

**Beirat für
Wirtschafts- und Sozialfragen**

**Herausforderungen für eine partizipative Demokratie
in einem erweiterten Europa**

**The challenges facing participatory democracy
in an enlarged Europe**

**Les défis de la démocratie participative
dans une Europe élargie**

15-16/05/2006

TAGUNGSBAND
CONFERENCE PROCEEDINGS
ACTES DE LA CONFÉRENCE

Nr. 81, 2006



**Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss**

BEIRAT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN

Mitglieder:

Günther Chaloupek
Martin Gleitsmann
Karl Haas
Peter Kaluza
Harald Kaszanits
Georg Kovarik
Ralf Kronberger
Maria Kubitschek
Richard Leutner
Rupert Lindner
Christoph Michelic
Nikolaus Morawitz
Heinz Peter
Wolfgang Tritremmel
Ernst Tüchler
Josef Wöss

Geschäftsführer:

Thomas Delapina
Andreas Henkel

Ständige Experten:

Karl Aiginger
Erich Kühnelt
Rudolf Lichtmannegger
Josef Moser
Agnes Streissler

Assistenz der Geschäftsführung:

Christoph Schneider
Thomas Zotter

ISBN 3-901466-12-6

Medieninhaber: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wiedner Hauptstraße 63, 1045 Wien
Tel. (0) 5 90 900/4270; Prinz-Eugen-Straße 20, 1041 Wien, Tel. (01) 501 65/2284; <http://www.sozialpartner.at>
Hersteller und Kommissionsverlag: Ueberreuter Print und Digimedia Ges.m.b.H.,
2100 Korneuburg, Industriestraße 1; e-mail: aboservice@ueberreuter.com

VORWORT

Anlässlich der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 veranstaltete der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen der österreichischen Sozialpartner gemeinsam mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss eine internationale Konferenz zum Thema „Herausforderungen für eine partizipative Demokratie in einem erweiterten Europa“, die im Adolf-Czettel-Bildungszentrum der AK-Wien abgehalten wurde.

Im vorliegenden Konferenzband präsentieren wir die einzelnen Beiträge dieser Veranstaltung, und zwar in allen drei Konferenzsprachen. Die Beiträge unterliegen der Verantwortung der jeweiligen Autoren und stellen keine akkordierte Meinung der österreichischen Sozialpartner dar.

Auf diesem Wege sei auch nochmals allen gedankt, die zum guten Gelingen der Konferenz beitrugen, vor allem den Teams der Beiratsgeschäftsführung und des EWSA, welches nicht nur die Veranstaltungsorganisation tatkräftig unterstützte, sondern auch die Verdolmetschung der Konferenz und die Übersetzung des Konferenzbandes besorgte.

Wien, im Dezember 2006

Harald Kaszanits
Wirtschaftskammer Österreich

Maria Kubitschek
Bundesarbeitskammer

Richard Leutner
Österreichischer Gewerkschaftsbund

Nikolaus Morawitz
*Landwirtschaftskammer
Österreich*

*Die Vorsitzenden des Beirats für
Wirtschafts- und Sozialfragen*

Deutsche Version:	Seiten	5–66
English version:	pages	67–124
Version française:	pages	125–128

INHALTSVERZEICHNIS

Eröffnung	7
Herbert TUMPEL, <i>Präsident der österreichischen Bundesarbeitskammer</i>	
Rudolf SCHWARZBÖCK, <i>Präsident der Landwirtschaftskammer Österreich</i>	
Anne-Marie SIGMUND, <i>Präsidentin des EWSA</i>	
Frans VAN WAARDEN, Universität Utrecht: Einige Klarstellungen in Sachen „Demokratische Partizipation“ in Europa ..	8
Karl AIGINGER, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung: Unterschiedliche Leistungsfähigkeit in Europa: einige Hypothesen zur Rolle der Institutionen	26
Panel (1): Fallbeispiele: Verschiedene Formen der Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft in der Politikformulierung: die Rolle der Wirtschafts- und Sozialräte und der Sozialpartner	47
Leitung: Henri MALOSSE, <i>EWSA (Gr. I – FR)</i>	
Podium: János TÓTH, <i>EWSA (Gr. III – HU)</i>	
Andreas HENKEL, <i>Generalsekretär des österreichischen Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen</i>	
José Isaiás RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO, <i>EWSA (Gr. I – ES)</i>	
Liina CARR, <i>EWSA (Gr. II – EE)</i>	
Małgorzata NIEPOKULCZYCKA, <i>EWSA (Gr. III – PL)</i>	
Panel (2): Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft: zum Zivilen Dialog und seiner Rolle bei der Erneuerung des europäischen Projekts	50
Leitung: Roger BRIESCH, <i>Vize-Präsident des EWSA</i>	
Podium: Bruno VEVER, <i>EWSA (Gr. I – FR)</i>	
Mall HELLAM, <i>EWSA (Gr. III – EE)</i>	
Dirk JARRÉ, <i>Universität Linz</i>	
Diogo PINTO, <i>Generalsekretär des Europäischen Jugendforums</i>	
Panel (3): Einbindung der Sozialpartner: zum Sozialen und zum makroökonomischen Dialog auf europäischer Ebene sowie zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen	53
Leitung: Jan OLSSON, <i>EWSA (Gr. III – SE)</i>	
Podium: Peter COLDRICK, <i>EWSA (Gr. II – UK)</i>	
Renate HORNUNG-DRAUS, <i>EWSA (Gr. I – DE)</i>	
Gerhard HUEMER, <i>UEAPME</i>	
Vladimír MATOUŠEK, <i>EWSA (Gr. II – CZ)</i>	
Franz TRAXLER, Universität Wien, Ein europäisches Sozialmodell: die Rolle der Interessenverbände.	56

Grußadressen	65
Christoph LEITL, <i>Präsident der Wirtschaftskammer Österreich</i>	
Richard LEUTNER, <i>Leitender Sekretär des Österreichischen Gewerkschaftsbundes</i> (in Vertretung von Präsident Rudolf Hundstorfer)	
Alfred FINZ, <i>Staatssekretär im österreichischen Bundesministerium für Finanzen</i> (für die EU-Ratspräsidentschaft)	
Schlusswort der Veranstalter	66
Thomas DELAPINA, <i>Generalsekretär des österreichischen Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen</i>	
Teilnehmerliste	187

ERÖFFNUNG

Herbert Tumpel, Präsident der österreichischen Bundesarbeitskammer
Rudolf Schwarzböck, Präsident der Landwirtschaftskammer Österreich
Anne-Marie Sigmund, Präsidentin des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

„Dem Europagedanken hilft es nicht, wenn wir nur über gemeinsame Ziele sprechen, nicht aber über die notwendigen Instrumente“, sagte **Präsident Tumpel**. „Nehmen wir als Beispiel die Lissabon-Ziele: Europa ist sich einig, dass mehr Wachstum und Beschäftigung wichtig sind. Aber was brauchen wir für die Umsetzung dieser Ziele? Hier liegen die Defizite der EU“, kritisierte Tumpel und forderte eine größere, breitere und offenere Diskussion. Partizipative Demokratie verlange nicht in allen Ausformungen Übereinstimmung – es sei eine positive Diskussionskultur wichtig, um das Gemeinsame und das Trennende zu erörtern. Gerade der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss zeige, wie konstruktiv auch kontroversielle Diskussionen verlaufen können. „Die EU-Akzeptanz der Bürger sinkt in wesentlichen Bereichen. Umso wichtiger ist es, dass es zur Erreichung der gemeinsamen Ziele auch konkrete Instrumente gibt“, so Präsident Tumpel.

Einen permanenten Dialog, bei dem es keinen Sieger und keinen Verlierer gibt, sondern die bestmögliche Annäherung der Interessen, forderte **Präsident Schwarzböck**. „Die Globalisierung zwingt Europa, leistungsfähig zu sein. Es ist notwendiger denn je, trotz vorhandener Interessengegensätze partnerschaftlich zu diskutieren und gemeinsam Ziele zu finden“, so Schwarzböck. Europa könne in dieser Frage der gesamten Welt als Vorbild dienen.

Frau Präsidentin Sigmund hob die Notwendigkeit eines gemeinsamen Dialogs hervor. „Mir tut es weh, wenn ich höre: ‚Die in Brüssel entscheiden das alles‘. Brüssel ist doch nur der Entscheidungsort, die Entscheidungsträger sind national verankert“, schilderte Anne-Marie Sigmund bei der Konferenzeröffnung. Sie betonte die Bedeutung partizipativer Elemente für das europäische Demokratiemodell. Man müsse den Bürgern die Möglichkeit geben, aus ihren Erfahrungen und Erwartungen heraus an der europäischen Willensbildung teilzuhaben. „Der zivile Dialog ist ein Kernanliegen. Dafür brauchen wir funktionierende Strukturen“, so Präsidentin Sigmund. Und schließlich zog sie die Schlussfolgerung: „Was macht es aus, Europäer zu sein? Teil unserer europäischen Identität ist sicherlich auch das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell. Dieses gilt es zu reformieren, um es beibehalten zu können.“

EINIGE KLARSTELLUNGEN IN SACHEN „DEMOKRATISCHE PARTIZIPATION“ IN EUROPA

1. Die Notwendigkeit einer begrifflichen Klarstellung

„Sozialer Dialog“, „ziviler Dialog“, „soziale Demokratie“, „Verbandsdemokratie“, „partizipative Demokratie“ – all dies kann einen uneingeweihten europäischen Bürger wie mich, der in den verschiedenen Dokumenten der europäischen Behörden und Institutionen zu diesen Themen blättert, durchaus ein wenig verwirren. Vielleicht ein Indiz für die viel beklagte Distanz zwischen den Bürgern Europas und „denen da oben“, die die Politik gestalten und diskutieren? Und gerade diese Politiker haben, ob Sie es glauben oder nicht, all diese Begriffe erfunden, um die Distanz und die Missverständnisse zwischen den europäischen Bürgern und ihren Politikern „da oben“ abzubauen!

Worin besteht nun der Unterschied zwischen all diesen Begriffen? Wodurch unterscheiden sich die Begriffe „sozial“ und „zivil“ oder „soziale Demokratie“ und „partizipative Demokratie“? Ist die Zivilgesellschaft nicht „sozial“, und ist das Wort nicht von „societas“ (Gesellschaft) abgeleitet? Kann es einen „zivilen Dialog“ geben, der nicht sozial ist? Oder vielmehr umgekehrt einen sozialen Dialog, der nicht zivil ist? Wer nimmt denn am Demokratieprozess teil, wenn nicht die sozialen Akteure? Ist „partizipative Demokratie“ daher nicht ein pleonastischer Begriff? Kann es überhaupt Demokratie ohne Partizipation geben? Setzt Demokratie nicht generell die politische Teilhabe von Bürgern (den zivilen Dialog!) und sozialen Akteuren voraus?

Ich vermute, diese Begriffe haben im EU-Jargon unter den in der europäischen Arena tätigen Akteuren eine spezifische Bedeutung angenommen. Für die Außenstehenden, zu denen die europäischen Bürger und die „sozialen Akteure“ gehören, ist diese Terminologie zumindest verwirrend. Erst während dieser Konferenz in Wien bekam ich eine Ahnung von den unterschiedlichen Bedeutungen dieser Begriffe. Die von den EU-Institutionen zu diesem Thema herausgegebenen und auf der Konferenz verteilten Dokumente trugen jedoch ehrlich gesagt nicht zur Auflösung der Verwirrung bei. Im Gegenteil, sie erhöhten diese nur. Erst als ich den verschiedenen Rednern, ihrer Art, diese Begriffe zu gebrauchen, über sie zu diskutieren und anderen Rednern mit ihren Interpretationen zu widersprechen, sehr aufmerksam zuhörte, dämmerte mir allmählich, worum es vielleicht geht.

Ich verspüre jedoch immer noch ein großes Bedürfnis nach Klärung dieser begrifflichen Verwirrung. Lassen Sie mich einen Versuch der

Klärung unternehmen. Wie die jüngsten Referenden zu der Europäischen Verfassung in einigen Mitgliedstaaten gezeigt haben, gibt es in diesem Bereich ein Problem. Was von „denen da oben“ gewünscht, ausgehandelt, gerade noch akzeptiert und dann verteidigt wurde, konnten viele Bürger und große Teile der Gesellschaft nicht nachvollziehen. Die Referenden an sich waren eine Form der „partizipativen Demokratie“, mit der die Entscheidungsträger im Nachhinein nicht sehr glücklich sind. So haben viele niederländische Politiker nach dem schicksalhaften Referendum über die europäische Verfassung ihren Enthusiasmus für Referenden verloren.

Wie kann die Kluft zwischen den Bürgern und der politischen Elite überwunden werden? Offenbar ist Demokratie – Herrschaft des Demos – nicht ausreichend; sie muss durch ein Adjektiv, das die „Partizipation“ betont, näher bestimmt werden. Hierzu wäre jedoch zu klären: (a) Partizipation von wem? (b) Woran? (c) Wie? Mit welchen Mitteln?

a – Partizipation von wem?

Auf die erste Frage, „wer“ sich beteiligt, sind viele Antworten möglich: alle Menschen, einige Menschen oder einige wenige, die nach einer Vielzahl von Merkmalen wie etwa Alter, Geschlecht, wirtschaftliche Tätigkeit, Bildung und Urteilsfähigkeit ausgewählt wurden. Der Begriff „ziviler Dialog“ betrifft anscheinend alle Menschen, also die Bürger im Allgemeinen. Es könnten jedoch auch Organisationen der Zivilgesellschaft gemeint sein: Verbände und Vereine aller Art, d.h. von Gewerkschaften und Vereinigungen, die ein Allgemeininteresse vertreten, bis hin zu Sportvereinen. Der Begriff „sozialer Dialog“ bezieht sich offenbar auf eine Untergruppe, und zwar auf diejenigen Menschen, die auf dem Arbeitsmarkt aktiv sind (Arbeitnehmer, Arbeitgeber) sowie auf ihre entsprechenden Organisationen, d.h. Gewerkschaften und Unternehmerverbände. Eigentlich wird der Begriff „sozial“ hier auf eine recht eigenartige Weise gebraucht, bezieht er sich doch im Wesen auf die „wirtschaftliche“ Identität von Menschen.

b – Woran?

Woran teilnehmen? Auch hier gibt es zahlreiche Möglichkeiten: an der öffentlichen Debatte im Allgemeinen oder an speziellen Debatten zu einzelnen politischen Themen, an der Festlegung der Agenda für die Entwicklung einer öffentlichen Politik unter Beteiligung nichtstaatlicher Akteure, an der politischen Beratung, Politikgestaltung, politischen Entscheidungsfindung, an der Normsetzung und Erarbeitung der politischen „Spielregeln“ an sich (wie einer oder der Verfassung), an der Durchführung und Durchsetzung der Politik (man denke an Laienrichter und Schöffen), am politischen Feedback, an der Evaluierung der Politik und an der Verantwortlichkeit politischer Entscheidungsträger.

Darüber hinaus können die Politikbereiche, zu denen die „Beteilig-

ten“ ihre Meinungen, Ratschläge und Entscheidungen abgeben oder zu deren Durchsetzung sie beitragen müssen, sehr verschieden sein. Rechtsnormen, die ein gemeinsam erarbeitetes Ergebnis von Politik sind, können viele Handlungsweisen der Bürger betreffen, wobei das Spektrum von Mord oder Diskriminierung bis hin zu der Ordnungswidrigkeit, den Müll ein paar Stunden zu früh auf die Straße zu stellen, reicht. Dasselbe gilt für öffentliche Güter, die das Kollektiv bereitstellen sollte und bei denen es sich um eine Armee zum Schutz vor ausländischen Feinden bis hin zur Verkehrsampel an der Straßenecke handeln kann. Ferner gilt dies für die Entscheidungen zur Festlegung von Höhe und Art der Steuern zur Finanzierung dieser öffentlichen Güter, einschließlich darüber, welche Rechtsnormen durchzusetzen sind.

Die Begriffe „partizipative Demokratie“ oder „sozialer Dialog“ erklären keinen dieser Aspekte. Sie könnten sich auf soziale Partizipation an einigen oder all diesen Aktivitäten und/oder auf den Dialog über einige oder all diese Aktivitäten beziehen. Mehr Präzision wäre durchaus angebracht, wenngleich man sich natürlich im Klaren sein sollte, dass es häufig Strategie ist, Begriffe verschwommen zu halten, um Unterschiede in den Ansichten zu dieser Materie zu verbergen.

c – Wie? Mit welchen Mitteln?

Wer sich *woran* beteiligt, hat Auswirkungen auf das *Wie*. Ein kleiner ausgewählter Kreis der Öffentlichkeit könnte direkt partizipieren, indem er sich, wie es in der lokalen Demokratie immer noch möglich ist, auf dem Appenzeller Stadtplatz oder unter einem Apfelbaum in New England versammelt. Größere Kreise wie die über 450 Mio. Bürger Europas würden auf einem Stadtplatz oder unter einem Apfelbaum nicht ausreichend Platz finden. Selbst wenn dies möglich wäre, würden sie eine entsetzliche Dissonanz erzeugen. Solch riesige Gruppen würden verschiedene Möglichkeiten der Partizipation erfordern.

Man könnte behaupten, dass moderne Technologien neue, ja sogar revolutionäre Möglichkeiten für eine Massenbeteiligung eröffnen, die nicht mehr durch den engen öffentlichen Raum auf einem Platz, einer Straße oder unter einem Baum eingeschränkt wird, und zwar den virtuellen „Stadtplatz“ im Internet. Dieser ist nicht durch physische Raumgrenzen beschränkt. Er hat jedoch andere Grenzen, die für alle öffentlichen Räume charakteristisch sind: mangelnde Aufmerksamkeit seitens der Zuhörer. Wer könnte sämtliche Interessen, Ansichten und Ideen von 450 Mio. Internetloggern gleichzeitig erfassen? Sie heischen alle nach Aufmerksamkeit, aber die potenziellen Leser haben ein begrenztes Aufnahmevermögen und werden mit Informationen überladen, so dass letztlich eine Dissonanz entsteht.

Es sollte jedoch bemerkt werden, dass auch eine begrenzte Anzahl von Bürgern in Öffentlichkeitsräumen einen bedeutenden Einfluss haben kann. So können 30.000 Menschen, die gegen eine Reform des So-

zialstaats oder gegen eine Regierung im Allgemeinen demonstrieren und die immer noch auf einen – wenn auch großen – Stadtplatz passen, eine ernst zu nehmende Herausforderung für die Machthabenden darstellen, wie es die Niederländer 1982 und die Ukrainer 2004 erlebten. Die größten Revolutionen der Geschichte wie die amerikanische 1776, die französische 1789, die russische 1917, die ostdeutsche 1989 und die ukrainische 2004 entzündeten sich durch Massenversammlungen (wenn auch begrenzter Größe) auf Stadtplätzen. Demonstrationen und Krawalle von „Massen“ relativ begrenzten Umfangs haben sich als fähig erwiesen, Regierungen unter Druck zu setzen, umso mehr, wenn sie in der Weltpresse aufgebauscht werden (z.B. auch die jüngsten Unruhen in den französischen Vororten).

Die Beteiligung sehr großer Gruppen an der Politikgestaltung erfordert Instrumente zum Bündeln, Sichten, Auswählen und Neubestimmen der enormen Vielfalt von Interessen, Meinungen, Überzeugungen und Ideen, damit eine begrenzte Anzahl gemeinsamer Nenner übrig bleibt.

Ein Weg ist die Vereinfachung der politischen Themen, wie dies bei Referenden geschieht, die wir als „direkte Demokratie“ bezeichnen, da sich jeder Bürger daran beteiligen kann, auch wenn er seine Meinung nur zu einer sehr begrenzten Anzahl von Optionen abgeben darf: Ja oder Nein zu der betreffenden Frage, dem Vorschlag oder der Verfassung. Das Problem ist, dass die meisten politischen Themen komplizierter sind, als es zunächst scheint, und sie viele verschiedene Merkmale und Aspekte umfassen, denen man schwer mit einer einfachen Ja-oder-Nein-Entscheidung gerecht werden kann. Ferner sind sie mit vielen unterschiedlichen Kosten und Vorteilen verbunden, die die Bürger im Rahmen einer solchen Entscheidung schwer abwägen können. Die Europäische Verfassung ist hierfür ein gutes Beispiel. Es ist schwierig, solch einem mehrere Hundert Artikel und Seiten umfassenden Dokument im Rahmen einer Ja-oder-Nein-Abstimmung gerecht zu werden. Man könnte aus den verschiedensten Gründen dafür oder dagegen sein. Abgesehen von dem Text selbst, den nur wenige gelesen haben werden, geht es um die Legitimation der Befürworter, d.h. der Europäischen Kommission oder der einzelstaatlichen Regierungen. Das Referendum bietet jedoch keine Möglichkeit, näher darauf einzugehen. Wie man nach dem Referendum zu dieser Europäischen Verfassung sieht, sind alle Politiker und „Sachverständigen“ mit der Deutung der Stimmen beschäftigt, was lediglich auf Spekulationen hinausläuft. Es ist keine Überraschung, dass die aufgeführten Argumente recht gut zu ihren eigenen politischen Präferenzen passen. Folglich lässt ein Referendum die Manipulation der Abstimmung zu.

Wer diesen Weg der Vereinfachung nicht einschlagen möchte, kann als Alternative einige Instrumente für das Bündeln, Sichten und Sortie-

ren der enormen Vielfalt von Interessen, Ansichten und Überzeugungen verwenden und die Ergebnisse einem „Zentrum der Entscheidungsfindung“ übermitteln. Gewöhnlich beruht ein solches Zentrum auf einer Reihe gestaffelter Interessenbündelungen über so genannte Intermediärorganisationen, die Bindeglieder zwischen den Bürgern und den Politikern sind. Folgende Instrumente einer solchen „indirekten Demokratie“ haben sich bewährt:

(1) die Parlamente, die politischen Parteien und die regelmäßigen Wahlen ihrer Parlamentsvertreter – die traditionellen Intermediärintstrumente und „Filter“ in der parlamentarischen Demokratie, wie wir sie heute kennen;

(2) eine territoriale Dezentralisierung der Entscheidungsebenen, wie dies in föderalistischen Systemen der Fall ist: Normsetzung auf niedrigeren Ebenen und kontrollierte Durchlässigkeit von unten nach oben: vom kleinen Viertel zur Gemeinde, zum Kreis, zur Region, Provinz, zum Staat bzw. Land, zur einzelstaatlichen, europäischen und globalen Ebene. Die niedrigeren Ebenen entscheiden, was auf ihrer eigenen Ebene zu regeln ist und was wiederum an höhere Ebenen zwecks effizienterer Problemlösung weitergeleitet werden sollte. Auf der anderen Seite entscheiden die höheren Ebenen der Interessenbündelung, was sie regeln sollten und was wiederum an niedrigere Ebenen delegiert/dezentralisiert werden sollte, entweder zwecks höherer Effizienz oder größerer Legitimation;

(3) eine funktionale Dezentralisierung der Entscheidungsebenen mit öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Verbänden auf niedrigeren Ebenen (die einen ähnlichen rechtlichen Status wie die Gemeinden haben), wie es in einigen Ländern in den Bereichen Gesundheitsschutz, economic governance oder Wasserwesen bereits existiert;

(4) das Gerichtswesen, insbesondere das System der Verwaltungsgerichte, das den Bürgern sowie Vereinigungen, die private oder allgemeine Interessen vertreten, gestattet, einzelne Regierungs- und Verwaltungsbeschlüsse anzufechten, im Prozessverlauf ihre Meinungen zum Ausdruck zu bringen und Einfluss auf die Regierungspolitik zu nehmen;

(5) Charismatische Spitzenpolitiker. Sie verdanken ihre Autorität und folglich indirekt auch den Zugang zu den Medien ihrer Mitwirkung in staatlichen Institutionen, tragen jedoch durch das Artikulieren und Verteidigen der „kollektiven Interessen“, mit denen sich die Bürger identifizieren können, zur Interessenbündelung bei.

Außer diesen offiziell etablierten, häufig in der Verfassung genannten Institutionen, die eine „Filterfunktion“ ausüben, gibt eine Vielzahl formal weniger festgelegter Verfahren:

(6) die schrittweise Interessenbündelung zunächst über Verbände (gewöhnlich eines Themenbereichs) und dann über Spitzenverbände,

die als Beratungsgremien (meist sozialer und wirtschaftlicher Art) für die Regierung fungieren. Diese Verbände unterscheiden sich von politischen Parteien darin, dass sie jeweils eines der vielen verschiedenen Partikularinteressen der Bürger vertreten, die diese als Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Verbraucher, Verfechter einer sauberen Umwelt, Kirchgänger, Waffenbefürworter oder Fußballfans haben. Beispiele sind Innungen, Kammern, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände, Verbraucherverbände, Wohnungsbaugesellschaften, Vereinigungen, die ein Bürgerinteresse vertreten und die sich für Umweltfragen, mehr Raum für Fahrzeuge oder gar für das Recht auf Waffenbesitz einsetzen, und schließlich karitative Organisationen und Sportvereine. Ferner unterscheiden sie sich von politischen Parteien darin, dass sie ihre Interessen nicht durch Aufstellen von Kandidaten für allgemeine Wahlen, sondern durch Politiker-Lobbying vertreten (zur Verbandsdemokratie siehe auch Hirst 1994 sowie Cohen und Rogers 1995);

(7) die herkömmlichen Medien (deren Autonomie in der Regel verfassungsmäßig garantiert ist): Zeitungen, Zeitschriften, Radio, Fernsehen usw., mit deren Hilfe nicht nur Journalisten, sondern häufig auch Leser ihre Meinung ausdrücken können;

(8) die neuen Medien: Internet, Chaträume, Blogger, einschließlich Google und ähnliche Suchmaschinen, die der Sichtung und Ordnung von Informationen dienen;

(9) Auswahl durch „die Straße“: In gewisser Weise ist auch der begrenzte Umfang des real existierenden öffentlichen Raums und seine Sichtbarkeit eine Methode der Auswahl. Die Interessen eines etwa auf Straßen, Plätzen oder in Fußballstadien versammelten Ausschnitts der Bevölkerung werden geordnet, als wäre dieser Ausschnitt für die gesamte Bevölkerung repräsentativ. Die Medienberichte betonen und verstärken den Einfluss dieses Bevölkerungsteils;

(10) Öffentliche Meinungsumfragen. Dies ist eine private, freiwillige Variante der Volksabstimmung, die den Politikern zunehmend einen pauschalen Überblick über die Popularität ihrer politischen Initiativen und ihrer Person verschaffen;

(11) Einzelne Sachverständige (wie etwa Wirtschaftswissenschaftler, Rechtsanwälte, Sachverständige der Medizin, Absolventen von Eliteschulen) und „inoffizielle“ Führungspersonlichkeiten, die manchmal inoffiziell in erkenntnistheoretischen Gemeinschaften organisiert sind, politische Maßnahmen formulieren und/oder eine intellektuelle Führung darstellen, mit der sich die Bürger identifizieren und um die sie sich gruppieren können.

Diese verschiedenen Mittel der indirekten Demokratie existieren darüber hinaus in unterschiedlichen Formen und Varianten. Die formal verankerten Instrumente wie Parteien, Wahlen und Parlamente unterscheiden sich in Abhängigkeit vom Wahlrecht: Mehrheitswahlrecht

oder Verhältniswahlrecht. Es gibt verschiedene Grade der föderalen Dezentralisation und verschiedene Föderalismusformen: kongruenter oder inkongruenter Föderalismus, kooperativer Föderalismus oder Wettbewerbsföderalismus. Die Verbandssysteme können pluralistisch oder korporatistisch geprägt sein. Medien wiederum können in staatlichem Besitz und/oder staatlich finanziert sein oder kommerziell betrieben werden. Sie können einen oder viele Eigentümer haben. Dies hat Auswirkungen auf die Möglichkeiten und den Preis des Zugangs von Bürgern zu den Medien.

All diese Charakteristika beeinflussen die Art und Weise, in der diese Mittel für die „partizipative Demokratie“ wirksam, effizient und folglich legitim sind.

Die verschiedenen Mittel der „partizipativen Demokratie“ stellen jeweils funktionale Alternativen füreinander dar, haben jedoch unterschiedliche Vorteile und Nachteile hinsichtlich Kosten und Nutzen. Die meisten von ihnen wurden bereits in der Vergangenheit erprobt, und die einzelnen Länder haben unterschiedliche Erfahrung mit ihnen. Folglich sind diese alternativen Institutionen zur Bündelung von Interessen und Meinungen in den einzelnen europäischen Ländern nicht in gleicher Weise vorhanden und legitimiert. Das effektive Funktionieren und die Legitimation wirken sich natürlich auf die Kosten- und Nutzenbilanz aus und letztere wiederum auf das Funktionieren und die Legitimation.

Die Schweiz hat langjährige gute Erfahrungen mit der „Beteiligung aller“ an dem, was wir als direkte Demokratie bezeichnen, sowohl auf dem Appenzeller Stadtplatz als auch im Rahmen nationaler Volksabstimmungen.

Föderalismus wird von einigen Ländern praktiziert, sowohl von großen wie Deutschland als auch von kleinen wie der Schweiz, und er gewinnt immer mehr Anhänger. In den letzten Jahrzehnten haben mehrere Länder ihren Staatsaufbau dezentralisiert (Spanien, Italien, Frankreich, UK).

Da die Veranstalter dieser Konferenz der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und die österreichische Bundesarbeitskammer und Wirtschaftskammer sind, möchte ich nun auf das besondere System von Instrumenten der „partizipativen Demokratie“ eingehen, dem die Veranstalter selbst angehören: Systeme von Interessenverbänden als Mittel der „partizipativen Demokratie“.

2. Eine Lösung für das viel beklagte Demokratiedefizit in Europa?

Das Interesse an „partizipativer Demokratie“ in EU-Kreisen hat seine Ursache wohl in dem viel beklagten „Demokratiedefizit“ in Europa. Offenbar werden besondere Mittel zur Beteiligung der Öffentlichkeit

am europäischen Entscheidungsprozess für notwendig gehalten. Die Nein-Stimmen zur Europäischen Verfassung in einigen Mitgliedstaaten können in der Tat als Ausdruck fehlenden Vertrauens der Bürger in die europäischen Institutionen, Verfahren und/oder Politiker gewertet werden. Meine eigene Nein-Stimme im niederländischen Referendum war letztlich von tiefem Misstrauen gegenüber dem europäischen Integrationsprozess geprägt, der weniger von expliziten politischen Entscheidungen als vielmehr durch einen beinahe autonomen Prozess der Ausweitung europäischer Rechtsvorschriften und Rechtsprechung gelenkt wird, wobei man sich auf feste Prinzipien wie das Erfordernis, „gleiche Bedingungen“ auf den integrierten europäischen Märkten zu schaffen, stützt, und damit sowohl den nationalen Regierungen als auch den supranationalen Organisationen viel von ihrem Einfluss auf den Prozess aus der Hand nimmt. In einem anderen Aufsatz habe ich dies als „Fahrrad-, Dampfwalzen- und Schwungradtheorie“ der europäischen Integration bezeichnet.

Kann die Verbandsdemokratie unter Verwendung des Mittels der Interessenverbände eine Lösung sein? Letztendlich kann sie in einer Reihe europäischer Länder auf eine lange und erfolgreiche Geschichte zurückblicken. Kann sie jedoch die Kluft zwischen den europäischen Bürgern und den politischen Institutionen und Politikern auf EU-Ebene überbrücken?

Vielleicht – versucht wird dies z.B. mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Ich sehe jedoch fünf mögliche Probleme, die ich kurz erläutern möchte:

(1) Die ungleichmäßige Verbreitung, Entwicklung, Wirksamkeit, Popularität und Legitimation der Verbandsdemokratie in ganz Europa;

(2) In Verbindung mit dem ersten Problem: wie repräsentativ sind die verschiedenen Verbände bezüglich jener Teile der europäischen/nationalen Bevölkerung, die sie zu vertreten angeben?

(3) Besteht in diesem Bereich nicht das Problem eines zu ausgeprägten Partikularismus, einer monothematischen Ausrichtung zum Nachteil des Gesamtbilds und der Interessen der breiten Öffentlichkeit?

(4) Türmt sich hier nicht die Gefahr einer zu großen Professionalisierung der Verbände auf? In dem Sinne, dass sie immer weniger die Interessen der Bürger, sondern mehr und mehr die Interessen der erfahrenen Verbandseliten, die diese Verbände lenken oder von letzteren angestellt sind, vertreten?

(5) Kann das, was auf städtischer Ebene (und in kleinen Nationalstaaten) funktioniert, auch auf der bedeutend größeren EU-Ebene funktionieren? Ist daher die Distanz zwischen den Bürgern und der politischen Elite der EU nicht zu groß?

3. Ein wichtiges Problem: Ungleiche Verbandstraditionen in der europäischen Geschichte

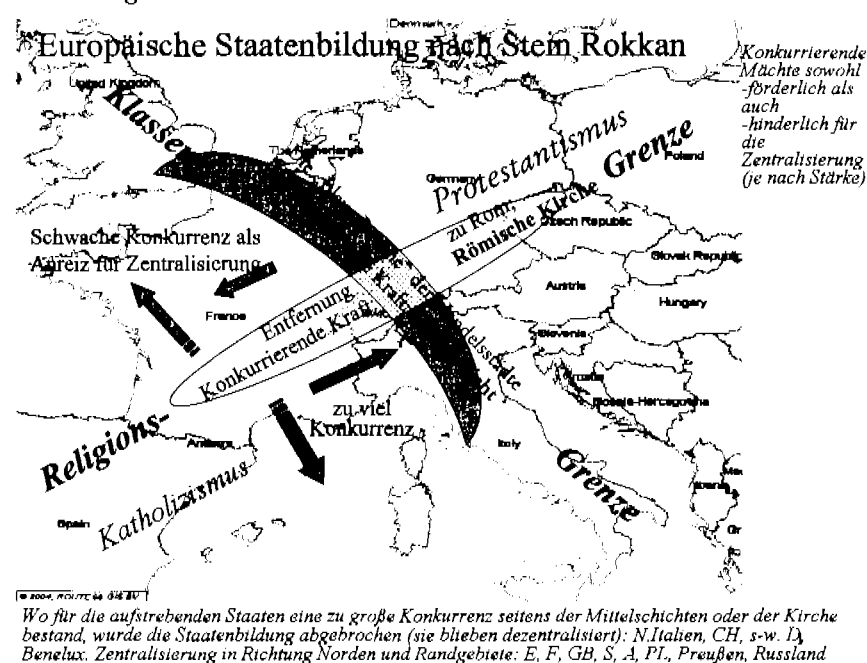
Franz Traxler ging in einem anderen Vortrag auf dieser Konferenz auf das Kosten-Nutzenverhältnis der Verbandsdemokratie ein. Kosten und Nutzen und folglich auch deren Verhältnis werden durch Leistung und Ansehen der Verbände beeinflusst. Die Wirkung und Effizienz hängt in erster Linie von der Regulierungskapazität der Verbände ab: ihrer Fähigkeit, Interessen zu bündeln und (neu) zu bestimmen, den sie betreffenden Bereich der Gesellschaft effizient selbst zu regulieren, und ihrer Fähigkeit, die öffentliche Politik zu beeinflussen. Hierauf wirken sich auch ihre Legitimität und das Bürgervertrauen aus, und diese Legitimität wiederum hat Auswirkungen auf ihre Regierbarkeit. Kapazität und Legitimation können einander stärken, jedoch auch eine negative Spiralwirkung haben: weniger Wirksamkeit, die zu weniger Vertrauen der Öffentlichkeit und als Ergebnis zu noch weniger Wirksamkeit usw. führt. Die Geschichte kennt verschiedene EU-Länder mit unterschiedlicher, entweder positiver oder negativer Spiralwirkung. In Anbetracht dieser verschiedenen historischen Erfahrungen unterscheidet sich die Beliebtheit der Verbandsdemokratie als Mittel der partizipativen Demokratie in Europa wesentlich.

Die Länder des kontinentalen Nord- und Mitteleuropa (Skandinavien, die Niederlande, Deutschland, Österreich) verfügen über einen reichen Erfahrungsschatz im Bereich der Interessenvermittlung über „Korporationen“, „Körperschaften“ oder Verbände wirtschaftlicher Akteure. Viele können ihren Ursprung bis hin zu den mittelalterlichen Zünften und Gilden zurückverfolgen. Die lokalen Wirtschaftssysteme Europas von Schottland bis nach Ungarn und von Stockholm bis nach Florenz wurden in jener Zeit durch Vereinigungen wirtschaftlicher Akteure beherrscht, die auch nichtwirtschaftliche öffentliche Aufgaben wahrnahmen. So hatte die ungarische Zunft der Fischer im 13. Jahrhundert die Aufgabe, einen Teil der Stadtmauer von Buda zu schützen, die jetzt als Fischerbastei bezeichnet wird (wie unser Konferenzteilnehmer aus Ungarn erwähnte).

Verbände als organisierte Ausprägung der Zivilgesellschaft sind in jenen Teilen Europas stärker entwickelt, in denen der Handel zu einem frühen Entstehen einer Mittelschicht von Kaufleuten führte, die sich parallel und im Konkurrenzkampf zu den bestehenden Ständen Adel und Klerus entwickelte, die ihre Existenz, ihren Wohlstand und ihre Macht dem Zugangsmonopol zu landwirtschaftlichen Nutzflächen bzw. dem privilegierten Zugang zum Jenseits zu verdanken hatten. Diese Entwicklung fand entlang wichtiger Handelsstrecken statt, an Flüssen wie dem Rhein, der Donau und der Wolga sowie an kleineren Meeren wie dem Mittelmeer, der Nordsee und der Ostsee. Schließlich bil-

dete sich die stärkste Konzentration von Handelsstädten in einem Korridor heraus, der von Mittelengland über Belgien, die Niederlande, Süd-West-Deutschland, die Schweiz und Norditalien bis nach Mittelitalien reichte und die Nord- und Ostsee mit dem Mittelmeer verband. Dies ist immer noch der am dichtesten besiedelte Teil Europas, der so viel Licht aussendet, dass Astronauten diesen nachts als „blaue Banane“ wahrnehmen können. Seit dem späten Mittelalter regelten die Verbände hier das wirtschaftliche und politische Leben. Die „blaue Banane“ stellt übrigens eine der Dimensionen der Staatenbildung dar, die der bekannte norwegische Politikwissenschaftler Stein Rokkan (z.B. 1975) zur Erklärung und zum Verständnis der europäischen Staatenbildung und sozialen Spaltungen, die zu unterschiedlichen politischen Institutionen und politischen Parteien führten, herausarbeitete (siehe Abb. 1).

Abbildung 1:



Die andere Dimension – senkrecht zum Städtekorridor – stellt die Entfernung zu Rom dar: den Einfluss und Konkurrenzdruck der dominierenden Römisch-Katholischen Kirche und des (rechtlichen) Erbes des Römischen Reiches. Je geringer die Entfernung zu Rom, desto stärker waren die entstehenden Staaten dem Konkurrenzdruck und der Macht des Papstes ausgesetzt. Ungefähr auf halber Strecke zwischen Rom und Skandinavien verläuft mehr oder weniger eine Trennlinie zwischen den katholischen und den protestantischen Gebieten (die

durch den Westfälischen Frieden von 1648 festgelegt wurde), wenn man die besonderen Fälle wie Polen und Irland (wo der Katholizismus die Identität zur eigenen Abgrenzung von den protestantisch geprägten Mächten Preußen und Britanniens verkörpert) unberücksichtigt lässt.

Zünfte, Gilden und Genossenschaften stellten für ihren jeweiligen Gewerbebezweig Vorschriften und andere kollektive Güter (wie z.B. Ausbildung) bereit, die Bürgerwehr verteidigte die Stadtmauern, karitative Organisationen boten elementare Wohlfahrtsprogramme, und in den Niederlanden organisierten Verbände den Schutz gegen Hochwasser des Meeres oder der Flüsse. All diese Organisationen waren auch Formen der politischen Interessenbündelung und Teilhabe (sogar bevor es eine reale Demokratie gab), und sie stellten ein wichtiges Reservoir für politische Führungspersonlichkeiten dar. (In den Niederlanden ist dies immer noch der Fall. Nach dem Krieg hatten viele Premierminister ehemals Führungspositionen in Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden besetzt.)

Durch die Macht dieser wirtschaftlichen und politischen Organisationen der Mittelschichten wurde die Zentralisierung der politischen Macht während des Prozesses der Staatenbildung zumindest dort unterbrochen, wo sich infolge fehlender ausländischer Bedrohungen und/oder stabiler Grenzen keine starken zentralisierenden Kräfte herausbildeten. Folglich bestehen in diesem Teil Europas nach wie vor einige kleine Staaten (Belgien, Luxemburg, die Schweiz) und/oder dezentralisierte Föderalstaaten (Deutschland, die Schweiz, Belgien, zum Teil Italien).

Zur linken und rechten Seite dieses zentralen Korridors der Handelsstädte wurde der Adel weniger von den aufkommenden Mittelschichten herausgefordert (Tilly 1992). Die Wirtschaft wurde hier auf der Grundlage der Landwirtschaft weitergeführt und die Machtposition des Adels gestärkt. Dies erleichterte eine Zentralisierung der politischen Macht, aus der (beinahe) absolutistische Staaten hervorgingen, und so wurde die politische Macht entlang der geografischen Linie Russland, Polen, Preußen und Österreich in Richtung Frankreich, Spanien und England stärker zentralisiert und ließ weniger Spielraum für die „öffentliche Regulierung“ durch private Verbände.

Dieser Unterschied besteht bis heute, selbst nach den Veränderungen, die insbesondere die Französische Revolution und Napoleon mit sich brachten (wie etwa die Abschaffung der Zünfte und Gilden und die politische Zentralisierung in den Niederlanden).

In Nord- und Mitteleuropa wurde diese Tradition fortgesetzt bzw. Ende des 19. Anfang des 20. Jahrhunderts wiederbelebt, um den Klassenkonflikt unter Kontrolle zu halten. Wo weniger historische Traditionen bestanden, versuchten die Herrscher Verbandsstrukturen und eine Selbstverwaltung von oben nach unten aufzubauen, um nach der

industriellen Revolution den Forderungen der neu aufkommenden Klassen nach Mitsprache gerecht zu werden. Dieser Versuch war in Österreich am erfolgreichsten. Die von oben nach unten gerichtete Gründung von Verbänden ist hier immer noch an den weit reichenden öffentlichen Aufgaben und Befugnissen, die Verbände wie die Arbeits-, Wirtschafts-, Handwerks- und Landwirtschaftskammer wahrnehmen, ersichtlich. Die politischen Machthaber haben hier in letzter Zeit die Position der Verbände als vermittelnde Elemente in der „partizipativen Demokratie“ verstärkt, indem ihnen ein öffentlich-rechtlicher Status sowie gesetzliche Aufgaben und Privilegien (Pflichtmitgliedschaft, Befugnis zur Einhebung der Kammerumlage und Regelung des betreffenden Sektors) zuerkannt wurden. Die Preußen, sprich das Zweite und Dritte Deutsche Reich, hatten versucht, dasselbe zu tun. So erhoben die Nationalsozialisten 1934 die Mitgliedschaften in den Kammern und Verbänden (Innungen) zur Pflicht, wodurch deren Legitimation jedoch letztendlich etwas geschmälert wurde. Dennoch bestehen sie bis heute.

In Frankreich und den von den französischen revolutionären Armeen besetzten Ländern wurden die Zünfte und Gilden um 1800 abgeschafft. Es sollten keinerlei „vermittelnde Korporationen“ zwischen den Bürgern und dem Staat stehen, da im Ancien Regime die Erfahrung gemacht worden war, dass solche Korporationen Privilegien gewährten, was dem revolutionären Wert der formalen Gleichheit vor dem Recht zuwiderlief. Die Wiedereinführung zum Ende des 19. Jahrhunderts war hier schwieriger, und private Interessenverbände hält man immer noch für unzureichend legitimierte Sprachrohre partikularistischer Interessen, die eine Gefahr für das „öffentliche Interesse“ darstellen. Anders als in den Niederlanden und der Schweiz, wo Napoleon die Zünfte und Gilden ebenfalls ausgelöscht hatte, kam es hier zum Ende des 19. Jahrhunderts nicht wirklich zu einem starken Wiederaufleben von Verbänden. Die französischen Gewerkschaften sind nach wie vor verhältnismäßig schwach, ungeachtet des Aufsehens, das sie gelegentlich mit Streik- und Straßenaktionen erregen. Es fehlt ihnen an Mitgliedern (die Mitgliederdichte ist sehr gering), sie sind organisatorisch zersplittert und haben nicht viel Einfluss auf die Regierung.

Andere große zentralisierte Länder am Rande Europas (Spanien, Großbritannien, Polen) haben aus verschiedenen Gründen eine auf ihre eigene Art geprägte Geschichte der Staatenbildung und Beteiligung von Verbänden an der Governance. Als Gemeinsamkeit haben sie jedoch ein relativ schwach entwickeltes System von Interessenverbänden und/oder eine lediglich begrenzte Einbindung solcher Verbände in die öffentliche Governance zu verzeichnen.

Die unterschiedliche historische Erfahrung bezüglich der Verbände spiegelt sich in den aktuellen Statistiken zum Vertrauen der Bürger in Verbände und die Verbandsmitgliedschaft wider, wie die Tabelle 1 darstellt.

Tabelle 1: Unterschiedliche Popularität von Verbänden

VERTRAUEN in	DK	NL	GB	D	A	B	F	I	E
Gewerkschaften	51	62	41	37		39	36	30	
Karitative Verbände	64	74	69	53		51	67	62	
MITGLIEDSCHAFT in									
mindestens 1 Verband	84	79	54	52	52	47	40	33	28
Gewerkschaft/Polit. Partei	52	19	11	9	11	8	4	4	3
Verbraucherverband	5	11	1	1	1	1	1	1	1
Umweltschutzverband	15	25	9	7	10	4	3	2	1
Menschenrechtsverband	5	5	2	1	3	3	2	2	2
Sportverein	37	36	19	28	19	19	18	10	10
Hobbyverein	18	16	12	11	10	4	2	1	0

Quelle: Sociaal Cultureel Planbureau (2001) Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa, Den Haag, Staatsuitgeverij

Die verschiedenen historischen Erfahrungen deuten darauf hin, dass die Bürger in den einzelnen Mitgliedstaaten den Nutzen von Verbänden als Mittel ihrer Beteiligung an der öffentlichen Politik in ihrem eigenen Land und folglich auch in Europa unterschiedlich wahrnehmen.

In Anbetracht dieser unterschiedlichen historischen Erfahrung wird es wahrscheinlich nicht einfach sein, sich EU-weit auf eine wesentliche Rolle der Verbände in der „partizipativen Demokratie“ zu einigen. So dürfte es keine Überraschung sein, dass z.B. die französischen Mitglieder des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses bevorzugt von „partizipativer Demokratie“ und „zivilem Dialog“ im Gegensatz zu „Verbandsdemokratie“ und „sozialem Dialog“ sprechen und dass auch die Briten der Verbandsdemokratie skeptischer gegenüber stehen, während die Österreicher, Niederländer und Deutschen diese offensichtlich geradezu predigen.

4. Einige andere Probleme

Die Aussichten für eine Verbandsdemokratie werden des Weiteren von einigen anderen Trends bestimmt. Im Folgenden möchte ich diese kurz erläutern.

Erstens hat die alte Frage, wie repräsentativ Verbände für ihren Bereich und die Bürger allgemein sind, aufgrund der jüngsten Veränderungen hinsichtlich der „Vereinigungsbereitschaft“ der Unionsbürger eine neue Dringlichkeit angenommen. Allgemein gehen die Mitgliederzahlen und die Mitgliederdichte bei den traditionellen „wirtschaftlichen“ Interessenverbänden, insbesondere bei den Gewerkschaften, zu-

rück, und es ist ein Ansteigen der Mitgliederzahlen bei den Verbänden festzustellen, die öffentliche Interessen (im Bereich des Umweltschutzes oder der Menschenrechte) vertreten. Dies stellt bereits die Repräsentativität solcher „wirtschaftlichen“ Vereinigungen infrage, was insbesondere für den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss von Bedeutung ist, wo diese Organisationen nahezu eine Monopolstellung haben.

Zum Teil ist dieses Problem auf die bekannten Probleme kollektiven Handelns, die bei freiwilligen Interessenverbänden auftreten, zurückzuführen (Olson 1965). Diese stellen häufig öffentliche Güter bereit, die allen betroffenen Bürgern zugute kommen. Von höheren Löhnen, Kündigungsschutz und sichereren Arbeitsbedingungen profitieren gewöhnlich auch Arbeitnehmer, die keine Gewerkschaftsmitglieder sind. Warum sollten sie auch einen Beitrag (in Form von Mitgliedsbeiträgen, Einhalten der Verbandsordnung) leisten, wenn sie die Vorteile auch „gratis“ genießen können? Als Versuch einer Lösung zur Unterbindung dieses Trittbrettfahrens gilt die Einführung einer Pflichtmitgliedschaft in Verbänden entweder über Verträge von Gewerkschaften mit Arbeitgebern (so genannte „Closed-Shop-Agreements“) oder durch gesetzliche Unterstützung seitens der Regierungen, die Verbandsmitgliedschaften zur gesetzlichen Pflicht erheben, wie dies bei den österreichischen und deutschen Kammern und den öffentlich-rechtlichen Wirtschaftsorganisationen in den Niederlanden der Fall ist. Diese Lösungen werden jedoch zunehmend infrage gestellt. Ist eine Pflichtmitgliedschaft mit der verfassungsmäßig (eines Tages wohl auch durch eine EU-Verfassung) garantierten Vereinigungsfreiheit vereinbar? Die Verfechter der Pflichtmitgliedschaft könnten entgegnen, dass „die Zugehörigkeit zu einem Staat“ oder die „Zahlung von Steuern für öffentliche Güter“ auch nicht freiwillig ist. Was also sollte falsch daran sein, obligatorische Verbände als „funktionell definierte Gemeinden“ zu betrachten? Könnten Staaten zusätzlich zu territorial bestimmten Unterheiten als „Bausteine“ nicht auch noch funktionell definierte „Bausteine“ haben? Wenn dies für einzelne Staaten möglich ist, warum dann nicht auch für die EU?

Ein zweites Problem wird durch die historische Tendenz zur Professionalisierung der Verbandsverwaltung aufgeworfen. Wesen der Verbandsdemokratie ist die Selbstorganisation und Repräsentation, d.h. die Einbeziehung der Bürger auf ehrenamtlicher Basis. Wie könnten denn die Verbände auch anders als Mittel zur Bürgerbeteiligung funktionieren? Dieses Merkmal wird durch die langfristige Tendenz gefährdet, dass die ursprünglich von unten nach oben funktionierende Selbstorganisation professionalisiert und zunehmend durch eine Elite von Verbandsexperten gesteuert wird. Dies ist aber mit einem Verlust verbunden. Professionalisierung könnte zwar die Wirksamkeit und Effizienz

erhöhen, jedoch zu Lasten der Mitgliederbeteiligung gehen. Zusätzlich könnten folgende Probleme auftreten: fehlende Transparenz des Entscheidungsprozesses sowie der Bündelung und Vertretung der Verbandsinteressen; Favoritismus, Vetternwirtschaft und Korruption bei fehlender Kontrolle und unzureichendem Ausgleich der Machtposition der Verbandselite. Mögliche Lösungen zur Verhinderung dieser „tragischen“ Entwicklung wären: regelmäßige obligatorische Verbandswahlen mit mehr als einem Kandidaten für die betreffenden Posten oder obligatorische Laienvertretungen und Vorstände wie etwa nach dem Schöffensmodell der Gerichte. Letztendlich sollte man sich jedoch darüber im Klaren sein, dass die Herausbildung einer Governance-Elite nicht zu vermeiden ist. Dies geschieht auch in der Politik im Allgemeinen. Wichtig ist, dass diese Elite nach wie vor relativ offen und flexibel bleibt sowie leichte Zugangs- und Abgangsmöglichkeiten bestehen.

Ein drittes Problem der demokratischen Partizipation über Verbände ist der monothematische Charakter der meisten von ihnen. Sie müssen nicht eine Vielzahl von Interessen und politischen Maßnahmen ins Gleichgewicht bringen und so können sie möglicherweise durch Konzentration auf ein spezifisches Interesse zum Nachteil anderer Interessen „unverantwortlich“ handeln. Dies ist ein klassischer Grund für Misstrauen gegenüber Verbänden: sie kümmern sich nicht um „allgemeine öffentliche Interessen“ und würden dies auch in Zukunft nicht tun. Einige gesellschaftliche Gruppen werden es womöglich bevorzugen, einflussreichere Organisationen zu bilden, sie werden folglich privilegiert sein, eventuell einen unverhältnismäßig hohen Einfluss ausüben und so die öffentlichen Maßnahmen auf ihre partikularistischen Interessen ausrichten. Dies sind die klassischen Bedenken gegen die politischen Lobbys. Nach der „ökonomischen Regulierungstheorie“ (z.B. Stigler 1971) hegen viele Amerikaner aus diesem Grund sogar gegen jegliche öffentliche Politik und Regulierung Misstrauen. Solche Regulierungsmaßnahmen werden ihres Erachtens in jedem Fall durch einige Gruppen beeinflusst werden, die ein besonders ausgeprägtes Interesse an dem betreffenden Politikbereich haben sowie über besonders starke Druckmittel ihres Verbands verfügen. Angesichts der weiten Verbreitung von Verbänden kann man sich nicht darauf verlassen, dass eine Regulierung ohne Beeinflussung durch Partikularinteressen erfolgt.

Bisher sind in der Geschichte verschiedene Lösungen für dieses Problem entwickelt worden. Eine ist der schrittweise Aufbau breit angelegter Verbände (Spitzenverbände), die die verschiedenen Interessen einer großen Vielfalt von Mitgliedern berücksichtigen müssen und die Kosten ihrer Politik und Lobbytätigkeit nicht einfach an Außenstehende externalisieren können, da es aufgrund des breit angelegten Charakters der Verbände nicht so viele Außenstehende gibt. Als andere Lö-

sung haben manche Staaten partikularistische Interessenverbände aufgefordert, Funktionen in Räten oder beratenden Gremien zu bekleiden. Anreiz hierfür ist die Möglichkeit, Kontakte zu Entscheidungsträgern der öffentlichen Politik zu unterhalten und Einfluss auszuüben. Im Gegenzug dazu haben die Regierungen die Vertreter vieler verschiedener – auch widerstreitender – Interessen für die Arbeit in solchen Räten gewonnen, so dass alle Beteiligten mit den jeweils anderen Interessen konfrontiert werden, gegen die sie ihre eigenen durchsetzen müssen. Der daraus folgende Austausch von Ansichten, Bedenken, Argumenten etc. dürfte extrem partikularistische Positionen mäßigen und die Erlangung eines breit angelegten Konsenses oder Kompromisses im öffentlichen Interesse fördern. Diese Idee liegt auch dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zugrunde, einem Gremium, in dem verschiedene Interessenorganisationen aufeinander treffen und gezwungen sind, sich anderen Interessen zu stellen und mit diesen in den Meinungsaustausch zu treten.

Ein letztes Problem ist die Frage, ob positive Erfahrungen auf einer bestimmten Ebene der Interessenbündelung auch auf anderen Ebenen wirksam werden können. Kann und wird etwas, das bereits auf einigen lokalen und einzelstaatlichen Ebenen (normalerweise in kleinen Ländern) als Verbandsdemokratie funktioniert hat, auch auf der europäischen Ebene funktionieren? Unter welchen Bedingungen könnte dies zu einem Ausweg aus dem angeblichen europäischen Demokratiedefizit werden? Ich möchte meine Ausführungen mit einigen Anregungen abschließen, die die Position von Verbänden als Mittel der demokratischen Partizipation in Europa stärken könnten, wobei es sich mehr um Fragen als um Aussagen handelt:

- Offizielle Anerkennung der Verbandsdemokratie in einer künftigen EU-Verfassung?
- Ermöglichen und Fördern der Entwicklung breiter angelegter (EU-weiter?) Verbände, z.B. durch Gewähren eines bevorrechtigten oder gar monopolistischen Status der Anerkennung sowie eines Zugangs zum Entscheidungsprozess der EU oder durch Übertragung einiger exklusiver Aufgaben, Rechte und Befugnisse bei der Selbstregulierung ihrer Branchen und/oder Durchsetzung der Regeln. Dies wird von einigen Staaten bereits als erfolgreiche Strategie gehandhabt.
- Erhöhung der Repräsentativität z.B. durch Zulassen einer Pflichtmitgliedschaft
- Dies könnte eine Lockerung der Wettbewerbspolitik der EU erfordern. Die Wettbewerbsbehörden unterliegen der Tendenz, viele Aktivitäten der wirtschaftlichen Interessenverbände als „Handelsbeschränkungen“ zu sehen. Wenn die EU eine funktionsfähige

ge Verbandsdemokratie als Form der partizipativen Demokratie anstrebt, sollte sie einen gewissen Spielraum für Aktivitäten sozialer und wirtschaftlicher Verbände im Rahmen ihrer Wettbewerbspolitik lassen, indem sie die Kosten von Handelsbeschränkungen mit den Vorteilen einer Einbindung und eines Engagements der Verbände in der öffentlichen Politik der EU aufwiegt.

Die Alternative wäre das Beispiel der USA. Dort hat eine strenge Kartellgesetzgebung seit den 90er Jahren des 19. Jahrhunderts wirtschaftliche Interessenverbände in ihrer Entwicklung eingeschränkt. Sie sind bei Weitem nicht so ausgedehnt und in die sektorale Selbstregulierung und/oder Zusammenarbeit mit der staatlichen Regulierung eingebunden wie dies in einigen europäischen Ländern der Fall ist. Als Ergebnis ist ein pluralistisches Verbandssystem entstanden, in dem die Verbände ihre eigenen partikularistischen Interessen unverhohlen in den Vordergrund.

Die Europäische Kommission brachte kürzlich ihre Besorgnis über die Brüsseler Lobbyzene zum Ausdruck. Diese ist bis jetzt dem amerikanischen Pluralismus näher als dem europäischen Korporatismus (Streeck 1992). In solch einer pluralistischen Lobbyzene sind die möglichen, in diesen Ausführungen behandelten Probleme der Verbandsdemokratie wie Mangel an Repräsentativität, Expertenherrschaft, fehlende Transparenz, Favoritismus, unkontrollierte Machtbefugnisse wahrscheinlich größer als in Systemen von Verbänden, die sich freier entwickeln könnten, wenn sie weniger durch die Wettbewerbspolitik behindert würden.

Literatur

- Cohen, Joshua, und Joel Rogers (Hrsg.) (1995) *Associations and Democracy. The Real Utopias Project*, London und New York: Verso Publisher
- Hirst, Paul (1994) *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge: Polity Press
- Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press
- Rokkan, Stein (1975) 'Dimensions of State Formation and Nation Building: a Possible Paradigm for Research on Variations within Europe', in Charles Tilly (Hrsg.) *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press, S. 562-600
- Streeck, Wolfgang (1992) 'From National Corporatism to Transnational Pluralism: European Interest Politics and the Single market', in Tiziano Treu (Hrsg.) *Participation in Public Policy-Making. The Role of Trade Unions and Employers' Associations*, Berlin und New York (De Gruyter), S. 97-126
- Sociaal Cultureel Planbureau (2001) *Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa*, Den Haag: Staatsuitgeverij

- Stigler, George J. (1971) 'The theory of economic regulation', *Bell Journal of Economics and Management* 2, S. 3-21
- Charles Tilly (1992) *Coercion, Capital, and European States. Ad 990-1992*, Cambridge MA and Oxford: Blackwell

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 kurzfristigem 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 verwaltungsmäßig und wirtschaftlich reguliert. Unternehmensneugründungen 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 Erbschaftssteuer begrenzt.

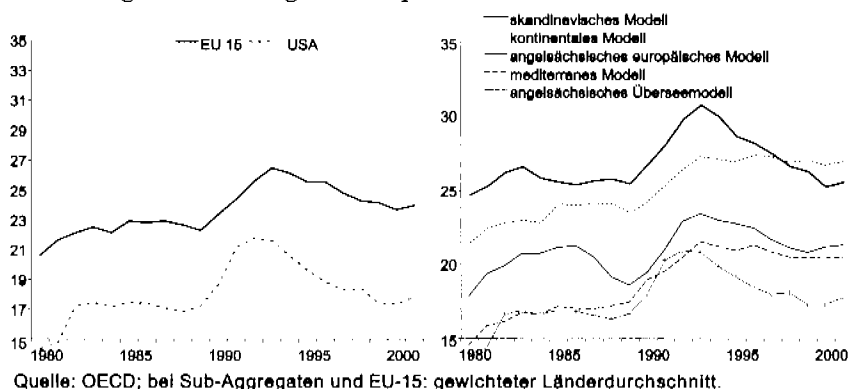
Diese drei Grundcharakteristiken widerspiegeln die Tatsache, dass das europäische Modell nicht nur ein Sozialmodell im engeren Sinne ist. Vielmehr beeinflusst es auch die Produktion, Beschäftigung und Produktivität und demzufolge das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit sowie alle anderen Ziele der 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 korporatistisches 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 geringes 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 Wohlfahrtssystem 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. Dementsprechend ordnen wir Kanada, Australien und Neuseeland dem „angelsächsischen Überseemodell“ zu. Japan und die anderen Industriestaaten 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 Sozialpartner spielen 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)¹. 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 Spitzenenergebnissen beim Pro-Kopf-BIP². 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 Politikan-sätzen 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-Gründermmitglieder 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.

ten. 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 Jährliches Wachstum in %	1990/2005	Arbeitslosenquote		Beschäftigungsquote	
			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 langfristigem und sehr überraschende Unterschiede unter kurzfristigem Aspekt

Betrachtet man die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unter langfristigem 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 hinterher hinken. 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 haben³.

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 Beschäftigungsquote 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.

³ Die zweite überraschende Erkenntnis ist, dass sich die zwei extremen Modelle besser als das mittlere (kontinentale) Modell behauptet 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.

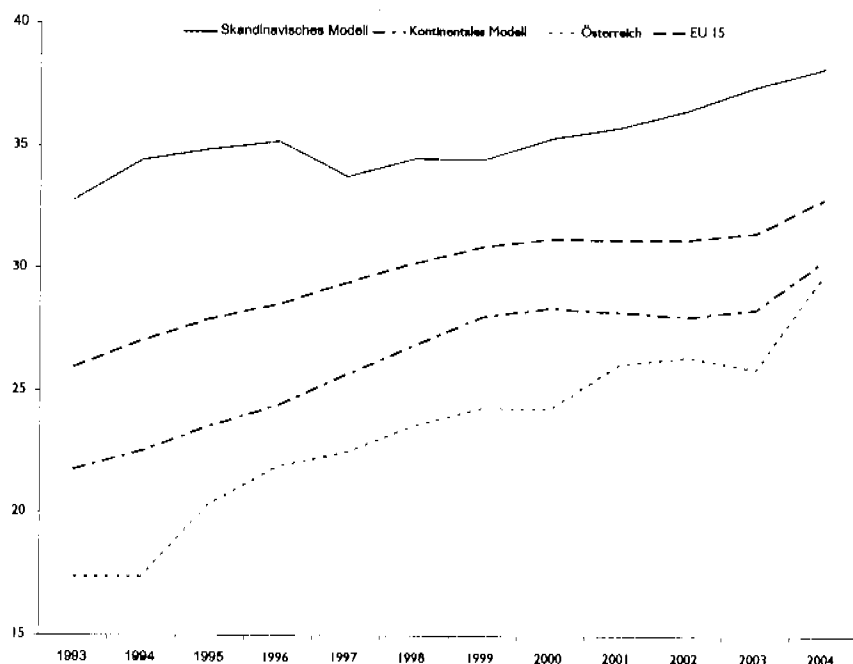
4. Herausarbeitung fünf strategischer Elemente

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 neoliberale Think-Tanks der Wirtschaft oberste Priorität. Doch dies ist nicht das Flexibilitätskonzept, 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, Kenntnisverbesserung 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“.

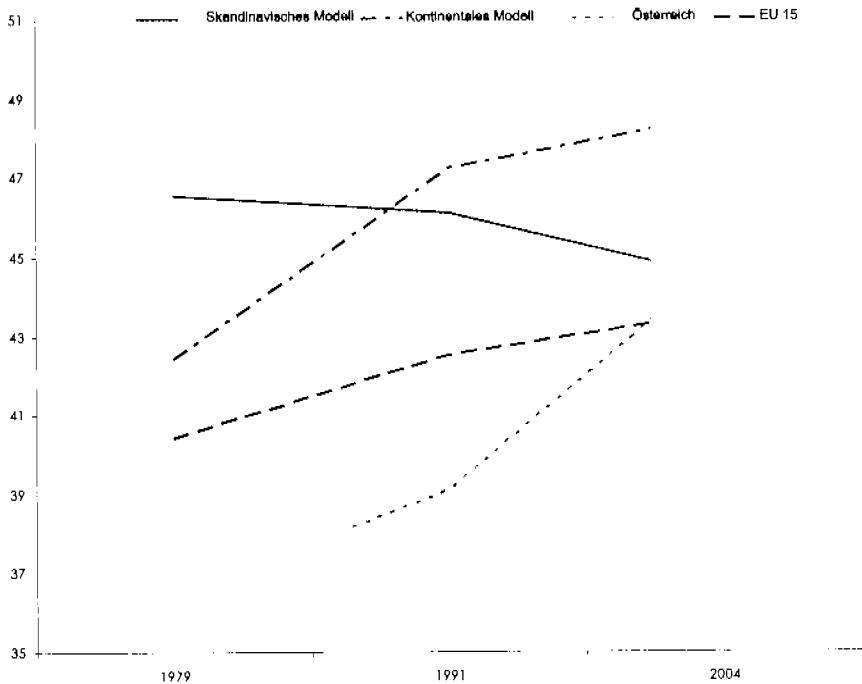
Abbildung 2: Flexible Verträge: Anteil von Teilzeit- und befristeten Verträgen



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.

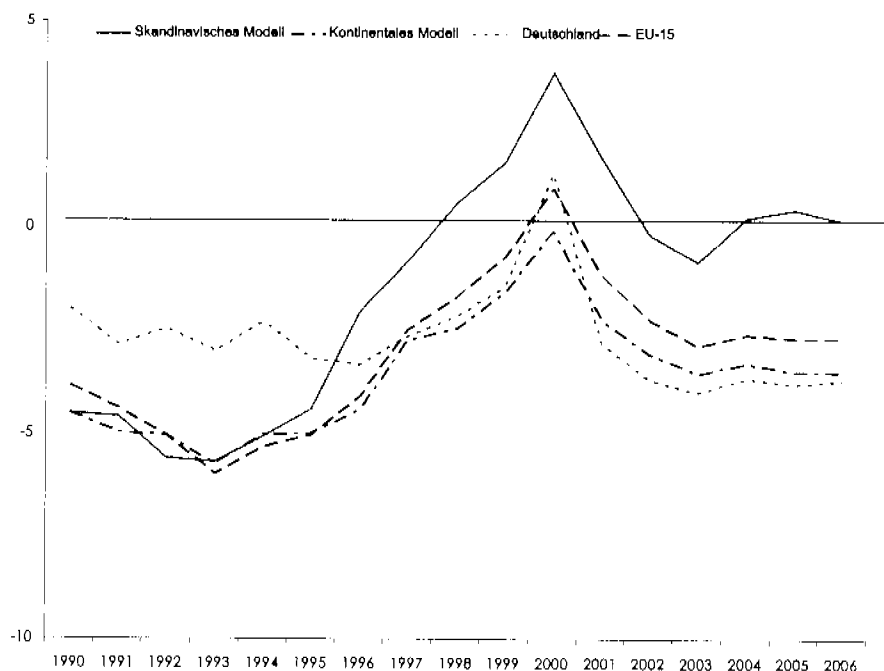
Abbildung 3: Die Steuerschere: Differenz zwischen Brutto- und Nettolöhnen



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 erfolglose 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 Haushaltsgestaltung 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.

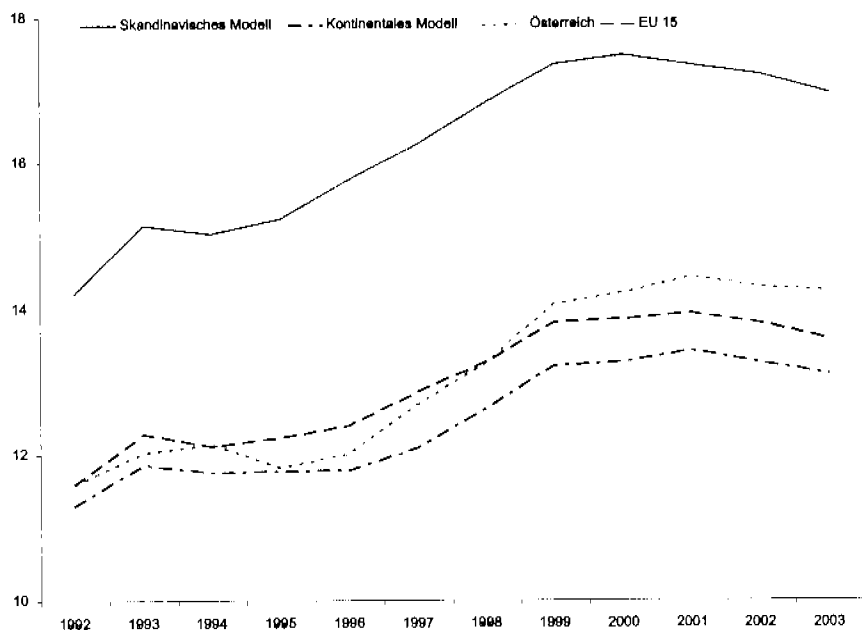
Abbildung 4: Haushaltsüberschuss/-defizit



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.

Abbildung 5: Zukunftsinvestitionen (in % des BIP: Ausgaben für FuE, Bildung und IKT)



Fünfte Säule: Beständige langfristige Strategie

In diesen Ländern wird bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen systematisch eine vierpolige Strategie verfolgt, die von den Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen, Wirtschaftsexperten und der Regierung getragen wird. Sie wird sogar nach einem Wechsel der regierenden politischen Partei weiterverfolgt. Die Strategien sind langfristig. Sie werden nicht nur diskutiert, sondern auch umgesetzt, und dies nicht nur auf einer, sondern auf allen Ebenen der Verwaltung und auch in den Schulen und Organisationen. Die skandinavischen Gesellschaften sind auf die Einbindung aller hin orientiert, sie unterstützen ausdrücklich die Bedürftigen, einschließlich der Einwanderer. Die Menschen vertrauen der Gesellschaft und der Regierung. Veränderungen werden als neue Möglichkeiten und nicht als unmittelbare Bedrohung interpretiert.

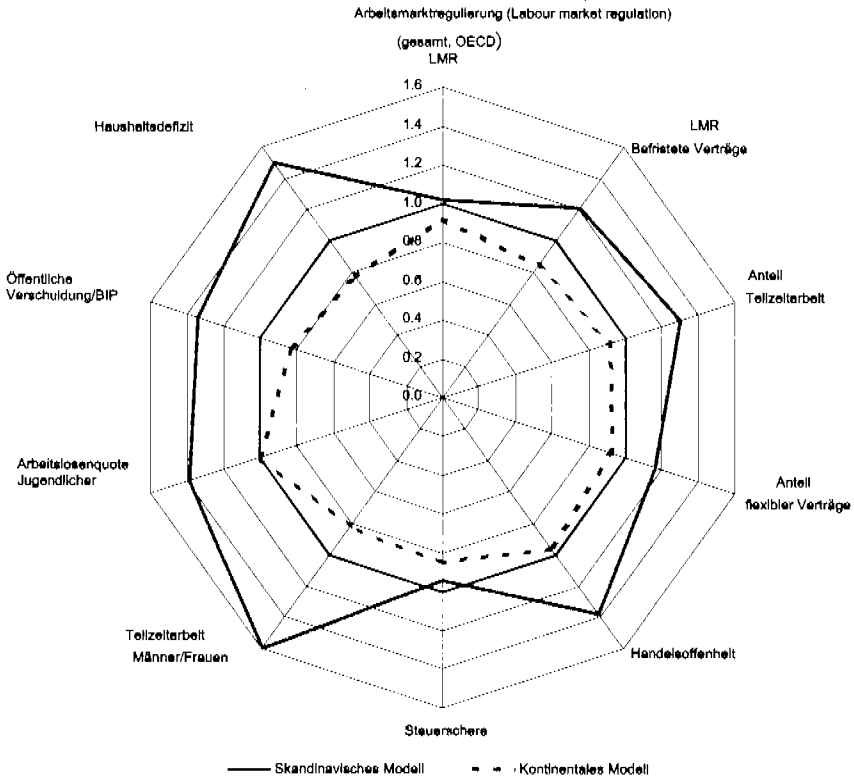
Gemeinsame Elemente der extremen Modelle

Interessanterweise sind einige dieser Veränderungen (zusammengefasst im Anhang 1) sowohl im skandinavischen als auch im liberalen Modell ersichtlich, wenngleich auch auf unterschiedlichem Niveau. Lohnergänzungsleistungen gibt es in beiden Modellen. Dasselbe gilt für Strategien und Maßnahmen, die auf Anreize und Sanktionen gerichtet sind, um den Haushalt durch Einschränkung der Ausgaben auszugleichen.

chen. Am erstaunlichsten ist jedoch, dass die skandinavischen Länder in der Lage sind, ihr Wirtschafts- und Sozialsystem trotz hoher Steuern und staatlicher Regulierung dem Wandel anzupassen.

Abbildung 6: Anpassungsfähigkeit: Skandinavische versus kontinental-europäische Länder

Hinweis: Die Angaben beziehen sich auf 2003, 2004 oder 2005; Wer-



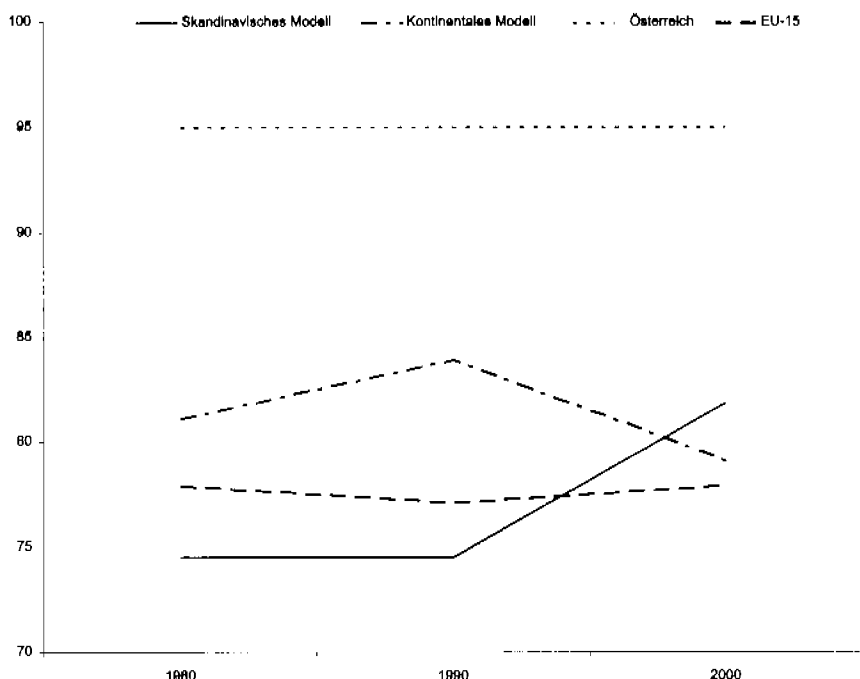
te außerhalb des Kreises stehen für weniger Regulierung, freier gestaltete Verträge, eine weniger weit geöffnete Steuerschere und geringere Arbeitslosigkeit sowie niedrigere Defizite und Schulden (bezogen auf den Durchschnitt der EU-15).

5. Die Fähigkeit zum Wandel und die Rolle der Institutionen

Warum haben sich die kontinentalen Wirtschaftssysteme als unfähig zum Wandel erwiesen, obwohl sie eine geringere Steuerbelastung und geringere Löhne zumindest für den niedrig qualifizierten Bereich haben? Auf diese Frage gibt es keine eindeutige Antwort, lassen Sie uns jedoch fünf Hypothesen wagen.

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 Arbeitszeitverkürzung 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-

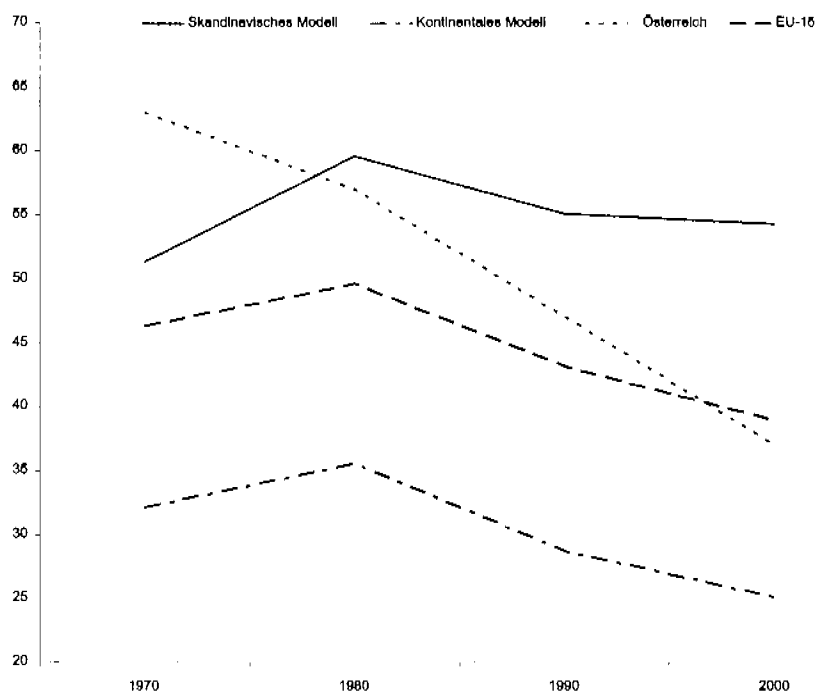
Abbildung 7: Reichweite der Kollektivverträge



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 fühlten.

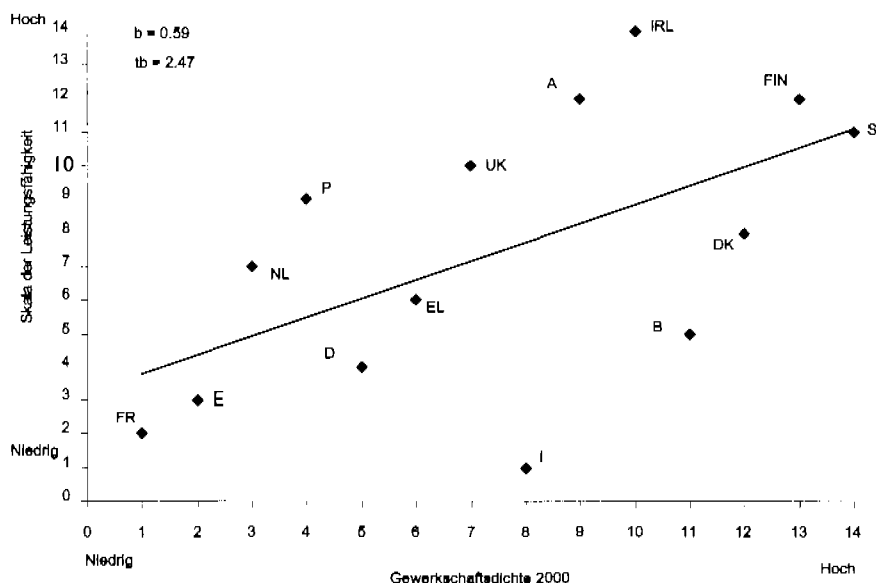
Abbildung 8: Gewerkschaftsdichte



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 stetige, 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 ausgehandelt, wie z.B. die Wassenaar- und Haarlem-Vereinbarungen in den Niederlanden sowie die Nationale Vermittlungskommission (Rehnberg-Kommission) in Schweden. Weniger erfolgreiche Beispiele, die in dieselbe Richtung zielten, waren vielleicht die Bündnisse für Arbeit in Deutschland, Italien und Spanien. Es wurden ergänzende Institutionen wie der Wirtschafts- 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. Unabhängige Gewerkschaften wurden gegründet, um neue Beschäftigungsverträge abzusichern (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)⁴ 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.

⁴ Zur Zusammensetzung des Indikators der Leistungsfähigkeit siehe Aiginger (2004).

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 Interessenvertretungen 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: gestaltete und ausbalancierte Flexibilität, Beschäftigungsanreiz und Ausbildung als Verpflichtung, fiskalische Nachhaltigkeit und Effizienz der Verwaltung, Förderung von Zukunftsinvestitionen und Verfolgen einer beständigen 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 Nutze 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.

Tabelle A1:

Arbeitsbeziehungen in den verschiedenen Wirtschafts- und Sozialmodellen

	Gewerkschaftsdichte				Karriere oder berufs- bezogene Ausbildung		Richtweite der Kollektivverträge		
	1970	1980 in %	1990	2000	1999 Beteili- gungs- quote	Stunden- durch- schnitt/Jahr	1980	1990 in %	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	25	32	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	56	41	13	90	90	90
Österreich	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	17	.	.	.
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	.	.	.
Portugal	.	61	32	24	17	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

Tabelle A2:

Indikatoren der Anpassungsfähigkeit: Skandinavisches versus kontinentales Modell

		Skandinavisches Modell			Kontinentales Modell			Skandina- visches Modell Kontinen- tales Modell
		1990	2005	2005-1990	1990	2005	2005-1990	2005
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								
Zeitverträge; 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
FDI/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
Steuerschere								
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, *Intereconomics, 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., Guger, 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., Gallie, D., Hemerijck, 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., Kistoris 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.
- Guger, A., Die Effektivität wohlfahrtsstaatlicher Distributionspolitiken – Trends im internationalen Vergleich, in: Held, Martin, Kubon-Gilke, Gisela und Sturn, Richard (Hrsg.) (wird 2006 veröffentlicht): *Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Jahrbuch 5: Soziale Sicherung in Marktgesellschaften*. Marburg: Metropolis.
- Guger, A., Marterbauer, M., Walterskirchen, E., *Growth Policy in the Spirit of Steindl and Kalecki*, WIFO Working Papers, 240/2004.
- Kaniowski, 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-Ferri, 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 Grundsatzreferate und weist auf die oft sehr unterschiedliche Ausgestaltung des sozialen wie des zivilen Dialoges in den einzelnen Mitgliedstaaten 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 Mitgliedstaat 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 beschäftigte 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 betei-

ligten Verbände, Kompromisse nach außen und nach innen durchzusetzen und unterschiedliche Interessen unter Bedachtnahme auf mittelfristige gemeinsame Ziele und gesellschaftliche Interessen zu vertreten. Dies bedingt eine permanente Gesprächsbasis und einen laufenden Informationsaustausch. Wesentliche Charakteristika dieser Partnerschaft seien die Zusammenarbeit in der Selbstverwaltung und die Organisation aller Interessengruppen in demokratisch legitimierten Körperschaften öffentlichen Rechts. Die Zusammenarbeit sei gekennzeichnet von Freiwilligkeit und Informalität, durch die Förderung gemeinsamer Ziele und Interessen für das gemeinsame Wohl, durch Interessenausgleich und Konsens statt Konfrontation, durch Parität sowie durch Autonomie gegenüber, aber Verflechtung mit den Parteien. Die Sozialpartnerschaft habe in Österreich entscheidend zu Wachstum in sozialem Frieden und Stabilität bei hoher Veränderungsdynamik beigetragen. Im Rahmen von neuen Kooperationen und Koregulierungen werde vermehrt die Zivilgesellschaft in diesen Dialog einbezogen.

Als grundsätzliche Voraussetzung für die Zukunft der europäischen Entwicklung ruft **José Isaías Rodríguez García-Caro** in Erinnerung: „Die Demokratie ist reif, wenn sie eine partizipative Demokratie ist“. Dies bedeute ein aktives Bürgertum, ein ständiges „am Ball Bleiben“, die Entwicklung von dynamischem Einfallsreichtum für die europäische Entwicklung. Ausgehend von der Verankerung des Sozialen Dialogs in der Verfassung leite sich die Handlungsfähigkeit der Sozialpartner ab: Kollaboration herrsche statt Konfrontation. Seit 1978 hat der zivile Dialog in Spanien eine Heimat im Wirtschafts- und Sozialrat, seit 1991 existiert eine Plattform der Arbeitgeber und Arbeitnehmer für Europa. Abkommen für Wettbewerbsfähigkeit und Preisstabilität schaffen Vertrauen für Investitionen. In einer gemeinsamen Erklärung mit der Regierung werden zentrale Themen des Arbeitsmarktes wie z.B. befristete Arbeitsverträge angesprochen. Vor einem Jahr fand ein Runder Tisch der Regierung zusammen mit den Sozialpartnern statt, der sich mit zentralen Themen des Sozialen Dialogs beschäftigt, der in Spanien auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ausgeprägt ist.

Ein auffallend negatives Bild zeichnet **Liina Carr** für Estland: Es gebe zwar einen tripartiten Rat, aber der funktioniere nicht: Die Regierung sollte ein beratendes Gremium finanzieren, ist aber daran nicht interessiert. Präsident und Generalsekretär des Rates sind Beamte und haben es daher in der Hand, Dinge vorwärts zu treiben oder eben nicht. Der letzte Jahresbericht stammt aus dem Jahr 2004. Auch der soziale Dialog funktioniere nicht, das Interesse dafür sei schwach, und die Regierung blockiere Strukturmittel zur Entwicklung. Daher spiele der zivilgesellschaftliche Dialog potenziell eine große Rolle; der in einem Forum von NGOs konzentriert ist. In diesem zivilgesellschaftlichen Dialog spiele das Internet eine große Rolle: Auf einer Seite („Heute ent-

scheide ich“) können Bürger Vorschläge für die Politik machen, diese können 14 Tage kommentiert werden, der Autor fasst die Vorschläge zusammen, anschließend wird per Internet abgestimmt. Binnen 1 Monat hat das zuständige Ministerium darauf eine Antwort zu geben. Die Benutzer sind gegenüber diesem System zu 65% positiv eingestellt, die Beamten zu 50% negativ. Falls die Vorschläge eine Verpflichtung für die Ministerien zum Handeln auslösen, wäre dies ein gutes Beispiel für good governance in einer partizipativen Demokratie.

Die Vertreterin der polnischen Konsumenten, **Małgorzata Niepokulczyka**, rief die Kinderkrankheiten neuer Demokratien in Erinnerung: Neue Strukturen, neue Verhaltensweisen und fehlende Unterstützung durch den Staat. In Polen gebe es keinen Wirtschafts- und Sozialrat. Das tripartite System wurde 2003 für andere NGOs geöffnet. Der politische Wille, die Zivilgesellschaft einzubeziehen, sei aber nach wie vor schwach. NGOs müssten aber dauernd kontrollieren können, was die Politik wirklich tue. Dazu brauche es eine aktive Beteiligung der Bürger; wie sich diese Art von Dialog nennt, sei dann egal. Sie beschreibt dann die verschiedenen Wirtschafts- und Sozialmodelle kurz und stellt fest, dass es in Großbritannien keinen Wirtschafts- und Sozialrat und einen schwachen Sozialen Dialog gebe, dafür aber 300.000 neue Arbeitsplätze, was eine gewisse Vorbildwirkung für Polen habe.

In einzelnen Wortmeldungen der **Diskussion** beschreibt ein Vertreter Bulgariens die Organisation des bulgarischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, der mit der Regierung über politische Programme zur Entwicklung Bulgariens diskutierte. Ein Vertreter Frankreichs schildert das Fehlen eines institutionalisierten Sozialen Dialogs in Frankreich am Beispiel der Automobilbranche. **Henri Malosse** hält abschließend fest, dass die partizipative Demokratie auf allen Ebenen zu fördern sei. Es spiele dabei keine Rolle, ob dies auf informelle oder formelle Weise geschieht, funktionieren müsse es. Die verschiedenen Beiträge des Nachmittags machten klar, dass man sich in Europa noch viel besser kennen lernen müsse, mehr zusammen arbeiten und gemeinsame Projekte zur Entwicklung Europas vorantreiben müsse.

PANEL 2:

Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft: zum Zivilen Dialog und seiner Rolle bei der Erneuerung des europäischen Projekts

Roger Briesch ruft nochmals die vielfältigen Aktivitäten im europäischen Zivilen Dialog, wie ihn vor allem auch der EWSA repräsentiert, in Erinnerung. Bezug nehmend auf das schlechte Image, das Europa in manchen Kreisen seiner Bürger hat, hält er den Zivilen Dialog für ein ganz wesentliches Mittel, um Identität zu stiften. Die bisherigen Erfahrungen würden eindeutig in diese Richtung weisen.

Auch für **Bruno Vever** besteht ein Defizit in der öffentlichen Diskussion über Europa. Niemand wisse, wie es funktioniere, Europa selbst habe keine „Erfolgsgeschichte“. Daraus resultiere ein Vertrauensdefizit der Bürger, weswegen ein bürgernaher Vorschlag nötig sei, um die Verbindung der Bürger zu Europa enger zu gestalten. Der Euro war der erste Schritt, nun müsse der Bürger aktiv am politischen Leben teilhaben.

Es gebe in Europa große Unterschiede zwischen einzelnen Staaten, daher auch viele bewährte Praktiken, um Bürgernähe herzustellen. Diese Bürgernähe baue zwar auf der Autonomie der Zivilgesellschaft gegenüber dem Staat auf, sie müsse jedoch über den Nationalstaat hinausgreifen und die Europäische Gemeinschaft im Wortsinn greifbar machen. Dazu diene einerseits die Kultur, die für ihre Unabhängigkeit von der US-Industrie ein europäisches Mäzenatentum brauche, andererseits die wirtschaftliche und soziale Integration Europas, die für die Bürger immer noch nicht genug spürbar sei.

Um die Zukunft Europas geht es auch **Mall Hellam**, für die Europa erfolgreich den Frieden gesichert und eine Sozial- und Wirtschaftsordnung gebracht hat. Um aber von einer wirtschaftlichen zu einer politischen Union zu kommen, reiche wirtschaftlicher Erfolg alleine nicht, es brauche eine aktive europäische Zivilgesellschaft. Für die neuen Mitglieder der EU war die EU ein Erfolg, ein soziales Projekt für alle, jetzt sei aber eine klare Vorstellung notwendig, wo dieses Europa hinsteuern soll, das seine Bürger ernst nimmt. Jede Entscheidung benötige eine offene Debatte: Diese werde befördert durch Organisationshilfen für die Zivilgesellschaft, eine strukturierte Konsultation auch mit NGOs, und schließlich auch eine entsprechende Erziehung zum mündigen Bürger. Wenn die Zivilgesellschaft Lösung, nicht Problem sein soll, dann müsse bei politischen Entscheidungen Transparenz herrschen, ausreichend Zeit für Konsultationen sein (drei Monate) und Klarheit herrschen, welcher Teil der Zivilgesellschaft für welche politische Frage zu konsultieren ist.

Diogo Pinto fordert auch für die von seiner Organisation vertretenen 94 Jugendorganisationen einen offenen Dialog. Immer mehr Ju-

gendliche hätten an politischen Entwicklungen teilgenommen, für eine politische Identifikation bräuchten sie aber – wie alle anderen Bürger – das Gefühl, dass ihre Bedürfnisse berücksichtigt werden. Im Verhältnis zur EU bestehe nun das Problem, dass es keine reguläre Einbindung in einen politischen Dialog gebe. Es gebe keine Organisation des Dialogs, nur Einzelveranstaltungen, auf denen zwar Themen der Jugendautonomie besprochen würden (auch z.B. auf Ebene der Beschäftigung), es fehle aber eine laufende Agenda und entsprechendes Follow-up. Aus diesem Fehlen des zivilen Dialogs leite sich die Forderung nach einer besseren Politik ab: Ein strukturierter Dialog könne Brücken schlagen für die zukünftige Entwicklung Europas, dazu brauche es eine erweiterte Partnerschaft und eine entsprechende politische Agenda.

Von Studien über die Bedürfnisse junger Leute nach politischer und gesellschaftlicher Beteiligung berichtet auch **Dirk Jarré**. Er erinnert daran, dass schon in der österreichischen Monarchie interessante Elemente partizipativer Demokratie in Form eines Ständeausschusses erkennbar waren. Auch Willi Brandt forderte auf, mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung zu wagen. Öffentliche Institutionen brauchen auch Inputlegitimierung. Eine mehr Beteiligung fordernde Zivilgesellschaft kann eine Brücke über das bestehende Demokratiedefizit schlagen. In der Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft ist der Staat u.a. zuständig für Fragen des Gemeinwohls, während die Zivilgesellschaft durchaus Partikularinteressen verfolgen kann, während sie die vom Staat garantierten Freiheiten einfordert und genießt. Im Prozess der Entwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen kommt es darauf an, auch bei zunehmender Mitwirkung am staatlichen Handeln diese Freiheiten zu bewahren. Zwischen Gemeinwohl und partikularen Interessen der Zivilgesellschaft bestehen natürliche Spannungen, die über einvernehmlich akzeptierte zivilgesellschaftliche Beteiligungsformen auszutariieren sind. Transparenz und Rechenschaftspflicht sind entscheidende Qualitätsmerkmale verantwortlichen Regierens, das dem Gemeinwohl verpflichtet ist. Neue Steuerungsprozesse zur Förderung von mehr Demokratie durch stärkere Partizipation der organisierten Zivilgesellschaft sind aus Gründen der Glaubwürdigkeit der Politik dringend erforderlich und schaffen im Übrigen wichtiges soziales Kapital.

Verbindliche und strukturierte Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft setzen starke, nicht am öffentlichen Geldtropf hängende Organisationen voraus, die in großer Unabhängigkeit mit dem Staat kooperieren, was mehr als Konsultation oder Kooptation sein muss. Die öffentliche Verwaltung hat dazu dialogfähiger zu werden, weil Partnerschaft mehr ist als eine Geschäftsbeziehung. Das neue europäische Gesellschaftsprojekt ist im offenen und partizipativen Dialog auszuhandeln. Dabei sollte die EU-Kommission für die Entwicklung neuer po-

litischer Verfahrensinstrumente verantwortlich sein, die anschließend von den Mitgliedstaaten in vergleichbarer Qualität umzusetzen sind. Die Zivilgesellschaft ist dabei insbesondere auch im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung einzubeziehen.

In der **Diskussion** wird eine positive Rolle der Medien angemahnt. Kritisch beleuchtet wird nochmals die Rolle von Staaten, die Bürger immer noch als Untertanen behandeln: Ohne Bürger werde Europa auf die Nase fallen. Allerdings wird auch gefordert, nicht immer nur zu lamentieren, Europa habe schon viel geleistet, politische Prozesse müssten nun aber partnerschaftlich gestaltet werden. Eine solche stabile Entwicklung europäischer Identität würde es auch ermöglichen, die EU weiter nach Osten zu erweitern.

Abschließend betont **Roger Briesch** den gemeinsamen Willen, alles für das Gelingen eines europäischen Verfassungsprozesses zu unternehmen.

PANEL 3:

Einbindung der Sozialpartner: zum Sozialen und zum makroökonomischen Dialog auf europäischer Ebene sowie zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen

In seiner Einleitung geht **Jan Olsson** vor allem auf die Perspektiven und Erwartungen an den Sozialen Dialog ein, und er sieht die Herausforderungen an den sozialen und zivilen Dialog nicht anders als jene, vor denen die EU steht: Globalisierung, demographischer Wandel und Erweiterung. Das Programm des Sozialen Dialogs für 2006-2008, das nach gemeinsamer Analyse auch zu gemeinsamen Empfehlungen führen soll, beschäftigt sich dementsprechend mit Flexicurity, Demographie und Arbeitsmarkt. Als Prioritäten werden Inklusion Benachteiligter, lebensbegleitendes Lernen, Belästigung am Arbeitsmarkt und Management von Wandel angeführt. Daneben gelte es noch die Beziehung des Sozialen Dialogs zum EWSA zu beleuchten.

Peter Coldrick stellt sich die Frage, wie man zu vernünftigen Regierungen und vernünftigen Sozialpartnern kommt. Er konkretisiert diese Fragen anhand der folgenden Punkte: Kann man davon ausgehen, dass dies „von alleine“ passiert? Wie sind Institutionen, die „funktionieren“, organisiert und finanziert? Sind die Organisationen bereit, einander zuzuhören, oder versuchen sie nur, ihre Standpunkte zu „pushen“? Welches Europa wollen wir?

Am englischen Beispiel verdeutlicht er, dass Gewerkschaften umso verantwortungsvoller agieren (auch bei schwierigen Entscheidungen), je mehr Verantwortung sie im Entscheidungsprozess haben.

Der soziale Dialog sei nicht durch Zufall entstanden, sondern er gründe sich im Maastrichter Vertrag. Entscheidend für die Kooperationsbereitschaft der Arbeitgeber sei dabei gewesen, dass sie gewissermaßen nur unter der Androhung von Gesetzgebung ohne Mitgestaltungsmöglichkeit bereit waren, die damaligen Themen (Teleworking, Stress am Arbeitsplatz) im Sozialen Dialog zu verhandeln. Die Bereitschaft der Arbeitgeber zur Kooperation im Sozialen Dialog habe heute nach dem Wegfall des „legislativen Drucks“ stark abgenommen.

Das neoliberale Konzept, dass Märkte auch ein vernünftiges Sozialsystem schaffen, sei gescheitert. Die gesamtwirtschaftliche Performance leide, und die soziale Dimension sei vernachlässigt. Heute stelle sich die Entscheidung, ob wir ein Europa à la Monet und Delors wollen oder ein neoliberales Modell nach dem Vorbild der USA.

Der Makroökonomische Dialog (Kölner Prozess) sei ins Leben gerufen worden, um ein besseres gegenseitiges Verständnis zwischen Geldpolitik, Fiskalpolitik und Lohnpolitik zu schaffen. Zur Zeit stünden wir noch bei übervorsichtiger Geldpolitik, unkoordinierter Fiskalpolitik und Lohnwettbewerb. Es sei also an der Zeit, diese voneinander

abhängigen Politikfelder auf einer politischen und einer technischen Ebene näher zusammenzubringen.

Für **Renate Hornung-Draus** zeichnen sich die Themen des sozialen und zivilen Dialogs vor allem dadurch aus, dass sie meist zu komplex seien, in Richtlinien gefasst zu werden. Daher böten sie sich auch weniger für einen regulatorischen Ansatz an, sondern für gemeinsame Analysen und Empfehlungen. Sie hält es für wichtig, dass die Zivilgesellschaft zum einen nicht die Rolle der Politik übernehme, weil ihr dazu die Legitimation fehle, und sie zum anderen nicht staatlich verordnet werden könne. Das Verhältnis der partizipativen zur repräsentativen Demokratie sieht sie als ein sich gegenseitig ergänzendes. Die Verbände übernehmen gewissermaßen einen Transmissionsmechanismus. Interessenkonflikte seien aber nur durch die repräsentative Demokratie zu lösen.

Sozialpartnerschaft sieht Frau Hornung-Draus als Wesensmerkmal europäischer Gesellschaften. Voraussetzung für das Funktionieren des Dialogs sei Repräsentativität der Verbände und eine Konfliktlösungskultur, so dass autonome Lösungen auch durchsetzbar seien. In vielen der Erweiterungsländer habe der Realsozialismus zu einer Zäsur in der Kultur des sozialen Dialogs geführt, daher gelte es einerseits, Unterstützung zu leisten beim Aufbau repräsentativer Verbände, und andererseits die Kultur des Einander-Zuhörens zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, aber auch und vor allem zwischen Ost und West, zu stärken.

Die Motivation für die Kooperation der Arbeitgeber im Sozialen Dialog sieht sie differenzierter als ihr Vorredner, nämlich auch darin, dass Kompetenzen von der nationalen Ebene auf die Europäische Ebene verlagert wurden. Der Bottom-up-Ansatz bei diesen Themen sollte aber durch die Verlagerung nicht verloren gehen, weil dies zu einer kalten Entmachtung der Sozialpartner führen würde. Bezüglich der Lohnverhandlungen sieht sie den Ansatz aber darin, noch stärker als bisher zu differenzieren und auf die betriebliche Ebene zu verlagern.

Gerhard Huemer referiert, dass angesichts des Umstrukturierungsprozesses der Industrie die Herausforderung für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) immer größer und die Themen, welche die KMU betreffen, immer breiter werden. Dadurch ergibt sich auch für die KMU eine steigende Notwendigkeit der Einbindung in den sozialen Dialog, vor allem und gerade weil die Diskussion Themen umfasse, welche die KMU zwar sehr unmittelbar betreffen, deren innerbetrieblichen Möglichkeiten aber übersteigen. Die Einbindung der KMU in den sozialen Dialog sei sehr unterschiedlich und historisch bedingt.

Eine zentrale Rolle spiele dabei das Schlagwort Flexicurity: Schaffen wir es, den ArbeitnehmerInnen jene Sicherheit zu geben, die sie brauchen, um die Bewegungen mit zu vollziehen, die der Strukturwandel mit sich bringt? Die Sicherheit für die ArbeitnehmerInnen sei die Voraussetzung für die Bereitschaft zum Wandel.

Für die KMU ergeben sich angesichts des Strukturwandels folgende Schwerpunkte: Großbetriebe lagern die Flexibilität zunehmend auf die KMU aus, die KMU können die Sicherheit aber nicht im gleichen Maße innerbetrieblich bieten wie Großbetriebe. Die Sicherheit müsse daher auf einer überbetrieblichen Ebene geboten werden können. Ähnlich verhalte es sich mit der Weiterbildung: Auch hier sind vor allem für KMU überbetriebliche Ansätze notwendig. Eine besondere Herausforderung für die KMU stelle die Konkurrenz der Schattenwirtschaft dar.

Zum Arbeitsprogramm des sozialen Dialogs bemerkt Gerhard Huemer, dass die Themen bisher weitgehend durch die Kommission vorgegeben waren, das jetzige dagegen viel autonomer bestimmt sei. Die gemeinsame Analyse als Teil des Arbeitsprogramms sei als Test für den Sozialen Dialog zu sehen. Das institutionelle Setting des Sozialen Dialogs (single issues) mache Kompromisse insofern schwierig, als innerhalb der einzelnen Punkte kaum win-win-Situationen gegeben seien. Kompromisse werden dort leichter fallen, wo ganze Pakete verhandelt werden und so ein Abtausch über ein Thema hinaus möglich ist.

Vladimír Matoušek berichtet, dass die tschechischen Gewerkschaften in den neunziger Jahren gewissermaßen bei null begannen und noch immer in einem Entwicklungsprozess sind. Wie in vielen MOEL stellte die Transformation (Privatisierung, Restrukturierung, ...) die Gewerkschaften vor besondere Herausforderungen. Mittlerweile wurden in einigen Sektoren „normale“ Lohnverhandlungsstrukturen erreicht. Matoušek geht auf drei Ebenen der Verhandlung ein:

Tripartite Verhandlungen, in denen die Themen Arbeitsmarkt und Pensionssystem dominieren. Die Entwicklung dieses sozialen Dialogs erfolgte parallel zur Entwicklung der Zivilgesellschaft. Der soziale Dialog in Tschechien sei also ein sozialer Dialog im engeren Sinne.

Sektorale Ebene: Kollektivverträge werden auf Branchenebene (Industrie) abgeschlossen. Probleme gebe es, Kollektivverträge mit allgemeiner Gültigkeit abzuschließen.

Unternehmensebene: bei transnationalen Unternehmen (TNU) ergebe sich das Problem, dass durch die Überbezahlung in diesen Betrieben der Organisationsgrad relativ gering sei. Dadurch werden TNU (Beispiel Automobilindustrie) zum Problem für den nationalen sozialen Dialog.

Die Restrukturierung habe aber auch neue Selbständige und Scheinselbständige hervor gebracht, vor allem in der IKT-Branche und anderen unternehmensbezogenen Dienstleistungen, die ebenfalls schwer zu organisieren seien.

Der soziale Dialog auf EU-Ebene dient dem nationalen sozialen Dialog als Orientierungshilfe. Nationale Koordination und Analyse der Themen Makropolitik, Lohnpolitik und Produktivitätsentwicklung erfolge in Tschechien vor allem im Dialog mit der Nationalbank.

EIN EUROPÄISCHES SOZIALMODELL: DIE ROLLE DER INTERESSENVERBÄNDE

Einleitung

Überlegungen zum Sozialmodell Europas bedürfen einer doppelten, nämlich einer normativen und einer praktisch-empirischen Perspektive. Denn zum einen leitet sich jedes Sozialmodell aus normativen Kriterien und Werten ab. Andererseits macht es aber aus praktischer Sicht keinen Sinn, über bloße Utopien zu diskutieren. Vielmehr müssen sich solche Debatten auch an den empirisch vorfindbaren Gegebenheiten in Europa orientieren. In dieser Hinsicht lässt sich eine außerordentlich große Vielfalt der Sozialmodelle auch im innereuropäischen Vergleich konstatieren (z.B. Aust et al. 2000, Crouch 1999). Nichtsdestoweniger lassen sich die Grundmuster eines gemeinsamen Europäischen Sozialmodells identifizieren, wenn man die normative Perspektive mit der empirisch-komparativen Perspektive verbindet, und sich dabei auf seine Kernfunktion, die wirtschafts- und sozialpolitische Regulierung, konzentriert.

Darüber hinaus ergibt sich ein vollständiges Bild des europäischen Sozialmodells nur dann, wenn man es sowohl aus einem statischen als auch aus einem dynamischen Blickwinkel betrachtet. Der statische Blickwinkel gibt Einblick in die Grundarchitektur des Europäischen Sozialmodells. Aus dynamischer Sicht geht es um den Wandel des Modells im Zeitablauf und um die Herausforderungen in der Zukunft. Im Folgenden wird zunächst die Grundarchitektur des Europäischen Sozialmodells dargelegt, und sodann auf seine Dynamik eingegangen.

Die Grundarchitektur des Europäischen Sozialmodells

In Bezug auf die Grundarchitektur lässt sich ein zentrales Charakteristikum des Europäischen Sozialmodells vor allem im Vergleich zu den USA feststellen: Dieses Charakteristikum Europas ist die tragende Rolle der Verbände in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Es sind also die Verbände selbst, die dem Europäischen Sozialmodell ihr unverwechselbares Profil geben. Wie die genauere Betrachtung zeigt, beruht das Fundament des Europäischen Sozialmodells auf einem Klassenkompromiss zwischen den Verbänden der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber. Dieser Kompromiss umfasst eine inhaltliche, eine prozedurale und eine institutionelle Dimension. Die inhaltliche Dimension leitet sich aus einem interessenpolitischen Basiskompromiss ab (Abb. 1). In seinen

Grundkonturen bringt er für die Arbeitgeber den Vorteil sozialen Friedens, geringerer Transaktionskosten und größerer Planbarkeit in den Arbeitsbeziehungen, und für die Arbeitnehmer den Vorteil der Teilhabe am wirtschaftlichen Fortschritt. In prozeduraler Hinsicht gründet der Kompromiss – und damit das Europäische Sozialmodell – einerseits auf der wechselseitigen Anerkennung der Verbände; und andererseits auf der Unterstützung und Beförderung der Kooperation zwischen diesen Verbänden durch den Staat (Abb. 2). Aus prozeduraler Sicht kennzeichnet das Europäische Sozialmodell die Kooperation zwischen Unternehmerverbänden, Gewerkschaften und dem Staat, wobei sich im Ländervergleich außerordentlich große Unterschiede in der Art der Unterstützung durch den Staat erkennen lassen: Das Spektrum umfasst unter anderem finanzielle Zuschüsse; die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft; die Stärkung der Autorität der Verbände gegenüber den Mitgliedern, zum Beispiel in Form der gesetzlichen Friedenspflicht während der Laufzeit von Kollektivverträgen; und schließlich die Übertragung von Regelungskompetenzen an die Verbände, wie sie auf Ebene der EU zum Beispiel durch das Sozialprotokoll des Maastrichtvertrags begründet wurde. Derlei staatliche Hilfen sind für die Handlungsfähigkeit der Verbände essentiell, weil ihre Grundfunktion in der Bereitstellung kollektiver Güter liegt. Aus der Bereitstellung kollektiver Güter, wie zum Beispiel der Interessenvertretung gegenüber dem Staat, ziehen sowohl die Mitglieder des Verbandes als auch die Nichtmitglieder ihren Vorteil. Deshalb setzt die Bereitstellung kollektiver Güter durch die Verbände keinen Anreiz zum Erwerb der Mitgliedschaft in den Verbänden (Olson 1965), sodass das Europäische Sozialmodell, das den Verbänden ein besonders großes Engagement in der Bereitstellung kollektiver Güter abverlangt, flankierende staatliche Unterstützung erforderlich macht. Das Gegenmodell zu diesem Arrangement bilden die USA. So engt zum Beispiel das US-Arbeitsrecht den Geltungsbereich von Kollektivverträgen auf den einzelnen Betrieb bzw. auf das einzelne Unternehmen ein, und schließt damit die Kooperation von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden im Bereich der Kollektivvertragspolitik aus, mit der Konsequenz, dass es in den USA keine Arbeitgeberverbände gibt.

Diese Überlegungen zur Rolle des Staates bringen uns zur institutionellen Grundlage des Klassenkompromisses und damit des Europäischen Sozialmodells (Abb. 3). Diese institutionelle Grundlage umfasst vier Dimensionen. Erstens erfüllen die Verbände eine Konsultativ- und Beratungsfunktion im Rahmen der staatlichen Willensbildung. Zweitens fällt den Verbänden eine autonome Regulierungsfunktion in spezifischen Politikbereichen zu. Derlei Regulierungsfunktionen werden vor allem von den Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer wahrgenommen. Den Kernbereich dieser Regulierungsfunktionen bildet dabei die kollektivvertragliche Regulierung der Arbeitsverhältnisse. An-

dere wichtige Bereiche autonomer Regulierung durch die Verbände umfassen die Fort- und Ausbildung sowie die Wirtschaftsförderung. Ein inklusiver Wohlfahrtsstaat ist ein weiteres institutionelles Element des Europäischen Sozialmodells. Inklusiv bedeutet in diesem Zusammenhang, dass er die Mehrheit der Bevölkerung umfasst und die Mehrheit der sozialen Risiken abdeckt. Die zentrale Bedeutung der Sozialpartnerverbände für das Europäische Sozialmodell zeigt sich in diesem Bereich darin, dass die Verbände an der Verwaltung der öffentlichen Sozialversicherungssysteme teilnehmen, oder sie zum Teil auch autonom im übertragenen Wirkungsbereich administrieren. Schließlich zählt auch die formalisierte Mitsprache der Repräsentanten der Arbeitnehmer innerhalb des Betriebes und der Unternehmen zu den Grundinstitutionen des Europäischen Sozialmodells. Neben der Institution des Europäischen Betriebsrats gibt es eine Vielzahl von Vertretungssystemen in den Mitgliedsländern. Diesbezüglich lassen sich drei Grundvarianten unterscheiden: Belegschaftsvertretungen der Gewerkschaften; Betriebsräte, die formal unabhängig von den Gewerkschaften bestehen und damit zu einem dualen System der Arbeitnehmervertretung führen, und drittens Mischformen. Alle Systeme sind mit der Ebene der Verbände durch ihre Ankoppelung an die Gewerkschaften verbunden. Im Fall der dualen Systeme geschieht dies dadurch, dass die Gewerkschaften für die Betriebsratswahlen kandidieren und im Regelfall auch die überwiegende Mehrheit der Betriebsratsmandate auf sich vereinigen.

Abbildung 1: Die inhaltliche Dimension: Grundlegender Trade-off

Vorteile für die

Arbeitgeber	Arbeitnehmer
Effizienzgewinn (z.B. geringere Transaktionskosten)	Teilhabe am wirtschaftlichen Fortschritt und an der Beschäftigungsregulierung
Sozialer Frieden und größere Planbarkeit in den Arbeitsbeziehungen	

Abbildung 2: Die prozedurale Dimension:

- Wechselseitige Anerkennung der Sozialpartner
- Direkte und indirekte staatliche Förderung der gemeinsamen Regulierung und des sozialen Dialogs

Abbildung 3: Die institutionelle Dimension

- Beratungsfunktion: Teilhabe der Sozialpartner an der staatlichen Willensbildung
- Autonome Regulierungsfunktion: kollektivvertragliche Regelung der Arbeitsverhältnisse und andere übertragene öffentliche Aufgaben (z.B. Fort- und Ausbildung; öffentliche Programme zur Wirtschaftsförderung)
- Der inklusive Wohlfahrtsstaat, an dessen Verwaltung die Sozialpartner teilnehmen
- Partnerschaft innerhalb der Unternehmen, auf der Grundlage eines formalisierten Systems der Mitsprache der Arbeitnehmerrepräsentanten

Dieser Überblick über die institutionelle Grundlage des Europäischen Sozialmodells unterstreicht den tripartistischen Charakter dieses Modells: Neben den Verbänden selbst ist der Staat der dritte Akteur. Dieser Umstand führt uns zu der Frage, was den Staat dazu veranlasst, sich an diesem Modell zu beteiligen und darüber hinaus wesentliche institutionelle Grundlagen für dessen Funktionsfähigkeit bereitzustellen. Diese Frage stellt sich vor allem deshalb, weil sich aus der Perspektive der Staatsorgane mit diesem Modell auf den ersten Blick erhebliche Nachteile zu verbinden scheinen (Abb. 4). Denn zum einen bedeutet die Teilhabe der Verbände an öffentlichen Aufgaben einen grundlegenden Machtverlust für die Staatsorgane; zum anderen wird die Politikformulierung für die Staatsorgane schwieriger: Die Einbindung der Verbände verkompliziert den Entscheidungsprozess, weil umfassende Kompromisse gefunden werden müssen, die oft nur in einem langwierigen zeitraubendem Prozess zustande kommen. Diesen Nachteilen stehen allerdings auch drei Vorteile der Einbindung der Verbände gegenüber. Erstens erhält der Staat systematischen Zugang zur Expertise der Verbände, über die er in vielen Fragen nicht selbst verfügt. Zweitens trägt die Einbindung der Verbände auch zur Legitimation der staatlichen Entscheidungen bei, indem auch die Verbände die Verantwortung für diese Entscheidungen teilen. Drittens bietet die Einbindung der Verbände auch die Chance, durch Kooperation die Effektivität der wirtschafts- und sozialpolitischen Regulierung zu erhöhen. Ein solcher Zugewinn an Effektivität ergibt sich dann, wenn es durch die Einbindung der Verbände gelingt, sowohl Marktversagen als auch Staatsversagen zu vermeiden. Marktversagen manifestiert sich in einem unzureichenden Angebot an öffentlichen Gütern. Überlässt man zum Beispiel die Aus- und Fortbildung der Arbeitskräfte allein den Unternehmen, bleibt das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht hinter der Nachfrage zu-

rück. Wenn der Staat diese Aufgabe übernimmt, kann es zur Überregulierung in der Weise kommen, dass die staatlichen Vorgaben zusätzliche Kosten verursachen und den Anforderungen der Praxis nicht genügen. Ein möglicher Ausweg aus diesem Dilemma besteht darin, diese Aufgabe den Verbänden zur Regelung zu übertragen.

Abbildung 4: Das Europäische Sozialmodell und der Staat: Nachteile und Vorteile

Nachteile	Vorteile
Machtverlust für die Staatsorgane	Zugang zur Expertise der Verbände
Verkomplizierung des Entscheidungsprozesses	Erhöhte Legitimation durch Kooperation bei der Regulierung; Vermeidung von Marktversagen und Staatsversagen

Aus der Sicht der Staatsorgane verbinden sich daher mit der Einbindung der Verbände sowohl beachtliche Vorteile als auch beachtliche Nachteile. Langfristig wird der Staat daher zur Einbindung der Verbände nur in dem Maß tendieren, in dem die Vorteile die Nachteile überwiegen. Die entscheidende Determinante dieses Kosten-Nutzen-Verhältnisses sind die Verbände selbst. Dabei geht es um die Kapazität der Verbände, öffentliche Regulierungsfunktionen zu übernehmen. Je größer diese Kapazität der Verbände ist, desto größer wird auch der Nutzen des Staates, wenn er die Verbände in öffentliche Aufgaben einbezieht. In dieser Hinsicht gibt es ein klares Kriterium, an der sich die Regulierungskapazität der Verbände bemisst: Es ist ihre Rolle in der kollektivvertraglichen Regelung der Arbeitsverhältnisse. Wie der internationale Vergleich zeigt, verfügen Verbände, die keine Kollektivverträge abschließen, über signifikant weniger Mitsprachechancen in der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik als jene Verbände, die Kollektivverträge abschließen (Traxler 2004). Anders formuliert: Die Trennlinie zwischen politisch einflussreichen und weitgehend einflusslosen Verbänden wird durch den bilateral kollektiven Kollektivvertrag (Verbandskollektivvertrag) markiert. Verbandskollektivverträge werden zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden verhandelt. Sie begründen ein branchenweites oder sogar ein branchenübergreifendes Regelungsverhältnis, das man im Englischen als *multi-employer bargaining* bezeichnet. Im Gegensatz kennzeichnet den *Hauskollektivvertrag* (bzw. *single-employer bargaining*), dass der Kollektivvertrag jeweils nur für ein einzelnes Unternehmen bzw. einen einzelnen Betrieb zwischen Management und Gewerkschaft abgeschlossen wird.

Einen dauerhaften und relevanten Einfluss auf die staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik haben Arbeitgeberverbände und Gewerk-

schaften nur in jenen Ländern, in denen sie bilateral-kollektive Kollektivverträge abschließen. Die Gründe dafür sind leicht einzusehen. Makroökonomische Relevanz haben Kollektivverträge nur dann, wenn sie für einen Sektor oder mehrere Sektoren gelten. Es ist diese makroökonomische Relevanz, die den Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften ein so großes politisches Gewicht verleiht, dass sie als Kooperationspartner für den Staat bedeutsam werden. Es ist unter dieser Bedingung ein Interesse des Staates, die eigene Wirtschafts- und Sozialpolitik mit der Kollektivvertragspolitik der Verbände zu koordinieren. Hingegen besteht kein systematischer Anreiz für den Staat, mit den Verbänden zu kooperieren, wenn der Geltungsbereich der Kollektivverträge über einzelne Unternehmen nicht hinausgeht. Denn für sich genommen ist jeder dieser Hauskollektivverträge aus makroökonomischer Sicht bedeutungslos; und den Verbänden selbst mangelt es an Kontrolle über die Regelung der Arbeitsverhältnisse. Dies bedeutet, dass es Schlüsselakteure im Europäischen Sozialmodell gibt: Es sind dies die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die die Kollektivvertragspolitik steuern und kontrollieren, indem sie entweder selbst Kollektivverträge abschließen oder die Kollektivvertragsabschlüsse der niedrigeren Ebenen koordinieren.

Dynamik und Herausforderungen

Die bisherigen Betrachtungen haben den Blick auf die Grundarchitektur des Europäischen Sozialmodells gerichtet. Zur Vervollständigung des Bildes gilt es, diese statische Betrachtung um die dynamische Perspektive zu ergänzen. Dabei geht es um die Frage, inwieweit das Europäische Sozialmodell in der Lage ist, die Herausforderungen der Gegenwart zu bewältigen. Da die Verbände die eigentlichen Träger des Europäischen Sozialmodells sind, richten sich diese Herausforderungen primär an sie. Dabei handelt es sich um vier grundlegende Herausforderungen (Abb. 5).

Abbildung 5: Die Spezifikationen des Klassenkompromisses aus der dynamischen Perspektive

Wirtschaftspolitisches Konzept	Zentraler Regulierungsmechanismus	Vorteile für die:	
		Arbeitgeber	Arbeitnehmer
Politik des Keynesianismus (nachfrageorientiert)	Einkommenspolitik	Eindämmung der Inflation; Standardisierung der Beschäftigungsverhältnisse	Anerkennung der Lohnerhöhung als Mittel zur Stimulierung der Nachfrage
Konventionelle (angebotsorientierte) Wirtschaftspolitiken	Zurückhaltende Lohnpolitik und flexible Erzeugung von Qualitätsprodukten, flankierende sozialpolitische Maßnahmen	Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit; flexible Arbeitsorganisation und flexibler Arbeitsmarkt	Beschäftigungssicherung
?	?	?	?

Erstens: die Europäische Union beruht auf einem System der Mehr-Ebenen Regulierung. Dies gilt naturgemäß auch für die Verbände. Manche nationale Dachverbände der Arbeitgeber und Gewerkschaften umfassen schon für sich genommen drei oder auch mehr hierarchische Verbandsebenen. Hinzu kommt die supranationale Ebene in ihren vielfältigen sektoralen und sektorübergreifenden Ausformungen. Hier geht es darum, die Kompetenzen auf die verschiedenen Ebenen nach dem Subsidiaritätsprinzip so zu verteilen, dass jede Ebene handlungsfähig ist, und sich die Aktionen der einzelnen Ebenen sinnvoll ergänzen. Wenn man von der derzeitigen Kompetenzverteilung zwischen der nationalen und der supranationalen Ebene innerhalb der Europäischen Union als Maßstab für die Kompetenzverteilung innerhalb der Verbände ausgeht, so besteht in den meisten Verbänden ein Ungleichgewicht zuungunsten der supranationalen Verbandsebene.

Die zweite Herausforderung besteht in der tendenziellen Erosion der Verbandskollektivverträge. Diese Erosion resultiert aus der schon länger beobachtbaren Tendenz der Dezentralisierung der Kollektivverträge in Richtung auf die Unternehmens- und Betriebsebene. Diese Dezentralisierungstendenzen sind als Reaktion auf die wachsenden Erfordernisse einer flexiblen Regulierung der Arbeitsverhältnisse zu verstehen. Kritisch werden diese Tendenzen für das Europäische Sozialmodell, wenn die Dezentralisierung soweit vorangetrieben wird, dass die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften nicht mehr in der Lage sind, die Kollektivvertragspolitik insgesamt zu kontrollieren und zu koordinieren. In diesem Zusammenhang ist ein weiteres Problem, dass in der Mehrzahl der neuen Mitgliedsländer Verbandskollektivverträge kaum existieren. Die schwindende Bedeutung dieses Kollektivvertragstypus wirft deshalb Probleme auf, weil aus den zuvor ausgeführten Gründen die Kontrolle über die Kollektivvertragspolitik der eigentliche Schlüssel für die Mitsprache der Verbände in der Wirtschafts- und Sozialpolitik ist. So sind zum Beispiel die Sozialpartner für die Europäische Zentralbank nur in dem Maß ein ernstzunehmender Gesprächspartner, in dem die Sozialpartner die Lohnbildung in Europa tatsächlich zu regulieren imstande sind.

Die dritte große Herausforderung, mit der das Europäische Sozialmodell und seine Verbände konfrontiert sind, ist die Erneuerung des Klassenkompromisses. Das bezieht sich vor allem auf die inhaltliche Dimension dieses Kompromisses, nämlich den Interessenausgleich. Die Statik dieses Kompromisses, das heißt seine Kernelemente, wurden schon oben dargestellt (Abb. 1). Aus dynamischer Sicht ergibt sich die Notwendigkeit, dass diese Kernelemente an die jeweiligen ökonomischen Bedingungen angepasst werden müssen. Da sich die ökonomischen Rahmenbedingungen im Zeitablauf ändern, stehen die Verbände vor der Aufgabe, ihren Kompromiss immer wieder aufs Neue zu über-

prüfen und zu revidieren (Abb. 5). Rückblickend lassen sich zwei historische Spezifikationen des europäischen Klassenkompromisses unterscheiden. Die historisch ältere Spezifikation umfasst die wirtschaftspolitische Ära des Keynesianismus von der Nachkriegszeit bis Ende der Siebzigerjahre. Der zentrale Regulierungsmechanismus dieser Phase war die Einkommenspolitik, die eine spezifische Form des Interessenkompromisses ermöglichte: Im primären Interesse der Unternehmen waren die Bemühungen zur Eindämmung der Inflation und zur Standardisierung der Beschäftigungsverhältnisse in der Weise, dass die Konkurrenz um knappe Arbeitskräfte entschärft wurde. Für die Arbeitnehmer war wesentlich, dass Lohnerhöhungen als positiver Faktor zur Stimulierung von Nachfrage und Wirtschaftswachstum anerkannt wurden. Durch den Verfall des Keynesianismus Ende der Siebzigerjahre wurde dieser Variante des Interessenkompromisses die Grundlage entzogen. In Reaktion auf die Verbreitung angebotsorientierter Wirtschaftspolitiken entwickelte sich ein neuer Interessenkompromiss. Sein Ansatz beruhte auf einer zurückhaltenden Lohnpolitik; auf dem Umbau des Produktionssystems in Richtung auf die flexible Erzeugung von Qualitätsprodukten; und auf flankierenden sozialpolitischen Maßnahmen, wie zum Beispiel Frühpensionierungen. Dieser Ansatz entsprach einerseits dem Interesse der Unternehmen an einer Stärkung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit und ihrem Interesse an der Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse; andererseits entsprach dieser Ansatz dem Interesse der Arbeitnehmer an der Sicherung der Arbeitsplätze. In sozialpolitischen Maßnahmen wie den Frühpensionierungen trafen sich die Interessen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer: Zum einen halfen sie den Unternehmen, ihren Personalstand zu verjüngen und damit Produktivitätssteigerungen zu realisieren; zum anderen standen sie im Einklang mit dem Arbeitnehmerinteresse an Beschäftigungssicherung. Auch diese Ausformung des Interessenkompromisses scheint mittlerweile erschöpft. Darauf deuten nicht nur die Finanzkrise des Wohlfahrtsstaates hin, sondern auch die Zunahme der Arbeitslosigkeit und der sozialen Ungleichheit in Europa, die darauf schließen lassen, dass der Fokus auf flexible Qualitätsproduktion zu wenig Arbeitsplätze im Verhältnis zum Angebot an Arbeitskräften schafft.

Die Verbände stehen deshalb vor der Aufgabe, ihren Interessenkompromiss zu erneuern. Es geht dabei um nichts weniger als um den Fortbestand des Europäischen Sozialmodells, das ohne einen solchen Interessenkompromiss nicht existieren kann. Diese Aufgabe wird dadurch erschwert, dass die gegebenen Probleme der Arbeitslosigkeit und der sozialen Ungleichheit kaum allein mit den Mitteln der Kollektivvertragspolitik und der Arbeitsmarktpolitik bewältigt werden können. Erforderlich wäre die Konzertierung aller wirtschafts- und sozialpoliti-

schen Politikfelder unter Einbeziehung der Verbände. Infolge der Fragmentierung des politischen Prozesses in der Europäischen Union ist eine solche Konzertierung allerdings nur schwer realisierbar. Zum einen gibt es Koordinierungsdefizite zwischen der nationalen und der supranationalen Ebene; zum anderen wird die Politikkonzertierung auf der supranationalen Ebene durch die Fragmentierung der Kompetenzen in eine Vielzahl separater Ressorts erschwert.

Dies verweist auf die vierte große Herausforderung: die institutionelle Inkohärenz der Europäischen Union. Gravierend ist diese Inkohärenz infolge der bestehenden Asymmetrie von ökonomischer und politischer Integration. Es ist davon auszugehen, dass die dauerhafte Stabilität eines Institutionensystems von seiner Fähigkeit abhängig ist, in gleicher Weise die ökonomische, politische und soziale Integration seiner Gesellschaft zu gewährleisten. Es kann gewiss nicht darum gehen, die Europäische Union in einen Zentralstaat umzubauen. Unumgänglich ist es allerdings, die politische Integration der Europäischen Union soweit zu vertiefen, dass die gegebenen, transnationalen ökonomischen und sozialen Probleme auch auf supranationaler Ebene systematisch bearbeitet werden können. Der institutionelle Status quo ist dazu nicht in der Lage, sondern droht zur Triebfeder erneuerter nationalstaatlicher Rivalitäten unter ökonomischen Vorzeichen zu werden. Ein Beispiel dafür sind die Tendenzen des nationalen Steuerwettbewerbs, die die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union ebenso wie die Finanzkraft der öffentlichen Hand aushöhlen.

Die Vertiefung der politischen Integration sollte für die Verbände ein wichtiges Anliegen sein. Denn ihre Chancen und Möglichkeiten, ihren Interessenkompromiss zu erneuern, hängen entscheidend von der politischen Vertiefung der Europäischen Union ab. Dies liegt daran, dass die fragmentierte Beschränkung auf die Mittel der Arbeitsmarktpolitik, kaum die Grundlage bietet, die anstehenden ökonomischen und sozialen Probleme zu bewältigen. Damit steht aber das Europäische Sozialmodell ebenso wie der dauerhafte Einfluss der Verbände selbst auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik auf dem Spiel.

Literatur

- Aust, A., Leitner, S., Lessenich, S. (Hg.) (2000) Sozialmodell Europa, Jahrbuch für Europa – und Nordamerika – Studien 4. Opladen: Leske und Budrich.
- Crouch, C. (1999) Social Change in Western Europe. Oxford: Oxford University Press.
- Olson, M. (1965) The Logic of Collective Action. Cambridge und London: Harvard University Press.
- Traxler, F. (2004) The Metamorphoses of Corporatism, European Journal of Political Research 43: S. 571-598.

GRUSSADRESSEN

Christoph Leitl, Präsident der Wirtschaftskammer Österreich

Richard Leutner, Leitender Sekretär des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (in Vertretung von Präsident Rudolf Hundstorfer)

Alfred Finz, Staatssekretär im österreichischen Bundesministerium für Finanzen (für die EU-Ratspräsidentschaft)

„Die Ziele des Lissabon-Prozesses für Europa sind richtig, jetzt müssen aber alle gemeinsam anpacken, damit das Wachstum in Europa nachhaltig anspringt. Wir brauchen das Wachstum, um uns die hohen Umwelt- und Sozialstandards leisten zu können. Und Wachstum schafft Arbeit und damit Identifikation mit Europa“, forderte **Präsident Leitl** zu verstärkten Anstrengungen auf. Ein Wachstum von 3 Prozent führe in 5 Jahren zu 10 Millionen neuen Arbeitsplätzen, das überzeuge die Menschen, erläuterte Leitl. Ein zusätzlicher Beitrag dafür sei auch das Kooperationsabkommen zwischen EWSA und Eurochambres, das Europa den Bürgern näher bringen soll. Die Globalisierung sei ein Faktum, man müsse nun Europäische Werte in die Gestaltung der Globalisierung einbringen, wozu auch ein sozialer Rahmen im Rahmen in der WTO sowie eine internationale Sozialpartnerschaft gehöre. Dann brauche man keine Furcht vor der Globalisierung zu haben.

Der **Leitende Sekretär Richard Leutner**, in Vertretung des erst später eintreffenden **Präsidenten Hundstorfer**, erläuterte die lange Tradition der österreichischen Sozialpartnerschaft, die in der Periode nach dem Zweiten Weltkrieg begann, als Österreichs industrielle Basis zerstört und das Land von vier Besatzungsmächten besetzt war. Die politisch verantwortungsvollen Vertreter aller Lager zogen ihre Lehren aus der Zwischenkriegszeit, als ein Klima der Konfrontation zum Bürgerkrieg und letztendlich zum Verlust der Souveränität führte. Es war klar, dass die Ziele wirtschaftlicher Wiederaufbau und politische Unabhängigkeit nach dem Zweiten Weltkrieg nur erreicht werden konnten, wenn diese Fehler vermieden wurden und die Politik in einem Geist der Kooperation, des Dialoges und der Konsensbereitschaft agierte.

Staatssekretär Finz hielt abschließend das partnerschaftliche Herangehen der EU an ihre zukünftige Entwicklung für eine wesentliche Voraussetzung, um auf die Sorgen der Bürger einzugehen. Unter den zahlreichen Aktivitäten der österreichischen Präsidentschaft erwähnte er, dass beim Europäischen Rat im März erstmals Vertreter der Sozialpartner zu den Beratungen hinzugezogen waren. Er erinnerte daran, dass der Europäische Rat die Initiativen des EWSA zur Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft in die Umsetzung der Nationalen Reformprogramme ausdrücklich begrüßt hatte und forderte zur Fortsetzung dieser Anstrengungen auf.

SCHLUSSWORT

Thomas Delapina, Generalsekretär des österreichischen Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen

Nach zwei Konferenztagen mit der Erörterung eines zentralen Themas für die Zukunft Europas und für die sozioökonomischen Akteure lässt sich zusammenfassend feststellen:

Die Herausforderungen sind enorm, und die Lage wird in Zukunft sicher nicht einfacher werden. Unsere Aufgabe wird es weiterhin sein, ein gemeinsames Europa zu bauen, das über die Sicherung des Friedens hinausgehend zu einem sozialen Europa wird, zu einem Europa, das den Menschen Lebens- und Arbeitsbedingungen nach ihren Vorstellungen bietet, und auch entsprechende Chancen und Zukunftsperspektiven.

Dazu reicht es nicht aus, Europa den Bürgern näher bringen zu wollen, also das bestehende Europa den Bürgern erklären zu wollen, Europa zu kommunizieren. Dazu bedarf es neuer Ideen, neuer Konzepte und Politiken, und dazu bedarf es vor allem starker, repräsentativer Verbände der wirtschaftlichen und sozialen Akteure, die in deren Erarbeitung eng eingebunden werden müssen.

Es gibt also ein gemeinsames Ziel, aber für den Weg dorthin gibt es kein Idealmodell, sondern unterschiedliche nationale Ansätze je nach Tradition und speziellen Gegebenheiten. Darüber muss ein Erfahrungsaustausch stattfinden, ein Dialog geführt werden, was auch Zweck dieser Konferenz war.

Die Erfahrungen mit dem estnischen Wirtschafts- und Sozialrat haben jedenfalls gezeigt, dass alleine die Gründung von Verbänden oder Institutionen wie ein WSR nicht automatisch zum Erfolg führt. Die Voraussetzung für den Erfolg ist das Vorhandensein starker und repräsentativer Verbände als Sprachrohr der Bürger.

Es gilt daher insbesondere, jene Kräfte zu stärken, die dafür kämpfen, dass Europa ein Projekt für die Menschen ist.

Im Namen des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen der österreichischen Sozialpartner möchte ich all jenen herzlich danken, die zum Gelingen dieser Konferenz beigetragen haben: den Referenten und Diskutanten, allen, die hinter den Kulissen mitgeholfen haben, diese Veranstaltung zu organisieren und abzuwickeln, insbesondere den Teams von EWSA und von den österreichischen Sozialpartnern, und natürlich den Dolmetschern für ihre hervorragende Arbeit, ohne die die Konferenz gar nicht möglich gewesen wäre.

TABLE OF CONTENTS

Opening session	69
Herbert TUMPEL, <i>President of the Austrian Federal Chamber of Labour</i>	
Rudolf SCHWARZBÖCK, <i>President of the Austrian Chamber of Agriculture</i>	
Anne-Marie SIGMUND, <i>President of the EESC</i>	
 Frans VAN WAARDEN, <i>Utrecht University</i>. Some Clarification over "Democratic Participation" – in Europe	 70
 Karl AIGINGER, <i>Austrian Institute of Economic Research</i>: Performance differences in Europe: some hypotheses on the role of institutions	 85
 Panel (1): Case studies: Various ways of involving organised civil society in policy formulation: the role of the economic and social councils and of social partners	 104
Chairman: Henri MALOSSE, <i>EESC (Gr. I – FR)</i>	
Panel: János TÓTH, <i>EESC (Gr. III – HU)</i>	
Andreas HENKEL, <i>Secretary-General of the Austrian Advisory Council for Economic and Social Affairs</i>	
José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO, <i>EESC (Gr. I – ES)</i>	
Liina CARR, <i>EESC (Gr. II – EE)</i>	
Małgorzata NIEPOKULCZYCKA, <i>EESC (Gr. III – PL)</i>	
 Panel (2): Involvement of organised civil society: civil dialogue and its role in the renewal of the European project	 107
Chairman: Roger BRIESCH, <i>Vice-president of EESC</i>	
Panel: Bruno VEVER, <i>EESC (Gr. I – FR)</i>	
Mall HELLAM, <i>EESC (Gr. III – EE)</i>	
Dirk JARRÉ, <i>Linz University</i>	
Diogo PINTO, <i>Secretary General of European Youth Forum</i>	
 Panel (3): Involvement of the social partners: social and macroeconomic dialogue at European level and the development of industrial relations	 110
Chairman: Jan OLSSON, <i>EESC (Gr. III – SE)</i>	
Panel: Peter COLDRICK, <i>EESC (Gr. II – UK)</i>	
Renate HORNUNG-DRAUS, <i>EESC (Gr. I – DE)</i>	
Gerhard HUEMER, <i>UEAPME</i>	
Vladimír MATOUŠEK, <i>EESC (Gr. II – CZ)</i>	
 Franz TRAXLER, <i>University of Vienna</i>: A European social model: the role of interest groups	 113

Welcome addresses	121
Christoph LEITL, <i>President of the Austrian Federal Economic Chamber</i>	
Richard LEUTNER, <i>Executive Secretary of the Austrian Confederation of Trade Unions</i> (replaced Rudolf Hundstorfer, President)	
Alfred FINZ, <i>State Secretary in the Austrian Federal Ministry of Finance</i> (on behalf of the EU-Presidency)	
Closing remarks	122
Thomas DELAPINA, <i>Secretary-General of the Austrian Advisory Council for Economic and Social Affairs</i>	
List of participants	187

OPENING SESSION

Herbert Tumpel, President of the Austrian Federal Chamber of Labour
Rudolf Schwarzböck, President of the Austrian Chamber of Agriculture
Anne-Marie Sigmund, President of the European Economic and Social Committee

"It does not help the European idea, if we only talk about common goals but not about the required instruments," **Herbert Tumpel** stated. "Let's take the Lisbon objectives as an example: Europe agrees that more growth and employment are important. But what do we need to implement these objectives? This is where the deficiencies of the EU lie", Mr Tumpel criticised, and called for a larger, broader and more open discussion. Participatory democracy did not require total agreement in every respect – a positive culture of discussion was necessary in order to thoroughly discuss what we had in common and what separated us. The European Economic and Social Committee itself showed how constructive and controversial discussions could take place. "Ordinary people's acceptance of the EU is declining in fundamental areas. It is all the more important that there should also be concrete means to attain common goals", Mr Tumpel said.

Mr Schwarzböck called for a permanent dialogue in which there were no winners or losers, but rather the best possible convergence of interests. "Globalisation is forcing Europe to be competitive. It is more important than ever that, despite existing conflicts of interest, we discuss as partners and find common objectives", Mr Schwarzböck said. Europe could serve as a model for the whole world in that respect.

Ms Sigmund stressed the need for a common dialogue. "I find it painful to hear: 'the people in Brussels decide everything'. Brussels is after all only the place where decisions are taken, the decision makers are nationally based", Anne-Marie Sigmund said at the opening of the conference. She emphasised the importance of participation for the European democratic model. People should be given the opportunity to take part in the European decision-making process based on their experiences and expectations. "Civil dialogue is a central matter. We need working structures", said EESC President Sigmund. And she concluded: "What are the qualities which make up a European? A part of our European identity is surely also the European economic and social model. We need to reform it in order to be able to keep it."

SOME CLARIFICATION OVER "DEMOCRATIC PARTICIPATION" – IN EUROPE

1. A Need for some Conceptual Clarification

"Social dialogue", "civil dialogue", "social democracy", "associative democracy", "participatory democracy": an uninitiated European citizen like myself, browsing through the various documents produced by different European authorities and institutions on these topics, gets a bit confused. Perhaps an indication of the much lamented distance between European citizens and the European policy-making and policy-discussing elite? An elite which – believe it or not – has invented all these terms in order to reduce the distance and misunderstandings between European citizens and their policy-making elites!

What is the difference between all these terms? What distinguishes social from civil, or social democracy from participatory democracy? Is civil society not "social", is it not coming from "society"? Can there be a "civil dialogue" that is not social? Or a social dialogue that is not civil, for that matter? And who can participate in democracy if not social actors? Is "participatory democracy" therefore not a pleonasm? Can there be any democracy without participation? Is not democracy all about participation of citizens (civil dialogue!), of social actors, in politics?

I guess these terms have acquired their specific meaning in "Eurospeak", in the discourse among those actors active in European arena. But to the outsider, one of those European citizens or social actors, the terminology is confusing at the very least. Only in the course of the conference in Vienna did I develop an idea about the different meanings of the terms. In all honesty, the various documents produced by EU institutions on the topic and handed out at the conference did nothing to reduce the confusion. On the contrary, they only added to it. Only by carefully listening to the various speakers, how they use these terms, argue over them, contradict others and their interpretations, did it gradually start to dawn on me.

Still, I feel a strong need for some clarification in this conceptual confusion. Let me make an attempt at it. There is a problem here, as the recent referenda in some Member States on the European Constitution have demonstrated. What the elite wanted, had negotiated, was willing to accept, and defended, was not shared by many citizens, by major segments of society. The referenda were one form of "participatory democracy", which the policy makers were actually not so happy with

in hindsight. Many Dutch politicians lost their enthusiasm for referenda after the fateful one on the European Constitution.

How to bridge the gap between citizens and the policy-making elite? Apparently democracy – rule by the demos – is not sufficient. It is in need of an adjective emphasising “participation”. But: (a) participation of whom? (b) in what? (c) how? Through what channels?

a- Who participates?

As to the first question, “who” participates, many answers are possible: all the people, some of the people, or a select few, selected on the basis of a wide variety of characteristics: age, gender, economic occupation, education, wisdom. The term civil dialogue seems to point to all the people, citizens at large, but it could also mean civil society organisations: all kinds of associations and clubs, from trade unions to public interest associations or even sports clubs. The term “social dialogue” seems to refer to such a subcategory of people: those active on the labour market (workers, employers) and their respective associations, trade unions and employers’ associations. It is actually a curious use of the term “social”, as it refers in essence to an “economic” identity of people.

b- In what?

To participate in what? There are quite a lot of possibilities: the public debate in general or specific debates on particular policy issues; agenda setting for development of collective public policy; policy advice; policy formulation; decision-making on policy, norm setting, and on the political rules of the game itself (such as a or the constitution), policy implementation and enforcement (think of laymen judges and juries), policy feedback, policy evaluation, accountability of policy makers.

Furthermore, the policies on which “participants” are to give opinions, advice, decide, or which they are to help to enforce, can differ greatly. Legal norms – a common output of policy – can concern a great range of citizens’ behaviour, varying from murder or discrimination to putting out the garbage some hours too early on the street. The same holds for public goods that the collectivity should provide – from armies to protect us from foreign enemies to a traffic light on the corner of your street. And it holds for the decisions how much and which taxes to impose on us all to finance these public goods, including the enforcement of which legal norms.

The terms “participatory democracy” or “social dialogue” do not specify any of these. They could refer to social participation in and/or dialogue on any or all of these activities. Greater specification would not be superfluous; though of course it should be realised that keeping it vague is often a strategy to mask differences in opinion on these matters.

c- How? Through which channels?

Who participates, and in what, has consequences for how. A small select public could directly participate, as in local democracy, still possible on the town square in Appenzell or under the New England apple tree. Larger bodies of the public, like the 450 million or so European citizens, would be impossible to fit on the town square or under the apple tree. And even if it were possible, it would produce a horrendous cacophony. Such large groups would require different channels for participation.

It could be argued that modern technology provides new, even revolutionary, opportunities for mass participation, no longer limited by the constraints of public space of the square, the street, or the space under the tree: the virtual "town square" "on the internet. It has no physical space limits. But it has other ones, also characteristic of all public spaces: lack of attention on the part of the listeners. Who could grasp at once all the interests, opinions and ideas of 450 million internet bloggers? They all scream for attention, but the would-be reader has limited attention capacity, and is confronted with information overload, resulting in an experience of cacophony.

It should be noticed though that a limited number of citizens in public spaces can have a significant impact. 30 000 plus demonstrators – who still fit on an, albeit large – town square – against a reform of welfare state provisions, or against a government in general, can be a serious challenge to those in power, as the Dutch experienced in 1982 and the Ukrainians in 2004. Most major revolutions in history – the American in 1776, the French in 1789, the Russian in 1917, the East German in 1989, the Ukrainian in 2004 – were ignited by mass meetings – though of still limited sizes of masses – in city squares. Demonstrations and riots of "masses" of rather limited size have turned out to be able to put governments under pressure, the more so when they are magnified by the world press (e.g. also the recent riots in the French banlieues).

Participation of very large groups in policy-making requires instruments of aggregation, filtering, selection, and redefinition of the enormous diversity of interests, opinions, beliefs and ideas to a limited number of common denominators.

One way of doing so is by simplifying the policy issues, as is done with referenda, which we call "direct democracy", because every citizen can participate, though only give his opinion on a very limited number of options: for or against the question, the proposal, the constitution. The problem is that most policy issues are more complicated than seems to be at first hand and have many different characteristics and sides which are difficult to do justice to in a single digital decision; and they incur many different costs and benefits, which are difficult to balance in such a decision. The issue of the European Constitution is a

good example. It is difficult to do justice to such a detailed document of several hundreds of articles and pages in a digital referendum. One could be for or against for a great many different reasons. Apart from the text itself, that few will have studied, there is the legitimacy of the defenders at issue, the European Commission or the national governments. However, the referendum does not provide opportunities to specify this. Hence one sees after the referendum on this European Constitution all sorts of politicians and "experts" engaging in hermeneutics of the vote, which amounts to not much more than speculation. Not surprisingly, the arguments listed fit their own policy preferences quite well i.e. a referendum allows for manipulation of the vote.

If one does not want to follow this road of simplification, the alternative is to use some instruments of aggregation, filtering, and selection of the enormous variety of interests, opinions, and beliefs to one decision-making centre. Usually this consists of a series of staged aggregations of interests through what we call "intermediary organisations", intermediary, that is, between the citizen and the policy makers. Tried and tested instruments of such "indirect democracy" have been:

(1) parliaments, political parties, and periodic elections of their representatives for parliament, the traditional intermediaries and filters in representative democracy as we know it today.

(2) a territorial decentralisation of decision-making levels, as happens with federalism: regulation at lower levels and filtering from lower levels to higher ones: from neighbourhood to municipality, county, region/province/state/land, national, EU, and global level. The lower levels decide what to regulate at their own level; and what should be passed on to higher levels for more effective problem solving; alternatively, the higher levels of aggregation decide what they should regulate and what should be delegated/decentralised to lower levels, either for greater effectiveness or greater legitimacy.

(3) a functional decentralisation of decision-making levels, with lower level statutory organizations or associations (with a legal status similar to that of municipalities), as exist in some countries for health care, economic governance or hydraulics.

(4) the judiciary, in particular the system of administrative courts, allowing citizens, and private and public interest associations to challenge individual government decisions, and in the process voice their opinions and influence government policy.

(5) Charismatic political leaders. They owe their authority – and hence indirectly their access to the media – to formal state institutions, but they add to aggregation by formulating and defending "collective interests" with which citizens can identify.

In addition to these formal filtering institutions, often listed in constitutions, there exists a variety of less formal ones:

(6) the step-by-step aggregation through the channels of – usually single issue – associations to peak associations to advisory councils (often socio-economic) to the government. These associations differ from political parties in that they represent one of many different (single) interests of citizens in a specific role: as worker, employer, consumer, breather of clean air, churchgoer, gun toter or football fan. Examples are guilds, chambers, trade unions, trade associations, consumer associations, housing associations, associations representing public interests varying from environment to more room for cars or guns, charitable organisations, sports clubs, etc. Furthermore, they differ from political parties in that they represent their interests not by fielding candidates for popular elections but by lobbying policy makers (see on associational democracy also Hirst 1994 and Cohen and Rogers 1995).

(7) the old media (whose autonomy is usually constitutionally guaranteed): newspapers, magazines, radio, TV, etc., which allow not only journalists but often readers to express their opinions.

(8) the new media: internet, chatrooms, bloggers; with Google and similar search engines as filters and organisers of information.

(9) Selection by “the street”: The limited size of physical public space and its visibility is in a way also a selection method. It organises the interests of a selection of the population in streets, squares, or football stadiums as if the selection was representative of the whole population. Media coverage highlights and amplifies its influence.

(10) Public opinion polls. They are a private and voluntary variation of referenda, providing ever more summary information to policy makers on the popularity of their policy initiatives and themselves as well.

(11) Individual experts (e.g. economists, lawyers, medical experts, graduates of elite universities) and informal leaders, sometimes informally organized in “epistemic communities”, who formulate policy measures and/or provide intellectual leadership with which citizens can identify, and around whom they can rally.

These different channels exist furthermore in different forms and varieties. The formal channel of parties, elections and parliament differ depending on the electoral system: majoritarian first-past-the-post or proportional representation. There are different degrees of federal decentralisation and forms of federalism: congruent or non-congruent, cooperative or competitive. Associational systems can be pluralist or corporatist. And the media can be publicly owned and/or financed, or commercially operated. Ownership can be concentrated or diffuse. This has consequences for the ease with which – and the price for which – citizens can access such media.

All such characteristics will affect the manner in which these channels are effective, efficient, and consequently legitimate channels for “participatory democracy”.

The different channels for "participatory democracy" are functional alternatives for each other, but have their different advantages and disadvantages of costs and benefits. Most of them have been tried in history. And different countries have different experiences with them. As a result, the existence and legitimacy of these different alternative institutions for interest and opinion aggregation differ between European countries. This effectiveness and legitimacy affects of course the cost and benefit balance, and that again in turn effectiveness and legitimacy.

Switzerland has a long and good experience with "participation of all" in what we call direct democracy, either on the town square of Appenzell or in a national referendum.

Federalism has been tried by quite a number of countries, both large (Germany) and small (Switzerland), and it is increasing in popularity. Several countries have decentralised their polity in recent decades (Spain, Italy, France, the UK).

Given the initiators of this conference – the European Economic and Social Committee and the Austrian Chambers of Labour and of Industry – I will now focus on that particular system of channels for "participatory democracy" of which they themselves form part: systems of interest associations as channels for "participatory democracy".

2. A Solution for the Lamented Democratic Deficit in Europe?

The interest in "participatory democracy" in EU circles must stem from the often lamented "democratic deficit" in Europe. Extra channels for public participation in European policy-making seem to be considered necessary. And the negative votes on the European Constitution in some Member States can indeed be considered votes of no confidence of the people in European institutions, processes, and/or politicians. My own negative vote in the Dutch referendum was at least motivated by a deep distrust of the process of European integration which seems to be driven less by explicit political choice than by an almost autonomous process of expansion of European statutory and case law, building on fixed principles as the need for a "level playing field" on integrated European markets, robbing both national and supra-national governments of much influence over the process. I called it in another paper the "bicycle, steamroller, and flywheel theory" of European integration.

Can associative democracy, using the channels of interest associations, be a solution? After all, it has a long and successful history in a number of European countries. Can it bridge the gap between European citizens and their political institutions and politicians at EU-level?

It might, and we are trying, for example with the European Economic and Social Committee. But I see five possible problems that I will shortly discuss:

(1) The uneven existence, development, effectiveness, popularity, and legitimacy of associational democracy across Europe.

(2) Related to this first problem: how representative are various associations for those parts of the European/national populations that they profess to represent?

(3) Is there not a problem of too much particularism, too much single-issue orientation, to the detriment of the overall picture of the broad public interest?

(4) Is there no looming danger of too much professionalisation of these associations? In the sense that they less and less represent ordinary citizens and more and more the interests of the expert associational elites that govern those associations or are employed by them?

(5) Will what works at "city" level (and in small nation-states) also work at the much larger EU level? Is therefore the distance between citizens and the political EU elite not too great?

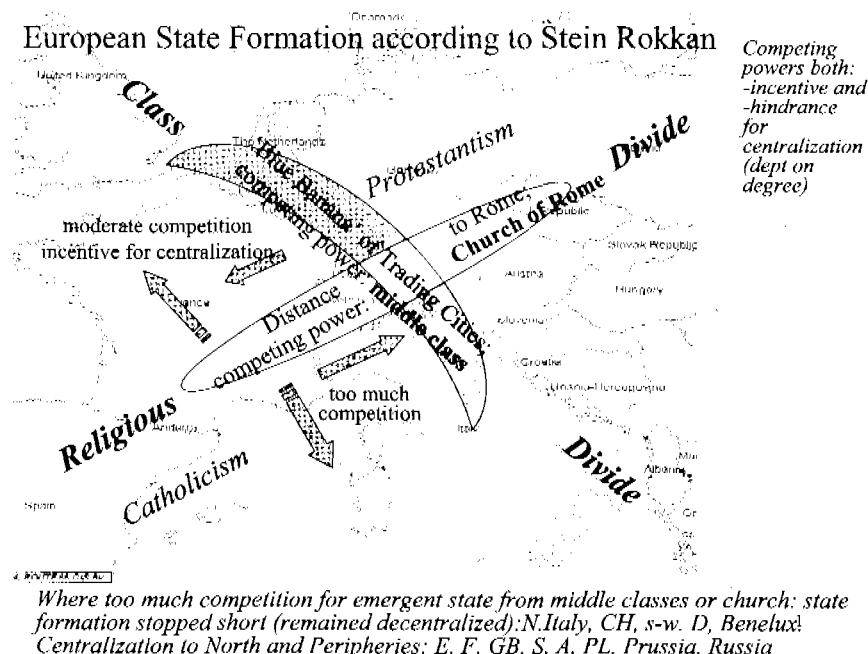
3. A Major Problem: Uneven Associational Traditions across European History

Franz Traxler has, in another presentation at this conference, focused on the costs versus benefits of associational democracy. Costs and benefits, and hence their balance, are affected by their performance and reputation. Their effectiveness and efficiency depends first of all on the governing capacity of associations: their capacity to aggregate and (re)formulate interests, to effectively self-regulate their sector of society, and their capacity to influence public policy. This is also affected by their legitimacy, by the trust of citizens in them, and this legitimacy in turn affects again their governability. Capacity and legitimacy can reinforce each other, but a negative spiral is also possible. Less effectiveness, leading to less public trust in them, as a result even less effectiveness, and so on. History has provided different European countries with different spirals: either positive or negative reinforcement. Given these different historical experiences, the popularity of associative democracy as participatory democracy differs substantially within Europe.

Northern and central continental European countries (Scandinavia, the Netherlands, Germany, Austria) have a rich experience with interest intermediation through "corpora", "bodies" or associations of economic actors. Many can trace their origins to medieval guilds. European local economies, from Scotland to Hungary, and from Stockholm to Florence, were in those days governed by associations of economic actors, which also performed non-economic public tasks. Thus the Hungarian association of fishermen had in the 13th century the task of protecting a part of the city wall of Buda, now called the Fisherman's Bastion (as our Hungarian conference participant mentioned).

Associations as organisational expressions of civil society developed most strongly in those parts of Europe where trade led to an early rise of a middle class of merchants, next to and in rivalry with the existing estates of nobility and clergy, who owed their existence, prosperity and power to monopolies over, respectively, access to agricultural land and access to the hereafter. This was along major trading routes, rivers such as the Rhine, the Danube, the Volga, and around smaller seas like the Mediterranean, the North Sea and the Baltic. Eventually the strongest concentration of trading cities developed in a belt from central England via Belgium and the Netherlands, south-western Germany, Switzerland and northern Italy to central Italy, connecting the North Sea and Baltic with the Mediterranean. This is still the most densely populated part of Europe, radiating so much light that at night the occasional astronaut can perceive it as a "blue banana". From the late Middle Ages onwards associations regulated economic and political life here. The "blue banana" is, by the way, one of the dimensions of state formation that the famous Norwegian political scientist Stein Rokkan (e.g. 1975) distinguished to explain and understand European state formation and social cleavages, resulting in different political institutions and political parties (see figure 1).

Figure 1:



The other dimension, perpendicular to the city belt, is the distance to Rome: the influence and competition of the dominant Roman Catholic Church and the (legal) heritage of the Roman Empire. The closer to Rome, the more emerging states had to confront the competition with the power of the Pope. About half-way between Rome and Scandinavia is more or less the dividing line between Catholic and Protestant territories (actually fixed in the 1648 Treaty of Westphalia), if we omit special cases like Poland and Ireland (where Catholicism provided the identity to distinguish oneself from the dominant Protestant powers of Prussia and Britain).

Guilds and cooperatives provided regulations and other collective goods (such as training) for their economic sectors, citizens' militias defended the city walls, charitable organisations provided rudimentary welfare programs, and in the Netherlands associations organised the defence against flooding from the sea or the rivers. All these organisations were also forms of political interest aggregation and participation (even before there was real democracy), and they were important recruitment channels for political leaders. (In the Netherlands that is still the case. Many post-war prime ministers have been former leaders of trade unions or employers' associations).

The power of these economic and political organisations of the middle class stopped short the centralisation of political power in the process of state formation, at least where strong centralising forces remained absent because of a lack of foreign threats and/or stable borders. Hence we still see in this part of Europe some small states (Belgium, Luxembourg, Switzerland) and/or federally decentralised countries (Germany, Switzerland, Belgium, Italy in part).

To the left and right of this central belt of trading cities the nobility was less challenged by the rising middle classes in merchant cities (Tilly 1992). Here the economy retained its base in agriculture, enhancing the power of the nobility. This facilitated centralisation of political power into (near) absolutist states. Thus from Russia, Poland, Prussia, and Austria to France, Spain and England political power became more centralised and left less "public regulatory space" for private associations.

This difference persists to this very day, even after the changes that in particular the French Revolution and Napoleon brought (such as a ban on guilds and political centralisation in the Netherlands).

In northern and central Europe this tradition was continued and/or reinvigorated at the end of the 19th/early 20th century to contain class conflict. Where there was less of a historic tradition, central rulers tried to create top-down associational structures and self-governance in order to appease the demands for participation by the rising new classes following the Industrial Revolution. This attempt was most successful in Austria. The top-down creation of associations is still visible there in

the extensive public tasks and powers that associations like the Chambers of Labour, of Industry, of Artisans, and of Agriculture have. Here the political rulers in the past reinforced the position of associations as intermediary channels in "participatory democracy" by providing them with a status in public law and statutory duties and privileges (compulsory membership, authority to tax and regulate the sector). The Prussians – i.e. the Second German Empire and the Third Reich – tried to do the same. The Nazis actually made membership of chambers and guilds ("Innungen") compulsory in 1934, but it was precisely this that reduced their legitimacy somewhat. However, they still exist to this day.

In France and the countries occupied by the French revolutionary armies, the guilds were abolished around 1800. No "corps intermédiaires" should stand between the citizen and the state, as the experience of the ancien régime was that such corpora distributed privileges and went counter to the revolutionary value of formal equality before the law. Here, reinstatement at the end of the 19th century was more difficult and private interest associations are still considered as mouth-pieces of particularistic interests, lacking legitimacy because they pose a threat to the "public interest". Unlike in the Netherlands and Switzerland, where Napoleon also abolished the guilds, there was no real strong revival in the late 19th century. French trade unions are still comparatively weak, notwithstanding the "noise" they occasionally make with strikes and on the streets. They lack members (very low density ratios), are organisationally fragmented, and do not have much influence on government.

Other large centralised countries on the periphery of Europe (Spain, Britain, Poland) had for various reasons their own particular histories of state formation and associational governance. But what they do have in common is a relative weakly developed system of interest associations, and/or only limited involvement of any such associations in public governance.

The different historical experiences as regards associations are reflected in recent data of trust of citizens in associations and membership of such associations, as depicted in table 1.

Table 1: Differential Popularity of Associations

TRUST in:	DK	NL	GB	D	A	B	F	I	E
Trade Unions	51	62	41	37		39	36	30	
Charity Associations	64	74	69	53		51	67	62	
MEMBERSHIP of									
At least 1 Associations	84	79	54	52	52	47	40	33	28
Union/Polit.Party	52	19	11	9	11	8	4	4	3
Consumer Associations	5	11	1	1	1	1	1	1	1
Environmental Associations	15	25	9	7	10	4	3	2	1
Human Rights Associations	5	5	2	1	3	3	2	2	2
Sports Club	37	36	19	28	19	19	18	10	10
Hobby Club	18	16	12	11	10	4	2	1	0

Source: Sociaal Cultureel Planbureau (2001) Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa, The Hague, Staatsuitgeverij

These varying historical experiences imply that citizens in different European Member States have different perceptions as to the usefulness of associations as an intermediary in their participation in public policy, in general in their own country, and hence also in Europe.

Given these different historical experiences, it will probably not be easy to agree EU-wide on a major role of associations in "participatory democracy". Thus it should come as no surprise that, for example, the French members of the European Economic and Social Committee prefer to speak of "participatory democracy" and "civil dialogue" as opposed to "associative democracy" and "social dialogue" and that also the British are more sceptical about associational democracy, whilst the Austrians, Dutch and Germans seem to evangelise over it.

4. Some Other Problems

The prospects for associational democracy are furthermore challenged by a number of other trends. I will go over these shortly.

First, the old question of how representative associations are for their domain and for the citizenry in general is acquiring new urgency, due to recent changes in associability of European citizens. Across the board there is a decline in membership and density ratios of traditional "economic" interest associations, in particular the trade unions; and an increase in membership of public interest associations (for the environment or human rights). This is already challenging the representativeness of such economic associations, a point particularly relevant for

the European Economic and Social Committee, where such economic organizations have a near monopoly.

In part the problem is caused by the familiar problems of collective action that voluntary interest associations experience (Olson 1965). They often produce public goods from which all relevant citizens profit. Higher wages, job protection, and safer working conditions usually also benefit workers that are not members of associations. If they can benefit for free, why should they make sacrifices (dues, abiding by association rules) for it? One tried and tested solution to this threat of "freeloading" undercutting associations has been compulsory membership, either through contracts with employers (closed shop agreements) or through statutory support from government, making association membership compulsory, as with the Austrian and German Chambers and the Dutch statutory trade associations.

But increasingly these solutions are being perceived as questionable. Is compulsory membership reconcilable with the constitutionally guaranteed – perhaps some day also in a European constitution – freedom of association? Defenders of compulsory membership could counter by saying that "membership of the state" and "payment of taxes for public goods" is also not voluntary. So what would be wrong in considering compulsory associations as "functionally defined "municipalities"? Could states in addition to territorially defined subunits as building blocks, not also have functionally defined building blocks? And if nation-states can have these, why not the EU?

A second problem is posed by the historical trend towards professionalisation of associational government. The essence of associational democracy is self-organisation and representation, i.e. the involvement of citizens as volunteers. How otherwise could associations function as channels for participation by citizens? This characteristic is being endangered by the long-term trend whereby such original bottom-up self-organisations become professionalised and gradually ruled by an associational expert elite. There is a trade-off here. Professionalisation could increase effectiveness and efficiency, but at the cost of member-participation. Additional problems have turned out to be: lack of transparency in associational decision-making and associational interest aggregation and representation; and favouritism, nepotism and corruption, in the absence of checks and balances on the power of the associational elite. Some solutions to this "tragedy" could be: mandatory periodic associational elections with more than one candidate for positions, or mandatory lay representatives and governors, following, for example, the jury model in courts. But in the end one should perhaps realise that the development of a governance elite cannot be avoided. It also happens in politics in general. What is important is that this elite remains relatively open and flexible, with easy entry and exit.

A third problem with democratic participation through associations is the single-issue character of most of them. They do not have to balance a variety of interests and policy measures, and hence can behave "irresponsibly" by concentrating on one specific interest, to the detriment of others. This has been a classic cause for distrust of associations: they do not and will not care for some "general public interest". Some societal groups will find it easier to form powerful organisations, will hence be privileged, and may exert disproportionate influence, thus biasing public policies towards their particularistic interest. It is the classic concern over political lobbies. Many Americans, following the "economic theory of regulation" (e.g. Stigler 1971), distrust for that reason even any public policy and public regulation. It cannot be but such regulation will have been influenced by some groups with a particularly strong interest in that policy, and with particularly strong associational resources to exert pressure. Given the prevalence of associations, no regulation can be trusted to be unbiased to specific interests.

Various solutions to this problem have been developed in history. One is the gradual development of large comprehensive (peak) associations, which have to be concerned with the various interests of a great diversity of members, and which also cannot easily externalise the costs of their policies and lobbies to outsiders, as, because of their comprehensiveness, there are not so many outsiders. Another solution has been for the state to invite such particularistic interest associations to take up seats on councils or advisory boards. The incentive is the possible opportunity to have contact with public policy-makers and to exert influence. The counter side is that governments have invited many different, including opposing, interests onto such councils, and each one of them will find themselves confronted with other interests, against whom they will have to defend their own. The resulting exchange of visions, concerns, arguments, etc. should moderate extreme particularistic positions, and facilitate gravitation towards some broadly shared consensus or compromise over what the public interest should be. This idea lies also at the basis of the European Economic and Social Committee: a forum where different single-interest organisations meet and are forced to confront and exchange with other interests.

A final problem is the question as to whether positive experiences at some level of aggregation will also work at other levels of aggregation. Can and will what has worked at some local and national (usually small-country) levels – associative democracy – also work at European level? Under what conditions could it become a solution for the supposed European democratic deficit? I will end with some suggestions – more questions than statements – which could strengthen the position of associations as channels for democratic participation in Europe:

- formal recognition of associative democracy in a future EU constitution?
- allow for and facilitate the development of more comprehensive (EU-wide?) associations, e.g. by giving such associations privileged or even monopolistic recognition and access to EU policy-making decisions, or by giving them some exclusive tasks, rights and authorities, in the self-regulation and/or enforcement of their industries. This has been a successful government strategy in some countries;
- increase of representativeness, e.g. by allowing compulsory membership;
- this could require a less stringent EU competition policy. Competition authorities have a tendency to view many activities of economic interest associations as "restraints of trade". If the EU wants a viable associative democracy as a form of participatory democracy, it should leave some room for activities of socio-economic associations within its competition policy by balancing the costs of restraint of trade with benefits of associational involvement and commitment to EU public policy.

The alternative would be the American example. There, strict anti-trust legislation has since the 1890s limited economic interest associations in their development. They are not nearly as comprehensive and involved in sectoral self-regulation and/or cooperation with state regulation as in some European countries. The result has been a pluralist associational system with associations unabashedly stressing their own particularistic interests.

The European Commission recently voiced concerns over the Brussels lobby circuit. This is as yet more akin to American pluralism than European corporatism (Streeck 1992). In such a pluralist lobby circuit the possible problems of associative democracy addressed in this paper – lack of representativeness, expert rule, lack of transparency, favouritism, uncontrolled power – are likely to be greater than in associational systems that could develop more freely if they were less hindered by competition policy.

Literature

- Cohen, Joshua, and Joel Rogers (eds) (1995) *Associations and Democracy*. The Real Utopias Project, London and New York: Verso Publisher
- Hirst, Paul (1994) *Associative Democracy*. New Forms of Economic and Social Governance, Cambridge: Polity Press
- Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action*. Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge: Harvard University Press.

- Rokkan, Stein (1975) "Dimensions of State Formation and Nation Building: a Possible Paradigm for Research on Variations within Europe", in Charles Tilly (ed.) *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press., pp. 562-600
- Streeck, Wolfgang (1992) "From National Corporatism to Transnational Pluralism: European Interest Politics and the Single market", in Tiziano Treu (ed.) *Participation in Public Policy-Making. The Role of Trade Unions and Employers' Associations*, Berlin and New York (De Gruyter), pp. 97-126
- Sociaal Cultureel Planbureau (2001) *Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa*, The Hague: Staatsuitgeverij
- Stigler, George J. (1971) "The theory of economic regulation", *Bell Journal of Economics and Management*, The RAND Corporation, vol 2(1), pp. 3-21
- Charles Tilly (1993) *Coercion, Capital, and European States. AD 990-1992*, Cambridge Mass. and Oxford: Blackwell

PERFORMANCE DIFFERENCES IN EUROPE: SOME HYPOTHESES ON THE ROLE OF INSTITUTIONS

1. Objective and outline

Low growth in Europe and persistently high unemployment have raised the question whether it was the specific features of the European Social Model which have led to these disappointing results. This paper defines the characteristics of the European Socio-Economic Model, and the differences between submodels in different European countries (following Aiginger, Guger, 2006A, B). It then outlines which specific characteristics of the Nordic model and which changes and strategies have made these countries more successful over the past ten to fifteen years – after several crises in the seventies and eighties and even the first half of the nineties. Specifically, we look at the role of institutions in making the countries better able to cope with change. The paper is structured as follows: the following section defines the European Socio-Economic Model and its variants. Then we compare the performance of the model types in the long and in the short term. Section 4 delineates the strategy of the successful European countries. We then analyse the differences in the ability of the Scandinavian countries and the continental countries to adapt to changes and the role that strong inclusive institutions might play in this context. Section 6 summarises.

2. The European model: its variants and performance

We pragmatically define the European Socio-Economic Model in terms of responsibility, regulation and redistribution (see also Aiginger, Guger, 2006A, B):

- Responsibility: a rather broad responsibility of society exists for the welfare of individuals, sheltering them against poverty, and providing support in case of illness, disability, unemployment and old age; society actively promotes and often provides education and health. It supports families (either through transfers or by the provision of care and housing facilities);
- Regulation: labour relations are institutionalised; they are based on social dialogue, labour laws and collective agreements. The business relations are rather regulated and are partly shaped by social partners (at branch and firm levels). Administrative and economic regulation for product markets exists. Business start-ups depend on permits and partly on the qualifications of owners or managers.

- Redistribution: transfers, financial support and social services are open to all groups; differences in incomes are limited by redistributive financial transfers, taxation, taxes on property and on bequests.

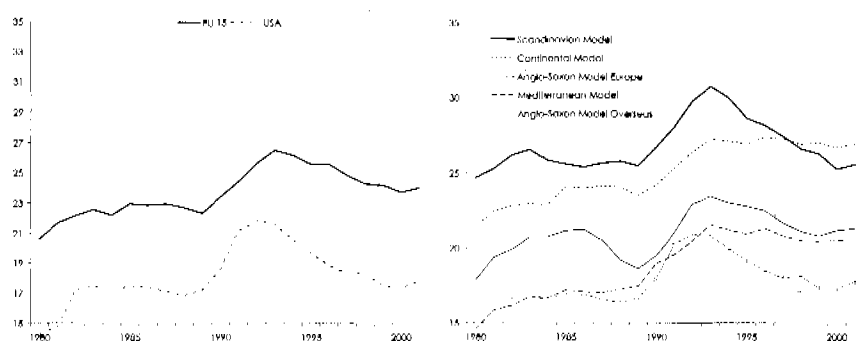
These three basic characteristics reflect the fact that the European Model is more than just a social model in the narrow sense. Indeed, it also influences production, employment and productivity and thus growth and competitiveness and all other objectives of economic policy. Furthermore, the European Model influences social relationships, cultural institutions and behaviour, learning, and the creation and diffusion of knowledge. Finally, and this is specifically relevant to this paper, it defines the ability to cope with external shocks and changes like globalisation. We therefore prefer to speak about a European Socio-Economic Model rather than merely a social model.

The Socio-Economic Model of Europe may look rather homogenous from the outside, but there are many important differences across countries. It is standard practise to distinguish between a Scandinavian Model (often called the Nordic Model), a Continental Model (also known as the Corporatist Model and sometimes as the Rhineland Model) and a liberal model applicable to countries with less market interference, low transfers and underdeveloped public safety nets (the Anglo-Saxon Model). The "Anglo-Saxon Model" typically aims at a lower degree of intervention in general, but then targets assistance to the poor people ("means-tested approach"). We furthermore ascribe the name "Mediterranean Model" to the southern European countries, in which a still low level of expenditure is combined with existing family networks. A fifth model, not yet elaborated, may emerge in the future, consisting of the new member countries (former socialist countries). Several social institutions have been founded after the transition only; they lack the financial means for a comprehensive welfare system and the determination to catch up with the old member countries. We will therefore call this fifth model the "Catching-up Model". Outside Europe, the US Model has lower levels of social expenditures and regulation, thus sharing characteristics with the liberal model in Europe. We therefore group Canada, Australia, and New Zealand into the "Anglo-Saxon Overseas Model". Japan, as well as the other industrialised Asian economies, remains an outsider to this discussion.

The Scandinavian Model is the most comprehensive, with a high degree of emphasis on redistribution; social benefits are financed by taxes. The Nordic Model relies on institutions working closely together with the government. Trade unions are strongly involved in the administration of unemployment insurance and training, and the model is characterised by an active labour market policy and high employment

rates. The Continental Model emphasises employment and wages as the basis of social transfers. Transfers are financed through the contributions of employers and employees. Social partners play an important role in industrial relations, and wage bargaining is centralised. Redistribution and the inclusion of outsiders are not high on the agenda. The Anglo-Saxon Model emphasises the responsibility of individuals for themselves, its labour market is not regulated and its competition policy is rather ambitious. Social transfers are smaller than in the other models, more targeted and means-tested. Labour relations are decentralised, and bargaining takes place primarily at the level of the firm. In the Mediterranean countries, social transfers are small; families still play a significant role in the provision of security and shelter. Trade unions and employer representatives are important to the rather centralised bargaining process for wages and work conditions. Employment rates, in particular those of women, are low.

Figure 1: Social expenditures as a percentage of GDP



Source: OECD; sub aggregates and EU-15: weighted average over countries.

The Scandinavian Model is practised in five countries, namely the three countries with the best (overall) performances over the past 15 years (Denmark, Finland and Sweden; they are called the top 3 countries in Aiginger, 2004) plus Norway and the Netherlands. The inclusion of the Netherlands in this group is the most contentious choice, because the Dutch model is less ambitious, redistributes less and places less emphasis on gender equality (at least up to the nineties)⁵. We pool five countries in the Continental Model – France, Germany and Italy, which are the three big continental countries, plus Belgium and Austria, two high-growth countries with top positions in per capita GDP⁶. It is striking

⁵ Some authors classify the Netherlands as a member of the Continental Model group.

⁶ It is interesting that at least four of the six founding members of the EU belong to this group. The Netherlands is on the borderline between the Continental and the Scandinavian Models, and Luxembourg is between the Continental and the Anglo-Saxon Models.

that the Social Model typology groups Germany and France together into one group. When analysed in terms of intervention (high in France, low in Germany), mode of industrial policy (sectoral in France, horizontal in Germany) or the importance of nationalisation and competition policy (with France favouring national champions, while in Germany competition policy is similar to a holy grail), these two countries would be ascribed to different policy approaches. But the literature is undivided when it comes to the inclusion of France and Germany into the same group of "Social Models". There is a certain amount of disagreement as to whether Italy fits better into this group or into the Mediterranean group. Since we have delegated Italy to the Continental group, the Mediterranean Model comprises Spain, Portugal and Greece. The Anglo-Saxon Model is championed in Europe by the United Kingdom. As far as the low degree of regulation and the social system are concerned, Ireland exhibits a certain degree of similarity to the United Kingdom, but policy interventions have been intense, as is typical of a catching-up country: high shares of inward FDI, low taxes for business, and a regional policy supporting small and medium-sized firms. In Europe, these strategies are now the paradigm for catching-up economies. Outside Europe, we group Canada, the USA, New Zealand and Australia together, under the heading "Anglo-Saxon Model Overseas".

Table 1:

Performance: Short and long-term growth of GDP

	1960/1990 Annual growth in %	1990/2005	Unemployment rate		Employment rate	
			1990	2005	1990	2005
<i>Scandinavian Model</i>	3.3	2.3	4.7	5.6	73.3	74.2
Denmark	2.7	2.2	7.2	4.6	76.4	77.2
Finland	3.9	2.0	3.2	8.4	73.9	68.6
Netherlands	3.4	2.2	5.8	5.1	64.9	73.6
Sweden	2.9	2.0	1.7	6.8	83.0	73.7
Norway	3.9	3.2	5.2	4.0	74.8	77.7
<i>Continental Model</i>	3.5	1.7	7.3	8.9	64.1	66.2
Germany	3.2	1.7	6.2	9.5	69.6	70.0
France	3.8	1.9	8.5	9.6	61.2	63.8
Italy	3.9	1.3	8.9	7.7	57.4	62.0
Belgium	3.4	1.9	6.6	8.0	58.3	61.8
Austria	3.5	2.2	3.1	5.2	74.6	74.8
<i>Anglo-Saxon Model Europe</i>	2.6	2.7	7.3	4.6	70.7	71.9
Ireland	4.1	6.5	13.4	4.3	54.6	68.6
United Kingdom	2.5	2.4	6.9	4.6	71.8	72.1
<i>Mediterranean Model</i>	4.6	2.8	11.0	9.1	55.7	63.6
Greece	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
Spain	4.6	2.9	13.1	9.2	53.2	64.1
<i>Anglo-Saxon Model Overseas</i>	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
Canada	4.0	2.8	8.1	6.8	71.2	74.1
Australia	3.8	3.5	7.0	5.2	69.2	72.1
New Zealand	2.4	3.2	7.8	4.0	53.7	59.6
<i>EU 15</i>	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
<i>Catching-up Modell</i>	.	2.5	.	7.5	.	61.2
Czech Republic	.	1.3	.	7.9	.	65.4
Hungary	.	3.9	.	7.0	.	56.2
EU 15/USA	0.96	0.65	1.36	1.55	0.89	0.92

Source: Eurostat (AMECO); sub-aggregates: weighted average over countries; EU-15 reported.

3. Surprising similarity in the long term and even more surprising differences in the short term

Looking at economic performance in the long term, there are surprisingly few differences between the European submodels and there is no significant difference in economic growth between the US and the EU-15. If anything, the Mediterranean countries achieved a slightly higher growth (which is interpreted as a catching-up process), and the European Anglo-Saxon countries suffered from the plights first of Old

Labour and then of the Iron Lady, Margaret Thatcher. The interesting divide has occurred since the nineties, whether measured from 1990 to 2005 or from 1995 to 2005 (or extended to 2006). Europe's growth trails that of the US, and more surprisingly, the continental countries, France, Germany and Italy are lagging behind most of all. In contrast, the Scandinavian countries reached an average growth rate of 2.6% and the Anglo-Saxon countries in Europe enjoyed growth very near to that of the US. The greatest surprise in our view is the recovery of the Scandinavian model. This is the most comprehensive social model, with the largest share of taxes and government in GDP. This invalidates the usual foregone conclusion that Europe's growth problem originates in the high cost of its social system⁷.

If we extend the performance evaluation to other indicators than economic growth, the difference becomes even greater. Unemployment is much lower, and the employment rate is higher in the Scandinavian model, specifically if compared to the continental model. The fiscal balance shows a surplus in the Scandinavian countries, while the continental countries and the Anglo-Saxon model in Europe as well as in the US run up deficits.

4. Carving out five strategy elements

If we look at the economic policy of the successful Scandinavian countries over the past ten to fifteen years, the success strategy rests on five pillars.

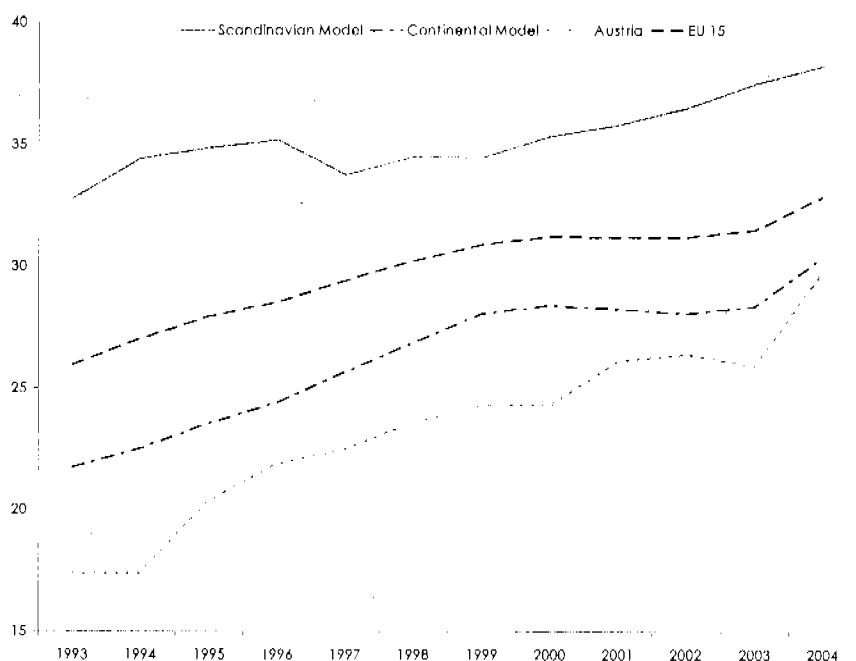
Pillar 1: Managed and balanced flexibility

Many economists stress the importance of flexibility for firms. Firms which can hire and fire can adjust production to demand. Reducing regulation and specifically labour regulation is high on the agenda of many liberal or neo-liberal economic think tanks. But it is not this notion of flexibility which has been pushed recently in the Scandinavian countries. The flexibility of firms is supplemented and even enabled by security for individual persons. Those losing their jobs are either offered new ones or a retraining program. Replacement ratios (unemployment benefit in relation to wages) are high, specifically for low incomes. Part-time work and temporary contracts are rather common, and connected with social benefits and individual choices. The share of male employ-

⁷ The second surprise is that the two extreme models have proved better than the medium model (the continental model). However, it is not clear whether the recovery of the Anglo-Saxon countries has become permanent, or is a reflection of poor growth in the decades before, or whether it will last if the budget deficit e.g. in the United Kingdom is trimmed and if external finance into Ireland fades out.

ees in flexible contracts is much larger than in continental countries. Reduction of work time is often voluntary and reversible and adjusted to personal choices. Thus it is flexibility for firms and persons, embedded in a system of security, skills upgrading, and choice and gender equality, which characterises the model. And the decision about the specific work time and income does not only depend on the needs of the market, but also on the preferences of individuals. Government interferes a little bit in the rules (e.g. making pro rata entitlements obligatory) and guarantees a balance between firms and employees. This new type of flexibility – different from the liberal notion of hiring and firing from a large pool of low-qualified labour (the Marxian “reserve army”) – is sometimes called flexicurity. I prefer to call it “managed and balanced flexibility”.

Figure 2: Flexible contracts: Share of part-time plus fixed-term contracts

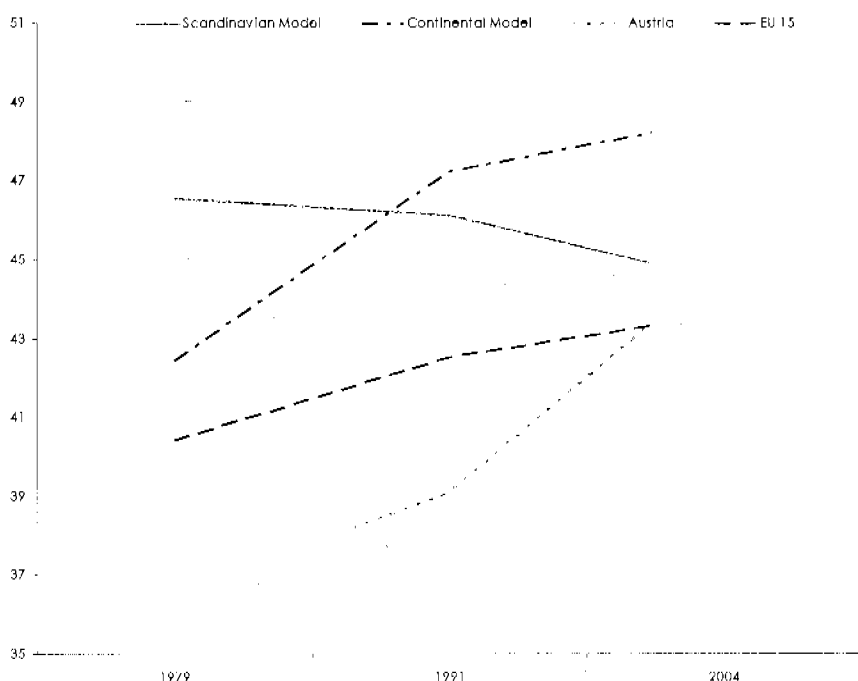


Pillar 2: Work pays and training is an obligation

Economies, specifically those under the stress of rapid change, offer jobs with varying wages and individuals have different capabilities. Government tries to limit income differences by offering either subsidies or tax credits to those earning low wages. Then it is always better to work than to rely on subsistence payments. Wages are held high in

the short run by tax credits or subsidies, and people in this situation are trained on and off the job. The tax wedge is low, increasing the incentive to work for the employee and to hire for firms. Despite higher taxes in general, tax wedges in the Scandinavian countries are now lower than in the continental economies. Business taxes are relatively low: wealth and energy are taxed in the Nordic countries. Mobility in re-training is an obligation, by means of financial instruments but also by pressure of efficient labour market institutions and trust.

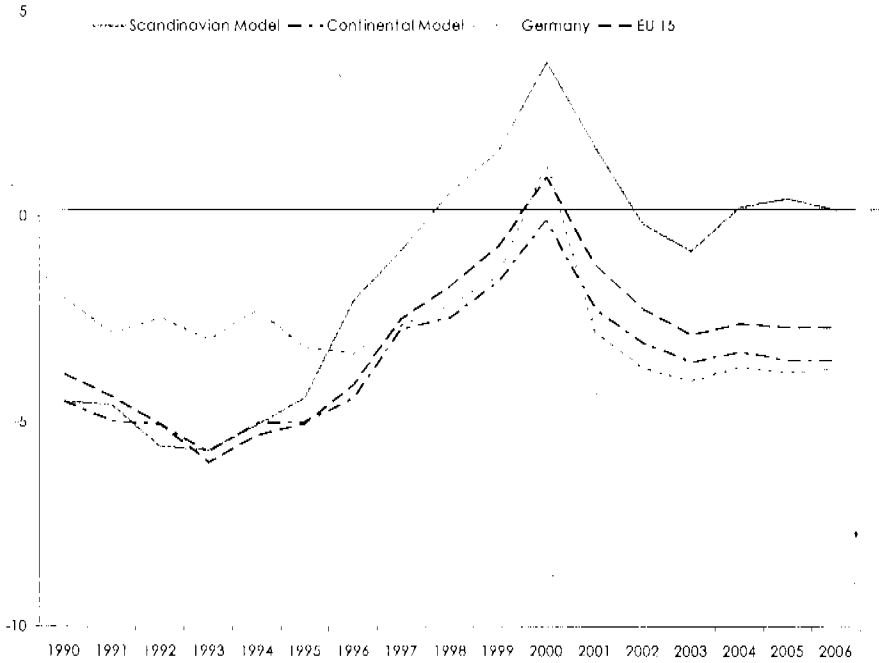
Figure 3: Tax wedge: difference between gross and net wages



Pillar 3: Fiscal prudence plus quality of government

The Scandinavian countries were renowned in the seventies and eighties for their permissive fiscal policies, undergoing one unsuccessful fiscal consolidation after the other. Since the mid-nineties they have aimed to achieve fiscal surpluses, first by capping the increase in expenditures. They now all have fiscal surpluses, a success reinvigorated by accelerating economic growth. Within the budget the priority of future investment and new activities is visible. Quality of budgets is important, in the sense of boosting growth-stimulating expenditure. Public sector management has been installed, schools are efficient and quality is monitored.

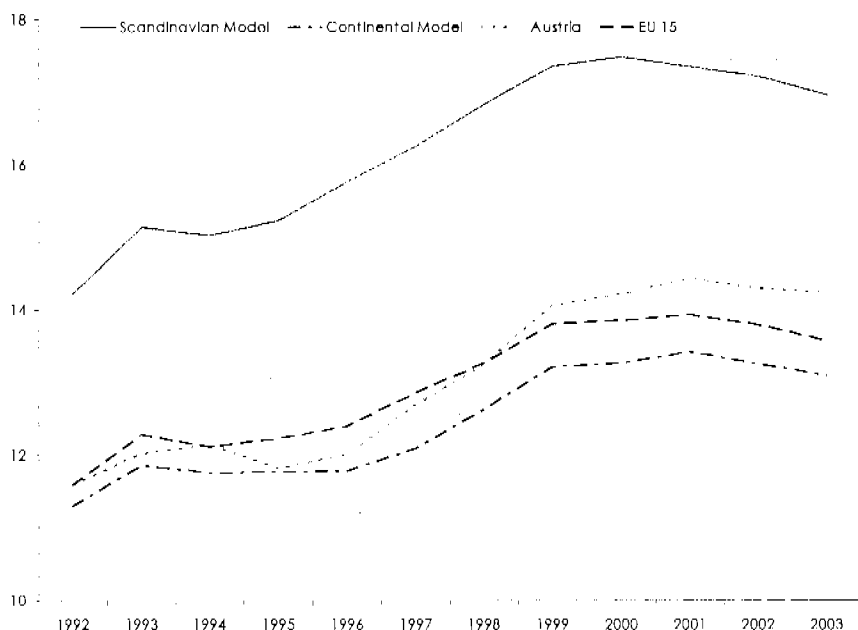
Figure 4: Budget surplus/deficit



Pillar 4: Investment in the future

The Scandinavian countries are investing in research, education, life-long learning and modern technologies such as ICT and biotechnology. All these expenditures are also targeted in the Lisbon Strategy, but without success in other countries. The Scandinavian countries are striving for excellence in innovation and education, and regional policy is innovation-oriented.

Figure 5: Investment in the future (in % of GDP: R&D, education and ICT expenditures)



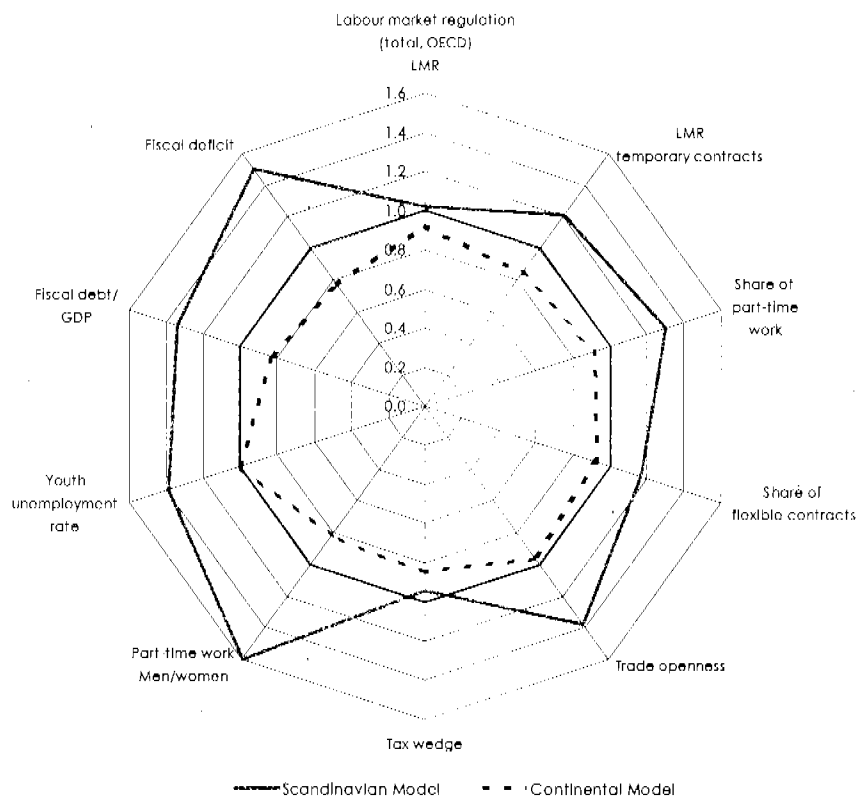
Pillar 5: Consistent long-term strategy

The countries follow a systematic four-partite economic policy-making process. The strategy is shared by the trade unions, employer's organisations, economic experts and government. The strategy is continued even if there is a change in the governing political party. Long-term strategies are pursued; they are not only discussed but implemented, not only at one level of government but at all, and also in schools and organisations. Their societies are inclusive, supporting specifically the poor, including immigrants. Income differences are limited. People trust in society and the government, and changes are interpreted as new opportunities, not as imminent danger.

Common elements in extreme models

It is interesting that some of these changes (summarised in Appendix 1) are implemented in the Scandinavian model as well as in the liberal model, albeit at a different level. Wage supplements exist in both models; the same holds for carrot and stick strategies and policies to balance the budget by limiting expenditures. But the greatest surprise is that the Scandinavian economies are able to make their social-economic system fit for change, in spite of high taxes and government regulation.

Figure 6: Adaptivity profiles: Scandinavian vs. Continental Europe



Note: Data refer to 2003, 2004 or 2005; values outside the unit circle delineate less regulation, more flexible contracts, lower tax wedge and lower unemployment, lower deficits and debts (relative to the EU-15 average).

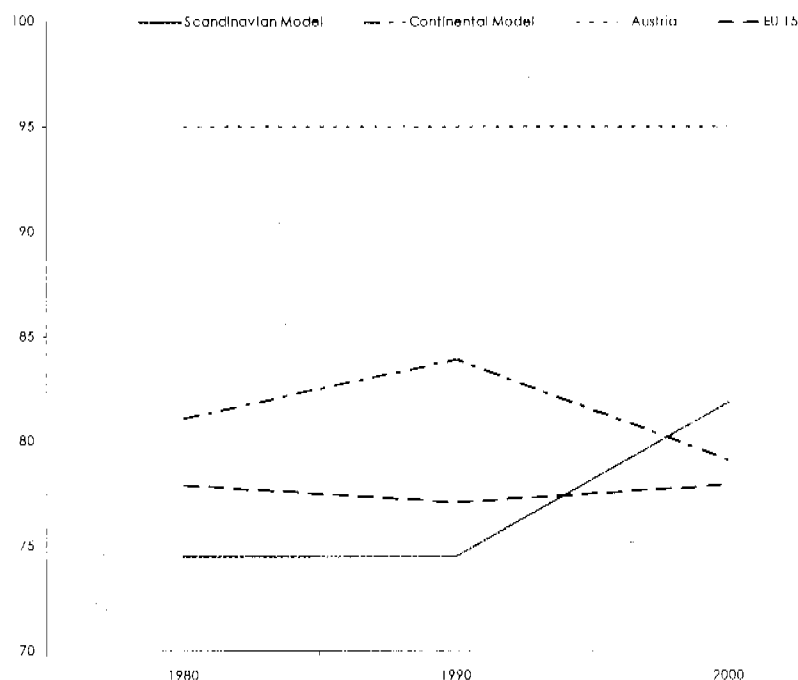
5. The ability to change and the role of institutions

Why have the continental economies been unable to change, having a lower burden of taxes and lower wages at least for the low-skilled segment? There is no definitive answer, but let us venture five hypotheses.

The continental countries have underestimated the need for change. This may have been the case for the large countries, Germany, France, Italy, since export ratios are rather low in big countries and these countries are home to large successful firms producing for the world markets. These countries had experienced no major crisis in the nineties, but enjoyed an albeit modest growth. The countries were further detracted by some experiments and shocks: this may have been the late and radical privatisation and the reduction in working hours in France,

unification of very different economies under the pressure of a single currency in Germany, or regional conflicts and political turmoil in Italy. The leading continental economies furthermore had the "middle of the road" problem: since taxes were not specifically high, social expenditures not excessive and research and education expenditures not really low, the countries thought they could carry on without policy change and without monitoring carefully the quality and efficiency of institutions. Deregulation was low on the agenda, despite the fact that the labour markets in all countries and product markets in France and Italy were rather strictly regulated. Investment in the future did not increase, neither expenditure on research nor on education. The Scandinavian countries realised that they could finance their – marginally trimmed-welfare model only if they excelled in future investment and generated higher economic growth.

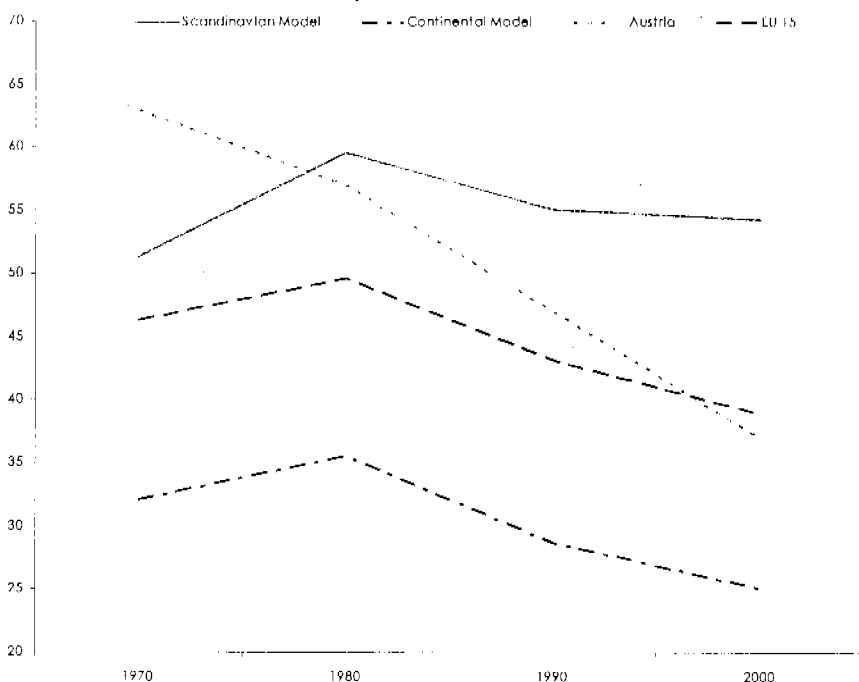
Figure 7: Collective bargaining coverage



The continental countries have not paid attention to the problem that their institutions are less comprehensive, and in particular favouring insiders. The Scandinavian countries have more inclusive institutions and maintained this approach in the nineties: they have always had a high union density and have succeeded in keeping it high despite the boom in flexible contracts (part-time plus fixed-term) as well as in increasing

the coverage of collective agreements. This inclusiveness has allowed a reduction in regulation especially for irregular contracts, since people have felt sheltered by minimum wages, social assistance (with high replacement ratios for the lowest wage segment in particular) and trust.

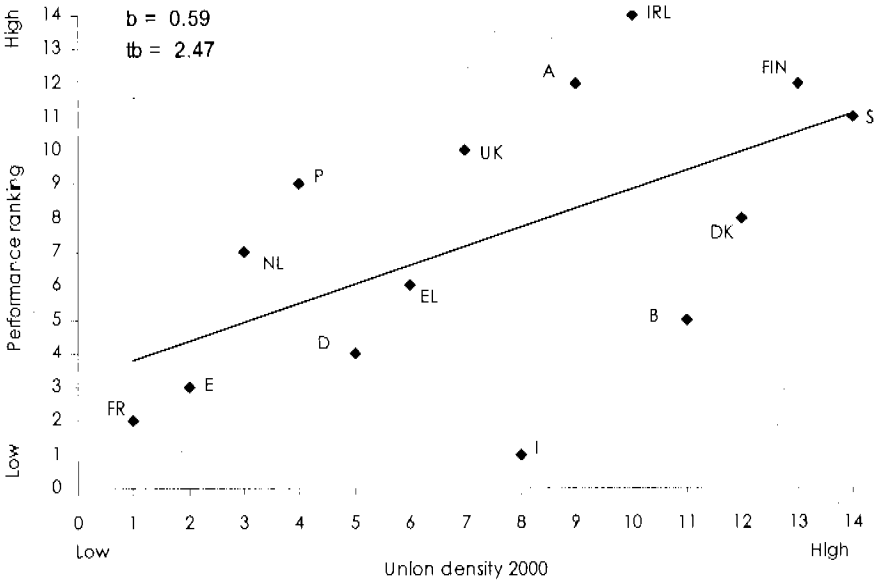
Figure 8: Trade Union density



The economic role of government and the role of experts are greater in the Scandinavian countries, complementary to the influence of the Social Partners. This cooperation between government and social partners is often called tripartite decision-making, in contrast to two-partite if only employers and employees cooperate. We prefer to call the system four-partite decision-making, since the experts form a fourth constituent group. Consistent, consensual decision-making, with two groups focusing on special interests and two agents on more general interests allows a quick response to changes in the economic environment (e.g. those made necessary by globalisation). Two-partite systems sometimes favour special interests and rents, be it rents of oligopolistic firms or of existing employees in large sheltered firms. We use the term "sometimes", since there are examples in which social partners are pursuing general economic interests on their own (such as integration in the EU or fostering technological change in the printing industry in Austria) and others in which they serve more special interests.

The development of institutions has in general not been smooth in most countries. There have been some pacts and partnerships brokered with and without government, like the Wassenaar and Haarlem Agreements in the Netherlands, and the National Mediation Commission (Rehnberg Commission) in Sweden. Less successful examples in the same direction may have been the Alliances for Jobs in Germany, Italy and Spain. Complementary institutions were created such as the Socio-Economic Council in the Netherlands and the National Economic and Social Forum in Ireland. Existing institutions like TEKES in Finland were complemented with institutions focusing on smaller firms or regional activities. There have been periods of conflicts, the demise of intersectoral wage negotiations, the opting out of employer's organisations, the breakdown of bilateral negotiations. Alternative trade unions were founded to cover new employment contracts (the Netherlands), conflicts between major firms and SMEs in employer's organisations occurred. All this meant that external shocks led to conflicts in existing institutions, and the economies and the social system had to adapt.

Figure 9: Trade Union density and economic performance



Trade union density is one of the best-documented indicators of the importance of institutions in general and of the social partners in particular. It declined from 50 % in 1980 to 39 % on 2000 in the EU-15. This average figure disguises the fact that it plunged from 36 % to 25 % in the continental countries, while being the highest and decreasing only from 59 % (1980) to 54 % (2000) in the Scandinavian coun-

tries. And the rate was higher in 2000 in the Scandinavian countries than it was in 1970. On the level of individual countries there is a modest positive correlation between trade union density and economic performance (see Figure 9). Sweden, Denmark, Finland, but also Austria and Ireland have an above average ranking in an indicator on economic performance (including growth, per capita GDP, employment⁴) and these countries have the highest trade union density. On the other side of the equation, France and Spain have low trade union density and low performance. Coverage of social bargaining – another well-documented indicator on social partnership – increased in the nineties in the Scandinavian countries and decreased in the continental countries.

Why could it be the case that strong, inclusive institutions might be good for performance? The role of institutions in a world of globalisation and technological change has to adapt from defending the self-interest of insiders to providing solutions for outsiders and those disadvantaged by rapid change (thus leading to growth, employment and competitiveness). Or let us put it more succinctly: institutions change from preserving rents to creating positive externalities. Modern Institutions encourage new abilities and qualifications and are shaping and balancing flexibility rules. Strong, inclusive institutions – thus is our tentative hypothesis – will be better able to internalise positive externalities and to manage flexible contracts than weak, decentralised institutions, which can only protect a small and decreasing membership.

6. Summary

The European model is no barrier to competitiveness, if it is reformed in the direction of fostering change and growth, improving incentives and qualifications. This is demonstrated specifically by the Scandinavian countries, which now combine – after several crises, devaluations, unsuccessful fiscal consolidation – rapid growth and full employment with a comprehensive welfare system and a high priority for ecological concerns and fairness.

The successful countries had to undergo substantial changes to be able to adapt their specific version of the European Socio-Economic Model to the challenges of globalisation. The strategy rests on five pillars: managed and balanced flexibility, making work pay and training an obligation, fiscal prudence plus quality of government, fostering investment in the future and pursuing a consistent long-term strategy, embedded in trust and strong institutions.

As far as institutions are concerned, the Scandinavian countries have always had more inclusive institutions, and fewer insider-outsider

⁴ See Aiginger (2004) for the composition of the performance indicator.

problems. They have managed to maintain and to exploit this property: the coverage of collective agreements is increasing, trade union membership is stable, both in contrast to the continental economies. The inclusiveness of institutions and trust in society has enabled these countries to deregulate contracts, to make use of part-time work and fixed-term contracts without increasing poverty and exclusion. Four-partite decision-making seems to be more open to radical change than two-partite policy making, since at least two partners (government and experts) will represent general interests. And the strong position of company representatives and of the trade unions enables the countries to cope better with the burden of change and with the reintegration of "losers" than is the case with government or expert-led change. The burden of change is acceptable if it is derived from a positive vision and if the burden is distributed in a fair way. Complex reforms – such as increasing flexibility and security at the same time – are feasible in trusting societies. Strong and inclusive institutions – including strong trade unions and strong employers' organisation, will not overexaggerate for specific interests, thus preventing Olson's petrification hypothesis. In the ideal case, they will help to foster externalities (e.g. innovation, education, lifelong learning) thus making the economies more competitive, while reducing unemployment, uncertainties and ecological problems.

APPENDIX

Table A1:

Labour relations in different Socio-Economic Models

	Trade union density				Career or job-related training		Collective bargaining coverage		
	1970	1980 in %	1990	2000	1999 Participation-rate	Average annual hours	1980	1990 in %	2000
<i>Scandinavian Model</i>	52	59	56	54	50	17	75	75	82
Denmark	60	79	75	74	53	22	70	70	80
Finland	51	69	72	76	50	18	90	90	90
Netherlands	37	35	25	23	41	15	70	70	80
Sweden	68	80	80	79	61	18	80	80	90
Norway	57	58	59	54	.	16	70	70	70
<i>Continental Model</i>	32	36	29	25	35	11	81	84	79
Germany	32	35	31	25	32	9	80	80	68
France	22	18	10	10	46	17	80	90	90
Italy	37	50	39	35	26	8	80	80	80
Belgium	41	54	54	56	41	13	90	90	90
Austria	63	57	47	37	31	9	95	95	95
<i>Anglo-Saxon Model</i>									
<i>Europe</i>	45	51	40	31	49	13	70	40	30
Ireland	53	57	51	38	41	17	.	.	.
United Kingdom	45	51	39	31	49	13	70	40	30
<i>Mediterranean Model</i>	.	19	17	18	22	10	53	50	68
Greece	.	39	32	27	15	6	.	.	.
Portugal	.	61	32	24	17	7	70	70	80
Spain	.	7	11	15	25	11	60	70	80
<i>Anglo-Saxon Model</i>									
<i>Overseas</i>	28	24	17	14	.	.	29	22	18
USA	27	22	15	13	.	.	26	18	14
Canada	32	35	33	28	.	.	37	38	32
Australia	44	48	40	25	.	.	80	80	80
New Zealand	56	69	51	23	.	.	60	60	25
<i>EU 15</i>	46	50	43	39	38	13	78	77	78
Japan	35	31	25	22	.	.	25	20	15
<i>Catching-up Model</i>	.	.	54	24	12	8	.	.	27
Czech Republic	.	.	46	27	.	10	.	.	25
Hungary	.	.	63	20	12	3	.	.	30
EU 15/USA	1.72	2.25	2.88	2.99	.	.	3.00	4.28	5.57

Table A2:

Adaptivity indicators: Scandinavian vs. Continental Europe

		Scandinavian Model			Continental Model			Scandinavian Model Continental Model
		1990	2005	2005-1990	1990	2005	2005-1990	2005
Labour market regulation								
All contracts; 1990/2003	(-)	2.81	2.32	-0.49	3.11	2.58	-0.53	-0.26
Labour market regulation								
Regular contracts; 1990/2003	(-)	2.65	2.59	-0.07	2.30	2.38	0.08	0.21
Labour market regulation								
Temporary contracts; 1990/2003	(-)	3.01	1.67	-1.34	3.92	2.40	-1.52	-0.73
Share of part-time work								
1993/2004	(+)	21.77	26.20	4.44	12.50	18.32	5.81	7.89
Share of fix-term contracts								
1993/2004	(+)	10.99	11.97	0.98	9.23	12.08	2.85	-0.11
Share of flexible contracts								
1993/2004	(+)	32.75	38.18	5.42	21.73	30.39	8.56	7.78
FDI/GDP								
1995/2004	(+)	3.17	0.89	-2.28	1.33	0.95	-0.38	-0.06
Trade openness								
1990/2004	(+)	59.80	62.08	2.28	42.84	43.21	0.38	18.66
Tax wedge								
1991/2004	(-)	45.35	43.25	-2.10	47.24	48.56	1.32	5.31
Share of part-time work								
Men in relation to women								
1993/2004	(+)	0.27	0.36	0.09	0.15	0.19	0.04	0.18
Long-term unemployment								
1992/2004	(-)	1.26	1.35	0.09	3.49	4.42	0.94	-3.08
Youth unemployment								
1993/2004	(-)	17.17	11.99	-5.18	16.05	16.53	0.48	-4.54
Fiscal debt								
in % of GDP; 1991/2004	(-)	58.44	48.22	-10.22	57.94	77.71	19.77	29.49
Fiscal deficit/surplus								
in % of GDP; 1990/2005	(+)	-4.51	0.44	4.96	-4.49	-3.51	0.99	3.95

Note: + means not inverted, - means inverted if the indicator is to be used as an adaptivity indicator (as in Figure 6).

Literature

- Aiginger, K., Guger, A. (2006A), The European Socioeconomic Model: Differences to the USA and Changes Over Time, forthcoming in A. Giddens (ed.), *Global Europe; Social Europe*.
- Aiginger, K., Guger, A. (2006B), 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. (2005A), *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. (2005B), Labour market reforms and economic growth – the European experience in the nineties, in *Journal of Economic Studies*, Vol. 32(6), 2005, pp. 540-573.
- Aiginger, K., Guger, A., '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.
- Alesina, A., Perotti, R., Tavares, J., The Political Economy of Fiscal Adjustments, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998, pp. 197-266.
- Blanchard, O., 'The Economic Future of Europe, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.18(4), Fall 2004, pp. 3-26.
- Bocri, 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 ÖNB, 13.-14.6.2002.
- Esping-Andersen, G., *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity, Cambridge, 1990.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- EU -Commission document, The European social model, Manuscript, 14. July 2005.
- Fitoussi, J.-P., Kistoris Padoa Schioppa, F.K. (eds.), *Report on the State of the European Union*, Vol.1, Palgrave Macmillan, Houndsmills, 2005.
- Grahl, J., Teague, P., Is the European Model Fragmenting?, in: Pierson, C., Castels, F.G. (eds.), *The Welfare State Reader*, Polity Press, Cambridge, UK, 2000, pp. 207-232.
- Guger, A., Die Effektivität wohlfahrtsstaatlicher Distributionspolitiken – Trends im internationalen Vergleich, in: Held, Martin, Kubon-Gilke, Gisela und Sturn, Richard (Hg.) (forthcoming in 2006): *Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Jahrbuch 5: Soziale Sicherung in Marktgemeinschaften*. Marburg: Metropolis.
- Guger, 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. (eds.), *The Welfare State Reader*, Polity Press, Cambridge, UK, 2000, pp. 190-206.
- Pisani-Ferri, J., Only teamwork can put the eurozone on a steady course, *Financial Times*, August 31, 2005.
- Sapir, A., Aghion, Ph., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferri, 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, S. 385-407.

PANEL 1:

Case studies: Various ways of involving organised civil society in policy formulation: the role of the economic and social councils and of social partners

By way of introduction, **Henri Malosse** referred again to the preceding keynote speeches and pointed to the often very different form of social as well as civil dialogue in the individual Member States of the EU. In view of the great challenges facing Europe, the question arose of the extent to which the present systems of organised dialogue had a future and could make a contribution to making Europe more competitive and at the same time ensure societal and social cohesion. In particular, the social partners as well as the economic and social councils had an important role here, even if it was not equally important in every EU Member State.

János Tóth described in particular the development of the tripartite dialogue in Hungary, which was set up on a binding basis, but also pointed out that in Hungary there was an extensive system of sectoral social dialogue, which however was only partially active. The Hungarian Economic and Social Council included, in addition to the usual three Groups (Employees, Employers and Group III), a fourth Group, namely one representing science. The state exercised a relatively strong influence; it made suggestions and took part in discussions, but did not vote at plenary sessions. The Council also maintained a standing committee and was supported by a secretariat, which however had only one full-time employee. The Council discussed strategic economic and social issues that were important for Hungary. For example, the government had suggested a discussion on corporate social responsibility. On its own initiative, the Council was studying the Hungarian reform agenda entitled the New Social Agreement. Parliament was currently dealing with a reform package concerning the Council, the tripartite dialogue and the sectoral social dialogue, which could encourage the institutional framework of the Council. More important than this, however, was the appropriate quality of work by the bodies mentioned.

Andreas Henkel described the Austrian development of the social dialogue by first going into the historical foundations of the Austrian social partnership. An important milestone had been the experience of the political and therefore democratic restrictions before the Second World War, which was why after the re-establishment of Austria a new quality of respectful cooperation developed between the social partners. Social partnership was characterised by a distinctive culture of dialogue and negotiation and by the willingness of the associations involved to push through compromises externally and internally and to represent different interests while taking into consideration common

medium-term goals and societal interests. That required a permanent basis for dialogue and a regular exchange of information. The fundamental features of that partnership were cooperation in self-management and the organisation of all interest groups into democratically legitimised public law bodies. Cooperation was characterised by its voluntary nature and informality, by the promotion of common goals and interests for the common good, by a conciliation of different interests and consensus instead of confrontation, by equality as well as autonomy, but nevertheless cooperation with the parties. Social partnership in Austria had contributed decisively to an increase in social peace and stability at a time of rapid change. Civil society was being increasingly involved in the dialogue in connection with new acts of cooperation and coregulation.

José Isaías Rodríguez García-Caro reminded the meeting of a fundamental prerequisite for the future of European development: "Democracy is mature if it is a participatory democracy". That meant an active citizenship, permanently "remaining on the ball", and the development of a dynamic inventiveness for European development. The social partners' capacity to act was based on the establishment of the social dialogue in the Constitution: collaboration predominated instead of confrontation. Since 1978 civil dialogue in Spain had had a home in the Economic and Social Council, and since 1991 there had been a platform of Employers and Employees for Europe. Agreements on competitiveness and price stability created confidence for investments. In a joint declaration with the government, central topics of the labour market e.g. fixed-term job contracts were addressed. A year previously, a round table meeting of the government with the social partners had taken place, which concentrated on central issues of the social dialogue, which in Spain existed at national, regional and local levels.

A notably negative picture for Estonia was drawn by **Liina Carr**: there was in fact a tripartite council, but it was not working: the government ought to finance an advisory body, but was not interested. The President and Secretary-General of the Council were civil servants and were therefore in a position to determine whether progress was made or not. The last annual report dated from 2004. Social dialogue too was not working, interest in it was slight, and the government was withholding structural funding for development. Civil society dialogue, which was concentrated in a forum of NGOs, therefore potentially played a major role. The Internet played a major role in the civil society dialogue: on one page ("Today I decide"), ordinary citizens could make suggestions on policies, which could be subject to comment for 14 days, the author summarised the suggestions, then a vote was taken via the Internet. The relevant ministry had to give a reply within one month. The users were 65% in favour of the system, the officials were

50% against. If the proposals forced the Ministries to act, that would be a good example for good governance in a participatory democracy.

The representative of Polish consumers, **Małgorzata Niepokulczycka**, reminded the audience of the teething troubles of new democracies: new structures, new practices and a lack of support by the state. In Poland there was no Economic and Social Council. The tripartite system had been opened up for other NGOs in 2003. The political will to include civil society remained, however, weak. However, NGOs had to be able to monitor constantly what government was really doing. The active involvement of citizens was required for that purpose; it did not matter what name was given to that kind of dialogue. She then briefly described the various economic and social models and said that in Great Britain there was no Economic and Social Council and a weak social dialogue, but on the other hand there were 300 000 new jobs, which provided a certain model for Poland.

In separate contributions to the **discussion**, a representative from Bulgaria described the organisation of the Bulgarian Economic and Social Council, which discussed political programmes for the development of Bulgaria with the government. A French representative described the lack of an institutionalised social dialogue in France using the example of the car sector. **Henri Malosse** emphasised in conclusion that participatory democracy was to be encouraged at all levels. It did not make any difference whether it occurred in an informal or a formal way, but it had to work. The afternoon's various contributions made it clear that people had to get to know each other much better in Europe, had to cooperate more and speed up joint projects for the development of Europe.

PANEL 2:

Involvement of organised civil society: civil dialogue and its role in the renewal of the European project

Roger Briesch reminded the audience again of the diverse activities in the European civil dialogue, as represented above all by the EESC. With regard to the poor image that Europe had among many sections of its citizens, he regarded civil dialogue as an entirely essential means of creating identity. Previous experience would clearly point in that direction.

For **Bruno Vever** too there was a deficiency in the public discussion on Europe. Nobody knew how it worked, Europe itself had no "history of success". That resulted in a lack of trust among the people, which was why a proposal of relevance to ordinary people was necessary in order to connect people to Europe. The Euro was the first step, and now the average citizen had to take an active part in political life.

There were great differences in Europe between individual states, therefore also many tried and tested ways to communicate with the public. This proximity to the citizen was indeed built on the autonomy of civil society vis-à-vis the state, but nevertheless it had to reach out beyond the national state and make the European Community tangible in the literal sense of the word. That purpose was served on the one hand by culture, which needed European sponsorship in order to be independent of US business, and on the other hand by the economic and social integration of Europe, which for the people was not yet perceptible enough.

Mall Hellam also spoke about the future of Europe, and for her Europe had successfully ensured peace and had brought social and economic order. However, in order to get from an economic to a political union, economic success alone was insufficient; it required an active European civil society. For the new Member States, the EU was a success, a social project for everybody, but now a clear idea was needed of which direction this Europe should be aiming for, that its citizens took seriously. Each decision required an open debate: That would be promoted by organisational help for civil society, a structured consultation with NGOs too and finally also an appropriate training in responsible citizenship. If civil society was to be the solution and not the problem, then transparency had to prevail in political decisions, there had to be sufficient time for consultations (three months) and clarity as to which part of civil society should be consulted on which political question.

On behalf of his organisation which represented 94 youth bodies, **Diogo Pinto** also called for an open dialogue. More and more young people had taken part in political developments, but in order to identify politically they needed – like all other citizens – to have the feeling

that their needs were being taken into consideration. With regard to the EU, there was the problem that there was no regular involvement in a political dialogue. There was no organised dialogue, only individual events, at which issues of youth autonomy were indeed discussed (also, for example, on employment); however there was a lack of a regular agenda and corresponding follow-up. The demand for a better policy derived from that absence of a civil dialogue: a structured dialogue could forge links for the future development of Europe, but for that an expanded partnership and an appropriate political agenda was required.

Dirk Jarré also reported on studies on the needs of young people for political and social participation. He pointed out that during the Austrian Monarchy interesting elements of participatory democracy were already discernible in the form of a Committee of Estates. Willy Brandt too had called for the introduction of more democracy through citizen participation. Public institutions also needed input legitimisation. A civil society that demanded greater participation could act as a bridge across the existing democratic deficit. In the relationship between state and civil society, the state was responsible *inter alia* for questions of the public good, whereas civil society could pursue interests of an entirely private nature, at the same time as it demanded and enjoyed the freedoms guaranteed by the state. What was important in the process of the development of civil society structures was to preserve those freedoms, while participating to an increasing extent in the business of government. There were natural tensions between the public good and the individual interests of civil society, which had to be balanced by consensually accepted civil society forms of participation. Transparency and accountability were important measures of responsible government that was committed to the public good. New management processes to promote more democracy by greater participation of organised civil society were urgently required for reasons of political credibility and incidentally created important social capital.

A binding and structured involvement of organised civil society assumed strong organisations which were not dependent on infusions of public money but cooperated with the state on a totally independent basis, which had to be more than consultation or cooption. Public administration had to be more capable of two-way communication, because partnership was more than a business relationship. The new European society project had to be negotiated in an open and participatory dialogue. The EU Commission should be responsible for the development of new political procedures, which then had to be implemented by the Member States to a similar standard. Civil society in particular was also to be included as part of the Open Method of Coordination.

There were calls in the **discussion** for a positive role for the media.

There was renewed criticism of the role of states that still treated their citizens as subjects: without citizens Europe would fall flat on its face. It was, however, also suggested that people should not just complain all the time. Europe had already achieved a great deal, and political processes had now to be organised on the basis of partnership. Such a stable development of the European identity would also enable a further eastward enlargement of the EU.

In conclusion, **Roger Briesch** stressed the common desire to do everything for the successful outcome of the European Union's constitutional process.

PANEL 3:

Involvement of the social partners: social and macroeconomic dialogue at European level and the development of industrial relations

In his introduction **Jan Olsson** examined in particular the prospects and expectations of the social dialogue. He regarded the challenges of social and civil dialogue as none other than those facing the EU: globalisation, demographic change and enlargement. The Social Dialogue Programme for 2006-2008, which after a joint analysis was intended to lead to joint recommendations, therefore dealt with flexicurity, demography and the labour market. Priorities cited were the inclusion of disadvantaged people, lifelong learning, harassment on the labour market and management of change. It was also necessary to examine the relationship of the social dialogue to the EESC.

Peter Coldrick raised the question of how sensible governments and sensible social partners came about. He elaborated on the question with the following points: could it be assumed that this happened "by itself"? How were "functioning" institutions organised and financed? Were the organisations ready to listen to each other, or were they only trying to "push" their points of view? What kind of Europe did we want?

On the basis of the British example, he explained that trade unions acted more responsibly (also when difficult decisions were taken) the more responsibility they themselves had in the decision-making process.

The social dialogue had not come into being by accident but was based on the Maastricht Treaty. The decisive factor behind the readiness of the employers to cooperate had been the fact, that it was to some extent only under the threat of legislation over which they would have no say that they had been willing to negotiate on the issues of the day (teleworking, workplace stress in the context of the social dialogue). The readiness of the employers to cooperate in the social dialogue had now sharply declined with the removal of the "legislative pressure".

The neoliberal idea that markets also created a decent social system had failed. The overall economic performance was suffering and the social dimension was being neglected. Today we were faced with the decision as to whether we wanted a Europe à la Monnet and Delors or a neoliberal model following the American example.

The macroeconomic dialogue (Cologne process) had been launched in order to create a better mutual understanding between monetary policy, fiscal policy and wages policy. At the present moment, we were still faced with an overcautious monetary policy, an uncoordinated fiscal policy and wage competition. It was therefore now time to bring those interdependent policy fields closer together on a political and technical level.

For **Renate Hornung-Draus**, the issues of the social and civil dialogue were mostly too complex to be formulated in Directives. They therefore lent themselves less to a regulatory approach than to joint analyses and recommendations. She considered it important that civil society should not, on the one hand, take on a political role because it lacked the legitimacy for that, and, on the other hand, it could not be regulated by the state. She considered the relationship of participatory to representative democracy as a complementary one. The associations assumed, as it were, the rôle of a transmission mechanism. However, conflicts of interest could only be solved by representative democracy.

Ms Hornung-Draus regarded social partnership as a characteristic feature of European societies. The prerequisite for the functioning of dialogue was the representativeness of the associations and a culture of conflict resolution, so that autonomous solutions would also be enforceable. In many of the enlargement countries, so-called "real socialism" had led to an interruption in the culture of the social dialogue. It was therefore necessary on the one hand to support the setting up of representative associations and, on the other hand, to strengthen the culture of listening to each other between employers and employees, but also and especially between East and West.

She saw the motivation for the employers' cooperation in the social dialogue as being more complex than the previous speakers; competences were for example being transferred from the national to the European level. The bottom-up approach with those issues should not, however, be lost through that transfer, because that could lead to the social partners being rendered powerless. With regard to pay negotiations, she thought that the trend was towards greater differentials and to transferring them to company level.

Gerhard Huemer noted that, in view of the restructuring process in industry, the challenges for small and medium-sized enterprises (SMEs) were becoming ever greater and the issues facing SMEs were ever broader. There was therefore a growing need for SMEs to be included in the social dialogue, above all because the discussion included topics which affected SMEs very directly but which exceeded their in-house capabilities. The involvement of SMEs in the social dialogue was very patchy and historically determined.

The catchword flexicurity played a central role: would we succeed in giving workers the security they needed to keep in step with structural change? Security for workers was the prerequisite for willingness to change.

The following priorities arose for SMEs with regard to structural change: Major companies were increasingly transferring flexibility to the SMEs, but SMEs could not offer job security to the same extent as major companies. Security therefore had to be able to be offered on an

industry-wide level. The same was true of vocational training: there too industry-wide approaches were necessary for SMEs. Competition from the black economy represented a particular challenge for SMEs.

On the social dialogue work programme, Gerhard Huemer noted that the subjects had so far been largely dictated by the Commission, but that the current one, was much more autonomous. The joint analysis included in the work programme could be seen as a test for the social dialogue. The institutional setting of the social dialogue (single issues) made compromises difficult in the sense that there were scarcely any win-win-situations within the individual points. Compromises would more easily be achieved where whole packages were being negotiated and where give and take going beyond a single issue was possible.

Vladimír Matoušek said that the Czech trade unions had, as it were, started from scratch in the 1990s and were still in a process of development. As in many Central and Eastern European countries, transformation (privatisation, restructuring, etc.) presented the trade unions with particular challenges. Normal wage negotiation structures had been attained in some sectors. Mr Matoušek went on to speak about three levels of negotiations:

Tripartite negotiations in which the labour market and the pensions system were dominant issues. The development of that social dialogue took place in parallel with the development of civil society. Social dialogue in the Czech Republic was thus a social dialogue in the narrower sense.

Sectoral level: collective agreements were concluded at sector (industry) level. There were problems in concluding collective agreements with general validity.

Company level: in the case of multinational companies the problem was that, because of excessive wage levels, the level of organisation was relatively low. Multinationals (e.g. the car industry) had thus become a problem for the national social dialogue.

Restructuring had, however, also produced new self-employed and bogus self-employed workers, especially in the ICT sector and other business-related services which were also difficult to organise.

The social dialogue at EU level served as a point of reference for the national social dialogue. In the Czech Republic, national coordination and analysis of macro policy, wage policy and productivity trends took place mainly in dialogue with the central bank.

A EUROPEAN SOCIAL MODEL: THE ROLE OF INTEREST GROUPS

Introduction

Any discussion of Europe's social model needs to be approached from two angles: a normative angle and a practical-empirical angle. Every social model is derived from normative criteria and values. In practice, though, it makes no sense to discuss utopian ideas. The discussion must, instead, be based on the empirically established conditions prevalent in Europe. A comparison of different European countries reveals an extremely wide variety of social models (see Aust et al. 2000, Crouch 1999). Nonetheless, the basic pattern of a common European Social Model can still be identified if one combines the normative angle with the empirical-comparative angle, and focuses on the model's central purpose, which is economic and socio-political regulation.

To complete the picture, however, one must also examine the model from both a static and a dynamic perspective. The static perspective offers insight into the basic structure of the European Social Model. The dynamic perspective is about changes that have taken place within the model over time, and the challenges that it will face in the future. Below, we will first examine the basic structure of the European Social Model, and then look at its dynamics.

The basic structure of the European Social Model

One characteristic, in particular, appears to be central to the European Social Model's structure, as a comparison with the USA shows. This is the central role that interest groups play in economic and social policy, lending the European Social Model its unmistakable profile. As closer examination shows, the class compromise between trade unions and employers' representatives is at the heart of the European Social Model. This compromise has a content-related, a procedural and an institutional dimension. The content-related dimension is derived from a basic compromise which accommodates different political interests (Figure 1). In its basic outline it provides employers with the advantages of social peace, lower transaction costs and more reliable labour relations. Employees, meanwhile, benefit from a stake in economic progress. From the procedural point of view, the compromise - and therefore also the European Social Model itself - is based on mutual recognition between the interest groups on the one hand, and state sup-

port and sponsorship of cooperation between these interest groups on the other (Figure 2). In terms of procedure, the European Social Model is characterised by cooperation between employers' representatives, trade unions and the state, though the way in which the state provides support varies greatly from country to country. Such support might include the provision of subsidies, compulsory membership, the strengthening of interest groups' authority vis-à-vis their members, for instance, in the form of no-strike clauses covering the duration of collective agreements, and finally, the transfer of regulatory authority to the interest groups, for instance as provided for at EU level by the Social Protocol of the Maastricht Treaty. This kind of state support is crucial to the interest groups' ability to take action given that their basic function is to provide collective goods. Both members and non-members of an interest group benefit from the provision of collective goods, such as the representation of interests vis-à-vis the state. Therefore, the provision of collective goods does not in itself provide an incentive for the beneficiaries to become members of an interest group (Olson 1965). Since the European Social Model requires a major commitment on the part of the interest groups in the provision of collective goods, additional support measures by the state are needed. The counter-example to this arrangement is the one found in the USA. US labour law narrows down the scope of collective agreements to the level of individual businesses or companies. This precludes cooperation between unions and employer representatives in the sphere of collective agreements, with the consequence that there are no employers' groups in the USA.

Having discussed the above points on the role of the state we can now move on to the institutional basis of the class compromise and the European Social Model (Figure 3). This institutional basis has four dimensions. Firstly, interest groups contribute to the formation of policy-making at state level through consultation and by providing advice. Secondly, they perform an autonomous regulatory function in certain policy areas. These functions are carried out predominantly by employers groups and trade unions. The main focus here is on regulating labour relations through collective agreement. Further training and business promotion are two other important areas which interest groups regulate independently. Thirdly, an inclusive welfare state itself is also an institutional component of the European Social Model. Inclusive in this context means that it embraces the majority of the population and covers most social risks. The central role the social partners play in the European Social Model is illustrated by the fact that interest groups take part in the running of public social security schemes, and in some cases also manage the implementation of such schemes independently. The fourth and final dimension is the formalised right of

employee's representatives to contribute to the running of businesses and companies, which is another basic feature of the European Social Model. Besides the European Works Council a large number of representation systems exist in the Member States. There are three basic variations on such representation: Staff representation by trade unions, works councils which are formally independent from the trade unions, thus creating a dual system of employee representation, and thirdly a mixture of the two. In all three systems a link to the interest group level is maintained through the close association with the trade unions. In the case of the dual system this occurs by virtue of the fact that trade unions not only put forward candidates for election to the works council, but usually also win the majority of the seats.

Figure 1: The substantive dimension: the basic trade-off

Pay offs for	
Business	Labour
Efficiency gains (e.g. reduction of transaction costs)	Participation in economic progress and in employment regulation
Social peace and reliable labour relations	

Figure 2: The procedural dimension:

- Mutual recognition of the social partners
- Manifest or latent state sponsorship of joint regulation and social dialogue

Figure 3: The institutional dimension:

- Consultation: participation of the social partners in state-led public policy
- Self-governance: multi-employer bargaining and other devolved public tasks (e.g. training; public programs to aid business)
- The inclusive welfare state, co-administered by the social partners
- Partnership in the company, based on formalized systems of employee workplace representation

This overview over the institutional basis of the European Social Model underlines the tri-partite nature of the model, with the state as the third player alongside the interest groups. This leads us to ask why it is that the state participates in the model, and ensures that essential institutional preconditions for its functioning are met. This is a valid

question since, seen at first glance, this model seems to entail substantial disadvantages for state bodies (Figure 4). Participation by interest groups in public tasks entails a fundamental loss of power for state bodies and also renders policy-making more difficult. The inclusion of interest groups also complicates the decision-making process because comprehensive compromises need to be found and are often only reached after a time-consuming process. However, these disadvantages are offset by three distinct advantages resulting from the inclusion of interest groups. First of all, the state gains systematic access to interest groups' expertise, which in many cases the state does not itself possess. Secondly, the inclusion of interest groups helps legitimise the decisions of the state given that these groups share responsibility for the decisions. Thirdly, involving interest groups offers an opportunity to enhance the effectiveness of economic and socio-political regulation through cooperation. Such gains in efficiency can only be achieved if involvement of the interest groups allows both market and state failure to be avoided. Market failure manifests itself in a shortage of public goods. For instance, if workforce education and training were left in the hands of businesses alone, it is likely that the supply of qualified workers would lag behind demand both in quantitative and qualitative terms. Likewise, were these tasks to be carried out by the state, the probable outcome would be overregulation, leading to additional costs and standards that fail to match practical needs. Handing over responsibility for this task to interest groups is one way of avoiding this dilemma.

Figure 4: The European Model and the state: costs and benefits

Costs	Benefits
Restrained state power	Access to expertise
Complicated decision-making	Enhanced legitimacy Partnership in governance: overcoming both market failure and state failure

Involving interest groups is, therefore, associated with major advantages and disadvantages for state bodies. In the long term therefore, the state will support involvement only insofar as the advantages outweigh the disadvantages. The interest groups themselves are the deciding factor in this cost-benefit relationship, which depends on their capacity to take on public regulatory functions. The greater the capacity, the greater the benefit to the state if it involves the interest groups in public duties. There is a clear criterion for measuring the regulatory capacity of the interest groups. This is the role they play in the regulation of labour relations through collective agreement. As a comparison at in-

ternational level shows, interest groups that do not enter into collective agreements enjoy far less say in economic and social policy at state level than interest groups that do (Traxler 2004). Put differently, the border line between politically influential interest groups and those that have almost no influence is determined by whether the interest group is involved in the negotiation of bilateral-collective agreements (agreements negotiated between trade unions and employers' representatives - multi-employer bargaining), or not. Such agreements constitute a sector-wide, or even cross-sectoral regulatory arrangement. Single-employer bargaining, on the other hand, denotes a collective agreement which is negotiated between management and the trade union(s), and only applies to a particular business or company.

Employers' representatives and trade unions only enjoy lasting and immediate influence on national economic and social policy in countries where agreement is reached through bilateral-collective negotiation. The reasons for this are easy to recognize. Collective agreements only have macro-economic relevance if they are applied to an entire sector or several sectors at once. It is this relevance that lends such great political weight to employers' representatives and trade unions, and turns them into important partners for government. Under these circumstances it is in government's interest to coordinate its economic and social policy with the collective agreements reached by the interest groups. However, there is no systematic incentive for government to cooperate with interest groups if the scope of collective agreements does not extend beyond the individual business (single-employer bargaining). Taken on its own, each one of these agreements is irrelevant on the macro-economic scale and interest groups lack control over the regulation of labour relations. In summary it can be said that the European social model contains key players. These are the trade unions and employers' representatives who steer and control policy on collective agreements either by reaching collective agreement themselves, or by coordinating collective agreements reached at lower levels.

Dynamics and challenges

So far we have dealt with the basic architecture of the European social model. To complete the picture we must complement the static perspective with the dynamic perspective. The question here is: to what extent is the European social model capable of mastering the present challenges? Given that the interest groups are the actual upholders of the European social model, these challenges primarily concern them. There are four basic challenges (Figure 5).

Figure 5: The class compromise and its specifications from a dynamic perspective

Economic policy paradigm	Key means of governance	Benefits to:	
		Business	Labour
Keynesian (demand side) policy	Incomes policy	Containing inflation; standardization of the employment terms	Recognition of wage increases as a means of stimulating demand
Orthodox (supply-side) economics	Wage restraint and flexible quality production, flanked by social policy	Improved international competitiveness; flexible work organization and flexible labour market	Retaining employment
?	?	?	?

The first challenge is that the system of multi-level regulation at European Union level inevitably also applies to interest groups. Some national employers' associations and trade unions have three or more hierarchical levels of organisation. On top of this comes the supra-national level with its multiple sectoral and cross-sectoral formations. Responsibilities need to be distributed between the different levels - in line with the subsidiarity principle - in a way that allows each level scope for action and ensures such actions complement each other usefully. If the current distribution of responsibilities between the national and supra-national level within the European Union is taken as a yardstick for the distribution of responsibilities within the interest groups, then a clear imbalance in favour of the supra-national level exists within most interest groups.

The second challenge lies in the erosion of multi-employer bargaining. This is the result of a long-term trend in which collective agreements are decentralised towards the business and company level in response to growing demands for flexible regulation of labour relations. This trend becomes critical for the European social model once decentralisation has reached a point where employer groups and trade unions are no longer in a position to control and coordinate policy on collective agreements. An additional problem in this context is the fact that multi-employer bargaining is hardly known in the majority of the new Member States. The diminishing importance of this type of collective agreement is a problem not least because, as has been explained above, control over collective agreement policy is the key to ensuring that interest groups have a say in economic and social policy. The European Central Bank, for instance, will only consider the social partners to be serious partners for cooperation insofar as they are actually capable of regulating wage policy in Europe.

The third major challenge that the European social model and the interest groups face, is the renewal of the class compromise. This concerns above all the content of the compromise, in other words, the bal-

ancing out of interests. The structure of this compromise and its central elements, have already been presented above (Figure 1). These central elements need to be adapted to existing economic conditions, the dynamic perspective. Since economic framework conditions change over time, the interest groups face the task of constantly verifying and revising their compromise (Figure 5). Looking back, two historic forms of class compromise can be distinguished. The historically older form applied throughout the Keynesian era, that is from after the war until the end of the seventies. Incomes policy was the central regulatory mechanism of this period lending this form of compromise its distinct character. The primary concern of businesses was to contain inflation and to standardise labour relations to reduce the competition for scarce labour. For employees the most important issue was to ensure that wage increases were recognised as a positive factor in stimulating demand and economic growth. Following the decline of Keynesianism at the end of the seventies this form of compromise lost its basis. A new compromise emerged in response to the spread of supply-side economic policies. This approach was based on a restrained incomes policy, the restructuring of production systems towards the flexible production of quality products, as well as social policy measures to accompany the above, such as early retirement. This approach was in line with companies' interest in improving their international competitiveness and making employment relations more flexible. It also served the interests of employees by securing jobs. The interests of employers and employees also coincided over social measures such as early retirement, which helped businesses rejuvenate their work forces, thus increasing productivity, and also served employees' interests by safeguarding jobs. However, this form of class compromise now also seems to have run out of steam. The financial crisis of the welfare state as well as increases in unemployment and social inequality in Europe testify to this. Focusing on quality production, it would appear, does not create enough jobs to match labour supply.

The interest groups thus face the task of renewing their compromise with nothing less than the continued existence of the European social model at stake, given that the model cannot survive without such a compromise. This task is made all the more difficult by the fact that collective agreement and labour market policies alone will not remedy the problems of unemployment and social inequality. What is needed is concerted action in all economic and social policy fields with the involvement of the interest groups. Such concerted action will be difficult to achieve, however, due to the fragmentation of the political process throughout the European Union. This fragmentation is manifested, first of all, in shortcomings in coordination between the national and the supra-national level, and secondly, by the dispersion of responsibil-

ities across a plethora of different departments, further complicating concerted action at the supra-national level.

This leads us to the fourth major challenge: The institutional incoherence of the European Union. This is a serious issue given the existing asymmetry between economic and political integration. The long term stability of an institutional system depends on the ability of that system to achieve an equal measure of economic, political and social integration in society. We should certainly not try and turn the European Union into a centralised state. Nonetheless, it is indispensable to pursue deeper integration so that the existing trans-national economic and social problems can be dealt with systematically at supra-national level. The institutional status quo is not up to this task. Instead, there is the real threat that it will become the motivating force for renewed economic rivalries between nation states. One example of this is the trend towards tax competition between Member States, which erodes both the credibility of the European Union and government finances. Pushing for deeper political integration should be an important concern for the interest groups. Opportunities and possibilities to renew their compromise of interests will only be created through political integration. Existing economic and social problems cannot be solved by applying the fragmented methods of labour market policy. Both the European social model and the lasting influence of the interest groups on economic and social policy are at stake here.

Literature

- Aust, A., Leitner, S., Lessenich, S. (Hg.) (2000) Sozialmodell Europa, Jahrbuch für Europa – und Nordamerika – Studien 4. Opladen: Leske und Budrich.
- Crouch, C. (1999) Social Change in Western Europe. Oxford: Oxford University Press.
- Olson, M. (1965) The Logic of Collective Action. Cambridge and London: Harvard University Press.
- Traxler, F. (2004) The Metamorphoses of Corporatism, European Journal of Political Research 43: 571-598.

WELCOME ADDRESSES

Christoph Leitl, President of the Austrian Federal Economic Chamber
Richard Leutner, Executive Secretary of the Austrian Confederation of Trade Unions (replaced Rudolf Hundstorfer, President)

Alfred Finz, State Secretary in the Austrian Federal Ministry of Finance
(on behalf of the EU-Presidency)

President Leitl called for increased efforts to be made: "The aims that the Lisbon Agenda sets out for Europe are the right ones. Now we must all lend a hand in ensuring growth in Europe is given a sustainable boost. We need growth if we are to afford our high environmental and social standards. Growth creates jobs and thus also identification with Europe." A growth rate of 3 per cent over 5 years would lead to 10 million new jobs, explained Mr Leitl. This, he believed, would win over the public. The cooperation agreement between the EESC and Eurochambres, which was specifically designed to bring Europe closer to its people, would also contribute to this. Globalisation was a fact. European values should help shape globalisation. Concretely, this meant introducing a social framework within the WTO, as well as a social partnership at international level. If this were achieved there would be no reason to fear globalisation.

Executive Secretary Richard Leutner spoke on behalf of the **President, Mr Hundstorfer**, who arrived later. He gave an account of the long-standing tradition of Austrian social partnership which had begun in the period after the Second World War when Austria's industrial base was completely destroyed and the country was occupied by foreign powers. Representatives from all camps showed great political responsibility, drawing lessons from the inter-war period when a climate of confrontation led to civil war and ultimately loss of sovereignty. After the Second World War it was clear that the aims of economic reconstruction and political independence would only be achieved if those mistakes were avoided in the future and if policy was formulated in a spirit of cooperation, dialogue and willingness to reach consensus.

State Secretary Alfred Finz believed that the partnership-based approach the EU had adopted in dealing with its future development was an essential precondition to meeting public concerns. Among the many activities of the Austrian Presidency, Mr Finz pointed out that, for first time ever, representatives of the social partners had been invited to attend discussions at the March European Council. He also underlined that the European Council had expressly welcomed the EESC's initiatives to involve organised civil society in the implementation of the national reform programmes, and he called for such efforts to continue.

CLOSING REMARKS

Thomas Delapina, Secretary-General of the Austrian Advisory Council for Economic and Social Affairs

After two conference days dedicated to the discussion of an issue of central importance to Europe's future and its socio-economic players, the following conclusions can be drawn:

The challenges are enormous and the situation will certainly not become easier in the future. Our task will be to continue building a common Europe which not only secures peace but also stands for a social Europe. A Europe that offers people living and working conditions that meet their expectations and provides opportunities and prospects for the future.

It is not enough to try and bring Europe closer to the public, in other words, to try and explain the existing Europe to the public, to communicate Europe. New ideas, concepts and policies are needed. This will require strong and representative economic and social interest groups which should be involved in the drawing up of such ideas.

There is a common aim. However, there is no ideal model setting out the way to achieving it, only a range of different national approaches that have been shaped by tradition and specific circumstances. An exchange of experiences, a dialogue, needs to take place on this. This was also the aim of this conference.

Setting up associations or institutions such as an ESC does not automatically lead to success, as experiences with the Estonian Economic and Social Council have shown. Strong, representative interest groups that act as a mouth piece for the public are a precondition to success.

Our aim, therefore, must be to strengthen the forces that are fighting to ensure Europe is a project for the people.

On behalf of the Advisory Council for Economic and Social Affairs of the Austrian Social Partners, I would like to thank everyone who contributed to the success of this conference: the speakers and participants, all those who helped to organise and run the conference behind the scenes, especially the teams of the EFSC and the Austrian social partners, and, of course, the interpreters for their excellent work, without whom this conference would not have been possible.

TABLE DES MATIÈRES

Séance inaugurale	125
Herbert TUMPEL, <i>Président de la Chambre du Travail autrichienne</i>	
Rudolf SCHWARZBÖCK, <i>Président de la Chambre Agricole autrichienne</i>	
Anne-Marie SIGMUND, <i>Présidente du CESE</i>	

Frans VAN WAARDEN , <i>Université d'Utrecht: Quelques</i> 11000	
---	--

Karl AIGINGER , <i>Institut autrichien pour la recherche économique: Résultats inégaux en Europe: ébauche d'hypothèses sur le rôle des institutions</i>	126
--	-----

Panel de discussion (1): Études de cas: Les différentes formes d'association de la société civile organisée à la formulation des politiques: le rôle des Conseils économiques et sociaux et des partenaires sociaux	144
Direction: Henri MALOSSE, <i>CESE (Gr. I - FR)</i>	
Podium: János TÓTH, <i>CESE (Gr. III - HU)</i>	
Andreas HENKEL, <i>Secrétaire général du Conseil consultatif pour les questions économiques et sociales autrichien</i>	
José Isaiás RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO, <i>CESE (Gr. I - ES)</i>	
Liina CARR, <i>CESE (Gr. II - EE)</i>	
Małgorzata NIEPOKULCZYCKA, <i>CESE (Gr. III - PL)</i>	

Panel de discussion (2): Participation de la société civile organisée: Le dialogue civil et son rôle dans la rénovation du projet européen	168
Direction: Roger BRIESCH, <i>Vice-président du CESE</i>	
Podium: Bruno VEVER, <i>CESE (Gr. I - FR)</i>	
Mall HELLAM, <i>CESE (Gr. III - EE)</i>	
Dirk JARRÉ, <i>Université Linz</i>	
Diogo PINTO, <i>Secrétaire général du Forum européen de la Jeunesse</i>	

Panel de discussion (3): Participation des partenaires sociaux : Le dialogue social et le dialogue macroéconomique au niveau européen; le développement des relations de travail	171
Direction: Jan OLSSON, <i>CESE (Gr. III - SE)</i>	
Podium: Peter COLDRICK, <i>CESE (Gr. II - UK)</i>	
Renate HORNUNG-DRAUS, <i>CESE (Gr. I - DE)</i>	
Gerhard HUEMER, <i>UEAPME</i>	
Vladimír MATOUŠEK, <i>CESE (Gr. II - CZ)</i>	

Franz TRAXLER , <i>Université de Vienne: Un modèle social européen: le rôle des organisations représentatives</i>	175
--	-----

Discours de bienvenue	184
Christoph LEITL, <i>Président de la Chambre économique fédérale autrichienne</i>	
Richard LEUTNER, <i>Secrétaire exécutif de la Confédération syndicale autrichienne</i> (au nom du président Rudolf Hundstorfer)	
Alfred FINZ, <i>Secrétaire d'état du Ministère fédéral des Finances de la république</i> <i>d'Autriche</i> (au nom de la présidence autrichienne)	
Discours de clôture	185
Thomas DELAPINA, <i>Secrétaire général du Conseil consultatif pour les questions</i> <i>économiques et sociales autrichien</i>	
Liste des participants	187

SÉANCE INAUGURALE

Herbert Tumpel, Président de la Chambre du Travail autrichienne
Rudolf Schwarzböck, Président de la Chambre Agricole autrichienne
Anne-Marie Sigmund, Présidente du Comité économique et social européen

M. Tumpel explique que «cela ne sert en rien l'idée d'Europe si nous ne parlons que d'objectifs communs et non pas des instruments nécessaires». «Prenons comme exemple les objectifs de Lisbonne: l'Europe est d'accord sur le fait que davantage de croissance et d'emploi sont importants. Mais de quoi avons-nous besoin pour mettre en œuvre ces objectifs? C'est là que se situent les faiblesses de l'UE». M. Tumpel préconise une discussion de plus grande portée, plus large et qui soit davantage ouverte. La démocratie participative n'exige pas toujours un consensus – une culture du débat positive est importante pour examiner ce que nous avons en commun et ce qui nous sépare. Le Comité économique et social européen montre précisément comment des discussions controversées peuvent se dérouler de manière constructive. M. Tumpel pense que «l'acceptation de l'UE par les citoyens diminue dans des domaines essentiels. Il est d'autant plus important qu'il y ait également des instruments concrets pour atteindre les objectifs communs».

M. Schwarzböck préconise un dialogue permanent où il n'y ait ni vainqueurs ni vaincus mais un rapprochement des intérêts le meilleur possible. Il estime que «la mondialisation contraint l'Europe à être performante. Il est plus nécessaire que jamais de discuter d'une manière partenariale et de trouver des objectifs communs en dépit des conflits d'intérêt existants.» Sur cette question, l'Europe peut servir de modèle à l'ensemble du monde.

Mme Sigmund souligne la nécessité d'un dialogue commun. «Je trouve douloureux d'entendre que 'ceux de Bruxelles décident de tout'. Bruxelles n'est pourtant que le lieu où les décisions se prennent, les décideurs sont pour leur part enracinés dans un contexte national», explique-t-elle lors de l'ouverture de la conférence. Elle insiste sur l'importance des éléments participatifs pour le modèle démocratique européen. On doit donner aux citoyens la possibilité de participer au processus de décision européen à partir de leurs expériences et de leurs attentes. «Le dialogue civil est au cœur des préoccupations. Pour cela, nous avons besoin de structures qui fonctionnent». Mme Sigmund tire pour finir la conclusion suivante: «Qu'est-ce qu'être Européen? Une partie de notre identité européenne est certainement constituée par le modèle économique et social européen. Et il convient de le réformer pour pouvoir le conserver».

QUELQUES EXPLICATIONS CONCERNANT LA »DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE« EN EUROPE

1. Quelques clarifications conceptuelles nécessaires

Lorsque le citoyen européen profane que je suis parcourt les publications émanant des différentes autorités et institutions européennes, il est quelque peu déconcerté par des termes tels que »dialogue social«, »dialogue civil«, »démocratie sociale«, »démocratie associative« ou »démocratie participative«. Cela témoigne peut-être du fossé, maintes fois déploré, qui sépare les citoyens européens de l'élite chargée de débattre et de décider des politiques à mener. Aussi peu croyable que cela puisse paraître, c'est précisément cette élite qui a inventé l'ensemble de ces termes afin de combler la distance et de remédier aux malentendus qui la séparent des citoyens européens!

Quelles différences y a-t-il entre tous ces termes? Comment distinguer le social du civil ou encore la démocratie sociale de la démocratie participative? La société civile n'est-elle pas »sociale«? N'émane-t-elle pas de la »société«? Peut-on imaginer un »dialogue civil« qui ne soit pas »social«? Ou bien un dialogue social qui ne soit pas civil? Et qui d'autre que les acteurs sociaux peut participer à la démocratie? L'expression »démocratie participative« n'est-elle pas, de ce fait, un pléonasme? La démocratie peut-elle exister sans la participation? La démocratie ne suppose-t-elle pas intrinsèquement l'association des citoyens (dialogue civil) et des acteurs sociaux aux processus politiques?

Je présume que ces termes ont acquis un sens spécifique dans »l'eurojargon« qu'emploient entre eux les acteurs de la scène européenne. Mais pour l'observateur externe, qu'il soit citoyen ou acteur social européen, cette terminologie est pour le moins déroutante. Je n'ai commencé à appréhender les différentes significations que peuvent emprunter ces termes que lors de la conférence qui s'est tenue à Vienne. Très franchement, les divers documents que les institutions européennes ont consacrés à cette question et qui ont été distribués lors de cette conférence n'ont aucunement contribué à remédier à cette confusion. Bien au contraire, ils l'ont même aggravée. Ce n'est qu'en écoutant attentivement les différents intervenants, en observant de quelle manière ils utilisent ces termes, s'opposent et se contredisent quant au sens à leur donner que j'ai commencé à y voir plus clair.

Il me semble néanmoins primordial de clarifier quelque peu ce flou conceptuel. Je vais effectuer une tentative dans ce sens. Nous sommes en présence d'un problème qui a récemment été mis en évidence, lors-

que certains États membres ont organisé des référendums sur la Constitution européenne. Une élite a souhaité, négocié, voulu adopter et défendu un projet auquel n'ont adhéré ni la plupart des citoyens, ni des pans importants de la société. Les référendums constituent une forme de « démocratie participative » que les responsables politiques n'ont, rétrospectivement, pas trouvée tout à fait satisfaisante. Suite au référendum fatidique sur la Constitution européenne, de nombreux responsables politiques néerlandais ont perdu leur engouement pour ce type de consultation.

Comment combler le fossé qui sépare les citoyens et l'élite politique? La démocratie – le gouvernement du « demos » – ne semble pas être un terme suffisant. Un adjectif doit lui être ajouté afin de souligner le terme « participation ». Mais (a) qui participe? (b) à quoi (c) comment? Selon quelles modalités?

a- Qui participe?

De nombreuses réponses peuvent être apportées à cette première question (qui participe?): tout le monde, certaines personnes, seules quelques personnes choisies, sélectionnées grâce à des critères très variés: l'âge, le sexe, la profession, la formation, la sagesse. Le terme « dialogue civil » semble désigner tout le monde, l'ensemble des citoyens. Cependant, il pourrait également inclure les organisations de la société civile, tous les types d'associations et de clubs, les syndicats, les associations d'intérêt général, voire les clubs de sport. Le terme « dialogue social » semble se référer à une sous-catégorie de personnes qui participent au marché du travail (les employeurs et les travailleurs) ainsi qu'à leurs associations respectives que sont les syndicats et les organisations patronales. Il est surprenant que le terme « social » soit employé pour évoquer, de fait, l'identité « économique » des personnes visées.

b- À quoi?

Sur quoi porte la participation? Elle peut intervenir lors de chacune des nombreuses étapes du processus décisionnel que sont: le débat public inscrit dans des discussions générales ou spécifiques portant sur des domaines d'action précis; l'élaboration du programme des politiques publiques; les conseils fournis lors de l'élaboration de celles-ci; leur formulation; la prise de décision; le processus normatif et les règles politiques auxquelles obéit l'ensemble du système (telles qu'une ou la constitution); la mise en œuvre et l'application des politiques (les juges citoyens et les jurys composés de non-juristes présentant une pertinence particulière); les réactions suscitées par les politiques; leur évaluation; la responsabilité des décideurs politiques.

En outre, les politiques sur lesquelles les « participants » sont amenés à exprimer leurs opinions, à donner leur avis, dont ils sont appelés à décider ou qu'ils doivent contribuer à mettre en œuvre peuvent être très variées. Les normes juridiques – qu'engendre toute politique – sont à

même de régir une grande diversité de comportements imputables aux citoyens, qu'il s'agisse de meurtre, d'acte discriminatoire ou du fait de déposer les ordures trop tôt dans la rue en vue de leur ramassage. Il en va de même pour les biens publics qui devraient être fournis par la collectivité, tels que les forces armées qui doivent protéger les citoyens contre les ennemis externes ou bien les feux de signalisation qui se trouvent au coin de la rue. Enfin, la même diversité caractérise les décisions portant sur le montant et sur le choix des contributions dont nous devons tous nous acquitter afin de financer ces biens publics, ainsi que sur le choix des instruments juridiques dont il convient d'assurer le respect.

Les termes »démocratie participative« et »dialogue social« n'apportent aucune des précisions nécessaires. Ils peuvent évoquer une participation et/ou un dialogue social ayant pour objet l'une ou l'ensemble de ces activités. Il ne serait pas superflu de clarifier davantage ces notions; cependant, il convient évidemment de comprendre qu'un certain flou est souvent maintenu stratégiquement, afin d'occulter les divergences d'opinion que suscitent ces questions.

c- Comment? Selon quelles modalités?

Les modalités de participation (comment) dépendent de qui participe et à quoi. Un échantillon restreint de personnes choisies pourrait participer directement, comme dans le cadre de la démocratie locale, ce qui demeure réalisable sur la place centrale d'Appenzell ou sous le pommier de la Nouvelle-Angleterre. Mais une assemblée plus vaste telle que les quelque 450 millions de citoyens européens ne pourrait se réunir ni sur la place centrale ni sous le pommier. Même si elle parvenait à s'y masser, le résultat n'en serait qu'une terrible cacophonie. Des groupes aussi vastes ont besoin d'autres modalités de participation.

L'on pourrait avancer que la technologie moderne offre à la participation collective des outils nouveaux, voire révolutionnaires, qui abrogent des contraintes telles que l'espace public disponible sur la place, dans la rue ou sous l'arbre. Il s'agit de la »place centrale« qui existe sur internet et dont l'espace est physiquement incommensurable. Mais il connaît d'autres limites, les mêmes que tout autre espace public: la médiocre attention que lui prête l'auditoire. Qui pourrait saisir simultanément l'ensemble des centres d'intérêt, des opinions et des idées de 450 millions de blogueurs présents sur internet? Tous ces vecteurs de communication essaient d'attirer l'attention à cor et à cri, mais le lecteur potentiel possède une capacité d'attention limitée, il est submergé d'informations qu'il finit par percevoir comme une cacophonie.

Il convient cependant de souligner qu'un nombre restreint de citoyens réunis dans un espace public peut produire un impact significatif. Une manifestation à laquelle participent quelque trente mille personnes – rassemblées sur la place d'une ville – s'opposant à une réforme

du système de protection sociale ou à un gouvernement d'une manière générale peut constituer un sérieux défi pour ceux qui sont au pouvoir; les responsables politiques néerlandais l'ont constaté en 1982 et les ukrainiens en 2004. La plupart des grandes révolutions qui ont marqué l'histoire - Amérique en 1776, France en 1789, Russie en 1917, Allemagne de l'Est en 1989 ou Ukraine en 2004 - se sont embrasées parce qu'une foule - quoique d'ampleur limitée - s'est rassemblée dans la rue. Les manifestations et les émeutes de «masses» qui n'en sont pas vraiment parviennent à exercer une pression sur les gouvernements, et ce d'autant plus lorsqu'elles sont placées sous les feux de la presse internationale (comme ce fut, entre autres, le cas lors des récentes émeutes qui ont eu lieu dans les banlieues françaises).

La participation de vastes groupes à l'élaboration des décisions publiques nécessite des outils permettant de rassembler, d'épurer, de sélectionner et de redéfinir l'énorme diversité d'intérêts, d'opinions, de croyances et d'idées pour la réduire à un nombre limité de dénominateurs communs.

Pour y parvenir, l'une des méthodes envisageables consiste à simplifier les questions qui se posent comme dans le cadre des référendums, que l'on appelle «démocratie directe» parce que chaque citoyen peut y participer, bien que sa faculté de choix ne soit que très restreinte: pour ou contre la question, la proposition, la constitution. Le problème réside dans le fait que la plupart des questions sont sensiblement plus compliquées qu'elles ne le semblent au premier abord, qu'elles possèdent nombre de spécificités et d'aspects dont une unique décision pourra difficilement tenir compte comme il se doit. De plus, ces décisions impliquent divers coûts et bénéfices dont une telle décision ne permettra pas d'évaluer aisément le rapport. La Constitution européenne constitue un bon exemple. Un seul référendum peut difficilement permettre de prendre une décision appropriée concernant un document qui contient tant de détails et compte des centaines d'articles. L'on peut y être favorable ou opposé pour des raisons très diverses. Le contenu de la Constitution n'aura été analysé que par de rares personnes; c'est la légitimité de ses défenseurs, qu'il s'agisse de la Commission européenne ou des gouvernements nationaux, qui est en jeu. Mais le référendum n'offre pas l'opportunité d'apporter une telle précision. Ainsi, à l'issue du vote qui a porté sur cette Constitution européenne, de nombreux responsables politiques et «experts» se sont livrés à une interprétation du résultat qui, de fait, n'était que de la spéculation. Il n'est guère surprenant que les arguments qu'ils ont avancés correspondaient fort bien à leurs opinions politiques. Un référendum permet donc de manipuler l'interprétation donnée au résultat d'une consultation.

Si l'on refuse d'emprunter cette voie de la simplification, il est possible de recourir à des outils permettant d'agréger, d'épurer et d'effec-

tuer une sélection parmi l'immense diversité d'intérêts, d'opinions, de croyances et d'idées pour la concentrer en un seul centre décisionnel. Habituellement, différents intérêts convergent pour former ce que l'on appelle des «organisations intermédiaires» qui assurent la connexion entre le citoyen et les responsables politiques. Les instruments de cette «démocratie indirecte» sont:

(1) les parlements, les partis politiques et les élections périodiques des représentants au parlement, qui servent généralement d'intermédiaires et de filtres dans le contexte de la démocratie représentative telle que nous la connaissons;

(2) une décentralisation territoriale des niveaux décisionnels comme dans le cadre fédéraliste: adoption de la réglementation aux échelons inférieurs et filtrage du bas vers le haut: du quartier vers la commune, le département, la région/province/État/Land, le niveau national, européen et mondial. Les échelons inférieurs déterminent les matières qui doivent être réglementées à leur niveau et celles qui devraient être transmises aux échelons supérieurs afin d'obtenir des solutions plus efficaces. Dans un autre cas de figure, ce sont les niveaux d'agrégation les plus élevés qui définissent les questions relevant de leur compétence et celles qu'ils devraient déléguer/décentraliser vers les niveaux inférieurs dans un souci d'efficacité ou de légitimité;

(3) une décentralisation fonctionnelle des niveaux de prise de décision grâce à des organisations ou des associations de droit public (bénéficiant d'un statut juridique semblable à celui des communes) situées aux échelons inférieurs; dans certains pays, de telles structures sont compétentes en matière de soins de santé, de gouvernance économique ou d'hydraulique;

(4) le pouvoir judiciaire, notamment le système des cours administratives qui permet aux citoyens et aux associations de droit tant privé que public de récuser les décisions individuelles d'origine gouvernementale, d'exprimer leurs positions lors du processus et d'exercer une influence sur la politique du gouvernement;

(5) des responsables politiques charismatiques. Leur autorité provient des institutions étatiques officielles – et donc, indirectement, leur accès aux médias également – mais ils contribuent à l'exercice d'agrégation en énonçant et en défendant des «intérêts collectifs» dans lesquels les citoyens sont susceptibles de se reconnaître.

En plus de ces institutions officielles qui pratiquent le filtrage et qui sont souvent énumérées dans les constitutions, il existe divers organismes moins formels;

(6) l'agrégation progressive par l'intermédiaire d'associations – généralement monothématiques – pour remonter jusqu'à des associations qui les chapeautent, puis à des conseils consultatifs (souvent socio-économiques) jusqu'au niveau de prise de décision. Ces associations se dis-

tinguent des partis politiques en ce qu'elles représentent une grande diversité d'intérêts (très spécifiques) propres aux citoyens envisagés sous un angle unique: travailleur, employeur, consommateur, personne respirant de l'air pur, pratiquant d'une religion, détenteur d'une arme à feu ou amateur de football. Il s'agit par exemple des corporations, des chambres, des syndicats, des associations commerciales, des groupements de consommateurs, des organismes de logement social, des associations représentant divers intérêts collectifs (défense de l'environnement, de l'automobile ou encore des armes à feu), des organismes caritatifs, des clubs sportifs, etc. Une autre caractéristique distingue ces structures des partis politiques; elles ne défendent pas les intérêts qu'elles représentent en se dotant de candidats chargés de faire campagne en vue d'élections populaires mais en essayant d'exercer une influence sur les responsables politiques (pour des informations supplémentaires concernant la démocratie participative, voir également les travaux de Hirst (1994), Cohen et Rogers (1995));

(7) les médias traditionnels (dont l'indépendance est généralement garantie par des dispositions constitutionnelles): les journaux, les revues, la radio, la télévision, etc. qui permettent aux individus d'exprimer leurs opinions, qu'ils soient journalistes ou lecteurs;

(8) les nouveaux médias: internet, chatrooms (lieux de discussion), blogs; Google et les moteurs de recherche similaires permettent de trier et d'organiser les informations;

(9) la sélection par «la rue»: l'espace public est physiquement limité et visible, ce qui constitue également, d'une certaine façon, une méthode de sélection. Les intérêts propres à un échantillon de la population sont organisés dans les rues, les places ou les stades de football comme si cet échantillon était représentatif de l'ensemble de la population. La couverture de ces événements par les médias souligne et amplifie l'impact de ce phénomène;

(10) les sondages d'opinion. Ils constituent une alternative privée et spontanée au référendum et fournissent toujours plus d'information succincte aux responsables politiques concernant la popularité de leurs initiatives ainsi que la leur propre;

(11) les experts indépendants (économistes, juristes, experts médicaux, diplômés de grandes écoles) et les dirigeants informels s'organisent parfois de manière non officielle en «communautés épistémiques» qui formulent des décisions publiques et/ou fournissent une guidance intellectuelle que les citoyens peuvent utiliser comme repères d'identification et points de ralliement.

En outre, la forme et le type des modalités évoquées précédemment varient. Les instruments officiels que sont les partis, les élections et le parlement diffèrent selon le système électoral: scrutin majoritaire ou représentation proportionnelle. Il existe divers degrés de décentralisation

fédérale et de formes que peut prendre le fédéralisme: il peut être ou non source d'harmonie, susciter de la coopération ou de la compétition. Les systèmes associatifs peuvent être pluralistes ou corporatistes. Quant aux médias, ils peuvent être détenus et/ou financés par les pouvoirs publics ou bien obéir à une gestion commerciale. La propriété peut être concentrée ou diffuse. Ces éléments influent sur l'accessibilité et le coût de ces médias pour les citoyens. En fonction des divers éléments précités, les citoyens bénéficient d'un accès plus ou moins facile à ces médias, à un prix plus ou moins élevé.

L'ensemble de ces caractéristiques déterminera l'efficacité, l'efficience et, par conséquent, la légitimité que représentent ces outils dans le cadre de la «démocratie participative».

Les différentes modalités de «démocratie participative» peuvent se substituer les unes aux autres tout en demeurant fonctionnelles; chacune possède néanmoins des avantages et des inconvénients spécifiques. La plupart d'entre elles ont été expérimentées au cours de l'histoire. Et elles n'ont pas donné lieu aux mêmes résultats dans les différents pays concernés. De ce fait, l'existence et la légitimité de toutes ces institutions parallèles chargées de coaliser les intérêts et les idées varient d'un État européen à l'autre. L'efficacité et la légitimité influent évidemment sur le bilan, avantages/inconvénients, qui détermine, à son tour, l'efficacité et la légitimité.

La Suisse possède une longue expérience positive de la «participation générale» à ce que l'on appelle la «démocratie directe», exercée tant sur la place centrale d'Appenzell que dans le cadre d'un référendum national.

Nombre de pays, certains grands (l'Allemagne), d'autres petits (la Suisse), ont tenté la voie du fédéralisme dont la popularité ne cesse de croître. Au cours des dernières décennies, plusieurs pays (l'Espagne, l'Italie, la France, le Royaume-Uni) ont décentralisé leur système politique.

Puisque cette conférence a été organisée à l'initiative du Comité économique et social européen et des chambres autrichiennes du travail et de l'industrie, je limiterai désormais mon propos à ce système spécifique qu'est celui des associations d'intérêt en tant que vecteurs de la «démocratie participative», système auquel ces organes participent eux-mêmes.

2. Une solution au déficit démocratique reproché à l'Europe?

L'intérêt des milieux européens pour la «démocratie participative» doit provenir du «déficit démocratique» que l'on reproche souvent à l'Europe. Des modalités supplémentaires assurant la participation publique au processus décisionnel communautaire semblent être considé-

rées comme nécessaires. Et le rejet par l'électorat de la Constitution européenne dans certains États membres peut, de fait, être interprété comme l'expression d'une défiance des citoyens envers les institutions, les processus et/ou les responsables politiques européens. En ce qui me concerne, j'ai voté contre la Constitution lors du référendum néerlandais, en partie en tout cas, parce que je me méfie profondément du processus d'intégration européenne dont la force motrice semble moins correspondre à un choix politique explicite qu'à un mouvement quasi autonome d'expansion de la législation et de la jurisprudence communautaires qui se fonde sur des principes établis tels que la nécessité de »conditions de concurrence équitables« sur les marchés européens intégrés et qui empêche les autorités nationales et supranationales d'exercer une réelle influence sur ce processus. Dans un autre texte, j'ai assimilé cette tendance à une théorie que j'ai nommée »la théorie de la bicyclette, du rouleau compresseur et du volant« de l'intégration européenne.

La solution peut-elle venir de la démocratie associative, via les associations d'intérêt? Après tout, cette alternative est, depuis longtemps, couronnée de succès dans plusieurs pays européens. Peut-elle combler le fossé qui sépare les citoyens européens des institutions et des responsables politiques communautaires?

Il pourrait en être ainsi et nous tentons d'y parvenir, par exemple grâce au Comité économique et social européen. Néanmoins, je distingue cinq problèmes potentiels que j'évoquerai brièvement:

(1) La disparité qui caractérise la présence, le développement, l'efficacité, la popularité et la légitimité de la démocratie associative en Europe.

(2) La question qu'implique le problème précédent: dans quelle mesure les diverses associations qui prétendent représenter des catégories de la population européenne ou nationale sont-elles réellement représentatives aux yeux de ces mêmes catégories?

(3) Un particularisme trop prononcé, une orientation trop monothématique ne nuisent-ils pas à l'image globale, à l'intérêt général?

(4) Une trop grande professionnalisation de ces institutions ne peut-elle pas s'avérer dangereuse? En effet, ne risquent-elles pas de représenter de moins en moins les citoyens ordinaires et de se consacrer de plus en plus aux intérêts des élites d'experts qui dirigent ces associations ou qui sont employées par elles?

(5) Ce qui fonctionne au niveau de la »ville« (et des petits États-nations) sera-t-il efficace à l'échelle européenne, beaucoup plus vaste? Dès lors, la distance entre les citoyens et l'élite politique communautaire n'est-elle pas trop grande?

3. Un problème majeur: la disparité des traditions associatives dans l'histoire européenne

Dans la présentation qu'il a effectuée lors de la présente conférence, M. Franz Traxler a mis l'accent sur les coûts et les bénéfices de la démocratie associative. Les coûts et les bénéfices, et par là-même leur équilibre, sont liés à la performance et à la réputation des associations. Leur efficacité et leur efficience dépendent en premier lieu de leur capacité de gestion: de leur aptitude à rassembler et à (re)formuler des intérêts, à réguler elles-mêmes avec efficacité leur catégorie sociale et à influencer la politique publique. Leur légitimité, la confiance que leur accordent les citoyens sont également importantes et cette légitimité détermine, à son tour, le caractère gérable de ces structures. La compétence et la légitimité peuvent se renforcer mutuellement, mais il existe également une spirale vicieuse. Une perte d'efficacité est susceptible d'affaiblir la confiance que le public accorde aux structures associatives qui peuvent, de ce fait, devenir encore moins efficaces, et ainsi de suite. Au cours de leur histoire, les pays européens ont connu diverses sortes de spirales dont a pu émaner un renforcement tant positif que négatif. En raison de la disparité de ces expériences historiques, la popularité de la démocratie associative comme forme de démocratie participative varie sensiblement au sein de l'Europe.

Les pays situés au nord et au centre du continent européen (la Scandinavie, les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Autriche) possèdent une riche expérience en matière de représentation des intérêts grâce aux «corps», aux «organismes» ou aux associations d'acteurs économiques. Nombre de ces structures trouvent leurs origines dans les guildes médiévales. À cette époque, les économies locales européennes situées sur deux grands axes allant l'un de l'Écosse à la Hongrie, l'autre de Stockholm à Florence, étaient régies par des associations d'acteurs économiques auxquelles incombaient également des missions publiques autres qu'économiques. Ainsi, au 13^e siècle, l'association des pêcheurs de Hongrie était chargée de défendre un tronçon des murailles de la ville de Buda que l'on appelle aujourd'hui le Bastion des pêcheurs (comme l'a indiqué précédemment l'orateur hongrois).

Les associations permettant une expression organisée de la société civile se sont développées de manière plus intense dans les parties du continent européen où le commerce a rapidement élevé une classe moyenne de marchands pour la placer au même niveau que les deux ordres existants – le clergé et la noblesse – dont elle est devenue la rivale et dont les membres devaient leur niveau de vie, leur prospérité et leur pouvoir à un monopole d'accès aux terres agricoles et à l'au-delà. On retrouvait cette configuration le long des principales routes commerciales, du cours de certains fleuves tels que le Rhin, le Danube ou la

Volga et autour des mers de petite taille comme la Méditerranée, la mer du Nord ou la Baltique. En fin de compte, la plus forte concentration de villes commerçantes s'est développée le long d'un axe partant du centre de l'Angleterre, passant par la Belgique, les Pays-Bas, le sud-ouest de l'Allemagne, la Suisse, le nord et le centre de l'Italie, reliant ainsi la mer du Nord et la Baltique à la Méditerranée. Cet axe correspond encore aux régions les plus densément peuplées d'Europe dont émane une lumière si forte, la nuit, qu'un astronaute observant notre continent pourrait la distinguer sous la forme d'un «croissant bleu». Depuis la fin du Moyen Âge, la vie économique et politique de ces régions a été régie par des associations. En outre, le «croissant bleu» est l'un des facteurs de la formation des États décrits par le politologue norvégien Stein Rokkan (1975), afin d'expliquer et de comprendre la naissance de l'État européen et des clivages sociaux dont sont issus divers institutions et partis politiques (figure n°1).

Figure n°1



[en 1966, pour l'Europe]

Lorsque les classes moyennes ou l'Église ont représenté une concurrence trop importante pour l'État émergent, la construction de celui-ci s'est rapidement arrêtée (il est demeuré décentralisé): ce fut le cas du nord de l'Italie, de la Suisse, de l'Allemagne du sud-ouest et du Benelux. D'autres pays (Espagne, France, Grande-Bretagne, Suède, Autriche, Pologne, Prusse, Russie) ont connu une centralisation dans les régions du nord et les périphéries.

L'autre facteur, représenté perpendiculairement au croissant formé par les villes, correspond à la distance par rapport à Rome, à savoir à l'influence et à la rivalité que représentent l'Église catholique romaine dominante et l'héritage (juridique) de l'empire romain. Plus les États

émergents étaient proches de Rome, plus forte était la concurrence avec le pouvoir papal. Le cas spécifique de certains pays tels que la Pologne et l'Irlande (qui ont choisi le catholicisme afin d'acquérir une identité distincte des puissances qui les occupaient, à savoir la Prusse et la Grande-Bretagne) mis à part, l'axe de démarcation entre les territoires catholiques et protestants (entériné en 1648 par le traité de Westphalie) se situe environ à mi-chemin entre la Scandinavie et Rome.

Les guildes et les coopératives établissaient des réglementations et fournissaient d'autres prestations publiques (telles que la formation) dans leur secteur économique, les milices de citoyens défendaient les murs des villes, les organisations caritatives développaient de rudimentaires initiatives d'aide sociale et aux Pays-Bas, des associations mettaient en place des ouvrages de protection contre les inondations maritimes ou fluviales. Chacun de ces organismes correspondait également à une forme de convergence et de participation des intérêts politiques (bien avant qu'il n'existe de véritable démocratie) et ils constituaient d'importants viviers de recrutement de responsables politiques. (C'est toujours le cas aux Pays-Bas: nombre de premiers ministres arrivés au pouvoir après la Seconde guerre mondiale étaient d'anciens dirigeants syndicaux ou responsables d'associations patronales.)

Lors du processus de formation des États, la puissance de ces organisations économiques et politiques issues de la classe moyenne a rapidement mis un terme à la centralisation du pouvoir politique, du moins dans les pays qui n'étaient menacés par aucune puissance étrangère ni/ou instabilité frontalière et où n'existaient, de ce fait, pas de fortes tendances centralisatrices. Ainsi, dans cette partie de l'Europe subsistent toujours quelques petits États (la Belgique, le Luxembourg, la Suisse) et/ou des fédérations décentralisées (l'Allemagne, la Suisse, la Belgique, l'Italie - partiellement).

De part et d'autre de cet axe central de villes commerçantes, la noblesse subissait moins la rivalité des classes moyennes dans les villes marchandes (Tilly 1992). Dans ces régions, la base de l'économie demeurait agricole et le pouvoir de la noblesse était ainsi conforté. Ainsi, la centralisation du pouvoir politique fut facilitée et a engendré des États (quasi) absolutistes. Il en fut ainsi pour la Russie, la Pologne, la Prusse, l'Autriche, la France, l'Espagne et l'Angleterre: le pouvoir politique étant devenu plus centralisé, il a restreint »l'espace public de réglementation« dont bénéficiaient les associations privées.

De nos jours, cette différence existe encore, elle a survécu aux divers changements, notamment à ceux qu'ont apportés la Révolution française et Napoléon (tels que l'interdiction des corporations et la centralisation des Pays-Bas).

Au nord et au centre de l'Europe, cette tradition fut maintenue et/ou réintroduite à la fin du 19^e et au début du 20^e siècle afin d'endiguer le

conflit des classes. Dans les pays dont la tradition historique était moins significative, les autorités centrales ont tenté de mettre en place des structures associatives descendantes et des éléments d'autonomie afin de répondre aux demandes de participation formulées suite à la révolution industrielle par les nouvelles classes émergentes. C'est en Autriche que cette tentative a connu le plus grand succès. Le processus »du haut vers le bas« qui a présidé à la création des associations y demeure perceptible, il correspond aux vastes missions et prérogatives d'ordre public d'associations telles que les chambres du travail, de l'industrie, des artisans ou d'agriculture. Ainsi, par le passé, les responsables politiques ont consolidé le rôle des associations en tant que modalités intermédiaires de la »démocratie participative« en leur attribuant un statut de droit public, des obligations et des privilèges liés à ce statut (participation obligatoire, pouvoir fiscal et réglementaire dans le secteur d'activité concerné). Les Prussiens ont tenté d'en faire de même sous le deuxième puis le troisième empire germanique. En 1934, les nazis ont rendu obligatoire l'appartenance aux chambres et aux guildes (appelées »Innungen«), ce qui a légèrement affaibli la légitimité de ces organismes qui existent, néanmoins, toujours.

En France et dans les pays qui ont été occupés par les armées révolutionnaires françaises, les corporations ont été abolies vers 1800. Aucun »corps intermédiaire« ne devait exister entre le citoyen et l'État, car sous l'Ancien régime, ces corporations octroyaient des privilèges ce qui était contraire au principe révolutionnaire d'égalité formelle devant la loi. En France, la création de nouvelles structures à la fin du 19^e siècle fut sensiblement plus difficile et de nos jours, les associations représentant des intérêts privés sont encore considérées comme des porte-parole d'intérêts particuliers qui manquent de légitimité parce qu'elles représentent une menace pour »l'intérêt public«. Contrairement aux Pays-Bas ou à la Suisse, où Napoléon avait également aboli les guildes, il n'y eut pas réellement de renouveau significatif à la fin du 19^e siècle. Les syndicats français demeurent relativement faibles, malgré le »bruit« qu'ils provoquent de temps à autre en organisant des grèves ou des manifestations dans la rue. Leurs membres ne sont pas suffisamment nombreux (les taux de syndicalisation sont très bas), l'organisation est fragmentée et les syndicats n'exercent pas une influence importante sur le gouvernement.

D'autres grands États centralisés situés à la périphérie de l'Europe (l'Espagne, la Grande-Bretagne, la Pologne) ont connu, pour diverses raisons, des singularités historiques concernant le processus de formation de l'État et la gouvernance associative. Ils ont néanmoins un point commun, à savoir un réseau d'associations d'intérêt relativement peu développé et/ou une participation limitée de ces associations à la gouvernance publique.

Les diverses expériences historiques des européens avec le secteur associatif se reflètent dans les indices de confiance qu'accordent les citoyens aux associations et à la participation que celles-ci enregistrent; ces données figurent dans le tableau 1.

Tableau 1: Les divers niveaux de popularité des associations

CONFIANCE accordée aux	DK	NL	GB	D	A	B	F	I	E
Syndicats	51	62	41	37		39	36	30	
Associations caritatives	64	74	69	53		51	67	62	
PARTICIPATION à:									
1 association (au moins)	84	79	54	52	52	47	40	33	28
Syndicat/parti politique	52	19	11	9	11	8	4	4	3
Association de consommateurs	5	11	1	1	1	1	1	1	1
Assoc. environnementale	15	25	9	7	10	4	3	2	1
Assoc. de droits de l'homme	5	5	2	1	3	3	2	2	2
Club sportif	37	36	19	28	19	19	18	10	10
Club de loisirs	18	16	12	11	10	4	2	1	0

Source: Sociaal Cultureel Planbureau (2001) Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa, La Haye, Staatsuitgeverij Bureau de planification sociale et culturelle (2001) Rapport social et culturel 2000. Les Pays-Bas en Europe

En raison de ces expériences historiques hétérogènes, les citoyens des divers États membres de l'UE n'ont pas la même perception de l'utilité des associations par l'intermédiaire desquelles ils participent à la politique publique, généralement dans leur propre pays, et dès lors également au niveau européen.

Du fait de la diversité de ces contextes historiques, il ne sera probablement pas facile de convenir, au niveau européen, du rôle essentiel joué par les associations dans la «démocratie participative». Ainsi, il n'est guère étonnant que les membres français du Comité économique et social européen préfèrent parler de «démocratie participative» et de «dialogue civil» plutôt que de «démocratie associative» ou de «dialogue social» et que les Britanniques se montrent sceptiques à l'égard de la démocratie participative alors que les Autrichiens, les Néerlandais et les Allemands semblent la considérer comme sacrée.

4. Problèmes divers

Les perspectives d'avenir de la démocratie associative sont, en outre, confrontées à un certain nombre d'autres défis. Je les évoquerai brièvement.

En premier lieu se pose une question ancienne, à savoir dans quelle mesure les associations représentent effectivement leur secteur et l'ensemble des citoyens; cette question acquiert une acuité nouvelle du fait des récents changements qu'a connus l'engagement associatif des citoyens européens. D'une manière générale, le nombre de membres et le taux de pénétration des associations traditionnelles d'intérêt «économique», notamment des syndicats, diminuent, tandis que les structures d'intérêt public (notamment celles qui ont trait à l'environnement ou aux droits de l'homme), sont en expansion. Ainsi, la représentativité de ces associations économiques est menacée, ce qui est particulièrement important pour le Comité économique et social européen au sein duquel ces organisations économiques disposent quasiment d'un monopole.

En outre, ce problème est en partie dû aux difficultés habituelles qui concernent l'action collective et que rencontrent les associations d'intérêt (Olson 1965). Leur action a souvent un impact public dont bénéficient tous les citoyens concernés. Les augmentations de salaire, la protection de l'emploi, et des conditions de travail plus sûres profitent également aux travailleurs qui ne sont membres d'aucune association. S'ils peuvent en bénéficier sans effort, quelle raison auraient-ils d'apporter une contribution (cotisations, respect des règles établies par l'association)? Ces resquilleurs menaçant d'affaiblir la position des associations, l'une des solutions mises en œuvre fut la syndicalisation imposée, soit par des contrats signés avec les employeurs (systèmes d'affiliation obligatoire pour les employés - «closed shop agreements»), soit grâce au soutien législatif du gouvernement établissant une obligation d'affiliation comme l'illustrent les chambres autrichienne et allemande ou encore les associations syndicales statutaires néerlandaises. Mais ces alternatives sont de plus en plus considérées comme discutables. L'affiliation obligatoire est-elle compatible avec la liberté d'association qui est garantie constitutionnellement - et qui sera peut-être un jour inscrite dans une Constitution européenne? Les partisans de l'affiliation obligatoire pourraient rétorquer en rappelant que «l'appartenance à un État» et «les redevances fiscales destinées aux prestations publiques» sont également imposées. Alors pour quelle raison ne pourrait-on pas envisager de considérer les organismes d'affiliation obligatoire comme des «municipalités de nature fonctionnelle»? En plus des entités territoriales qui constituent le soubassement des États, ces derniers ne pourraient-ils pas se doter de fondements fonctionnels? Et si une telle option était envisageable pour les États-nations, pourquoi la refuser à l'UE?

Le second problème est lié à l'évolution des structures dirigeantes des associations vers la professionnalisation. Les caractéristiques essentielles de la démocratie associative sont l'auto-organisation et la représentation, c'est-à-dire la participation volontaire des citoyens. Sans cela, comment les associations pourraient-elles être des modalités de participation ouvertes aux citoyens? Cet aspect est menacé par une évolution à long terme transformant ces organisations originales qui fonctionnaient de manière ascendante et autonome en structures professionnalisées, dirigées par une élite d'experts associatifs. Cette tendance a une facette positive. La professionnalisation a permis d'augmenter l'efficacité et l'efficience, mais ce fut au détriment de l'implication des membres. D'autres problèmes sont apparus: l'opacité du processus décisionnel au sein des associations, du regroupement et de la représentation des intérêts; le favoritisme, le népotisme et la corruption dus à l'absence de mécanismes de contrôle qui encadreraient le pouvoir de l'élite associative. Certaines solutions permettraient de remédier à cette «tragédie»: des élections périodiques obligatoires au sein des associations avec plus d'un candidat pour chaque poste ou bien des personnes extérieures et des administrateurs désignés de manière contraignante selon le même processus qu'un jury de tribunal. Mais en fin de compte, on devrait peut-être comprendre que le développement d'une élite dirigeante ne doit pas être freiné. D'une manière générale, le monde politique a également connu cette évolution. Il importe que cette élite reste relativement ouverte et flexible, il doit être facile de l'intégrer et de la quitter.

La troisième difficulté liée à la participation démocratique qu'assurent les associations est la nature monothématique de la plupart de celles-ci. N'ayant pas à rechercher un équilibre entre divers intérêts et mesures politiques, elles peuvent se montrer «irresponsables» en se focalisant sur un enjeu spécifique au détriment des autres. Il s'agit d'un fondement récurrent de la défiance que l'on peut éprouver envers les associations: elles n'agissent et n'agissent pas dans »l'intérêt public général«. Certains groupes sociétaux créeront plus facilement des organisations puissantes; elles seront de ce fait privilégiées et pourront éventuellement exercer une influence excessive, faisant ainsi jouer les politiques publiques en faveur de leurs intérêts spécifiques. Les groupes de pression politique suscitent généralement ce type de crainte. Selon la «théorie économique de la réglementation» (cf. Stigler, 1971), c'est la raison pour laquelle nombre d'Américains se méfient de toute politique ou réglementation publique. Une telle réglementation aura inévitablement été orientée par des groupes ayant un intérêt particulièrement marqué pour la politique en question et disposant de ressources associatives particulièrement puissantes pour exercer leur influence. En raison de la prédominance des associations, toute disposition réglementaire favorise des intérêts spécifiques. Au cours de l'histoire, diverses solutions ont

été mises en œuvre pour résoudre ce problème. L'une d'elles consiste à développer progressivement de vastes associations polyvalentes (chaque fois les autres) qui doivent gérer nombre d'intérêts propres à une grande diversité de membres et qui ne peuvent pas facilement externaliser les coûts de leurs politiques et de leurs groupes de pression vers des opérateurs indépendants, car en raison de la polyvalence de ces structures, les opérateurs indépendants ne sont guère nombreux. L'État a pu avoir recours à une autre solution en conviant ces associations d'intérêt spécifique à siéger au sein de conseils ou de comités consultatifs. Cette invitation offre l'opportunité d'entrer en contact avec les responsables politiques et d'exercer une certaine influence. En contrepartie, les gouvernements ont ouvert ces conseils à nombre d'intérêts divers, voire divergents; chacun d'eux s'est retrouvé confronté aux autres et a dû se défendre. Il en résulte un échange de points de vue, de préoccupations, d'arguments, etc. devant permettre d'atténuer certaines positions excessivement spécifiques et de faciliter l'évolution vers un consensus ou un compromis largement partagé qui définit en quoi devrait consister l'intérêt public. Cette idée est également à la base du Comité économique et social européen: être un forum au sein duquel diverses organisations monothématiques se rencontrent et confrontent leurs intérêts.

Le dernier problème consiste à se demander si les expériences positives obtenues à un certain niveau d'agrégation peuvent également s'avérer efficaces à des niveaux de convergence différents. Le succès rencontré à un niveau local et national (généralement dans de petits pays) en matière de démocratie associative est-il également envisageable au niveau de l'UE? Dans quelles conditions cela peut-il remédier au prétendu déficit démocratique européen? Je conclurai par quelques propositions – qui sont davantage des questions que des affirmations – qui pourraient permettre de renforcer le rôle des associations en tant que modalités de la démocratie participative en Europe:

- reconnaître formellement la démocratie associative dans une éventuelle Constitution européenne;
- permettre et faciliter le développement d'associations plus vastes (d'envergure communautaire?), par exemple en leur accordant un accès privilégié ou monopolistique au processus décisionnel européen ou en leur attribuant des fonctions, des prérogatives et une autorité exclusives concernant l'autorégulation et/ou le respect des réglementations dans leur secteur. Dans certains pays, cette stratégie gouvernementale s'est avérée efficace;
- renforcer la représentativité, par exemple en autorisant l'affiliation obligatoire;
- il pourrait s'avérer nécessaire que l'UE assouplisse quelque peu sa politique de la concurrence. Les autorités de concurrence ont ten-

dance à considérer que de nombreuses activités menées par les associations d'intérêt économique constituent des »restrictions au commerce«. Si l'UE souhaite qu'une démocratie associative viable constitue une forme de démocratie participative, elle devrait im- partir de l'espace aux activités des associations socio-économiques au sein de sa politique de la concurrence en trouvant un équilibre entre les coûts liés aux restrictions commerciales et les bénéfices apportés par l'implication du monde associatif dans la politique publique communautaire.

L'autre solution consisterait à suivre l'exemple américain. La stricte législation antitrust en vigueur depuis les années 1890 y a entravé le développement des associations d'intérêt économique. Elles sont loin d'égaliser la polyvalence et la participation à l'autorégulation sectorielle et/ou la contribution à la réglementation nationale qui caractérise les associations de certains pays européens. De ce fait, le réseau associatif américain est pluraliste, composé d'organismes qui défendent impassiblement leurs propres intérêts spécifiques.

La Commission européenne a récemment exprimé des inquiétudes concernant la sphère bruxelloise des groupes de pression. Actuellement, celle-ci relève davantage du pluralisme américain que du corporatisme européen (Streeck 1992). Dans un milieu constitué de groupes de pression aussi pluralistes, les éventuels problèmes affectant la démocratie associative qui ont été évoqués dans ce document – manque de représentativité, domination des experts, opacité, favoritisme, pouvoirs incontrôlés – sont susceptibles d'être plus importants que dans des systèmes associatifs qui pourraient se développer plus librement s'ils subissaient moins de contraintes dues à la politique de la concurrence.

Bibliographie

- Cohen, Joshua, and Joel Rogers (eds) (1995) *Associations and Democracy*. The Real Utopias Project, London and New York: Verso Publisher.
- Hirst, Paul (1994) *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press.
- Rokkan, Stein (1975) 'Dimensions of State Formation and Nation Building: a Possible Paradigm for Research on Variations within Europe', in Charles Tilly (ed.) *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press, pp. 562-600.
- Streeck, Wolfgang (1992) 'From National Corporatism to Transnational Pluralism: European Interest Politics and the Single market', in Tiziano Treu (ed.)

- Participation in Public Policy-Making. The Role of Trade Unions and Employers' Associations, Berlin and New York (De Gruyter), pp. 97-126.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2001) Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa, The Hague: Staatsuitgeverij.
- Stigler, George J. (1971) 'The theory of economic regulation', *Bell Journal of Economics and Management*, pp. 3-21.
- Charles Tilly (199.) *Coercion, Capital, and European States. AD 990-1992*, Cambridge MA and Oxford: Blackwell.

RÉSULTATS INÉGAUX EN EUROPE: ÉBAUCHE D'HYPOTHÈSES SUR LE RÔLE DES INSTITUTIONS

1. Objectif et grandes lignes

Face à la faible croissance en Europe et au maintien d'un taux de chômage élevé, la question se pose de savoir si ce sont les spécificités du modèle social européen qui ont engendré ces résultats décevants. Le présent document décrit les caractéristiques du modèle socio-économique européen ainsi que les différences entre les sous-modèles des différents pays européens (Aiginger, Guger, 2006A, B). Il évoque ensuite les caractéristiques spécifiques du modèle nordique et les changements et stratégies qui ont induit une plus grande prospérité dans ces pays, ces dix à quinze dernières années – après plusieurs crises dans les années 1970 et 1980 ainsi qu'au cours de la première moitié des années 1990. En particulier, nous examinerons le rôle des institutions en ce qui concerne l'amélioration des capacités des pays à faire face au changement. L'exposé se structure comme suit: le modèle socio-économique et ses variantes sont définis dans la partie 2; nous comparons ensuite les résultats des différents modèles dans le long et le court terme; la partie 4 décrit la stratégie des pays européens qui réussissent. Ensuite, nous analyserons les différences que présentent les pays scandinaves et les pays continentaux s'agissant de leur capacité à s'adapter au changement et le rôle que peuvent jouer dans ce contexte des institutions fortes et inclusives. Enfin, il est procédé à une synthèse du document dans la partie 6.

2. Le modèle européen: ses variantes et résultats

Nous définissons le modèle socio-économique de manière pragmatique, en termes de responsabilité, de réglementation et de redistribution (Aiginger, Guger, 2006A, B):

- responsabilité: la société a des responsabilités assez étendues s'agissant du bien-être des individus; elle doit les protéger de la pauvreté et leur fournir une aide en cas de maladie, handicap, chômage et vieillesse. La société promeut activement l'éducation et la santé et fournit souvent des services dans ces domaines. Elle soutient les familles (soit au moyen de transferts soit par le biais de prestations de soins et d'aide au logement);
- réglementation: les relations de travail sont institutionnalisées; elles se fondent sur le dialogue social, le droit du travail et les

conventions collectives. Elles sont assez réglementées et sont en partie façonnées par les partenaires sociaux (à l'échelon des secteurs et des entreprises). Il existe une réglementation administrative et économique pour les marchés des produits. La création d'entreprises dépend de permis et en partie des qualifications des propriétaires ou des gestionnaires;

- redistribution: les transferts, l'aide financière et les services sociaux sont accessibles à tous les groupes; les différences de revenus sont limitées par des transferts financiers redistributifs, la fiscalité, l'impôt foncier et l'impôt sur les legs.

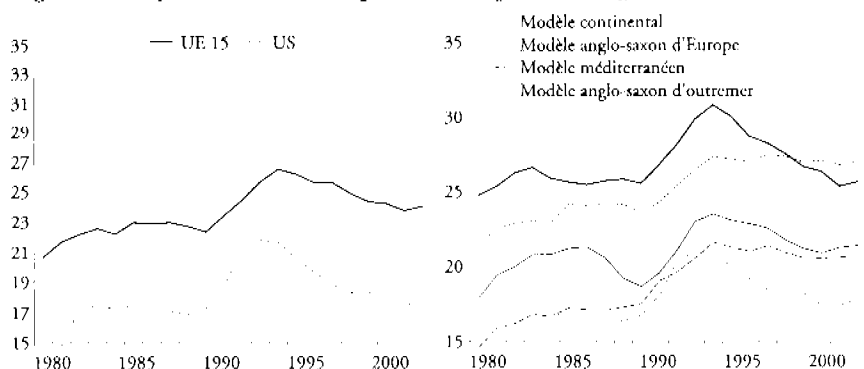
Ces trois caractéristiques de base indiquent que le modèle européen représente plus qu'un modèle social au sens strict. En effet, il influe également sur la production, l'emploi et la productivité et par conséquent sur la croissance, la compétitivité et tous les autres objectifs des politiques économiques. En outre, le modèle européen a une influence sur les relations sociales, les institutions culturelles et le comportement, l'apprentissage ainsi que sur la création et la diffusion des connaissances. Enfin, et spécifiquement en rapport avec cet exposé, il définit la capacité de faire face aux chocs extérieurs et aux changements tels que la mondialisation. C'est pourquoi nous préférons parler de modèle socio-économique plutôt que d'un simple modèle social.

Le modèle socio-économique de l'Europe peut paraître assez homogène de l'extérieur, il y a cependant de nombreuses différences importantes entre les pays. Il est fréquent de faire la distinction entre le modèle scandinave (souvent appelé modèle nordique), le modèle continental (également appelé modèle corporatiste et parfois modèle rhénan) et le modèle libéral appliqué dans les pays connaissant un contrôle du marché réduit, des transferts peu élevés et des filets de sécurité publics peu développés (le modèle anglo-saxon). Dans le modèle anglo-saxon, un niveau d'intervention plus faible est généralement recherché, et c'est l'aide aux personnes défavorisées qui est visée («approche sous conditions de ressources»). Nous avons également qualifié de «modèle méditerranéen» celui des pays d'Europe méridionale, dans lesquels une consommation encore modeste va de pair avec l'existence de réseaux familiaux. Dans le futur, un cinquième modèle, non encore développé, pourrait apparaître au niveau des nouveaux États membres (les pays ex-socialistes). Plusieurs institutions sociales n'ont été créées qu'après la transition mais elles ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour développer un vaste système de protection sociale et elles manquent de détermination pour rattraper le niveau des anciens États membres. Nous appellerons donc ce cinquième modèle le «modèle de rattrapage». Hors Europe, le modèle des États-Unis présente un niveau de dépenses sociales plus faible et un moindre degré de réglementation, il

partage donc des caractéristiques communes avec le modèle libéral en Europe. C'est pourquoi nous regroupons le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans le »modèle anglo-saxon d'outremer«. Le Japon, de même que les autres économies industrialisées d'Asie ne sont pas concernés par cette discussion.

C'est le modèle scandinave qui est le plus complet; il accorde une très grande importance à la redistribution et les avantages sociaux sont financés par les impôts. Le modèle nordique repose sur la collaboration étroite des institutions et du gouvernement. Les syndicats sont fortement impliqués dans l'administration de l'assurance chômage et de la formation, et le modèle est caractérisé par une politique active du marché du travail et par un taux d'emploi élevé. Le modèle continental accorde de l'importance à l'emploi et aux rémunérations en tant que base des transferts sociaux. Les transferts sont financés par les cotisations des employeurs et des employés. Les partenaires sociaux jouent un rôle important dans les relations industrielles et les négociations salariales sont centralisées. La redistribution et l'inclusion des exclus ne sont pas des priorités. Dans le modèle anglo-saxon, l'accent est mis sur la responsabilité individuelle de chacun, le marché du travail n'y est pas réglementé et la politique de concurrence y est assez ambitieuse. Les transferts sociaux sont plus faibles que dans les autres modèles, plus ciblés et accordés sous condition de ressources. Les relations de travail sont décentralisées, et les négociations ont lieu essentiellement à l'échelle de l'entreprise. Dans les pays méditerranéens, les transferts sociaux sont peu élevés; les familles détiennent toujours un rôle important pour ce qui est de fournir sécurité et logement. Les syndicats et les représentants des employeurs occupent une place importante dans le processus relativement centralisé de négociation en matière de salaires et de conditions de travail. Les taux d'emploi, en particulier celui des femmes sont bas.

Figure 1: Dépenses sociales exprimées en pourcentage du PIB



Source: OCDE; sous-agrégats et UE-15: moyenne pondérée des pays.

Le modèle scandinave est appliqué dans cinq pays, à savoir, d'une part, les trois pays ayant obtenu les meilleurs résultats (globaux) ces quinze dernières années (le Danemark, la Finlande et la Suède, dits les «top 3» dans Aiginger, 2004), et d'autre part, la Norvège et les Pays-Bas. L'inclusion des Pays-Bas dans ce groupe est le choix le plus controversé, car le modèle néerlandais est moins ambitieux, redistribue moins et met moins l'accent sur l'égalité entre hommes et femmes (du moins jusqu'aux années 1990)⁹. Nous regroupons cinq pays dans le modèle continental - la France, l'Allemagne et l'Italie, qui sont les trois grands pays continentaux, ainsi que la Belgique et l'Autriche, deux pays à forte croissance en tête du classement du PIB par habitant¹⁰. Il est intéressant que la typologie du modèle social rassemble l'Allemagne et la France dans un même groupe. À différents égards, le niveau d'intervention (élevé en France, faible en Allemagne), le type de politique industrielle (sectorielle en France, horizontale en Allemagne), l'importance des nationalisations ou la politique de concurrence (la France privilégie les «champions nationaux» tandis que pour l'Allemagne, la politique de concurrence est sacrée), ces deux pays relèveraient d'approches différentes. Mais la littérature est unanime pour inclure la France et l'Allemagne dans le même groupe de «modèle social». Il existe une certaine divergence quant à savoir si l'Italie s'intègre mieux dans ce groupe que dans le groupe méditerranéen. Puisque nous avons placé l'Italie dans le groupe continental, le modèle méditerranéen inclut l'Espagne, le Portugal et la Grèce. Le Royaume-Uni est le principal représentant du modèle anglo-saxon en Europe. Vu son faible degré de réglementation et son système social, l'Irlande présente des similarités avec le Royaume-Uni, mais les interven-

⁹ Certains auteurs classent les Pays-Bas dans le groupe du modèle continental.

¹⁰ Il est intéressant de constater qu'au moins quatre des six membres fondateurs de l'UE appartiennent à ce groupe. Les Pays-Bas se trouvent aux confins des modèles continental et scandinave, et le Luxembourg se situe entre les modèles continental et anglo-saxon.

tions publiques y ont été intenses, et l'on y trouve des caractéristiques de pays en phase de rattrapage: une part importante d'IED (investissements étrangers directs), une fiscalité faible pour les entreprises et une politique régionale qui soutient les petites et moyennes entreprises. En Europe, ces stratégies constituent à présent le paradigme des économies en phase de rattrapage. Hors Europe, nous regroupons le Canada, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et l'Australie dans ce que nous appelons le «modèle anglo-saxon d'outremer».

Tableau 1:

Résultats: croissance du PIB à court et à long terme

	1960/1990 Croissance annuelle en %	1990/2005 Croissance annuelle en %	Taux de chômage 1990	Taux de chômage 2005	Taux d'emploi 1990	Taux d'emploi 2005
Modèle scandinave	3.3	2.3	4.7	5.6	73.3	74.2
Danemark	2.7	2.2	7.2	4.6	76.4	77.2
Finlande	3.9	2.0	3.2	8.4	73.9	68.6
Pays-Bas	3.4	2.2	5.8	5.1	64.9	73.6
Suède	2.9	2.0	1.7	6.8	83.0	73.7
Norvège	3.9	3.2	5.2	4.0	74.8	77.7
Modèle continental	3.5	1.7	7.3	8.9	64.1	66.2
Allemagne	3.2	1.7	6.2	9.5	69.6	70.0
France	3.8	1.9	8.5	9.6	61.2	63.8
Italie	3.9	1.3	8.9	7.7	57.4	62.0
Belgique	3.4	1.9	6.6	8.0	58.3	61.8
Autriche	3.5	2.2	3.1	5.2	74.6	74.8
Modèle anglo-saxon d'Europe	2.6	2.7	7.3	4.6	70.7	71.9
Irlande	4.1	6.5	13.4	4.3	54.6	68.6
Royaume-Uni	2.5	2.4	6.9	4.6	71.8	72.1
Modèle méditerranéen	4.6	2.8	11.0	9.1	55.7	63.6
Grèce	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
Espagne	4.6	2.9	13.1	9.2	53.2	64.1
Modèle anglo-saxon d'outremer	3.6	3.1	5.7	5.2	72.0	72.9
US	3.5	3.1	5.5	5.1	72.3	72.9
Canada	4.0	2.8	8.1	6.8	71.2	74.1
Australie	3.8	3.5	7.0	5.2	69.2	72.1
Nouvelle-Zélande	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
Japon	6.1	1.3	2.1	4.5	74.8	77.2
Modèle de rattrapage	.	2.5	.	7.5	.	61.2
République tchèque	.	1.3	.	7.9	.	65.4
Hongrie	.	3.9	.	7.0	.	56.2
EU-15/USA	0.96	0.65	1.36	1.55	0.89	0.92

Source: Eurostat (AMECO); sous agrégats: moyenne pondérée sur les pays; UE-15 mentionnée

3. Étonnantes similarités dans le long terme et différences encore plus surprenantes dans le court terme

Lorsque l'on examine les résultats économiques dans le long terme, il existe remarquablement peu de différences entre les sous-modèles européens et s'agissant de croissance économique, il n'y a pas de différence significative entre les États-Unis et l'UE-15. L'on constate que les pays méditerranéens ont réalisé une croissance légèrement supérieure (ce qui est interprété comme un processus de rattrapage), et que les pays anglo-saxons d'Europe ont connu des situations difficiles d'abord à l'époque de l'ancien parti travailliste et ensuite sous le pouvoir de la dame de fer, Margaret Thatcher. C'est à partir des années 1990 qu'un écart se fait jour, qu'il soit mesuré de 1990 à 2005 ou de 1995 à 2005 (ou 2006). La croissance de l'Europe est à la traîne de celle des États-Unis, et chose encore plus surprenante, les pays continentaux, la France, l'Allemagne et l'Italie sont lanterne rouge. En revanche, les pays scandinaves ont atteint un taux de croissance moyen de 2.6% et les pays anglo-saxons d'Europe ont bénéficié d'un taux de croissance très proche de celui des États-Unis. Le plus surprenant selon nous, c'est la reprise enregistrée par le modèle scandinave. Dès lors qu'il s'agit du modèle social le plus global, où la part de l'impôt et celle du gouvernement dans le PIB sont les plus élevées, cela brise l'image généralement préconçue qui veut que le problème de la croissance de l'Europe provienne du coût élevé de son système social¹¹.

Lorsque l'on étend l'évaluation des performances à des indicateurs autres que la croissance économique, les différences s'accroissent encore. Le chômage est beaucoup plus faible et le taux d'emploi plus élevé dans le modèle scandinave, plus particulièrement en comparaison avec le modèle continental. Les finances publiques affichent un surplus dans les pays scandinaves tandis que les pays continentaux et le modèle anglo-saxon en Europe tout comme aux États-Unis enregistrent un déficit.

4. Cinq éléments de stratégie se dégagent

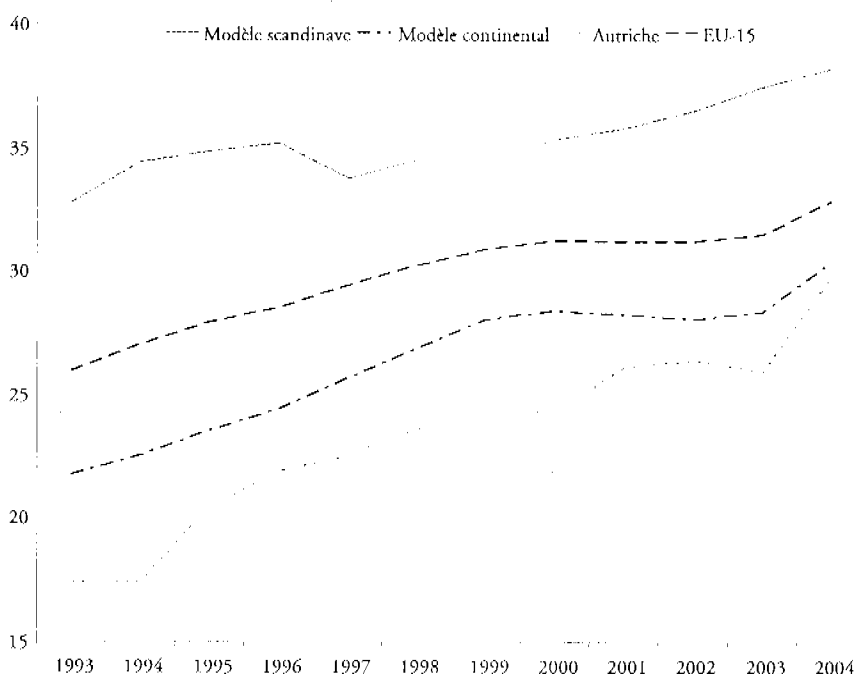
En examinant la politique économique des pays scandinaves qui ont produit de bons résultats ces dix à quinze dernières années, nous constatons que le succès de la stratégie repose sur cinq piliers.

¹¹ La seconde surprise réside dans le fait que les deux modèles extrêmes ont obtenu de meilleurs résultats que le modèle moyen (modèle continental). Il n'est cependant pas évident de savoir si la reprise dans les pays anglo-saxons est permanente, si c'est le reflet d'une faible croissance au cours des décennies précédentes, ou encore si cet état peut se maintenir en cas de réduction du déficit budgétaire, notamment au Royaume-Uni et le financement extérieur en Irlande disparaît.

Pilier 1: une flexibilité gérée et équilibrée

De nombreux économistes soulignent l'importance de la flexibilité pour les entreprises. Les entreprises qui ont la possibilité d'embaucher et de licencier, peuvent adapter leur production à la demande. L'assouplissement de la réglementation, et en particulier de la réglementation du travail, revêt un caractère prioritaire au sein de nombreux groupes de réflexion libéraux ou néolibéraux. Mais ce n'est pas cette notion-là de flexibilité qui a été mise en avant récemment dans les pays scandinaves. La flexibilité des entreprises est assortie de mesures de sécurité pour les personnes considérées individuellement, voire rendue possible par ces mesures. L'on propose aux personnes perdant leur emploi soit un nouvel emploi soit un programme de recyclage professionnel. Les taux de remplacement (indemnités de chômage par rapport aux salaires) sont élevés, en particulier pour les faibles revenus. Le travail à temps partiel et les contrats à durée déterminée sont répandus et liés aux prestations sociales et aux choix individuels. La proportion de travailleurs masculins ayant un contrat flexible est beaucoup plus élevée que dans les pays continentaux. La réduction du temps de travail est souvent volontaire et réversible ainsi qu'adaptée aux choix personnels. Le modèle est donc caractérisé par une flexibilité au niveau des entreprises et des personnes qui s'inscrit dans un système de sécurité, d'amélioration des compétences, de choix et d'égalité homme-femme. Les décisions en matière de temps de travail et de revenus ne dépendent pas uniquement des besoins du marché mais également des préférences personnelles. Le gouvernement s'immisce quelque peu dans la réglementation (notamment en rendant obligatoires les droits sociaux au prorata) et garantit un équilibre entre les entreprises et les employés. Ce nouveau concept de flexibilité – différent de la notion libérale où une main-d'œuvre abondante (l'«armée de réserve» marxienne) peut être embauchée et licenciée – est parfois appelé flexicurité. Je préfère l'appeler «flexibilité gérée et équilibrée».

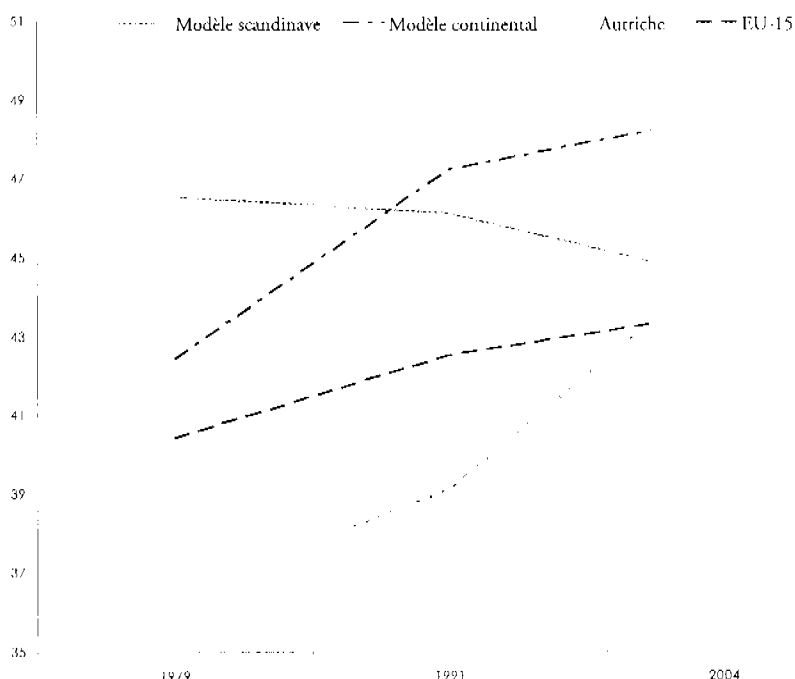
Figure 2: Contrats flexibles: proportion de contrats à temps partiel et à durée déterminée



Pilier 2: le travail est rémunérateur et les formations sont obligatoires

Les économies, en particulier celles qui sont sous la pression d'un changement rapide, offrent des emplois à salaires variés et les personnes y possèdent des compétences différentes. Le gouvernement cherche à limiter les différences de revenus en proposant à ceux qui reçoivent un salaire faible soit des subventions soit des crédits d'impôts. Il y a cependant toujours plus d'avantages à travailler qu'à compter sur les indemnités de subsistance. Les salaires sont maintenus à un niveau élevé dans le court terme par les crédits d'impôts ou les subventions et les personnes dans cette situation suivent des formations tant durant leur contrat qu'en dehors. La pression fiscale est faible, ce qui incite les individus à travailler et les entreprises à embaucher. Malgré des impôts en général plus élevés, la pression fiscale dans les pays scandinaves est à présent plus faible que dans les économies continentales. Les impôts sur les sociétés sont relativement faibles: la fortune et l'énergie sont taxées dans les pays nordiques. S'agissant du recyclage professionnel, la mobilité est impérative, soutenue par des instruments financiers mais également par l'efficacité des institutions du marché du travail et un climat de confiance.

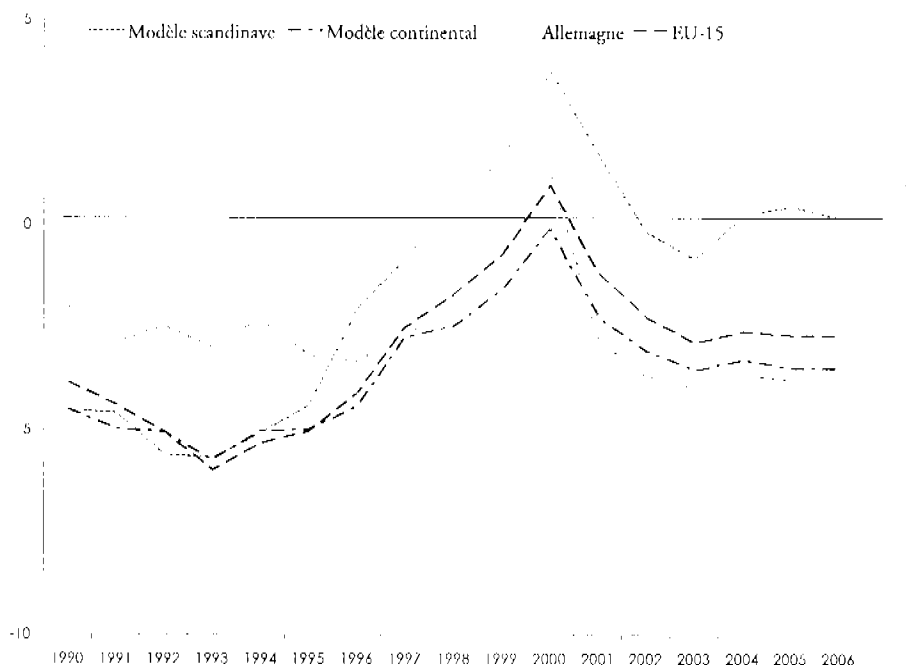
Figure 3: Pression fiscale: différences entre les salaires bruts et nets



Pilier 3: prudence budgétaire et compétence des gouvernements

Les pays scandinaves étaient connus dans les années 1970 et 1980 pour leurs politiques budgétaires permissives, essayant une consolidation budgétaire infructueuse après l'autre. Depuis le milieu des années 1990, ils ont cherché à réaliser des excédents budgétaires, tout d'abord en plafonnant l'augmentation des dépenses. À présent, ils réalisent tous des excédents budgétaires, succès revigoré par la croissance économique qui s'est accélérée. Dans le budget, la priorité donnée aux futurs investissements et aux nouvelles activités est visible. La qualité des budgets est importante, dans le sens de promouvoir les dépenses initiatrices de croissance. La gestion du secteur public a été établie, les écarts sont efficaces et la qualité fait l'objet d'un suivi.

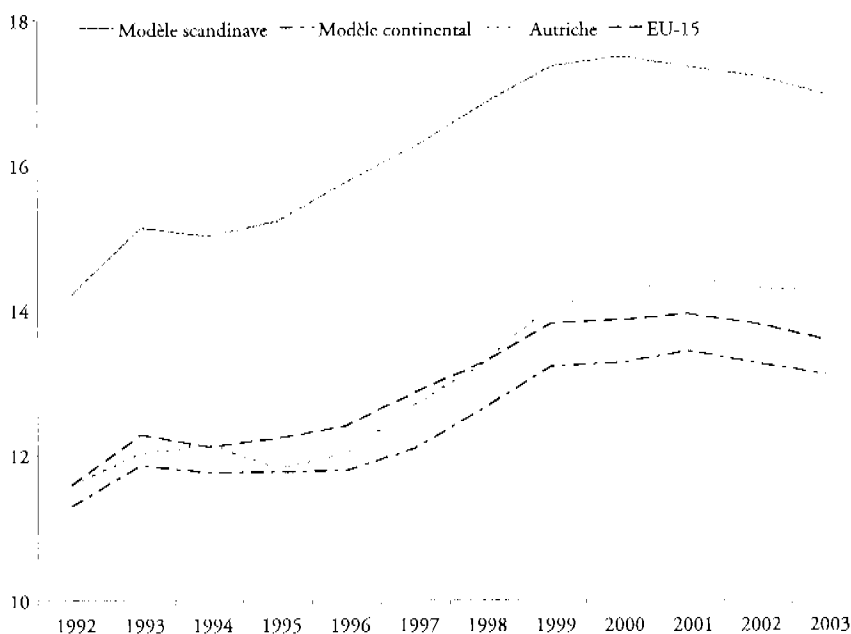
Figure 4: Excédent/déficit budgétaire



Pilier 4: investissements dans l'avenir

Les pays scandinaves investissent dans la recherche, l'éducation, l'apprentissage tout au long de la vie et les technologies modernes telles que les TIC et la biotechnologie. Tous ces investissements font également l'objet de la stratégie de Lisbonne, mais sans succès dans les autres pays. Les pays scandinaves recherchent l'excellence dans le domaine de l'innovation et de l'éducation, et la politique régionale est axée sur l'innovation.

Figure 5: Investissement dans l'avenir (en % du PBI: dépenses consacrées à la R&D, l'éducation et aux TIC)



Pilier 5: une stratégie à long terme cohérente

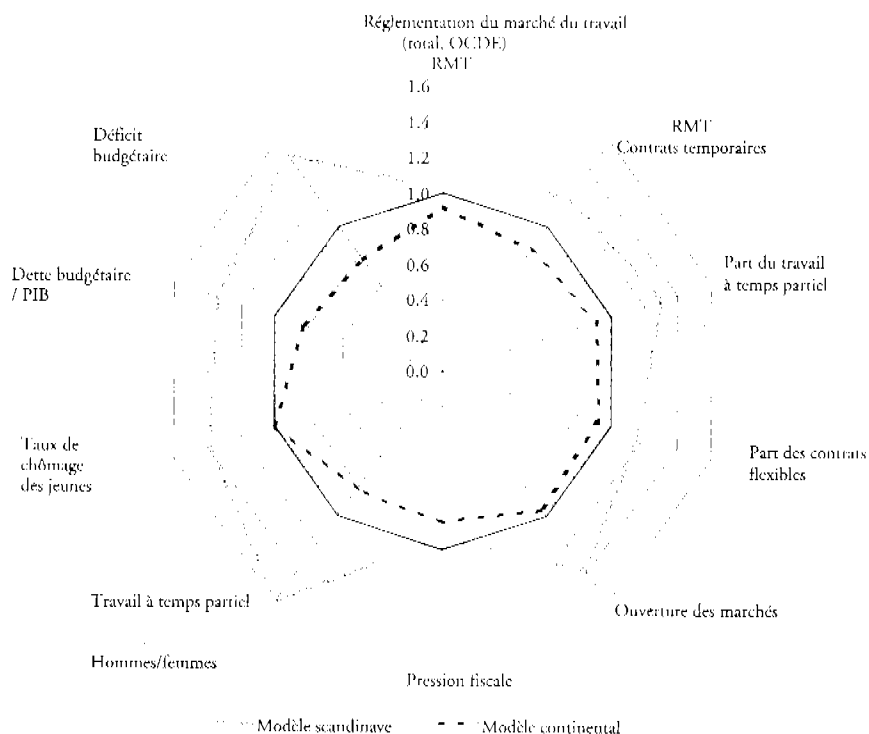
Les pays respectent un processus quadripartite d'élaboration des politiques économiques qui est méthodique. La stratégie est répartie entre les syndicats, les organisations d'employeurs, les experts économiques et le gouvernement. La stratégie est poursuivie même en cas de changement du parti politique au pouvoir. Des stratégies à long terme sont recherchées; elles font l'objet de discussions, mais sont aussi mises en œuvre concrètement, non seulement à un niveau, mais à tous les niveaux de gouvernement, ainsi que dans les écoles et les organisations. Leurs sociétés sont inclusives, soutenant en particulier les pauvres et favorisant l'inclusion des immigrants. Les différences de revenus sont limitées. Les citoyens font confiance à la société et au gouvernement, et les changements sont perçus comme de nouvelles opportunités et non comme un danger imminent.

Des éléments communs dans les modèles extrêmes

Il est intéressant d'observer que certains de ces changements (résumés dans l'annexe 1) sont mis en œuvre dans le modèle scandinave ainsi que dans le modèle libéral, bien qu'à une échelle différente. Dans les deux modèles, l'on retrouve des compléments salariaux; il en va de même pour les stratégies de la carotte et du bâton et pour les politiques

visant à équilibrer le budget en limitant les dépenses. Mais ce qui est le plus surprenant, c'est de voir que les économies scandinaves sont capables de parvenir à un système socio-économique apte au changement, en dépit de la lourdeur de la fiscalité et de la réglementation publique.

Figure 6: Profil des facultés d'adaptation: modèle scandinave par rapport au modèle d'Europe continentale



Note: Les données se rapportent à 2003, 2004 ou 2005; les valeurs en dehors du cercle unitaire représentent une moindre réglementation, des contrats plus flexibles, une pression fiscale réduite, un taux de chômage moins élevé, des déficits et dettes plus faibles (par rapport à la moyenne de l'UE 15).

5. La faculté d'adaptation et le rôle des institutions

Pourquoi les économies continentales ont-elles été incapables de changer, bien que bénéficiant d'une moindre charge fiscale et offrant des salaires moins élevés du moins pour la tranche des travailleurs peu qualifiés? Il n'y a pas de réponse précise, mais nous avançons cinq hypothèses.

Les pays continentaux ont sous-estimé le besoin de changement. Cela a peut-être été le cas pour les grands pays comme l'Allemagne, la France et l'Italie, étant donné que les taux d'exportation sont plutôt faibles dans les grands pays et que de grandes entreprises prospères, produisant pour le marché mondial, y sont installées. Ces pays n'ont pas connu de crise importante au cours des années 1990 et ont bénéficié d'une croissance bien qu'elle ait été modeste. Ils ont été plus affaiblis suite à certaines expériences et chocs tels que la privatisation tardive et radicale ainsi que la réduction des heures de travail en France, l'unification d'économies très différentes sous la pression d'une monnaie unique en Allemagne, ou les conflits régionaux et l'agitation politique en Italie. En outre, les principales économies continentales ont souffert du syndrome du «juste milieu» étant donné que les impôts n'étaient pas particulièrement élevés, les dépenses sociales n'étaient pas exagérées et les dépenses en matière de recherche et d'éducation pas vraiment négligeables. Ces pays ont cru pouvoir continuer sans modifier leurs politiques et sans assurer un suivi consciencieux de la qualité et l'efficacité des institutions. La déréglementation n'a pas représenté une priorité malgré le fait que dans tous les pays, les marchés de l'emploi étaient réglementés de manière plutôt stricte tout comme les marchés des produits en France et Italie. L'on n'a noté aucun accroissement en ce qui

Figure 7: Couverture des négociations collectives



concerne les investissements dans l'avenir, ni pour ce qui est des dépenses en matière de recherche ou d'éducation. Les pays scandinaves ont réalisé qu'ils ne pouvaient financer leur modèle de bien-être – un rien tronqué – que s'ils excellaient au niveau des investissements dans l'avenir et engendraient une croissance économique plus forte.

Les pays continentaux n'ont pas tenu compte du fait que leurs institutions sont moins globales, et qu'en particulier elles favorisent les acteurs internes. Les pays scandinaves sont dotés d'institutions plus inclusives et ont maintenu cette approche au cours des années 1990: ils ont toujours eu une forte densité syndicale qu'ils ont réussi à garder élevée malgré la forte progression des contrats flexibles (à temps partiel et à durée déterminée), ils sont parvenus également à accroître la couverture par la négociation collective. Cette attitude inclusive a permis d'assouplir la réglementation surtout pour les contrats irréguliers, étant donné que les travailleurs se sont sentis protégés par les salaires minimum, l'aide sociale (avec des taux de remplacement élevés en particulier pour la tranche la plus basse des salaires) et la confiance.

Figure 8: Densité syndicale

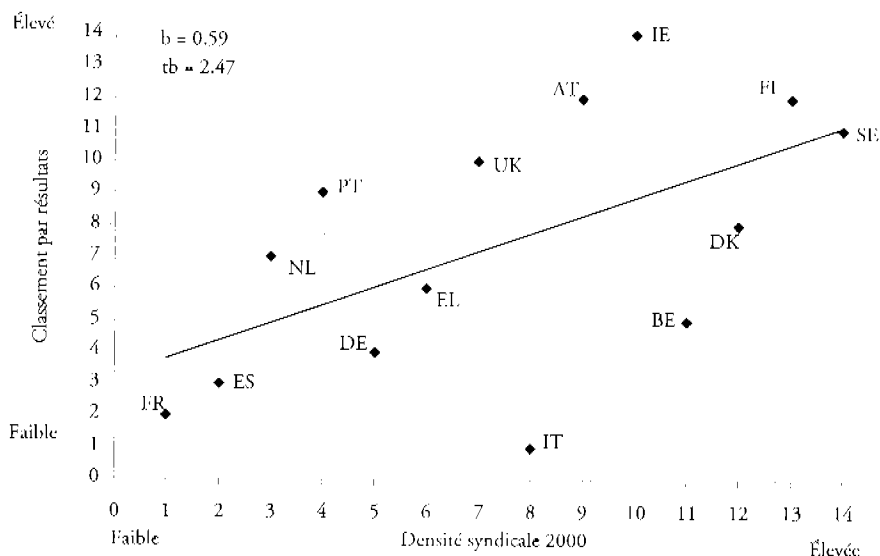


Le rôle économique du gouvernement et des experts est plus important dans les pays scandinaves, il complète l'action des partenaires sociaux. Cette coopération entre le gouvernement et les partenaires so-

ciaux est souvent appelée structure décisionnelle tripartite, en comparaison avec la bipartite quand seuls les employeurs et les employés coopèrent. Nous préférons appeler le système structure décisionnelle quadripartite, les experts y constituant le quatrième groupe. Un processus décisionnel cohérent et consensuel où deux groupes se concentrent sur les intérêts particuliers et deux parties sur des intérêts plus généraux, permet de répondre rapidement aux changements de l'environnement économique (notamment à ceux devenus nécessaires suite à la mondialisation). Les systèmes bipartites avantagent parfois les intérêts particuliers et les rentes, que ce soient les rentes des entreprises oligopolistiques ou ceux des employés effectifs de grandes entreprises protégées. Nous employons le terme «parfois», étant donné qu'il existe certains cas où les partenaires sociaux poursuivent par eux-mêmes des intérêts économiques généraux (tels que l'intégration dans l'UE ou la promotion du développement technologique dans le secteur de l'imprimerie en Autriche) et d'autres où ils servent des intérêts plus particuliers.

Dans la plupart des pays, le développement des institutions ne s'est en général pas déroulé sans heurts. Il y a eu certains pactes et partenariats qui se sont négociés avec et sans les gouvernements, tels les accords de Wassenaar et de Haarlem aux Pays-Bas et la Commission nationale de médiation (Commission Rehnberg) en Suède. D'autres exemples du même style, tels les Alliances pour le travail en Allemagne, en Italie et en Espagne, ont rencontré moins de succès. Des institutions complémentaires ont été créées telles le Conseil socio-économique aux Pays-Bas et le Forum national économique et social en Irlande. Des institutions existantes telles que TEKES en Finlande, ont été flanquées d'institutions axées sur les petites entreprises ou les activités régionales. Il y a eu: des périodes de conflits, l'abandon des négociations salariales intersectorielles, des organisations d'employeurs qui se sont retirées du jeu, la rupture des négociations bilatérales. De nouveaux syndicats différents ont été créés pour s'occuper des nouveaux contrats d'emploi (aux Pays-Bas), des conflits entre de grandes entreprises et les PME sont survenus dans les organisations d'employeurs. Tout cela signifie que des chocs extérieurs ont déclenché des conflits dans les institutions existantes et que les économies et les systèmes sociaux ont dû s'adapter.

Figure 9: Densité syndicale et résultats économiques



La densité syndicale constitue l'un des indicateurs le mieux documenté sur l'importance des institutions en général et des partenaires sociaux en particulier. Elle est tombée de 50 % en 1980 à 39 % en 2000 dans l'UE-15. Cette moyenne dissimule le fait que la densité a chuté de 36 % à 25 % dans les pays continentaux, alors que dans les pays scandinaves où elle est la plus élevée, elle n'a régressé que de 59 % (1980) à 54 % (2000). En outre, dans les pays scandinaves, le pourcentage était plus élevé en 2000 qu'il ne l'était en 1970. À l'échelle des pays pris individuellement, l'on constate une légère corrélation positive entre la densité syndicale et les résultats économiques (voir figure 9). La Suède, le Danemark, la Finlande mais également l'Autriche et l'Irlande se classent au-dessus de la moyenne pour un indicateur économique¹² qui tient compte notamment de la croissance, du PIB par habitant, de l'emploi. C'est dans ces mêmes pays que la densité syndicale est la plus élevée. À l'inverse, la France et l'Espagne ont une faible densité syndicale et produisent de faibles résultats. La couverture de la négociation sociale – autre indicateur bien documenté en matière de partenariat social – a progressé dans les années 1990 dans les pays scandinaves et régressé dans les pays continentaux.

En quoi des institutions fortes et inclusives pourraient-elles influencer favorablement les résultats? Dans un contexte de mondialisation et de mutations technologiques, les institutions doivent revoir leur rôle, pour pouvoir offrir des solutions aux personnes extérieures et à celles

¹² Voir Aiginger (2004) pour la composition de l'indicateur de résultats.

qui sont désavantagées face aux changements rapides (afin de promouvoir la croissance, l'emploi et la compétitivité) et non seulement défendre les intérêts des initiés. Pour être plus bref: les institutions doivent créer des »externalités positives« au lieu de protéger les rentes. Des institutions modernes encouragent les nouvelles compétences et qualifications et elles déterminent et équilibrent les règles de flexibilité. Des institutions fortes et inclusives – soit l'hypothèse que nous avançons – seront plus aptes à internaliser des externalités positives et à gérer des contrats flexibles que des institutions faibles et décentralisées qui ne peuvent que défendre un groupe restreint et déclinant.

6. Synthèse

Le modèle européen ne constitue pas un obstacle à la compétitivité, à condition qu'il soit réformé dans le sens de la promotion du changement et de la croissance ainsi que de l'amélioration des incitations et des qualifications. La preuve en est fournie en particulier par les pays scandinaves, qui associent à présent – après plusieurs crises, dévaluations et consolidations budgétaires infructueuses – une croissance rapide et le plein emploi avec un vaste système d'assistance sociale ainsi qu'avec, placés au premier plan des priorités, un souci écologique et d'équité.

Les pays qui ont enregistré de bons résultats ont dû subir des changements significatifs pour pouvoir ajuster leur propre version du modèle socio-économique européen aux défis de la mondialisation. La stratégie repose sur cinq piliers: flexibilité gérée et équilibrée, rendre le travail rémunérateur et les formations obligatoires, prudence budgétaire et compétence des gouvernements, promotion des investissements dans l'avenir et la poursuite d'une stratégie à long terme cohérente, ancrée dans la confiance et des institutions fortes.

S'agissant des institutions, les pays scandinaves ont toujours été dotés d'institutions plus inclusives et connu moins de problèmes liés à l'exclusion. Ils ont réussi à maintenir et à exploiter cette caractéristique. Le champ d'application des conventions collectives s'étend et le taux de syndicalisation est stable, contrairement à ce qui se passe dans les économies continentales. Le caractère inclusif des institutions et la confiance en la société ont permis à ces pays de déréglementer les contrats, de tirer parti des contrats à temps partiel et à durée déterminée sans accroître la pauvreté et l'exclusion. La structure décisionnelle quadripartite semble plus propice à un changement radical qu'une structure bipartite, étant donné qu'aux moins deux parties (le gouvernement et les experts) vont représenter les intérêts généraux. En outre, la forte présence des représentants des entreprises et des syndicats permet aux pays de mieux supporter le poids des changements et de mieux s'occuper de la réintégration des »perdants« qu'en cas de changement laissé

aux mains du gouvernement ou d'experts. Le poids du changement est acceptable s'il dérive d'une vision positive et si le fardeau est réparti équitablement. Des réformes complexes – telles que l'accroissement de la flexibilité et de la sécurité dans le même temps – sont réalisables dans des sociétés où prévaut la confiance. Des institutions fortes et inclusives – notamment des syndicats et des organisations d'employeurs puissants – ne vont pas exagérer dans le sens des intérêts spécifiques, et démentir ainsi l'hypothèse de sclérose institutionnelle d'Olson. Dans le meilleur des cas, elles vont appuyer la promotion des externalités (notamment l'innovation, l'éducation, l'apprentissage tout au long de la vie) et rendre ainsi les économies plus compétitives tout en réduisant le chômage, les incertitudes et les problèmes écologiques.

ANNEXE

Tableau A1 :

Relations de travail dans les différents modèles socio-économiques

	Densité syndicale				Formation dans un cadre carrière ou d'emploi		Couverture des négocia- tions collectives		
	1970	1980 en %	1990	2000	1999 taux de parti- cipation	Nbre moyen d'heures par an	1980	1990 en %	2000
<i>Modèle scandinave</i>	52	59	56	54	50	17	75	75	82
Danemark	60	79	75	74	53	22	70	70	80
Finlande	51	69	72	76	50	18	90	90	90
Pays-Bas	37	35	25	23	41	15	70	70	80
Suède	68	80	80	79	61	18	80	80	90
Norvège	57	58	59	54	.	16	70	70	70
<i>Modèle continental</i>	32	36	29	25	35	11	81	84	79
Allemagne	32	35	31	25	32	9	80	80	68
France	22	18	10	10	46	17	80	90	90
Italie	37	50	39	35	26	8	80	80	80
Belgique	41	54	54	56	41	13	90	90	90
Autriche	63	57	47	37	31	9	95	95	95
<i>Modèle anglo-saxon d'Europe</i>	45	51	40	31	49	13	70	40	30
Irlande	53	57	51	38	41	17	.	.	.
Royaume-Uni	45	51	39	31	49	13	70	40	30
<i>Modèle méditerranéen</i>	.	19	17	18	22	10	53	50	68
Grèce	.	39	32	27	15	6	.	.	.
Portugal	.	61	32	24	17	7	70	70	80
Espagne	.	7	11	15	25	11	60	70	80
<i>Modèle anglo-saxon d'outremer</i>	28	24	17	14	.	.	29	22	18
US	27	22	15	13	.	.	26	18	14
Canada	32	35	33	28	.	.	37	38	32
Australie	44	48	40	25	.	.	80	80	80
Nouvelle Zélande	56	69	51	23	.	.	60	60	25
<i>EU-15</i>	46	50	43	39	38	13	78	77	78
Japon	35	31	25	22	.	.	25	20	15
<i>Modèle de rattrapage</i>	.	.	54	24	12	8	.	.	27
République tchèque	.	.	46	27	.	10	.	.	25
Hongrie	.	.	63	20	12	3	.	.	30
EU-15/US	1.72	2.25	2.88	2.99	.	.	3.00	4.28	5.57

Tableau A2 :

Indicateurs d'adaptabilité: modèle scandinave par rapport au modèle continental d'Europe

		Modèle scandinave			Modèle continental			Modèle scandinave modèle continental
		1990	2005	2005-1990	1990	2005	2005-1990	2005
Réglementation du marché du travail								
Tous contrats; 1990/2003	(-)	2.81	2.32	-0.49	3.11	2.58	-0.53	-0.26
Réglementation du marché du travail								
Contrats ordinaires; 1990/2003	()	2.65	2.59	-0.07	2.30	2.38	0.08	0.21
Réglementation du marché du travail								
Contrats temporaires; 1990/2003	(-)	3.01	1.67	1.34	3.92	2.40	-1.52	-0.73
Part du travail à temps partiel 1993/2004	(+)	21.77	26.20	4.44	12.50	18.32	5.81	7.89
Parts des contrats à durée déterminée 1993/2004	(+)	10.99	11.97	0.98	9.23	12.08	2.85	-0.11
Part des contrats flexibles 1993/2004	(1)	32.75	38.18	5.42	21.73	30.39	8.56	7.78
IDE/PIB 1995/2004	(+)	3.17	0.89	-2.28	1.33	0.95	-0.38	-0.06
Ouverture des marchés 1990/2004	(+)	59.80	62.08	2.28	42.84	43.21	0.38	18.66
Pression fiscale 1991/2004	()	45.35	43.25	-2.10	47.24	48.56	1.32	-5.31
Part du travail à temps partiel Hommes par rapport aux femmes 1993/2004	(+)	0.27	0.36	0.09	0.15	0.19	0.04	0.18
Chômage à long terme 1992/2004	(-)	1.26	1.35	0.09	3.49	4.42	0.94	-3.08
Chômage des jeunes 1993/2004	(-)	17.17	11.99	5.18	16.05	16.53	0.48	-4.54
Dette budgétaire en % du PIB; 1991/2004	(-)	58.44	48.22	-10.22	57.94	77.71	19.77	-29.49
Excédent/déficit budgétaire en % du PIB, 1990/2005	(1)	-4.51	0.44	4.96	-4.49	3.51	0.99	3.95

Note: + moyennes non inversées, - moyennes inversées dans le cas où l'indicateur est employé en tant qu'indicateur d'adaptabilité (voir Figure 6).

Bibliographie

- Aiginger, K., Guger, A. (2006A), The European Socioeconomic Model: Differences to the USA and Changes Over Time, à paraître chez A. Giddens (ed.), Global Europe; Social Europe.
- Aiginger, K., Guger, A. (2006B), The Ability to Adapt: Why It Differs between the Scandinavian and Continental Models, *Intereconomics, Review of European Economic Policy*, Vol. 41, No. 1, janvier/février 2006, pp.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, Nations unies, New York et Genève, n° 1, 2005.
- Aiginger, K. (2005B), Labour market reforms and economic growth – the European experience in the nineties, in *Journal of Economic Studies*, Vol. 32(6), 2005, pp. 540-573.
- Aiginger, K., Guger, A., The European Social Model: from an alleged barrier to a competitive advantage, in *Journal of Progressive Politics*, Vol. 4.3, automne 2005, pp. 40-47.
- Alesina, A., Perotti, R., Tavares, J., The Political Economy of Fiscal Adjustments, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998, pp. 197-266.
- Blanchard, O., L'avenir économique de l'Europe, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.18(4), Fall 2004, pp. 3-26.
- Boeri, T., Does Europe Need a Harmonized Social Policy? Document élaboré pour la conférence «Competition of Regions and Integration in EMU», 30e congrès économique de l'ÖNB, 13.-14.6.2002.
- Commission européenne, The European social model, manuscrit, 14 juillet 2005.
- Esping-Andersen, G., *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity, Cambridge, 1990.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Fitoussi, J.-P., Kistoris Padoa Schioppa, F.K. (eds.), *Report on the State of the European Union*, Vol.1, Palgrave Macmillan, Houndsmills, 2005.
- Grahl, J., Teague, P., Is the European Model Fragmenting?, in: Pierson, C., Castels, F.G. (eds.), *The Welfare State Reader*, Polity Press, Cambridge, UK, 2000, pp. 207-232.
- Guger, A., Die Effektivität wohlfahrtsstaatlicher Distributionspolitiken – Trends im internationalen Vergleich, in: Held, Martin, Kubon-Gilke, Gisela und Sturn, Richard (Hg.) (à paraître en 2006): *Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Jahrbuch 5: Soziale Sicherung in Marktgemeinschaften*. Marburg: Metropolis.
- Guger, 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. (eds.), *The Welfare State Reader*, Polity Press, Cambridge, UK, 2000, pp. 190-206.
- Pisani-Ferri, J., Only teamwork can put the eurozone on a steady course, *Financial Times*, 31 août 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 DE DISCUSSION 1:

Études de cas: Les différentes formes d'association de la société civile organisée à la formulation des politiques: le rôle des Conseils économiques et sociaux et des partenaires sociaux

En introduction, **Henri Malosse** fait encore une fois référence aux interventions de fond présentées précédemment et attire l'attention sur la configuration souvent très différente du dialogue social ainsi que du dialogue civil dans chacun des États membres de l'UE. Vu les grands défis auxquels l'Europe doit faire face, la question se pose de savoir dans quelle mesure les systèmes actuels du dialogue organisé sont porteurs d'avenir et peuvent contribuer à rendre l'Europe plus compétitive tout en garantissant une cohésion sociale. Ce sont particulièrement les partenaires sociaux ainsi que les Conseils économiques et sociaux qui ont ici une certaine importance même si elle n'est pas la même dans chacun des États membres de l'UE.

János Tóth décrit surtout le développement du dialogue tripartite en Hongrie qui a force obligatoire mais attire également l'attention sur l'existence d'un système de dialogue sectoriel ramifié qui n'est qu'en partie actif. Le Conseil économique et social hongrois comprend en plus des trois groupes habituels (salariés, employeurs et troisième groupe) un quatrième groupe qui représente les scientifiques. L'État y exerce une influence relativement importante: il fait des propositions, participe aux discussions mais il ne vote pas à l'assemblée plénière. Le Conseil dispose également d'une commission permanente et d'un secrétariat qui n'est toutefois composé que d'une personne employée à temps plein. Il examine des questions économiques et sociales stratégiques, importantes pour la Hongrie. Le gouvernement a par exemple proposé une discussion sur la responsabilité sociale des entreprises. Le Conseil s'est penché de sa propre initiative sur le programme de réforme hongrois intitulé «Nouvel accord social». Actuellement, le Parlement traite d'un paquet de réformes relatif au Conseil, au dialogue tripartite et au dialogue social sectoriel qui pourrait renforcer le rôle du Conseil dans le cadre institutionnel. La bonne qualité des travaux des organismes cités est toutefois plus importante.

Andreas Henkel décrit l'évolution du dialogue social en Autriche en abordant tout d'abord les bases historiques du partenariat social autrichien. Le blocage politique et donc démocratique qui a précédé la deuxième guerre mondiale fut un événement important qui a conditionné le développement d'une coopération respectueuse et de qualité entre les partenaires sociaux après le rétablissement de l'État autrichien. Le partenariat social est caractérisé principalement par une culture particulière de dialogue et de négociation et par le fait que les organisations impliquées sont disposées à accepter des compromis externes et inter-

nes et à représenter des intérêts différents en prenant en compte des objectifs communs à moyen terme et des considérations sociales. Ce système nécessite une base de discussion permanente et un échange d'informations régulier. Les caractéristiques principales de ce partenariat sont la coopération au niveau des collectivités locales et régionales et l'organisation de tous les groupes d'intérêt dans des organes de droit public qui disposent d'une légitimité démocratique. La coopération est caractérisée par les éléments suivants: elle est volontaire et informelle, elle encourage des objectifs et des intérêts communs en faveur du bien commun, elle privilégie la conciliation des intérêts et le consensus plutôt que la confrontation, ainsi que la parité et l'autonomie vis-à-vis des partis tout en cultivant une interdépendance avec eux. En Autriche, le partenariat social a contribué de manière décisive à la croissance, à la paix et à la stabilité sociales, tout en permettant l'existence d'une dynamique de changement. La société civile est de plus en plus impliquée dans ce dialogue dans le cadre de nouvelles coopérations et corégulations.

José Isaías Rodríguez García-Caro rappelle que «la démocratie est mûre lorsqu'elle est participative» et il en fait une condition sine qua non pour que l'Europe puisse se développer à l'avenir. Cette démocratie suppose une citoyenneté active, le fait d'être toujours «sur la brèche» et de cultiver une ingéniosité dynamique permettant de développer l'Europe. Comme le dialogue social est inscrit dans la constitution, les partenaires sociaux ont de grandes capacités d'action: c'est la collaboration qui règne plutôt que la confrontation. Depuis 1978, le dialogue civil en Espagne a trouvé une enceinte dans le Conseil économique et social et il existe depuis 1991 une plate-forme des employeurs et salariés pour l'Europe. Des accords sur la compétitivité et la stabilité des prix créent un climat de confiance pour les investissements. Des questions centrales relatives au marché du travail, par exemple les contrats de travail à durée déterminée, sont abordées dans une déclaration commune avec le gouvernement. Il y a un an, une table ronde a réuni le gouvernement et les partenaires sociaux autour du dialogue social qui s'exerce au niveau national, régional et local en Espagne.

Liina Carr dresse un tableau étonnamment négatif pour l'Estonie: il existe certes un Conseil tripartite mais il ne fonctionne pas. Il conviendrait que le gouvernement finance une commission consultative mais ça ne l'intéresse pas. Le Président et le Secrétaire général du Conseil sont des fonctionnaires et ont donc le pouvoir de décider s'ils veulent faire avancer les choses ou pas. Le dernier rapport annuel date de 2004. Le dialogue social ne fonctionne pas non plus et ne suscite que peu d'intérêt. Le gouvernement bloque les ressources structurelles de développement. Le dialogue avec la société civile, concentré dans un forum d'ONG, a donc potentiellement une importante mission à remplir.

L'internet y joue un grand rôle: sur une page web («Aujourd'hui, c'est moi qui décide»), les citoyens peuvent faire des propositions politiques qui restent ouvertes aux commentaires pendant 14 jours à l'issue desquels l'auteur élabore un résumé des propositions. On procède à un vote par internet pour finir. Le ministère compétent en la matière dispose d'un mois pour donner une réponse. 65% des utilisateurs sont favorables à ce système tandis que 50% des fonctionnaires y sont défavorables. Si les propositions étaient contraignantes et qu'elles obligeaient les ministères à agir, ce système serait un bon exemple de bonne gouvernance dans une démocratie participative.

La représentante des consommateurs polonais, **Małgorzata Niepokulczycka**, rappelle quelles sont les maladies infantiles des nouvelles démocraties, à savoir les nouvelles structures, les nouveaux types de comportement et un soutien insuffisant de la part de l'État. Il n'y a pas de Conseil économique et social en Pologne. Le système tripartite a été ouvert à d'autres ONG en 2003. La volonté politique d'impliquer la société civile reste toutefois faible. Il conviendrait pourtant que les ONG puissent en permanence contrôler ce que le monde politique fait réellement. Une participation active des citoyens est nécessaire pour cela et le nom que l'on donne à ce type de dialogue importe peu. Elle décrit ensuite brièvement les différents modèles économiques et sociaux et constate qu'en Grande-Bretagne, malgré l'absence d'un Conseil économique et social et la faiblesse du dialogue social, on compte 300 000 nouveaux emplois, exemple dont souhaite s'inspirer la Pologne.

Lors de la **discussion** générale, un représentant de la Bulgarie décrit l'organisation du Conseil économique et social bulgare, lequel entretient un dialogue avec le gouvernement au sujet des programmes politiques qui visent le développement du pays. Un représentant de la France dépeint l'absence d'un dialogue social institutionnalisé dans son pays en prenant l'exemple du secteur automobile. **Henri Malosse** fait observer en conclusion que la démocratie participative doit être encouragée à tous les niveaux. Que l'on ait recours pour cela à des procédures formelles ou informelles n'a pas d'importance du moment que cela fonctionne. Les différentes interventions de l'après-midi montrent clairement qu'on doit apprendre en Europe à beaucoup mieux se connaître, qu'on doit davantage travailler ensemble et faire avancer des projets communs qui favorisent le développement de l'Europe.

PANEL DE DISCUSSION 2:

Participation de la société civile organisée: Le dialogue civil et son rôle dans la rénovation du projet européen

Roger Briesch rappelle à nouveau les nombreuses activités du dialogue civil européen tel qu'il s'incarne au sein du CESE notamment. Étant donné la mauvaise image que certains citoyens ont de l'Europe, le dialogue civil lui semble être un élément tout à fait essentiel pour créer une identité. Les expériences faites jusqu'ici indiquent clairement qu'il convient de travailler dans cette direction.

Bruno Vever estime également que la discussion publique sur l'Europe accuse un déficit. Personne ne sait comment l'Europe fonctionne, elle n'est pas elle-même un symbole de réussite. Les citoyens n'ont par conséquent pas suffisamment confiance en elle. Il est donc nécessaire de faire une proposition dont ils se sentent proches pour resserrer leurs liens avec l'Europe. L'euro fut le premier pas, les citoyens doivent dorénavant activement participer à la vie politique.

En Europe, il existe de grandes différences entre les États et donc également de nombreuses pratiques qui ont fait leur preuve pour créer une proximité. Cette proximité se fonde certes sur l'autonomie de la société civile par rapport à l'État mais elle devrait aussi dépasser le cadre national afin de rendre l'Europe véritablement tangible pour les citoyens. Pour ce faire, on peut avoir recours d'une part à la culture qui a besoin d'un mécénat européen pour être indépendante de l'industrie américaine et d'autre part à l'intégration économique et sociale de l'Europe qui n'est toujours pas suffisamment tangible pour les citoyens.

Mall Hellam se penche également sur l'avenir de l'Europe. Selon elle, l'Europe a garanti la paix avec succès et apporté un ordre social et économique. Toutefois, pour arriver à une union politique à partir d'une union économique, les seuls succès économiques ne sont pas suffisants, une société civile européenne active est également nécessaire. Pour les nouveaux membres, l'UE a été un succès, un projet social pour tous; désormais, il est nécessaire d'avoir une idée claire de la direction dans laquelle va cette Europe qui prend ses citoyens au sérieux. Chaque décision nécessite un débat ouvert: celui-ci est favorisé par des aides à l'organisation octroyées à la société civile, par une consultation structurée qui implique également les ONG et enfin par une éducation capable de rendre les citoyens responsables. Si l'on veut que la société civile soit une solution et non pas un problème, il convient que la transparence caractérise les prises de décision, que suffisamment de temps soit consacré aux consultations (trois mois) et que l'on sache clairement quelle partie de la société civile doit être consultée pour telle ou telle question politique.

Diogo Pinto revendique également un dialogue ouvert pour les

94 organisations de jeunes représentées par son organisation. De plus en plus de jeunes participent aux évolutions politiques. Pour qu'ils s'identifient politiquement, ils ont toutefois besoin de sentir, comme tous les autres citoyens, que leurs besoins sont pris en compte. Par rapport à l'UE, le problème réside dans le fait qu'il n'y a pas d'implication régulière dans un dialogue politique. Le dialogue n'est pas organisé, il n'y a que des manifestations ponctuelles lors desquelles les questions de l'autonomie des jeunes sont certes discutées (par exemple également au niveau de l'emploi) mais un agenda permanent et un suivi adéquat font défaut. C'est ce manque de dialogue civil qui conduit à exiger une meilleure politique: un dialogue structuré pourrait jeter des ponts pour le développement futur de l'Europe. Il faudrait pour cela un partenariat élargi et un agenda politique correspondant.

Dirk Jarré parle également d'études qui font état du besoin des jeunes d'être impliqués politiquement et socialement. Il rappelle que sous la monarchie autrichienne, des éléments intéressants de démocratie participative étaient déjà perceptibles sous la forme d'une diète des états. Willi Brandt avait également revendiqué qu'on ose renforcer la démocratie à travers une participation accrue des citoyens. Les institutions publiques ont également besoin d'être légitimées grâce à une participation extérieure. Une société civile qui revendique d'être davantage impliquée peut réduire le déficit démocratique existant. En ce qui concerne la relation État-société civile, l'État est entre autres compétent pour les questions d'intérêt commun tandis que la société civile a tout à fait le droit de défendre les intérêts particuliers tout en revendiquant les libertés garanties par l'État et en en faisant usage. Dans le processus de développement des structures de la société civile, il importe que ces libertés soient garanties même si la société civile est de plus en plus appelée à participer aux activités gouvernementales. Entre l'intérêt commun et les intérêts particuliers, il y a des tensions naturelles qui doivent être équilibrées par des formes de participation de la société civile acceptées de manière consensuelle. La transparence et l'obligation de rendre des comptes conditionnent de manière décisive la qualité d'une gouvernance responsable, engagée en faveur du bien commun. Pour que la politique soit crédible, il est nécessaire de mettre en place au plus vite de nouveaux processus de gouvernance qui promeuvent la démocratie par une plus grande participation de la société civile organisée. Par ailleurs, ces processus créent un capital social important.

Une participation obligatoire et structurée de la société civile organisée suppose de puissantes organisations qui ne dépendent pas de la manne publique et qui coopèrent avec l'État en toute autonomie. Cette coopération doit prendre une forme qui soit davantage que la consultation ou la cooptation. Pour cela, l'administration publique doit être plus ouverte au dialogue parce que le partenariat est davantage qu'une

relation commerciale. Le nouveau projet de société européen doit être négocié dans le cadre d'un dialogue ouvert et participatif. À cet égard, la Commission européenne devrait être responsable du développement de nouveaux instruments politiques de procédure que les États membres mettraient ensuite en œuvre en veillant à ce que le niveau de qualité soit le même partout. La société civile doit être en particulier impliquée dans le cadre de la méthode ouverte de coordination.

Dans la **discussion**, il est préconisé que les médias jouent un rôle positif. Le rôle des États qui traitent encore les citoyens comme leurs sujets est à nouveau critiqué car sans ses citoyens, l'Europe se casserait le nez. Il conviendrait de ne pas seulement se lamenter car l'Europe a déjà réalisé beaucoup de choses, il importe désormais que les processus politiques soient façonnés de manière plus partenariale. Un tel développement stable de l'identité européenne permettrait également d'élargir l'UE plus à l'Est.

En conclusion, **Roger Briesch** souligne la volonté commune de tout entreprendre en faveur de la réussite d'un processus constitutionnel européen.

PANEL DE DISCUSSION 3:

Participation des partenaires sociaux : Le dialogue social et le dialogue macroéconomique au niveau européen; le développement des relations de travail

Dans son introduction, **Jan Olsson** aborde surtout les perspectives du dialogue social et les attentes qu'il suscite. À ses yeux, les défis auxquels le dialogue social et civil est confronté ne sont pas différents de ceux que l'UE doit relever: la mondialisation, les transformations démographiques et l'élargissement. Le programme du dialogue social pour 2006-2008, qui doit conduire à des recommandations communes après analyse conjointe, traite de la flexicurité, de la démographie et du marché du travail. Les priorités suivantes y sont mentionnées: intégration des groupes défavorisés, apprentissage tout au long de la vie, harcèlement sur le lieu de travail et gestion du changement. Il convient par ailleurs d'examiner quelle relation le dialogue social entretient avec le CESE.

Peter Coldrick se demande comment arriver à avoir des gouvernements et des partenaires sociaux responsables. Il explicite ces questions à l'aide des éléments suivants: Peut-on partir du principe que cela ad- vient spontanément? Comment les institutions qui fonctionnent bien sont-elles organisées et financées? Les organisations sont-elles prêtes à s'écouter réciproquement ou essaient-elles uniquement d'imposer leur propre point de vue? Quelle Europe voulons-nous?

En prenant l'exemple anglais, il explique que plus les syndicats ont de responsabilités dans le processus de décision, plus ils agissent de manière responsable, y compris lorsqu'ils doivent prendre des décisions difficiles.

Le dialogue social n'est pas le fruit du hasard: il trouve son fondement dans le traité de Maastricht. Si les employeurs ont accepté de coopérer dans le cadre du dialogue social sur les questions d'alors (télétravail, stress au travail), ce fut en quelque sorte parce qu'on les a menacés de promulguer des lois qui ne leur confèreraient aucune possibilité de participation. Suite à la disparition de la «pression législative», la disposition des employeurs à coopérer a fortement diminué aujourd'hui.

Le concept néolibéral selon lequel les marchés créent un système social acceptable a échoué. La performance économique d'ensemble en souffre et la dimension sociale est négligée. Aujourd'hui, nous devons décider si nous souhaitons une Europe à la Monnet et à la Delors ou un modèle néolibéral sur l'exemple des États-Unis.

Le dialogue macroéconomique (processus de Cologne) a été mis en place pour créer une meilleure coordination entre les politiques monétaire, fiscale et salariale. Actuellement, nous nous trouvons encore face à une politique monétaire trop prudente, à une politique fiscale non

coordonnée et à une situation de dumping salarial. Il est donc temps de rapprocher au niveau politique et technique ces domaines politiques interdépendants.

Selon **Renate Hornung-Draus**, les questions relatives au dialogue social et civil se distinguent surtout par le fait qu'elles sont le plus souvent trop complexes pour être formulées dans des directives. De ce fait, elles se prêtent moins à des dispositions réglementaires qu'à des analyses et recommandations communes. Renate Hornung-Draus estime important d'une part que la société civile n'assume pas le rôle de la politique – en effet, elle ne dispose pas de la légitimité nécessaire pour cela –, et d'autre part que son rôle ne puisse pas être édicté par l'État. Elle estime que la démocratie participative et la démocratie représentative se complètent mutuellement. Les organisations syndicales et patronales font en quelque sorte fonction de mécanisme de transmission. Les conflits d'intérêt ne doivent cependant être résolus que par la démocratie représentative.

Mme Hornung-Draus considère le partenariat social comme un trait caractéristique des sociétés européennes. Une condition préalable au fonctionnement du dialogue est la représentativité des organisations syndicales et patronales et une culture de résolution des conflits de façon à ce que des solutions autonomes puissent être mises en œuvre. Dans nombre des pays de l'élargissement, le socialisme réel a provoqué une rupture dans la culture du dialogue social. Il convient donc d'une part de soutenir la mise sur pied d'organisations représentatives et d'autre part de renforcer la culture d'écoute mutuelle entre les employeurs et les salariés mais aussi et surtout entre l'Est et l'Ouest.

Elle explique la disponibilité des employeurs à coopérer dans le dialogue social d'une manière plus nuancée que l'orateur précédent en invoquant notamment le fait que des compétences ont été transférées du niveau national au niveau européen. Il conviendrait cependant que ce transfert ne compromette pas l'approche du bas vers le haut suivie pour ces questions, faute de quoi les partenaires sociaux risqueraient d'être subrepticement dépossédés de leur pouvoir. En ce qui concerne les négociations salariales, Renate Hornung-Draus estime que la solution consiste à procéder de manière encore plus différenciée et à déléguer encore plus de pouvoir aux entreprises.

Gerhard Huemer déclare que compte tenu du processus de restructuration de l'industrie, le défi à relever est de plus en plus grand pour les petites et moyennes entreprises (PME) et les questions qui les concernent sont de plus en plus nombreuses. Il en résulte pour les PME la nécessité croissante de s'impliquer dans le dialogue social, surtout et précisément parce que la discussion porte entre autres sur des questions qui, tout en les concernant de manière très directe, dépassent leurs capacités internes. L'implication des PME dans le dialogue social est très

différente en fonction des pays et conditionnée par l'évolution historique.

À cet égard, le concept de flexicurité joue un rôle central. Parviendra-t-on à fournir aux salariés la sécurité dont ils ont besoin pour effectuer les changements que les restructurations impliquent? La sécurité est une condition préalable pour que les salariés adhèrent au changement.

En raison des restructurations, les priorités suivantes s'imposent aux PME: Les grandes entreprises s'en remettent de manière croissante aux PME pour gérer la flexibilité mais ces dernières ne peuvent pas assurer la sécurité des salariés à l'intérieur de l'entreprise dans la même mesure que les grandes entreprises. Il faudrait donc que la sécurité puisse être offerte à un niveau interentreprises. Il en est de même pour la formation continue: dans ce domaine, des approches interentreprises sont également nécessaires pour les PME. La concurrence exercée par l'économie souterraine représente un défi particulier pour les PME.

Au sujet du programme de travail du dialogue social, Gerhard Huemer remarque que les thèmes avaient été jusqu'ici largement fixés par la Commission. En revanche, le programme actuel a été décidé de manière beaucoup plus autonome. L'analyse conjointe qui fait partie du programme de travail doit être considérée comme un test pour le dialogue social. La configuration institutionnelle du dialogue social (questions spécifiques) rend les compromis difficiles dans la mesure où au sein de chaque question, il est difficile de dégager des situations gagnants-gagnants. Des compromis peuvent être plus facilement trouvés lorsque des paquets entiers sont négociés car il y a alors suffisamment de thèmes pour que des concessions réciproques soient possibles.

Vladimír Matoušek rapporte que dans les années 1990, les syndicats tchèques ont commencé en quelque sorte de zéro et qu'ils se trouvent toujours dans un processus de développement. Comme dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, les transformations (privatisations, restructurations, ...) placent les syndicats devant des défis particuliers. Dans quelques secteurs, on est parvenu entretemps à des structures de négociation salariale »normales«. M. Matoušek aborde trois niveaux de négociation:

Dans le cas des négociations tripartites où dominent les questions relatives au marché du travail et au système de retraites, le développement du dialogue social s'effectue parallèlement au développement de la société civile. Le dialogue social est en République tchèque un dialogue social au sens strict du terme.

Au niveau sectoriel, les conventions collectives sont conclues à l'échelle des branches industrielles. La conclusion de conventions collectives ayant une validité générale pose problème.

Au niveau de l'entreprise, le degré d'affiliation à des organisations syndicales dans les entreprises transnationales est relativement faible en

raison des très bons salaires. De ce fait, les entreprises transnationales (par exemple dans l'industrie automobile) posent problème dans le dialogue social national.

Les restructurations ont eu pour conséquence l'apparition de nouveaux travailleurs indépendants ou de »faux indépendants«, en particulier dans le secteur des technologies de l'information et de la communication et dans d'autres services liés aux entreprises, et ces travailleurs sont également difficiles à syndiquer.

Le dialogue social au niveau de l'UE sert d'orientation pour la conduite du dialogue social national. En République tchèque, la coordination nationale et l'analyse des thèmes que sont la macropolitique, la politique salariale et le développement de la productivité s'effectuent surtout dans le cadre du dialogue avec la Banque nationale.

UN MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN: LE RÔLE DES ORGANISATIONS REPRÉSENTATIVES

Introduction

Réfléchir au modèle social européen nécessite d'adopter une double perspective, à savoir une perspective normative et une perspective pratique et empirique. En effet, tout modèle social découle de critères et de valeurs normatifs mais d'un point de vue pratique, discuter de questions purement utopiques n'a aucun sens. De tels débats doivent plutôt s'appuyer sur les réalités attestées empiriquement en Europe. À cet égard, les modèles sociaux présentent une très grande diversité au sein même de l'Europe (cf. par exemple Aust et al. 2000, Crouch 1999). Néanmoins, lorsqu'on combine la perspective normative et la perspective comparative empirique, on peut identifier les grands traits d'un modèle social européen commun en se concentrant sur sa fonction centrale, en l'occurrence la régulation économique et sociale.

Par ailleurs, on n'obtient une image complète du modèle social européen qu'en le considérant aussi bien d'un point de vue statique que dans une perspective dynamique. Le point de vue statique donne une idée de la structure de base de ce modèle. La perspective dynamique donne quant à elle accès aux transformations du modèle dans la durée et aux défis qu'il doit relever à l'avenir. Nous présenterons d'abord la structure de base du modèle social européen puis aborderons sa dynamique.

La structure de base du modèle social européen

Le modèle social européen possède un trait caractéristique qui le distingue notamment du modèle américain, à savoir le rôle essentiel que jouent les organisations patronales et syndicales dans la politique économique et sociale. Ce sont donc ces organisations qui confèrent au modèle social européen son profil unique. Comme une analyse plus poussée le montre, la base du modèle repose sur un compromis de classe entre les syndicats et les organisations patronales. Ce compromis concerne à la fois le contenu des accords, les procédures et les aspects institutionnels. Au niveau du contenu, il s'agit d'un compromis politique de base entre les intérêts (figure 1). Dans l'ensemble, il apporte aux employeurs l'avantage de la paix sociale, d'opérations à moindres coûts, et d'une plus grande prévisibilité des relations de travail. Les travailleurs ont pour leur part l'avantage de profiter du progrès économique. En ce qui concerne les procédures, le compromis, et donc le mo-

dèle social européen, se fonde d'une part sur la reconnaissance mutuelle des organisations syndicales et patronales et d'autre part sur le fait que l'État soutient et encourage leur coopération (figure 2). Du point de vue des procédures, le modèle social européen est caractérisé par la coopération entre les organisations patronales, les syndicats et l'État. En comparant les pays, on constate de très grandes différences quant au type de soutien apporté par l'État: il peut entre autres prendre la forme de subventions, d'une affiliation obligatoire, du renforcement de l'autorité des organisations vis-à-vis de leurs membres, par exemple en les obligeant légalement à éviter tout conflit pendant la durée d'application des conventions collectives et en leur confiant des compétences de régulation, comme le Traité de Maastricht l'a institué au niveau de l'UE dans le protocole sur la politique sociale. De telles aides en provenance de l'État sont essentielles à la capacité d'action des organisations patronales et syndicales parce que leur fonction de base consiste à fournir des services collectifs. Aussi bien les membres des organisations que ceux qui n'y sont pas affiliés tirent avantage de ces services collectifs, par exemple la représentation de leurs intérêts auprès de l'État. La fourniture de ces services par les organisations ne constitue donc pas une incitation à s'affilier à celles-ci (Olson, 1965). Le modèle social européen qui demande aux organisations un engagement particulièrement important dans la fourniture de services collectifs rend donc nécessaire un soutien étatique supplémentaire. Le système américain représente le contre-modèle de cette architecture: le droit du travail y restreint ainsi par exemple le champ d'application des conventions collectives à chaque entreprise ou établissement pris isolément et exclut donc la coopération des syndicats et des organisations patronales dans le domaine de la politique des conventions collectives, si bien qu'il n'existe pas d'organisations patronales aux États-Unis.

Ces réflexions sur le rôle de l'État nous amènent au fondement institutionnel du compromis de classe et donc du modèle social européen (figure 3). Ce fondement institutionnel comprend quatre dimensions. Les organisations remplissent tout d'abord une fonction consultative et de conseil dans le cadre du processus de décision de l'État. Il leur incombe ensuite une fonction autonome de régulation dans des domaines politiques spécifiques, surtout assumée par les organisations patronales et les syndicats. La réglementation des conditions de travail par les conventions collectives est le domaine principal où s'exerce cette fonction. D'autres domaines importants où les organisations assurent une régulation autonome concernent notamment la formation initiale et continue, ainsi que les mesures prises pour stimuler l'économie. Le fait que l'État-providence assure une fonction inclusive est un autre élément institutionnel du modèle social européen. »Inclusif« signifie dans ce contexte que l'État-providence protège la majorité de la population

et couvre la plupart des risques sociaux. Ici, l'importance centrale des organisations de partenaires sociaux pour le modèle social européen apparaît dans le fait qu'elles participent à l'administration des systèmes publics de sécurité sociale ou qu'elles les administrent en partie de manière autonome dans les domaines d'action qui leur sont confiés. Enfin, le droit de participation officiel dont jouissent les représentants des travailleurs au sein de l'entreprise ou de l'établissement compte parmi les éléments fondamentaux du modèle social européen. Outre l'institution du Comité d'entreprise européen, il existe de nombreux systèmes de représentation dans les pays membres. On peut distinguer principalement trois variantes: la représentation du personnel par les syndicats, les comités d'entreprise qui sont formellement indépendants des syndicats, d'où l'existence d'un système dual de représentation des salariés, et les formes mixtes. Tous ces systèmes ont en commun le fait que les syndicats font le lien avec les organisations. Dans le cas du système dual, les syndicats se présentent aux élections du comité d'entreprise et remportent en règle générale la majeure partie des mandats.

Figure 1: Le contenu: compromis de base

Bénéfices	
Employeurs	Salariés
Gains en termes d'efficacité (par exemple réduction des coûts des opérations)	Participation au progrès économique et à la réglementation du travail
Paix sociale et relations de travail fiables	

Figure 2: Les procédures

- Reconnaissance mutuelle des partenaires sociaux
- Soutien manifeste ou latent apporté par l'État à la réglementation commune et au dialogue social

Figure 3: La dimension institutionnelle

- Consultation: participation des partenaires sociaux à la politique publique menée par l'État
- Autoadministration: conventions collectives sectorielles et autres missions publiques déléguées (par exemple formation, programmes publics de soutien aux entreprises)
- L'État-providence assume une fonction inclusive et il est cogéré par les partenaires sociaux
- Partenariat dans l'entreprise, basé sur des systèmes officiels de représentation des travailleurs sur le lieu de travail

Cet aperçu du fondement institutionnel du modèle social européen fait ressortir son caractère tripartite: aux côtés des organisations patronales et syndicales elles-mêmes, l'État représente le troisième acteur. Cette situation nous conduit à nous demander pourquoi l'État participe à ce modèle et fournit de surcroît des bases institutionnelles essentielles à son fonctionnement. Cette question se pose surtout parce que du point de vue des organes de l'État, il semble que ce modèle présente à première vue des inconvénients importants (figure 4). La participation des organisations patronales et syndicales aux affaires publiques représente d'une part une perte de pouvoir importante pour les organes de l'État. D'autre part, la formulation des politiques leur est rendue plus difficile: l'implication de ces organisations complique le processus de décision parce que de larges compromis doivent être trouvés et qu'ils n'émergent souvent qu'après un processus long et fastidieux. Face à ces inconvénients, cette implication présente toutefois trois avantages. D'abord, l'État obtient un accès systématique à l'expertise des organisations patronales et syndicales, expertise dont il ne dispose pas lui-même sur de nombreuses questions. Ensuite, l'implication des organisations contribue à la légitimation des décisions de l'État car ces partenaires partagent ainsi également la responsabilité des décisions. Enfin, elle offre également l'opportunité d'accroître, grâce à la coopération, l'efficacité de la régulation économique et sociale. Un tel gain d'efficacité advient lorsqu'on réussit à éviter aussi bien la défaillance du marché que celle de l'État en impliquant les partenaires sociaux. La défaillance du marché se manifeste par une offre insuffisante de services publics. Si on laisse par exemple les seules entreprises assumer la responsabilité de la formation initiale et continue de la main-d'œuvre, l'offre de main-d'œuvre qualifiée reste en deçà de la demande aussi bien d'un point de vue quantitatif que qualitatif. Si l'État assume cette mission, une surréglementation peut advenir sous la forme de dispositions étatiques qui provoquent des coûts supplémentaires et qui ne satisfont pas aux exigences de l'exercice des professions. Une issue possible à ce dilemme consiste à déléguer cette mission de réglementation aux organisations patronales et syndicales.

Figure 4: Le modèle européen et l'État: coûts et bénéfices

Coûts	Bénéfices
Diminution du pouvoir de l'État	Accès à l'expertise
Processus de décision compliqué	Accroissement de la légitimité, partenariat dans la conduite de la politique qui permet de surmonter à la fois les défaillances du marché et celles de l'État

Du point de vue des organes de l'État, l'implication des organisations s'accompagne aussi bien d'avantages que d'inconvénients considérables. À long terme, l'État ne va donc tendre à y avoir recours que dans la mesure où les avantages l'emportent sur les inconvénients. Les éléments décisifs qui déterminent ce rapport coût/bénéfice sont les organisations elles-mêmes. Tout dépend ici de leur capacité à assumer des fonctions publiques de réglementation. Plus cette capacité est grande, plus le gain de l'État est important lorsqu'il les implique dans des missions publiques. À cet égard, il existe un critère évident auquel se mesure la capacité de réglementation des organisations: c'est le rôle qu'elles jouent dans la réglementation des conditions de travail dans le cadre des conventions collectives. Comme le montre une comparaison internationale, les organisations qui ne concluent pas de conventions collectives ont bien moins de chances d'avoir un droit de regard sur la politique économique et sociale de l'État que celles qui en concluent (Traxler, 2004). Autrement dit, la ligne de démarcation entre les organisations qui disposent d'une influence politique et celles qui en sont pratiquement dépourvues est marquée par l'existence ou non de conventions collectives bilatérales qui s'appliquent à tout un secteur (conventions collectives entre organisations). Ces conventions sont négociées entre les syndicats et les organisations patronales. Elles établissent une réglementation sectorielle ou même transversale que l'on appelle »multi-employer bargaining« en anglais. À l'inverse, la convention collective »maison« (ou »single-employer bargaining«) désigne celle qui n'a été conclue entre la direction et les syndicats que pour une seule entreprise ou succursale.

Les organisations patronales et les syndicats n'ont une influence durable et pertinente sur la politique économique et sociale de l'État que dans les pays où ils concluent entre eux des conventions collectives bilatérales sectorielles. Les raisons en sont évidentes. Les conventions collectives n'ont de signification macroéconomique que lorsqu'elles s'appliquent à un ou plusieurs secteurs. C'est cette importance économique qui confère aux organisations patronales et aux syndicats un poids politique qui leur permet de devenir des partenaires de coopération importants aux yeux de l'État. Dans ces conditions, il est dans l'intérêt de l'État de coordonner sa politique économique et sociale avec la politique des conventions collectives des organisations patronales et syndicales. L'État n'est en revanche pas systématiquement incité à coopérer avec les organisations lorsque le champ d'application des conventions collectives ne va pas au-delà des entreprises individuelles. D'un point de vue macroéconomique, chacune de ces conventions collectives »maison« n'a en effet aucune signification en soi et les organisations manquent elles-mêmes de moyens pour contrôler la réglementation des conditions de travail. Cela signifie qu'il y a des acteurs clés dans le mo-

dèle social européen, à savoir les syndicats et les organisations patronales qui conduisent et contrôlent la politique contractuelle en concluant eux-mêmes des conventions collectives ou en coordonnant la conclusion de conventions collectives à un niveau inférieur.

Dynamique et défis

Les considérations développées jusqu'ici ont attiré l'attention sur l'architecture de base du modèle social européen. Pour parfaire cette image, il convient de compléter cette observation statique par une perspective dynamique. La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure le modèle social européen est capable de surmonter les défis actuels. Les organisations d'employeurs et de travailleurs étant les véritables piliers du modèle social européen, c'est à elles de relever ces défis au premier chef, lesquels sont principalement au nombre de quatre (figure 5).

Figure 5: Le compromis de classe et ses caractéristiques dans une perspective dynamique

Modèle de politique économique	Principaux moyens d'actions politiques	Bénéfices	
		Employeurs	Travailleurs
Politique keynésienne (politique de la demande)	Politique salariale	Inflation contenue; normalisation des relations de travail	Reconnaissance des augmentations de salaires comme un facteur permettant de stimuler la demande
Théorie économique orthodoxe (politique de l'offre)	Politique de modération salariale, production flexible de produits de qualité et mesures sociales d'accompagnement	Amélioration de la compétitivité internationale; flexibilité du travail et du marché du travail	Sécurité de l'emploi
?	?	?	?

Premièrement, l'Union européenne repose sur un système de régulation à plusieurs niveaux, ce qui vaut bien entendu également pour les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs. Certaines fédérations nationales d'employeurs et de syndicats rassemblent à elles seules trois niveaux hiérarchiques ou plus. À cela s'ajoute le niveau supranational sous ses multiples configurations sectorielles et intersectorielles. Il convient de répartir les compétences entre les différents niveaux selon le principe de subsidiarité, de sorte que chaque niveau soit en mesure d'agir et que les interventions des différents niveaux se complètent judicieusement. Si l'on prend la répartition actuelle des compétences entre l'échelon national et supranational au sein de l'Union européenne comme critère de répartition des compétences dans les organisations, l'on constate dans la plupart des organisations un déséquilibre en faveur de l'échelon supranational.

Le deuxième défi concerne l'érosion tendancielle des conventions collectives. Cette érosion résulte de la tendance observée depuis longtemps déjà à la décentralisation des conventions collectives en direction des entreprises et des établissements. Cette tendance doit être interprétée comme une réaction face aux exigences croissantes de régulation flexible des conditions de travail. Cette évolution représente un risque pour le modèle social européen si la décentralisation est poussée au point que les organisations d'employeurs et les syndicats ne sont plus en mesure de contrôler et de coordonner d'une manière générale la politique suivie en matière de conventions collectives. Dans ce contexte se pose un autre problème, à savoir que les conventions collectives sont pratiquement inexistantes dans la plupart des nouveaux États membres. L'importance déclinante de ce type de convention collective est problématique en ce sens que pour les raisons exposées précédemment, le contrôle exercé sur la politique menée en matière de conventions collectives est la clé de la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs à la politique économique et sociale. C'est ainsi par exemple que les partenaires sociaux ne représentent un interlocuteur sérieux pour la Banque centrale européenne que dans la mesure où ils sont effectivement capables de réguler la formation des salaires en Europe.

Le troisième grand défi auquel le modèle social européen et ses organisations sont confrontés concerne le renouvellement du compromis de classe. L'enjeu porte essentiellement sur le contenu de ce compromis, à savoir l'équilibre des intérêts. Les éléments intangibles de ce compromis, c'est-à-dire ses composantes essentielles, ont été exposés plus haut (figure 1). D'un point de vue dynamique, il est nécessaire d'adapter ces composantes de base aux conditions économiques du moment. Étant donné que le cadre économique évolue avec le temps, les organisations sont dans l'obligation de revoir et de réviser constamment leur compromis (figure 5). Rétrospectivement, on distingue deux spécifications historiques du compromis de classe européen. La spécification historiquement la plus ancienne recouvre l'ère économique du keynésianisme, depuis l'après-guerre jusqu'à la fin des années 70. Le mécanisme régulateur central de cette phase était la politique salariale, qui donnait lieu à une forme particulière de pondération des intérêts: la priorité pour les entreprises était d'essayer d'endiguer l'inflation et de normaliser les relations de travail de manière à atténuer la concurrence autour d'une main-d'œuvre rare. L'important pour les travailleurs était que les augmentations de salaires soient reconnues comme un facteur positif permettant de stimuler la demande et la croissance économique. Avec le déclin du keynésianisme à la fin des années 70, cette variante de l'équilibre des intérêts a été privée de son fondement. En réaction à la propagation de politiques économiques orientées vers l'offre, une nouvelle forme de pondération des intérêts a vu le jour. Elle reposait sur une po-

litique de modération salariale, sur la reconversion du système de production vers la production flexible de produits de qualité et sur des mesures sociales d'accompagnement telles que les retraites anticipées. Une telle approche satisfaisait d'une part l'intérêt des entreprises, désireuses d'améliorer leur compétitivité internationale et d'assouplir les relations de travail; d'autre part, elle répondait à l'intérêt des travailleurs quant à la sécurité de l'emploi. Les mesures de politique sociale telles que les retraites anticipées satisfaisaient à la fois les intérêts des employeurs et des travailleurs: d'une part, elles aidaient les entreprises à rajeunir leurs effectifs et partant à réaliser des gains de productivité; d'autre part, elles répondaient aux attentes des travailleurs en matière de garantie de l'emploi. Cette forme de pondération des intérêts semble elle aussi dépassée aujourd'hui, comme le montrent la crise financière de l'État-providence mais aussi l'augmentation du chômage et des inégalités sociales en Europe. On peut en conclure que la concentration sur une production flexible et de qualité crée trop peu d'emplois par rapport à la main-d'œuvre disponible.

Les organisations patronales et syndicales sont donc dans l'obligation de revoir le compromis établi entre les différents intérêts. Il y va purement et simplement de la survie du modèle social européen, qui ne saurait exister sans une telle pondération des intérêts. Cette tâche est compliquée par le fait que les problèmes rencontrés en termes de chômage et d'inégalité sociale ne peuvent pas être résolus uniquement avec les moyens de la politique des conventions collectives et de la politique de l'emploi. Une concertation entre tous les secteurs de la politique économique et sociale, avec la participation des organisations patronales et syndicales, serait nécessaire. Mais une telle concertation apparaît difficilement réalisable en raison de la compartimentation du processus politique dans l'Union européenne. D'une part, il existe des déficits de coordination entre le niveau national et supranational; d'autre part, la concertation politique au niveau supranational est compliquée par le cloisonnement des compétences en une multitude de secteurs distincts.

Cela nous amène au quatrième grand défi: le manque de cohérence institutionnelle de l'Union européenne. Ce manque de cohérence est extrêmement préoccupant en raison de l'asymétrie existant entre intégration économique et politique. Le postulat de base est que la stabilité durable d'un système institutionnel dépend de sa capacité à assurer dans une mesure égale l'intégration économique, politique et sociale de sa société. Il ne saurait bien sûr être question de transformer l'Union européenne en un État central. Mais il est impératif d'approfondir l'intégration politique de l'Union européenne de telle sorte que les problèmes économiques et sociaux transnationaux existants puissent également être traités de manière systématique au niveau supranational. Ce ne sera pas possible avec le statut quo institutionnel, qui menace au contraire

d'exacerber de nouvelles rivalités nationales d'ordre économique. Les tendances à la concurrence fiscale entre les États, qui sapent la crédibilité de l'Union européenne et la capacité financière des pouvoirs publics, illustrent bien ce problème.

Les organisations patronales et syndicales devraient avoir à cœur d'approfondir l'intégration politique. En effet, leurs chances et leurs capacités de renouveler leur compromis de classe dépendent de manière déterminante de l'approfondissement politique de l'Union européenne. Les moyens dont elles disposent étant en effet strictement limités aux instruments de la politique du marché de l'emploi, elles ne disposent pas de la base nécessaire pour maîtriser les problèmes économiques et sociaux. Or ce sont le modèle social européen et l'influence durable de ces organisations elles-mêmes sur la politique économique et sociale qui sont ici en jeu.

Bibliographie

- Aust, A., Leitner, S., Lessenich, S. (Hg.) (2000) Sozialmodell Europa, Jahrbuch für Europa – und Nordamerika – Studien 4. Opladen: Leske und Budrich.
- Crouch, C. (1999) Social Change in Western Europa. Oxford: Oxford University Press.
- Olson, M. (1965) The Logic of Collective Action. Cambridge and London: Harvard University Press.
- Traxler, F. (2004) The Metamorphoses of Corporatism, European Journal of Political Research 43: 571-598.

DISCOURS DE BIENVENUE

Christoph Leitl, Président de la Chambre économique fédérale autrichienne, Richard Leutner, Secrétaire exécutif de la Confédération syndicale autrichienne (au nom du président Rudolf Hundstorfer)

Alfred Finz, Secrétaire d'état du Ministère fédéral des Finances de la république d'Autriche (au nom de la présidence autrichienne)

M. Leitl, président, appelle à déployer des efforts accrus en déclarant que «les objectifs du processus de Lisbonne sont bons pour l'Europe, mais il nous faut maintenant tous nous mettre à l'oeuvre, afin que la croissance redémarre durablement en Europe. La croissance nous est nécessaire pour pouvoir atteindre les normes sociales et environnementales élevées que nous nous sommes fixées. De plus, la croissance est créatrice d'emplois et contribue de ce fait à l'identification à l'Europe». Une croissance de 3 % permet de créer 10 millions d'emplois en cinq ans, ce qui est un argument convaincant pour les gens, selon M. Leitl. L'accord de coopération conclu entre le CESE et Eurochambres, qui doit contribuer à rapprocher l'Europe du citoyen, contribue également à ces avancées. La mondialisation est une réalité qu'il faut organiser en y intégrant des valeurs européennes, ce qui suppose notamment l'introduction d'un cadre social au sein de l'OMC et le développement d'un partenariat social international. Dans de telles conditions, il n'y a plus de raison d'avoir peur de la mondialisation.

Richard Leutner, Secrétaire exécutif, qui représente dans l'attente de son arrivée **M. Hundstorfer, président**, commente la longue tradition de partenariat social en Autriche, qui a pris naissance après la deuxième guerre mondiale, alors que l'infrastructure industrielle de l'Autriche était détruite et que quatre forces d'occupation étaient présentes dans le pays. Les représentants de tous les camps, très conscients de leur responsabilité politique, ont alors tiré les enseignements de l'entre-deux-guerres, où un climat de confrontation avait conduit à la guerre civile et finalement à la perte de souveraineté. Il était clair que les objectifs de la reconstruction économique et de l'indépendance politique après la deuxième guerre mondiale ne pourraient être atteints que si l'on évitait de reproduire ces fautes et que si les interventions politiques étaient inspirées par un esprit de coopération, une volonté de dialogue et de consensus.

M. Finz, Secrétaire d'État, déclare pour conclure que l'esprit de partenariat dans lequel l'UE aborde son développement futur est une condition essentielle pour aller au-devant des préoccupations des citoyens. Parmi les multiples activités de la présidence autrichienne, il mentionne le fait que pour la première fois, des représentants des partenaires sociaux ont été conviés aux délibérations du Conseil européen de mars. Il rappelle que le Conseil européen a expressément salué les initiatives du CESE visant à associer la société civile organisée à la mise en oeuvre des programmes nationaux de réforme et invite à poursuivre ces efforts.

DISCOURS DE CLÔTURE

Thomas Delapina, Secrétaire général du Conseil consultatif pour les questions économiques et sociales autrichien

Au terme de ces deux journées de conférence au cours desquelles nous avons débattu d'une question centrale pour l'avenir de l'Europe et pour les acteurs socio-économiques, nous pouvons dresser le bilan suivant:

Nous sommes confrontés à des défis majeurs et la situation ne va certainement pas s'améliorer à l'avenir. Notre mission restera de construire une Europe commune qui, ne se contentant pas de garantir la paix, évolue en une Europe sociale, une Europe qui offre aux citoyens des conditions de vie et de travail conformes à leurs aspirations, ainsi que des opportunités et des perspectives d'avenir à la hauteur de celles-ci.

Pour cela, il ne suffit pas de vouloir rapprocher l'Europe des citoyens, en d'autres termes de vouloir leur expliquer l'Europe actuelle, de communiquer sur l'Europe. Pour cela, il faut de nouvelles idées, de nouveaux projets et de nouvelles politiques, et il faut surtout des organisations des acteurs socio-économiques fortes et représentatives, qui soient étroitement associées à leur élaboration.

Il existe donc un objectif commun, mais pour l'atteindre, il n'y a pas de modèle idéal, mais différentes approches nationales, en fonction des traditions et des situations spécifiques. Cela doit donner lieu à un échange d'expériences et à l'établissement d'un dialogue, ce qui était également le but de cette conférence.

Ce qui s'est passé dans le cas du Conseil économique et social estonien a en tout cas montré que la création d'associations ou d'institutions comme un CES n'est pas toujours à elle seule une garantie de réussite. La condition du succès est liée à la présence d'organisations représentatives fortes servant de porte-parole aux citoyens.

L'important est donc de consolider ces forces qui luttent pour faire de l'Europe un projet pour les citoyens.

Au nom du Conseil consultatif pour les questions économiques et sociales des partenaires sociaux autrichiens, je tiens à remercier cordialement tous ceux qui ont contribué à la bonne marche de cette conférence: les orateurs et les participants, tous ceux qui ont travaillé en coulisse à l'organisation et au déroulement de cette manifestation, en particulier les équipes du CESE et celles des partenaires sociaux autrichiens, et bien entendu les interprètes pour leur remarquable travail, sans lequel cette conférence n'aurait tout simplement pas été possible.

**TEILNEHMERLISTE / LIST OF PARTICIPANTS /
LISTE DES PARTICIPANTS**

Andrzej ADAMCZYK, Member, European Economic and Social Committee

Carmen AGUILERA LUCIO-VILLEGAS, Director for Institutional Relations, Consejo Económico y Social de España

Karl AIGINGER, Director, Austrian Institute of Economic Research (WIFO)

Werner ALTENEICHINGER, Représentant, Cour des Comptes d'Autriche

Melitta ASCHAUER-NAGL, Leiterin der Abteilung EU & Internationales der Arbeiterkammer Wien, Bundesarbeitskammer

August ASTL, Generalsekretär, Landwirtschaftskammer Österreich

Herbert AUFNER, Bundessekretär, Gewerkschaft Bau-Holz

Torben BACH-NIELSEN, Employment, Social Affairs and Citizenship, European Economic and Social Committee

Lubomír BAROŠ, Senior Counsellor for International Relations, Council of Economic and Social Agreement of the Czech Republic

Laure BATUT, Membre, Comité économique et social européen

Gerhard H. BAUER, Generalsekretär, Österreichische Gesellschaft für Europapolitik

Adrien BEDOSSA, Membre, Comité économique et social européen

Eva BELABED, Member, European Economic and Social Committee

Vladimir BOYADJIEV, Chair of Standing Commission, Economic and Social Council of Bulgaria

Christina BRICHTA, Volkswirtschaftliches Referat, Österreichischer Gewerkschaftsbund

Roger BRIESCH, Vice-Président, Comité économique et social européen

Brigitte BUSLIN, Unité Conférences, Interprétation, Comité économique et social européen

Sonia CALVY, Relations interinstitutionnelles et avec les CES nationaux, Comité économique et social européen

Liina CARR, Member, European Economic and Social Committee

Clare CARROLL, Member, European Economic and Social Committee

Bryan CASSIDY, Member, European Economic and Social Committee

Günther CHALOUPEK, Leiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Peter COLDRICK, Member, European Economic and Social Committee

Antal CSUPORT, Member, European Economic and Social Committee

Tomasz CZAJKOWSZKI, Member, European Economic and Social Committee

Bojidar DANEV, Vice-President, Economic and Social Council of Bulgaria

Gerda DANZL-GABL

Mario DE MARTIN, Direktor, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Burgenland

Alfons DE VADDER, Membre, Comité économique et social européen

Thomas DELAPINA, Secretary General, Austrian ESC – Beirat für Wirtschafts-und Sozialfragen

Jacques DERMAGNE, Président, Conseil économique et social de France

Plamen DIMITROV, Chair of Standing Commission, Economic and Social Council of Bulgaria

Lalko DULEVSKI, President, Economic and Social Council of Bulgaria

Bernhard FELDERER, Leiter, Institut für Höhere Studien (IHS)

Michael FERRY, Secretary General, Malta Council for Economic and Social Development

Gebhard FIDLER, Consultant

Nikolaus FINK, Abteilung für Wirtschaftspolitik, Bundesministerium für Finanzen

Alfred FINZ, State Secretary, Federal Ministry of Finances

Susanna FLORIO, Membre, Comité économique et social européen

Walter GAGAWCZUK, Referent, Bundesarbeitskammer

Gudrun GAMSJÄGER, Stabsabteilung Statistik, Wirtschaftskammer Österreich

István GARAI, Member, European Economic and Social Committee

Angelo GENNARI, Conseiller, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

Bernhard GERHARDINGER, Leiter der Abteilung Wirtschaftspolitik, Wirtschaftskammer Niederösterreich

Wolfgang K. GÖTL, Kommerzialrat, Fachverbandsobmann der Finanzdienstleister, Wirtschaftskammer Österreich

Wolfgang GREIF, Member, European Economic and Social Committee

Enno GROSSENDORFER, Ministerialrat i.R., Bundeskanzleramt Österreich

Gerfried GRUBER, Abt Sozialpolitik, Landwirtschaftskammer
Österreich
Christine GUBITZER, Director,
Helmut GUTH, General Director, Kammer für Arbeiter und
Angestellte für Niederösterreich
Karl HAAS, Zentralsekretär, Gewerkschaft Metall - Textil
Gerhard HANAPPI, Head of Economists at the TU Vienna, Jean
Monnet Chair for Political Integration of the EU
Klaus HECKE
Mall HELLAM, Member, European Economic and Social Committee
Andreas HENKEL, Secretary General, Austrian ESC – Beirat für
Wirtschafts-und Sozialfragen
Adelheid HIRSCHBICHLER, Landesgeschäftsführerin,
Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB)
Renate HORNUNG-DRAUS, Member, European Economic and
Social Committee
Jeliazko HRISTOV, Chair of Standing Commission, Economic and
Social Council of Bulgaria
Gerhard HUEMER, Directeur, Union Européenne de l'Artisanat et
des P.M.E (UEAPME)
Rudolf HUNDSTORFER, President, Austrian Trade Union Federation
Luca JAHIER, Member, European Economic and Social Committee
Dirk JARRÉ, Professeur, Université de Linz
Rossitza JEGOVA, Head of International and Public Relations
Department, Republic of Bulgaria Economic and Social Council
Ondřej JUKL, Secretary General, Council of Economic and Social
Agreement of the Czech Republic
Monika KEMPERLE, Kammerrätin, Gewerkschaft Metall-Textil
Elisabeth KLATZER, Referatsleiterin, Bundeskanzleramt Österreich
Johannes KLEEMANN, Member, European Economic and Social
Committee
Ewald KLOSER, Abteilung für Umwelt, Technik und Innovation,
Wirtschaftskammer Niederösterreich
Helga KÖCHER, Mitglied der Steuerungsgruppe, NESOVE
Johann KÖLTRINGER, Member, European Economic and Social
Committee
Fritz KOPPE, Konsumentensprecher, Pensionistenverband Öster-
reich (PVÖ)
Otmar KOREN, Alpenländischer Kreditorenverband
Jörg KRAINHÖFNER, Kammeramtsdirektor, Austrian Dental
Chamber
Petko KRASDEV, Chair of Standing Commission, Economic and
Social Council of Bulgaria

Kurt KREMZAR, Bildungsexperte, Bundesarbeitskammer
Agnes KURTZ
Robert KWIATKOWSKI, Under-Secretary of State, Ministry of Labour and Social Policy, Poland
Christoph LEITL, President, Austrian Federal Economic Chamber
Andreas LERNHART, Chef de Cabinet de la Présidence, Comité économique et social européen
Rupert LINDNER, Abteilungsleiter, Landwirtschaftskammer Österreich
Richard LÖFFLER, Member, CRS Consultants – Viennese Chamber of Commerce
Günther LÖSCHNIGG, Professor at the Department of Labour Law, Karl-Franzens-Universität Graz
Theresa Maria MADARAS, Selbständige Unternehmerin
Glauco MAGLIO, Fonctionnaire – Bureau international, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)
Henri MALOSSE, Membre, Comité économique et social européen
Brigitte MARCHER, Bereich Europäische Union, Renner Institut
Robert MARCON, Mitglied, Republikanischer Club – Neues Österreich
Verena MARTELANZ, Stabsabteilung EU-Koordination, Wirtschaftskammer Österreich
Herbert MARTINS, Director for Multilateral Economic Affairs, Bundeskanzleramt Österreich
Vladimír MATOUŠEK, Member, European Economic and Social Committee
Martin MAYR, Former Vice-President, Association of Social Security Institutions in Austria
Krzysztof MICHALKIEWICZ, President, Tripartite Commission for Social and Economic Affairs, Minister for Labour and Social Affairs, Poland
Christoph MICHELIC, Jurist, Landwirtschaftskammer Österreich
Johann MOSER, Nationalratsabgeordneter, Österreichischer Parlament - SPÖ
Werner MUHM, Direktor, Bundesarbeitskammer
Franz NAUSCHNIGG, Head of Division, Austrian National Bank
Małgorzata NIEPOKULCZYCKA, Member, European Economic and Social Committee
Jan OLSSON, Member, European Economic and Social Committee
Guenter PASOREK, Lektor
Roman PFEFFERLE, Assistant, University of Vienna/Department of Government
Siegfried PICHLER, President, AK Salzburg

Diogo PINTO, Secrétaire général, Forum Européen de la Jeunesse (FEJ/EYF)

Marie-Christine PIRONNET, Unité Relations interinstitutionnelles, Commission européenne

Otto PREMSTALLER, Abteilungsleiter – Stellvertreter, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Dieter PSCHIEDL, Recht und Internationales - Spezialgebiet EU-Lobbying, Verband der Versicherungsunternehmen Österreich

Werner RAZA, Economist, Austrian Federal Chamber of Labour

Eva RIEMER, Consultant, Spunk Grafik-Text

José Isaiás RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO, Membre, Comité économique et social européen

Francesca SANTORO, Présidente - Commission internationale, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

Norbert SCHNEDL, Vorstand für Dienstrecht, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst

Christoph SCHNEIDER, Stv. Abt. Leiter Wirtschaftspolitik, Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ)

Herwig W. SCHNEIDER, Vorstandsvorsitzender, Industrielwissenschaftliches Institut

Hannes SCHNELLER, Arbeitsrechts-Berater, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Walter SCHWAB, Hon.-Prof.

Rudolf SCHWARZBÖCK, President, Austrian Chamber of Agriculture

Christa SCHWENG, Member, European Economic and Social Committee

Victor SCICLUNA, President, Malta Council for Economic and Social Development

Martin SEMRAU, Referent der Bundessparte Transport und Verkehr, Wirtschaftskammer Österreich

Anne-Marie SIGMUND, President, European Economic and Social Committee

Willibald STEINKELLNER, Vorsitzender, Gewerkschaft Handel, Transport, Verkehr

Klaus STÖLLNERBERGER, Member, European Economic and Social Committee

Rudolf STRASSER, Ancien Membre, Comité économique et social européen

David STULÍK, Member, European Economic and Social Committee

Walter TANCISITS, Abgeordneter zum Nationalrat, Österr. Arbeiter- und Angestelltenbund (ÖVP)

Norbert TEMPL, Referent, Arbeiterkammer Wien - Aussenwirtschaft

Werner TEUFELSBAUER, UnivProf
Werner THUM, Membre du Comité de Direction, Fédération Européenne des Retraités et des Personnes Agées (FERPA)
Verónica TOMEI, Relations interinstitutionnelles et avec les CES nationaux, Comité économique et social européen
Miroslav TONCHEV, Secretary General, Economic and Social Council of Bulgaria
János TÖRÖK, Technician and Programmer, Gewerkschaft der Privatangestellten (GPA)
János TÓTH, Member, European Economic and Social Committee
Franz TRAXLER, Professor, University of Vienna
Konstantin TRENCH, Vice-President, Economic and Social Council of Bulgaria
Herbert TUMPEL, President, Austrian Federal Chamber of Labour
Frans VAN WAARDEN, Professor, Utrecht University
Patrick VENTURINI, Secrétaire général, Comité économique et social européen
János VERTES, Member, European Economic and Social Committee
Ernst VESELSKY, Staatssekretär a.D.
Bruno VEVER, Membre, Comité économique et social européen
Barbara VILÁGHY
Heinz VOGLER, Präsident der Bundesarbeitskammer a. D.
Velimir VUKADIN, President, SASME
Thomas WALLNER, Member, CSR Experts Group of the Austrian Chamber of Commerce
Valentin WEDL, Experte, Arbeiterkammer Wien
Manfred WEDAM
Heinz WOHAK, Vorstand, Österreichischer Bäderverband
Erik WOLF, Geschäftsführer der Bundessparte Transport und Verkehr, Wirtschaftskammer Österreich
Maria WROBEL
Valentina ZARTOVA, Chair of Standing Commission, Economic and Social Council of Bulgaria
Thomas ZOTTER, Deputy Secretary General, Austrian ESC – Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen
Gottfried ZWERENZ, Sektionschef i.R., Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

PUBLIKATIONEN DES BEIRATS FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN

(* = vergriffen)

1*	Untersuchung über die Preis- und Einkommensentwicklung (1964) . . .	vergriffen
2*	Stabilisierungsprogramm (1964)	vergriffen
3	Vorschläge zur Neugestaltung der Budgetpolitik (1964)	€ 0,80
4*	Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 1. Teil (1964)	vergriffen
5	Vorausschätzung des österreichischen Arbeitskräftepotentials bis 1980 (1965)	C 0,80
6	Vorschau auf die österreichische Wirtschaft im Jahre 1966 (1965)	€ 0,80
7	Empfehlungen zur Budgetpolitik (1965)	€ 0,80
8*	Vorschläge zur Koordinierung und Stabilisierung in der Bauwirtschaft (1966)	vergriffen
9*	Die Erscheinungen des grauen Marktes und ihr Zusammenhang mit den Formen der Preisbildung (1966)	vergriffen
10	Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 2. und 3. Teil (1966)	€ 1,80
11*	Zweite Vorausschätzung des österreichischen Arbeitskräftepotentials bis 1980 (1968)	vergriffen
12	Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 4. Teil (1968)	€ 0,80
13*	Untersuchung des Preis- und Kostenauftriebes in Österreich (1968) . . .	vergriffen
14	Bericht über Teilzeitbeschäftigung (1968)	C 0,80
15*	Untersuchung über die Probleme der Arbeitszeitverkürzung (1969) . . .	vergriffen
16	Budgetvorschau 1970—1974 (1970)	€ 0,80
17	Vorschläge zur Industriepolitik (1970)	€ 1,40
18	Empfehlungen zur Verbesserung der Konjunkturdiagnose (1971)	€ 0,80
19*	Budgetvorschau 1971—1975 (1971)	vergriffen
20*	Untersuchung über die Abwanderung von Arbeitskräften aus Österreich nach Süddeutschland und in die Schweiz (1972)	vergriffen
21	Gutachten über den Preis- und Kostenauftrieb (1972)	€ 1,80
22*	Vorschläge zur regionalen Strukturpolitik (1972)	vergriffen
23*	Die Verträge mit den Europäischen Gemeinschaften (1972)	vergriffen
24	Klein- und Mittelbetriebe in Wachstumsprozeß (1973)	€ 1,80
25	Frauenbeschäftigung im Österreich (1974)	€ 2,60
26*	Budgetvorschau 1974—1978 (1974)	vergriffen
27	Probleme der Umweltpolitik in Österreich (1976)	€ 1,50
28*	Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte (1976)	vergriffen
29	Qualitative Aspekte der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung (1976)	€ 2,70
30	Budgetvorschau 1976—1980 (1977)	€ 2,70
31*	Empfehlungen zur Verbesserung der Statistiken zur Einkommensverteilung (1977)	vergriffen
32	Vorschläge zur Industriepolitik II (1978)	C 3,60
33	Budgetvorschau 1978—1982 (1978)	€ 2,70
34	Kurz- und mittelfristige Fragen der Zahlungsbilanzentwicklung (1978) .	€ 5,80
35	Die statistische Differenz in der österreichischen Zahlungsbilanz (1979)	€ 2,90
36	Längerfristige Arbeitsmarktentwicklung (1980)	€ 4,70
37	Budgetvorschau 1980—1984 (1980)	€ 2,90
38	Bericht zur Zahlungsbilanz (1980)	C 2,90
39	Mittelfristige Finanzplanung (1981)	€ 4,10
40	Wohnbau (1981)	€ 4,90

41	Längerfristige Aspekte der Energieversorgung (1982)	€ 5,80
42	Untersuchung ausgewählter Ausgabenbereiche des Bundeshaushalts (1982)	€ 4,80
43	Budgetvorschau 1982—1986 (1982)	€ 3,20
44	Methoden der Politikberatung im wirtschaftspolitischen Bereich (1984)	€ 4,80
45	Budgetvorschau 1984—1988 (1984)	€ 3,50
46	Regionale Strukturpolitik (1984)	€ 18,30
47*	Arbeitszeitentwicklung und Arbeitszeitpolitik (1984)	vergriffen
48	Schattenwirtschaft (1985)	€ 2,80
49	Landwirtschaftliche Produktionsalternativen am Beispiel Ethanol, Ölsaaten und Eiweißfutterpflanzen (1985)	€ 6,50
50	Finanzmärkte (1986)	€ 7,60
51	Umweltpolitik (1986)	€ 9,50
52	Öffnungszeiten (1986)	€ 4,70
53	Budgetvorschau 1986—1990 (1986)	€ 2,90
54	Flächenstilllegung als agrarpolitisches Instrument (1987)	€ 2,00
55	Wachstumsorientierte Strukturpolitik (1988)	€ 2,60
56	Empfehlungen aus Studien und Kurzgutachten 1984—1988 (1988) ...	€ 4,80
57	Entwicklungspolitik (1988)	€ 4,90
58*	Qualifikation 2000 (1989)	vergriffen
59	Internationalisierung (1989)	€ 1,80
60	Überlegungen zum statistischen System der 90er Jahre (1990)	€ 1,70
61*	Industriepolitik III (1991)	vergriffen
62*	Vorschläge zur Reform des Hochschulwesens und der Forschungspolitik (1991)	vergriffen
63	Strukturelle Budgetsalden des Bundes 1986—1990 (1991)	€ 1,70
64*	Soziale Sicherheit im Alter (1991)	vergriffen
65	Finanzverfassung und Finanzausgleich — Herausforderungen und Anpassungserfordernisse (1992)	€ 6,70
66	Abfallwirtschaft (1992)	€ 6,50
67	Ostöffnung (1992)	€ 7,70
68	30 Jahre Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1993)	€ 4,70
69*	Lohnnebenkosten (1994)	vergriffen
70	Wirtschaftsstandort Österreich (1994)	€ 5,00
71	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion — Neue Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik (1994)	€ 6,00
72	Beschäftigungspolitik (1997)	€ 5,80
73	Wirtschaftspolitische Handlungsspielräume (3sprachig) (1998)	€ 4,70
74	Verbesserte Spielregeln für den Bundeshaushalt (1998)	€ 8,50
75	Innovative Kooperationen für eine leistungsfähige Infrastruktur (1998) .	€ 5,30
76	Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Währungsunion (1999)	€ 3,70
77	Modernisierung des öffentlichen Sektors – Chancen und Grenzen von New Public Management	€ 7,90
78	Längerfristige Aspekte der österreichischen Technologiepolitik	€ 3,60
79	Digitale Wirtschaft	€ 9,70
80	Die makroökonomische Politik und die Lissabon-Strategie der EU	€ 4,00
81	Herausforderungen für eine partizipative Demokratie in einem erweiterten Europa	€ 11,40

Preise inkl. 10 % MwSt.

Ihre Bestellung nimmt das Abo-Service von Ueberreuter Print und Digimedia gerne entgegen:

Tel.: (02262) 789-110, Fax: (02262) 789-116, e-mail: aboservice@ueberreuter.com, <http://www.ueberreuter.com>