

Felix Butschek*)

Sozialpartnerschaft aus Sicht der Neuen Institutionenökonomie

Die Bedeutung der Sozialpartnerschaft wird in Österreich neuerdings diskutiert – vorwiegend unter politischen oder rechtlichen Aspekten. Angesichts der in hohem Maße auf die Wirtschaft und Sozialpolitik gerichteten Tätigkeit dieser Organisationen scheint es in diesem Zusammenhang sinnvoll, ihre Bedeutung für die Wirtschaftsentwicklung des Landes zu analysieren.

Ein Rückblick auf Österreichs Wirtschaftsentwicklung in den fünfzig Jahren der Zweiten Republik zeigt, daß sie zu den erfolgreichsten Aspekten dieser historischen Phase zählt. Das Territorium der Republik hatte durch den Ersten Weltkrieg, durch den Zerfall der Monarchie sowie die Weltwirtschaftskrise schwere wirtschaftliche Rückschläge erlitten und zählte nach den Zerstörungen des Zweiten Weltkriegs zu den europäischen Industriestaaten mit dem niedrigsten Einkommen. So erreichte selbst nach dem zügigen Wiederaufbau der österreichischen Wirtschaft das Brutto-Inlandsprodukt je Einwohner 1950 weniger als 20% jenes der USA; 1993 hatte Österreich in nomineller Rechnung fast gleichgezogen, zu Kaufkraftparitäten etwa 80% des Einkommens der USA erreicht. (Die nominelle Rechnung eignet sich für einen langfristigen Vergleich, weil die Wechselkursrelationen auch einen Hinweis auf die Stärke einer Volkswirtschaft geben.) Aber dieser imponierende Aufholprozeß geht nicht nur darauf zurück, daß sämtliche europäischen Industriestaaten den Abstand zu den USA bedeutend verringerten – Österreichs Wirtschaft wuchs auch rascher als der europäische Durchschnitt. Heute entspricht sein Einkommen jenem der hochentwickelten west- und nordeuropäischen Industriestaaten, die zu den reichsten Ländern der Welt zählen.

Obwohl in jüngerer Zeit die theoretische und empirische Diskussion über das Wirtschaftswachstum wieder an Bedeutung gewonnen hat, ist man weit davon entfernt, eine umfassende Analyse seiner Ursachen liefern zu können (siehe *Fagerberg*, 1994). In der empirischen Wachstumsforschung, welche der Realität viel näherkommt) als die theoretische, werden zahlreiche Faktoren genannt; im Vordergrund steht jedoch der „Aufholeffekt“. Während die neoklassische Wachstumstheorie (die im wesentlichen auf *Solow*, 1956, zurückgeht) annimmt, daß grundsätzlich allen Ländern der freie Zugang zur zeitgenössischen Tech-

nik offensteht, ist damit gemeint, daß die Staaten ein sehr unterschiedliches technisches Niveau erreichen, weil dieses von mehreren Determinanten bestimmt wird. Aber es sei gerade dieser Unterschied, welcher den ärmeren Ländern ein rascheres Wirtschaftswachstum ermögliche, da sie sich das höhere technische Niveau der hochentwick-

elten Länder aneignen könnten. Ihnen käme eben der „Aufholeffekt“ zugute.

Allerdings wurde sehr bald deutlich, daß nicht jedes Land in der Lage ist, sich diesen Vorteil zu verschaffen. Am Beispiel vieler afrikanischer Volkswirtschaften läßt sich erse-

Brutto-Inlandsprodukt pro Kopf zu laufenden Preisen und Wechselkursen

Übersicht 1

	1950	1960	1970	1980	1990	1993
	Österreich = 100					
USA	540,0	319,9	253,3	116,8	107,2	106,7
Kanada	343,0	254,0	203,6	105,1	99,7	83,4
Schweiz	280,0	179,0	169,9	156,3	164,3	146,8
Belgien	271,0	136,7	134,3	117,7	94,1	92,3
Schweden	237,0	211,7	215,0	148,4	130,9	93,3
Norwegen	226,0	145,0	148,0	138,7	121,4	105,3
Dänemark	209,0	146,0	164,8	127,1	122,5	115,0
Großbritannien	211,0	155,3	114,3	93,7	82,9	71,5
Frankreich	197,0	149,7	144,5	121,1	102,8	95,3
Finnland	166,0	128,3	121,4	105,4	131,9	72,6
Niederlande	140,0	116,3	134,1	119,6	92,5	88,7
Westdeutschland	140,0	146,8	156,8	129,4	115,7	115,5
Irland	106,0	73,7	71,2	58,4	62,4	58,8
Italien	103,0	88,9	102,6	78,8	94,2	76,2
Österreich	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Griechenland	80,0	47,3	58,2	40,9	32,2	31,0
Japan	57,0	53,6	100,9	89,1	115,8	148,4
Türkei	51,0	29,9	25,8	15,1	13,0	12,9
Portugal	49,0	36,8	41,4	28,7	33,2	38,1
Luxemburg		203,3	181,0	133,5	135,5	142,6
Neuseeland		188,8	116,8	70,2	63,3	55,4
Australien		178,6	149,4	100,5	84,2	70,1
Spanien		41,8	56,9	55,6	61,6	53,7

Q: OECD, National Accounts of OECD Countries 1950-1968, National Accounts 1960-1993, Paris 1995.

*) Der Autor dankt allen Kollegen des WIFO insbesondere den Gutachtern dieser Arbeit für Kritik, Anregung und Beratung, welche weit über das übliche Ausmaß hinausgingen.

Streikminuten je unselbständig Beschäftigten

Übersicht 2

	Österreich	Belgien	BRD	Dänemark	Finnland	Frankreich	Großbritannien	Italien	Niederlande	Norwegen	Schweden	Schweiz	Spanien	Japan	Kanada	USA
1965	31,0	12,0	1,0	68,5	5,0	32,0	59,5	277,0	7,5	4,0	0,5	0,0	12,5	94,5	196,0	184,0
1966	14,5	90,0	0,5	4,0	38,0	82,0	48,5	579,5	1,5	2,0	51,5	0,0	12,0	44,0	407,5	190,5
1967	3,5	31,0	9,0	3,0	99,5	135,0	57,5	336,0	1,0	2,0	0,0	0,5	15,0	28,5	300,5	307,0
1968	1,5	62,0	0,5	10,0	88,5	—	97,5	358,5	2,0	5,5	0,0	0,5	15,0	43,5	376,0	346,5
1969	4,0	27,0	5,5	15,0	49,0	68,0	142,5	1 445,5	3,0	9,0	16,0	0,0	34,5	54,5	553,5	293,0
1970	5,0	231,0	2,0	26,0	68,5	53,0	230,0	782,5	33,0	18,5	21,5	0,5	65,5	57,0	459,0	451,5
1971	0,5	196,5	98,5	5,5	799,5	130,5	294,0	555,5	12,0	3,5	116,0	1,5	51,5	86,0	195,5	323,5
1972	3,0	56,0	1,5	5,5	136,5	110,0	519,0	731,5	17,0	4,5	1,5	0,5	34,0	71,5	509,0	176,5
1973	33,5	135,0	12,5	963,5	689,0	112,0	152,0	861,5	73,0	4,0	1,5	—	63,0	61,5	357,0	176,0
1974	1,5	88,0	23,0	46,0	115,0	95,0	311,0	695,5	1,0	109,0	7,5	0,5	97,0	128,5	534,5	294,0
Ø 1985/1974	9,8	92,9	15,4	114,7	208,9	90,8	191,2	662,3	15,1	16,2	21,6	0,4	40,0	66,9	388,9	274,3
1975	1,0	94,0	1,5	25,0	74,5	110,0	127,0	958,0	0,0	4,0	47,0	0,5	96,0	105,5	620,0	194,5
1976	0,0	139,0	12,5	51,5	325,0	141,0	70,0	877,0	1,5	43,5	3,0	4,0	690,0	42,0	652,0	229,0
1977	0,0	103,0	0,5	55,5	630,0	102,0	215,0	562,0	29,0	7,5	11,0	1,0	915,0	19,5	183,0	208,5
1978	2,0	156,0	97,5	30,0	35,5	60,5	199,0	343,0	0,5	—	4,5	1,0	653,0	17,0	397,0	205,0
1979	0,0	94,5	11,0	39,5	64,0	100,5	620,0	910,0	37,0	2,0	3,5	0,5	1 098,0	11,5	404,0	186,5
1980	3,0	33,0	3,0	42,0	418,5	46,0	251,0	541,0	7,0	16,5	555,5	1,0	378,0	12,0	454,5	176,0
1981	0,5	—	1,0	149,0	163,0	41,0	96,0	342,0	3,0	8,0	26,0	0,0	324,0	7,0	433,0	130,0
1982	0,0	—	0,0	22,0	51,0	64,0	118,0	606,0	24,0	80,0	0,0	0,0	175,0	6,0	282,0	49,0
1983	0,0	—	1,0	19,0	173,0	36,0	85,5	468,0	13,0	2,0	5,0	1,0	279,0	6,0	222,0	92,0
1984	0,0	—	125,0	30,0	362,0	36,0	613,0	293,0	3,0	29,0	4,0	0,0	419,0	4,0	189,0	43,0
1985	4,0	—	1,0	507,0	40,5	20,0	143,0	128,0	10,0	18,0	61,0	0,0	213,0	3,0	148,0	35,0
1986	1,0	—	0,0	19,0	649,0	15,0	43,0	182,0	4,0	271,0	82,0	0,0	144,0	3,0	327,0	57,0
1987	1,4	—	0,7	28,4	30,8	15,0	78,0	152,9	6,1	3,4	1,8	—	308,9	2,8	108,1	20,9
1988	1,5	—	0,8	19,6	42,1	29,3	79,8	94,7	0,8	21,6	95,6	0,1	683,0	1,8	147,4	19,9
1989	0,5	—	2,0	11,0	46,8	21,0	87,4	126,2	2,1	4,6	48,5	0,0	203,0	2,2	92,4	73,2
1990	1,5	—	7,0	20,1	214,0	13,2	39,9	143,8	17,9	37,9	91,6	0,8	135,8	1,4	148,8	26,0
1991	9,3	—	2,9	14,4	110,6	12,4	16,4	82,0	8,1	0,7	2,6	0,0	233,3	0,9	62,7	20,7
1992	3,7	—	28,9	13,0	19,9	9,0	11,6	75,7	7,0	99,6	3,6	0,1	336,6	2,2	50,0	17,9
1993	2,0	—	11,3	23,5	4,8	12,8	14,5	—	3,7	9,2	25,8	—	119,0	—	25,2	17,3
Ø 1975/1993	1,7	103,3	16,2	58,9	181,7	46,6	153,1	382,5	9,4	36,6	56,4	0,6	389,8	13,8	260,3	94,8

Q: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Taschenbuch der Arbeiterkammer: —) Statistisch nicht erfaßter Generalstreik im Mai 1968.

hen, daß technische Rückständigkeit keineswegs ausreicht, um ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum zu erzielen. Abramovitz (1986, S. 385) prägte dazu den Begriff „social capability“: Es müssen also die Voraussetzungen dafür gegeben sein, um diesen technischen Vorteil nutzen zu können. Viele Faktoren werden in diesem Zusammenhang genannt, etwa das Ausbildungsniveau, die Organisation der Betriebe, die Außenhandelsintensität, das Funktionieren des Arbeitsmarktes, die Qualität des Managements sowie der materiellen und geistigen Infrastruktur. Unter letzterem werden das Funktionieren der Verwaltung und die Rechtssicherheit verstanden (Stern, 1991).

Nun kann nicht bezweifelt werden, daß das außerordentlich rasche Wachstum der österreichischen Wirtschaft nach 1945 zum erheblichen Teil auf den technischen „Nachholereffekt“ zurückgeht (Seidel, 1995, S. 59). Offensichtlich war die „social capability“ Österreichs hoch entwickelt. Angesichts ihrer oben genannten Bestimmungsgründe stellt sich die Frage, welche Rolle die Sozialpartnerschaft in diesem Zusammenhang spielt. Die Schwierigkeit, diesen Einfluß zu fassen, liegt aber darin, daß er nicht nur sich nicht ohne weiteres quantifizieren läßt — lediglich die in Österreich extrem niedrige Streikhäufigkeit ist direkt dokumentiert —, sondern auch nur sehr beschränkt theoretisch zu untermauern ist.

Ansätze finden sich in der Spieltheorie, weil die Sozialpartnerschaft — oder der Korporatismus, welchem diese zuzuordnen ist — dazu beiträgt, das „Gefangenendilemma“ zu lösen. Dieses besteht — vereinfacht dargestellt — darin, daß zwei Personen oder Institutionen die Möglichkeit offensteht, in Verhandlungen eine kooperative Strategie zu

wählen, die für beide zu einem günstigen Ergebnis führt. Wählt einer der Spieler eine nichtkooperative, dann erzielt er einen hohen „windfall profit“, der andere jedoch einen Nachteil, wobei sich das Gesamtergebn verringert. Freilich läßt sich eine solche Taktik nicht wiederholen. Stehen zwei Akteure in einer länger andauernden Beziehung, so wird sich eher die kooperative Strategie durchsetzen.

Übertragen auf den konkreten Fall bedeutet die kooperative Strategie auf Arbeitnehmerseite Lohnzurückhaltung, die nichtkooperative exzessive Lohnforderungen, auf Arbeitgeberseite Preiszurückhaltung und exzessive Preiserhöhung. Die Sozialpartnerschaft ermöglicht nun beiden Parteien, die kooperative Position zu wählen, weil sie nicht befürchten müssen, durch die Wahl der nichtkooperativen Lösungsmöglichkeit des Partners benachteiligt zu werden. Niedrige Lohnforderungen und geringe Preiserhöhungen schaffen jedoch viel günstigere Voraussetzungen für das Wirtschaftswachstum. Ähnliches gilt für die Wirkung von Lohnerhöhungen auf Investitionen (Aiginger, 1994, S. 499).

Die Theorie wirtschaftlicher Entscheidungen über Unsicherheit besagt, daß in der Regel Produktion und Beschäftigung mit steigender Unsicherheit abnehmen. Das System der Sozialpartnerschaft ist offensichtlich geeignet, diese Unsicherheit zu reduzieren. Einmal verhindert es das Entstehen eines politischen Konjunkturzyklus durch an einer Wiederwahl interessierte Parteien, weiters verändern sich die Rahmenbedingungen nicht abrupt, und schließlich fluktuieren Gewinne, Löhne und die Inflationsrate weniger als unter reinen Marktbedingungen.

Auch erweitert die Sozialpartnerschaft die Instrumentenauswahl, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen, sie verbesser

sert die Mittel-Ziel-Relation. Als Beispiel mochte der „Aus-trokeynesianismus“ gelten, als es möglich war, eine Politik der Budgetexpansion mit einer solchen der harten Währung zu kombinieren; die Lohnpolitik war zu einer Instrumentvariablen der Wirtschaftspolitik geworden (Aiginger, 1994, S 500).

Die Neue Institutionenökonomie

In jüngerer Zeit scheinen weitere theoretische Überlegungen zur Verfügung zu stehen, um die Effekte der Sozialpartnerschaft einzuschätzen. Da ist einmal die umfangreiche, wenngleich eher empirisch orientierte Debatte über den Korporatismus, vor allem aber die „Neue Institutionenökonomie“

Diese theoretische Entwicklung geht nicht vom traditionellen amerikanischen Institutionalismus mit seinen ausgeprägt sozialreformatorischen Akzenten aus (der vor allem mit dem Namen Veblen verbunden ist), sondern nimmt ihren Anfang mit einer Weiterentwicklung der neoklassischen Theorie durch Berücksichtigung von Institutionen (Reuter, 1994)

Die Entstehung der Neuen Institutionenökonomie läßt sich auf einen Artikel von Coase (1937) zurückführen, in welchem dieser eine theoretische Begründung für die Existenz von Unternehmen sucht. Unter den strikten Annahmen der Neoklassik ist diese nicht ohne weiteres zu finden, da jeder Tausch auf dem Markt unter vollständiger Konkurrenz, beidseitiger vollständiger Information und zweckrationalem Verhalten der Wirtschaftsobjekte sowie Abwesenheit aller Kosten für den Tauschakt vor sich geht. Unter diesen Annahmen läßt sich die Existenz — zumindest größerer — Unternehmen nicht erklären, da ja fast alle Vorprodukte auf dem Markt zu den geringsten Kosten erworben werden müßten

Coase ging in seiner Arbeit von diesen Annahmen u a insofern ab, als neben den Produktionskosten auch Transaktionskosten entstehen. Diese ergeben sich allgemein aus der Nutzung des Marktes. Darunter sind nach Richter (1990, S. 577) Kosten der Anbahnung (Such- und Informationskosten im engeren Sinne) und des Abschlusses von Verträgen (Verhandlungs-, Entscheidungskosten usw.) sowie Kosten der Überwachung und Durchsetzung von Leistungspflichten zu verstehen.

Die „Neue Institutionenökonomie“ geht davon aus, daß für den Unternehmer neben den Produktionskosten auch Transaktionskosten entstehen. Die Summe beider gilt es zu minimieren.

Die Existenz dieser Kosten erweitert die unternehmerische Aufgabe dahin, nicht nur die Produktionskosten, sondern die Gesamtkosten zu minimieren, und diese umfassen eben auch die Transaktionskosten. Erweisen sich letztere als — unter gegebener Technik — auf dem Markt höher als innerhalb des Betriebs, dann ist es ökonomisch, einen solchen zu führen. Als Regelungsmechanismus für die Transaktionskosten tritt dann an die Stelle des Marktes die Hierarchie — oder hybride Zwischenformen (Williamson, 1993, S 16)

Langfristig sinken die Produktionskosten, die Transaktionskosten nehmen jedoch relativ zu. Der Anteil der Industriearbeitskräfte, der mit Marketing, Verkauf, Management und Verwaltung beschäftigt ist, steigt ständig. North — Wallis (1987) schätzen, daß der Anteil des Transaktionssektors am BIP im letzten Jahrhundert von 25% auf 45% gestiegen ist.

Daraus ließe sich ableiten, daß ein Substitutionsverhältnis zwischen Produktions- und Transaktionskosten bestehe, daß also der technische Fortschritt die Produktionskosten senke, diese Reduktion aber durch steigende Transaktionskosten erkaufte werden müsse (wenngleich die Gesamtkosten gleichfalls zurückgehen). Nach North — Wallis (1994) ist dieser Schluß jedoch unzulässig: Technischer Fortschritt kann sowohl die Produktionskosten als auch die Transaktionskosten senken (wie etwa durch die Erfindung des Telefons).

Angesichts der Bedeutung der Transaktionskosten für den Wirtschaftsablauf stellt sich die Frage, nach welchen Regeln solche Transaktionen erfolgen bzw. welche Möglichkeiten der Kostenminimierung in diesem Bereich bestehen. Dafür entwickelte die neuere theoretische Entwicklung den Begriff der „Institutionen“.

Darunter versteht North (1991, S 97) „... the humanly devised constraints that structure political, economic, and social interactions. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights)“

Die Institutionenökonomie konnte dabei auf einige Vorläufer zurückgreifen. Einen frühen solchen Ansatz brachte die Diskussion über Verfügungsrechte (property rights), die vor allem auf Coase (1960) und Demsetz (1967) zurückgeht: Güter sind nicht nur in ihrem physischen Sinne zu betrachten, sondern als Objekte des Rechts, das es dem Verfügungsberechtigten erlaubt, sie zu nutzen, daraus Erträge zu erzielen, sie zu verändern oder sie anderen zu überlassen. Diese Rechte betreffen nicht nur materielle Güter, sondern auch Leistungen. Und die Allokation sowie Nutzung dieser Güter und Leistungen hängt von der Ausgestaltung der Verfügungsrechte ab (Furubotn — Pejovich, 1972), welche sich notwendigerweise in den Transaktionskosten niederschlagen müssen.

Einen weiteren Ansatz brachte die Erörterung der ökonomischen Bedeutung von Verträgen. Diese regeln die Rechtsbeziehungen zwischen Wirtschaftssubjekten. Die theoretische Diskussion unterscheidet zwischen „klassischen“ und „relationalen“ Verträgen. In ersterem werden Leistung und Gegenleistung präzise in festem zeitlichen Rahmen erfaßt (sharp in by clear agreement, sharp out by clear performance, Mcneil 1974, S. 738), wogegen letzterer eher einen allgemeinen Rahmen schafft und vorwiegend in geschäftlicher Dauerverbindung auftritt. Seine Flexibilität ermöglicht eine rasche Anpassung an veränderte Verhältnisse (Williamson, 1993, S 14) und damit eine Minimierung der Transaktionskosten.

Die Neue Institutionentheorie ist jedoch umfassender als diese spezifischen Ansätze. Sie versucht erstmals, nicht nur die neoklassische mikroökonomische Theorie wegen

ihrer realitätsfernen Annahmen zu kritisieren, sondern ihr ein alternatives geschlossenes theoretisches System entgegenzusetzen. Darin erweist sich die rationale Entscheidung der Wirtschaftssubjekte mit vollständiger Information als ein — auf wenige typische Märkte beschränkter — Sonderfall.

Die Annahme der vollständigen beidseitigen Information wird fallengelassen zugunsten der Annahme einer beschränkten sowie ungleichmäßigen Information. Diese ungleichmäßige, beschränkte Information, aber auch die limitierte kognitive Fähigkeit, Information vollständig zu verarbeiten, führt zu Verhaltensweisen, die zwar intentional rational sind, aber eben nur in beschränktem Ausmaß (bounded rationality; *Williamson*, 1993, S. 11). Dieser Mangel wird freilich teilweise durch soziales Lernen wettgemacht. „By channelling choices into a smaller set of actions, an institution improves the capability to perceive the environment and to communicate“ (*Denzau — North*, 1994, S. 12).

Gleicherweise läßt die Neue Institutionentheorie — wie eingangs erwähnt — die Annahme fallen, daß ökonomische Transaktionen kostenlos seien. Im Gegensatz zum neoklassischen Modell können nach diesem Ansatz auch Konflikte zwischen Vertragspartnern entstehen.

Diese Theorie sieht daher in der Realität auftretende Abweichungen vom Modell der vollständigen Konkurrenz nicht als Marktunvollkommenheiten an, welche eine suboptimale Ressourcenverteilung bewirken, sondern als zentrale Elemente des Tauschvorgangs in einer Marktwirtschaft. Somit betrachten ihre Vertreter auch wirtschaftspolitische Vorschläge, die sich Verbesserungen aus der Beseitigung dieser „Marktunvollkommenheiten“ erwarten, als unrealistisch (*Henley — Tsakalotos*, 1993, S. 24).

Die Theorie der Neuen Institutionenökonomie sieht in der Realität auftretende Abweichungen vom Modell der vollständigen Konkurrenz nicht als Marktunvollkommenheit an, sondern als zentrale Elemente des Tauschvorgangs in einer Marktwirtschaft.

Die Qualität der Transaktionen — im Sinne von minimalen Kosten — richtet sich nach den Spielregeln, gemäß welchen sie ablaufen, also nach den entsprechenden Institutionen. Diese umfassen, wie erwähnt, nicht nur das Rechtssystem eines Landes, sondern auch die informellen Regeln der ökonomischen Kontakte einschließlich der Organisationen, welche diese prägen. „It is the interaction between institutions and organizations that shapes the institutional evolution of an economy. If institutions are the rules of the game, organizations and their entrepreneurs are the players“ (*North*, 1994, S. 361).

Gegenstand der Analyse ist das gesamte Netz von Institutionen und Organisationen eines Landes oder einer Region (governance structure; *Williamson*, 1993, S. 16). Daraus lassen sich Schlüsse über die Höhe der Transaktionskosten, aber auch über die Stabilität der Erwartungen, also über die Reduktion der Unsicherheit sowie die Möglichkeiten der Konfliktvermeidung oder -regelung ziehen.

Es liegt auf der Hand, daß sich Verhaltensweisen nur durch jene Institutionen herausbilden können, welche lan-

ge Zeit unverändert bleiben. Verträge werden nur respektiert, wenn das allgemeine Übung ist, wenn Institutionen existieren, welche die Einhaltung von Verträgen rasch und effizient erzwingen können. Arbeitsmarktorganisationen werden ihr Verhalten danach richten, welche Reaktionen sie von den Marktpartnern oder dem Staat erwarten können. Auch diese langfristige Stabilität sowohl der Institutionen als auch der durch sie determinierten Verhaltensweisen senkt im weitesten Sinn die Transaktionskosten. „Trust reduces complex realities far more quickly and economically than prediction, authority or bargaining“ (*Powell*, 1991, S. 273).

Die Neue Institutionenökonomie erlaubt demnach einige Aussagen über die Voraussetzungen des Wirtschaftswachstums, vor allem in Richtung der „social capability“. Es wird mit diesem Instrumentarium möglich, sehr viel mehr — und zwar die zentralen Aspekte dieses Prozesses — zu analysieren als mit dem herkömmlichen: sein Ingangkommen, also die Industrialisierung in der Vergangenheit wie in der Gegenwart — die Frage der Entwicklungsländer — sowie Unterschiede im Wachstumstempo.

Rasch wachsende Volkswirtschaften — high-performance economies — sind durch ein hohes Maß an Rechtssicherheit gekennzeichnet.

Danach sind die vergleichsweise rasch expandierenden Volkswirtschaften (high-performance economies; *Williamson*, 1993, S. 45) durch ein hohes Maß an Rechtssicherheit gekennzeichnet — ein Charakteristikum, welches schon von Wirtschaftshistorikern im Zuge der Erforschung des Industrialisierungsprozesses hervorgehoben wurde (*Jones*, 1981, S. 104, *Rosenberg — Birdzell Jr.*, 1986). Rechtssicherheit bedeutet, daß Verfassungsgesetze nur schwer verändert werden können, daß sich der Gesetzgeber strikt an die demokratischen Normen hält und daß das Gerichtswesen wohl funktioniert. Obgleich diese Voraussetzungen heute vor allem für Entwicklungsländer relevant sind, scheint zumindest letzteres offenbar in den USA auch nicht gegeben zu sein: „It is expensive, protracted, and unpredictable, and it does a poor job of discouraging frivolous lawsuits (or frivolous defenses)“ (*Langbein*, 1987, S. 386).

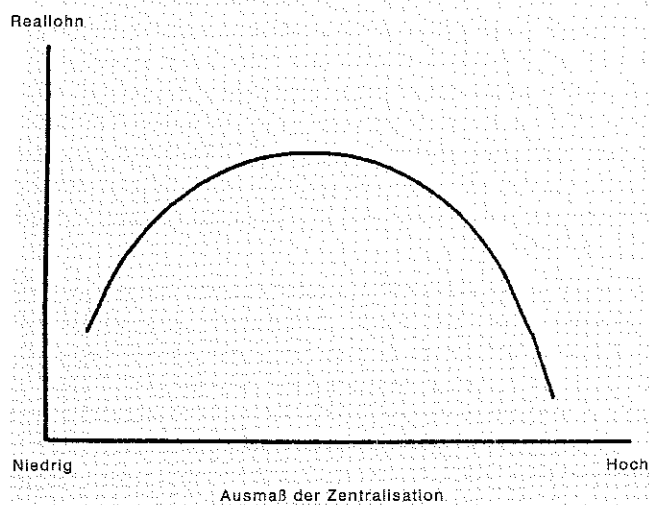
Sind diese Kriterien erfüllt, so sind die Transaktionskosten vergleichsweise niedrig: Ein nicht funktionierendes Rechtssystem etwa verlangt das Ausweichen in Rechtssubstitute, welche nicht nur die Transaktionskosten erhöhen, sondern auch deshalb zu Fehlallokation von Ressourcen zwingen, weil diese Substitute meist eine Markteinengung bedeuten (*Weder*, 1993).

Natürlich beschränkt sich die Notwendigkeit des Funktionierens nicht auf das Rechtswesen — diesem kommt nur die zentrale Position zu. Ebenso sollten andere Organisationen des Wirtschaftslebens klaglos arbeiten. Studien über Entwicklungsländer zeigen, daß etwa die unzulängliche Tätigkeit des Kreditapparates gleichfalls zu Substituten — mit den oben erläuterten Konsequenzen — zwingt (*Brunetti*, 1992).

Klare und beständige Eigentumsrechte wie politische Stabilität eines Landes sind die Basis für Investitionen. Ist das

Arbeitslosigkeit und Zentralisation — der Calmfors-Driffill-Buckel

Abbildung 1



befriedigende Funktionieren aller relevanten Organisationen und Institutionen gegeben, entsteht das für eine positive Wirtschaftsentwicklung förderliche Klima, nämlich jenes einer Stabilität der Erwartungen (Williamson, 1993, S. 47)

Die Institutionen der Sozialpartnerschaft

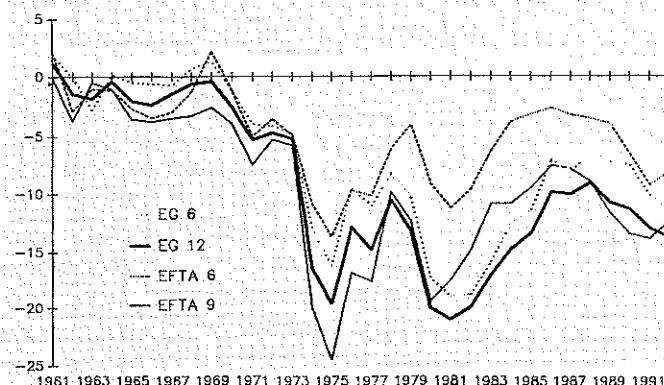
Welche Position nehmen die Sozialpartner, also die Interessenvertretungen der Marktparteien im Institutionennetz (governance structure) eines Industriestaates (high-performance economy) ein und welche Effekte entstehen für die Transaktionskosten? Offenbar müssen sie in erster Linie den Arbeitsmarkt beeinflussen, insbesondere die Lohnbestimmung. Mikroökonomisch zeigt sich der Betrieb als ein Geflecht von vorwiegend relationalen Verträgen, welche u. a. auch die Lohnhöhe bestimmen (Milgrom — Roberts, 1992, S. 327) — sehr häufig durch den Einfluß der Gewerkschaften. Auf welchem Niveau trachten diese die Löhne zu fixieren, unter welchen Umständen kommen vollbeschäftigungskonforme Lohnsteigerungen zustande? Mit diesem Problem wird die umfassende Diskussion über den Korporatismus berührt, welche Antworten auf diese Fragen unter Berücksichtigung der sozialpartnerschaftlichen Organisationen sucht

Danach ist ein Resultat von Lohnverhandlungen, welches die Konkurrenzfähigkeit der Betriebe nicht gefährdet, einerseits bei fast völligem Fehlen einer gewerkschaftlichen Organisation, also unter alleiniger Wirkung der Marktkräfte zu erwarten, andererseits bei höchster organisatorischer Dichte und Zentralisation der Verhandlungen — letzteres weil die große Gewerkschaft mit ihrer koordinierten Vorgangsweise zumeist die gesamtwirtschaftlichen Folgen ihres Vorgehens im Auge behält

In den Zwischenbereichen, in welchen mehrere Gewerkschaften eine gewisse Marktposition errungen haben, aber dazu neigen, einander zu konkurrenzieren, besteht

Gesamtwirtschaftliche Performance MAG 4

Abbildung 2



erhöhte Gefahr, daß die Löhne über das optimale Maß hinausgehen. Dieser Zusammenhang läßt sich am „Calmfors-Driffill-Buckel“ demonstrieren (Calmfors — Driffill, 1988)

Zwar kann man diese nichtlineare Beziehung schwer nachweisen — nicht zuletzt deshalb, weil die Einordnung der Länder nach der Struktur ihrer Gewerkschaften nicht leichtfällt —, doch zeigen die im folgenden präsentierten Daten, daß dies einigermaßen für einen monotonen Zusammenhang zwischen Zentralisation und zurückhaltender Lohnpolitik — und deren Folgen — gilt (siehe auch Olson, 1982).

Die Zentralisation der Lohnverhandlungen — oder deren Koordination durch „Lohnführerschaft“ — kann durch entsprechende Organisationen auf der anderen Marktseite, also durch die Arbeitgeber, ergänzt oder auch substituiert werden. In der Schweiz etwa sind die Gewerkschaften relativ schwach, doch sichern starke Unternehmerverbände entsprechend zentralisierte Lohnverhandlungen — möglicherweise wirken historische Erfahrungen (Friedensabkommen) nach

Auch scheint die Flexibilität der Löhne in bezug auf Inflation unter diesen Bedingungen größer zu sein als unter jener einer geringeren Zentralisation. In diesem Fall erfolgt die Lohnanpassung verzögert, erst unter dem Druck einer gestiegenen Arbeitslosigkeit. Unter hoher organisatorischer Zentralisation ist dieser schmerzhaft Umweg vermeidbar, weil sich die Gewerkschaften in ihrer Politik an die exogenen Bedingungen anpassen (Henley — Tsakalotos, 1993, S. 56). In Österreich wurde dieser Zusammenhang nach 1975 deutlich und entwickelte sich zu einem Charakteristikum des „Austrokeynesianismus“ (Butschek, 1985, S. 168).

Die meisten Studien über die ökonomischen Auswirkungen einer solchen institutionellen Struktur umfassen den Zeitraum nach 1973 und unterscheiden zuweilen zwischen den weniger korporatistischen EG-Ländern und den darin ausgeprägten EFTA-Staaten. Sie kommen durchwegs zu dem Ergebnis, daß letztere geringere Arbeitslosigkeit, höheres Beschäftigungswachstum und niedrigere Inflationsraten aufweisen als erstere (Henley — Tsakalotos, 1993, S. 2). Breuss (1993) berechnet in einer Untersuchung über die Wirtschaftsentwicklung in den EG- und EFTA-Staaten einen zusammenfassenden Indikator der gesamtwirt-

Brutto-Anlageinvestitionen

Übersicht 3

Nominell

	BRD	Frankreich	Großbritannien	Italien	Österreich	Belgien	Dänemark	Finnland	Griechenland	Island	Luxemburg	Niederlande	Norwegen	Portugal	Spanien	Schweden	Schweiz
	in % des BIP																
1970	27,5	24,3	18,9	24,6	25,9	22,7	24,7	26,3	23,6	24,6	22,0	21,1	26,5	25,6	26,0	22,3	27,5
1971	28,2	24,7	18,9	23,9	27,9	22,1	24,2	27,5	25,2	29,6	22,9	25,9	29,7	27,3	23,8	21,8	29,2
1972	27,4	24,7	18,5	23,1	30,2	21,3	24,6	27,9	27,8	28,7	22,9	25,3	27,7	29,9	24,9	22,0	29,7
1973	25,8	25,2	19,9	24,9	28,5	21,4	24,8	28,8	28,0	31,3	24,4	24,9	29,3	29,6	26,4	213,7	29,4
1974	23,3	25,8	20,9	25,9	28,4	22,7	24,0	29,8	22,2	33,2	23,8	22,4	30,5	28,7	27,9	21,3	27,6
1975	22,0	24,1	19,9	24,9	26,7	22,5	21,1	31,5	20,8	32,3	22,0	25,3	34,2	28,6	26,4	20,8	24,0
1976	21,7	23,9	19,6	23,9	26,0	22,1	23,0	28,1	21,2	28,2	24,2	22,7	36,3	27,6	24,9	21,0	20,6
1977	21,9	22,9	18,6	23,5	26,7	21,6	22,1	27,2	23,0	27,3	24,0	22,9	37,1	29,2	23,9	20,9	20,7
1978	22,3	22,4	18,5	22,7	25,6	21,7	21,7	24,1	23,9	24,3	26,8	21,9	31,8	30,8	22,6	19,3	21,4
1979	23,4	22,4	18,7	22,8	25,3	20,7	20,9	23,3	25,8	23,5	29,5	22,2	27,7	29,3	21,5	19,7	21,8
1980	24,4	23,0	18,0	24,3	25,7	21,1	18,8	25,4	24,2	25,4	27,7	24,7	24,8	31,5	22,2	20,0	23,8
1981	23,3	22,1	16,2	23,9	25,4	18,0	15,6	25,3	22,3	24,6	28,7	23,2	28,0	34,0	21,9	18,8	24,1
1982	22,0	21,4	16,1	22,3	23,2	17,3	16,1	25,3	19,9	24,6	25,7	22,8	25,5	34,3	21,6	18,6	23,1
1983	22,0	20,2	16,0	21,3	22,4	16,2	16,0	25,6	20,3	21,7	22,4	19,4	25,7	32,2	20,8	18,6	23,3
1984	21,6	19,3	17,0	21,0	22,2	16,0	17,2	24,0	18,5	21,7	20,7	18,3	26,0	26,0	18,7	18,7	23,4
1985	21,1	19,3	17,0	20,7	22,6	15,6	18,7	23,9	19,1	21,1	18,4	16,1	22,0	24,0	19,2	19,3	23,8
1986	20,9	19,3	17,0	19,7	22,8	15,7	20,8	23,4	18,5	19,1	17,4	19,8	28,3	24,4	19,5	18,5	24,2
1987	20,9	19,8	17,8	19,7	23,1	16,0	19,7	23,9	17,1	20,4	16,5	22,7	28,0	27,0	20,8	19,3	25,3
1988	21,1	20,7	19,5	20,1	23,7	17,7	18,1	25,2	17,4	19,7	16,2	25,3	29,2	28,2	22,6	20,2	26,6
1989	21,8	21,3	20,5	20,2	24,3	19,1	18,1	28,0	19,2	19,1	17,2	23,3	27,3	27,5	24,1	22,0	27,5
1990	22,6	21,4	19,6	20,3	24,6	20,3	17,4	27,0	19,6	19,2	18,2	22,9	18,8	27,2	24,5	21,5	26,9
1991	23,0	21,1	17,0	19,7	25,3	19,5	16,4	22,4	18,6	19,2	16,5	24,9	18,5	27,1	23,8	19,4	26,6
1992	23,2	20,0	15,8	19,1	25,0	19,1	15,1	18,5	18,0	17,5	15,9	22,9	19,2	27,1	21,8	17,0	23,7
1993	22,2	18,9	15,1	17,1	24,1	17,8	14,6	14,9	17,2	15,8	14,9	24,4	22,0	25,6	19,8	14,3	22,5

Q: OECD, National Accounts Vol. I; für Österreich: WIFO.

schaftlichen Performance (MAG4), der sich aus vier makroökonomischen Zielgrößen zusammensetzt: reale Veränderungsrate des BIP plus Leistungsbilanzsaldo in Prozent des BIP minus Arbeitslosenquote in Prozent minus Inflationsrate (Verbraucherpreisindex) in Prozent. Daraus ergibt sich gleichfalls eine deutlich günstigere Wirtschaftsentwicklung der EFTA-Staaten.

Auch Untersuchungen, welche die Länder nach ihrem Korporatismusgrad stärker differenzieren, kommen zu dem Ergebnis, daß in den Staaten mit dem höchsten Korporatismusgrad das Wachstum höher, Arbeitslosenquote und Inflationsrate niedriger sind als in den anderen OECD-Staaten.

Ein wichtiges Element dieser relativ günstigen Wirtschaftsentwicklung liegt darin, daß die zentralisierten Lohnverhandlungen eine Stetigkeit der Lohnentwicklung schaffen und damit profit-squeeze vermeiden — ein Umstand, der sich in einer hohen Investitionsquote niederschlagen sollte. Tatsächlich zählt etwa Österreich unter den Staaten der europäischen OECD zu jenen mit der höchsten Investitionsquote; in den neunziger Jahren erreichte es mit Ausnahme Portugals überhaupt die höchsten Werte.

Freilich dürfen diese Ergebnisse wie auch jene ökonomischer Modelle nicht ohne weiteres auf die Arbeitsmarktinstitutionen allein zurückgeführt werden; andere Determinanten können hierbei eine Rolle gespielt haben (Henley — Tsakalotos, 1993, S. 81).

Der Einfluß korporatistischer Organisationen und Institutionen läßt sich nicht auf den Bereich des Arbeitsmarktes beschränken, sondern muß unter einem umfassenderen Gesichtswinkel gesehen werden. Nach Ansicht politologischer Studien betreiben Gewerkschaften auch eine zurückhaltende Lohnpolitik, um auf längere Sicht größeren Einfluß auf die allgemeine Politik zu erhalten; sie streben

„politischen Austausch“ an (political exchange; Pizzorno, 1978). Mögliche kurzfristige Vorteile in der Lohnverhandlung werden zugunsten längerfristiger in anderen Bereichen, etwa der sozialen Sicherheit, aufgegeben. Diese Vorgangsweise scheint vor allem in den fünfziger Jahren für die österreichischen Arbeitnehmervertretungen charakteristisch gewesen zu sein (Butschek, 1994, S. 63).

Auch hierfür bleibt der zentralistische Charakter dieser Organisationen wichtig, weil es darum geht, den jeweiligen Mitgliedern längerfristige Ziele zu Lasten kurzfristiger verständlich zu machen. Oder einfacher gesagt: zentralistische Organisationen erreichen eine höhere Disziplin ihrer Mitglieder. Nur unter dieser Voraussetzung wird ein solcher „politischer Austausch“ möglich.

In vielen Ländern geht die Integration der Sozialpartner in den politischen Willensbildungsprozeß noch viel weiter. Natürlich hängen ihre Bewegungsmöglichkeiten auch mit der politischen und rechtlichen Struktur eines Landes zusammen und damit, wie intensiv und dauerhaft sie in die staatliche Politik eingebunden sind. Hier stehen einander in Europa die Extrempositionen von Großbritannien und Österreich gegenüber. Ein wesentliches Element in Österreich wird in den gesetzlich fundierten Kammern gesehen (Marquand, 1988). Sie können als Basis für einen lang andauernden Prozeß politischer Kooperation gelten, der für die stark korporatistischen Länder charakteristisch ist (Henley — Tsakalotos, 1993, S. 98).

Die korporatistischen Länder haben ein Netz von Institutionen und Organisationen aufgebaut, welches die Unsicherheit reduziert und die Transaktionskosten senkt.

Unter dem Gesichtswinkel der Neuen Institutionenökonomie kommt die Analyse der Sozialpartnerschaft oder des Korporatismus zu dem Ergebnis, daß es in korporatisti-

schen Ländern gelungen ist, ein umfassendes Netz von Institutionen und Organisationen aufzubauen, welches die Unsicherheit drastisch reduziert. Sozialpartner, Regierung wie die einzelnen Wirtschaftssubjekte sind in ein System dauerhafter relationaler Verträge eingebunden oder können auf ein bestimmtes Verhalten der Akteure vertrauen. Dadurch werden die Transaktionskosten beträchtlich gesenkt, wie sich dies auch an der geringen Streikhäufigkeit ablesen läßt.

Die reduzierte Unsicherheit erleichtert — natürlich neben den effektiv geringeren Lohnsteigerungen — insbesondere die Investitionsentscheidungen der Unternehmer (Guger, 1992, S 340). Diese positiven Wirkungen sind aber nur zu erwarten, wenn das System durch lange Dauer charakterisiert ist. Nur dann kann es bestimmte Einstellungen hervorrufen. Das erklärt auch das Scheitern kurzfristiger Anläufe zu sozialpartnerschaftlichen Aktivitäten in manchen Staaten.

Freilich ist zu bedenken, daß die vor allem auf dem Verhältnis von EG- und EFTA-Staaten beruhenden Vergleiche für die neunziger Jahre schon ein anderes Bild zeigen. Die neuen ökonomischen Bedingungen, insbesondere die mit den neuen Integrationsstufen verbundene Globalisierung der Volkswirtschaften konnten von vielen (ehemaligen) EFTA-Staaten nicht optimal bewältigt werden.

In manchen von ihnen, wie etwa in Schweden, brach das korporatistische System zumindest teilweise zusammen. Zwei Schlußfolgerungen drängen sich auf: eine Sozialpartnerschaft kann die Auswirkungen starker exogener oder endogener Schocks bestenfalls mildern, oder keinesfalls vollständig auffangen. Weiters scheint es, daß das im Zuge des „politischen Austausches“ immer weiter ausgebaut System der sozialen Sicherheit eine ökonomisch nicht mehr tragbare Dimension erreicht hat. Es muß somit nicht mehr reduziert werden, sondern verliert seine Funktion als Kompensationsobjekt im korporatistischen System. Jedenfalls demonstriert die neuere Entwicklung die Grenzen der sozialpartnerschaftlichen Möglichkeiten.

Die österreichische Sozialpartnerschaft

Will man aus all diesen Überlegungen die Konsequenzen für die österreichische Wirtschaft ziehen, dann läßt sich ungefähr folgendes sagen:

1. Für den Bereich des Arbeitsmarktes stimmen alle Studien darin überein, daß in Österreich die Zentralisation der

Die Sozialpartnerschaft greift in Österreich weit über die Lohnbestimmung hinaus. Ihre Organisationen geben die Möglichkeit, Konflikte zu regeln und gemeinsame Anliegen in der Öffentlichkeit zu vertreten.

Arbeitsmarktparteien das höchste Ausmaß erreicht hat — freilich nicht in Form zentraler Lohnverhandlungen, sondern durch informelle Kooperation der Branchengewerkschaften. Eine Schlüsselbranche — Metall- und Bergarbeiter — übernimmt die Lohnführerschaft, nach der sich die folgenden Verhandlungen orientieren. Daneben bleibt

auch den Betriebsräten noch ein gewisser Verhandlungsspielraum, welcher das Gesamtergebnis offenbar nicht wesentlich ändert.

Entsprechend sind die erwarteten positiven Effekte eingetreten: Die Lohnbewegungen — in der Regel durch die Abschlüsse der Metallarbeiter im Herbst jedes Jahres vorgegeben — bleiben zumeist im Rahmen der Produktivitätssteigerungen einschließlich eines Inflationszuschlags — wenngleich sich Veränderungen der Knappheitsverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt darin ebenfalls auswirken (Pollan, 1987). Auch außenwirtschaftliche Faktoren werden berücksichtigt.

Umgekehrt gehen die Unternehmerorganisationen stets auf die Lohnforderungen der Gewerkschaften ein: „Kraftproben“, wie etwa jüngst in der BRD, sind in Österreich unbekannt. Es liegt auf der Hand, daß durch diese institutionellen Gegebenheiten das Konfliktpotential und damit auch die Entscheidungsunsicherheit reduziert werden.

2. Die Sozialpartnerschaft greift in Österreich weit über die Lohnbestimmung hinaus. Ihre Organisationen (Paritätische Kommission samt Unterausschüssen, Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen) geben die Möglichkeit, Konflikte über alle wirtschaftspolitischen Fragen zu regeln, aber auch gemeinsame Anliegen an Regierung und Gesetzgeber heranzutragen. Im Sinne der Institutionenökonomie ist die Sozialpartnerschaft in Österreich — wie oben dargelegt — als ein Netzwerk „relationaler Verträge“ zu sehen. Deren Inhalte entziehen sich der Festlegung, sie bieten vielmehr den Rahmen, innerhalb dessen jeweils aktuelle Probleme geklärt werden können.

Ein besonderer Akzent liegt auf der langfristigen Gültigkeit dieses Systems. Das gilt zunächst für die Kooperation der Sozialpartner. Diese ist ja organisatorisch nur wenig fundiert, gewinnt ihre Bedeutung aber aus der langjährigen Erfahrung ihrer Zusammenarbeit, welche das gegenseitige Vertrauen entstehen ließ. In hohem Maße gilt das auch für die Organisationsform der einzelnen Sozialpartner, vor allem für die auf gesetzlicher Basis mit Pflichtmitgliedschaft beruhenden Kammern: Sie stellen wegen ihrer gesicherten, dauerhaften Basis unter dem Gesichtspunkt der Institutionenökonomie den Idealfall der Interessenvertretung dar. Dasselbe gilt aber auch unter dem Aspekt des Korporatismus, weil eine solche Interessenvertretung die gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse weitestgehend berücksichtigen kann.

3. Die korporatistische Literatur geht in den spezifischen Eigenheiten, welche sie solchen Staaten zuschreibt, noch weiter. Sie unterstellt ihnen eine bestimmte Politik, die an Vollbeschäftigung, hohem Wirtschaftswachstum, der Förderung von Strukturänderungen, Einkommensnivellierung und hochentwickelter sozialer Sicherheit orientiert sei. Als Instrumente dazu diene nicht nur eine expansive Fiskalpolitik, sondern auch Industrie- und aktive Arbeitsmarktpolitik (Henley — Tsakalotos, 1993, S. 118).

Dem sei wie immer weder diese wirtschaftspolitischen Ziele noch auch die genannten Maßnahmen erfließen notwendigerweise aus der Institutionenökonomie. Eine gewisse Rolle könnte allenfalls der aktiven Arbeitsmarktpolitik (in Österreich vor allem den Arbeitsstiftungen) zuge-

schrieben werden, welche stabilere Erwartungen im Hinblick auf Beschäftigung herbeiführt.

Das gilt auch für das System der sozialen Sicherheit. Dieses wäre gleichfalls unter dem Aspekt von stabilen Erwartungen oder glaubhaften Verträgen zu sehen. Wirtschaftssubjekte können in Österreich darauf vertrauen, für die Risiken des Arbeitslebens weitgehend abgesichert zu sein. Man kann annehmen, daß dieses Bewußtsein die Qualität und Intensität der Arbeit positiv beeinflusst — umso mehr, als die österreichische Sozialgesetzgebung stets exzessive Leistungsgestaltung (wie etwa Arbeitslosenunterstützung von 90% oder Karenzurlaubsgeld von 100% des Letztbezugs) vermieden hat, welche ihrerseits negative Effekte unter dem Aspekt der Wohlstandsmaximierung hätte ergeben können.

4 Eine quantitative Einschätzung dieser positiven Auswirkungen sozialpartnerschaftlicher Institutionen auf das Wirtschaftswachstum, vor allem im Rahmen eines ökonomischen Modells der österreichischen Wirtschaft, existiert freilich bisher nicht. Ihre Auswirkungen werden indirekt an ihren Resultaten, der Wirtschaftsentwicklung in den OECD-Staaten gemessen. Hierbei zeigt sich etwa durch Konstruktion eines „Misery index“, daß Österreich in den siebziger und achtziger Jahren die weitaus beste Leistung erbracht hat (Guger, 1995, S 216).

Damit sollte gewiß nicht gesagt sein, daß diese günstige Entwicklung der österreichischen Wirtschaft ausschließlich auf die Effekte der Sozialpartnerschaft zurückzuführen wäre — wahrscheinlich sind in dieser Periode auch andere Faktoren wirksam geworden — doch repräsentieren diese Daten ein starkes Indiz für deren positive Auswirkungen.

Allerdings gibt es Überlegungen, welche den Organisationen der Sozialpartnerschaft durchaus negative Wirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung zuschreiben.

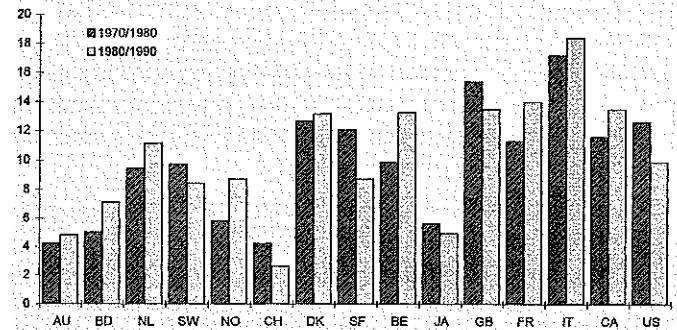
Der häufige Vorwurf an die Sozialpartner, strukturkonservierend zu agieren, trifft sie nicht oder nur zum Teil.

Der schwerwiegendste Vorwurf gegenüber der sozialpartnerschaftlichen Aktivität ist jener, daß sie den Strukturwandel behindert, also eine Fehlallokation der Ressourcen begünstigt und zu einer „Versteinerung“ der österreichischen Wirtschaftsstruktur geführt habe. Die Industriepolitik sei sozusagen eine „passive“ gewesen, habe die bestehenden Betriebe gestärkt oder überhaupt am Leben erhalten. Als Beispiel dafür wird die Verstaatlichte Industrie genannt, deren Politik auch nicht dadurch entschuldigt werden könne, daß sie zuweilen gesamtwirtschaftliche Aufgaben übernommen habe: „Employment levels in the nationalized industry sector were held up; however, the 'breathing space' enjoyed by these industries through heavy public subsidization was not efficiently used to reorganize production lines, retrain the labour force, and change managerial practices. The experience of the Austrian nationalized industrial sector over the period 1973 to 1982 is an example of an important failure of social corporatist arrangements“ (Landesmann, 1992, S 274).

Diesen Vorwurf, der auch von anderen Autoren erhoben wird, müßte man allerdings differenzieren, auch in Rich-

Misery Index

Abbildung 3



Arbeitslosen- plus Inflationsrate minus Produktivitätswachstum minus Beschäftigungs- plus Bevölkerungswachstum.

AU	Australien,	BE	Belgien,
BD	Westdeutschland,	JA	Japan,
NL	Niederlande	GB	Großbritannien,
SW	Schweden,	FR	Frankreich
NO	Norwegen,	IT	Italien,
CH	Schweiz,	CA	Kanada
DK	Dänemark	US	USA
SF	Finnland,		

tung einer Unterscheidung zwischen dem korporatistischen System und der Sozialpartnerschaft, denn der Zusammenhang zwischen der sozialpartnerschaftlichen Politik und der Performance der Verstaatlichten Industrie liegt keineswegs auf der Hand.

Zwar nahmen die beiden großen politischen Parteien im Bund sowie Landespolitiker intensiv Einfluß auf die Verstaatlichte Industrie und behinderten Strukturanpassungen (Butschek, 1985, S 188), und sicher wird man Interventionen des Zentralbetriebsratobmanns beim Bundeskanzler dem korporatistischen System zurechnen können. Das trifft aber nicht ohne weiteres auf die Sozialpartner zu. Insbesondere in der Obersteiermark war es eher die Gewerkschaftsspitze, die notwendigen Strukturänderungen verständnisvoll gegenüberstand und auch in diese Richtung aktiv wurde. Strukturkonservierende Positionen mögen auf lokaler Ebene eingenommen worden sein.

Eher läßt sich die Landwirtschaftspolitik der Sozialpartnerschaft anlasten. Eine konservierende Agrarpolitik betreiben zwar fast alle Industriestaaten, in Österreich begann sie bereits in den dreißiger Jahren. Dennoch kann man hier einen Effekt der Sozialpartnerschaft insofern feststellen, als die anderen Kammern es unterließen, gegen dieses System schärfer vorzugehen. Das war auch schwer möglich, weil ihre Vertreter vielen landwirtschaftlichen Gremien angehören und damit deren Politik mitgestalten (Van der Bellen, 1994, S 492). Ähnliches gilt — oder galt — für manche geschützten Bereiche der Nahrungsmittelindustrie, in welchen Preise und Löhne auf Kosten der Konsumenten weitab von den Knappheitsrelationen festgelegt wurden (Guger, 1988) — wie sich denn diese Situation insofern verallgemeinern läßt, als das sozialpartnerschaftliche System durch Markteintrittshindernisse, Handelsbarrieren und andere Wettbewerbsbeschränkungen dazu beigetragen hat, daß Österreich als ein Hochpreisland zu betrachten ist (Van der Bellen, 1994, S 490).

Ein anderer Ansatz geht dahin, den Sozialpartnern zwar eine Bremsfunktion in bezug auf Strukturänderungen zuzuschreiben, sieht das aber durchaus positiv. Dadurch kä-

me es zu keinen schmerzhaften Brüchen, Anpassungen erfolgten allmählich. In Österreich scheint in jüngerer Zeit den „Arbeitsstiftungen“ diese Funktion zuzukommen, an welchen zumeist die Sozialpartner beteiligt sind. Damit wird den freizustellenden Arbeitskräften das Gefühl gegeben, daß sich die Gesellschaft ihnen gegenüber verpflichtet fühlt, und das Vertrauen der Arbeitnehmer in das sozioökonomische System verstärkt.

Wenn also problematische Aspekte des sozialpartnerschaftlichen Systems nicht geleugnet werden können, läßt sich aufgrund der makroökonomischen Erfahrungen wohl sagen, daß der negative, strukturkonservierende Effekt nicht gravierend gewesen sein kann. Jedenfalls begünstigte das System per Saldo die außerordentlich hohe Investitionsquote in Österreich und den überdurchschnittlich hohen Produktivitätszuwachs in der Industrie.

Behält die Sozialpartnerschaft ihren Stellenwert?

Die vorstehenden Überlegungen repräsentieren einen ersten Versuch, das Instrumentarium der Neuen Institutionenökonomie auf die außergewöhnliche Entwicklung der österreichischen Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg, insbesondere auf die Bedeutung der Sozialpartnerschaft für das Wachstum anzuwenden. Danach scheint es, daß der Catching-up-Prozeß so erfolgreich verlief, weil die „social capability“ durch das hochentwickelte Netz von Institutionen und Organisationen weitgehend gegeben war. Diese Überlegungen scheinen auch insofern plausibel, als einzelne Elemente dieses Ansatzes in ihrer Bedeutung schon in der Vergangenheit von manchen Autoren hervorgehoben wurden. Das gilt vor allem für die Stabilisierung der Erwartungen: „Die Verstetigung und das Kalkulierbarmachen wichtiger Planungsgrößen ist wohl die bedeutendste Innovation des Austro-Keynesianismus und tritt mit dem hierzulande ausgeprägten Gefühl für soziale Symmetrie gleichermaßen im Bereich der Investitionsplanung wie im Bereich Lohnbildung—Arbeitsmarkt auf. Dahinter steht ein tiefes Verständnis für die psychologisch-soziologischen Grundlagen ökonomischer Entscheidungen und damit der Verhaltensweisen von Investoren wie Arbeitnehmern sowie für die Dynamik sozialer Prozesse“ (Tichy, 1982, S. 58). Dieses Verstetigen und Kalkulierbarmachen wichtiger Planungsgrößen reduziert das Risiko generell (Tichy, 1982, S. 59).

Angesichts des Gewichtes der Sozialpartnerschaft für die österreichische Wirtschaft, wie es oben dargelegt wurde, stellt sich die Frage nach ihrer künftigen Entwicklung. Natürlich würde eine umfassende Antwort darauf den gegebenen Rahmen sprengen, doch sollen zumindest einige Probleme aufgezeigt werden.

International scheint der Korporatismus Schwierigkeiten zu begegnen. Sieht man einmal vom wirtschaftspolitischen Umschwung ab, der in den achtziger Jahren einsetzte und neoliberale Konzepte begünstigte, so traten Probleme auf, die insbesondere die Gewerkschaften schwächten oder ihre politischen Möglichkeiten einschränkten.

Hier ist zunächst die hohe Arbeitslosigkeit zu nennen, welche für die Industriestaaten wieder charakteristisch ge-

worden ist, aber auch die allgemeine Budgetenge, die einen „politischen Austausch“ kaum mehr zuläßt (Mesch, 1995, S. 34). Weiters beschränkt die stets intensiver werdende Integration die wirtschaftspolitischen Optionen einzelner Länder immer stärker.

Das gilt in besonderem Maße für Österreich, das mit 1. Jänner 1995 Mitglied der EU geworden ist. In dieser Wirtschaftsunion gesellte sich zu den ursprünglichen ge-

Die Institutionen des Korporatismus werden international nicht nur durch das Aufkommen neoliberaler Konzepte eingeschränkt, sondern auch durch hohe Arbeitslosigkeit und Budgetenge.

meinsamen wirtschaftspolitischen Schwerpunkten — Handelspolitik und Agrarpolitik — der Koordinierungszwang durch die Schaffung des Europäischen Währungssystems 1979; die Wirtschafts- und Währungsunion wird schließlich die Geldpolitik den Mitgliedstaaten entziehen.

Auch kann nicht übersehen werden, daß auch die ökonomische und soziale Entwicklung die Aktivität der Sozialpartner gerade im Hinblick auf ihre gesamtwirtschaftlichen Aufgaben erschwert. Die Tendenz zur wohlhabenden Mittelstandsgesellschaft lockert den Gruppenzusammenhalt und stellt den individuellen Nutzen in den Vordergrund. Zudem tritt ein Gewöhnungseffekt ein: Die Leistungen des politischen Systems und der Interessenvertretungen werden selbstverständlich, die komplizierten Zusammenhänge, die zu wirtschaftlicher Stabilität und sozialem Frieden führen, werden nicht durchschaut und keineswegs als gefährdet angesehen (Gerlich, 1995, S. 69).

Dennoch scheint es, daß diese Entwicklungen und Aktivitäten die Bedeutung der Sozialpartner für die österreichische Wirtschaft nicht entscheidend in Frage stellen. Der Beitritt Österreichs zur EU sowie die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion werden zwar tatsächlich die wirtschaftspolitische Autonomie des Landes weitgehend einengen, aber nur zum Teil im Bereich der Sozialpartner.

„Während der Einfluß der Sozialpartner auf die Preisdisziplin infolge der EG-weiten Marktkräfte schwindet, wird ihre Bedeutung für die Lohnpolitik gestärkt. Die Lohnpolitik wird zum wichtigsten Steuerungsinstrument für Wettbewerbsfähigkeit nach der Einführung einer Einheitswährung. Damit kommt auf die Sozialpartner in diesem Bereich eine tragende Rolle zu“ (Breuss, 1993, S. 33).

Der EU-Beitritt Österreichs wird die Bedeutung der Sozialpartnerschaft noch erhöhen, weil nach der Schaffung der Europäischen Währungsunion die Lohnpolitik zum wichtigsten Steuerungsinstrument für die Wettbewerbsfähigkeit des Landes wird.

Wieweit sich die österreichischen Sozialpartner im Wirtschafts- und Sozialausschuß der EU durchsetzen können, wird die Zukunft weisen. Jedenfalls erwartet man sich zumindest im Europäischen Gewerkschaftsbund (ETUC) einiges vom ÖGB, weswegen dessen Vorsitzender auch zum Präsidenten dieses Verbandes gewählt wurde.

Abgesehen von den Überlegungen, welche im Zusammenhang mit der EU angestellt wurden, bleibt die grundlegen-

de Rolle der Sozialpartner unverändert. Es ist eine spezifische Verhandlungskultur entstanden, auf welche wohl niemand verzichten wollen, weil sie die Transaktionskosten niedrig hält, Unsicherheit reduziert und potentielle Konflikte vermeidet.

Die Aufgaben der Sozialpartnerschaft haben sich freilich geändert. Im „goldenen Zeitalter“ beruhte ihre Zusammenarbeit auf einer keynesianischen Basis mit dem Ziel, Einkommenswachstum und Beschäftigung mit Preisstabilität durch Kontrolle des Einkommenswachstums in Einklang zu bringen, die neuere Entwicklung verfolgt die Absicht, durch Lohnzurückhaltung Beschäftigung sicherzustellen (Caravalle, 1995, S 10).

Das trifft sicher zu, muß jedoch nicht im neoklassischen Sinn verstanden werden. Hier reichen die Erklärungsansätze von der Wettbewerbsfähigkeit kleiner, offener Volkswirtschaften bis zur Strukturänderung. Sie alle beschreiben die Wandlung vom „Nachfrage-“ zum „Angebotskorporatismus“ (Traxler, 1995, S 199).

Zusammenfassend könnte man also sagen, daß sich der Tätigkeit der Sozialpartner in den letzten Jahren eine Reihe von Schwierigkeiten in den Weg stellt. Sie folgen einerseits aus der sozio-ökonomischen Entwicklung, andererseits aus politischen Aktivitäten, welche auf mangelndem Wissen um Funktion und Bedeutung dieser Institution beruhen. An letzteren hat sich freilich nichts geändert, ja, die EU wird in gewissen Bereichen die Bedeutung der Sozialpartnerschaft steigern.

Obwohl die vorliegende Studie nur einen ersten Versuch darstellt, die Institution der Sozialpartnerschaft mit dem Instrumentarium der Neuen Institutionenökonomie zu analysieren, läßt sich — wohl auch in Übereinstimmung mit zahlreichen anderen Studien unter dem korporatistischen Ansatz — aus ihren Ergebnissen schließen, daß jeder Versuch, ihre Existenz in Frage zu stellen, gravierende Folgen für die österreichische Wirtschaft brächte.

Literaturhinweise

- Abramovitz M. „Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind“ *Journal of Economic History* 1986 2
- Aiginger, K. „Sozialpartnerschaft in Österreich“ *Wirtschaftspolitische Blätter* 1994 (5/6)
- Breuss F. „Herausforderungen für die österreichische Wirtschaftspolitik und die Sozialpartnerschaft in der Wirtschafts- und Währungsunion“ *Forschungsinstitut für Europafragen Working Paper* 1993 (4)
- Brunetti A. *Politisches System und Wirtschaftswachstum* Chur 1992
- Butschek F. *Die österreichische Wirtschaft im 20. Jahrhundert* Gustav Fischer Wien-Stuttgart 1985
- Butschek, F. *Die Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer in der Wachstumsphase 1945 bis 1975. Studie des WIFO im Auftrag der Arbeiterkammer Wien* 1994
- Calmfors L. Driffill, J. „Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance“ *Economic Policy* 1988 (6)
- Caravalle G. *Economic Theory, Institutions and Economic Policy* Wien 1995 (mimeo)
- Coase R. H. „The Nature of the Firm“ *Economica* 1937 (4)
- Coase, R. H. „The Problem of Social Cost“ *Journal of Law and Economics* 1960 (3)
- Demsetz, H. „Toward a Theory of Property Rights“ *American Economic Review* 1967 57

- Denzau, A. T. North, D. C. „Shared Mental Models: Ideologies and Institutions“ *Kyklos* 1994 (1)
- Fagerberg J. „Technology and International Differences in Growth Rates“ *Journal of Economic Literature* 1994 (3)
- Furubotn, E. Pejovich S. „Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature“ *Journal of Economic Literature* 1972 (10)
- Gerlich P. „Interessensysteme und Politik. Versuch einer Evaluierung“ *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 1995 55
- Guger A. „Produktivität und Lohnkosten der Industrie: Ein Vergleich zwischen Österreich und der Bundesrepublik Deutschland“ *WIFO-Monatsberichte* 1988 61(9)
- Guger A. „Corporatism: Success or Failure? Austrian Experiences“ in Pekkarinon J., et al. (Hrsg.) *Social Corporatism to Superior Economic System?* Oxford 1992
- Guger A. „EU-Integration, Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik“ in Mesch M. (Hrsg.) *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* Wien 1995
- Henley A. Tsakalotos E. *Corporatism and Economic Performance* Aldershot-Brookfield 1993
- Jones E. L. *The European Miracle* Cambridge 1981
- Landesmann M. „Industrial Policies and Social Corporatism“ in Pekkarinon J. et al. (Hrsg.) *Social Corporatism to Superior Economic System?* Oxford 1992
- Langbein J. „Comparative Civil Procedure and the Style of Complex Contracts“ *American Journal of Comparative Law* 1987 35
- Macneil, I. R. „The Many Futures of Contracts“ *Southern California Law Review* 1974 47
- Marquand, D. *The Unprincipled Society: New Demands and Old Politics* London 1988
- Mesch M. „Arbeitsbeziehungen in Westeuropa: ein Resümee“ in Mesch, M. (Hrsg.) *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* Wien 1995
- Milgrom, P. Roberts, J. *Economics, Organization and Management* Englewood Cliffs, N. J. 1992
- North D. C. „Institutions“ *Journal of Economic Perspectives* 1991 (5)
- North, D. C. „Economic Performance through Time“ *American Economic Review* 1994 84(3)
- North, D. C. Wallis J. J. „Institutions, Transaction Costs and Economic Growth“ *Economic Inquiry* 1987 (4)
- North D. C. Wallis J. J. „Integrating institutional Change and Technical Change in Economic History: A Transaction Cost Approach“ *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 1994 (4)
- Olson M. *The Rise and Decline of Nations* New Haven 1982
- Pizzorno, A. „Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict“ in Crouch C. Pizzorno A. (Hrsg.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968* London 1978
- Pollan, W. „Wage Inflation and Trade Union Policy“ *WIFO Working Papers* 1987 (23)
- Powell W. W. „Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organizations“ in Thompson et al. (Hrsg.) *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life* London 1991
- Reuter N. „Institutionalismus, Neo-Institutionalismus, Neue Institutionelle Ökonomie und andere „Institutionalismen“ Eine Differenzierung konträrer Konzepte“ *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 1994 (1)
- Richter R. „Sichtweise und Fragestellungen der Neuen Institutionenökonomie“ *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 1990 (4)
- Rosenberg N. Birdzell Jr. L. E. *How the West Grew Rich* New York 1986
- Seidel, H. „Wirtschaftswachstum und Konvergenz“ *WIFO-Monatsberichte* 1995 68(1)
- Solow R. M. „A Contribution to the Theory of Economic Growth“ *Quarterly Journal of Economics* 1956 (1)
- Stern N. „The Determinants of Growth“ *The Economic Journal* 1991 101
- Tichy G. „Austro-Keynesianismus – Gibt es den? Angewandte Psychologie als Konjunkturpolitik“ *Wirtschaftspolitische Blätter* 1982 (3)
- Traxler F. „Entwicklungstendenzen in den Arbeitsbeziehungen Westeuropas. Auf dem Weg zur Konvergenz?“ in Mesch M. (Hrsg.) *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* Wien 1995
- Van der Bellen A. „Sozialpartnerschaft — Ansätze einer Kritik“ *Wirtschaftspolitische Blätter* 1994 (5/6)
- Weder B. *Wirtschaft zwischen Anarchie und Rechtsstaat* Zürich 1993
- Williamson O. E. „The Economic Analysis of Institutions and Organisations — in General and with Respect to Country Studies“ *OECD Economics Department Working Papers* 1993 (133)

Social Partnership and Growth of the Austrian Economy

Summary

Over the past five decades of the Second Republic, Austria has advanced from one of the poorest among the industrialized European countries to one of the richest. While many observers agree that rapid economic growth was favored to a large extent by the system of social partnership, this judgment has always been difficult to support by economic theory; the only promising approaches were offered by game theory and decision making under uncertainty.

Further theoretical considerations have been advanced more recently to capture the economic effects of social partnership. Among these are the (though more empirically oriented) debate about corporatism and the New Institutional Economics. The latter emphasizes the importance of the „rules of the game“ for economic development. They comprise not only efficient legal institutions and regulations, but also the manifold informal guidelines which govern the economic process. This comprehensive network designed for the long perspective may not only lower the cost of economic transactions, but also reduce uncertainties and therefore stabilize expectations of economic agents.

In this way, an explanation of economic growth is offered not only for the past (industrialization) and for different regions (developing countries), but also for growth differentials in highly advanced societies.

A number of international studies showed social partnership to be among those institutions which may effectively boost the rate of growth of an economy. Highly centralized

labor unions tend to pay more heed to macroeconomic realities and requirements when formulating their wage demands than smaller ones competing among each other. In this way, wage behavior may adjust timely and with little social cost to external shocks whereas otherwise it will often do so only under the pressure of higher unemployment.

The existence of social partnership and its bodies (Parity Commission) guarantees that different economic interests will not lead to severe social conflicts — as is demonstrated by the fact that Austria, together with Switzerland, exhibits the lowest ratio of labor strikes among all industrialized countries.

The stability which rests on the sustainability of these relations reduces the uncertainty for corporate management decisions and thereby exerts a positive effect on investment. In this context, foreign authors stress the important role of the Austrian Chambers; their strong position, based on compulsory membership, would allow them to go a long way in respecting macroeconomic concerns.

Austria's access to the EU, while narrowing the scope for economic policy, should rather strengthen the role of social partnership: with the implementation of the European Monetary Union wage policy will become the single most important instrument remaining within the responsibility of national authorities to secure a country's international competitiveness.