

Gerade die Pflichtmitgliedschaft im österreichischen Kammersystem ist in der letzten Zeit wieder stark *ins Gespräch gekommen*, da zum einen durch Skandale über die Bezüge in den Arbeiterkammern und zum anderen durch die Öffnung Österreichs zu EWR und EU derartige Institutionen, die es nur in wenigen anderen europäischen Ländern gibt, einer kritischen Betrachtung unterworfen werden. Um über Pflichtmitgliedschaft aus ökonomischer wie aus gesellschaftspolitischer Sicht urteilen zu können, ist eine Nutzen-Kosten-Analyse notwendig, welche Vor- und Nachteile die Pflichtmitgliedschaft für das einzelne Individuum hat, aber auch welche Vor- und Nachteile sich für die gesamte Gesellschaft und auch für die Wirtschaftspolitik ergeben. Hierbei ist festzuhalten, daß das effiziente und reibungslose Funktionieren der österreichischen Sozialpartnerschaft wohl kaum ohne Pflichtmitgliedschaft möglich wäre, und daß die Erfolge der österreichischen Sozialpartnerschaft auf wirtschaftlichem und gesellschaftspolitischem Gebiet so groß sind, daß uns viele um diese Institution beneiden (insbesondere um die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konfliktlösungsfähigkeit dieser Institutionen). Daraus kann man ableiten, daß das Funktionieren einer Sozialpartnerschaft ein öffentliches Gut darstellt, von dem die gesamte Gesellschaft Österreichs profitiert, und dieses nur über einen staatlichen ordnungspolitischen Rahmen hergestellt werden kann – in diesem Fall besteht der staatliche ordnungspolitische Rahmen u. a. im System der Pflichtmitgliedschaft. Allerdings muß man sich heute verstärkt die Frage gefallen lassen, ob das System der Pflichtmitgliedschaft nicht durch ein leistungsbezogenes, freiwilliges System ersetzt werden soll, das auch entsprechende öffentliche Güter anbietet und die Bereitstellung dieser Güter, die dieses System sowohl für die Mitglieder als auch für die Gesellschaft erbringt, direkt abgegolten bekommt, wobei gemeint ist, daß zum einen der Staat – wie bei der Bereitstellung vieler anderer öffentlicher Güter – durch Subventionen und Beiträge einspringt und zum anderen jedes Mitglied für sich selbst aufgrund des überzeugend angebotenen Leistungsprofils der Kammern auch freiwillig bereit ist, einen entsprechenden Beitrag zu bezahlen. In einer freien Marktwirtschaft würde dieses Verhalten sicherlich besser zu mündigen und verantwortungsvollen Bürgern passen. Hierbei stellt sich natürlich das Problem des öffentlichen Gutes, daß – falls dann die Sozialpartnerschaft noch weiter gut funktioniert – das einzelne Individuum keinen Anreiz hat, einen Beitrag zu zahlen, wenn es auch ohne den freiwilligen Beitrag von diesen Leistungen (wirtschaftliche Stabilität usw.) profitiert. Vielleicht können hier die Kammern im Zuge einer Reform auch individuell nutzbare Güter anbieten, sodaß es immer noch für Mitglieder attraktiv ist, dem System anzugehören, weil sie daraus auch einen für sich direkten, individuellen Nutzen ziehen. In jedem Fall ist, bevor man eine rasche Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft fordert, genauestens zu untersuchen, welche Alternativen es hierzu gibt und ob diese besser in der Lage sind, sowohl die individuellen Probleme der einzelnen Mitglieder als auch die wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Aufgaben zu lösen.

Inwieweit der wirtschaftliche Wohlstand mit Hilfe der sozialpartnerschaftlichen Institution gesichert werden kann, ist abschließend in Tabelle 1 aufgeführt, in der der wirtschaftliche Wohlstand und Korporatismusgrad im Zusammenhang untersucht werden. Der Korporatismusgrad mißt die Intensität sozialpartnerschaftlicher Institutionen (oder ähnlicher Einrichtungen), je höher er ist, desto ausgeprägter sind sozialpartnerschaftliche Institutionen. Hierbei zeigt sich, daß die Länder mit dem höchsten Korporatismusgrad, zu denen Österreich, Westdeutschland, Japan und die skandinavischen Länder gehören, die tiefste Arbeitslosenquote und Inflationsrate sowie die höchste Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts aufweisen, im Vergleich zu den Ländern, deren Korporatismusgrad mittel oder wenig ausgeprägt ist.

Tabelle 1: Wirtschaftlicher Wohlstand und Korporatismusgrad

Land	Arbeitslosenquote		Inflationsrate		BIP real		Korporatismusgrad
	Durchschnitt 1980–92	Jahr 1993	Durchschnitt 1980–92	Jahr 1993	Durchschnitt 1980–92	Jahr 1993	Durchschnitt 1980–92
<b>Korporatismusgrad</b> <i>Durchschnitt: hoch</i>							
Österreich	4,5	6,7	5,0	2,9	2,4	-0,6	13
Westdeutschland							
Japan							
Dänemark							
Norwegen							
Schweden							
<b>Korporatismusgrad</b> <i>Durchschnitt: mittel</i>							
Australien	8,3	11,3	5,4	2,4	2,2	0,7	9,5
Finnland							
Niederlande							
Belgien							
Kanada							
USA							
<b>Korporatismusgrad</b> <i>Durchschnitt: tief</i>							
Neuseeland	8,7	10,5	8,4	2,4	1,9	1,0	6
Frankreich							
Großbritannien							
Italien							
<b>Durchschnitt</b> OECD-Europa	9,1	10,6	8,1	5,4	2,2	-0,2	

Quelle: Aiginger, K. (1994), Social Partnership and the Performance of Austrian Manufacturing, Wien.

## Sozialpartnerschaft in Österreich

### Theoretische Einordnung, tatsächliche Wirtschaftserfolge und Reformfähigkeit

Karl Aiginger<sup>1</sup>

Unter Sozialpartnerschaft wird ein System verstanden, in dem die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen primär im Konsensweg gestaltet werden, wobei starke zentralistisch organisierte Unternehmer- und Arbeitnehmerorganisationen die dominante Rolle spielen. Die Regierung legalisiert das System entweder indirekt, indem sie selbst nicht agiert, oder direkt, in-

<sup>1</sup> ipol.corpd.

dem sie die von den Sozialpartnern getroffenen Entscheidungen in Gesetze oder Verordnungen gießt. Manchmal legt die Regierung auch den Sozialpartnern ein Thema zur Diskussion, Analyse oder Entscheidung vor. Das geschilderte System bedeutet keine gänzliche Abstinenz der Regelung, da viele wichtige Teilpolitiken wie Budgetpolitik und Geldpolitik primär in Regierungsverantwortung verbleibt. Eine klare Trennung der Verantwortung gibt es letztlich nicht, da personelle Verflechtungen gegeben sind (Sozialpartner sind Regierung und Notenbankvertreter, Regierung und Gesetzgeber lassen sich durch Sozialpartner beraten).

### Sozialpartnerschaft als Korporatismusmodell

Die Literatur nennt ein politisch ökonomisches System dieser Art Korporatismus. Unter den vielen verfügbaren Definitionen und Beschreibungen ist jene von Pekkarinen et al. (1992) interessant, die zwei Kriterien als konstitutiv verlangt. Erstens müssen die Lohnverhandlungen auf nationaler Ebene (Bundesebene), und zwar durch starke Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, erfolgen. Zweitens sei es wichtig für einen *sozialen Korporatismus*, daß das System umfassend (*non exclusive*) und egalitär sei. Damit ist eine Bedingung angeschnitten, die nicht in allen Systemen des Korporatismus gleich erfüllt ist, und die in etwa auch für die Unterscheidung von Katzenstein (1985) in einen liberalen und in einen sozialen Korporatismus ausschlaggebend war. Wieder eine andere Unterscheidung betont, daß es Systeme des Korporatismus gibt, in denen der Konflikt und die entgegengesetzte Interessenlage stark hervorgehoben werden und auch als notwendige Elemente der Kompromißfindung, ja der Legalität, anerkannt wird, während andere Systeme den Konsens direkter ansteuern (und in der Regel konservativere Resultate bringen). Ein anderer Fixpunkt in der Systemdiskussion ist die Prognose von Olson (1982), daß alle Organisationen mit zunehmender Lebensdauer verkrusten und versteinern. Die Gefahr bestehe, daß sie das Allgemeininteresse mehr und mehr der Vertretung immer spezifischer Partikularinteressen opfern.<sup>2</sup>

### Die österreichische Modellvariante

Einerseits muß man festhalten, daß Sozialpartnerschaft nicht ein so spezifisch österreichisches Modell ist, wie die populäre Diskussion in Österreich meistens annimmt. Katzenstein (1986) hat dieses Argument dokumentiert, insbesondere für kleinere europäische Industriestaaten. Andererseits hat das österreichische System einige Spezifika:

- Das österreichische System der Sozialpartnerschaft ist umfassender als die meisten anderen realen Korporatismusmodelle. Es bezieht sich auf fast alle Wirtschaftsmaterien, so auch auf Budgetziele und -gestaltung, innere und äußere Geldpolitik, Integrationsfragen, Umweltpolitik, mit Ausläufern in das Schulsystem, in die Medienlandschaft und die Kulturszene.
- Der Prozeß der Lohn- und Preisverhandlungen ist zentralisiert. Eine Klassifikation der Länder nach dem *Grad des Korporatismus* von Tarantelli (1986) gibt Österreich 15 Punkte, die Höchstzahl unter den sechzehn verglichenen Ländern. Die Punkte werden für die drei Kategorien *Grad des Zentralismus*, *Ausmaß des Konsenses* und *Effektivität des Prozesses* (gemessen z. B. an der Vermeidung von Arbeitskonflikten) vergeben. Calmfors/Drifill (1988) bewerten ebenfalls den Zentralisierungsgrad. Sie benützen Kriterien für den Koordinationsgrad zwischen den beteiligten Organisationen, die Zahl der Organisationen und den Grad ihrer internen Zentralisation. Wieder bekommt Österreich Platz eins.

<sup>2</sup> Eine Extremposition bieten Leonard/Van Audenrode (1993), die den Korporatismus direkt für die Subventionierung schrumpfender Industrien und die steuerliche Belastung lebensfähiger Industrien verantwortlich machen und eine strukturerhaltende Industriepolitik fast mit Korporatismus gleichsetzen.

- Die österreichische Variante ist weniger egalitär (solidarisch, auf Ausgleich der personellen Einkommensverteilung bedacht) als andere Modelle (Pekkarinen et al., 1992; Guger, 1992; 1993). Empirisch ist die Ungleichheit der personellen Einkommen in Österreich größer, ebenso die Lohnunterschiede nach Qualifikationsgruppen sowie die Unterschiede zwischen Industrie und Dienstleistung. Die Lohnunterschiede (gemessen am Variationskoeffizient) ähneln jenen in den USA und in Kanada mehr als jenen in korporatistischen europäischen Wirtschaften.
- Die Arbeitsmarktflexibilität ist in Österreich beachtlich (Biffl/Guger/Pollan, 1987). Die Arbeitslosigkeit wird im Lohnbestimmungsprozeß offensichtlich mitbedacht. Löhne sind nachfrageabhängig. Allerdings ist die Flexibilität besonders in der Bauwirtschaft und im Dienstleistungssektor groß. In den Bereichen mit hohem Organisationsgrad (Industrie, öffentlicher Sektor) ist sie geringer, dies entspricht Olsons Unterscheidung zwischen *reer labor markets* und *auction labor markets*.

### Theoretische Argumente zur Wirkungsweise der Sozialpartnerschaft

Die ökonomische Theorie bietet einige Hinweise über die möglichen Wirkungen eines sozialpartnerschaftlichen Systems. Für Hypothesen aus dem Bereich der Politikwissenschaft siehe z. B. Talos (1992) und Prisching (1994).

### Die Lösung des Gefangenendilemmas

Eine Erklärung der Bedeutung der Sozialpartnerschaft liegt darin, daß sie tendenziell wohlfahrtsverbessernd wirkt, weil sie das Gefangenendilemma löst, insbesondere jenes im *Lohn-Preis-Spiel* oder jenes im *Lohn-Investitions-Spiel*. Das Gefangenendilemma ist die Situation, in der zwei handelnde Personen (Institutionen) je zwei Strategien haben. Wenn jede Institution die *gute* Strategie wählt, dann bekommen beide ein aus ihrer Sicht *erfreuliches* Ergebnis (kooperatives Ergebnis, paretooptimal aus der Sicht der Spieler). Wählt jedoch ein Spieler seine *gute* Strategie, der andere aber seine *schlechte* Strategie, so erhält der erste ein miserables Ergebnis, der andere einen *windfall profit*. Das einzige Gleichgewicht ohne Absprache ist daher, daß jeder Spieler seine *schlechte* Strategie fährt und damit auch beide zusammen ein schlechtes Ergebnis bekommen (Kämpfergebnis, jeder wäre besser gestellt, wenn er zum kooperativen Ergebnis kommen könnte).

Das negative Ergebnis ergibt sich selbst dann, wenn es gegenseitige Informationen und Vorabgespräche gibt, solange es keine verpflichtende Bindung und keine Strafen in einer späteren Periode gibt. Denn wenn ich weiß, daß der andere seine gute Strategie spielen wird, so komme ich noch besser weg, wenn ich meine schlechte Strategie spiele (*windfall profit*). Da der andere auch so denkt, würden beide Parteien ihre Absprache sofort brechen, wenn es zur letzten Entscheidung kommt. Der Bruch der Vereinbarung ist bedeutungslos, weil es annahmegemäß keine Zukunft<sup>3</sup> gibt (statisches Spiel).

Die gute Strategie aus Arbeitnehmersicht wäre *Lohnzurückhaltung*, die schlechte *exzessive Lohnforderung*. Für die Arbeitgeberseite lautet die gute Strategie *Preiszurückhaltung*, die schlechte Strategie *exzessive Preiserhöhung* (oder *Zukunftsinvestitionen* bzw. *Investitions-*

<sup>3</sup> Das Ergebnis bleibt prinzipiell für jedes *endliche* Spiel erhalten. Dies deswegen, weil der gebräuchliche Lösungsweg das Spiel von hinten aufrollt, in der letzten Periode gibt es keine Zukunft, daher wird unkooperativ gespielt. Wenn aber in der letzten Periode sicher unkooperativ gespielt wird, dann lohnt es sich auch nicht, in der vorletzten Periode zu kooperieren usw.

Dieses Ergebnis entspricht nicht ganz dem *gesunden Menschenverstand*. Dieser würde annehmen, daß bei sehr langem Spiel die Zukunft doch eine Bedeutung hat. Es wurden Krücken gefunden, die diese Intuition wiedergeben (leichte Irrationalitäten, Unsicherheit über die Länge usw.).

stopp im Lohn-Investitions-Spiel). Eine Kombination aus Lohn- und Preiszurückhaltung ergibt *Wachstum*, eine Kombination aus den schlechten Strategien ergibt *Stagflation*. Triebkraft für das Erreichen der *Stagflation* ist, daß jeder Teil weiß, daß, gegeben ich spielte die gute Strategie, der Partner noch immer besser fährt, wenn er die schlechte wählt.

Die Lösung des Gefangenendilemmas ist formal in zweifacher Hinsicht möglich. Die eine Lösung ist, das nichtkooperative Spiel (in dem keine bindende Vereinbarung, sondern nur instabile Vorabsprachen möglich sind) in ein kooperatives Spiel zu verändern. Die zweite Lösung ist, das einmalige (statische Spiel) in ein unendliches Spiel umzuwandeln. Im unendlichen Spiel können die Spieler auch ohne bindende Vereinbarung die gemeinsam beste Lösung wählen: Sie beginnen (probeweise) mit der guten Strategie und behalten diese so lange bei, bis der andere einmal die Vereinbarung bricht. Der Unterschied zur ersten Lösung liegt darin, daß die gute Lösung nunmehr implizit durch die Drohung aufrechterhalten wird, daß die schlechte Lösung zu einer *Strafstrategie* führt. Sie hat Kosten für denjenigen, der den impliziten Vertrag bricht (Verlust des Gewinnes aus künftiger Kooperation).

Die Rolle der Sozialpartnerschaft kann als einer oder als beide dieser *Lösungswege* verstanden werden: entweder als echter bindender Kontrakt (z. B. wenn Vereinbarungen in Gesetze gegossen werden) oder als impliziter Kontrakt mit der Strafe der entfallenen zukünftigen Konsensfähigkeit. Welchen Weg man modellieren will, ist inhaltlich letzten Endes gleich. Die moderne Industrieökonomie präferiert die zweite Interpretation; weil es selbst bei Gesetzen Möglichkeiten gibt, diese inhaltlich zu umgehen, wenn das Einhalten nicht im Eigeninteresse liegt. Soziologen, Politikökonomen, Naturrechtler, Humanisten, Christen mögen da anders werten.<sup>4</sup>

#### Reduktion der Unsicherheit

Die Theorie wirtschaftlicher Entscheidungen bei Unsicherheit zeigt, daß in der Regel *Output* und Beschäftigung mit steigender Unsicherheit abnehmen. Die Preisunsicherheit reduziert den *Output* bei Risikoaversion, Mengenunsicherheit reduziert den *Output* in der Regel sogar bei Risikoneutralität (Bedingung konkaver Technologie), asymmetrische Flexibilität der Aktionsvariable (*sunk costs*) sind eine weitere Quelle sinkender Investitionen bei größerer Unsicherheit (Aiginger, 1987). Keynes hat den negativen Einfluß von Erwartungsschwankungen (und insbesondere der nicht versicherbaren Unsicherheit im Verhältnis zum versicherbaren Risiko) betont. In der neuen empirischen Wachstumsforschung werden politische Stabilität (positiv) und Variabilität der Inflation (negativ) als Determinanten des Wachstumspfad in der Regel mit Erfolg untersucht (Aiginger/Peneder, 1994).

Die Sozialpartnerschaft kann als System gesehen werden, das erstens die Möglichkeit reduziert, daß politische Parteien aus kurzfristigem Wiederwahlinteresse einen *politischen Konjunkturzyklus* erzeugen. Zweitens federt die Sozialpartnerschaft abrupte Veränderungen in den Rahmenbedingungen ab. Drittens garantiert die Sozialpartnerschaft, daß drastische Änderungen in den Einkommen der Arbeitgeber (Gewinne) oder in jenen der Arbeitnehmer (Arbeitsplatz, Lohn bei Änderungen in der Technik) gedämpft werden. Die Fluktuationen von Gewinnen, Löhnen und Inflation fallen geringer aus als bei reinen Marktmechanismen.

<sup>4</sup> Eine dritte Interpretation der Sozialpartnerschaft in Zusammenhang mit der Spieltheorie wäre, daß eine *flexible* Form der Sozialpartnerschaft dazu hilft, umfassende und daher schwer lösbare Verhandlungsprobleme in kleinere Einheiten zu unterteilen. Dazu zählt etwa bei Lohnverhandlungen in unsicheren Zeiten die Chance, bei Irrtümern in einem Jahr wieder verhandeln zu können oder sogar *Nachschläge* zu vereinbaren. Spieltheoretisch bedeutet das eine Verlängerung des Horizonts, eine Verkürzung der Perioden und damit eine Verringerung des Zinssatzes, mit dem die Zukunft abdiskontiert wird. Alles dies dient tendentiell dazu, kooperative Ergebnisse leichter erreichbar zu machen.

#### Verbesserung der Mittel-Ziel-Relation

Die Wirtschaftspolitik benötigt eine bestimmte Zahl von Instrumenten, um eine gegebene Zahl von Zielen zu erreichen. Je mehr Instrumente verfügbar sind, desto leichter kann man ein Ziel erreichen. Die Sozialpartnerschaft kann als Instrument gesehen werden, die Instrument-Ziel-Relation zu verbessern. Ein Beispiel ist die Aufwertungsstrategie des Schillings in den siebziger Jahren. Sie hat ermöglicht, die importierte Inflation zu bekämpfen und gleichzeitig die expansive Wachstumspolitik (für eine gewisse Zeit) fortzusetzen. Dies war in Österreich im Gegensatz zu anderen Ländern möglich, weil die Sozialpartnerschaft garantiert hat, daß die Lohnentwicklung die positiven Preissignale für niedrige Abschlüsse (fast vorweg) akzeptierte. Damit blieben Exporte, die durch die Aufwertung vor einer Gewinnkompression standen, weiter konkurrenzfähig.

Das zusätzliche Instrument *Einkommenspolitik* hat damit die gleichzeitige Erreichbarkeit von den beiden Zielen, Preisstabilität und Wachstum, ermöglicht.

#### Veränderung der akzeptablen Staatsinterventionen

In einer Marktwirtschaft werden üblicherweise folgende Staatsinterventionen als zulässig betrachtet: Bekämpfung von Monopolen, Verhinderung von Preisabsprachen (beides, um den Verlust durch überhöhte Preise und zu geringen *Output* zu verhindern), Abgeltung externer Kosten und Kompensation von asymmetrischer Information.

Wenn man die tatsächlichen Interventionen des Staates in das Wirtschaftsgeschehen in Österreich analysiert, so folgen diese nicht den theoretischen Argumenten.

Eingriffe des Staates wurden oft zugunsten von Zusammenschlüssen getätigt (Stahlfusion, Metallfusion, Glasfusion), Monopole werden oft rechtlich abgesichert (Elektrizitätswirtschaft, Tabakindustrie, Salinen, Post). Die Investitionsförderung wurde großteils für reife Industrien ausgegeben und für Firmen, die beweisen, daß sie ohne Subvention ihre bisherige Linie nicht fortsetzen können. Forschung ist unterdotiert, die technische Verarbeitungsindustrie hat einen niedrigeren Anteil an Produktion und Subventionen als in anderen Ländern. Riskante Unternehmungen und junge Unternehmungen (von der asymmetrischen Information betroffen) sind in Österreich schwer finanzierbar. Preisabsprachen werden durch den Verhandlungsprozeß im Rahmen der Sozialpartnerschaft (Kostengerüst) zumindest ermöglicht, die vereinbarten maximalen Preissteigerungsraten sind gleichzeitig ein hervorragendes Instrument zur Einzementierung von Marktanteilen.<sup>5</sup>

Diese Aufzählung darf nicht so interpretiert werden, daß die gewählten Lösungen eindeutig schlechte Lösungen waren. Förderungen zur Abfederung des Strukturwandels können vorübergehend sinnvoll sein. Fusionen können Effizienzgewinne bringen, die den kleinen Verlust aus der Monopolisierung in den Schatten stellen. Die Garantie angemessener Gewinne für bestehende Unternehmen sichern Humankapital und Existenz des Mittelstandes.

Allerdings könnte auffällige Bevorzugung bestehender Unternehmen und Strukturen und die Hilflosigkeit des Staates trotz jahrzehntelanger verbaler Bekenntnisse, die Forschung und das Risikokapital zu dotieren, auch mit der Sozialpartnerschaft in Zusammenhang stehen. Der Zusammenhang ist nicht direkt, weil es sicher eine Überforderung der Gewerkschaft wäre, für *Noch-nicht-Mitglieder* zu intervenieren, oder der Unternehmervvertretung ist, die Konkur-

<sup>5</sup> Aggressive Strategien zur Veränderung von Marktanteilen waren lang verboten (Verbot vergleichender Werbung, Rabattverbot, Verbot des Verkaufs unter dem Einstandspreis). Strikte Regulierungen von Gewerben, aber auch von Berufsordnungen (freie Berufe, Assoziationsverbot, Prüfung des örtlichen Bedarfs, Konzessionen) haben einen Hintergrund in der Qualitätsverbesserung bzw. -garantie, sind oder waren aber auch oft Eintrittsbeschränkungen.

renz für ihre Mitglieder zu verstärken. Der Zusammenhang ist indirekt: Weil die Wirtschaftspolitik gewohnt ist, von den Sozialpartnern reife und gute Lösungen serviert zu bekommen, so ist sie zu wenig effektiv und erfolgreich, wenn sie Konzepte und Maßnahmen in Bereichen setzen soll, wo ein Interessensgegensatz zwischen bestehenden und zukünftigen Strukturen besteht.

#### Konsumentenrente und Kollusion

Die Wohlfahrtstheorie postuliert, daß die Wohlfahrt eines Landes dann maximiert wird, wenn die Summe aus Konsumenten- und Produzentenrente am größten ist. Das impliziert Konkurrenz auf der Angebotsseite und einen möglichst niedrigen Preis für Konsumgüter (Preise gleich Grenzkosten). Das Modell ist nicht universell gültig, in dynamischer Sicht kann es auch Vorteile von höheren Preisen oder einer Teilmonopolisierung bringen (Förderung aus Renten, Konkurrenzfähigkeit gegen Auslandsfirmen).

In der österreichischen wirtschaftspolitischen Diskussion wird das Konzept der Konsumentenrente, also des möglichen Wohlfahrtsgewinns durch niedrigere Konsumentenpreise, kaum verwendet. Selbst in akademischen Diskussionen hört man, daß ein Verlust an Konsumentenrente aufgewogen werden kann, wenn die Unternehmer den höheren Preis zu arbeitssichernden Maßnahmen verwenden. Dies ist durchaus möglich, darf allerdings nicht dazu führen, daß man mit dem Argument zu weit geht. Nicht jede allokativen Ineffizienz ist durch sanierbar, daß Unternehmer *hier mehr* Arbeitskräfte verwenden (somit quasi einen externen Effekt schaffen). Die Verringerung des Rationalisierungsdruckes senkt nämlich früher oder später den technischen Fortschritt und kostet dann Arbeitskräfte. Die österreichische Nahrungsmittelindustrie ist ein hervorragendes Beispiel: Jahrzehntelange Reglementierung hat dazu geführt, daß es zwar hohe Löhne und Gewinne gibt, aber die Handelsbilanz schwer defizitär ist, und dies umso mehr, je höherwertig und biologischer das Marktsegment ist (Wifo, 1990). Die höhere Produzentenrente wurde nicht für Innovationen genutzt. Arbeitsplätze wurden verloren (dies verstärkt sich im Moment des Abbaues der Regulierung, die Branche war als einzige dem EU-Beitritt gegenüber skeptisch).

Der Druck zugunsten niedriger Preise war und ist asymmetrisch. War die Inflation hoch, so bestand sehr wohl ein Druck zur Mäßigung. Besonders gering ist der Druck dort, wo nicht Preissteigerungen verhindert werden müssen, sondern dort, wo Preissenkungen durch technischen Fortschritt möglich wären. Das ergibt einen verzerrenden Effekt im Preis- und Anreizsystem. Alte Güter mit potentiell preissenkendem technischen Fortschritt sind relativ teuer, neue noch nicht standardisierte Güter kommen nicht auf den Markt oder erzielen unterproportionale Spannen.

Kollusion wird durch den Verhandlungsprozeß gefördert, zumindest solange die Gesamtfiktionsrate nicht zu hoch ist. Dienen hohe Preise zur Absicherung der Beschäftigung oder zur Vermeidung der Insolvenz, so sind sie besonders willkommen.

Kartellverfahren und eine Antitrust-Konzeption sind in Österreich kaum zur Preissenkung angewendet worden. Die volkswirtschaftliche Rechtfertigung von Preis- und Marktabsprachen wird sehr leicht als gegeben angesehen. Die Klage von Außenseitern wurde lange Zeit durch das Instrument der *Verbandsklage* behindert; weder ein einzelner Konsument noch ein einzelner Unternehmer hatte die Möglichkeit, das gemeinsame Einverständnis der Sozialpartner zu unterlaufen.

#### Regulierung und Kontrolle

In jeder Marktwirtschaft gibt es einen Sektor, in dem der Staat der Marktwirtschaft nicht freie Hand lassen kann oder will. Dazu zählen der Bereich der sogenannten natürlichen Monopole und die politisch sensiblen Sektoren wie Schulen, Spitäler.

Die Regulierungsnotwendigkeit wird im Rahmen der neuen Theorie – vielleicht durchaus auch von politischen Wellen getragen – geringer gesehen. Forcierte Konkurrenz in Randbereichen, Teilung natürlicher Monopole in einen Kernbereich und in kompetitive Sektoren (Schiene, Betriebsgesellschaft usw.), Konkurrenz um den Markt (Ausschreibungen, Tenders) sind Alternativen zu öffentlichem Eigentum. Schon vorher hat es zumindest in den USA und in Großbritannien Ansätze gegeben, *Utilities* in Privateigentum zu belassen, aber dafür Preise und Versorgungspflichten streng vorzugeben.

Österreich ist in vielen Bereichen den Weg der doppelten Sicherung gegangen, erstens Staatseigentum und zweitens Regulierung. Es gibt wenig empirische Untersuchungen zu den Erfolgen dieser Doppelstrategie. Aber es gibt Hinweise, daß der Doppelschlag die Durchsetzung öffentlicher Ziele nicht begünstigt hat. Viele Leistungen in den doppelt regulierten Sektoren sind teuer, der technische Standard in modernen Sparten geringer, das Umweltziel hat später in die Zielfunktion Eingang gefunden. Und meist ist die Regulierungsbehörde fast ein kongenialer Verteidiger alter Strukturen und Zielsetzungen.

Es sollte empirisch untersucht werden, ob Österreich nicht als Paradebeispiel der Geiselnahmetheorie gelten könnte. Diese Theorie besagt, daß der Regulator bei dauerhafter Regulierung die Interessen des regulierten Unternehmens verinnerlicht. Er wird mehr und mehr zum Lobbyisten des regulierten Unternehmens und vergißt die gesamtgesellschaftlichen Interessen, als deren Vertreter er eingesetzt ist.

Die notwendige Dichotomie von Unternehmenszielen und gesamtgesellschaftlichen Interessen wird in Österreich sehr selten hart diskutiert. Die optimale Lösung liegt darin, daß erstens der Staat seine Interessen definiert (z. B. Dichte des Netzes von Postämtern, Erreichbarkeit von Orten durch öffentliche Verkehrsmittel). Und zweitens soll dann ein selbständig geführtes Unternehmen diese vorgegebenen Ziele unter größter Wirtschaftlichkeit erfüllen.<sup>6</sup>

#### Rentenschaffung und Partikularinteressen

Olson prognostiziert, daß ältere Institutionen versteinern und immer mehr allgemeine Interessen zugunsten von Partikularinteressen zurückdrängen. Das österreichische Spezifikum zentralistischer Organisationen hat dieser Gefahr lange einen Riegel vorgeschoben und in bemerkenswerter Weise Allgemeininteressen in den Vordergrund gestellt. Die Pflichtmitgliedschaft in der Wirtschafts- und in der Arbeiterkammer mag dazu einen Beitrag geleistet haben, doch ist die makroökonomische Orientierung auch bei der Vereinigung Österreichischer Industrieller und im ÖGB gegeben.

Allerdings gibt es Randbereiche, in denen Partikularinteressen zu dominieren scheinen. So sind Preise und Löhne in den Bereichen, wo es keine ausländische Konkurrenz gibt (Nahrungsmittel, Baumaterialien, Pharmazeutika, Bücher) sehr hoch, oft auch die Löhne (*rent sharing*). Generell ist im Dienstleistungssektor, bei Banken, Versicherungen und bei öffentli-

<sup>6</sup> Drei Beispiele aus der öffentlichen Diskussion in Österreich sollen das belegen: *Erstens* hat es eine parlamentarische Anfrage gegeben, ob es nicht ein Gegensatz sei, daß der für die Regulierung zuständige Ministerialbeamte im Aufsichtsrat der zu regulierenden Gesellschaft sitze (als deren Aufsichtsrat er ihre Interessen zu vertreten hat), dies wurde verneint. *Zweitens* hat ein Direktor eines zu privatisierenden Monopolbetriebes mit der Privatisierung die Bedingung verknüpft, wenn schon privat, dann wolle er in Zukunft ohne Preiskontrolle sein. *Drittens* hat ein staatlicher Monopolbetrieb bei der Privatisierung mit der Reduktion des Versorgungsnetzes gedroht.

Alle drei Vorgänge sind denkmöglich, bei einer saubereren Regulierung muß erstens der Interessengegensatz klar herausgearbeitet werden, zweitens ist klar, daß ein Monopol entweder der Preisregulierung oder einer intelligenteren Alternative (Marktöffnung, Konkurrenz) bedarf und drittens ist es eindeutig, daß die Versorgungsdichte – wenn sie gewünscht ist – eine Vorgabe ist, die politisch festzulegen ist.

chen Unternehmungen ein Zusammentreffen von hohen Löhnen und hohen Gewinnen mit *fringe benefits* und *overstaffing* nicht zu übersehen.

Regulierungen im Schulbereich werden nicht nur von pädagogischen Interessen bestimmt, oft auch von Eigeninteressen der *Schulexperten*, die oft aus dem Lehrkörper kommen. Die Reform der Spitäler leidet nicht nur am Geld, sondern auch an den *vested interests* der Sozialversicherungen, der Manager und der Ärzte. Öffentliche Rauchverbote scheitern an der Überbesetzung parlamentarischer Kommissionen durch Experten, die mit der Tabakindustrie selbst in Wirtschaftsbeziehungen stehen.<sup>7</sup>

Privatisierung ist in Österreich später ein Thema als in anderen Ländern, und sie ist noch immer auf einen kleinen Teil beschränkt: den Bereich der verstaatlichten Industrie, wo die Budgetenge die Lösung determiniert. Privatisierungen im Bereich der Länder und Gemeinden, im Bereich der Energiewirtschaft, des ORF, der Hochschulen, der Post und der Bahn liegen weiter zurück als in anderen Ländern. Das gilt auch für intelligente Alternativen zur Regulierung, für die Marktschaffung, für Konkurrenz in Peripheriebereichen, für Ausschreibungen usw. Privatisierung wird *erlitten*, wenn es gar nicht mehr anders geht, aber nicht politisch gefördert. Alle Vertreter der betroffenen Unternehmen (Manager, Belegschaft, Regulatoren) sind meist unabhängig von parteipolitischer Zuordnung der Meinung, daß Privatisierung nicht notwendig und kaum machbar sei.

Wieder soll die Perspektive nicht verloren werden. Gesamtgesellschaftliche Interessen werden in Österreich in hohem Maße mitbedacht. Aber die Gefahr, daß bei Fehlen ausländischer Konkurrenz oder bei Fehlen einer harten *Budgetbeschränkung* Partikularinteressen sich durchsetzen, ist gegeben. Und wieder ist das aus der Sicht der Interessenvertretungen nicht überraschend und auch nicht verwerflich. Der Staat ist allerdings aufgerufen, seine Rolle als Vertreter gesellschaftlicher Interessen einzunehmen oder den Markt so zu gestalten, daß Regulierung und Spezialinteressen an Bedeutung verlieren.

#### Konsistenz der Wirtschaftsentwicklung mit dem theoretischen Bild

Die theoretische Diskussion bringt eine Vielzahl von Vorteilen der Sozialpartnerschaft und eine in meinen Augen geringere Zahl von negativen Nebenwirkungen. Empirische Untersuchungen über die Vorteile und Nachteile der Sozialpartnerschaft fehlen in Österreich weitgehend. Hier kann nur ein kleiner Versuch unternommen werden, ob augenfällige Besonderheiten der österreichischen Wirtschaft mit den Prognosen der Theorien tendenziell übereinstimmen. Die Frage der Ursächlichkeit bedarf dann eingehenderer Untersuchungen.

#### Wachstum, Inflation, Arbeitslosigkeit

Die österreichische Wirtschaft hat langfristig – gemessen an den wichtigsten makroökonomischen Größen – eine beachtliche Entwicklung genommen. Das Wachstum ist kontinuierlich höher als in anderen Industrieländern (Ausnahme Japan), die Arbeitslosigkeit und die Inflation sind geringer. Das Pro-Kopf-Einkommen liegt nunmehr an 10. bzw. 7. Stelle der Industrieländer (zu Wechselkursen bzw. zu Kaufkraftparitäten). Etwas ungünstiger ist die Einschätzung, wenn man anstelle der Arbeitslosigkeit die Erwerbsbeteiligung nimmt.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Zeitungsberichten zufolge haben hier auch die Sozialpartner Vertreter gesandt, die der Tabakindustrie bzw. dem führenden Tabakkonzern nahe standen. Hier tritt ein Interessenskonflikt zwischen den Gewerkschaftsmitgliedern im allgemeinen (Konsumentenschutz) und den Gewerkschaftsmitgliedern in einem Unternehmen auf.

<sup>8</sup> Die Erwerbsbeteiligung (gemessen an der Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren) liegt 1992 bei 69,8 Prozent; dies ist etwa so hoch wie in Deutschland und niedriger als in Großbritannien. Im Vergleich der EG-Länder liegt Österreich dennoch überdurchschnittlich, wenn auch nicht so hervorragend wie gemessen an der Arbeitslosigkeit. Es gibt in Europa ein hohes Nord-Süd-Gefälle, das u. a. auch durch unterschiedliche Grade der Teilzeitbeschäftigung geprägt ist. Eine Verlagerung des Beschäftigungsproblems in Richtung Frühpension ist dennoch nicht zu leugnen.

Der Anteil des öffentlichen Sektors und der Steuerbelastung liegt in Österreich etwas höher, als es seiner Einkommensposition entspricht, der Anteil des Budgetdefizits und der Verschuldung des öffentlichen Sektors liegt aus der Sicht der Stabilisierungsziele hoch, aber noch immer günstig im Vergleich zu anderen Ländern.

Wie groß der Anteil der Sozialpartner an dem Erfolg ist, ist empirisch nicht untersucht. Ein Vergleich der makroökonomischen *Performance* nach dem Grad des Korporatismus deutet einen positiven Beitrag an. Tarantelli unterteilt 12 Industrieländer in solche mit hohem, mittlerem und niedrigem Korporatismusgrad. Die Arbeitslosigkeit ist langfristig (1980–1992) in den Ländern mit einem hohen Korporatismusgrad (Österreich, Deutschland, Japan, Dänemark und Norwegen) mit 4,5 Prozent deutlich niedriger als in den Ländern mit mittlerem Korporatismusindex (8,3 Prozent; Australien, Finnland, die Niederlande, Belgien, Kanada; die USA) und auch als in den Ländern mit niedrigem Korporatismus (8,7 Prozent). Die Inflationsrate ist niedriger (5,0 zu 5,4 Prozent bzw. 8,4 Prozent). Das wirtschaftliche Wachstum ist in den stark korporatistisch strukturierten Ländern – wenn auch geringfügig – höher (2,4 zu 2,2 Prozent bzw. 1,9 Prozent).<sup>9</sup>

In gewissem Kontrast zur niedrigen Inflationsrate steht das hohe Preisniveau in Österreich. Ein internationaler Vergleich des Preisniveaus für 15 europäische Länder (EU 12 plus Österreich, Schweden und die Schweiz) hat ergeben, daß das Preisniveau in Österreich um 5,4 Prozent höher liegt als im Schnitt der EU und Österreich unter den 15 Ländern das fünftteuerste Land ist. Besonders hoch sind die Preise bei Nahrungsmitteln, Schuhen, Applikationen, Kommunikationen, Büchern, Erziehung und im Staatskonsum im allgemeinen. Wenn das Preisniveau höher ist, obwohl die Inflation über Jahrzehnte niedriger ist, so muß es ein Meßproblem geben. Es könnte sein, daß die traditionellen Preise im Warenkorb niedrig gehalten werden; neue Güter, die noch nicht im Warenkorb sind (oder mit geringem Gewicht), aber teuer sind. Dies würde mit dem Preiskontrollmechanismus in Einklang stehen. Der Zusammenhang sollte näher untersucht werden.

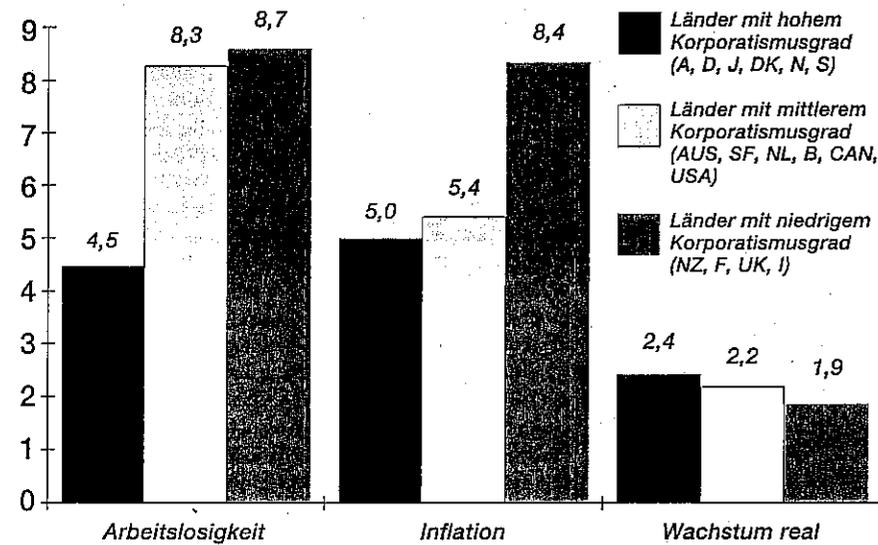
Die Arbeitsproduktivität der Industrie hat jene der fortgeschrittensten Vergleichsländer (z. B. Westdeutschland) erreicht. Dies gilt nicht für die Kapitalproduktivität (sie ist in Österreich niedriger, diese könnte aus dem Versuch resultieren, in bestehenden Branchen durch Subventionierung und Kapitalintensivierung konkurrenzfähig zu bleiben). Die Produktivität im nichtindustriellen Sektor ist niedriger. Dies könnte mit der gesamtwirtschaftlichen Orientierung im Konkurrenzsektor zusammenhängen (Lohnzurückhaltung plus Investition und Innovation), während in den Sektoren mit geringer Konkurrenz bequemere Strategien (Hochlohn/Hochpreis/geringer Innovationsdruck) gefahren werden.

Die Leistungsbilanz ist bisher ausgeglichen. Dies ist teilweise auf den hohen Tourismusexport zurückzuführen. In der Warenbilanz wird tonnenmäßig ein Überschuß erzielt, wertmäßig sind nur knapp drei Viertel der Importe durch Exporte gedeckt. Der *Unit value* der Importe ist um ein Drittel höher als der der Exporte. Dies ist strukturbedingt, innerhalb der Mehrzahl der

<sup>9</sup> 1993 sind die Ergebnisse für die Arbeitslosigkeit noch immer in Ländern mit hohem Grad des Korporatismus günstiger, für die Inflation und das Wachstum hat sich das Bild etwas gewendet (Einfluß der negativen Entwicklung in Deutschland und Schweden).

Eine nicht lineare Beziehung (*humped shaped curve*) im Sinne eines positiven Einflusses eines starken Korporatismus, aber eines negativen Einflusses einer mittelstarken Variante, wie sie in der Korporatismus-Diskussion manchmal gefunden wird, ist in den Daten nicht zu sehen. Eine lineare Regression von Makrogrößen auf Korporatismusgrad bestätigt die oben genannten Tendenzen, teilweise mit signifikanten, teilweise mit insignifikanten Koeffizienten. Der letzte Test kann allerdings nicht durch Einzelregressionen gefunden werden, sondern durch Regression einer Wachstums Gleichung, die neben den Hauptdeterminanten (Investition, technischer Fortschritt, Humankapital) zusätzlich einen Korporatismusindikator einschließt. Selbst dabei ist zu berücksichtigen, daß die Reihung des Korporatismusgrades einer Volkswirtschaft nicht immer unumstritten ist.

Grafik 1: Makroerfolge und Korporatismus (1980/1992)



Grafik 2: Makroerfolge und Korporatismus (1993)

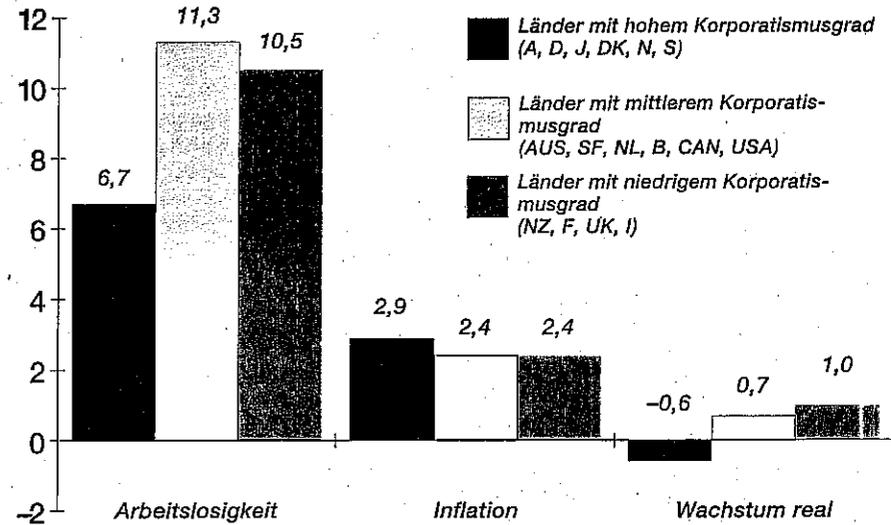


Tabelle 1: Korporatismus und Wirtschaftserfolge

	Arbeitslosenquote		Inflationsrate		BIP real		Ränge nach Tarantelli
	1980/1992	1993	1980/1992	1993	1980/1992	1993	
<b>Starker Korporatismus</b>	4,5	6,7	5,0	2,9	2,4	-0,6	
Österreich	3,2	4,3	3,8	3,6	2,2	-0,3	15
Westdeutschland	6,5	7,3	3,0	4,2	2,4	-2,1	14
Japan	2,4	2,5	2,5	1,1	3,9	-0,5	13
Dänemark	9,2	12,1	5,9	1,3	1,9	0,2	12
Norwegen	3,4	6,0	7,2	2,2	2,5	1,6	12
Schweden	2,3	7,7	7,8	4,7	1,4	-2,7	12
<b>Mittlerer Korporatismus</b>	8,3	11,3	5,4	2,4	2,2	0,7	
Australien	7,9	10,9	7,4	1,8	2,8	2,5	10
Finnland	5,6	18,2	6,6	2,2	1,6	-2,0	10
Niederlande	8,7	8,3	2,9	2,6	2,0	-0,2	10
Belgien	10,7	12,1	4,4	2,8	1,9	-1,2	9
Kanada	9,5	11,2	5,9	1,8	2,3	2,5	9
USA	7,1	6,9	5,2	3,0	2,3	2,8	9
<b>Geringer Korporatismus</b>	8,7	10,5	8,4	2,4	1,9	1,0	
Neuseeland	5,6	9,8	9,9	1,3	1,6	3,0	8
Frankreich	9,2	11,7	6,4	2,0	2,1	-0,9	7
Großbritannien	9,3	10,3	7,2	1,6	2,0	2,0	5
Italien	10,6	10,2	10,0	4,5	2,0	-0,1	4
OECD-Europa	9,1	10,6	8,1	5,4	2,2	-0,2	

Industrien (Dreisteller der Außenhandelssystematik) erzielt Österreich einen höheren Export-Unit value, aber durch das Verharren in Subbranchen mit niedrigem Unit value ergibt sich das negative Gesamtbild. Hätten die Exporte insgesamt den Unit value der Importe, gäbe es kein Handelsbilanzdefizit in Österreich.

Von der Wertschöpfung wird ein unterdurchschnittlicher Anteil für Löhne aufgewendet, ein überdurchschnittlicher für Kapitaldienste und Zinsen. Dies spiegelt die hohe Investitionsquote wider, aber auch die geringe Chance, auf einem ineffizienten Aktienmarkt Eigenkapital aufzubringen.

Die Internationalisierung der Produktion durch Tochterbetriebe im Ausland war lange Zeit ein Sorgenkind. In den letzten fünf Jahren ist es gelungen, die Direktinvestitionsbilanz zu aktivieren. Dies zählt zu den dramatischsten Beispielen, daß ein Strategiewechsel zur langfristig vorteilhafteren Entwicklung möglich ist, selbst wenn es kurzfristig Arbeitsplätze im Inland kosten könnte.

**Zur Reformfähigkeit der Sozialpartnerschaft**

Jede Institution hat sich selbst bei konstanten Rahmenbedingungen mit dem Versteinerungsargument von Olson auseinanderzusetzen. Der Reformbedarf ist umso größer, je mehr sich die äußeren Rahmenbedingungen ändern. Die Internationalisierung der Produktion, die Westintegration, die Öffnung der Ostgrenzen, die Neudefinition des öffentlichen Sektors, das hohe Produktivitätsniveau in Österreich, neue Ziele aus dem Umweltbereich, die Heterogenisierung der Produkte (und der Bedürfnisse) sind *Veränderungen der Rahmenbedingungen, nach denen sich auch die Institutionen neu orientieren müssen.*

Die Sozialpartner haben in ihrem November-Abkommen 1992 Reformschritte gesetzt. Die Rolle der Preiskommission wurde geändert, Internationalisierung und Umwelt wurden als

neue Aufgaben betont. Die Sozialpartnerschaft stand in ihrem Eintreten für die EU-Mitgliedschaft an der Spitze einer Bewegung zur Veränderung der Rahmenbedingungen, obwohl damit ein Teil des bisherigen Aktionsfeldes verloren ging. Die Sozialpartner haben durch die Unterstützung der Internationalisierung der Produktion bewirkt, daß dieser Vorgang von den Betrieben forciert und von den Betroffenen akzeptiert wurde.

Es scheint, daß die Reformfähigkeit gegeben ist, besonders wenn die Bedrohung der alten Strukturen von außen kommt, dramatisch und unaufhaltsam ist. In geringerem Maße scheint dies dort der Fall zu sein, wo es starke Partikularinteressen gibt, wo der Veränderungsbedarf langsam und vor allem von inländischen Kunden kommt und dort, wo es keine harten Budgetrestriktionen gibt. Mit anderen Worten: im teilweise geschützten Sektor. Dort wird Veränderung abgefedert, verzögert und werden Innovationen und Konkurrenz gebremst. Wie schon erwähnt, ist dies oft nur indirekt eine Folge der Sozialpartnerschaft. Eigentlich ist die Durchsetzung gesamtgesellschaftlicher Interessen gegen konkurrenzferne Unternehmen eine Regierungsaufgabe (Wettbewerbspolitik, Zielvorgaben für *Utilities*). Die Regierung hat sich aber daran gewöhnt, daß ihr von den Sozialpartnern viele Wirtschaftsprobleme abgenommen werden.

Eine Neuformulierung der Aufgaben der öffentlichen Hand in einer internationalisierten Wirtschaft definiert neue Aufgaben. Die kleinen österreichischen Unternehmen verlieren ohne gemeinsame Anstrengungen bei Forschung und Humankapital an Wettbewerbsfähigkeit. Je kleiner ein Betrieb ist, umso wahrscheinlicher ist, daß die Ergebnisse der Eigenforschung nicht voll lukriert werden können, sondern anderen Betrieben zugute kommen (externe Effekte). Diese Struktur führt aber dazu, daß zu wenig geforscht wird, weil das Ertrags-Kosten-Verhältnis verzerrt ist. Es müssen Institutionen (privater, halböffentlicher, öffentlicher Art) entstehen, die die Forschungsergebnisse koordinieren und zurückfließen lassen. Österreichische Unternehmen können sich nur dann an den EU-Forschungsprogrammen beteiligen, wenn sie Partner im In- und Ausland finden. Sie können sich nur dann an Ausschreibungen beteiligen, wenn sie Informationen bekommen und horizontale und vertikale Lieferverbindungen nachweisen können. Die Ausbildung für neue Märkte, das Vermarkten von Produkten und Markennamen sind ebenfalls Tätigkeiten, die billiger kommen, wenn sie von mehreren Unternehmungen gemeinsam getragen werden. Österreichische Interessen in Brüssel werden nur dann berücksichtigt werden, wenn sie konzentriert und wohl vorbereitet vertreten werden.

In all diesen Fällen müssen neue Institutionen entstehen. Die Tätigkeit ist nicht mehr auf Verwaltung gerichtet, sondern auf Unterstützung privatwirtschaftlicher Tätigkeit. Sie richtet sich nicht mehr nach innen, sondern nach außen. Es sind in der Ökonomensprache Institutionen zur Internalisierung externer Effekte. Sie müssen nicht staatlich, sondern sollen privatwirtschaftlich sein, doch bedarf es meistens eines Initiators oder zumindest eines Moderators. Die Vision der Sozialpartner als Moderatoren der Internalisierung externer Effekte wäre zu überlegen.

Zusammenfassend kann die Sozialpartnerschaft als Teil des österreichischen Wirtschaftserfolges gesehen werden. Jeder Vorteil bringt auch einen Nachteil mit sich. Manche Strukturmerkmale der österreichischen Wirtschaft korrelieren mit Nebeneffekten, die von der Literatur für korporatistische Strukturen prognostiziert werden. Ob ein Ursache-Wirkungs-Verhältnis oder eine Korrespondenz vorliegt, sollte empirisch untersucht werden.

In Ansätzen scheint eine innere Reformfähigkeit der österreichischen Institutionen gegeben zu sein, besonders wenn die Veränderungen dramatisch sind, die Bedrohung von außen kommt und harte Budgetrestriktionen vorliegen. Es hat allerdings auch weite Bereiche gegeben, die bisher vom Wettbewerb noch nicht erfaßt wurden und in denen Partikularinteressen sich stark durchsetzen können. Hier liegt eine spannende Reformperiode noch vor uns.

#### Anhang: Ein mögliches Programm empirischer Korporatismusforschung in Österreich

Die Gegenüberstellung der theoretischen Vermutungen über den Wirkungsmechanismus von Korporatismus mit dem empirischen Befund hat eine Fülle von Punkten ergeben, die einerseits nicht empirisch erforscht sind, andererseits aber interessante Schlußfolgerungen ergeben könnten und für die zukünftigen Reformen von Bedeutung sind. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sollen sie hier aufgelistet werden:

- Zusammenhang Korporatismusgrad zu volkswirtschaftlicher Zielerreichung (Wachstum, Inflation, Arbeitslosigkeit).
- Korporatismusgrad und Aufnahme neuer Ziele (Energiesparen, Umwelt, Deregulierung).
- Korporatismus, Monitoring öffentlicher Betriebe, Privatisierung.
- Korporatismus, Lohnstruktur und Produktivität.
- Steuerquote, Staatsquote, Budgetdefizit und Korporatismus.
- Intermediäre wirtschaftspolitische Organisationen und volkswirtschaftliche Zielerreichung.
- Konsumentenrenten und Korporatismusgrad.
- Anpassungsunterschiede in privaten und öffentlichen Unternehmen.
- Wie kann das Preisniveau bei jahrzehntelang niedrigen Inflationsraten hoch sein?
- Preisstruktur (nach Sektoren, alte/neue Produkte) und Korporatismus.
- Markteintrittsbarrieren, Marktaustrittsbarrieren und Wirkung auf langfristige Beschäftigung, Innovation und Gewinne.
- Nachträgliche Überprüfung des Eintretens der Gründe, die als *volkswirtschaftliche Rechtfertigung* vor dem Kartellgericht akzeptiert wurden.
- Erfüllung der Ziele der Regulierung nach Jahrzehnten der Regulierung (Wohnungswirtschaft, Elektrizität, Landwirtschaft, Nahrungsmittelindustrie usw.).
- Leistungsvorgaben für öffentliche Unternehmen (Zielkataloge, Operationalisierung, ausländische Beispiele).
- Doppelregulierung und Geiselnahmethorie.

#### Literatur

- Aiginger, K. (1987), Production and decision theory under uncertainty, Oxford/New York.
- Aiginger, K. (1993), Collusion, concentration and profits, *Empirica* 2, 159-173.
- Aiginger, K./Peneder, M. (1994), Die qualitative Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrie, Wien.
- Biffi, G./Guger, A./Pollan, W. (1987), The causes of low unemployment in Austria, University of Buckingham, Occasional papers in employment studies 7, Oxford.
- Bös, D. (1976), Spieltheoretische Aspekte sozialer Konflikte, *Wirtschaftspolitische Blätter* 4, 27-39.
- Brainard, S. L./Verdier, T. (1994), The political economy of declining industries: senescent industry collapse revisited, NBER Working Paper 4606, Cambridge (MA).
- Calmfors, L./Driffill, J. (1988), Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance, *Economic policy* 6, 14-61.
- Chaloupek, G./Mesch, M., Hrsg. (1994), Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren, Wien/München/Zürich.
- Coe, D. T. (1985), Nominal Wage Determination in Ten OECD Economies, OECD-Working Papers 19, Paris.
- Dolado, J. (1993), Comment on Corporatism, *Economic Policy*.
- Farnleitner, J. (1993), Sozialpartner gemeinsam zu neuen Zielen, *Wirtschaftspolitische Blätter* 1, 122-127.
- Gerlich, P./Grande, E./Müller, W. C., Hrsg. (1985), Sozialpartnerschaft in der Krise, Wien.
- Guger, A. (1993), Lohnpolitik und Sozialpartnerschaft, in: Talos, 227-242.
- Hahn, F. (1993), Konjunktur und Wachstum, WIFO Working Papers 67, Wien.
- Katzenstein, P. (1985), Small states in world markets, Ithaca (N.Y.).
- Landesmann, M./Vartiainen (1992), Social corporatism and long-term economic performance, in: Pekkarinen et al.
- Mork, K. A. (1993), Living with lobbying: a growth policy co-opted by lobbyists can be better than no growth policy at all, *Scandinavian Journal of Economics* 95/4, 59-605.
- Leonard, J. S./Van Audenrode, M., Hrsg. (1993), Corporatism, *Economic Policy*.
- Müller, W. (1994), Wirtschaftsvergleiche zwischen West und Ost, *Statistische Nachrichten* 4, 381-387.
- Nowotny, E. (1994), Grundlagen und Institutionen der Wirtschaftspolitik, in: Nowotny/Winckler, 125-148.
- Nowotny, E./Winckler, G., Hrsg. (1994), Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs, Wien.
- Olson, M. (1982), The rise and decline of nations, New Haven/London.
- Pekkarinen, J./Polhola, M./Rawthorn, B. (1992), Social Corporatism, Oxford.

- Prisching, M. (1993), Sozialpartner auf neuen Wegen. Ein Kommentar zur Vereinbarung vom November 1992, Wirtschaftspolitische Blätter 1, 114-121.
- Prisching, M. (1994), Neue Tendenzen im Bereich von Interessensvertretung und Sozialpartnerschaft, in: Chaloupek/Mesch.
- Sen, A. K. (1967), Isolation, assurance and the social rate of return, Quarterly Journal of Economics 81, 112-124.
- Sozialpartnerschaft (1/1990), Kurswechsel (mit Artikeln von K. Hinrichs, B. Unger, M. Marterbauer).
- Streissler, E. (1976), Sozialpartnerschaft und Gewinne, Wirtschaftspolitische Blätter 4, 40-50.
- Streissler, E. (1979), Growth Models as diffusion processes, Kyklos 32, 251-269.
- Streissler, E./Neudeck, W. E. (1994), Wachstums- und Umweltpolitik, in: Nowotny/Winckler, 155-202.
- Supper, M. (1994), Die ökonomische Begründung des Befähigungsnachweises, Wirtschaftspolitische Blätter 4, 388-393.
- Talos, E., Hrsg. (1993), Sozialpartnerschaft, Wien.
- Tarantelli, E., The regulation of inflation and unemployment, Industrial relations 25, 1-15.
- Truxler, F. (1993), Tendenzen der Einkommens- und Kollektivvertragspolitik in Westeuropa, Wirtschaft und Gesellschaft.
- Wifo (1990), Die österreichische Nahrungsmittelindustrie, Wien.
- Winckler, G. (1985), Sozialpartner und ökonomische Effizienz, in: Gerlich et al., 295-312.

## Sozialpartnerschaft und Industrie im internationalen Wettbewerb

Günther Chaloupek<sup>1</sup>

Vergleicht man die sektorale Wirtschaftsstruktur Österreichs mit jener der anderen europäischen OECD-Länder, so zeigt sich, daß der Anteil des industriell-gewerblichen Sektors in Österreich überdurchschnittlich hoch ist.

Tabelle 1: Anteil des industriell-gewerblichen Sektors am BIP in %

	Durchschnitt 1980-1990	1992
Österreich	37,2	36,3
Belgien	31,1	29,1
Niederlande	32,1	28,1
Schweden	30,3	27,8
Finnland	32,6	27,6
Norwegen	38,0	34,7
Dänemark	24,2	23,5
Schweiz	n.v.	35,4
Deutschland (= BRD alt)	40,5	38,2
Frankreich	30,7	28,6
Großbritannien	33,2	29,0
Italien	35,4	31,5
OECD-Europa	34,7	n.v.

Quelle: OECD, Historical Statistics 1960-1990; Statistics on Member Countries, Ausgabe 1994.

<sup>1</sup> Überarbeitet und erweiterter Text eines Referats bei der Jahrestagung der Nationalökonomischen Gesellschaft am 24. Mai 1994 in Wien.

Mit 36,3 Prozent im Jahre 1992 war dieser Anteil in Österreich höher als in allen anderen europäischen Ländern, nur Deutschland ausgenommen, und im Durchschnitt der achtziger Jahre weist noch das Erdölförderland Norwegen einen höheren Anteil auf. Dies allein schon rechtfertigt den hohen Stellenwert, den Industriepolitik im Rahmen der österreichischen Wirtschaftspolitik einnimmt. Auch die Sozialpartner haben dem gewerblich-industriellen Sektor traditionell eine strategische Rolle in der wirtschaftlichen Performance Österreichs zugeschrieben: Drei Studien des Beirats tragen den Titel *Industriepolitik* (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen 1970, 1978 und 1991), in zahlreichen anderen Studien werden Strukturfragen des gewerblich-industriellen Bereichs behandelt, in den staatlichen Einrichtungen zur Wirtschaftsförderung sind die Sozialpartner stark engagiert.

Während früher Fragen der Industriepolitik und vor allem der industriellen Strukturpolitik überwiegend unter dem Aspekt der direkten und indirekten Förderung von Investitionen abgehandelt wurden, traten in den letzten Jahren in der Diskussion über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union Wettbewerbsaspekte und andere Rahmenbedingungen wie die Lohnpolitik und die Wechselkurspolitik zunehmend in den Vordergrund. Im folgenden werden zunächst diese Bereiche diskutiert.

### Preiskontrolle und Entwicklung zur offenen Volkswirtschaft

Die Preiskontrolle ist heute weitgehend Geschichte geworden. Lange Zeit – mehr als 25 Jahre – stand sie jedoch im Mittelpunkt der Tätigkeit der Paritätischen Kommission. Die Kritik an dieser Art von Preispolitik bestand hauptsächlich darin, daß der ohnehin schwache Wettbewerb in Österreich zu wenig gefördert würde, und daß von der einheitlichen Festlegung von Preiserhöhungen für ganze Branchen- oder Produktgruppen sogar ein Kartellierungseffekt ausgeht. Auch wenn damit tatsächlich ein problematischer Aspekt des wirtschaftspolitischen Systems aufgezeigt wurde, so können im Rückblick aus heutiger Sicht die nachteiligen Auswirkungen als gering beurteilt werden.

Angesichts einer Situation, in der die Erfolgchancen einer Wettbewerbspolitik nach deutschem Muster kaum gegeben gewesen wären, kann man die Preispolitik als Ersatz für mangelnde Wettbewerbsintensität betrachten. Österreich war in den fünfziger Jahren in vielen Bereichen praktisch noch eine geschlossene Wirtschaft, die jedoch wegen der Kleinheit des Binnenmarktes nur wenigen Produzenten Platz bot. Zwischen diesen mit forcierter Wettbewerbspolitik die Konkurrenz verschärfen zu wollen, wäre wenig aussichtsreich gewesen. Es war wohl nicht nur leichter praktikabel, sondern auch insgesamt wirksamer, sich nicht zu sehr um die Wettbewerbsverhältnisse zu kümmern, sondern stattdessen eine informelle und flexible Preiskontrolle aufzubauen, welche die Preissteigerungen in tragbaren Grenzen hielt, und durch Außenhandelsliberalisierung gleichzeitig einen Bereich nach dem anderen gegenüber dem Ausland zu öffnen und damit einer steigenden Importkonkurrenz auszusetzen. Dadurch mußten sich die inländischen Produzenten, wenn sie wettbewerbsfähig werden wollten, selbst immer stärker um den Export ihrer Produkte bemühen, da in der Regel nur so die notwendigen Skaleneffekte erzielbar waren. Unterstützt wurde die durch den Wettbewerb erzwungene steigende Exportorientierung der österreichischen Industrieunternehmen durch eine massive finanzielle Förderung der Investitionen im Wege von Steuerbegünstigungen und Kreditsubventionen. Aufgrund des hohen Maßes an Kapitalgebundenheit des technischen Fortschritts unter den damaligen Bedingungen waren diese Förderungen als Instrumente zur Steigerung der Produktivität von hoher Wirkung. Die problematischen Seiten wurden erst in den achtziger Jahren sichtbar, zum einen eine relativ hohe Kapitalintensität der Industrie bzw. ein hoher Anteil kapitalintensiver Branchen, zum anderen die Entstehung von Ungleichgewichten zwischen dem exponierten Sektor und einem wachsenden geschützten Bereich, welcher dem Pro-