

B. UNGER

RICHARD B. FREEMAN

ARBEITSPLATZSCHAFUNG UND EINKOMMENSBIKDUNG IN EUROPA UND DEN USA:
AUF DEM WEG INS 21. JAHRHUNDERT

MIT EINEM VORWORT VON BUNDESKANZLER VIKTOR KLIMA UND KOMMENTAREN VON GUNTHER TICHY, KURT W. ROTHSCHILD,
ERICH W. STREISSLER, BERNHARD FELDERER, HELMUT KRAMER, EWALD NOWOTNY, MICHAEL WAGNER-PINTER, HERBERT WALTHER,
BRIGITTE UNGER, EWALD WALTERSKIRCHEN, FRIEDRICH SCHNEIDER

Zukunftsforum
im Bundeskanzleramt

INHALTSVERZEICHNIS

VIKTOR KLIMA /7

VORWORT

RICHARD B. FREEMAN /11

ARBEITSPLATZSCHAFUNG UND EINKOMMENSBI-
LDUNG IN EUROPA UND DEN USA:
AUF DEM WEG INS 21. JAHRHUNDERT

GUNTHER TICHY /47

ARBEITSMARKT UND EINKOMMENSVERTEILUNG: FÜR EIN EUROPÄISCHES MODELL

KURT W. ROTHSCHILD /61

"AMERIKA - DU HAST ES BESSER?"

ERICH W. STREISSLER /67

KOMMENTAR ZU RICHARD B. FREEMAN

BERNHARD FELDERER /75

ARBEITSMARKT - EFFIZIENZ UND EINKOMMENSVERTEILUNG

HELMUT KRAMER /81

DIE ABWERTUNG DES DOLLAR ALS URSACHE DER EUROPÄISCHEN ARBEITSLOSIGKEIT

EWALD NOWOTNY /93

WIRTSCHAFTSVERGLEICHE USA - EUROPA - ÖSTERREICH.
ÜBER EINIGE SINNVOLLE UND EINIGE WENIGER SINNVOLLE SCHLUSSFOLGERUNGEN

MICHAEL WAGNER-PINTER /105

ARBEITSMARKTORIENTIERTE GESELLSCHAFTSPOLITIK

HERBERT WALTHER /113

LOHNPOLITIK UND BESCHÄFTIGUNG

BRIGITTE UNGER /133

ÖSTERREICHS INSTITUTIONELLER STANDORTVORTEIL FÜR DAS 21. JAHRHUNDERT

EWALD WALTERSKIRCHEN /153

CHANCENREICHE STRATEGIEN ZUR VERRINGERUNG DER ARBEITSLOSIGKEIT

FRIEDRICH SCHNEIDER /161

(UN-)KONVENTIONELLE VORSCHLÄGE ZUR BEKÄMPFUNG DER ARBEITSLOSIGKEIT
IN ÖSTERREICH: KÖNIGSWEG ODER SACKASSE?

IMPRESSUM:

MEDIENINHABER UND VERLAGSORT:

Bundeskanzleramt, Bundespressediens

Ballhausplatz 1, 1014 Wien

ISBN 3-9011-9233-2

Wien 1997

HERAUSGEBER: Zukunftsforum im Bundeskanzleramt

ÜBERSETZUNG: Übersetzungsdienst des Bundeskanzleramtes

REDAKTION: Zukunftsforum im Bundeskanzleramt, Mag. Karl Duffek

GRAFISCHE GESTALTUNG: Grafenberg VerlagsgesmbH, Wilhelm Singer

HERSTELLER: Druckerei Gerin

Literaturhinweise

Freeman, R., *The Limits of Wage Flexibility to Curing Unemployment*. In: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 11, No. 1 (1995), S. 63-72.

Kösters, W., Belke, A., *Can Hysteresis Explain the Different Labor Market Performance in Western Europe and the U.S.? (Paper Prepared for the CEEA-Symposium "Policies to Fight Unemployment in Europe - Successes and Failures", Oct 26. - 28., 1995, at Schloß Hernstein, Lower Austria)*

Layard, N., Nickel, St., Jackman, R., *The Unemployment Crisis*. Oxford 1994.

Lindbeck, A., D.J. Snower, *Cooperation, Harassment and Involuntary Unemployment. An Insider-Outsider Approach*. *American Economic Review*, 78, pp. 167-188.

Nickel, S., *The Distribution of Wages and Unemployment Across Skill Groups*, (Paper Prepared for the CEEA-Symposium "Policies to Fight Unemployment in Europe - Successes and Failures", Oct 26 - 28, 1995, at Schloß Hernstein, Lower Austria).

Romer, P.M., *Growth based on Increasing Returns Due to Specialization*, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 77 (1987), S. 56-62.

Schneeberger, A., *Bildung und Wettbewerbsfähigkeit - Empirische Hinweise aus der international vergleichenden Forschung*. In: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 2/1993, S. 174-188.

Walther, H., *Chronologische Arbeitszeitflexibilisierung - ein Weg zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit?* In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 2/1995.

BRIGITTE UNGER

**ÖSTERREICHS INSTITUTIONELLER STANDORTVORTEIL
FÜR DAS 21. JAHRHUNDERT**

Univ. Prof. Dr. Herbert Walther, Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik,
Wirtschaftsuniversität Wien

Wirtschaftliche Aktivitäten sind in ein institutionelles Umfeld eingebettet, das sich historisch entwickelt hat und von Land zu Land verschieden ist. Die sogenannte "freie" Marktwirtschaft, als deren Prototyp die USA gilt, bedarf einer Vielzahl von rechtlichen und gesellschaftlichen Regelungen, um zu funktionieren. Die Marktwirtschaft ist daher ebenfalls eine Institution, die auf Regulierung aufbaut, und nicht bloß ein Angebots-Nachfrage-Schema, wie einige meinen. Das Recht muß verhindern, daß die Marktteilnehmer sich "Freiheiten" herausnehmen, die die Marktwirtschaft als ganze bedrohen. Es muß verhindern, daß die Hersteller von Produkten sich die "Freiheit" nehmen, ihre Kunden zu vergiften, daß die Bauherren sich die "Freiheit" nehmen, mit den Anzahlungen ihrer Kunden unterzutauchen oder Sand anstatt Beton als Baumaterial zu verwenden usw. Die Gesellschaft, die in einem marktwirtschaftlichen System lebt, muß sich der Kurzlebigkeit des Marktes, seinen schnellen Schwankungen, seinen Anforderungen an Flexibilität anpassen. Die gesellschaftlichen Normen betonen Transparenz, Überprüfbarkeit, rechtliche Einklagbarkeit, formelle Regelungen, an die sich jeder halten kann, da es ein beständiges soziales Netz, das einen auffängt, nicht gibt. Auch die Politik eines marktwirtschaftlichen Landes muß besonders transparent und überprüfbar sein. In keinem anderen Land gibt es so viele *checks and balances*, also Kontrollen, der politischen Akteure wie in den USA. Die amerikanische Bürokratie ist ebenfalls extrem regelfixiert, um nur ja nicht in den Verdacht des Lobbyings zu kommen (vgl. Van Waarden 1996). Viele amerikanischen Arbeitnehmer verhalten sich ebenfalls strikt nach Vorschrift und gelten daher als sehr korrekt im Umgang mit Routinearbeiten, aber als wenig kreativ im Improvisieren angesichts unvorhergesehener Ereignisse (vgl. Van Waarden 1996). Amerikanische Arbeiter können aufgrund geringer Ausbildung nur begrenzt firmenintern versetzt werden. (Die interne Arbeitsmarktflexibilität ist geringer als in vielen europäischen Ländern und in Japan, vgl. Rhodes 1996). Auf ihrem einmal festgelegten Arbeitsplatz verhalten sie sich nach Vorschrift (*going by the books*) und sind inflexibel.

Freeman (1996) zeigt anhand der USA, daß ein marktwirtschaftlich gesteuertes System viele Jobs schaffen kann, aber hohe soziale Kosten in Form von hoher Kriminalität und sozialer Ungleichheit erzeugt. Außerdem müssen in den USA immer mehr Leute immer mehr Stunden arbeiten, um dasselbe Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens zu produzieren wie in Europa immer weniger Leute in immer weniger Stunden. Ich möchte die Freeman'sche Liste von den Nachteilen des marktwirtschaftlichen Arrangements in den USA noch um die hohen Kosten für das Rechtssystem ergänzen. Die USA haben extrem hohe Transaktionskosten, um ihr *business* zu organisieren. Die Dienstleistungen der Rechtsanwälte und Justiz "produzieren" einen deutlich größeren Anteil am Volkseinkommen als in Europa. Die enorme formelle Regelgebundenheit, die nötig ist, um die US-Wirtschaft und die amerikanische Gesellschaft zusammenzuhalten, ist für das *business* extrem kostspielig. "Don't get

sick in America" ist nicht nur der Titel eines Buches, das davor warnt, arm und krank in den USA zu sein. Auch wer wohlhabender ist, bleibt nicht davor verschont - aus welchem Grund auch immer er zu einem Arzt geht -, die gesamte Palette ärztlicher Checks über sich ergehen lassen zu müssen. Denn der Arzt muß sich vor späteren Versäumnisklagen absichern. Und er wird eher einen Patienten auf der Straße verbluten lassen als das Risiko eingehen, die Gerichtsklagen der Angehörigen auf Fehlbehandlung auf sich zu nehmen (Die gesetzliche Pflicht zur Ersten Hilfe gibt es in den USA nicht). Klagen und Verklagtwerden ist in den USA genauso populär wie Lottospielen in Österreich. Es ist *das* Lotteriespiel der Vereinigten Staaten von Amerika. Eine Herstellerfirma von Mikrowellenherden muß damit rechnen, zu 100 Millionen Dollar Schadenersatz an eine Dame verurteilt zu werden, die versucht hat, ihre Katze im Mikrowellenherd zu trocknen, und McDonald muß damit rechnen, Schadenersatz dafür zu zahlen, daß sich eine Kundin mit zu heißem Kaffee übergossen und verbrannt hat. Die Ausgaben für Rechtsschutzversicherungen und Rechtsschutz sind Transaktionskosten in enormer Höhe, die aufgrund der Konvention der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zwar als "produktiv" gelten, Leute (Juristen und den gesamten Rechtsapparat) beschäftigen, zum Wachstum des "Dienstleistungssektors" beitragen, aber eigentlich bloß hohe Kosten für das *business* bedeuten. "Konfliktorisches Wachstum" ist wohl kaum wohlfahrtssteigernd, und es würde wohl kaum jemandem einfallen, das österreichische Bruttosozialprodukt zu erhöhen, indem jeder jeden zu verklagen beginnt. Der konfliktorische Stil im Umgang mit Regeln, der sowohl die amerikanische Gesellschaft als auch ihre Geschäftsbeziehungen prägt, ist kostspielig. Wie ich zeigen werde, ist gerade Österreich ein Land, dessen institutionelles Design niedrige Transaktionskosten und damit Standortvorteile bietet.

Dem US-Modell der "Marktwirtschaft" mit Beschäftigungssteigerung, hoher Kriminalitätsrate und großen Einkommensunterschieden stellt Freeman das Modell Europa des "Wohlfahrtsstaates", mit höherer Arbeitslosigkeit, sozialer Absicherung und gerechterer Einkommensverteilung gegenüber. Ich möchte Europa differenzierter betrachten, da die einzelnen Länder sich aufgrund ihrer Geschichte und Institutionen doch deutlich unterscheiden. Eine Klassifikation, die auf Streeck und Schmitter (1985) zurückgeht, ist jene der "ökonomischen Steuerungsinstitutionen" ("*economic governance institutions*"). Demnach können westliche Industrieländer in vier Gruppen unterteilt werden, die sich in ihren Steuerungsmechanismen der Wirtschaft deutlich unterscheiden: in MARKT, STAAT, KORPORATISTISCHE STEUERUNG und NETZWERKE bzw. CLANS.

Die "Marktwirtschaft" zeichnet sich dadurch aus, daß private Interessen in einem kompetitiven Stil durchgesetzt werden. Wettbewerb strukturiert, organisiert und legitimiert Handlungen. Profitmaximierung, die Existenz und Tauschmöglichkeit von klar definierten Eigentumsrechten und individualisierte gesellschaftliche Struk-

turen gehen damit einher. Typische Länder, deren Wirtschaft schwerpunktmäßig nach solchen Prinzipien organisiert ist, sind die angelsächsischen. Die USA und Großbritannien gelten als Paradebeispiele dafür.

Das andere Extrem sind "etatistische" Wirtschaften, in denen der Staat eine dominante Rolle für die Zuteilung von Ressourcen mittels Hierarchie und Bürokratie spielt. Frankreich, *la grande nation*, ist ein Prototyp für ein Land mit starkem staatlichen Einfluß.

Staat und Markt sind die beiden institutionellen Designs, mit denen sich die traditionelle Ökonomie beschäftigt. Wenn der Markt versagt, soll der Staat einspringen und öffentliche Güter bereitstellen oder negative Externalitäten wie Umweltschäden beseitigen. Wie Elinor Ostrom (1993) treffend feststellt, sind Ökonomen "Gefangene" ihrer selbstgewählten Metapher, dem "Gefangenendilemma", das nur nicht-kooperative Problemlösungen zuläßt: den Markt, der auf Wettbewerb und individuellem Rationalkalkül aufbaut, und den Staat mit legitimierter Herrschaftsgewalt. Markt und Staat sind aber nur die Schwarz-Weiß-Extrema einer breiten Palette von institutionellen Arrangements, die auch Grautöne wie kooperative Lösungsmuster zuläßt. Zwischen Markt und Staat befinden sich einerseits Netzwerke und Clans, die aufgrund familiärer Bindungen sich selbst organisieren, wie es etwa Forschungsoperationen von Firmen, gemeinsamer Zugang zu Finanzierungsquellen, Transfer von Know-How, Festlegung von Marktanteilen und Preisen belegen, oder langjährige Kundenbeziehungen, die auf Vertrauen, Tradition und Stabilität mehr Wert legen als auf kurzfristige Effizienzvorteile. Das Paradebeispiel für ein Land mit diesem ökonomischen Steuerungsmechanismus ist Japan. Neben informellen Netzwerken, wie sie Clans darstellen, gibt es auch noch verbändegesteuerte Anreizsysteme, wie sie für sozialpartnerschaftliche Länder typisch sind. Neokorporatistische Steuerung basiert auf der Wahrnehmung privater Interessen durch Verbände, die für ihre Mitglieder Kompromißlösungen aushandeln. Korporatistische Systeme basieren demnach auf Kompromiß statt auf Konkurrenz. Österreich gilt als Korporatismusland Nummer 1 und ist aufgrund seines spezifischen institutionellen Arrangements im Ausland wahrscheinlich bekannter als im Inland (s. Schmitter 1974, Katzenstein 1985). Norwegen und Schweden gehören ebenfalls zu dieser Länderkategorie. In abgeschwächterer Form auch Deutschland, die Niederlande und Belgien, Finnland und Dänemark. Portugal und Spanien sind schwieriger zu reihen, weil sie noch "zu junge" Demokratien sind, um klare Muster entwickelt zu haben, obgleich einige Elemente korporatistischer Steuerung zu erkennen sind (vgl. Rhodes 1996, der auch Irland dazuzählt). Kompromiß, sozialer Frieden und Verhinderung von Klassenkämpfen gelten als die Spezifika korporatistischer Steuerung.

ÜBERBLICK ÜBER VIER INSTITUTIONELLE RAHMENBEDINGUNGEN VON LÄNDERN

Kriterium	Netzwerk/ Clan	Marktwirt- schaftliche Steuerung	Staatliche Steuerung	Verbände- steuerung
Wichtigstes Koordinierungs- instrument	spontane Solidarität	dezentraler Wettbewerb	zentrale Hierarchie	inner- und zwischen- verbandliche Konzertierung
Wichtigster Akteur	Familie, Stamm	Firma	Bürokratie	Interessens- verbände
Wichtigste gesellschaftliche Ressource	Vertrauen, ererbter Status	kalkulierende Rationalität	legitimierte Kontrolle	institutionalisierte Vertretungs- befugnis
Wichtigste gesellschaftliche Trennlinie	Einheimischer versus Fremder	Käufer versus Verkäufer	Regierender versus Regierter	Mitglieder versus Verbandsspitze
Wichtigste Auszahlung	gegenseitige Anerkennung	materieller Besitz	Sicherheit nach außen, interne vorhersehbare Gleich- behandlung	sozialer Friede
LÄNDER mit Schwerpunktaus- prägung nach einem dieser Kriterien	JAPAN	USA, GB	FRANKREICH	ÖSTERREICH, NORWEGEN, SCHWEDEN

Quelle: Streeck und Schmitter 1985, S. 5 und 9, sowie eigene Ergänzungen

Freemans (1996) dichotomische Einteilung in Marktwirtschaft und Wohlfahrtsstaat läßt sich also durch folgendes Institutionen-Kontinuum ergänzen, das von dezentraler Steuerung (Markt) bis zu zentraler Steuerung (Staat) reicht. Netzwerke und Clans sind dabei weniger hierarchisch und zentral als Korporatismus. Die "wohlfahrtsstaatlichen" Länder sind in erster Linie die korporatistisch gesteuerten.

MARKT	NETZWERKE/ CLANS	KORPORATISMUS	STAAT
USA, AUL, CAN, UK,	...I.....JP.....CH.....	...D, B, NL, FI, DK,...A, N, SF

In sämtlichen Studien wird Österreichs überdurchschnittliche makroökonomische Performanz durch sein spezielles institutionelles Design der Sozialpartnerschaft hervorgehoben. Im internationalen Vergleich niedrigere Arbeitslosenraten, höhere Wachstumsraten, niedrigere Inflationsraten, eventuell gelegentliche Leistungsbilanzprobleme und im internationalen Vergleich mäßige Staatsverschuldung und Budgetdefizite. Wie Tabelle 1 über die Nettokreditaufnahme des Gesamtstaates, die, um Bewertungsänderungen bei der Auslandsschuld etc. korrigiert, in etwa dem Budgetnettodefizit entspricht, zeigt, liegt Österreichs Defizit über alle Perioden von 1971 bis 1997 unter dem Durchschnitt. Wie Tabelle 2 zeigt, hat Österreich überdurchschnittlich gute makroökonomische Eckdaten. Das "magische" Vieleck, das *trade-offs* bezüglich wirtschaftspolitischer Ziele betont, zeigt für Österreich, daß Kompromißlösungen viele gegenläufige Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik unter einen Hut bringen können. So gelang es in Österreich, die Inflationsraten und die Arbeitslosenraten im internationalen Vergleich niedrig zu halten. Und dies ohne das externe Gleichgewicht allzu zu gefährden, was sowohl der fixe nominelle Wechselkurs zu Deutschland als auch die relativ geringen Leistungsbilanzdefizite in Prozent des BIP belegen (s. Tabelle 2). Auch die Wachstumsraten korporatistischer Länder sind höher als jene von marktwirtschaftlichen (s. Unger/Van Waarden 1994). Österreich zeigt allerdings eine weniger gerechte Einkommensverteilung als der Durchschnitt der Länder. Der Gini-Koeffizient, der zwischen 0 (Gleichverteilung) und 100 (oberstes Dezil erhält das gesamte Einkommen einer Wirtschaft) liegen kann, ist in Österreich deutlich höher (= ungleicher) als in den anderen korporatistischen Ländern. Freemans Aussage, daß Europa = Wohlfahrtsstaat = gerechte Einkommensverteilung ist, ist daher zu differenzieren. Obgleich, wie Tabelle 2 zeigt, die USA mit einem Gini-Koeffizienten von 34 die ungleichste Einkommensverteilung aller betrachteten Länder aufweisen, so kommen Portugal, Spanien, Griechenland, Italien, Großbritannien, Irland, Österreich und die Schweiz doch nahe daran heran. Österreich ist (wenn man von der Schweiz mit einem sehr speziellen Korporatismus auf lokaler Ebene absieht) das einzige korporatistische Land mit ungleicher Einkommensverteilung. Das Nichtthematisieren von Verteilungsfragen war der Preis

des ausgehandelten Kompromisses (vgl. Guger 1987). Der Wohlfahrtsstaat führt demnach nicht automatisch zu einer gleicheren Einkommensverteilung! Die Absicherung der untersten Einkommensschichten erlaubt noch viel Spielraum für die restliche Einkommensverteilung. Und nicht alle europäischen Länder sind Wohlfahrtsstaaten, wie es das Beispiel Großbritannien wohl am deutlichsten belegt.

TABELLE 1:
NETTODEFIZIT DES GESAMTSTAATES IN PROZENT DES BRUTTOINLANDSPRODUKTS

	1971-1980	1981-1990	1991-1997	1971-1997
ÖSTERREICH	-0,9	-3,0	-3,8	-3,5
BELGIEN	-5,7	-8,9	-5,3	-6,6
SCHWEIZ	0	-0,1	-2,7	-1,7
DEUTSCHLAND	-2	-2,0	-3,3	-2,8
DÄNEMARK	0,9	-2,5	-2,4	-2,4
SPANIEN	-0,6	-4,5	-5,6	-5,2
FRANKREICH	-0,5	-2,2	-4,4	-3,6
GROSSBRITANNIEN	-3,2	-1,8	-5,4	-4,1
ITALIEN	-7,6	-11,2	-8,4	-9,4
JAPAN	-2,3	-0,7	-1,7	-1,3
NIEDERLANDE	-1,9	-5,8	-3,2	-4,2
NORWEGEN	0	4,9	1,2	2,5
SCHWEDEN	1,7	-0,8	-6,9	-4,7
USA	-1	-2,8	-2,8	-2,8
PORTUGAL	-3	-7,9	-5,2	-6,2
FINNLAND	4,5	3,3	-4,5	-1,6
IRLAND	-8,1	-8,2	-2,4	-4,6
GRIECHENLAND	-2,8	-12,1	-10,6	-11,1
Durchschnitt	-1,81	-3,70	-4,30	-4,08

Quellen: Mecera 1994 und EU-Commission 1995 und OECD, *Economic Outlook*, Juni 1996 *General Government Financial Balance: net lending in percent of GDP. 1997: Prognosewerte*

**TABELLE 2:
DIE WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN ZIELE DES MAGISCHEN VIELECKS**

	Inflation 1971-1997 (VPI)	Arbeitslo- senquote 1972-1997	Leistungs- bilanzsaldo % BIP 1974-1997	Einkom- mensver- teilung Gini-Koeff. 1980er*)
ÖSTERREICH	4,55	3,64	-0,90	31,6
BELGIEN	5,01	9,38	1,33	23,5
SCHWEIZ	4,03	1,33	3,83	32,3
DEUTSCHLAND	3,70	5,75		25
DÄNEMARK	6,29	8,20	-1,55	24
SPANIEN	10,34	15,25	-1,34	32,1
FRANKREICH	6,57	8,13	-0,07	29,6
GROSSBRITANNIEN	8,38	7,25	-0,81	30,4
ITALIEN	10,66	9,26	-0,27	31
JAPAN	3,67	2,34	1,71	24
NIEDERLANDE	4,11	7,04	2,86	26,8
NORWEGEN	5,90	3,20	-0,54	23,4
SCHWEDEN	7,27	3,91	-0,96	22
USA	5,05	6,68	-1,32	34,1
PORTUGAL	14,56	6,17	-2,84	32
FINNLAND	7,45	7,34	-1,70	20,7
IRLAND	8,26	12,01	-2,17	33
GRIECHENLAND	14,97	5,98	-3,53	32
LUXEMBURG	5,49	1,30	-0,41	23,8
Durchschnitt	7,17	6,54	-0,41	27,96

*) OECD, *Historical Statistics, div. Jg.*; Gini Koeffizienten der achtziger Jahre, vgl. OECD, *Income distribution in OECD Countries, Paris 1995, S. 46*. Fehlende Werte für Dänemark, Japan und Griechenland wurden wie folgt ergänzt: Dänemark und Japan wurden wie restliche nordische Länder angenommen, Griechenland wurde mit Portugal gleichgesetzt.

INSTITUTIONELLE SCHOCKS - DIE NEUEN HERAUSFORDERUNGEN IN DEN NEUNZIGER JAHREN

In den neunziger Jahren hat sich die Art der Schocks, mit denen sozialpartnerschaftliche Systeme konfrontiert sind, signifikant verändert. Während in den siebziger und achtziger Jahren vor allem Nachfrageschocks (z. B. Nachfrageschwankungen in der fordistischen Ära aufgrund von Fluktuationen in der Kaufkraft) und Angebotsschocks (z.B. Ölschocks) dominierten, sind es heute vor allem strukturelle, organisatorische und institutionelle Schocks, mit denen die Sozialpartner konfrontiert werden. Die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes, der Fall der Mauer in Berlin mit dem einhergehenden "Marktschock" in Osteuropa (s. Matzner 1996), die Reorganisation von Unternehmungen von nationalen zu internationalen Firmen und Konzernen, die Liberalisierung der Kapitalmärkte, die zu einem Anwachsen der Spekulation auf Finanzmärkten geführt hat, sind nur einige Beispiele. Die zunehmende Bedeutung solcher neuen Formen von Schocks stellt eine große Herausforderung für bestehende institutionelle Arrangements dar. Sozialpartnerschaftliche Arrangements sind traditionell auf die Dämpfung von Nachfrageschocks eingestellt und haben sich mit viel Mühe vom "Nachfragekorporatismus" hin zum "Angebotskorporatismus" (s. Traxler 1996, S. 25) geschleppt. In diesem Sinne haben sie bereits enorme Anpassungsleistungen erfüllt. Wie Prisching (1996, S. 212) treffend feststellt, ist die Legende vom "Politikdefizit der Interessenvertretungen" deswegen eine Legende, "weil ans Unvorstellbare grenzt", was die Sozialpartnerschaft in den letzten Jahrzehnten geleistet hat.

Sozialpartnerschaft ist auf zweierlei Weise mit institutionellen Schocks konfrontiert. Einerseits gefährden solche Schocks von außen (wie etwa die EU) und von innen (wie etwa das Infragestellen der Pflichtmitgliedschaft bei den Kammern) ihre Existenz, andererseits hat sie auch eine wichtige neue Funktion, im Bewältigen solcher Schocks mitzuhelfen (wie etwa die im internationalen Vergleich mustergültige Durchsetzung des Sparpakets zeigt). Institutionen sind robust, wie die jüngste Mitgliederbefragung über die Pflichtmitgliedschaft der Kammern gezeigt hat. Sie überleben ihre Mitglieder und ändern sich nur langsam. Institutionen sind aber, um ihr eigenes Überleben zu sichern, durchaus in der Lage, sich an neue Anforderungen anzupassen. Nur in Extremfällen, wie Krieg, werden Institutionen zerschlagen. Dann erfolgt ihr Ende meist schnell und drastisch. Die institutionellen Schocks der neunziger Jahre sollten aber doch Anlaß geben, sich über die Bestandsbedingungen des österreichischen institutionellen Arrangements der Sozialpartnerschaft Gedanken zu machen.

Dies vor allem deshalb, weil in der österreichischen Debatte sich explizit und implizit die Idee festgefahren hat, daß die neuen Aufgaben der Sozialpartnerschaft auf supranationaler Ebene oder als Sendbote Österreichs in Brüssel sein werden. In "bescheidenerer" Form wird von der Teilnahme am "Sozialen Dialog" eine Beein-

flussung des Rests der Welt in Richtung sozialpartnerschaftlicher Lösungsmuster erhofft (s. z.B. Chaloupek 1995, S. 27), in "omnipotenter" Form wird gar mit "Euro-korporatismus", also einem Umlegen des österreichischen Modells der Sozialpartnerschaft auf Europa geliebäugelt (s. Marterbauer o.J.).

1.) Sozialpartnerschaft ist ein Kompromiß zwischen drei Akteuren

Neokorporatistische Arrangements sind typischerweise das Ergebnis von Interessenskonflikten und Krisen, in denen keiner der Akteure seine eigene Vorstellung durchsetzen konnte. "Üblicherweise begannen sie als zweitbeste Kompromisse, die niemand wirklich wollte oder offen verteidigte. Daher ihre allgemeine Intransparenz, ihre ungleiche Verteilung und ihre prekäre Legitimität." (eigene Übersetzung von Schmitter 1985, S. 37) Neokorporatismus ist immer ein Kompromiß zwischen drei Akteuren: dem Staat, der eigentlich autoritär regulieren will, den Unternehmensvertretern, die eigentlich eine Allokation durch den Markt vorziehen, und den Arbeitnehmervertretern, die eigentlich eine Umverteilung des Vermögens wollen. Im Neokorporatismus gibt der Staat Herrschaftsgewalt teilweise an die Verbände ab, die Unternehmer sind stärker reguliert als am Markt, und die Arbeiter akzeptieren einen geringeren Anteil am Vermögen. Aber gesamtwirtschaftlich kann diese Kompromißlösung aufgrund geringerer Streiks und der Möglichkeit zu langfristiger, vorhersehbarer Planung (s. Traxler und Unger 1994) einer Marktlösung überlegen sein.

Ein Kompromiß zwischen den drei Akteuren ist nur dann möglich, wenn ein ausgeglichenes Kräfteverhältnis besteht. In Österreich ist dieser Kompromiß schwieriger geworden. Insbesondere ist die Achse Staat - Arbeitnehmerverbände derzeit geschwächt.

Der Kompromiß ist aber immer noch möglich, wie etwa das gemeinsame Schnüren des "Sparpakets" zur Budgetkonsolidierung zeigte. Dieses vor allem für die Arbeitnehmerseite mit starken finanziellen Einbußen verbundene Paket wäre ohne die Sozialpartner wohl kaum durchsetzbar gewesen. Die Sozialpartner nehmen ihre "Staatsentlastungsfunktion" also durchaus noch wahr.

In Brüssel würde dieser Kompromiß m.E. deshalb nicht möglich sein, weil, selbst wenn klar wäre, wer die Akteure sind, keiner der drei Akteure kompromißwillig oder kompromißfähig ist (s. Balancebedingungen).

2.) Sozialpartnerschaft ist ein wiederholtes Spiel von Verhandlungen

"Da Neokorporatismus keine der Präferenzen der Akteure erfüllt, aber Elemente von allen enthält, hängt er von expliziten und wiederholten interorganisatorischen Verhandlungen ab." (eigene Übersetzung von Schmitter 1985, S. 37)

Spieltheoretisch kann Sozialpartnerschaft als Ausweg aus dem Gefangenendilemma durch wiederholtes Spiel angesehen werden. Das suboptimale Ergebnis eines nicht-kooperativen Nichtnullsummenspiels kann entweder durch Kooperation oder

durch Wiederholung des Spiels verbessert werden. Ein typisches Gefangenendilemma sind Klassenkämpfe, wo entweder hohe Löhne und niedrige Profite und Wachstum oder niedrige Löhne und hohe Profite und Wachstum erzielt werden können. In einem einmaligen Spiel würde jeder Spieler das Maximum für sich heraus schlagen wollen. In einem wiederholten Spiel könnte ein höherer Output für beide von Vorteil sein.

Um die Verhandlungsbereitschaft aller Beteiligten zu erhalten, müssen die Verhandlungen öfter stattfinden. Gerade in Zeiten großer Unsicherheit ändern sich aber die Rahmenbedingungen der Verhandlungen drastisch. Spieltheoretisch gesprochen, ändern sich die Zustände der Welt, was eine Wiederholung desselben Spiels verunmöglicht. Die Unsicherheit, ob Verhandlungen in Zukunft wiederholt werden, ist in Brüssel weitaus größer als in Österreich, wo schon allein die personelle Kontinuität der Verhandlungspartner unsicherheitsvermindernd wirkt.

3.) Sozialpartnerschaft erhält den Status quo

"Neokorporatismus ist sowohl konservativ, indem er die bestehenden Besitz- und Machtverhältnisse widerspiegelt, als auch transformierend, indem er sie expliziten und wiederholten Verhandlungen aussetzt." (eigene Übersetzung von Schmitter 1985, S. 137)

Der konservative, den Status quo erhaltende Charakter neokorporatistischer Arrangements wurde oft sowohl von der Linken als auch von der Rechten angegriffen. Die Linke bekrittelt, daß Sozialpartnerschaft im Interesse des Kapitals ist, die Arbeitnehmer einlullt und zu wenig klassenkämpferisch ist. Die Rechte kritisiert vor allem, daß sie zu wenig flexibel auf Marktanforderungen reagiert und "strukturversteinern" wirkt.

In Österreich ließ sich bereits eine Schwächung der Arbeitnehmerseite feststellen, als es plötzlich nicht Einkommenssteigerungen bei hohen Wachstumsraten zu verteilen galt, sondern konstante Einkommen, als es nicht Zuwächse bei öffentlichen Zuwendungen, sondern Kürzungen zu verteilen galt, wie etwa beim Sparpaket.

Der Status quo in Brüssel bezüglich Durchschnittseinkommen und sozialer Absicherung liegt unter jenem Österreichs.

4.) Sozialpartnerschaft funktioniert nur, wenn eine gewisse Balance der Machtverhältnisse der drei Akteure besteht

Kompromisse zwischen den drei Akteuren sind nur möglich, wenn eine gewisse Balance der Machtverhältnisse besteht. "Arbeit und Kapital müssen sich gegenseitig in der Hand haben, jeder stark genug, um den anderen durch organisiertes kollektives Handeln davon abzuhalten, seine Interessen direkt durch soziale Kontrolle und/oder ökonomische Ausbeutung wahrzunehmen, und jeder zu schwach, um durch einseitige Manipulation staatlicher Behörden seine Interessen indirekt durch

den Staat wahrzunehmen." (eigene Übersetzung von Schmitter 1985, S. 36)

4.1.) Der Staat darf weder zu stark noch zu schwach sein

Wenn der Staat sehr stark und autonom ist, benötigt er die "Staatsentlastungsfunktion" der Verbände, wie z.B. ihre Informations- und Implementierungskapazitäten, nicht. Statt eines sozialpartnerschaftlichen Systems würde sich dann ein "etatistisches" herausbilden, wie wir es z.B. in Frankreich sehen. Wenn der Staat hingegen zu wenig autonom aufgrund der Hegemonie kapitalistischer Interessen ist, würden statt sozialpartnerschaftlicher Arrangements Marktkräfte und Unternehmerinteressen vorherrschen. Die USA und Großbritannien sind typische Beispiele dafür. Weder in etatistischen noch in marktwirtschaftlichen Ländern sind die Machtverhältnisse zwischen organisierten Klasseninteressen und dem Staatsapparat ausgewogen genug, um Neokorporatismus zu ermöglichen.

Der österreichische Staat erfüllt historisch diese Bedingung. Als kleines, neutrales Land ist Österreich für die Auslagerung von Staatstätigkeit auf Verbände prädestiniert. Nicht umsonst ist es Nummer 1 des Neokorporatismus.

Brüssel hingegen erfüllt diese Bedingung nicht. Dem Europaparlament, auch wenn es aufgewertet werden sollte, fehlen die "europäischen" Bürger. Das EU-Budget ist viel zu niedrig, um "Staatstätigkeiten" wahrzunehmen. Wie Schmitter (1992) feststellte, wird Europa ein politisches Konstrukt werden, das es historisch noch nie gegeben hat. Jedenfalls ein Gebilde ohne starken zentralen "Kopf". Es ist also kein Staat da, der die Verbände zur "Staatsentlastungsfunktion" aufrufen könnte.

4.2.) Die Arbeitnehmerseite muß stark und gut organisiert sein

Um von den Unternehmerverbänden und dem Staat als Verhandlungspartner akzeptiert zu werden, muß die Arbeitnehmerseite auf geeignete Art organisiert sein. Dies impliziert, daß die Arbeitnehmerseite über ein Vertretungsmonopol, einen hohen Organisationsgrad und Zentralisationsgrad, effektive Sanktionsmöglichkeiten zur Disziplinierung der Mitglieder und eine gewisse Autonomie gegenüber den Mitgliedern verfügt.

Die österreichischen Gewerkschaften mußten innerhalb der letzten Jahrzehnte einen deutlich gesunkenen Organisationsgrad hinnehmen. Während 1970 noch rund 63% der Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert waren, waren es 1995 nur noch 51,6%. Der um Pensionsabgänger bereinigte Organisationsgrad liegt noch darunter. (s. Tabelle 3).

TABELLE 3: GEWERKSCHAFTLICHER ORGANISATIONSGRAD

	1970	1980	1990	1995
bereinigt*)	62.2%	56.2%	46.2%	
unbereinigt	63.6%	59.6%	56.2%	51.6%

Quelle: Traxler 1994. *) Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an den Arbeitnehmern, bereinigt um Pensionsabgänger etc. unbereinigt: ÖGB-Mitgliederstatistik, Wirtschafts- und Sozialstatistisches Handbuch, div. Jg. und eigene Berechnungen.

Trotz im internationalen Vergleich überdurchschnittlichem Mitgliederverlust weisen die Gewerkschaften in Österreich einen hohen Organisationsgrad und Zentralisationsgrad auf. Auf Europaebene ist eine starke Organisation der heterogenen Arbeitnehmervertretungen wesentlich weniger wahrscheinlich (s. Keller 1995).

4.3.) Die Arbeitgeberseite muß schwach und verhandlungsbereit sein

Die Interessen der Arbeitgeberseite sind weitaus heterogener als jene der Arbeitnehmerseite, die vorwiegend an hohen Löhnen und Beschäftigung interessiert ist. Obgleich jedes Unternehmen Profite maximieren möchte, so hat eine große Baufirma doch andere Möglichkeiten, dieses Ziel zu realisieren, als ein kleiner Schuhmacher. Firmen unterscheiden sich in ihrer Größe, Produktpalette, Absatzmärkten, Kapitalintensität, internen Organisation und Entscheidungsfindung. Ihre Interessen können sogar diametral entgegengesetzt sein (van Waarden 1992b, S. 526). So etwa wird eine Baufirma für niedrige Importzölle auf Stahl, der ein Kostenfaktor für sie ist, sein, eine Stahlfirma hingegen für hohe Zölle und Preise auf importierten Stahl, der ein Konkurrenzprodukt für sie ist.

Es ist daher wesentlich schwieriger, die heterogene Unternehmerseite zu organisieren und verhandlungsbereit vorzufinden, als die Arbeitnehmerseite. In Österreich war das historisch bedingte Fehlen von Großkapital und damit die schwache Kapitalseite ein wesentlicher Grund für die Organisation der Klein- und Mittelbetriebe in Verbände und für die Verhandlungsbereitschaft mit der Arbeitnehmerseite (s. Traxler 1987).

In Europa ist die Arbeitgeberseite aufgrund des bestehenden Großkapitals wesentlich stärker als in Österreich. Großkonzerne werden sich ihre Arbeitsbeziehungen selbst regeln. Den Gewerkschaften fehlt auf Europaebene die Arbeitgeberseite zum Verhandeln (s. Schmitter 1992)! Aus diesem Grund ist die Idee eines "Eurokorporatismus" naiv.

5.) Sozialpartnerschaft ist unter den folgenden Bedingungen am wahrscheinlichsten vorzufinden:

Auf Makroebene ist Makrokorporatismus dort zu finden, wo Klassenhegemonie keine realistische Option mehr ist (z.B. in Ländern, wo sozialdemokratische Parteien stark sind), wo keine starke Spaltung innerhalb der Klassen gegeben ist (z.B. wo Interessenverbände nicht durch religiöse, ethnische oder ideologische Gegensätze gespalten sind), wo der Staat nicht sehr stark ist, d.h. in kleinen, neutralen Ländern oder in großen, die besiegt wurden, und in Ländern, die einem großen Druck von außen ausgesetzt sind, z.B. einem hohen Grad der Offenheit der Wirtschaft.

Auf Branchenebene findet man "Meso-Korporatismus" am wahrscheinlichsten in Branchen, wo eine große Anzahl von potentiellen Mitgliedern örtlich verstreut sind und sich so nicht freiwillig organisieren können. In fast allen Ländern ist daher die Landwirtschaft stark verbändegesteuert (vgl. Schmitter 1985, S. 45f).

Während Österreich sämtliche Bedingungen eines Makrokorporatismus erfüllt, ist in der EU keines dieser Kriterien erfüllt. Die EU hat innerhalb der Arbeitnehmer und Arbeitgeber religiöse Unterschiede (etwa starke Spaltung zwischen Protestanten und Katholiken wie in Irland), ein starkes Nord-Süd-Gefälle, ist kein kleines neutrales Land und eine geschlossener Wirtschaft als Österreich. Die gemeinsame "Bedrohung von außen" - das "Im-selben-Boot-Sitzen" von Kapital und Arbeit -, die Katzenstein (1985) als so wesentlich für korporatistische Länder sah, fehlt zum Entwickeln des "Wir"-Gefühls in Europa.

EINIGE JÜNGSTE BEISPIELE VOM VERSCHIEBEN DER KRÄFTEVERHÄLTNISSE

Das Hauptproblem der österreichischen Sozialpartnerschaft liegt derzeit in der Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen Kapital und Arbeit. Während das Kapital von der "Internationalisierung" und der politischen konservativen Wende gekräftigt wurde, wurde die Arbeitnehmerseite durch Internationalisierung und Mitgliederschwund geschwächt. Ein sozialpartnerschaftlich ausgewogenes Paket kann aber nur verhandelt werden, wenn Verhandlungspartner mit gleich starkem Drohpotential einander gegenüber sitzen.

1.) Das Kapital wird "stärker"

Durch die Liberalisierung der Kapitalmärkte und durch politische Veränderungen ist das Kapital "zu stark" und die Arbeit "zu schwach" geworden. Die österreichischen Unternehmer liebäugeln plötzlich mit dem internationalen Kapital. Die Angst vor Radikalisierung der Arbeiter ist seit dem Fall der Berliner Mauer und der Ostöffnung geringer geworden. So werden auch die Forderungen der Unternehmerseite wieder massiver. Zum Beispiel forderte die Unternehmerseite kürzlich bei steigender Arbeitslosenrate eine Verlängerung (!) der (Wochen-)Arbeitszeit auf 48 Stunden.

Die Friseure weigern sich, Kollektivvertragsabschlüsse zu tätigen. Auch die Probleme bei den KV-Abschlüssen im Metallgewerbe zeigen dies.

Auffallend ist auch, daß die Unternehmer trotz gestiegener Einkommen weniger Steuern zahlen. Wie Otto Farny (1996) treffend aufzeigt, ist Österreich ohnehin ein Paradies der günstigen Steuersätze. Mit der Steuerreform 1988 wurden amerikanische Grundsätze der Steuersatzsenkung bei Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (durch Abschaffen von Steuerbegünstigungen) auch in Österreich angestrebt. Der Körperschaftsteuersatz wurde von 55% auf 30% gesenkt (später wieder auf 34% angehoben). Damit ist die Besteuerung von Gesellschaften in Österreich niedriger als in den USA (New York 39,9%), den Niederlanden (35%) oder Belgien (39%). Mit der Steuerreform 1993 wurden Gewerbesteuer, Vermögensteuer, Erbschaftsteueräquivalent und Sonderabgabe der Banken gänzlich abgeschafft (Farny 1996, S. 61 und S. 72). Österreich fällt damit bezüglich der Vermögensbesteuerung hinter das Niveau der Türkei auf den letzten Platz der OECD (s. Farny 1996, S. 74). Die ohnehin geringe Steuerbelastung wird durch Steuerhinterziehung und Steuerschulden noch ergänzt. Die Steuerhinterziehung von Umsatzsteuer und veranlagter Einkommensteuer schätzt Farny auf rund 40 Milliarden Schilling. Die noch offenen Steuerschulden betragen im September 1995 rund 54 Milliarden Schilling, wovon 24 Milliarden noch vollstreckbar sind, der Rest uneinbringlich (Farny 1996, S. 80f).

Während zwischen 1988 und 1996 die unverteilten Gewinne der Kapitalgesellschaften um 95% gestiegen sind, sind die Unternehmensteuern vom Ertrag und vom Vermögen nur um 38% gestiegen. Im Vergleich dazu steigt das Lohnsteueraufkommen in diesem Zeitraum um fast 50 Prozent, trotz mehrerer Steuersenkungen (Farny 1996, S. 82). Es ist also offensichtlich, daß die Kapitaleseite sich immer flexibler etwaigen Belastungen entzieht, die Politik immer zuvorkommender die Kapitaleseite behandelt und dies auf Kosten der Arbeitnehmerseite geht. Die Steuergestaltung der Unternehmungen ist in den neunziger Jahren flexibler denn je geworden. Das Kapital erfüllt seine Steuerpflichten nicht mehr.

2.) Die Arbeitnehmerseite wird "schwächer"

Die Arbeitnehmerseite wurde nicht nur durch die stärker werdende Kapitaleseite und durch die deutlich gesunkene Mitgliederzahl schwächer. Auch institutionelle Veränderungen erfolgten zu Lasten der Arbeitnehmerseite. Österreichs Gewerkschaften waren seinerzeit die einzigen der Welt, die nicht nur den Nominallohn, sondern auch den Reallohn verhandeln konnten. Im Lohnunterausschuß wurden die Löhne gesteuert, im Preisunterausschuß wurden die Preise festgelegt. Preissteigerungen einer Vielzahl von Produkten mußten von den Unternehmern beim Preisunterausschuß beantragt werden. Wie Nowotny et al. (1978) feststellten, erfolgte bereits Ende der siebziger Jahre eine deutliche Schwächung der Preisregelungskompetenz durch die Zunahme importierter Güter, für die keine Antragspflicht bestand. Die Studie fand,

daß die Marktpreise deutlich unter den bewilligten Preisen lagen, was auf Umgehungen durch Rabatte schließen läßt. Rosner (1983) meinte gar, daß der Preis-Unterausschuß überhaupt nie Preissteuerungsfunktion besessen hat. Trotzdem war der Preis-Unterausschuß ein Kernstück der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft in Österreich. Er wurde Anfang der neunziger Jahre abgeschafft und in einen "Preis- und Wettbewerbsausschuß" umfunktionierte, der keine Preisangebote mehr behandelt. Es werden nur mehr Branchengespräche über Umsatzentwicklung, künftige Prosperität, Importanteile, Preisentwicklung etc. der Branche geführt. Der Wettbewerbsausschuß tagt etwa einmal pro Monat, während der Preis-Unterausschuß wöchentlich tagte. Manche Funktionen des früheren Preis-Unterausschusses übernimmt nun eine unabhängige Schiedskommission, die im Wirtschaftsministerium angesiedelt ist. So etwa wurden früher "Gleitklauseln", wonach Firmen mit öffentlichen Auftraggebern bei Lohnhöhungen die Preise erhöhen konnten, vom Preis-Unterausschuß genehmigt und bei Nichteinigung an die Paritätische Kommission weitergeleitet. Solche Aufgaben übernimmt nun die unabhängige Schiedskommission, in der Ministerien ein stärkeres Gewicht haben als in der Paritätischen Kommission.

Die Tatsache, daß ohne Preisangebote die Gewerkschaften die Reallöhne nicht mehr festlegen können, bedeutet einen wesentlichen Einschnitt in ihren Handlungsspielraum. Die hohe Reallohnflexibilität in Österreich war durch Steuerung der Nominallöhne und Preise wesentlich steuerbarer, als wenn nur noch ein Instrument - die Löhne - zur Verfügung steht. Die österreichischen Gewerkschaften haben sich bei ihren Lohnverhandlungen nicht nur an Durchschnittsproduktivität und Inflationsrate orientiert, sie haben sie auch aktiv mitgestaltet. Sowohl von der Kostendruckseite, durch mäßige Lohnforderungen, als auch von der Nachfragesogseite, durch mäßige Preissteigerungsgenehmigungen, als auch von der monetären Seite, durch Mitsprache in den Gremien der Notenbank.

Hier ist festzuhalten, daß die geplante Wirtschafts- und Währungsunion einen deutlichen weiteren Schritt in Richtung Schwächung der Gewerkschaften bedeutet. Die Aufgabe des fixen Wechselkurssystems und der Übergang zu einer Einheitswährung bedeuten, daß der Wechselkurs als potentielles Instrument für Krisenabwehr nicht mehr zur Verfügung steht. Selbst wenn in Österreich kein Sozialpartner Abwertung wünscht, so ist doch der Wechselkurs als potentielles Drohpotential und als Notnagel für Krisen weiter vorhanden. In einer Wirtschafts- und Währungsunion entfällt die Wechselkurspolitik. Die von Maastricht geforderte Budgetkonsolidierung legt ein zweites derzeit bestehendes Instrument für Krisenabwehr lahm: die Fiskalpolitik. Damit bleibt nur noch ein drittes Instrument zur Abfilterung von Schocks übrig: die Lohnpolitik. Die gesamte Last der Anpassung wird in einer Währungsunion auf die Lohnpolitik ausgelagert. Eine Währungsunion stellt daher einen signifikanten institutionellen Schock dar und sollte von den Sozialpartnern als solcher erkannt und nicht verharmlost werden (s. Unger 1995). Die Währungsuni-

on rückt die Lohnpolitik stärker ins Zentrum denn je. Aber auch die Lohnpolitik wird sich dramatisch ändern. Denn, wie Schubert und Wehinger (1996) feststellen, wird sich dadurch der gesamte Lohnverhandlungsprozeß verändern. Derzeit orientieren sich die Gewerkschaften an der österreichischen Inflationsrate. Aber an welcher wirtschaftspolitischen Zielgröße sollen sie sich in einer Währungsunion orientieren? An der EU-Durchschnittsinflationsrate, die deutlich höher als die österreichische sein wird? Die daraus folgenden Lohnabschlüsse könnten für das nun zur Region gewordene Österreich Wettbewerbsnachteile bringen und die Arbeitslosigkeit weiter ansteigen lassen. Oder sollen sie sich am EU-Geldmengenziel orientieren, statt ein Inflationsziel zu verfolgen? Oder sollen sie sich weiterhin an der österreichischen Inflationsrate orientieren, obgleich diese nicht mehr national steuerbar ist, sondern zu einer Art regionalen Inflation geworden ist?

Ein weiteres "Schwächungselement" der Arbeitnehmerseite ist die Zunahme illegal Beschäftigter. Prekäre und illegale Beschäftigungsverhältnisse umgehen kollektivvertragliche Vereinbarungen und erhöhen die Gefahr von Lohn-Dumping.

ÖSTERREICH'S INSTITUTIONELLEN STANDORTVORTEIL WAHREN

Wie aus den obigen Ausführungen hervorgeht, ist Österreich aufgrund seiner guten makroökonomischen Eckdaten und seiner geringen Streiks ein Land, das bei der Wahl von Standorten von Betrieben in erster Linie durch "Stabilität" besticht. Im *trade-off* von Stabilität und Langfristorientierung gegenüber marktwirtschaftlicher Effizienz und Kurzfristorientierung ist Österreichs institutionelles Arrangement für ersteres geschaffen. Transaktionskosten, wie geringe Planbarkeit, Unsicherheit darüber, ob der Geschäftspartner morgen überhaupt noch existiert, Rechtskosten für Klagen und Verklagtwerden sind in Österreich deutlich geringer als in den USA und auch als in europäischen Ländern wie Großbritannien. Österreich hat ein institutionelles Asset, das im internationalen Vergleich nationale Standortvorteile für Betriebe darstellt.

Aufgrund ihrer institutionellen Besonderheiten liegt die Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft nicht in Brüssel, sondern in Österreich. Sozialpartnerschaft ist ein nationales Arrangement für kleine Länder mit wenig sozialem Konfliktstoff. Nationale Handlungsspielräume sollten in Zukunft daher wieder stärker genutzt werden. Auf supranationaler Ebene ist das Ungleichgewicht der Kräfte für sozialpartnerschaftliche Arrangements zu groß. Als "Sendboten des Wohlfahrtsstaates" haben sie zwar sicherlich eine wichtige moralische Funktion in Brüssel, aber ihre politische Funktion ist beschränkt.

Kompromißlösungen haben sich in den letzten 25 Jahren makroökonomisch besser bewährt als konfliktorische wirtschaftliche Beziehungen. Die Existenz von Institutionen, die auf Stabilität und Konsens orientiert sind, ist Österreichs wichtigstes Asset für die Zukunft. "Der institutionelle Dinosaurier", wie Crepaz (1995) Öster-

reichs Sozialpartnerschaft nennt, hat durch seine Langsamkeit auch Vorteile und ist eher in einer "Midlife Crisis" als vom Aussterben bedroht. Denn die institutionellen Schocks der neunziger Jahre geben der Sozialpartnerschaft eine neue wichtige Funktion. Das höhere Tempo, mit dem Fluktuationen, unvorhergesehene Ereignisse und externe Schocks auf die österreichische Wirtschaft einwirken, wird durch die Sozialpartnerschaft gedämpft und gebremst. Gerade was man/frau ihr in den siebziger Jahren vorwarf, nämlich strukturversteinern und bremsend zu sein, kann für das 21. Jahrhundert der bedeutendste Standortvorteil sein: nämlich Planungsmöglichkeiten, Vorhersehbarkeit und sozialen Frieden zu garantieren.

Die Politik hat einerseits die Möglichkeit, in einen internationalen Steuerwettbewerb und Lohndumpingprozeß miteinzuschwingen, oder andererseits, die nationalen Spezifika Österreichs zu bewahren und abzusichern. Die Daten der Vergangenheit belegen, daß Österreich mit der zweiten Lösung besser gefahren ist als jene Länder, die sich dem angelsächsischen marktwirtschaftlichen Modell verschrieben haben. In der Zukunft wird das österreichische Modell noch klarer herauszuarbeiten sein, aber man sollte auf seine institutionellen Vorteile nicht verzichten. Es mag zwar sein, daß einige Unternehmer "flexiblere" Lösungen wollen, "geringere" Löhne und "keine" Steuern, aber für alle Unternehmen zusammen kann das Wettbewerbsergebnis weniger wünschenswert sein als eine Kompromißlösung.

Aufgabe der Politik ist es, korrigierend einzugreifen, wenn das Kräfteverhältnis zwischen Kapital und Arbeit ins Ungleichgewicht gerät und Verhandlungsbereitschaft und Kompromiß gefährdet sind. Denn Politik hat die Möglichkeit, die eine oder die andere Seite zu unterstützen und politische Meinungen zu steuern und zu gestalten. Die hohe Prozentzahl von Pro-Stimmen bei der EU-Abstimmung, die im europäischen Vergleich reibungsloseste Durchsetzung der Budgeteinsparungen zur Erfüllung der Maastricht-Kriterien belegen das hohe Politikpotential deutlich. Österreichs politischer Handlungsspielraum ist aufgrund seines speziellen institutionellen Designs wesentlich größer als das auf *Check and Balance* aufbauende politische System der USA. Es gilt ihn wieder verstärkt für die ArbeitnehmerInnen zu nutzen.

Sten Nadolny beschreibt in der "Entdeckung der Langsamkeit" den Kapitän, der als Kind so langsam ist, daß er die Schnur noch festhält, obgleich niemand mehr Schnurspringen will. Als Kapitän macht er sich diese Eigenschaft zunutze und bewahrt alle, die das Schiff voreilig verlassen wollen, davor, im Treibeis umzukommen. Der österreichischen Sozialpartnerschaft könnte eine ähnliche Rolle zukommen.

Literaturhinweise

- Chaloupek, G., *Entwicklung und Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* No. 59, Dezember 1995.
- Crepaz, M., *An Institutional Dinosaur: Austrian Corporatism in the Post-Industrial Age*. In: *West European Politics*, Vol. 18, No. 4, Okt. 1995, S. 64-88.
- Farny, O., *Analyse des Gewinnsteueraufkommens 1988-96*. In: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 22. Jg. (1996), Heft 1, S. 61-85.
- Freeman, R., *Job Creation and Income Determination in Europe and the US: Preparing for the 21st Century*, Vortrag i.R. des Zukunftforums, Wien 1996.
- Guger, A., *Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, Wifo-Gutachten*, Wien 1987.
- Katzenstein, P., *Small States in World Markets*, Ithaca 1985.
- Marterbauer, M., *Vollbeschäftigung ist machbar. Bedingungen und Maßnahmen einer beschäftigungspolitisch orientierten Wirtschaftspolitik in Österreich und Europa*. In: *GPA (Gewerkschaft der Privatangestellten), Der Countdown läuft*, o. O., o. J., S. 45-66.
- Matzner, E., 1989. *Was bisher geschah und wie es weitergehen könnte*. Vortrag vor dem 29. Kongreß der Association des Germanistes de l'Enseignement Supérieur, Dijon, Mai 1996.
- Nowotny, E., A. Guger, H. Suppanz, H. Walther, *Studie zur Wettbewerbsintensität in der österreichischen Wirtschaft*, Wien 1978.
- Ostrom, E., *Governing the Commons*. 1993.
- Prisching M., *Die Sozialpartnerschaft, Modell der Vergangenheit oder Modell für Europa? Eine kritische Analyse mit Vorschlägen für zukünftige Reformen*, Wien 1996.
- Rhodes, M., *Globalization, Industrial Relations and Welfare States: Charting Europe's "possible" Future*, Paper presented at the Conference on Globalization and the Welfare State, Utrecht, Nov. 1996.
- Rosner, P., *Die wenig beachtete Umverteilung in Österreich*. In: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2/1983, S. 237-249.
- Schmitter, Ph., *Still the Century of Corporatism?* In: *Review of Politics* 36 (1974), S. 85-131.
- Schmitter, Ph., *Neo-corporatism and the State*. In: *W. Grant (Hrsg.)*, 1985, S. 32-62.
- Schmitter, Ph., *The Emerging Euro-Polity and its Impact upon Euro-Capitalism*, Stanford University, November 1992.
- Schubert, H., G. Wehinger, *The Costs of Monetary Union: Evidence for Austria*, Paper prepared for the 8th International Conference on Socio-Economics (SASE), Genf, Juli 1996.
- Streeck, W., Ph. Schmitter (Hrsg.), *Private Interest Government: Beyond Market and State*. London 1985.
- Streeck, W., *Einleitung des Herausgebers. Staat und Verbände. Neue Fragen. Neue Antworten*. In: *W. Streeck (Hrsg.)*, *Staat und Verbände*, Opladen 1994, S. 7-34.
- Traxler, F., *Klassenstruktur, Korporatismus und Krise*. In: *Politische Vierteljahresschrift* 28 (1987), S. 59-79.

Traxler, F., *Collective Bargaining, Levels and Coverage*, OECD Employment Outlook, Paris 1994, S. 167-194.

Traxler, F., *Sozialpartnerschaft am Scheideweg. Zwischen korporatistischer Kontinuität und neoliberalen Umbruch*. In: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 22. Jg. (1996), Heft 1, S. 13-35.

Traxler F., B. Unger, *Governance, Economic Restructuring and International Competitiveness*. In: *Journal of Economic Issues*, vol. XXVIII, no. 1, March 1994.

Unger, B., *European integration and fiscal policy options*. In: B. Unger, F. van Waarden, *Convergence or Diversity? Internationalization and Economic Policy Response*, Aldershot 1995, S. 57-80.

Unger, B., F. van Waarden (Hrsg.), *Institutional Convergence?*, Oxford University Press, im Erscheinen.

van Waarden, F., *Corporatism or Neo-corporatism: Co-determination or In: György Szell (Hrsg.), Concise Encyclopedia of Participation and Co-Management*, Berlin 1992.

van Waarden, F., *Emergence and Development of Business Interest Associations. An Example from the Netherlands*. In: *Organization Studies*, 13/4, Berlin, New York 1992b, S. 521-562.

EWALD WALTERSKIRCHEN

CHANCENREICHE STRATEGIEN ZUR VERRINGERUNG DER ARBEITSLOSIGKEIT

Univ. Ass. Dr. Brigitte Unger, Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik,
Wirtschaftsuniversität Wien