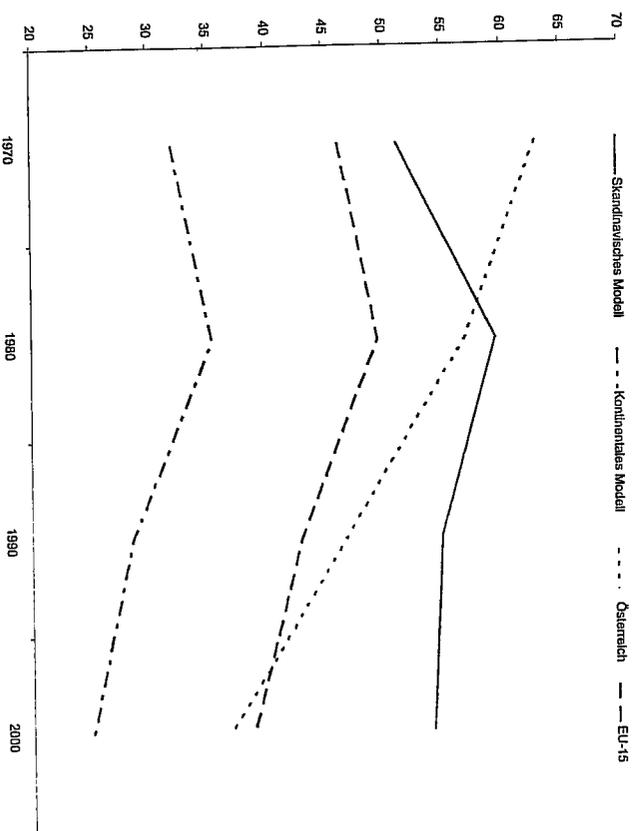
Abbildung 7: Reichweite der Kollektivverträge



hältnismäßig strengen Regulierungen unterlagen. Die Investitionen in die Zukunft, d.h. die Forschungs- und Bildungsausgaben, wurden nicht erhöht. Die skandinavischen Länder waren sich bewusst, dass sie ihr Wohlfahrtsmodell (mit geringfügigen Einschränkungen) nur finanzieren können, wenn sie sich durch Zukunftsinvestment und höheres Wirtschaftswachstum einen Spitzenplatz erobern.

Die kontinentalen Länder haben nicht dem Problem Rechnung getragen, dass ihre Institutionen weniger umfassend orientiert sind und insbesondere Interessen von Insidern vertreten. Die Institutionen der skandinavischen Länder sind mehr gesamtwirtschaftlich orientiert, und dieser Ansatz wurde in den neunziger Jahren beibehalten. Sie hatten immer eine hohe Gewerkschaftsdichte und konnten diese trotz eines Booms flexibler Verträge (Teilzeit- und befristeter Verträge) weiterhin erfolgreich hoch halten und auch die Reichweite der Kollektivverträge erhöhen. Durch die gesamtwirtschaftliche Orientierung konnte die Regulierung besonders bei irregulären Verträgen vermindert werden, da sich die Menschen durch Mindestlöhne, soziale Unterstützungsleistungen (mit hohen Ersatzzahlungen insbesondere für den Niedriglohnbereich) sowie durch Vertrauen abgesichert fühlen.

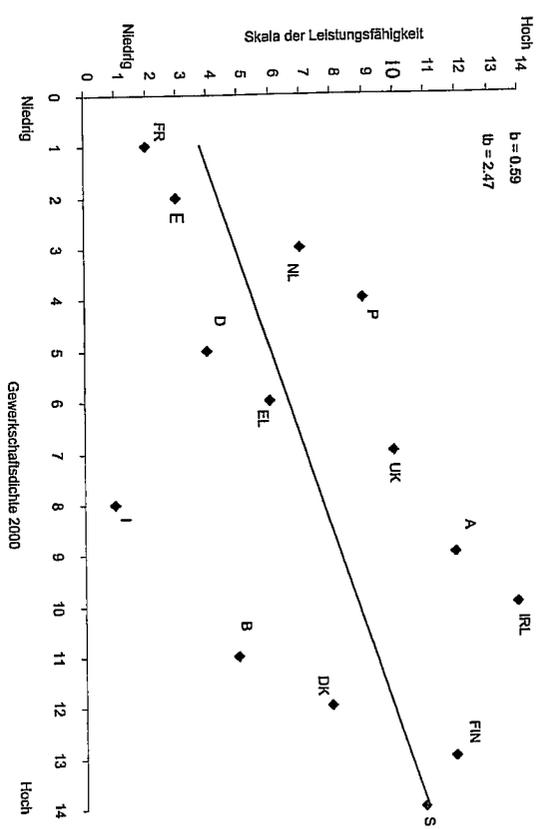
Abbildung 8: Gewerkschaftsdichte



Die wirtschaftliche Rolle des Staates und die Rolle von Experten sind in den skandinavischen Ländern größer und ergänzen den Einfluss der Sozialpartner. Diese Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den Sozialpartnern wird oft als dreipolige Entscheidungsstruktur bezeichnet, im Unterschied zu der zweipoligen, wenn nur Arbeitgeber und Arbeitnehmer kooperieren. Wir bevorzugen es, das System als vierpolige Entscheidungsstruktur zu bezeichnen, da die Experten eine vierte Gruppe bilden. Eine strenge, konsensorientierte Entscheidungsfindung, wobei sich zwei Gruppen auf spezielle Interessen und zwei Partner auf allgemeinere Interessen konzentrieren, ermöglicht eine schnelle Antwort auf Veränderungen des wirtschaftlichen Umfelds (z.B. auf durch die Globalisierung erforderliche Veränderungen). Zweipolige Systeme neigen manchmal dazu, die eigenen Interessen und Vorteile in den Vordergrund zu stellen, sei es die Vorteile oligopolistischer Firmen oder die Löhne der Arbeitnehmer in großen, in ihrer Existenz nicht bedrohten Unternehmen. Wir sprechen von „manchmal“, da es Fälle gibt, in denen Sozialpartner allgemeine wirtschaftliche Interessen als ihre eigenen verfolgen (wie die Integration in die EU oder Förderung des technologischen Wandels in der Druckindustrie in Österreich) sowie andere Fälle, in denen sie spezielleren Interessen dienen.

Die Entwicklung der Institutionen ist in den meisten Ländern in der Regel nicht reibungslos verlaufen. Es wurden einige Abkommen und Partnerschaften mit und ohne den Staat ausgethandelt, wie z.B. die Wasenaar- und Haarlem-Vereinbarungen in den Niederlanden sowie die Nationale Vermittlungskommission (Rehberg-Kommission) in Schweden. Weniger erfolgreiche Beispiele, die in dieselbe Richtung zielen, waren vielleicht die Bündnisse für Arbeit in Deutschland, Italien und Spanien. Es wurden ergänzende Institutionen wie der Wirtschaftsfonds- und Sozialrat in den Niederlanden und das Nationale Wirtschafts- und Sozialforum in Irland gegründet. Bestehende Institutionen wie TEKES in Finnland wurden durch Institutionen ergänzt, die sich auf kleinere Firmen oder regionale Maßnahmen konzentrieren. Es gab konfliktreiche Zeiten wie das endgültige Scheitern sektorübergreifender Tarifverhandlungen, die Aufkündigung von Partnerschaften durch Unternehmerverbände, das Scheitern bilateraler Verhandlungen durch unabhängige Gewerkschaften wurden gefördert, um neue Beschäftigungsverträge abzuschließen (in den Niederlanden), und es entzündeten sich Konflikte zwischen Großunternehmen und KMU in Unternehmerverbänden. Dies alles bedeutete, dass externe Schocks zu Konflikten in den bestehenden Institutionen führten und sich das Wirtschafts- und Sozialsystem anpassen musste.

Abbildung 9: Gewerkschaftsdichte und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit



Die Gewerkschaftsdichte ist einer der am besten dokumentierten Indikatoren für die Bedeutung von Institutionen im Allgemeinen und der Sozialpartner im Besonderen. In der EU-15 verzeichnet sie einen Rückgang von 50% im Jahr 1980 auf 39% im Jahr 2000. Dieser Durchschnittswert täuscht jedoch über die Tatsache hinweg, dass die Gewerkschaftsdichte in den kontinentalen Ländern von 36% auf 25% abgefallen ist, während sie in den skandinavischen Ländern am höchsten war und lediglich von 59% (1999) auf 54% (2000) gesunken ist. Außerdem war sie in den skandinavischen Ländern im Jahr 2000 höher als 1970. Auf der einzelstaatlichen Ebene besteht ein leicht positiver Zusammenhang zwischen der Gewerkschaftsdichte und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (siehe Abbildung 9). Schweden, Dänemark und Finnland, aber auch Österreich und Irland erreichen eine überdurchschnittliche Einordnung bezüglich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (d.h. u.a. Wachstum, Pro-Kopf-BIP und Beschäftigungsquote) und diese Länder haben die höchste Gewerkschaftsdichte zu verzeichnen. Andererseits weisen Frankreich und Spanien eine geringe Gewerkschaftsdichte und geringe Leistungsfähigkeit auf. Die Reichweite der Tarifvereinbarungen, eines weiteren gut dokumentierten Indikators für die Sozialpartnerschaft, ist in den neunziger Jahren in den skandinavischen Ländern angestiegen, in den kontinentalen Ländern jedoch gesunken.

* Zur Zusammenfassung des Indikators der Leistungsfähigkeit siehe Anhang (2009).

Wie konnten sich starke, gesamtwirtschaftlich orientierte Institutionen positiv auf die Leistungsfähigkeit auswirken? In einer Welt der Globalisierung und des technologischen Wandels müssen sich die Institutionen anpassen, indem sie von der Rolle der Verteidigung von Insider-Interessen abrücken und zur Bereitstellung von Lösungen für Outsider und die durch den schnellen Wandel Benachteiligten übergehen (was zu Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit führt). Knapper formuliert: Anstatt sich auf die Beibehaltung ihrer Vorteile zu konzentrieren, gehen die Institutionen zur Schaffung neuer positiver externer Effekte über. Moderne Institutionen als Interessenvertreter fördern neue Fähigkeiten und Qualifikationen und tragen zur Gestaltung und Ausbalancierung der Flexibilität bei. Starke, gesamtwirtschaftlich orientierte Institutionen – so lautet unsere vorläufige Hypothese – werden besser in der Lage sein, positive externe Effekte zu verinnerlichen und flexible Verträge zu managen als schwache, dezentrale Institutionen, die sich nur für die Interessen einer kleinen und sinkenden Mitgliederanzahl einsetzen können.

6. Zusammenfassung

Das europäische Modell behindert die Wettbewerbsfähigkeit nicht, wenn es in Richtung Förderung von Wandel und Wachstum, Verbesserung der Anreize und Qualifikationen reformiert wird. Dies zeigen insbesondere die skandinavischen Länder, die nach mehreren Krisen, Devaluationen und erfolglosen Haushaltskonsolidierungen nunmehr ein rasches Wachstum und Vollbeschäftigung mit einem umfassenden Sozialsystem und einer hohen Priorität für ökologische Belange und Fairness kombinieren.

Die erfolgreichen Länder mussten beträchtliche Veränderungen durchmachen, um ihre spezielle Version des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells an die neuen Bedingungen infolge der Globalisierung anzupassen. Die Strategie beruht auf fünf Säulen: gestärkte und ausbalancierte Flexibilität, Beschäftigungsanreiz und Ausbildung als Verpflichtung, fiskalische Nachhaltigkeit und Effizienz der Verwaltung, Förderung von Zukunftsinvestitionen und Verfolgen einer bestandigen langfristigen Strategie, die in Vertrauen und starken Institutionen wurzelt.

Was die Institutionen betrifft, so waren diese in den skandinavischen Ländern bereits immer mehr gesamtwirtschaftlich orientiert und hatten weniger Insider-Outsider-Probleme. Es ist ihnen gelungen, dieses Potenzial zu erhalten und sich zu Nutzen zu machen. Im Unterschied zu den kontinentalen Wirtschaftsmodellen nimmt die Reichweite von Kollektivverträgen zu und haben die Gewerkschaften eine stabile Mitgliederzahl. Aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Orientierung der In-

stitutionen und des Vertrauens in die Gesellschaft konnten diese Länder Verträge deregulieren und Teilzeit- und befristete Verträge nutzen, ohne dadurch ein Ansteigen der Armut und Ausgrenzung verzeichnen zu müssen. Eine vierpolige Entscheidungsstruktur lässt im Vergleich zu der zweipoligen offenbar besser radikale Veränderungen zu, da mindestens zwei Partner (Regierung und Experten) allgemeine Interessen vertreten. Die starke Position der Arbeitgebervertreter und der Gewerkschaften ermöglicht es den Ländern außerdem besser, die Probleme des Wandels und der Reintegration der „Verlierer“ zu bewältigen, als dies bei einer Lenkung des Wandels durch Regierung oder Experten der Fall ist. Die Last des Wandels ist akzeptabel, wenn sie aus einer positiven Vision heraus entwickelt und fair verteilt wird. Komplexe Reformen wie etwa steigende Flexibilität bei gleichzeitiger Sicherheit sind in auf Vertrauen basierenden Gesellschaften durchführbar. Starke und gesamtwirtschaftlich orientierte Institutionen, wozu starke Gewerkschaften und starke Arbeitgeberorganisationen gehören, werden Partikularinteressen nicht überbetonen und so dem nach der Hypothese von Olson vorausgesagten Lähmungseffekt entgegenwirken. Im Idealfall werden sie externe Effekte (z.B. Innovation, Bildung, lebenslanges Lernen) unterstützen und so die Wirtschaften wettbewerbsfähiger machen und gleichzeitig Arbeitslosigkeit, Unsicherheit sowie Umweltprobleme verringern.

Arbeitsbeziehungen in den verschiedenen Wirtschafts- und Sozialmodellen

Tabella A1:

	Gewerkschaftsindize			Kartiere oder berufsbazogene Ausbildung 1999	Beitrag - Stunden-schmurfahr	Kleinerwert der Kollektivverträge			
	1970	1980	1990			1980	1990	2000	
Skandinavisches Modell	52	59	56	54	50	17	75	75	82
Dänemark	60	79	75	74	53	22	70	70	80
Finnland	51	69	72	76	50	18	90	90	90
Niederlande	37	35	25	23	41	15	70	70	80
Schweden	68	80	80	79	61	18	80	80	90
Norwegen	57	58	59	54	.	16	70	70	70
Kontinentales Modell	32	36	29	25	35	11	81	84	79
Deutschland	32	35	31	31	9	9	80	80	68
Frankreich	22	18	10	10	46	17	80	90	90
Italien	37	50	39	35	26	8	80	80	80
Belgien	41	54	54	54	41	13	90	90	90
Osterreich	63	57	47	37	31	9	95	95	95
Angelsächsisches europäisches Modell	45	51	40	31	49	13	70	40	30
Irland	53	57	51	38	41	13	70	40	30
Großbritannien	45	51	39	31	49	13	70	40	30
Mediterranes Modell	.	19	17	18	22	10	53	50	68
Griechenland	.	39	32	27	15	6	.	.	80
Portugal	.	61	32	24	7	7	70	70	80
Spanien	.	7	11	15	25	11	60	70	80
Angelsächsisches Überseemodell	28	24	17	14	.	.	29	22	18
USA	27	22	15	13	.	.	26	18	14
Kanada	32	35	33	28	.	.	37	38	32
Australien	44	48	40	25	.	.	80	80	80
Neuseeland	56	69	51	23	.	.	60	60	25
EU 15	46	50	43	39	38	13	78	77	78
Japan	35	31	25	22	.	.	25	20	15
Catching-up Modell	.	.	54	24	12	8	.	.	27
Tschechische Republik	.	.	46	27	.	10	.	.	25
Ungarn	.	.	63	20	12	3	.	.	30
EU 15/USA	1.72	2.25	2.88	2.99	.	.	3.00	4.28	5.57

Tabella A2: Indikatoren der Anpassungsfähigkeit: Skandinavisches versus kontinentales Modell

	Skandinavisches Modell	Kontinentales Modell	Skandinavisches Modell	Kontinentales Modell				
	1990	2005	2005-1990	1990	2005	2005-1990		
Arbeitsmarktregulierung								
Alle Verträge; 1990/2003	(-)	2.81	2.32	-0.49	3.11	2.58	-0.53	-0.26
Arbeitsmarktregulierung								
Reguläre Verträge; 1990/2003	(-)	2.65	2.59	-0.07	2.30	2.38	0.08	0.21
Arbeitsmarktregulierung								
Zeitarbeitsverträge; 1990/2003	(-)	3.01	1.67	-1.34	3.92	2.40	-1.52	-0.73
Anteil Teilzeit								
1993/2004	(+)	21.77	26.20	4.44	12.50	18.32	5.81	7.89
Anteil befristeter Verträge								
1993/2004	(+)	10.99	11.97	0.98	9.23	12.08	2.85	-0.11
Anteil flexibler Verträge								
1993/2004	(+)	32.75	38.18	5.42	21.73	30.39	8.56	7.78
FDJ/BIP								
1995/2004	(+)	3.17	0.89	-2.28	1.33	0.95	-0.38	-0.06
Handelsoffenheit								
1990/2004	(+)	59.80	62.08	2.28	42.84	43.21	0.38	18.66
Steuersysteme								
1991/2004	(-)	45.35	43.25	-2.10	47.24	48.56	1.32	-5.31
Anteil Teilzeitarbeit								
Verhältnis Männer/Frauen								
1993/2004	(+)	0.27	0.36	0.09	0.15	0.19	0.04	0.18
Langzeitarbeitslosigkeit								
1992/2004	(-)	1.26	1.35	0.09	3.49	4.42	0.94	-3.08
Jugendarbeitslosigkeit								
1993/2004	(-)	17.17	11.99	-5.18	16.05	16.53	0.48	-4.54
öffentliche Verschuldung								
in % des BIP; 1991/2004	(-)	58.44	48.22	-10.22	57.94	77.71	19.77	-29.49
Haushaltsdefizit/-überschuss								
In % des BIP; 1990/2005	(+)	-4.51	0.44	4.96	-4.49	-3.51	0.99	3.95

Hinweis: + bedeutet den positiven Wert und - den invertierten Wert bei Verwendung als Indikator für die Anpassungsfähigkeit (wie in Abbildung 6).

Literatur

Aiginger, K., Guger, A. (2006A), The European Socioeconomic Model: Differences to the USA and Changes Over Time, demnächst veröffentlicht in A. Giddens (Hrsg.), Global Europe: Social Europe.
 Aiginger, K., Guger, A. (2006B), The Ability to Adapt: Why It Differs between the Scandinavian and Continental Models, *Interconomics, Review of European Economic Policy*, Bd. 41, Nr. 1, Januar/Februar 2006, S.14-23.
 Aiginger, K. (2005A), Towards a New European Model of the Reformed Wel-

- fare State: An Alternative to the United States Model, *Economic Survey of Europe, United Nations, New York und Genf*, Nr. 1, 2005.
- Aiginger, K. (2005B), Labour market reforms and economic growth – the European experience in the nineties, in *Journal of Economic Studies*, Bd. 32(6), 2005, S. 540-573.
- Aiginger, K., Güger, A., *The European Social Model: from an alleged barrier to a competitive advantage*, in *Journal of Progressive Politics*, Bd. 4.3, Herbst 2005, S. 40-47.
- Alesina, A., Perotti, R., Tavares, J., *The Political Economy of Fiscal Adjustments*, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998, S. 197-266.
- Blanchard, O., *The Economic Future of Europe*, *Journal of Economic Perspectives*, Bd. 18(4), Herbst 2004, S. 3-26.
- Boeri, T., *Does Europe Need a Harmonized Social Policy? Papier für die Konferenz „Competition of Regions and Integration in EMU“*, 30. Volkswirtschaftliche Tagung der ÖNB, 13.-14.6.2002.
- Esping-Andersen, G., *Three Worlds of Welfare Capitalism*, *Polity, Cambridge*, 1990.
- Esping-Andersen, G., Galle, D., Hemerick, A., Myles, J., *Why We Need a New Welfare State*, *Oxford University Press, Oxford*, 2002.
- Dokument der EU-Kommission, *The European social model*, Manuskript, 14. Juli 2005.
- Fitoussi, J.-P., Kostoris Padoa Schioppa, F.K. (Hrsg.), *Report on the State of the European Union*, Bd.1, Palgrave Macmillan, Houndsmills, 2005.
- Grahl, J., Teague, P., *Is the European Model Fragmenting?*, in: Pierson, C., Castels, F.G. (Hrsg.), *The Welfare State Reader*, *Polity Press, Cambridge, UK*, 2000, S. 207-232.
- Güger, A., *Die Effektivität wohlfahrtsstaatlicher Distributionspolitiken – Trends im internationalen Vergleich*, in: Held, Martin, Kubon-Gilke, Gisela und Sturm, Richard (Hrsg.) (wird 2006 veröffentlicht): *Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik*, Jahrbuch 5: *Soziale Sicherung in Markgesellschaften*, Marburg: *Metropolis*.
- Güger, A., Marterbauer, M., Walterskirchen, E., *Growth Policy in the Spirit of Steindl and Kalecki*, *WIFO Working Papers*, 240/2004.
- Kaniovski, S., Walterskirchen, E., *Flexibilisierung der Arbeitszeit*, *WIFO*, 2004.
- Leibfried, S., *Towards a European Welfare State?*, in: Pierson, C., Castels, F.G. (Hrsg.), *The Welfare State Reader*, *Polity Press, Cambridge, UK*, 2000, S. 190-206.
- Pisani-Ferry, J., *Only teamwork can put the eurozone on a steady course*, *Financial Times*, 31. August 2005.
- 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 Wachstumschwäche*, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 6(3), 2005, S. 385-407.

PANEL 1:

Fallbeispiele: Verschiedene Formen der Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft in der Politikformulierung: die Rolle der Wirtschafts- und Sozialräte und der Sozialpartner

Einleitend bezieht sich Henri Malosse nochmals auf die vorangegangenen Grundreferate und weist auf die oft sehr unterschiedliche Ausgestaltung des sozialen wie des zivilen Dialoges in den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU hin. Angesichts der großen Herausforderungen, vor denen Europa steht, stelle sich die Frage, wie weit die derzeitigen Systeme des organisierten Dialoges zukunftsfähig sind und einen Beitrag leisten können, Europa wettbewerbsfähiger zu machen und gleichzeitig für eine gesellschaftliche und soziale Kohäsion zu sorgen. Insbesondere die Sozialpartner wie auch die Wirtschafts- und Sozialräte haben hier eine entsprechende Bedeutung, wenn auch nicht in jedem Mitgliedsstaat der EU eine gleich wichtige.

János Tóth beschreibt vor allem die Entwicklung des tripartiten Dialogs in Ungarn, der bindend eingerichtet ist, weist aber auch darauf hin, dass es in Ungarn ein verzweigtes System des sektoralen Sozialen Dialoges gibt, das allerdings nur teilweise aktiv sei. Der ungarische Wirtschafts- und Sozialrat umfasst zusätzlich zu den üblichen drei Gruppen (Arbeitnehmer, Arbeitgeber und 3. Gruppe) eine vierte Gruppe, nämlich die der Wissenschaft. Der Staat habe einen relativ starken Einfluss, er mache Vorschläge und diskutiere mit, stimme aber nicht mit im Plenum ab. Der Rat unterhält auch ein standing committee und wird von einem Sekretariat unterstützt, das aber nur aus einem Vollzeitbeschäftigten besteht. Der Rat diskutiert strategische wirtschaftliche und gesellschaftliche Themen, die für Ungarn wichtig sind. Z.B. regte die Regierung eine Diskussion über corporate social responsibility an. Auf eigene Initiative beschäufte sich der Rat mit der ungarischen Reformagenda unter dem Titel „New Social Agreement“. Derzeit behandelt das Parlament ein Reformpaket betreffend den Rat, den tripartiten Dialog und den sektoralen Sozialen Dialog, das den institutionellen Rahmen des Rates begünstigen könnte. Wichtiger sei aber eine entsprechende Qualität der Arbeiten der genannten Gremien.

Die österreichische Entwicklung des Sozialen Dialoges beschreibt Andreas Henkel, indem er zuerst auf die geschichtlichen Grundlagen der österreichischen Sozialpartnerschaft eingeht. Wichtiger Meilenstein sei das Erlebnis der politischen und damit demokratischen Blockade vor dem zweiten Weltkrieg gewesen, weswegen sich nach der Wiederherstellung von Österreich eine neue Qualität der respektvollen Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern entwickelte. Grundsätzlich sei die Sozialpartnerschaft gekennzeichnet durch eine besondere Gesprächs- und Verhandlungskultur und durch die Bereitschaft der berei-