

Editorial

Sozialpartnerschaft: ein gangbarer Weg für die Transformationsländer?

Die wirtschaftliche Lage in den Reformstaaten Ostmitteleuropas

Im Jahre 1994 war die Wirtschaftsentwicklung in den fünf fortgeschritteneren Transformationsländern (in Folge als „die Reformstaaten“ oder „die Transformationsländer“ bezeichnet) Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn und Slowenien durch einen mehr oder weniger robusten konjunkturellen Aufschwung gekennzeichnet. Diese Ländergruppe verzeichnete eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des (realen) BIP von drei Prozent. (In einem krassen Gegensatz zu dieser günstigen Tendenz steht der fortgesetzte Fall der gesamtwirtschaftlichen Produktion insbesondere in den beiden großen GUS-Ländern Rußland und Ukraine, wo das BIP 1994 um 20 bzw. 25 Prozent sank.) Getragen wurde der Aufschwung zunächst von der Zunahme des privaten Konsums, dann aber vom Wachstum der Investitionen und zuletzt auch von der steigenden Exportnachfrage.

In den fünf genannten Übergangsländern findet eine Verschiebung wirtschaftlicher Aktivitäten aus dem primären und dem sekundären in den Dienstleistungssektor statt, gleichzeitig verringert sich der Anteil des Staatssektors zugunsten des von Kleinbetrieben dominierten privaten Unternehmenssektors.

Mit Ausnahme der Tschechischen Republik war das Wachstum der Industrieproduktion sehr ausgeprägt und trug wesentlich zum wirtschaftlichen Aufschwung bei. Geht man von den dort erzielten beachtlichen Zuwächsen der Arbeitsproduktivität aus, so haben sich die Industriebetriebe in Polen, Ungarn und (teilweise) in Slowenien am stärksten den neuen ökonomischen Bedingungen angepaßt. In der Tschechischen Republik und in der Slowakei hingegen hat die industrielle Umstrukturierung noch kaum begonnen, und die Produktivitätsentwicklung ist in beiden Fällen schwach.

Aufgrund unklarer Eigentumsrechte, ungünstiger Preisrelationen, verringerter Nachfrage und zunehmender Importpenetration hat die Landwirtschaft noch nicht die Krise abgeschüttelt. Die finanzielle Lage der meisten landwirtschaftli-

chen Produzenten, sowohl der Kooperativen als auch der Privatbetriebe, ist ungünstig.

Die Dienstleistungen, insbesondere der Handel, die Finanz- und andere Wirtschaftsdienste sowie der Fremdenverkehr, zählen zu den dynamischsten Wirtschaftsbereichen der Reformstaaten. Deren positive Entwicklung hat dazu beigetragen, die Auswirkungen der Beschäftigungseinbußen des überdimensionierten und strukturschwachen staatlichen Industriesektors abzuschwächen; ein Teil der dort Entlassenen fand in den expandierenden Dienstleistungsbereichen erneut Beschäftigung.

Dennoch nahm die Arbeitslosigkeit mit Ausnahme von Ungarn und Slowenien weiter zu. Ende Juni 1994 lag die durchschnittliche Rate der (registrierten) Arbeitslosigkeit in den fünf Reformländern bei 13,2 Prozent.

Der wirtschaftliche Aufschwung fand erstmals auch in den Realeinkommen der unselbständig Beschäftigten Niederschlag: Im ersten Halbjahr 1994 stieg der durchschnittliche Reallohn in Ungarn und Slowenien im Vorjahresvergleich um etwa sieben Prozent, in Tschechien um rund fünf Prozent sowie der Slowakei um zirka drei Prozent.

Bei der Bewertung der genannten Veränderungen der Wirtschaftsdaten der einzelnen Länder ist freilich das jeweilige Niveau der Wirtschaftsleistung zu berücksichtigen. In bezug auf das BIP pro Kopf in US-Dollar auf der Grundlage der jeweiligen Kaufkraftparität stand 1993 (laut Schätzung des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche) unter den fünf Reformstaaten die Tschechische Republik mit 7800 US-Dollar an der Spitze, gefolgt von Slowenien mit 7700 US-Dollar. Ungarn nahm mit 6400 US-Dollar die mittlere Position ein. Der entsprechende Wert für die Slowakei betrug 5900 US-Dollar, jener Polens bei 5100 US-Dollar.

Polen hatte als erstes der Reformländer die Wende in der gesamtwirtschaftlichen Produktion geschafft. Von 1989 bis 1991 war das BIP um insgesamt 15 Prozent gefallen, aber bereits 1992 setzte der Aufschwung ein, der auch in den folgenden beiden Jahren anhielt (BIP-Wachstum 1994 vier Prozent). Mit 17 Prozent hatte Polen Ende 1994 die höchste Arbeitslosenrate. Strukturelle Probleme waren dafür verantwortlich, daß die Arbeitslosigkeit trotz des konjunkturellen Aufschwungs weiter zunahm: Im Agrarsektor und im staatlichen Industriesektor waren die Betriebe nach wie vor personell überbesetzt; dort setzt sich der langfristige Beschäftigtenabbau fort. Auch die Inflationsrate war mit 30 Prozent die höchste unter den fünf Ländern.

Den tiefsten Produktionseinbruch unter den Reformstaaten hatte die Slowakei hinzunehmen (1989–1993 minus 26 Pro-

zent). 1994 wurde mit drei Prozent erstmals wieder ein Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Produktion erzielt. Die Arbeitslosenrate stieg dennoch auf 16 Prozent. Erfolgreich war hingegen die Bekämpfung der Inflation; diese sank 1994 auf 16 Prozent. Die weitere wirtschaftliche Entwicklung wird nicht zuletzt davon abhängen, ob es gelingt, die politische Instabilität zu verringern und auf diese Weise das Investitionsklima zu verbessern.

In der Tschechischen Republik sank das BIP von 1989 bis 1993 um insgesamt 21 Prozent. 1994 betrug die entsprechende Wachstumsrate zwei Prozent. Für die unerwartet niedrige Rate der Arbeitslosigkeit (vier Prozent) sind mehrere Faktoren ausschlaggebend: Der starke Rückgang der Beschäftigung in den letzten Jahren führte nur zu einem geringen Teil zu einem Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit, überwiegend aber zu einem Transfer der betreffenden Personen in nicht erwerbstätige Kategorien. Viele Betriebe hielten an einem hohen Beschäftigtenstand fest, so daß in einigen Bereichen erhebliche versteckte Arbeitslosigkeit besteht. Das neue Konkursgesetz fand noch keine weite Anwendung. Staatliche Umschulungsprogramme und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind relativ umfangreich. Die Absorptionskapazität der neuen Kleinbetriebe im privaten Sektor ist überraschend hoch. Letztlich ist – wie bereits erwähnt – die Umstrukturierung der tschechischen Wirtschaft noch nicht weit fortgeschritten. Der Anstieg der Verbraucherpreise war mit zehn Prozent 1994 der geringste unter den fünf Transformationsländern.

Auch die ungarische Volkswirtschaft durchlief Anfang der neunziger Jahre eine tiefe Rezession (BIP 1989–1993 minus 20,5 Prozent). Wie in Tschechien setzte der konjunkturelle Aufschwung erst 1994 ein (Wachstumsrate des BIP zwei Prozent). Die Arbeitslosenrate wies leicht sinkende Tendenz auf und lag Ende 1994 bei elf Prozent. Die Teuerungsrate belief sich 1994 auf 20 Prozent. Die externe Position des Landes verschlechterte sich allerdings auch während des Aufschwungs weiter: Das hohe Leistungsbilanzdefizit blieb bestehen, die Hartwährungsreserven verringerten sich, die Nettoauslandsverschuldung stieg. Der Schuldendienst stellt daher eine zunehmende Belastung der ungarischen Wirtschaft dar.

In Slowenien fiel das BIP von 1989 bis 1992 um insgesamt 17 Prozent. Die konjunkturelle Erholung begann bereits 1993, und 1994 wuchs die slowenische Wirtschaft um drei Prozent. Die Zunahme der Exporte von Waren und Dienstleistungen bildet die Voraussetzung für einen selbsttragenden Aufschwung, denn der Binnenmarkt ist bei einer Bevölkerung von zwei Millionen zu klein, um eine entsprechende Nachfrage zu erzeugen. Die slowenische Exportwirtschaft sieht sich aller-

dings noch einer Vielzahl von Schwierigkeiten gegenüber. So schotteten sich die Märkte der anderen Nachfolgestaaten Jugoslawiens immer mehr durch Schutzzölle gegen slowenische Waren ab. Die Qualität slowenischer Produkte hat sich in den vergangenen Jahren weiter verbessert, so daß die Absatzchancen auf den westeuropäischen Märkten gestiegen sind. Die Arbeitslosenrate stabilisierte sich 1994 bei 15 Prozent. In bezug auf die Dämpfung des Preisauftriebs wurden erhebliche Fortschritte erzielt: Drohte 1990 eine Hyperinflation (Jahresinflationsrate 550 Prozent), so betrug der Anstieg der Verbraucherpreise 1994 nur noch 20 Prozent.

Die Rückkehr zur wirtschaftlichen Expansion führte in den fünf Transformationsländern Ostmitteleuropas nicht zu einer Beschleunigung des Preisauftriebs. Im Gegenteil, in allen Ländern gelang eine Dämpfung des Anstiegs der Verbraucherpreise. Die relativ erfolgreiche Bekämpfung der Inflation kann in erster Linie durch die eher restriktive bzw. nur wenig akkommodierende Geldpolitik erklärt werden. Polen und Ungarn haben hinsichtlich der Preisstabilisierung geringere Fortschritte erzielt als Slowenien, die Slowakei und die Tschechische Republik. Gemessen an westeuropäischen Maßstäben sind Teuerungsraten zwischen zehn und 30 Prozent allerdings immer noch als hoch anzusehen. Die heikle Aufgabe, die Inflationsrate weiter zu senken, ohne damit die Konjunktur abzuwürgen und die Arbeitsmarktp Probleme zu verschärfen, wird auf absehbare Zeit einen der Prüfsteine der Wirtschaftspolitik in den Reformstaaten bilden.

Kann Sozialpartnerschaft den Reformstaaten von Nutzen sein?

Nicht selten wird die Frage gestellt, ob das österreichische System der Sozialpartnerschaft eine Orientierungsmarke für die osteuropäischen Transformationsländer darstellen könnte. Ausgangspunkt für derartige Überlegungen ist in der Regel ein Vergleich der Bedingungen in Österreich im Jahre 1945 mit jenen in den Reformstaaten Ende der achtziger Jahre.

Eine derartige Gegenüberstellung bringt viele gravierende Unterschiede, aber auch einige Übereinstimmung zutage: In beiden Fällen ging es um den Übergang von einer Kommandowirtschaft zu einer Marktwirtschaft. Trotz Kriegswirtschaft und trotz der umfangreichen Verstaatlichungen, die 1945 und 1946 erfolgten, hörte die österreichische Wirtschaft nie auf, prinzipiell eine Unternehmerwirtschaft zu sein, und dies nicht nur im Handel, Kleingewerbe und Handwerk sowie in der Landwirtschaft, sondern auch in der Industrie und im Ban-

kensektor. Die Staatsreglementierung war einer überwiegend privaten Unternehmerwirtschaft übergestülpt. Letztere aber fehlte in den postkommunistischen Staaten.

Ein weiterer bedeutender Unterschied liegt darin, daß 1945 nicht nur Österreich eine Staatsreglementierung hatte, die in den folgenden Jahrzehnten langsam abgebaut wurde, sondern praktisch alle anderen europäischen Länder auch. Die Transformationsländer hingegen müssen ihre Liberalisierungsabsichten in einer ökonomischen Umgebung realisieren, die durch ein sehr hohes Maß an innerer und äußerer Freizügigkeit und Mobilität charakterisiert ist. Das bedeutet, daß die Reformländer heute hinsichtlich der Liberalisierung ihrer außenwirtschaftlichen Beziehungen, aber auch der binnenwirtschaftlichen Vorgänge (Anpassung der Preisstrukturen, der Löhne und Gehälter) unter einem wesentlich größeren Zeitdruck stehen.

Übereinstimmung zwischen den Ausgangssituationen besteht im Hinblick auf einige wichtige Problemlagen. Erstens kennen tiefgreifende ökonomische und politische Reformprozesse Gewinner und Verlierer. Erforderlich sind in einer solchen Situation mithin institutionalisierte Mechanismen zur Lösung sozialer Konflikte. In den meisten westeuropäischen Ländern entwickelten sich in der unmittelbaren Nachkriegszeit institutionalisierte und dauerhafte Formen der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Interessenverbänden, welche jener und anderen Aufgaben diene. Möglicherweise sind in den heutigen Reformländern die parlamentarischen Körperschaften zu schwach und instabil, um die genannte Funktion erfüllen zu können. Institutionelle Vorkehrungen für regelmäßige Kontakte zwischen der Regierung, den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden würden eine wertvolle Ergänzung zu den parlamentarischen Prozessen darstellen.

Zweitens stellen gegenwärtig in Osteuropa neben der Änderung der Wirtschaftsordnung die Bekämpfung von Inflation und Arbeitslosigkeit die wichtigsten Ziele dar, was auch in Österreich nach 1945 der Fall war. Neokorporatistische Politiksteuerung bietet in dieser Hinsicht den wesentlichen Vorteil, daß die Lohnpolitik mit anderen Politikfeldern abgestimmt werden kann. In Österreich trug die Sozialpartnerschaft wesentlich dazu bei, daß über mehrere Jahrzehnte hinweg eine Kombination von geringen Teuerungsraten und niedriger Arbeitslosigkeit aufrechterhalten werden konnte.

Drittens fehlten sowohl 1945 in Österreich als auch 1989 in Osteuropa weitgehend die institutionellen und organisatorischen Grundlagen eines neokorporatistischen Systems. In Österreich konnte zumindest bei einigen Einrichtungen (Kammern), die bereits in der Zwischenkriegszeit bestanden

hatten, angeknüpft werden. In den meisten Reformländern waren 1989 die offiziellen Gewerkschaften aus der kommunistischen Ära die einzigen existierenden Interessenverbände erheblicher Größe.

Daran, daß neokorporatistische Institutionen in den Reformländern wichtige Funktionen übernehmen könnten, besteht mithin kein Zweifel. Sind aber mittlerweile die Voraussetzungen für derartige Einrichtungen gegeben?

Voraussetzungen neokorporatistischer Steuerung

Dauerhafte und institutionalisierte Abstimmung der Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Regierung und Interessenverbänden beruht auf folgenden Voraussetzungen:

- erstens auf einem Verbändesystem, das sich sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Gewerkschaftsseite aus einer kleinen Zahl von umfassenden, nicht konkurrierenden und zentralisierten Verbänden zusammensetzt. Umfassende und zentralisierte Verbände sind zu internem Interessenausgleich veranlaßt und befähigt. Die verbandsinterne Zentralisierung der Entscheidungen bildet überdies die Grundlage für die Übernahme von Verpflichtungen seitens des Dachverbandes, welche auch für alle Mitgliedsorganisationen bindend sind. Eine geringe Zahl von Verbänden auf beiden Seiten erleichtert jeweils die Koordination und ermöglicht eine auf lange Frist angelegte dreiseitige Zusammenarbeit.
- zweitens auf einem Parteiensystem, welches aus nur wenigen politischen Parteien besteht. In vielen westeuropäischen Ländern existierte in der Nachkriegszeit annähernd ein Gleichgewicht zwischen einer gemäßigten Partei der Linken und einer gemäßigten Partei bzw. Parteienkoalition der Rechten. Diese Konstellation begünstigte eine konsensorientierte Politik.

In Österreich wurde die erstgenannte Bedingung durch die Wiedererrichtung der mit Pflichtmitgliedschaft ausgestatteten Kammern der industriell-gewerblichen Unternehmer, der Landwirte und der unselbständig Beschäftigten sowie die Gründung eines umfassenden Gewerkschaftsbundes, welcher die Richtungsgewerkschaften der Zwischenkriegszeit ablöste, erfüllt. Was das Parteiensystem betrifft, bestand nach 1945 eine Balance zwischen den beiden Großparteien. Dieses Kräftegleichgewicht, die negativen Erfahrungen mit der polarisierten Politik der Ersten Republik, die Gefahr der Teilung des Landes und die enormen Schwierigkeiten des Wiederaufbaus veranlaßten die Akteure zu einer konsensorientierten Politik.

Wie ist es Mitte der neunziger Jahre in den osteuropäischen Ländern um diese Voraussetzungen für neokorporatistische Politiksteuerung bestellt?

Das Verbändesystem ist sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite als pluralistisch zu charakterisieren. Auf der Arbeitnehmerseite besteht eine Vielzahl von konkurrierenden Gewerkschaftsverbänden mit jeweils geringer Kontrolle über die Mitgliedsorganisationen. Noch problematischer im Hinblick auf neokorporatistische Politiksteuerung ist die Interessenartikulation auf Arbeitgeberseite. Fragmentierung und Rivalität sind auch für diesen Bereich kennzeichnend. Hinzu kommt eine insgesamt noch geringere Repräsentativität als jene der Gewerkschaftsverbände: Organisiert sind in erster Linie Klein- und Mittelbetriebe aus dem privaten Sektor, der nach wie vor geringeres Gewicht besitzt als der staatliche Sektor aus öffentlichen Dienstleistungen und industriellen Großbetrieben. Der wichtigste Verhandlungspartner für die Gewerkschaften ist somit nicht die Vielzahl von Arbeitgeberverbänden, sondern der Staat in seiner Funktion als Arbeitgeber in den alten, mehrheitlich bankrotten Großbetrieben des industriellen Sektors. Die betreffenden Gewerkschaften wenden sich daher direkt an den Staat, um eine fortgesetzte Verlustabdeckung in den bedrohten Großbetrieben zu erreichen. An der Errichtung tripartiter Verhandlungsstrukturen besteht von seiten dieser Gewerkschaftsverbände kaum Interesse.

Für die Geschäftsleitungen von privaten Mittel- und Großbetrieben entstehen durch die Zersplitterung der Gewerkschaften erhebliche Probleme. Die Existenz von mehreren rivalisierenden Organisationen der Arbeitnehmer in einem einzigen Betrieb erschwert die Koordination der gewerkschaftlichen Politik oder macht eine solche überhaupt unmöglich. Die Arbeitgeber sind daher mit unterschiedlichen Forderungen konfrontiert. Lohnverhandlungen können nicht gebündelt oder synchronisiert werden. Dies wiederum hat häufig das Lizitieren von Forderungen zur Folge. Im unklaren bleibt für die Geschäftsleitungen nicht selten, ob es sich bei den einzelnen Gewerkschaften überhaupt um repräsentative Verhandlungspartner handelt. Viele Unternehmer bevorzugen daher Verhandlungen mit einem Betriebsrat – sofern ein solcher existiert – oder mit einer Betriebsgewerkschaft. Auch eine solche Lösung ist von der wünschenswerten branchenweiten oder gesamtwirtschaftlichen Koordination der Lohnverhandlungen weit entfernt.

Fragmentierung ist nicht nur ein Kennzeichen des Verbändesystems in den Reformstaaten, sondern auch ein Charakteristikum des Parteiensystems in diesen Ländern. Letzteres ist nach wie vor instabil und von einer Konsolidierung noch weit

entfernt. Hinzu kommt, daß postkommunistische und rechtsradikal-nationalistische Parteien viel größere Bedeutung besitzen als in den meisten nord- und westeuropäischen Ländern in der Nachkriegszeit.

Da viele Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände enge Verbindungen zu bestimmten politischen Parteien haben, verstärken die Konflikte, die Instabilität und die Fragmentierung in der politischen Sphäre die Zersplitterung und die Rivalitäten im Verbandesystem.

Derzeit fehlen somit in den osteuropäischen Reformstaaten die grundlegenden Voraussetzungen für eine neokorporatistische Steuerung der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Es ist aus den genannten Gründen nicht verwunderlich, daß in jenen Ländern, wo Gremien aus Vertretern der Regierung, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften eingerichtet wurden (u. a. in der Tschechischen Republik, in Ungarn und in Bulgarien), diese kaum Einfluß auf die Gestaltung der Politik besitzen. Die Regierungen übergehen bei wichtigen Entscheidungen die tripartiten Gremien oder beschränken sich darauf, den auf dem Papier eingegangenen Verpflichtungen zur Anhörung etc. bloß formal zu entsprechen.

Selbst im Falle einer Einigung in einem tripartiten Gremium kann die Regierung nicht mit Sicherheit davon ausgehen, daß alle beteiligten Verbände auch zu dieser Vereinbarung stehen und demgemäß handeln. Unter rivalisierenden Verbänden ist der Anreiz groß, die Unterstützung für eine Maßnahme, welche der eigenen Klientel Lasten aufbürdet, zurückzuziehen und auf diese Weise zusätzliche Mitglieder zu gewinnen. Sanktionen für opportunistisches Verhalten dieser Art sind kaum zu befürchten. Außerdem ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, daß die Befugnisse und Sanktionsmöglichkeiten der Verbandsführungen gegenüber den jeweiligen Mitgliedsorganisationen nur schwach ausgeprägt sind. Die Verbände können daher ein loyales Verhalten ihrer Mitglieder nicht verbürgen. Unter diesen Umständen bestehen für die Regierung wenige Gründe, von einer Kooperation mit den Verbänden im Rahmen der genannten Gremien eine effizientere Gestaltung der Politik zu erwarten.

Da die tripartiten Gremien wenig Einfluß auf die Politik ausüben, tendieren die Verbände und deren Teilorganisationen dazu, die Durchsetzung ihrer Interessen auf andere Weise zu verfolgen, vor allem durch direkte und privilegierte Kontakte zur jeweiligen Regierung, durch Verbindungen zu den politischen Parteien und deren Repräsentanten in den gesetzgebenden Körperschaften oder sogar in einigen Fällen durch die Gründung einer eigenen Partei. Diese Suche nach anderen Kanälen der Einflußnahme auf die Politik hat selbstverständ-

lich einen weiteren Bedeutungsverlust der tripartiten Gremien zur Folge.

Was in jenen Ländern, die sich für einen raschen Übergang zur Marktwirtschaft entschieden haben, die Zusammenarbeit von Regierung und Gewerkschaften zusätzlich erschwert, ist der Gegensatz zwischen den ökonomischen Erfordernissen der Umstrukturierung, der Stabilisierung und der Wettbewerbsfähigkeit einerseits und der Erhaltung eines „akzeptablen“ Lebensstandards der unselbständig Beschäftigten andererseits. In den letzten Jahren sind die Realeinkommen der letzteren in allen Transformationsländern erheblich gesunken. Dennoch setzen die Regierungen weiterhin auf eine Niedriglohnstrategie, um die Inflation zu bekämpfen, ausländische Investoren anzulocken und die kostenmäßigen Wettbewerbsvorteile auf den internationalen Märkten zu behaupten. Noch auf absehbare Zeit werden niedrige Löhne der wichtigste komparative Vorteil dieser Länder im Welthandel bleiben. Die Gewerkschaften wiederum können mit Recht darauf hinweisen, daß die unselbständig Beschäftigten schon bisher die relativ schwersten Opfer zu erbringen hatten. Rivalisierende Arbeitnehmerorganisationen können sich nicht darauf beschränken, auf die langfristigen Vorteile einer raschen Transformation der Wirtschaft hinzuweisen. Eine derartige Vorgehensweise würde die Anziehungskraft drastisch verringern und zu einer Abwanderung von Mitgliedern zu radikaleren Konkurrentinnen führen. Unter diesen Bedingungen sind die einzelnen Gewerkschaften gezwungen, kurzfristige Ziele wie die rasche Verbesserung der Realeinkommen der Mitglieder in den Vordergrund zu stellen. Dies aber bringt sie in Konflikt mit der Regierung, was letztere dazu veranlaßt, Politik über die Köpfe der Gewerkschafter hinweg zu betreiben.

Sowohl in der parteipolitischen Sphäre als auch in jener der Interessenverbände stehen einander die alte Nomenklatura und die neuen Eliten mißtrauisch gegenüber. In einzelnen Arbeitgeberverbänden dominieren die zu Kapitalisten mutierten Manager aus kommunistischen Tagen, in anderen geben die neuen Unternehmer den Ton an, die es in der unübersichtlichen und unreglementierten Phase des Übergangs verstanden, Kapital zu akkumulieren, oder aber über Kapital aus dem Ausland verfügen. Das Mißtrauen zwischen den beiden Gruppen erschwert die Kooperation unter den Arbeitgeberverbänden. In einigen Fällen wehrten sich auch neue Gewerkschaften dagegen, mit Arbeitgeberverbänden, welche die alte Nomenklatura beherrscht, in Verhandlung zu treten.

Diesen Gegensätzen auf der Arbeitgeberseite entsprechen jene auf der Arbeitnehmerseite zwischen den offiziellen Gewerkschaften aus der kommunistischen Ära und den neu ge-

gründeten Organisationen mit betont antikommunistischer Haltung. Jenen Auseinandersetzungen liegen nicht nur ideologische Differenzen zugrunde; worum es hierbei auch und in erster Linie geht, ist die Kontrolle über das nicht unbeträchtliche Vermögen der alten Gewerkschaften.

Auch diese Legitimationsprobleme einzelner Verbände liefern den Regierungen einen Vorwand, die tripartiten Gremien zu übergehen. Statt dessen pflegen sie Kontakte zu jenen Verbänden, die sie aus parteipolitischen Gründen bevorzugen.

In der Tatsache, daß das Verbände- und das Parteiensystem in den osteuropäischen Transformationsländern noch weit von einer Konsolidierung entfernt sind, kann eine Chance oder eine Gefahr liegen. Ob die Entwicklung in Richtung auf ein fragmentiertes Lohnverhandlungssystem voranschreitet, wie es derzeit aussieht, oder ob ein stärker integriertes, umfassenderes Verhandlungssystem entsteht, ist nicht nur von exogenen Faktoren abhängig, sondern auch von den strategischen Entscheidungen der beteiligten Akteure, vor allem der Interessenverbände selbst, aber auch der Regierung und der gesetzgebenden Körperschaften, denn letztere bestimmen wesentlich die institutionellen Grundlagen. Ein Handlungsspielraum ist jedenfalls gegeben.

Obwohl sich die für die Kooperation von Regierung und Interessenverbänden eingerichteten Mechanismen bislang als wenig effektiv erwiesen, könnte deren Bestand auf mittlere und lange Sicht von Vorteil sein. Der Übergang von einer konflikt- zu einer konsensorientierten Politik kann nicht dekretiert oder beschlossen werden. Der formalisierte Dialog in den tripartiten Gremien kann auf allen Seiten diesbezügliche Lernprozesse in Gang setzen. Wie aus Theorie und Praxis der Arbeitskonflikte bekannt ist, sind Informationsasymmetrien eine wesentliche Ursache kostspieliger Auseinandersetzungen. Regelmäßiger Austausch von Informationen und Meinungen kann dazu beitragen, daß Konflikte auf dem Verhandlungsweg und nicht durch Streiks und Aussperrungen ausgetragen werden. Ferner lenkt der Dialog die Aufmerksamkeit darauf, daß Politik nicht nur aus Nullsummenspielen besteht, sondern auch Positivsummenspiele möglich sind, wobei die Realisierung der positiven externen Effekte ein auf Dauer angelegtes kooperatives Verhalten der Akteure verlangt.