

Editorial

Neokorporatismus in kleinen, offenen Volkswirtschaften

Die in den europäischen OECD-Ländern bestehenden Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen lassen sich grob zwei unterschiedlichen Typen zuordnen: einem integrierten, neokorporatistischen bzw., um den hierzulande gebräuchlichen Ausdruck zu verwenden, sozialpartnerschaftlichen Typ, oder einem fragmentierten Typ von industrial relations.

Integrierte Systeme zeichnen sich aus durch:

- Gewerkschaftsdachverbände und Arbeitgeberorganisationen mit jeweils hohem Organisationsgrad, die aufgrund ihrer Zentralisierung oder spezifischer Koordinationsmechanismen einen zur internen Durchsetzung von zentralen Verhandlungsergebnissen ausreichenden Grad von vertikaler Kontrolle gegenüber ihren Mitgliedsorganisationen ausüben.
- Kollektivvertragsverhandlungen auf Branchenebene, die unter den Mitgliedsorganisationen im Rahmen der Dachverbände koordiniert werden, oder auf zentraler Ebene, wobei sich der Geltungsbereich der ausgehandelten Tarifabkommen über den größten Teil oder die Gesamtheit der jeweiligen Volkswirtschaft erstreckt. Die Zentralisierung der Verbände stellt eine Voraussetzung für derart umfassende Verhandlungen dar.
- Kooperationsbereitschaft von Unternehmerverbänden, Gewerkschaften und Regierung (z. T. auch autonomen geldpolitischen Entscheidungsträgern), darauf aufbauende tripartite (oder quatropartite) Verständigung und Vereinbarung über wirtschaftspolitische Fragen. Diese Arrangements sind durch Permanenz gekennzeichnet und beruhen auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens über vorrangige wirtschaftspolitische Zielsetzungen.

Die Charakteristika *fragmentierter* Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen sind hingegen konkurrierende Gewerkschaften, die Existenz mehrerer, weitgehend unkoordinierter Kollektivverhandlungsebenen, also die horizontale und vertikale Zersplitterung des Lohnverhandlungssystems sowie das Fehlen oder die Unzureichlichkeit gesetzlicher Grundlagen für Kollektivverträge. Das Ergebnis sind instabile und konfliktträchtige industrial relations.

An dieser Stelle ist einschränkend anzumerken, daß die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen in den westeuropäischen Ländern nicht in jeder Hinsicht dem ersten oder dem zweiten Typ entsprechen. Die tatsächlich existierenden Systeme weisen zahlreiche länderspezifische Besonderheiten

auf, denen eine grobe Typisierung wie die obige nicht Rechnung tragen kann. Zudem veränderten sich die realen Verhandlungssysteme während der siebziger und achtziger Jahre, näherten sich mehr dem integrierten oder mehr dem fragmentierten Typ. Für eine allgemeine Diskussion der Wirkungsweisen von Verhandlungssystemen ist eine grobe Typisierung jedoch sinnvoll.

Herausforderung durch die Ölschocks

Die Leistungs- und Anpassungsfähigkeit dieser beiden institutionellen Systeme wurde seit Mitte der siebziger Jahre insbesondere durch die beiden Energiepreisschocks auf die Probe gestellt. Die Folgen dieser exogenen Angebotsschocks waren jeweils ein importierter Inflationsschub, die Verschlechterung der Terms of Trade und eine Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts. Für die Einkommenspolitik bedeutete dies, daß sich der in bezug auf die funktionelle Einkommensverteilung neutrale „Reallohnspielraum“, der dem um den Terms-of-Trade-Effekt bereinigten Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität entspricht, verringerte. Da der tatsächliche Reallohnzuwachs unmittelbar nach den Schocks diesen eingengten „Reallohnspielraum“ überschritt, standen die einkommenspolitischen Akteure vor der unangenehmen Aufgabe, die entstandene positive „Reallohnposition“ (real wage gap) möglichst rasch abzubauen.

Vergleichende Untersuchungen, darunter die umfassende Studie der OECD „Structural Adjustment and Economic Performance“, gelangten übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß es innerhalb Europas den Ländern mit einem sozialpartnerschaftlichen Verhandlungssystem rascher als jenen mit einem fragmentierten System gelang, die Nominallöhne an die im Gefolge der Ölpreisschocks verringerte gesamtwirtschaftliche „ability to pay“ (verschlechterte Austauschverhältnisse, langsames Produktivitätswachstum) anzupassen. Während sich in den korporatistischen Ländern die Nominallöhne als flexibel in bezug auf Produktivität und Terms of Trade erwiesen, blieben derartige Anpassungsprozesse in der anderen Ländergruppe aus. In den erstgenannten Ländern war weiters die Reagibilität der Löhne auf Arbeitslosigkeit größer. Schließlich erfolgte dort auch die Reallokation von Arbeitskräften angesichts von strukturellem Wandel in der Zusammensetzung der Nachfrage und von technischen Neuerungen rascher.

In Österreich stellte und stellt die sozialpartnerschaftliche Einkommenspolitik ihre Leistungsfähigkeit nachhaltig unter Beweis. Nach den Ölkrisen paßten sich die Reallöhne inner-

halb von jeweils nur zwei bis drei Jahren der reduzierten Arbeitsproduktivitätssteigerung und den ungünstigeren Terms of Trade an. Auf längere Sicht wies die österreichische Wirtschaft somit nahezu keine Reallohnpositionen auf. Die Nominallohnabschlüsse erfolgten unter Bedachtnahme auf die Beschäftigungsentwicklung. Diese makroökonomische Lohnflexibilität hat zudem mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit in der ersten Hälfte der achtziger Jahre nicht abgenommen, sondern eher zugenommen.

Die Länder mit zersplittertem Lohnverhandlungssystem schneiden, was die Flexibilität des Arbeitsmarktes sowohl in makro- wie auch in mikroökonomischer Hinsicht betrifft, am schlechtesten ab. Dort gelang es nicht, die Nominallöhne an die verringerte gesamtwirtschaftliche Zahlungsfähigkeit anzupassen. Hohe „real wage-gaps“ öffneten sich mit der ersten Ölkrise und währten bis in die frühen achtziger Jahre. Verschiedenste wirtschaftspolitische Maßnahmen gelangten zur Anwendung, um die negativen Folgen (Lohn-Preis-Spiralen, steigende Arbeitslosigkeit) der mangelnden Anpassungsleistung der Arbeitsmarktinstitutionen zu beheben. Weder Indexierungsmechanismen noch staatliche Eingriffe in die Lohnverhandlungen vermochten die kosteninflationäre Dynamik zu brechen. Abwertungen verbesserten vorübergehend die internationale Konkurrenzposition, gaben aber der binnenwirtschaftlichen Inflation neue Impulse, wodurch sich bald die Abwertungsfrage neuerlich stellte usw. Diese Teufelsspiralen waren letzten Endes nur durch scharfe Restriktionspolitik, die schwere Beschäftigungs- und Wachstumsverluste mit sich brachte, zum Stillstand zu bringen.

Ursachen der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit

Worin liegen die Ursachen für die überlegene Anpassungsleistung sozialpartnerschaftlicher Systeme? Ein in diesem Zusammenhang ausschlaggebendes Charakteristikum sind die Verhandlungen umfassender Verbände auf zentraler Ebene.

1. Mit der Anpassung der Nominallohnzuwächse an die verringerte gesamtwirtschaftliche „ability to pay“ war sowohl eine Gefangenendilemma-Situation als auch die Problematik eines öffentlichen Guts verbunden.

Das Gefangenendilemma: alle Einzelgewerkschaften würden aus einer generell moderaten (d. h. die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen berücksichtigenden) Lohnentwicklung Nutzen ziehen. Gleichzeitig müßte jede einzelne Gewerkschaft, welche Lohnzurückhaltung übte, während die übrigen weitgehende Lohnforderungen stellten und durchsetz-

ten, in zweifacher Weise eine Schlechterstellung ihrer Mitglieder in Kauf nehmen: erstens hinsichtlich der Reallöhne, zweitens bezüglich der relativen Löhne, also der Stellung innerhalb der Lohnhierarchie. Das öffentliche Gut-Problem: eine moderate Lohnpolitik im obengenannten Sinn stellt ein öffentliches Gut dar. Ihr Nutzen (geringere Inflation, verbesserte Wettbewerbsfähigkeit, möglicherweise höherer Beschäftigtenstand) läßt sich nicht auf jene beschränken, welche die Kosten tragen. Trittbrettfahrer sind alle gesellschaftlichen Gruppen außerhalb des einkommenspolitischen Arrangements.

Die Lösung beider Probleme ergibt sich durch umfassende Verbandsstrukturen und Verhandlungen auf zentraler Ebene, wobei wie betont erstere eine Voraussetzung für zentrale Vereinbarungen darstellen.

Die Zentralisierung ermöglicht die Internalisierung von externen Effekten. Erstens löst die Kooperation von Einzelgewerkschaften im Rahmen von Dachverbänden das Gefangenendilemma. Vertikale Kontrollmechanismen unterbinden Außenseiterverhalten und resultierende Lohn-Lohn-Spiralen, also Auseinandersetzungen über relative Löhne. Zweitens können umfassende Gewerkschaften in höherem Maße den Nutzen moderater Lohnabschlüsse internalisieren.

Die Auswirkungen von zunehmender Zentralisierung auf die Politik von Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbänden – und somit auf die Verhandlungsergebnisse – hängen jeweils von zwei entgegengesetzten Tendenzen ab.

Einerseits nimmt mit der Größe einer Gewerkschaft deren Marktmacht zu. Umfassendere Gewerkschaftsverbände ziehen zunehmend Nutzen aus einer niedrigen Nominallohnelastizität der Nachfrage nach Arbeit, da ein bestimmter Nominallohnanstieg einen umso höheren Anstieg der Produktpreise nach sich zieht, je mehr Branchen die Gewerkschaft erfaßt. Andererseits aber steigen mit zunehmendem Erfassungsgrad eines Gewerkschaftsverbandes die Auswirkungen von deren Nominallohnabschlüssen auf die gesamtwirtschaftliche Verbraucherpreisentwicklung, d. h. die Kaufkraftgewinne einer bestimmten Nominalloohnerhöhung schwinden mit zunehmender Größe der Gewerkschaft. Der letztgenannte Einflußfaktor überwiegt, wenn zwei große Branchengewerkschaften Kooperation beschließen: der Zuwachs an Marktmacht ist gering (da die Substitutionselastizität zwischen Gütern auf höherer Aggregationsebene niedriger ist), während der Effekt auf das gesamtwirtschaftliche Preisniveau und damit die Kaufkraft der Mitglieder bedeutend ist.

Auf die Unternehmer wirken folgende, in ihren Auswirkungen entgegengerichtete Anreize: Mit zunehmender Zentrali-

sierung der Lohnverhandlungen steigt das Potential für Preisanhebungen bei einem bestimmten Nominallohnanstieg, und damit auch die realisierbare nominelle Quasirente. Andererseits haben Preiserhöhungen in größeren Wirtschaftsbereichen stärkere Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Preisniveau, wodurch die realen Profite geringer ausfallen. Umfassende Unternehmerverbände haben letztlich einen stärkeren Anreiz, Widerstand gegen überzogene Nominallohnforderungen zu leisten als Branchenorganisationen.

Somit ist auf Gewerkschafts- und Arbeitgeberseite das Ergebnis der genannten Tendenzen dasselbe: mit zunehmendem Zusammenschluß großer Verbände verstärken sich die Anreize zu einem moderaten Verhandlungsergebnis. Mit anderen Worten, umfassende Verbände sind veranlaßt, die gesamtwirtschaftlichen Implikationen der Verbandspolitik zu berücksichtigen. Weder die einzelne Gewerkschaft noch der einzelne Unternehmer bzw. Branchenverband unterliegt derartigen Anreizen.

2. Insbesondere in kleinen, offenen Volkswirtschaften wirkt die internationale Konkurrenz als starke Beschränkung für alle Akteure. Umfassende Gewerkschaftsverbände müssen die Konsequenzen von Nominalloohnerhöhungen auf die internationale Konkurrenzfähigkeit berücksichtigen, den Unternehmerverbänden wird durch die Exponierung gegenüber ausländischen Wettbewerbern der Rücken gestärkt.

Diese externe Beschränkung der einkommenspolitischen Handlungsträger ist umso wirksamer, je stärker die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen aus dem geschützten Sektor der jeweiligen Wirtschaft in die umfassenden Verbände integriert sind. Im geschützten Bereich unterliegen die Verhandlungspartner nicht der Drohung internationaler Marktanteilsverluste, womit die Wahrscheinlichkeit von Lohnabschlüssen, welche die gesamtwirtschaftliche „ability to pay“ mißachten, höher ist als im exponierten Sektor. Für die Gesamtwirtschaft schädliche Lohn-Lohn-Spiralen durch die Versuche von Einzelgewerkschaften aus dem geschützten Sektor, ihre relative Position zu verbessern, können im Rahmen von umfassenden Verbänden unterbunden werden.

3. Starke Lohndrift bei moderaten Lohnabschlüssen auf zentraler Ebene erzeugt für die Gewerkschaftsverbände Legitimationszwang. Vorteilhaft für eine Lohnpolitik in Übereinstimmung mit der gesamtwirtschaftlichen Zahlungsfähigkeit ist somit auch die Verankerung der Gewerkschaften auf Betriebsebene.

4. Auch aufgrund der großen Bedeutung intermediärer Inputs in vielen Branchen müssen umfassendere Verbände in wesentlich stärkerem Maße den gesamtwirtschaftlichen Implikationen Rechnung tragen als Verhandlungspartner auf

Betriebsebene. Während in den einzelnen Betrieben die Arbeitskosten infolge des Stellenwertes zugekaufter Vorleistungen einen vergleichsweise geringen Anteil der Gesamtkosten ausmachen, betragen sie auf gesamtwirtschaftlicher Ebene siebenzig Prozent und mehr der Wertschöpfung.

5. Ist eine Situation durch eine erhebliche Teuerungsrate gekennzeichnet, und ist zudem der marginale Steuersatz aufgrund von kalter Progression und diskretionären Anhebungen hoch, müssen umfassende Verbände fiskalische Externalitäten zur Kenntnis nehmen. Der Versuch, auf zentraler Ebene die Nettoreallöhne mittels höherer Nominallohnforderungen zu steigern, ist hier zum Scheitern verurteilt, da der Großteil von Steuern und Inflation absorbiert wird, und beschleunigt die Inflation weiter („tax-push inflation“). Ferner führt die Tatsache, daß verschiedene Arbeitnehmergruppen unterschiedlich von der Besteuerung betroffen sind, bei unkoordinierten Verhandlungen zu inflationärem „leapfrogging“. Auch die realen Nettounternehmensgewinne schwinden infolge dieser Zusammenhänge.

Mithin bestehen für die umfassenden Verbände starke Anreize, durch moderate Abschlüsse diese fiskalischen Externalitäten zu internalisieren. Bei dezentralen Verhandlungen existieren aufgrund des Gefangenendilemmas und der Problematik des öffentlichen Gutes keinerlei derartige Anreize.

6. Sozialpartnerschaftliche Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen tragen wesentlich dazu bei, den sozialen Frieden in den betreffenden Ländern zu sichern, also die Anzahl, Dauer und den Erfassungsgrad von Streiks sowie die mit diesen zwangsläufig verbundenen Reibungsverluste (Produktionsausfälle) auf ein Mindestmaß herabzudrücken. Für diese konfliktminimierende Wirkung sind zwei Gründe maßgeblich. Erstens sind Streiks als das Ergebnis eines mangelhaften Informationsstandes der Konfliktparteien über die jeweilige Gegenseite anzusehen. Die häufigen Kontakte auf verschiedenen Ebenen im Rahmen der einkommenspolitischen Arrangements verbessern den Informationsstand aller Akteure über die Konzessionsbereitschaft der Gegenseite. Mehr Information über die Lage der Unternehmungen, insbesondere die Quasirenten, auf Seiten der Gewerkschaften und mehr Wissen der Arbeitgeberverbände über den Informationsstand der Gewerkschaften reduzieren mithin die Streikhäufigkeit. Zweitens sind Streiks und/oder Aussperrungen, die aus dem Scheitern von Verhandlungen auf zentraler Ebene resultieren, mit besonders hohen sozialen Kosten verbunden. Da keine der involvierten Konfliktparteien die während des offenen Konflikts eintretenden Verluste zurück-

gewinnen kann, haben umfassende Verbände ein starkes Interesse, derartige Eskalationen zu vermeiden.

Konsensorientierung und Verstetigung der Erwartungen

Sozialpartnerschaftlichen Systemen unterliegt ein breiter gesellschaftlicher Konsens über vorrangige wirtschaftspolitische Ziele. Aus einheitlichen Zielsetzungen folgt freilich nur dann eine konsensuale Wirtschaftspolitik, falls die Verbände weitgehend übereinstimmende Vorstellungen über den Zustand und die Abläufe der Wirtschaft haben. Mit zunehmendem Erfassungsgrad der Verbände und Zentralisierung der Verhandlungen ist ursächlich eine Tendenz zur Verwissenschaftlichung der Verbandspolitik verbunden. In neokorporatistischen Systemen werden institutionelle Verkehrungen (in Österreich der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen sowie die Wirtschaftsforschungsinstitute) getroffen, um einen Konsens in der Wahrnehmung der wirtschaftlichen „Realität“, d. h. bezüglich der Interpretation von Daten und der Wirkungsweise von wirtschaftspolitischen Instrumenten zu erzeugen. Dies versetzt die Verhandlungspartner und Politikberater in die Lage, eine einheitliche Sprache zu benutzen und erleichtert die Verständigung über konkrete Maßnahmen.

Der hohe Erfassungsgrad der Verbände und die Suche nach einer gemeinsamen Sichtweise lenken die Aufmerksamkeit auf Kreislaufzusammenhänge, auf Interdependenzen der Verbandsinteressen, und führen dazu, daß die umfassenden Organisationen – gerade in einer offenen Wirtschaft – die Verhandlungen nicht als Nullsummenspiel begreifen.

Die Tatsache, daß in den meisten Ländern mit neokorporatistischem Verhandlungssystem Vollbeschäftigung ein vorrangiges Ziel darstellt, erleichtert die Kompromißfindung. Moderate Lohnabschlüsse allein sind keine hinreichende Bedingung für eine günstige Beschäftigungsentwicklung. Gewerkschaften nehmen somit in diesem Fall sofort wirk-same Kosten auf sich, während die Höhe des Ertrages unsicher ist. Aktive Arbeitsmarktpolitik, Investitionen der Unternehmungen im Humankapital und andere Maßnahmen, welche die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes verbessern, reduzieren die Unsicherheit in diesem Zusammenhang.

Die Effekte neokorporatistischer Verhandlungssysteme reichen über den Arbeitsmarkt hinaus. Sie beeinflussen die Erwartungen der Unternehmer und der anderen Akteure. Die durch sie erreichte Reduzierung von Unsicherheit und bestehenden Destabilisierungstendenzen schafft überhaupt erst die Voraussetzungen für einen zielführenden Einsatz von Stabilisierungspolitik.

Die am gesamtwirtschaftlichen Zahlungsspielraum orientierte Einkommenspolitik verstetigt die Löhne, die für die Unternehmer wichtigste Planungsgröße, und macht sie kalkulierbar, senkt mithin das Risiko. Ungebremsste Verteilungskämpfe um das Sozialprodukt, in deren Gefolge erhebliche Faktorpreisverzerrungen und kosteninflationistische Tendenzen eintreten, werden verhindert. Auf Gewerkschaftsseite wirkt die Erfahrung, daß die Arbeitnehmer mittelfristig die Abgelung der Inflation und die Beteiligung am Produktivitätsfortschritt erreichen, verstetigend: Nicht jede günstige Konjunkturlage muß durch überhöhte Lohnforderungen genützt werden, der Konsum kann längerfristig im Sinne der Dauereinkommenshypothese geplant werden. (In Österreich tritt die Hartwährungspolitik als wichtiges, die Erwartungen stabilisierendes Politikelement hinzu.)

Integrierte Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen mit konsensualen Ergebnissen tragen somit zur Bildung stabiler und positiver Erwartungen der Unternehmer bei und schlagen sich daher auch im Investitionsniveau und im Wirtschaftswachstum nieder.

Fragmentierte Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen

Länder mit fragmentierten Verhandlungssystemen schneiden, sowohl was die makro- als auch was die mikroökonomische Arbeitsmarktflexibilität betrifft, im OECD-Bereich am schlechtesten ab. Welche Faktoren sind für den negativen Einfluß dieser institutionellen Strukturen ausschlaggebend?

Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften, die jeweils nur einen kleinen Bruchteil aller Unternehmungen bzw. Arbeitnehmer erfassen, sind als „Verteilungscoalitionen“ (M. Olson), als rentensuchende Sonderinteressengruppen zu qualifizieren. Sie streben die Umverteilung von Einkommen und Vermögen zugunsten ihrer begrenzten Klientel an und unterliegen keinen Anreizen, die sozialen Kosten ihrer Handlungen zu berücksichtigen. Die britischen Berufsgewerkschaften der siebziger Jahre beispielsweise kontrollierten jeweils das Angebot bestimmter, von einem Wirtschaftszweig benötigten spezialisierten Qualifikationen, wobei letztere jeweils nur einen kleinen Prozentsatz der Arbeitnehmer-schaft ausmachten. Jede dieser Gewerkschaften besaß einen nur geringen Einfluß auf die Profitabilität der betreffenden Unternehmungen, auf die Preisentwicklung usw., und hatte daher kaum Anreiz, Lohnmoderation zu üben, ineffiziente Verfahren und restriktive Praktiken zu eliminieren.

In fragmentierten Verhandlungssystemen fühlen sich mithin weder Arbeitgeberorganisationen noch Gewerkschaften

für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung verantwortlich. Die Sonderinteressengruppen erweisen sich als besonders nachteilig, wenn sie genug Marktmacht besitzen, um spürbare Effekte auszulösen, aber nicht umfassend genug sind, um Interesse an der Verringerung der sozialen Kosten ihres Handelns zu haben.

Die Existenz einer Vielzahl unkoordinierter Verteilungskonkorditionen behindert ferner die Fähigkeit einer Volkswirtschaft, technische Innovationen aufzunehmen und eine rasche Reallokation von Ressourcen als Antwort auf exogene Schocks vorzunehmen, verringert daher die Wachstumsrate. Sonderinteressengruppen verzögern in Situationen, die eine Änderung relativer Preise erfordern, diese Anpassung, falls sie zu Lasten ihrer realen Austauschverhältnisse erfolgen müßten. Sie erhöhen die Komplexität der Regulierungen und die Kosten von Verhandlungslösungen, ändern die Struktur der Anreize. Mehr Ressourcen als in anderen Systemen werden für politische Rentenerwerbung („competitive rent seeking“) verwendet.

Die obige Analyse diene dazu, jene Faktoren herauszuarbeiten, welche für die unterschiedliche Leistungs- und Anpassungsfähigkeit der beiden Typen von Verhandlungssystemen ausschlaggebend sind. Sozialpartnerschaftliche Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen tragen wesentlich zur vergleichsweise hohen makro- und mikroökonomischen Arbeitsmarktflexibilität in den betreffenden Ländern bei. Fragmentarische Systeme hingegen behinderten und verzögerten die im Gefolge der Energiepreisschocks notwendigen Anpassungen. Diese empirisch erhärteten Vorzüge eines sozialpartnerschaftlichen Verhandlungssystems verdienen es, im Zuge der derzeit in Österreich geführten Diskussion stärkere Berücksichtigung zu finden.