

WEITERER HAUPTARTIKEL

Sieben Thesen zur Lohnentwicklung in Österreich*

Philipp Gerhartinger, Philipp Haunschmid, Dennis Tamesberger

1. Einleitung

Die österreichische Lohnentwicklung verlangsamt sich. Es scheint, als ob sich Österreich zunehmend abseits vom bisherigen Pfad der Benya-Formel, einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik, bewegt. Entsprechend dieser Formel sollten sich die kollektivvertraglichen Abschlüsse am mittelfristigen Anstieg der realen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität und des Anstiegs der Verbraucherpreise orientieren. Die gesamtwirtschaftlichen Vorteile liegen u. a. darin, dass die Kaufkraft der unselbstständig Beschäftigten erhalten bleibt und die ArbeitnehmerInnen am Produktivitätsfortschritt partizipieren. Dies wirkt sich auch positiv auf den privaten Konsum aus, der die größte Komponente der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage darstellt.¹

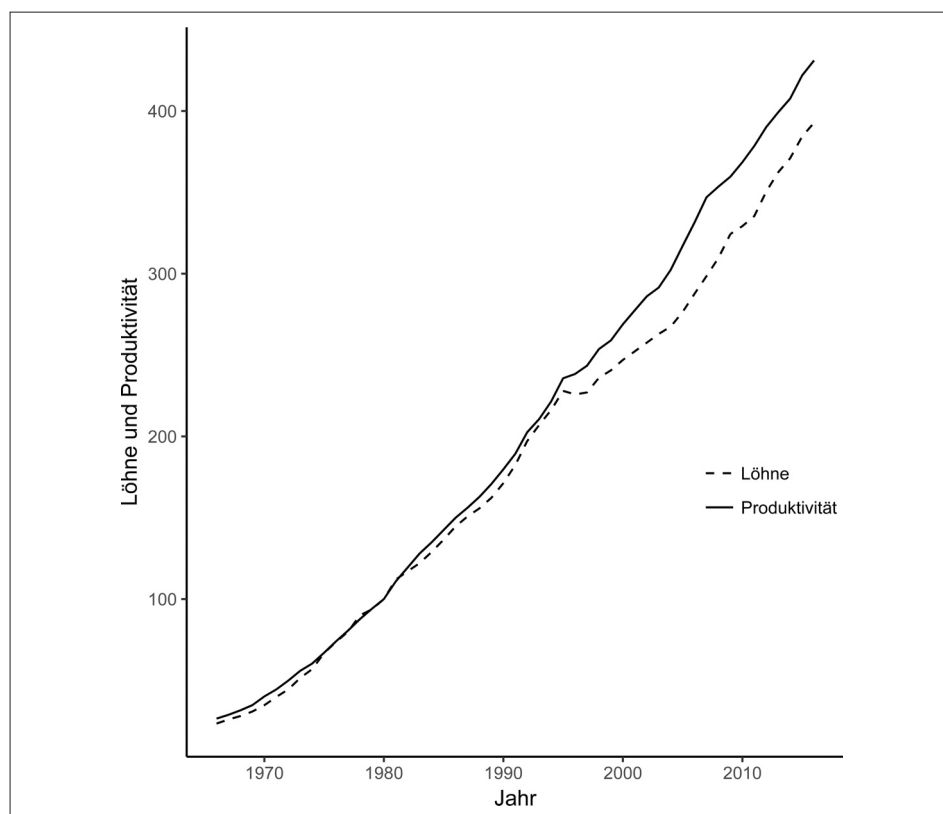
Während die Löhne sich bis in die 1980er-Jahre im Wesentlichen mit der Produktivität entwickelt haben, lässt sich danach ein Bruch erkennen, der zu einer Entkoppelung der Lohnentwicklung geführt hat (Abbildung 1). Die These dieses Artikels ist, dass diese Entkopplung auch an einer Machtverschiebung zu dem Faktor Kapital liegt, der es immer schwieriger gemacht hat, Lohnabschlüsse in einer entsprechenden Höhe sicherzustellen. Österreich ist mit dieser Entwicklung nicht alleine, ähnliche Diskussionen gibt es in den meisten Ländern in der Eurozone, besonders seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise² und des lohnpolitischen Interventionismus im Zuge der Austeritätspolitik.³ Aber auch in den Folgejahren ab 2015, mit den ersten Anzeichen einer wirtschaftlichen Erholung und einer sinkenden Arbeitslosigkeit, bleibt das Lohnwachstum moderat bzw. unter dem Vorkri-

* Die in dem Artikel vertretenen Positionen entsprechen nicht notwendigerweise jenen der Arbeiterkammer Oberösterreich. Für wertvolle Anmerkungen danken wir Tobias Hinterseer und Michael Mesch. Für die wissenschaftliche Assistenz danken wir Theresa Schobesberger.

senniveau.⁴ Mittlerweile werden die Forderungen nach einem schnelleren Lohnwachstum für einen nachhaltigen Wirtschaftsaufschwung und für eine Reduktion der Ungleichheit lauter.⁵

Der Umstand, dass Österreich hier im Einklang mit internationalen Entwicklungen steht, ist überraschend, da Österreich als Idealtyp eines korporatistischen Systems, geprägt von stabilen industriellen Beziehungen, gilt.⁶ Damit ging in der Zweiten Republik eine starke Rolle der Bewegung der ArbeitnehmerInnen einher, die sozialen Frieden und einen gut ausgebauten Wohlfahrtsstaat sicherte und einige negative internationale Entwicklungen abwehren konnte. In diesem Artikel gehen wir der Frage nach, wie sich das gebremste Lohnwachstum in den letzten Jahrzehnten in Österreich erklären lässt. Dabei beleuchten wir ökonomische, institutionelle und auch politische Erklärungsfaktoren, die, so unsere These, die Verhandlungsmacht der ArbeitnehmerInnen schwächten.

Abbildung 1: Entwicklung von Nominallohn und nomineller Arbeitsproduktivität in Österreich 1970-2016



Quelle: Ameco, EC. Nominallohn = ArbeitnehmerInnenentgelt pro gearbeitete Stunde, Arbeitsproduktivität = BIP pro Arbeitsstunde, 1980 = 100.

Die Frage nach der Verhandlungsmacht der ArbeitnehmerInnen bzw. der Gewerkschaften wird in der Literatur im Rahmen der Machtressourcentheorie diskutiert.⁷ Anhand dieser werden vier Kategorien von Macht definiert, die diese Verhältnisse wesentlich beeinflussen. Unter struktureller Macht werden die sozioökonomischen Bedingungen behandelt, die durch die wirtschaftliche Situation bedingt sind und auf die Gewerkschaften nur begrenzt Einfluss haben. Zentral sind hierbei natürlich Arbeitslosigkeit und generell die Verhältnisse auf den Arbeitsmärkten. In diesem Zusammenhang wird betont, dass sich eine hohe Arbeitslosigkeit negativ auf die strukturelle Macht der Gewerkschaften auswirkt. Unter organisatorischer Macht wird die Fähigkeit der Gewerkschaften zur Mobilisierung ihrer Mitglieder verstanden. Ein wesentlicher Aspekt davon ist sicher die Anzahl an Mitgliedern, die im Verhältnis zu den unselbstständig Erwerbstätigen als gewerkschaftlicher Organisationsgrad ausgedrückt wird. Sinkt dieser, kann das zu einer schwächeren Verhandlungsposition und niedrigeren Lohnabschlüssen führen. Institutionelle Macht bezeichnet die Verankerung der Gewerkschaften in politischen Prozesse, insbesondere auch in den sozialpartnerschaftlichen Institutionen, und der Macht, die daraus resultiert.⁸ Als diskursive Macht wird die Fähigkeit verstanden, den öffentlichen Diskurs zu bestimmen, sei es durch mediale Kampagnen oder einfach durch die öffentliche Wahrnehmung und Rezeption gewerkschaftlicher Positionen.

Insgesamt haben die Trends, die wir in der weiteren Folge dieses Artikels näher beschreiben, zu einem Machtverlust der Arbeiterbewegung geführt, speziell an struktureller und organisatorischer Macht, der sich in dieser Folge auch in den Lohnabschlüssen bemerkbar macht.

Der Artikel ist wie folgt aufgebaut: Im anschließenden Abschnitt 2 widmen wir uns den ökonomischen Faktoren, die sich auf die strukturelle Macht der Gewerkschaften und somit auch auf die Lohnabschlüsse ausgewirkt haben. Zuerst ist dies die Arbeitslosigkeit, und hier diskutieren wir die Einflüsse, die in der ökonomischen Theorie behandelt wurden, als auch empirische Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen Löhnen und Arbeitslosigkeit. Daran knüpft eine Diskussion um die potenziellen Auswirkungen der Globalisierung und der zunehmenden Handelsoffenheit. Im nächsten Teil stehen die veränderten institutionellen Rahmenbedingungen, die Koordination der Lohnverhandlungen und der Organisationsgrad sowie die parteipolitische Stärke der Arbeiterpartei (SPÖ) im Zentrum. Abschließend versuchen wir sieben Thesen zur Erklärung der Lohnentwicklung in Österreich zu formulieren, die zu empirischen und theoretischen Arbeiten anregen sollen.

2. Ökonomische Faktoren

Es ist naheliegend, dass ökonomische Faktoren die Lohnentwicklung maßgeblich beeinflussen. In diesem Abschnitt diskutieren wir jene ökonomischen Faktoren, die für Arbeitnehmervertretungen zu einem Verlust an struktureller Macht geführt haben.

2.1 Arbeitslosigkeit

In der ökonomischen Theorie gibt es einen weitgehenden Konsens darüber, dass Löhne das Ergebnis eines Verhandlungsprozesses sind, der von der Situation am Arbeitsmarkt abhängig ist.⁹ Über verschiedene ökonomische Denkschulen (Marxismus, Postkeynesianismus, Neoklassik) hinweg besteht insbesondere dahingehend Einigkeit, dass Arbeitslosigkeit einen disziplinierenden Effekt auf ArbeitnehmerInnen ausübt. Eine gute Arbeitsmarktsituation, mit geringer Arbeitslosigkeit und vielen offenen Stellen, macht es für ArbeitnehmerInnen einfacher, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Sind sie mit ihrem Lohn nicht zufrieden, stehen ihnen alternative Arbeitsmöglichkeiten zu Verfügung. Entsprechend stark ist ihre individuelle Verhandlungsmacht.

Löhne stellen auch ein Verhandlungsergebnis zwischen Interessengruppen dar, womit Machtverhältnisse eine Rolle spielen. Die Stärke der Gewerkschaften ist dabei eine zentrale Variable, die negativ von der Arbeitslosenquote abhängt. Dahinter steht die Logik, dass bei einer hohen Arbeitslosigkeit die Verhandlungsposition der Gewerkschaften schlechter ist und dass dadurch niedrigere Löhne verhandelt werden. In dem sehr einfachen, aber in den meisten einführenden Lehrbüchern¹⁰ diskutierten, AS-AD-Modell kommt dies in der Lohnsetzungsfunktion zum Ausdruck. In dieser Funktion hängt der Lohn negativ von der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften ab.

Blickt man noch weiter zurück, zeigt sich, dass bereits Phillips (1958) anhand der (ursprünglichen) Phillips-Kurve den inversen Zusammenhang zwischen durchschnittlichen Nominallohnsteigerungen und der Arbeitslosenquote aufzeigte. Je höher die Arbeitslosigkeit, desto niedriger die Lohnsteigerungen. Auch Phillips erklärte diesen Zusammenhang damit, dass ArbeitnehmerInnen bei einem hohen Beschäftigungsstand, bzw. niedriger Arbeitslosigkeit, eine bessere Verhandlungsmacht haben und so höhere Löhne durchsetzen können.

Neben einführenden grundlegenden Makromodellen spielt die Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit und Verhandlungsmacht auch in spieltheoretischen Ansätzen¹¹ und suchtheoretischen Modellen¹² eine zentrale Rolle. In diesen ergibt sich Arbeitslosigkeit durch Friktionen im Zustandekommen einer Übereinkunft zwischen ArbeitgeberInnen und Arbeits-

chenden. Gelingt die Übereinkunft, müssen beide Parteien über die entstandene lokale Monopolrente verhandeln. Auch in diesen Modellen hängt die Verhandlungsmacht der Arbeitssuchenden von den Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt ab. Sind diese schlecht, ist es auch die Verhandlungsposition der ArbeitnehmerInnen, und dadurch können diese keine höheren Löhne fordern. Auch hier wirkt sich eine hohe Arbeitslosigkeit also negativ auf die Verhandlungsmacht aus. Am deutlichsten wird in der neoklassischen Tradition der Zusammenhang aber wohl in der Effizienzlohntheorie, jener Theorie, die sich mit der Frage beschäftigt, warum die Löhne nicht auf ein markträumendes Niveau fallen. In einem einflussreichen Artikel zeigen Shapiro und Stiglitz (1984), dass Arbeitslosigkeit auch in einem Gleichgewicht entstehen kann. Erklärt wird das wiederum durch die Notwendigkeit, Löhne zur „Disziplinierung“ oberhalb des markträumenden Niveaus zu bezahlen und so den Einkommensverlust im Falle der Arbeitslosigkeit möglichst „schmerzhaft“ zu gestalten. Dadurch sinkt die Nachfrage nach Arbeit und Arbeitslosigkeit entsteht, so die neoklassische Sichtweise.

Die Neoklassik wirft zwar Machtfragen auf, begreift diese aber nicht in einem fundamentalen Sinn. Darauf verweist auch Rothschild (2002). In Bezug auf neoklassische Traditionen diagnostiziert er einen eingeschränkten und seiner Meinung nach nicht ausreichenden Umgang mit dem Phänomen Macht. Geht es um Macht, dann ist in der Neoklassik in der Regel von zwei Erscheinungsformen die Rede: erstens von Marktmacht in unvollkommenen Märkten, also zum Beispiel in welchem Ausmaß Unternehmen durch Marktkonzentration höhere Preise setzen können, und zweitens von der bereits erwähnten Verhandlungsmacht verschiedener Gruppen.

Diese Lücke lässt sich mit den Ansätzen von Marx und Kalecki füllen. Für Marx war es offensichtlich, dass während einer kapitalistischen Entwicklung Arbeitslosigkeit auftritt. Der Grund dafür ist die veränderte Zusammensetzung des Kapitals, aufgrund technologischer Veränderungen, und der Tendenz des Kapitals zu Konzentration und Zentralisation. Demzufolge entsteht Überproduktion, was Hand in Hand geht mit einem Überschuss an Arbeitskraft, der sogenannten „industriellen Reservearmee“. Arbeitslosigkeit oder die „industrielle Reservearmee“ sind nicht nur automatisch ein Resultat des Kapitalismus, Marx sieht sie auch als einen zentralen Hebel der Akkumulation. Hohe Arbeitslosigkeit ermöglicht es Kapitalisten, die Löhne niedrig zu halten, so einen höheren Mehrwert von den ArbeiterInnen zu generieren und genug verfügbare ArbeiterInnen zu haben, sollte eine Erhöhung der Produktion diese erfordern.¹³ In ähnlicher Weise beschreibt Kalecki, warum in einem kapitalistischen System Vollbeschäftigung eher die Ausnahme als die Norm ist. In seiner einflussreichen Arbeit „Political Aspects of Full Employment“ nennt Kalecki (1943) drei Ar-

gumente warum KapitalistInnen gegen politische Maßnahmen, die auf Vollbeschäftigung abzielen, eintreten. Erstens sind sie generell gegen staatlichen Einfluss auf die Beschäftigung, zweitens missfällt ihnen die Richtung der Staatsausgaben und drittens sind es die sozialen und politischen Veränderungen, die eine Vollbeschäftigung mit sich bringt, die gegen ihre Interessen sind. Besonders der letzte Punkt hebt die Konsequenzen von Arbeitslosigkeit oder Vollbeschäftigung hinsichtlich der Verteilung der Macht in der Gesellschaft hervor:

„Indeed, under a regime of permanent full employment, the ‚sack‘ would cease to play its role as a disciplinary measure. The social position of the boss would be undermined, and the self-assurance and class-consciousness of the working class would grow. Strikes for wage increases and improvements in conditions of work would create political tension.“¹⁴

Die Arbeitslosigkeit ist also ein Faktor, der durch seine sozialen und ökonomischen Folgen die Machtposition der ArbeiternehmerInnen schwächt.

Wenn man den neoklassischen mit dem marxistisch-kaleckianischen Blick vergleicht, zeigt sich also ein Konsens darüber, dass Arbeitslosigkeit eine disziplinarische Wirkung auf ArbeitnehmerInnen hat und dass hohe Arbeitslosenquoten negativen Druck auf die Löhne verursachen. Aber Marx und Kalecki gehen noch weiter, indem sie Arbeitslosigkeit als einen grundsätzlichen und funktionalen Bestandteil kapitalistischer Gesellschaften sehen. Anders formuliert:

„(...) Marx and Kalecki also share a common conclusion with natural rate proponents, in that they would agree that positive unemployment rates are the outgrowth of class struggle over the distribution of income and political power. (...) To put it in a nutshell, mass unemployment results in the Friemantel/New Classical view when workers demand more than they deserve, while for Marx and Kalecki, capitalists use the weapon of unemployment to prevent workers from getting their just due.“¹⁵

Die empirische Auseinandersetzung mit den Zusammenhängen zwischen Arbeitslosigkeit und Löhnen erhielt insbesondere im Rahmen der Diskussion der sogenannten Lohnkurve, die in den 1990er-Jahren breit geführt wurde, einen besonderen Aufschwung. Ausschlaggebend für das Erstarken der Diskussion waren insbesondere die umfassenden Arbeiten von Blanchflower und Oswald.¹⁶ Sie zählen zu den Ersten, die den negativen Zusammenhang zwischen individuellen Reallöhnen und lokalen Arbeitslosenraten – entgegen der makroökonomischen Forschung in der Tradition Phillips – basierend auf mikroökonomischen Daten empirisch aufzeigten.¹⁷ Trotz des Rückgriffs auf Mikrodaten waren sie an dem makroökonomischen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Löhnen interessiert und verwiesen darauf, dass die Kausalität von der Arbeitslosigkeit zum Lohn läuft, die Arbeitslosigkeit also den Lohn beeinflusst, nicht umgekehrt.¹⁸

In ihren Studien kommen Blanchflower und Oswald (1994) zu dem Ergebnis, dass die Elastizitäten der Individuallöhne auf lokale Arbeitsmarktgegebenheiten, über eine Vielzahl von Ländern und Zeiträumen hinweg, relativ ähnlich ausfallen. Sie schätzen eine Elastizität von rund $-0,1$. Das bedeutet, dass LohnempfängerInnen *ceteris paribus* real 1% weniger Lohn erhalten, wenn die lokale Arbeitslosenrate um 10% steigt. Dieser Zusammenhang, der in der Literatur als Lohnkurve bezeichnet wird, wurde auch bereits als „*empirical law of economics*“ dargestellt.¹⁹

Blanchflower und Oswald (1990) verwiesen zudem darauf, dass die Lohnkurve bei relativ hohen Arbeitslosigkeitsniveaus flach wird. Wenn die Arbeitslosigkeit also eine gewisse Höhe erreicht, dann erreicht der Lohnruck sein Maximum. Eine weitere Erhöhung der Arbeitslosigkeit hätte ab diesem Punkt keinen negativen Effekt mehr für die Löhne. Diesen Punkt verorten die Autoren in GB bei 13% Arbeitslosigkeit und in der USA bei 10%.

Die Arbeit von Blanchflower und Oswald zog eine Reihe von Studien nach sich, welche ihre Ergebnisse bestätigten.²⁰ Dies gilt im Wesentlichen auch, was die Größenordnung betrifft. Card (1995) verweist in seinem Literaturüberblick auf eine Spannweite der Lohnelastizitäten von $-0,216$ bis $-0,014$. Nijkamp und Poot (2005) arbeiten in einer umfassenden Metaanalyse mit Studien, die eine Spannweite der Elastizitäten zwischen $-1,43$ und $+0,09$ aufweisen. Card (1995) und andere AutorInnen²¹ verweisen zudem auf Unterschiede der Elastizitäten zwischen verschiedenen Gruppen. Tendenziell größer ist die Elastizität bei Männern gegenüber Frauen, bei niedrig gegenüber höher Gebildeten, bei Jungen gegenüber Alten, bei Nicht-Gewerkschaftsmitgliedern gegenüber Gewerkschaftsmitgliedern und im privaten gegenüber dem öffentlichen Sektor.

In ihrer Metaanalyse verweisen Nijkamp und Poot (2005) darauf, dass die empirischen Studien zur Lohnkurve eine große Heterogenität betreffend Daten und Modellspezifikationen aufweisen. Sie kommen dabei zu dem Schluss, dass es in den Studien sowohl einen „*publication bias*“ als auch einen „*aggregation bias*“ gibt. Erster bezieht sich auf die Tatsache, dass Studien mit insignifikanten Ergebnissen eine geringere Publikationswahrscheinlichkeit haben. Zweiter bezieht sich auf die Tatsache, dass zahlreiche Studien bei der Arbeitslosigkeitsvariable keinen quadratischen Term einbezogen haben, also ein non-linearer Zusammenhang linear modelliert wurde. Nach einer Korrektur dieser Verzerrungen kommen die Autoren auf eine Lohnelastizität betreffend Arbeitslosigkeit von $-0,07$.

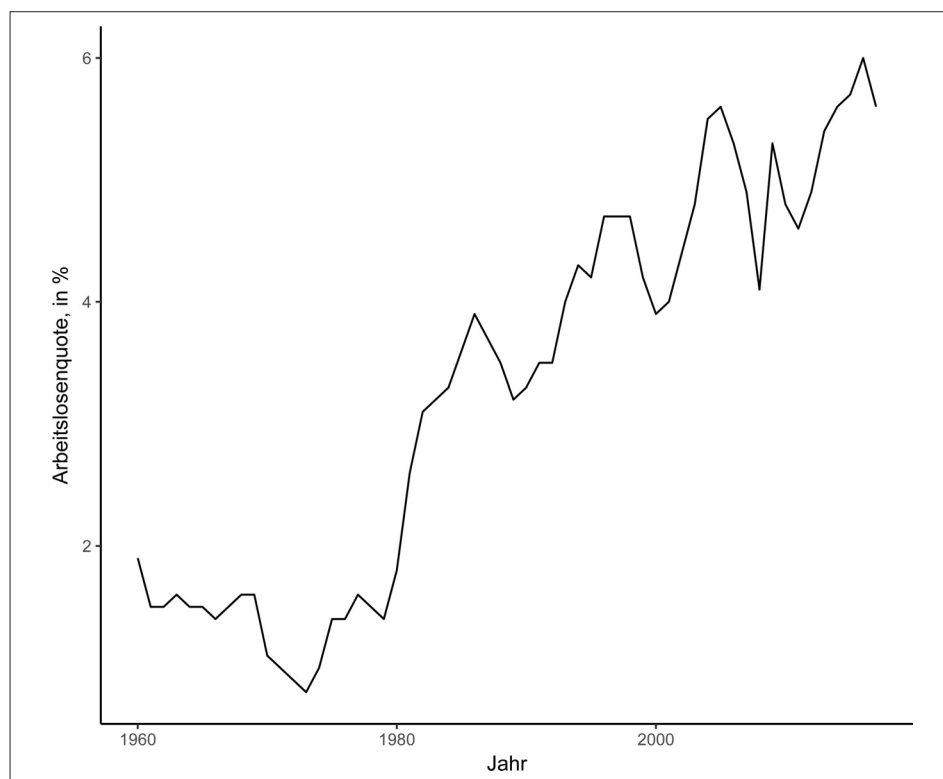
In den empirischen Studien gibt es auch eine umfassende Diskussion darüber, welche theoretischen Erklärungsansätze hinter der Lohnkurve stecken. Es wird dabei insbesondere davon ausgegangen, dass die Lohnkurve weder eine fehlspezifizierte Lohnnachfragekurve noch eine Phillips-Kurve reflektiert.²² Als die besten Erklärungsansätze werden auf der indi-

viduellen Seite die Effizienzlohntheorie und auf der kollektiven Seite Verhandlungsmodelle genannt.

Auf Basis von Makro-Panel-Daten zeigt die OECD (2016), dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit seit dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 in den OECD Ländern Hand in Hand mit einem geringeren Lohnwachstum gegangen ist.

Auch in Österreich wurden einige relevante Arbeiten, sowohl mit Mikro- als auch mit Makro-Daten, zur Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit und Löhnen durchgeführt. Marterbauer und Walterskirchen (2003) konnten z. B., basierend auf einer Zeitreihenanalyse, zeigen, dass makroökonomische Variablen wie Arbeitslosigkeit, BIP-Wachstum und Produktivität bis zu 80% der Entwicklungen von Lohnquoten und Lohnstückkosten in den Jahren 1970 bis 2000 erklären können. Knell und Stiglbauer (2012) verfolgen einen neuen Ansatz und konnten zeigen, dass die Lohnsetzung, zwischen 1980 und 2006 stark durch Referenznormen bestimmt war. Dabei haben sie den Fokus auf die Entwicklung der Mindestlöhne gelegt, was

Abbildung 2: Arbeitslosenquote (%) in Österreich 1960-2016



Quelle: Ameco. Arbeitslosenquote: Arbeitslose in % der Erwerbspersonen (= selbstständig und unselbstständig Erwerbstätige plus Arbeitslose), Labor-Force-Concept (LFC).²³

bestimmte Vorteile mit sich bringt, insbesondere die Möglichkeit, individuelle Machtaspekte auszuklammern.

In Abbildung 2 ist die Entwicklung der Arbeitslosenquote in Österreich, nach internationaler Definition, seit 1960 dargestellt. Ab den 1980er-Jahren wird ein sprunghafter Anstieg ersichtlich, der sich in den folgenden Jahren weiter fortsetzte und sich in den Jahren nach der Krise 2008/09 noch einmal verschärfte. Angesichts der getroffenen Überlegungen scheint dieser Anstieg einen maßgeblichen Anteil an der Entwicklung der Löhne zu haben.

2.2 Veränderung der Beschäftigungsstruktur

Die Beschäftigungsstruktur bzw. die Veränderung dieser kann in mehrerer Hinsicht Einfluss auf die Einkommensentwicklung haben. Erstens kann die Einkommensentwicklung auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene von der unterschiedlichen Bedeutung einzelner Wirtschaftssektoren beeinflusst sein. Ein Strukturwandel, der z. B. zu mehr Beschäftigten im Dienstleistungssektor statt im Industriesektor führt, wird die Einkommensentwicklung beeinflussen, da im Dienstleistungssektor Produktivität, internationale Verflechtung und gewerkschaftlicher Organisationsgrad sich anders gestalten als im Produktionsbereich. Eine besondere Bedeutung kommt dem öffentlichen Sektor zu, da die Anzahl der Beschäftigten und deren Löhne bzw. Gehälter in diesem Bereich politisch gestaltet werden und somit einem anderen Muster²⁴ folgen als in der Privatwirtschaft. Darüber hinaus kann die Größe des öffentlichen Sektors Auswirkungen auf die Beschäftigung im nicht-öffentlichen Bereich haben. Ein Beispiel hierfür ist, dass ein großer öffentlicher Beschäftigungssektor, mit ausgebautem Angebot an Bildungs-, Betreuungs- und Pflegedienstleistungen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert und die Arbeitsmarktintegration von Frauen fördert.²⁵ In Hinblick auf die Beeinflussung des öffentlichen Sektors auf die generelle Lohnentwicklung können mehrere Annahmen getroffen werden. Der öffentliche Sektor scheint unabhängiger von der Handelsintensität und dem Globalisierungsgrad eines Landes zu sein und ist somit dem internationalen Wettbewerb nicht ausgesetzt. Bei einem politischen Klima,²⁶ wo die Interessen von ArbeitnehmerInnen und von Gewerkschaften politischen Wiederhall finden, können die Löhne im öffentlichen Sektor, im Speziellen, aber auch allgemein, positiv beeinflusst werden. Empirisch nachgewiesen wurde, dass der öffentliche Sektor die Einkommensungleichheit senkt.²⁷ Eine Erklärung hierfür ist, dass ein gut ausgebauter Wohlfahrtsstaat mit einem großen öffentlichen Sektor die Verhandlungsmacht von GeringverdienerInnen stärkt, da es mehr Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb des privaten Sektors gibt.²⁸ Die Reduktion von Einkommensungleichheit durch den öffentlichen Sektor funk-

tioniert aber nur in fortgeschrittenen Demokratien, wie Lee²⁹ in einer Analyse von 64 Ländern zeigt. In diesem Zusammenhang scheinen die Erfahrungen mit der Politik der Troika und des IMF in der Finanz- und Wirtschaftskrise bedeutend. Jene Länder, die Finanzhilfe in Anspruch nahmen, mussten vor allem Lohnkürzungen und -stopps im öffentlichen Dienst vollziehen. Diese politische Intervention war möglich, da die Löhne im öffentlichen Dienst in den meisten europäischen Ländern nicht kollektivvertraglich, sondern per Gesetz geregelt werden.³⁰

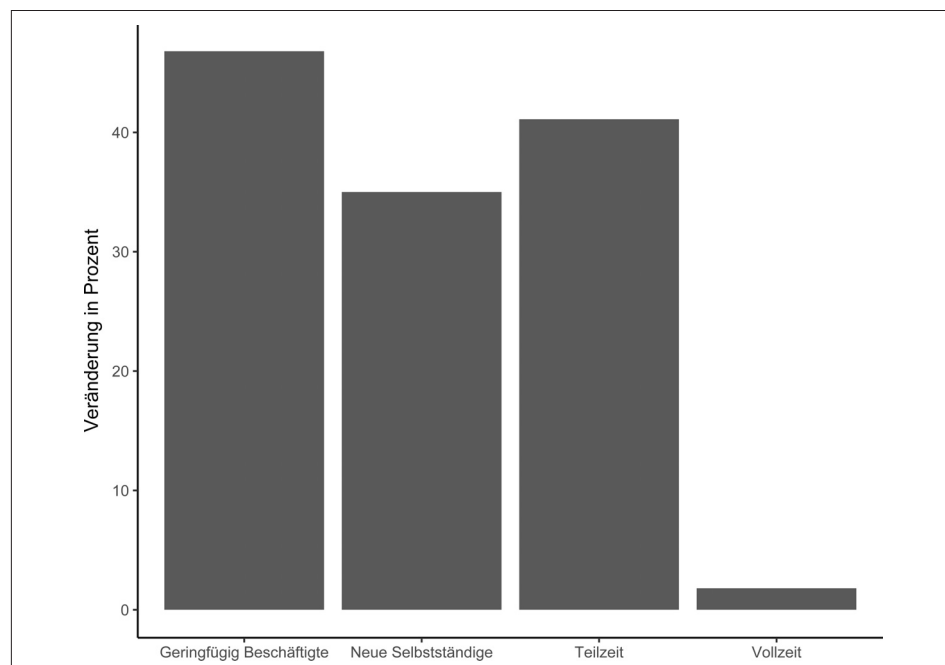
In Österreich – wie in vielen europäischen Ländern – zeigt sich ein markanter Strukturwandel der Beschäftigung. Der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung sank von 16% im Jahr 1968 auf 7,9% im Jahr 1990. In diesem Zeitraum sank auch der Anteil der Beschäftigten im Bereich der Sachgüterproduktion von 40,9% auf 36,8%. Auf der anderen Seite stieg der Anteil der Beschäftigten in privaten Dienstleistungen von 30,3% auf 34,7% und jene der öffentlichen Dienstleistungen von 12,8% auf 20,6%.³¹ In den darauffolgenden Jahren ist ein Zeitvergleich der Beschäftigungsanteile nach Sektoren nur begrenzt möglich, da es mehrere Umstellungen der Wirtschaftsklassen gegeben hat. Dennoch lässt sich der Strukturwandel vom Produktionsbereich in Richtung Dienstleistungen beobachten. In Bezug auf die öffentliche Beschäftigung scheint es jedoch, dass nach der starken Expansion in Zeiten des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates in den 1970er- und 1980er-Jahre, spätestens ab den 2000er Jahren eine Reduktion der öffentlichen Beschäftigung vollzogen worden ist. Der Anteil der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung sank von 6,9% im Jahr 1991 auf 6,3% im Jahr 2012 (–0,5 Prozentpunkte). Der Anteil der Beschäftigten in öffentlichen Dienstleistungen sank ähnlich von 8,6% auf 8,1%TD.³² Angesichts der theoretischen Vorüberlegungen zum Einfluss des öffentlichen Sektors auf das Lohnwachstum kann davon ausgegangen werden, dass ein schrumpfender öffentlicher Sektor das Lohnwachstum in Österreich bremst.

Zweitens beeinflusst auch die Qualität bzw. die Art der Beschäftigung die Einkommensentwicklung. Naheliegender ist, dass eine Zunahme von Teilzeitbeschäftigung oder geringfügig Beschäftigten die aggregierte Lohnentwicklung bremst. Darüber ist aber auch anzunehmen, dass atypische oder prekäre Beschäftigungsformen gewerkschaftlich anders bzw. schwächer organisiert sind und somit auch deren Verhandlungsposition eine schlechtere ist. Bereits Bourdieu beschrieb die Auswirkungen zunehmender Unsicherheit auf die Solidarität und die Bereitschaft der ArbeitnehmerInnen, sich zu organisieren.³³ Schulten und Luebker (2017) sehen in der Prekarisierung einen maßgeblichen Grund dafür, dass die Löhne in Deutschland nicht so stark wachsen, wie die Arbeitsmarktentwicklung vermuten lassen würde.

Dieser Trend lässt sich auch in Österreich beobachten. Am auffallendsten ist die Zunahme an Teilzeitbeschäftigung. Die Teilzeitbeschäftigungsquote (Teilzeitbeschäftigung als Prozentsatz der gesamten unselbstständigen Beschäftigung) stieg in Österreich von 13,3% im Jahr 1995 auf 27,8% im Jahr 2016. Besonders stark ausgeprägt ist Teilzeitbeschäftigung bei Frauen, wo die Quote von 26,4 auf 47,1% anstieg.

Neben Teilzeitbeschäftigung weisen noch weitere Arbeitsformen atypischen oder prekären Charakter auf, wobei hier zwischen atypischen und prekären Verhältnissen unterschieden werden muss. Nicht jede Form eines atypischen Beschäftigungsverhältnisses, das üblicherweise als abweichend von einem Normalarbeitsverhältnis (unbefristete Vollzeit) definiert wird, muss notwendigerweise auch prekär sein. Genauso wenig kann pauschal davon ausgegangen werden, dass ein klassisches Normalarbeitsverhältnis nicht prekär ist. Oft ist es eine Kombination von verschiedenen atypischen Beschäftigungsverhältnissen, z. B. einer Teilzeitbeschäftigung mit Befristung und einer geringen arbeits- und sozialrechtlichen Absicherung, die den prekären Charakter ausmachen. Für die Beurteilung, ob Beschäftigungsverhältnisse prekär sind, ist entscheidend, ob die Betroffenen mit ihrem Einkommen ein selbstbestimmtes Leben gestalten

Abbildung 3: Zunahme atypischer Beschäftigung in Österreich 2006-2016 (%)



Quelle: AK OÖ.

können und ob immer wiederkehrende Arbeitslosigkeit zu einem ständigen Gefühl der Unsicherheit und Angst führt.³⁴

In Österreich gibt es jedenfalls einen deutlichen Trend zur Atypisierung, der in Abbildung 3 verdeutlicht wird.

Während zwischen 2006 und 2016 die Vollzeit-Beschäftigungsverhältnisse nur um 1,8% wuchsen, waren die Zunahmen bei den hier angeführten atypischen Formen deutlich größer. Es ist anzunehmen, dass die Arbeitslosenquote allein nicht mehr ausreichend ist, um den Zusammenhang zwischen Machtverhältnissen und Arbeitslosigkeit abzubilden. Einerseits bilden atypische Arbeitsverhältnisse ein stilles Potenzial an Arbeitskraft, das auch unter dem Stichwort „unfreiwillige Teilzeit“ diskutiert wird, wodurch nicht nur die Arbeitslosigkeit alleine die „Reservearmee“ stellt. Andererseits führt eine zunehmende Prekarisierung zu einer Verunsicherung und zu erhöhtem Druck auf die ArbeitnehmerInnen, der auch mit einer Entsolidarisierung einhergeht³⁵ und so auch zu einer schwierigeren Situation für die Interessenvertretungen aller ArbeitnehmerInnen führt. In Deutschland wurde das besonders nach den Hartz-Reformen spürbar.³⁶

2.3 Handelsoffenheit

Die Diskussion um Globalisierung und die zunehmende Handelsoffenheit und deren Auswirkung auf Löhne wird in der Literatur bereits lange geführt, erfuhr allerdings in den letzten Jahren eine Intensivierung. Dabei wurden insbesondere die Auswirkungen von intensiveren Handelsbeziehungen auf die ArbeitnehmerInnen betrachtet. Auch in der Debatte rund um die US-amerikanische Präsidentschaftswahl 2016 wurde eine Debatte um die Handelsbeziehungen zu China und den Verlust von Arbeitsplätzen in den USA, besonders im Bereich der Industrie, losgetreten. So zeigten zum Beispiel Autor et al. (2013), dass in jenen Branchen, die einem intensiven Wettbewerb mit chinesischen Unternehmen ausgesetzt sind, Arbeitsplätze verloren gingen. Es kamen auch die Löhne in jenen Sektoren unter Druck, die nicht direkt von Importen betroffen waren, sondern die dadurch ein gestiegenes Angebot an Arbeitskräften vorfanden. Andere Beispiele aus Österreich zeigten wiederum, dass viele Unternehmen durch eine steigende Offenheit profitieren konnten und dies auch positive Auswirkungen auf Beschäftigung und Löhne hatte.³⁷ *A priori* scheint es nicht eindeutig zu sein, wie sich eine zunehmende Handelsoffenheit auswirkt, dies ist vielmehr stark von länder- und branchenspezifischen Faktoren abhängig.

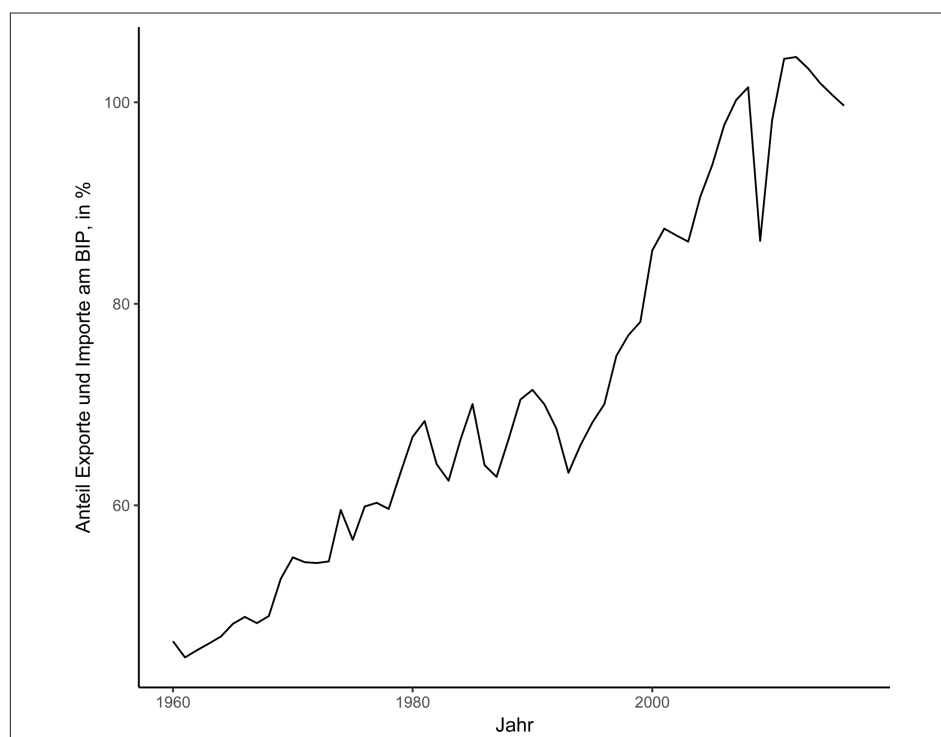
In der ökonomischen Theorie wurden die Verteilungswirkungen von Handel anfänglich anhand des Modells von Stolper-Samuelson diskutiert, das darauf schließen lässt, dass in dem jeweiligen Land der jeweils im Überfluss vorhandene Faktor profitiert. Vereinfacht gesagt, würde also in

den entwickelten Ländern der Faktor Kapital und in Entwicklungsländern der Faktor Arbeit profitieren.³⁸ Durch eine zunehmende Mobilität aller Produktionsfaktoren ergibt sich allerdings ein komplexeres Bild.

Für die Lohnverhandlungen kann jedoch jedenfalls davon ausgegangen werden, dass eine zunehmende Offenheit eher der Kapitaleseite nutzt und zu einem verstärkten Druck auf kollektive Lohnverhandlungen führt.³⁹ Die größere Mobilität lässt sich für die Unternehmen als Ausweitung deren Handlungsspielräume verstehen, und die Drohung, die Produktionsstätten zu verschieben oder Teile der Wertschöpfung zu verlagern, wirkt sich negativ auf die Löhne aus.⁴⁰ Hierfür reicht sogar lediglich die Drohung, da die Machtverhältnisse in den Verhandlungen schon davon maßgeblich verschoben werden. In empirischen Studien wird auch regelmäßig darauf verwiesen, dass die Globalisierung einen großen Einfluss auf die zurückgehenden Lohnquoten in den Ländern des globalen Nordens hat.⁴¹

Durch das Diktat des „Standortwettbewerbs“ wurde in Europa auch massiver Druck auf Löhne und Sozialstaat ausgeübt. Dies führt besonders im Bereich der Steuerpolitik zu einem erhöhtem Druck auf Staatseinnahmen

Abbildung 4: Handelsoffenheit in Österreich: Anteil der Importe und Exporte am BIP 1960-2016 (%)



Quelle: Weltbank.

und eben zu einem Abbau der sozialen Sicherungsinstrumente.⁴² Es kommt dadurch zu einem „*race to the bottom*“, und die Arbeitsbedingungen werden so zunehmend prekär. Die sozialen Sicherungssysteme sind für die Lohnverhandlungen eine wichtige Determinante und führen so zu einem weiter zunehmenden Druck auf die Löhne.⁴³

Als einfachster Indikator für die Offenheit einer Volkswirtschaft kann der Anteil von Importen und Exporten am BIP betrachtet werden. In Abbildung 4 ist diese Entwicklung für Österreich dargestellt.

Hier wird deutlich, dass die Offenheit seit den 1960er-Jahren stetig zunimmt. Besonders stark stieg diese allerdings seit Mitte der 1990er-Jahre, was auf den Fall des Eisernen Vorhangs, auf den EU-Beitritt und schließlich auf die EU-Osterweiterung zurückführbar ist. Von zentraler Bedeutung dürfte auch der Aufstieg Chinas gewesen sein.

Für eine kleine offene Volkswirtschaft geht eine zunehmende Handels-offenheit auch mit Wohlfahrtsgewinnen einher. Diese Entwicklung wurde allerdings nicht in direktem Maße an die ArbeitnehmerInnen weitergegeben, da mit dieser auch eine Machtverschiebung in Richtung Kapital stattfand. Diese machte es immer schwerer für Arbeitnehmervertretungen, deren Anteil an dem steigenden Wohlstand zu reklamieren.⁴⁴

3. Institutionelle Faktoren

Auch wenn makroökonomische Variablen eine starke Erklärungskraft entfalten, scheinen sie nur einen Teil der Einflussfaktoren auf die Lohnentwicklung abzubilden. Der andere Teil – wobei dieser nicht als losgelöst vom ersteren gesehen werden kann – erklärt Lohnentwicklungen durch institutionelle Rahmenbedingungen für Lohnverhandlungen und die Macht der Gewerkschaften. Der Österreichische Wohlfahrtsstaat ist durch schrittweise Veränderungen⁴⁵ und Pfadabhängigkeit gekennzeichnet.⁴⁶ Das lässt vermuten, dass sich die Machtverhältnisse zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen, die die beobachtete Lohnentwicklung erklären würden, nicht radikal verändert haben. In diesem Abschnitt werden wir jeweils die theoretischen Annahmen in Hinblick auf die institutionellen Einflussfaktoren diskutieren und anschließend die Entwicklung in Österreich betrachten.

3.1 Gewerkschaftlicher Organisationsgrad

Bekanntermaßen haben ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen im Kapitalismus gegensätzliche Interessen in Bezug auf die Entwicklung von Löhnen. ArbeitnehmerInnen wollen Reallohnsteigerungen und ArbeitgeberInnen trachten nach möglichst niedrigen Produktionskosten. Gewerk-

schaften nützen ihre Organisationstärke und damit verbunden ihre Mobilisierungsfähigkeit für Demonstrationen bzw. Streiks als Drohpotenzial für höhere Löhne.⁴⁷ Unter dem sogenannten „Marshall’schen Gesetz“⁴⁸ wird ein Nachfrageeffekt durch den höheren gewerkschaftlichen Organisationsgrad abgeleitet, der zu höheren Löhnen führt. Hierbei bedeutet ein höherer gewerkschaftlicher Organisationsgrad eine geringere Anzahl an substituierbaren, nicht gewerkschaftlich organisierten ArbeitnehmerInnen, was die Elastizität für die Nachfrage nach gewerkschaftlich organisierten ArbeitnehmerInnen senkt und somit ihre Lohnverhandlungsmacht stärkt.⁴⁹ Es ist daher eine plausible Annahme, dass starke Gewerkschaften – gemessen am Organisationsgrad – zu einem stärkeren Lohnwachstum in einer Volkswirtschaft beitragen.⁵⁰ Umgekehrt kann angenommen werden, dass ein sinkender gewerkschaftlicher Organisationsgrad mit einem geringeren Lohnwachstum einhergeht.

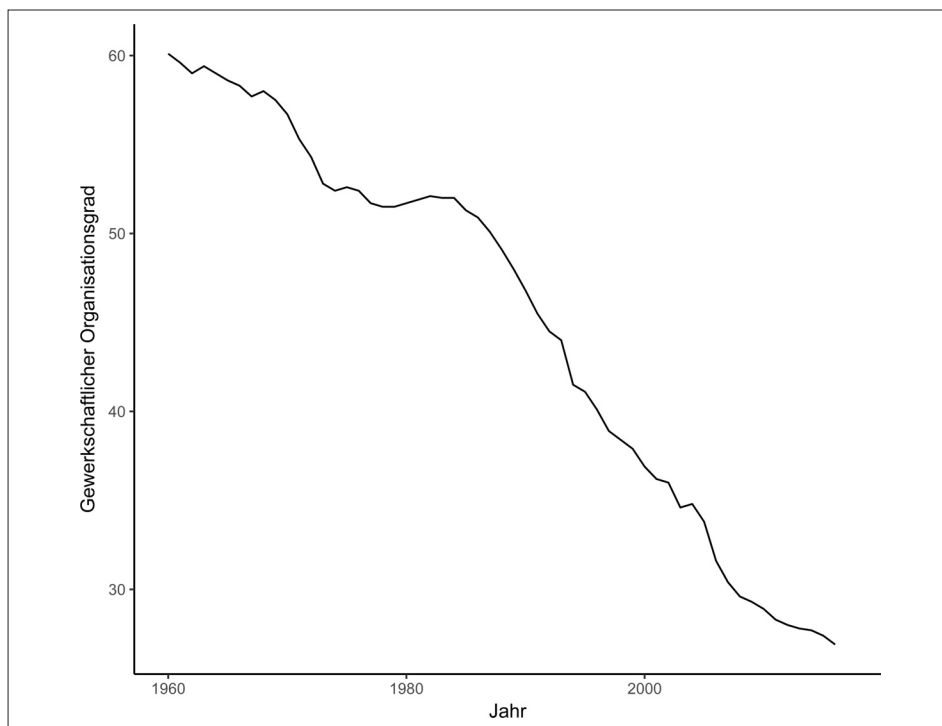
Darüber hinaus kommt das vielbeachtete Standardwerk der Arbeitsmarktökonomie „What Do Unions Do?“ von Freemann und Medoff (1984) zu dem Schluss, dass Gewerkschaften die Produktivität steigern können, aber gleichzeitig auch zu niedrigeren betrieblichen Profiten führen. Gewerkschaften haben demnach einen ausgleichenden Effekt in Bezug auf die Verteilung der Löhne. Die höhere Produktivität von gewerkschaftlich organisierten Betrieben, im Vergleich zu unorganisierten Betrieben, wird durch weniger Kündigungen und besserer Personalpolitik bzw. -entwicklung begründet, die auf ein Zusammenspiel von Management und betrieblicher Interessenvertretung der Gewerkschaften fußt. Gewerkschaften agieren hierbei als kollektive „Stimme“ gegenüber dem Management, um Unzufriedenheit oder Bedürfnisse der Belegschaft zu artikulieren, was sich positiv auf die Produktivität auswirken kann. Die Voraussetzung für die höhere Produktivität sind also gute Arbeitsbeziehungen. Im Gegensatz dazu scheint es, als ob Gewerkschaften in der Lage sind, Profite zu verringern, da sie die Monopolmacht und die daraus resultierenden Profite beschränken. Davon profitieren die gewerkschaftlich organisierten ArbeitnehmerInnen (siehe dazu auch Kapitel 2.1).⁵¹ Lohnentwicklungen sind daher auch immer Ausdruck von Macht- und Klassenverhältnissen.

Als ein Indikator zur Messung der Verhandlungsmacht von ArbeitnehmerInnen bzw. der Fähigkeit des kollektiven Handelns von ArbeitnehmerInnen hat sich der gewerkschaftliche Organisationsgrad etabliert.⁵² Zum Teil werden Streikhäufigkeiten verwendet,⁵³ was jedoch in Österreich aufgrund geringer und gleichbleibender Streikaktivitäten wenig Sinn macht. Es ist auch davon auszugehen, dass gewerkschaftliche Verhandlungsmacht primär von der Androhung von Streiks und nicht von den tatsächlich stattgefundenen Streiks beeinflusst wird.

Empirisch zeigt sich in Österreich eine bedeutende Veränderung des gewerkschaftlichen Organisationsgrads. Dieser sank in Österreich von

einem Höhepunkt im Jahr 1960 von 60% auf 26,9% im Jahr 2016 (letzter verfügbare Daten⁵⁴ siehe Abbildung 5). Kein anderes Land der EU-15 verzeichnet einen so ausgeprägten langfristigen Rückgang wie Österreich. Der Rückgang in Österreich war ähnlich rasant wie in Großbritannien, wo die Schwächung der Gewerkschaften das erklärte Ziel von Margaret Thatcher war.⁵⁵ Es ist daher naheliegend, dass dieser signifikante Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades die Lohnentwicklung in Österreich negativ beeinflusst hat.

Abbildung 5: Gewerkschaftlicher Netto-Organisationsgrad in Österreich 1960-2016 (%)



Quellen: OECD, Visser. Netto-Organisationsgrad = Anteil der unselbstständig beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder an der Gesamtzahl der unselbstständig Beschäftigten.

3.2 Zentralisierung der Lohnverhandlungen

Die Literatur zu Arbeits- und Industriebeziehungen⁵⁶ berücksichtigt nicht nur den gewerkschaftlichen Organisationsgrad, sondern auch die Zentralisierung und die Koordinierung⁵⁷ von Lohnverhandlungen. Bei der Zentralisierung geht es darum, auf welcher Ebene Lohnverhandlungen stattfinden. Dabei wird zwischen vertikaler und horizontaler Zentralisierung der Lohnverhandlung unterschieden. Die vertikale Dimension der Zentralisie-

rung bezieht sich auf die Frage, ob Gehälter und Löhne auf Betriebs-, Branchen- oder nationaler Ebene verhandelt werden. Die horizontale Dimension der Zentralisierung bezieht sich auf die Kooperation zwischen den Teilgewerkschaften, die bestimmte Berufsgruppen organisieren und vertreten, bzw. auch innerhalb eines Sektors, ob z. B. für alle ArbeitnehmerInnen oder nur für bestimmte Gruppen (Angestellte, ArbeiterInnen, ...).⁵⁸

Allgemein stehen sich hier zwei große Sichtweisen gegenüber. Erstens die korporatistische, wo angenommen wird, dass hoch zentralisierte Lohnverhandlungsstrukturen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, auf deren Ziele sich VertreterInnen der ArbeitnehmerInnen und UnternehmerInnen einigen können, stärker berücksichtigen als dezentrale Strukturen. In der Konsequenz sind die Lohnsteigerungen moderater und die Arbeitslosigkeit gering.⁵⁹ Die andere Sichtweise ist die Buckel-Hypothese von Calmfors und Driffill (1988), wo der Zusammenhang zwischen Zentralisierung und Reallohn als ein auf den Kopf gestelltes „U“ theoretisiert wird. Dabei wird davon ausgegangen, dass es bei hoher Zentralisierung, wo Löhne zentral für die gesamte Ökonomie ausgehandelt werden, und bei hoher Dezentralisierung, wo die Lohnfindung auf Betriebs- bzw. Unternehmensebene stattfindet, es zu moderaten Lohnforderungen und -abschlüssen kommt. Hingegen wird eine intermediäre Zentralisierung zu höheren Lohnabschlüssen.⁶⁰ An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass diese Forschungsansätze einen Zusammenhang zwischen Lohnzurückhaltung und guter Arbeitsmarktentwicklung unterstellen. Dabei werden jedoch makroökonomische Risiken fallender Löhne in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und die Bedeutung der effektiven Nachfrage für die Arbeitsmarktsituation nicht berücksichtigt.⁶¹

Mesch (1993) modifiziert die „buckelförmige“ Zentralisierungshypothese für offene Volkswirtschaften und betont negative Effekte bei fehlender Koordination durch Gewerkschaften bzw. ArbeitgeberInnen. Seine theoretischen Überlegungen führen zum Schluss, dass zentralisierte Lohnverhandlungen eher zu gemäßigten Lohnabschlüssen führen als eine dezentrale Lohnsetzung.

Andere Arbeiten⁶² lassen jedoch Zweifel über den Zusammenhang zwischen Zentralisierung und Lohnmoderation aufkommen, da sie keine robusten empirischen Nachweise dafür produzieren können. Auch wenn diese Ergebnisse nicht eindeutig sind, zeigen sich in Österreich bedeutende Veränderungen der Lohnverhandlungsstrukturen bzw. des -klimas. Mit dem Argument des internationalen Wettbewerbs fordern UnternehmensvertreterInnen zunehmend eine Dezentralisierung der Lohnverhandlungen. In der Herbstlohnrunde 2012 ist die größte ArbeitgeberInnenorganisation – der Metallsektor – aus dem kollektiven Verhandlungsprozess ausgestiegen. Seitdem führen Subsektoren des Metallsektors separate

Verhandlungen mit den Gewerkschaften. Seit über vierzig Jahren bündelten sich sechs Subsektionen der Wirtschaftskammer zu einer kollektiven Verhandlungsgruppe, deren Grundprinzip im Jahr 2012 gebrochen wurde.⁶³ Dieser Schritt wurde als Reaktion der Arbeitgeberseite auf die Streiks des Jahres 2011 rund um die Konflikte der Metalllohnrunde gedeutet.⁶⁴

Dieser Bruch reiht sich in einen längeren Dezentralisierungsprozess in Österreich ein. In der ICTWSS-Datenbank⁶⁵ wird versucht, die Zentralisierung von Lohnverhandlung zu messen (die Variable „CWB“ kann hier einen Wert zwischen 1 und 5,75 annehmen). Österreichs Lohnverhandlung war in den 1960er- und 1970er-Jahren mit einem Wert von 5,55 hoch zentralisiert. Dezentralisierungstendenzen fanden ab 1983 statt, worauf der Wert auf 3,55 fiel. Weitere Dezentralisierungen sind 1997 und dann wieder ab 2011 zu beobachten, wo der aktuelle Wert von 3,05 erreicht wurde. Diese Dezentralisierung in Österreich ist bedeutend, kann jedoch nicht als ein Ende der Pfadabhängigkeit und damit verbunden einer Erosion der industriellen Beziehungen wie in vielen EU-Ländern, die internationale Finanzhilfen bezogen und Reformen unterlagen, beschrieben werden.⁶⁶ Die neue Regierung hat aber weitere Dezentralisierungen der Lohnverhandlungen für diese Legislaturperiode geplant.⁶⁷

3.3 Koordinierung der Lohnverhandlungen

Die Zentralisierung der Lohnverhandlung spiegelt nur einen, formalen, Aspekt der Lohnverhandlungen wider. Auch dezentrale Lohnverhandlungsstrukturen können durch (informelle) Koordination ähnliche Effekte erzielen wie zentrale Strukturen. Ähnlich wie hoch zentralisierte Lohnsetzungssysteme führen auch hoch koordinierte Systeme zu Lohnzurückhaltung.⁶⁸ Informelle Koordination zwischen Branchengewerkschaften findet häufig über Lohnführerschaft von Schlüsselbranchen statt (*pattern bargaining*). Traxler et al. (2001) verorten Österreich ab 1980 im Cluster der *Pattern-bargaining*-Länder mit Deutschland und Japan. In Österreich ist die führende Branche der Metallsektor, und deren Abschlüssen gelten als Norm bzw. Orientierung für die Lohnabschlüsse der anderen Branchen. Der Metallsektor übernimmt daher eine Koordinierungsfunktion und berücksichtigt – ähnlich wie bei zentralen Lohnverhandlungen – gesamtwirtschaftliche Indikatoren (u. a. Wirtschaftswachstum und Inflation).⁶⁹ Dies tun die VerhandlungspartnerInnen im Metallsektor vor allem auch aufgrund des Umstandes, dass die Metallindustrie Vorprodukte für viele andere Branchen produziert, womit der Lohnabschluss weitreichende Konsequenzen hat.⁷⁰ Die intersektorale Lohnkoordination durch Lohnführerschaft funktioniert auch als soziale Norm, die ArbeitgeberInnen berücksichtigen, da eine zu große Abweichung vom Metall-Lohnabschluss von

der Belegschaft als unfair wahrgenommen und die Produktivität sinken lassen würde.⁷¹ Aufgrund der engen Handelsverflechtungen zwischen Deutschland und Österreich scheinen auch die deutschen Lohnabschlüsse im Metallsektor einen Einfluss auf jene von Österreich zu haben.⁷² Dies bedeutet, dass eine Lohnzurückhaltung, die der hohen Koordinierung in Österreich strukturell innewohnt, nochmal durch die exzessive Lohnzurückhaltung in Deutschland⁷³ verstärkt wird.

In der ICTWSS-Datenbank⁷⁴ wird die Koordinierung von Lohnverhandlungen mit der Variable „*coord*“ gemessen und kann einen Wert zwischen 1 (fragmentiert auf Betriebsebene) und 5 (max. oder min. Lohnwachstumsraten werden zentral bestimmt) annehmen. Österreich hat bis zum Jahr 1982 den höchsten Wert der Lohnkoordinierung und seit diesem Zeitpunkt den Wert 4, wo die Lohnfindung über Normen, wie oben unter *pattern bargaining* beschrieben, stattfindet.

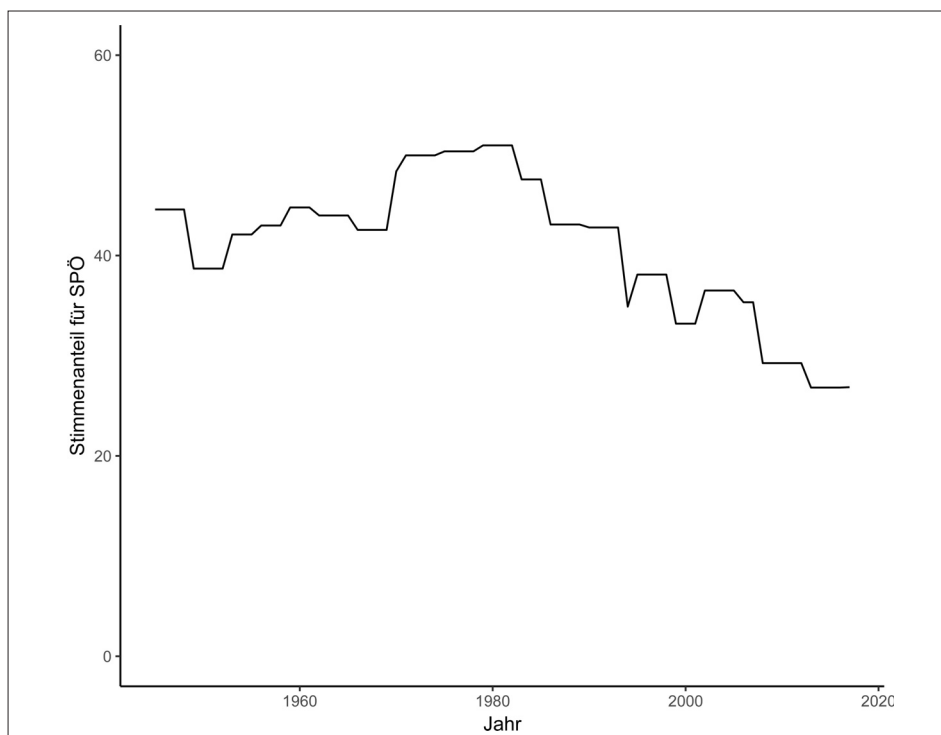
Fügen wir die Entwicklungen der Strukturen der Lohnverhandlungen zusammen, zeigt sich, dass der Zentralisierungsgrad abgenommen und einen intermediären Grad angenommen hat. Dieser Rückgang wird aber durch eine nach wie vor hohe informelle Koordinierung der Lohnführerschaft kompensiert, was zu einer Lohnzurückhaltung ähnlich wie bei stark zentralisierten Strukturen beiträgt.

3.4 Parteipolitische Organisationsmacht

Neben dem Organisationsgrad von Gewerkschaften und den Lohnverhandlungsstrukturen geht die Machtressourcentheorie auch vermehrt von Verflechtungen zwischen wohlfahrtsstaatlichen und gewerkschaftlichen Entwicklungen aus, die die Machtressourcen von Gewerkschaften tangieren.⁷⁵ Hierbei scheint die Unterscheidung zwischen struktureller und Organisationsmacht⁷⁶ hilfreich. Erstere bezieht sich auf die Stellung von ArbeitnehmerInnen im Produktionsprozess an sich. Die Organisationsmacht hingegen bezieht sich auf die Fähigkeit der kollektiven Organisation von Interessen in den Bereichen der Produktion (Unternehmen), des Tausches (Markt) und der Politik (Staat). Betriebsräte agieren klassischerweise im Produktionsbereich, Gewerkschaften in der Sphäre des Tausches und politische Parteien im Bereich der Politik. Die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten im 20. Jahrhundert hat zunehmend Institutionen und Arenen geschaffen, in denen die Verteilungskonflikte zwischen Arbeit und Kapital moderiert ausgetragen werden. Da die ArbeitnehmerInnen aufgrund ihrer strukturellen Position am kapitalistischen Arbeitsmarkt (verfügen über keine Produktionsmittel) gegenüber den ArbeitgeberInnen unterlegen sind, sind sie auf kollektives Handeln als Machtressource angewiesen. Die Verlagerung von Verteilungskonflikten in die moderierte Konfliktarena der demokratischen Politik erscheint daher als notwendige Strategie. Auch die

Herausbildung von Arbeiterparteien sind in diesem Zusammenhang als Korrektiv für die Machtasymmetrie zwischen Arbeit und Kapital und den damit verbundenen immanenten Verteilungskonflikten zu bewerten.⁷⁷ Es wird angenommen, dass Arbeiterparteien, seien sie sozialistisch oder sozialdemokratisch, stärker für eine Umverteilung des volkswirtschaftlichen Wohlstands und daher für progressive Steuern, Sozialtransfers und Mindestlöhne eintreten. Arbeiterparteien kreieren dadurch ein politisches und gesellschaftliches Klima für Umverteilung, was die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften, unabhängig vom Ausmaß der Arbeitslosigkeit, stärkt. Einige Studien konnten diesen Zusammenhang empirisch aufzeigen.⁷⁸ Umgekehrt lässt sich am Beispiel von Deutschland beobachten, dass der Abbau des Wohlfahrtsstaats sowie der Machtverlust der Arbeiterparteien und die Entfremdung von Gewerkschaften und Arbeiterparteien zu einer Schwächung der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften führte.⁷⁹ In Österreich scheint dieses Phänomen nicht so stark ausgeprägt zu sein, da insbesondere der EU-weite Trend der Deregulierung und Privatisierung in den letzten zehn Jahren umgekehrt wurde und auch eine radi-

Abbildung 6: Stimmanteil (%) der SPÖ bei den Nationalratswahlen 1945-2018



Quelle: Bundesministerium für Inneres.

kale Arbeitsmarktreform à la Hartz IV (noch) verhindert werden konnte. Dies gelang der großen Koalition in Österreich vor allem durch den Rückhalt und durch die Unterstützung der Sozialpartner, die ihren Einfluss in dieser Phase ausbauten. Der Einfluss der Sozialpartner erfolgt dabei sowohl horizontal, über die Verankerung in tripartistischen Verhandlungsstrukturen, als auch vertikal, über die Einbettung in Parteien. Dabei haben Wirtschafts- und Landwirtschaftskammer traditionell Zugang zur ÖVP und AK sowie ÖGB vor allem Zugang zur SPÖ.⁸⁰ Empirisch zeigt sich ein deutlicher Machtverlust der österreichischen Sozialdemokratie, was entsprechend der Ressourcentheorie auch eine Schwächung der Organisationsmacht der Gewerkschaften mit sich bringt. Das kann auch an den Wahlergebnissen der Nationalratswahlen in Abbildung 6 nachvollzogen werden. Auf die Nationalratswahl 1979, bei der die SPÖ zum letzten Mal die absolute Mehrheit verteidigen konnte, folgte ein deutlicher Rückgang in den Ergebnissen der SPÖ.

4. Fazit und Schlussfolgerungen

Dem vorliegenden Artikel ging die Frage voraus, wie sich die Lohnentwicklung, bzw. wie sich die Entkoppelung der Lohnentwicklung von der Produktivität, in Österreich erklären lässt. Antworten auf diese Forschungsfrage wurden anhand von sieben Hypothesen formuliert, die sowohl von theoretischen Überlegungen als auch auf Basis empirischer Entwicklungen in Österreich abgeleitet wurden (siehe Abbildung 7) und sich anhand der Machtressourcentheorie kategorisieren lassen.

Als erste Hypothese lässt sich annehmen, dass die Zunahme der Arbeitslosigkeit in Österreich die gewerkschaftliche Verhandlungsmacht geschwächt hat und dies zur Entkoppelung der Lohnentwicklung beitrug. Über diese Annahme herrscht sowohl in der ökonomischen Theorie als auch in der soziologischen Gewerkschaftsforschung breitere Einigkeit (siehe Kapitel 2.1). Empirisch erscheint dies ebenfalls plausibel. Die Arbeitslosenquote stieg seit den 1970er-Jahren, ausgehend von einem Niveau der Vollbeschäftigung, sprunghaft ab 1981 und anschließend mit einigen kurzfristigen Rückgängen kontinuierlich an. Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, auf die Ursachen des Arbeitslosigkeitsanstieges einzugehen, offensichtlich ist jedoch, dass die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unter dem „Austro-Keynesianismus“ der 1970er-Jahren höchste Priorität hatte. In den 1980er-Jahren kam es zu einem wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel, durch den das Vollbeschäftigungsziel in den Hintergrund geraten ist und Preisstabilität und ausgeglichene öffentliche Haushalte als zentrale Ziele verfolgt wurden.⁸¹

In Verbindung mit der strukturellen Macht steht die zweite Hypothese, in

der wir annehmen, dass die Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur das Lohnwachstum beeinflusst hat. Die Größe des öffentlichen Sektors nimmt in Bezug auf die Lohnentwicklung eine spezielle Rolle ein. Da der öffentliche Sektor in der Lage ist, Nachfrage zu stimulieren, eine „*employer of last resort*“-Funktion in Rezessionen⁸² einnehmen kann und damit die allgemeine Arbeitslosigkeit senkt, kann er einem negativen Lohndruck höherer Arbeitslosigkeit entgegenwirken. Ähnliche Moderationseffekte kommen ihm im Zusammenhang mit der Handelsoffenheit zu, denn er ist unabhängiger von der Handelsintensität eines Landes. Empirisch (siehe Abbildung 7) gab es in Österreich in den 1960er- und 1970er-Jahren eine deutliche Zunahme an öffentlichen Beschäftigten und ab den 1980er sank der Anteil an öffentlichen Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung.

Die dritte Hypothese bezieht sich auf die Qualität von Beschäftigungsformen und lässt sich sowohl unter strukturellen als auch organisatorischen Machtaspekten einordnen. Dabei nehmen wir an, dass atypische bzw. prekäre Beschäftigungsformen das Lohnwachstum negativ beeinflussen. Theoretisch sind es vor allem kurze, befristete Beschäftigungsformen, die mit immer wiederkehrender Arbeitslosigkeit einhergehen und von einer permanenten Unsicherheit der Beschäftigten begleitet sind. Beide Faktoren schwächen die Verhandlungsposition dieser ArbeitnehmerInnen. Gleichzeitig ist die Gruppe der atypisch Beschäftigten gewerkschaftlich schwerer zu organisieren, was deren kollektive Verhandlungsmacht negativ beeinflusst. Eine deutliche Zunahme der atypischen Beschäftigungsformen ist ab den 1990er-Jahren beobachtbar.

Die vierte Hypothese ist unter struktureller Macht einzuordnen und geht davon aus, dass der Grad der Handelsoffenheit die Lohnentwicklung negativ beeinflusst. Die größere Mobilität weitet die Handlungsspielräume von Unternehmen aus, und die Drohung die Produktionsstätten zu verlagern, schwächt die Position von Gewerkschaften und ArbeitnehmerInnen. In der Zweiten Republik hat in Österreich die Handelsoffenheit kontinuierlich zugenommen, und die internationale Verflechtung bzw. wirtschaftliche Offenheit ist mittlerweile charakteristisch für die österreichische Volkswirtschaft.

Die fünfte Hypothese nimmt an, dass zwischen dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad und der Lohnentwicklung ein positiver Zusammenhang besteht und ist dem organisatorischen Machtaspekt zuzuordnen. Diese Hypothese ist nicht neu, aber die Entwicklung in Österreich hat bisher wenig Aufmerksamkeit bekommen. Zu beobachten ist, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad seit den 1960er-Jahren zurückgeht. Besonders stark ausgeprägt war der Rückgang zwischen 1980 und 2000, was auch mit der Veränderung der Beschäftigungsstruktur (Hypothese 2 und 3) in Zusammenhang steht.

In Hinblick auf die institutionelle Verhandlungsmacht können nicht-linea-

re Zusammenhänge angenommen werden. Für die „buckelförmige“ Zentralisierungshypothese, wonach stark zentralisierte als auch stark dezentralisierte Lohnverhandlungssysteme zu moderaten Lohnforderungen und -abschlüssen führen, wurde bislang wenig empirische Evidenz gefunden. In Österreich lässt sich ein längerer Dezentralisierungsprozess, beginnend mit dem Jahr 1983, beobachten. Mit einem Wert von 3,05 auf der ICTWSS-Zentralisierungsskala⁸³ nimmt Österreich mittlerweile eine mittlere Position ein. Dieser Zentralisierungsrückgang wird aber durch eine nach wie vor hohe informelle Koordinierung der Lohnführerschaft kompensiert, was zu einer Lohnzurückhaltung ähnlich wie bei stark zentralisierten Strukturen beitragen kann (Hypothese sechs). In Österreich ist die Lohnführerschaft, die traditionell vom Metallsektor übernommen wird, in zweierlei Hinsicht von der Handelsoffenheit beeinflusst. Erstens ist der Metallsektor stark exportgetrieben und somit gegenüber dem internationalen Wettbewerb exponiert. Zweitens ist Österreich generell, speziell aber der Metallsektor, wirtschaftlich eng mit Deutschland verflochten, welches in den letzten Jahren deutlich von Lohnzurückhaltung geprägt war. Damit sind zwei sich verstärkende Aspekte der Lohnkoordinierung identifiziert, die zu einer Lohnzurückhaltung in Österreich beitragen können.

Die siebte Hypothese, welche die institutionelle Macht betrifft, geht davon aus, dass der politische Einfluss von Arbeiterparteien (in Österreich die SPÖ) sich positiv auf die Lohnentwicklung auswirkt. Es wird davon ausgegangen, dass der Verteilungskonflikt zwischen Arbeit und Kapital damit vermehrt in die politische Arena verlagert wird. Starke Arbeiterparteien können ein politisches Klima schaffen, in dem der Wohlfahrtsstaat gestärkt und umverteilende Maßnahmen eher beschlossen werden, was im Gegenzug auch die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften stärkt.⁸⁴ In Österreich ist der Stimmenanteil der SPÖ zwischen 1960 und 1980 ge-

Tabelle 1: Einflussfaktoren und beobachtete Veränderungen

Erklärungsfaktoren	Macht-dimension	erwarteter Effekt	Veränderung		
			1960-1980	1980-2000	seit 2000
Arbeitslosigkeit	strukturell	-	-0,1	2,1	2,1
Öffentliche Beschäftigung	strukturell	+	+	-	-
Atypisierung	strukturell/organisatorisch	-	na	+	+
Handelsoffenheit	strukturell	-	20,3	18,5	14,4
Organisationsgrad	organisatorisch	+	-8,4	-14,8	-10,0
Zentralisierung	institutionell	~	o	-	-
Koordination	institutionell	~	o	-	o
Stimmanteil SPÖ	institutionell	+	6,2	-17,8	-6,4

Quelle: eigene Darstellung. Anmerkungen: Veränderungen in Prozentpunkten. ~ = Auswirkung a priori nicht eindeutig; o = keine Veränderung; na = keine Daten verfügbar.

stiegen, zwischen 1980 und 2000 stark gesunken und ab 2000 weiter gesunken.

Die hier vorgebrachten Hypothesen zur Lohnentwicklung in Österreich sollen zu weiteren theoretischen und empirischen Arbeiten anregen. Auf Basis dieser Vorüberlegungen scheinen multivariate Zeitreihenanalysen naheliegend. Interessant erscheint auch eine Berücksichtigung von Interaktionen zwischen den Variablen, die hier lediglich angedeutet wurden. Ein weiterer aufschlussreicher Zugang wäre eine Panel-Analyse auf Basis sektoraler Daten. Darüber hinaus wurden in dieser Arbeit Aspekte der diskursiven Macht nicht behandelt, was aufgrund des zunehmenden Einflusses von neoliberalen *Think Tanks* (z. B. Hayek Institut, Agenda Austria) bedeutend erscheint.⁸⁵

Da eine Entkoppelung der Lohnentwicklung vom Produktivitätsfortschritt sowohl aus verteilungspolitischen Gründen als auch in Hinblick auf eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung problematisch⁸⁶ ist, lassen sich aus unserer Sicht zumindest drei Schlussfolgerungen ziehen.

Erstens – und dies scheint der zentrale Dreh- und Angelpunkt zu sein – ist es für eine Veränderung der Machtverhältnisse zwischen Arbeit und Kapital und zur Durchsetzung einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik entscheidend, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hohe Priorität einzuräumen und diese Zielsetzung auch realpolitisch zu verankern.⁸⁷

Zweitens scheint sich die Herausforderung der Organisation von atypischen Beschäftigten mit der Digitalisierung noch weiter zu verschärfen. Aufgrund der zunehmenden quantitativen Bedeutung dieser Gruppe wird dies immer wichtiger. Die bisher getätigten Anstrengungen (siehe z. B.: die Flexpower-Beratung des ÖGB, die Gründung der „vidaflex“, die Erstberatung für freie DienstnehmerInnen und Neue Selbstständige in der AK Wien, die Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender [UNDOK]) sollten daher noch weiter ausgebaut bzw. ergänzt werden. Ziel muss es sein, dass die strukturell entmächtigten ArbeitnehmerInnen interessenpolitisch ermächtigt werden. Vor allem wird es aber darum gehen, die heterogenen Interessenlagen, Identitäten und Orientierungen von atypisch Beschäftigten in den Organisationsstrategien Rechnung zu tragen.⁸⁸

Drittens werden alternative Ansätze erforderlich sein, wie Handelsöffnung und Globalisierung in Einklang mit den Interessen von ArbeitnehmerInnen gebracht werden können. Da Protektionismus wenig realistisch und ökonomisch unvernünftig erscheint, geht es darum, internationalen Handel so zu gestalten, dass Löhne, Sozial- und Umweltstandards nicht geschwächt, sondern angehoben werden. Ein Vorschlag wäre die Gründung einer Europäischen Aufsichtsagentur für Handelswaren, die gewährleistet, dass beim internationalen Handel Sozial- und Umweltstandards eingehalten werden und faire Wettbewerbsbedingungen herrschen.⁸⁹ Auf

europäischer Ebene entscheidend ist eine verstärkte gewerkschaftliche Koordination der Tarifpolitik. Dabei ginge es darum, die Benya-Formel auf EU-Ebene zu verankern und sie entsprechend der Produktivitäts- und Inflationsentwicklung der einzelnen Ländern umzusetzen.⁹⁰ Neben einer koordinierten europäischen Gewerkschaftsarbeit wird es letztlich auch unerlässlich sein, die interessenpolitische Schieflage in Brüssel⁹¹ zu glätten, indem unternehmensnahe AkteurInnen zurückgedrängt werden und ArbeitnehmerInnen-orientierte AkteurInnen mehr Gewicht bekommen.

Anmerkungen

- ¹ Mesch (2015).
- ² OECD (2016); EC (2017).
- ³ Schulten und Müller (2013).
- ⁴ EC (2017).
- ⁵ Onaran und Obst (2015); Schulten und Luebker (2017).
- ⁶ Astleithner und Flecker (2017).
- ⁷ Wright (2000); Urban (2010); Astleithner und Flecker (2017).
- ⁸ Urban (2010).
- ⁹ Haunschmid und Tamesberger (2017).
- ¹⁰ Siehe u. a. Blanchard und Illing (2009); Mankiw (2005).
- ¹¹ Vgl. z. B. Rubinstein (1990)
- ¹² Vgl. z. B. Pissarides (2000)
- ¹³ Marx (1962) 658ff.
- ¹⁴ Kalecki (1943) 326, eigene Übersetzung.
- ¹⁵ Pollin (1998) 5f., eigene Übersetzung.
- ¹⁶ Vgl. etwa Blanchflower und Oswald (1990, 1994).
- ¹⁷ Vgl. Nijkamp und Poot (2005).
- ¹⁸ Blanchflower und Oswald (1995).
- ¹⁹ Card (1995).
- ²⁰ U. a. Montuenga et al. (2003); Bell et al. (2002); Kennedy und Borland (2000); Winter-Ebmer (1996); Groot et al. (1992).
- ²¹ Vgl. u. a. Baltagi und Blien (1998); Janssens und Konings (1998); Kennedy und Borland (2000).
- ²² Vgl. Nijkamp und Poot (2005); Blanchflower und Oswald (1990).
- ²³ Entsprechend der ILO (2013) werden bei der Arbeitslosenquote der Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen (Arbeitslose + Erwerbstätige) berechnet, wobei bereits eine bezahlte Arbeitsstunde pro Woche ausreicht, um als erwerbstätig eingestuft zu werden.
- ²⁴ Hierfür ist auch das politische Klima von Bedeutung (siehe dazu Kapitel 3.4).
- ²⁵ Esping-Andersen (1990); Kristal (2010).
- ²⁶ Siehe dazu Kapitel 3.4.
- ²⁷ Card (2001); Kristal (2010); Wallerstein (1999).
- ²⁸ Wallerstein (1999).
- ²⁸ Lee (2005).
- ³⁰ Schulten und Müller (2013).
- ³¹ Kunkel und Pontusson (1998).
- ³² Mesch (2015).
- ³³ Bourdieu (2000).

- ³⁴ Für eine genauere Diskussion siehe z. B. Bourdieu (2000), Castel und Dörre (2009) sowie Keller und Seifert (2011).
- ³⁵ Urban (2010).
- ³⁶ Ebendort.
- ³⁷ Brühlhart et al. (2012).
- ³⁸ Stockhammer (2009).
- ³⁹ Epstein und Burke (2001).
- ⁴⁰ Ebendort.
- ⁴¹ Stockhammer (2009)
- ⁴² Kowall (2013).
- ⁴³ Schulten (2002).
- ⁴⁴ Siehe dazu auch Astleithner und Flecker (2017)
- ⁴⁵ Österle und Heitzmann (2016).
- ⁴⁶ Pierson (2000); Hermann und Atzmüller (2009).
- ⁴⁷ Ebbinghaus und Visser (1999); Soskice (1990); Wallerstein (1999); Western und Healy (1999).
- ⁴⁸ Ashley und Johnes (1996).
- ⁴⁹ Ebendort.
- ⁵⁰ Card (2001); Rubin (1986); Traxler et al. (2001); Western und Healy (1999).
- ⁵¹ Hirsch (2004).
- ⁵² Ebbinghaus und Visser 1999.
- ⁵³ Siehe u. a. Korpi und Schalev (1979); Kristal (2010).
- ⁵⁴ Visser (2016).
- ⁵⁵ Lehner (2017).
- ⁵⁶ Siehe z. B. Traxler et al. (2001).
- ⁵⁷ Siehe nächstes Kapitel.
- ⁵⁸ Mesch (1993); Traxler et al. (2001).
- ⁵⁹ Siehe für einen Überblick Traxler et al. (2001).
- ⁶⁰ Calmfors und Driffill (1988); Mesch (1993).
- ⁶¹ Hein (2004).
- ⁶² Traxler et al. (2001, 2003).
- ⁶³ Pernicka und Hefler (2015).
- ⁶⁴ Eurofound (2013).
- ⁶⁵ Visser (2016).
- ⁶⁶ Allinger et al. (2014).
- ⁶⁷ Bundesregierung (2017).
- ⁶⁸ Mesch (1993); Pollan (2004a); Traxler et al. (2008).
- ⁶⁹ Knell und Stiglbauer (2012); Mesch (1993); Pollan (2004a); Traxler et al. (2008).
- ⁷⁰ Mesch (1993).
- ⁷¹ Pollan (2004b).
- ⁷² Traxler und Brandl (2009).
- ⁷³ Schulten und Müller (2013).
- ⁷⁴ Visser (2016).
- ⁷⁵ Urban (2010).
- ⁷⁶ Wright (2000).
- ⁷⁷ Urban (2010); Korpi und Schalev (1979, 1980).
- ⁷⁸ Kristal (2010); Wallerstein (1999); Western und Healy (1999).
- ⁷⁹ Urban (2010).
- ⁸⁰ Lehner (2017); Hinterseer (2017); Pernicka und Hefler (2015); Ennser-Jedenastik (im Erscheinen).

- ⁸¹ Siehe dazu Marterbauer (2014) und die Erweiterung zu einem magischen Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik (Feigl 2017).
- ⁸² Siehe dazu etwa Tcherneva (2012).
- ⁸³ Visser (2016).
- ⁸⁴ Obwohl dies nicht notwendigerweise der Fall sein muss, wie die Hartz-Reformen in Deutschland zeigen.
- ⁸⁵ Pühringer und Stelzer-Orthofer (2016).
- ⁸⁶ Mesch (2015); Hein (2004).
- ⁸⁷ Diesbzgl. erscheint problematisch, dass das Ziel der Vollbeschäftigung im Regierungsprogramm 2017-2022 nicht vorkommt.
- ⁸⁸ Pernicka und Aust (2007).
- ⁸⁹ Kapeller, Schütz und Tamesberger (2016).
- ⁹⁰ Glassner und Pusch (2013); Schulten und Müller (2013).
- ⁹¹ Siehe dazu z. B. Wagner (2016).

Literatur

- Allinger, B.; Flecker, J.; Hermann, C., Das Ende der Pfadabhängigkeit? – Umwälzungen in den industriellen Beziehungen seit der Krise, in: Sozialer Fortschritt 1-2 (2014).
- Ashley, T.; Johnes, E. B., Unemployment, Union Density, and Wages, in: Journal of Labor Research 17/1 (1996) 173-182.
- Astleithner, F.; Flecker, J., From the golden age to the gilded cage? Austrian trade unions, social partnership and the crisis, in: Lehndorff, S.; Dribbusch, H.; Schulten, T. (Hrsg.), Rough waters – European trade unions in a time of crisis (EGI, Brüssel 2017).
- Autor, D.; Dorn, D.; Hanson, G., The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States, in: American Economic Review 103/6 (2013) 2121-2168.
- Baltagi, B. H.; Blien, U., The German wage curve: Evidence from IAB employment sample, in: Economic Letters 61 (1998) 135-412.
- Bell, B.; Nickell, S.; Quintini, G., Wage equation, wage curves and all that, in: Labour Economics 9 (2002) 341-360.
- Blanchard, O.; Illing, G., Makroökonomie (München ⁵2009).
- Blanchflower, D. G.; Oswald, A. J., An Introduction to the Wage Curve, in: Journal of Economic Perspectives 9 (1995) 153-167.
- Blanchflower, D. G.; Oswald, A. J., The Wage Curve (Cambridge 1994).
- Blanchflower, D. G.; Oswald, A. J., The Wage Curve, in: Scandinavia Journal of Economics 92 (1990) 215-237.
- Bourdieu, P., Die zwei Gesichter der Arbeit (Konstanz 2000).
- Brülhart, M.; Carrère, C.; Trionfetti, F., How wages and employment adjust to trade liberalization: Quasi-experimental evidence from Austria, in: Journal of International Economics 86 (2012) 68-81.
- Bundesregierung, Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017-2022 (Wien 2017); online: https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm_2017%e2%80%932022.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff4ce6 (12.2.2018).
- Calmfors, L.; Driffill, J., Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance, in: Economic Policy 6 (1988) 13-61.
- Card, D., The Effect of Unions on Wage Inequality in the U.S. Labor Market, in: Industrial and Labor Relations Review 54/2 (2001) 296-315.
- Card, D., The Wage Curve: A Review, in: Journal of Economic Literature 33 (1995) 785-799.

- Castel, R.; Dörre, K. (Hrsg.), *Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts* (Frankfurt am Main 2009).
- Ebbinghaus, B.; Visser, J., *When Institutions Matter: Union Growth and Decline in Western Europe, 1950-1995*, in: *European Sociological Review* 15/2 (1999) 135-158.
- Ennser-Jedenastik, L., *Die personelle Verflechtung zwischen Sozialpartnern und Bundesregierung in Österreich, 1945-2015*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* (im Erscheinen).
- Epstein, G.; Burke, S., *Threat effects and the internationalization of production* (= Political Economy Research Institute Working Papers 15, UMASS, 2001).
- Esping-Andersen, G., *The three worlds of welfare capitalism* (Cambridge 1990).
- Eurofound, Austria, *Impact of the crisis on industrial relations* (Dublin 2013).
- European Commission, *Labour Market and Wage Developments in Europe*, in: *Annual Review 2017* (Luxemburg 2017).
- Feigl, G., *Von der Neuvermessung gesellschaftlichen Wohlstands zur wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik*, in: *Momentum Quarterly* 6/2 (2017) 138-152.
- Freeman, R. B.; Medoff J. L., *What Do Unions Do?* (New York 1984).
- Glassner, V.; Pusch, T., *Towards a Europeanization of wage bargain?* Evidence from the metal sector, in: *European Journal of Industrial Relations* 19/2 (2013) 145-160.
- Groot, W.; Mekkelholt, E.; Oosterbeek, H., *Further evidence on the wage curve*, in: *Economics Letters* 38 (1992) 355-359.
- Haunschmid, P.; Tamesberger, D., *Zum Verhältnis von Macht und Arbeitslosigkeit: Marxistische, keynesianische und neoklassische Perspektiven*, in: *WISO* 40/1 (2017) 135-155.
- Hein, E., *Die NAIRU – eine post-keynesianische Interpretation*, in: *Intervention. Zeitschrift für Ökonomie* 1/1 (2004) 43-66.
- Hermann, C.; Atzmüller, R., *Die Dynamik des österreichischen Modells. Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem* (Berlin 2009).
- Hinterseer, T., *Totgesagte leben länger: Stabilität und Kontinuität der Sozialpartnerschaft in Österreich*, in: *Momentum Quarterly* 6/1 (2017) 28-46.
- Hirsch, B. T., *What Do Unions Do for Economic Performance?*, in: *Journal of Labor Research* 17/3 (2004) 415-455.
- International Labour Organization (ILO), *Definitions of the topics* (Genf 2013); online: http://laborsta.ilo.org/definition_E.html (14.2.2012).
- Janssens, S.; Konings, J., *One more wage curve: the case of Belgium*, in: *Economics Letters* 60 (1998) 223-227.
- Kalecki, M., *Political Aspects of Full Employment*, in: *Political Quarterly* 19/4 (1943) 322-331.
- Kapeller, J.; Schütz, B.; Tamesberger, D., *From free to civilized trade: a European perspective*, in: *Review of Social Economy* 74/3 (2016) 320-328.
- Keller, B.; Seifert, B., *Atypische Beschäftigung und soziale Risiken. Entwicklung, Strukturen, Regulierung*, in: *WISO Diskurs* (2011).
- Kennedy, S.; Borland J., *A wage curve for Australia?*, in: *Oxford Economic Papers* 52 (2000) 774-803.
- Knell, M.; Stiglbauer, A., *Reference Norms, Staggered Wages and Wage Leadership. Theoretical Implications and Empirical Evidence*, in: *International Economic Review* 53/2 (2012) 569-592.
- Korpi, W.; Schalev, M., *Strikes, Industrial Relations and Class Conflict in Capitalist Societies*, in: *The British Journal of Sociology* 30/2 (1979) 164-187.
- Korpi, W.; Schalev, M., *Strikes, Power and Politics in the Western Nations, 1900-1976*, in: *Political Power and Social Theory* 1 (1980) 301-344; online: http://pluto.huji.ac.il/~mshalev/Papers/Korpi-Shalev_StrikesPowerPolitics.pdf.

- Kowall, N., *Das neoliberale Modell. Genese, Politiken, Bilanz (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 124, Wien 2013).*
- Kristal, T., *Good Times, Bad Times: Postwar Labor's Share of National Income in Capitalist Democracies*, in: *American Sociological Review* 75/5 (2010) 729-763.
- Kunkel, C.; Pontusson, H. J., *Corporatism versus social democracy: Divergent fortunes of the Austrian and Swedish labour movements*, in: *West European Politics* 21/2 (1998) 1-31.
- Lee, C., *Income Inequality, Democracy and Public Sector Size*, in: *American Sociological Review* 70 (2005) 158-181.
- Lehner, L., *A Reversing Case within Trajectories of Liberalisation: The revival of neo-corporatism in Austria since 2008*, in: *Momentum Quarterly* 6/4 (2017) 210-229.
- Mankiw, N.G., *Makroökonomik* (Stuttgart 52003).
- Marterbauer, M.; Walterskirchen, E., *Bestimmungsgründe der Lohnquote und der realen Lohnstückkosten*, in: *WIFO-Monatsberichte* 2 (2003).
- Marterbauer, M., *Skizze einer ökonomisch vernünftigen Budgetpolitik* (Wien 2014); online: <https://www.awblog.at/oekonomisch-vernueftige-budgetpolitik/> (13.2.2018).
- Marx, K., *Das Kapital* (Marx Engels Werke 1-3, Berlin 1890/1962).
- Mesch, M., *Benya-Formel gleich produktivitätsorientierte Lohnpolitik* (Wien 2015); online: <https://www.awblog.at/benya-formel-produktivitaetsorientierte-lohnpolitik/> (12.2.2018).
- Mesch, M., *Der Berufs- und Branchenstrukturwandel der Beschäftigung in Österreich 1991 und 2012 (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 140, Wien 2015).*
- Mesch, M., *Zentralisierung der Lohnsetzung, Reallöhne und Beschäftigung. Kommentar zu K.O. Moene*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 19/4 (1993) 451-459.
- Montuenga, V.; Garcia, I.; Fernández, M., *Wage flexibility: evidence from five EU countries based on the wage curve*, in: *Economics Letters* 78 (2003) 169-174.
- Nijkamp, P.; Poot, J., *The Last Word on the Wage Curve?*, in: *Journal of Economic Surveys* 19/3 (2005) 421-450.
- OECD, *OECD Employment Outlook 2016* (Paris 2016).
- Onaran, O.; Obst, T., *Wage-led growth in the EU15 Member States. The effects of income distribution on growth, investment, trade balance, and inflation* (FEPS 2015).
- Österle, A.; Heitzmann, K., *Reforming the Austrian Welfare System: Facing Demographic and Economic Challenges in a Federal Welfare State*, in: Schubert, K.; De Villota, P.; Kuhlmann, J. (Hrsg.), *Challenges to European Welfare Systems* (Heidelberg 2016) 11-35.
- Pernicka, S.; Aust, A. (Hrsg.), *Die Unorganisierten gewinnen. Gewerkschaftliche Rekrutierung und Interessenvertretung atypisch Beschäftigter – ein deutsch-österreichischer Vergleich* (Berlin 2007).
- Pernicka, S.; Hefler, G., *Austrian Corporatism – erosion or resilience?*, in: *Austrian Journal of Political Science* 44/3 (2015) 39-56.
- Phillips, A. W., *The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957*, in: *Economica, New Series* 25/100 (1958) 283-299.
- Pierson, P., *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, in: *The American Political Science Review* 94/2 (2000) 251-267.
- Pissarides, C., *Equilibrium Unemployment Theory* (Cambridge, MA, 2000).
- Pollan, W., *Zur Frage der Lohnführerschaft in Österreich*, in: *Monatsberichte* 3 (2004a) 197-211.
- Pollan, W., *Austrian Exceptionalism. Labour Market Institutions and Wage Disparity* (WIFO, Wien 2004b).
- Pollin, R., *The „Reserve Army of Labor“ and the „Natural Rate of Unemployment“: Can Marx, Kalecki, Friedman and Wall Street All Be Wrong?*, in: *Review of Radical Political Economics* 30/3 (1998) 1-13.

- Pühringer, S.; Stelzer-Orthofer, C., Neoliberale Think-Tanks als (neue) Akteure in österreichischen gesellschaftspolitischen Diskursen. Die Beispiele des Hayek-Instituts und der Agenda Austria, in: SWS-Rundschau 1 (2016).
- Rothschild, K. W., The absence of power in contemporary economic theory, in: *The Journal of Socio-Economics* 31 (2002) 433-442.
- Rubin, B. A., Class Struggle American Style: Unions, Strikes and Wages, in: *American Sociological Review* 51/5 (1986) 618-633.
- Rubinstein, A., *Bargaining and Markets* (San Diego 1990).
- Schulten, T., A European Solidartistic Wage Policy?, in: *European Journal of Industrial Relations* 8/2 (2002)
- Schulten, T.; Luebker, M., Why Won't Wages In Europe Rise As They Should? (2017); online: <https://www.socialeurope.eu/wont-wages-europe-rise> (2.1.2018).
- Schulten, T.; Müller, T., Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 39/3 (2013) 291-322.
- Shapiro, C.; Stiglitz, J., Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device, in: *The American Economic Review* 74/3 (1984) 433-444.
- Soskice, D., Wage determination: the changing role of institutions in advanced industrialized countries, in: *Oxford Review of Economic Policy* 6/4 (1990) 36-61.
- Stockhammer, E., Wage Moderation Does Not Work: Unemployment in Europe, in: *Review of Radical Political Economics* 39/3 (2007) 391-397.
- Stockhammer, E., Determinants of functional income distribution in OECD countries (= *IMK Studies* 5, Düsseldorf 2009).
- Tálos, E. (2008): Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik (Innsbruck 2008).
- Tcherneva, P. R., Beyond Full Employment: The Employer of Last Resort as an Institution for Change (= Working Paper 732, Levy Economics Institute 2012).
- Traxler, F., Bargaining (De)centralization, Macroeconomic Performance and Control over the Employment Relationship, in: *British Journal of Industrial Relations* 41/1 (2003) 1-27.
- Traxler, F.; Blaschke, S.; Kittel, B., *National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance* (Oxford 2001).
- Traxler, F.; Brandl, B., Towards Europeanization of Wage Policy Germany and the Nordic Countries, in: *European Union Politics* 10/2 (2009) 177-201.
- Traxler, F.; Brandl, B.; Glassner, V., Pattern Bargaining: An Investigation into Its Agency, Context and Evidence, in: *British Journal of Industrial Relations* 46/1 (2008) 33-58.
- Urban, H., Wohlfahrtsstaat und Gewerkschaftsmacht im Finanzmarkt-Kapitalismus, in: *WSI-Mitteilungen* 9 (2010) 443-450.
- Visser, J., ICTWSS Data base. version 5.1. (Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam, Amsterdam 2016).
- Wagner, A., Lobbying in der EU – Mehr Transparenz in Reichweite (Wien 2016); online: <https://www.awblog.at/lobbying-transparenz-verbesserungen/?highlight=lobbying> (15.2.2018).
- Wallerstein, M., Wage-Setting Institutions and Pay Inequality in Advanced Industrial Societies, in: *American Journal of Political Science* 43/3 (1999) 649-680.
- Western, B.; Healy, K., Explaining the OECD Wage Slowdown: Recession or Labour Decline?, in: *European Sociological Review* 15/3 (1999) 233-249.
- Winter-Ebmer, R., Wage curve, unemployment duration and compensating differentials, in: *Labour Economics* 3 (1996) 425-434.
- Wright, E. O., Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise, in: *American Journal of Sociology* 105/4 (2000) 957-1002.

Zusammenfassung

Die österreichischen Löhne entwickelten sich lange Zeit parallel zu Produktivität und Inflation, was in der Lohnpolitik auch als „Benya-Formel“ bezeichnet wird. Ab Mitte der 1980er-Jahre fand jedoch eine gewisse Entkopplung statt. In diesem Artikel gehen wir der Frage nach, ob diese Entkopplung auch in einer Veränderung der Machtverhältnisse zwischen Arbeitnehmer/-innen und Arbeitgeber/-innen begründet ist. Dabei skizzieren wir anhand von sieben Thesen, was zu dieser Machtverschiebung geführt hat. Wir kommen zu dem Schluss, dass einerseits geänderte ökonomische Bedingungen, die gestiegene Arbeitslosigkeit und eine zunehmende Handelsoffenheit, und andererseits auch institutionelle Veränderungen – die Beschäftigungsstruktur, die abnehmende Gewerkschaftsdichte, und der abnehmende Einfluss der sozialdemokratischen Partei – die Lohnentwicklung negativ beeinflusst haben.

Abstract

The development of Austrian wages was for a long time guided by productivity and inflation, which has been described as the „Benya-Formula“. Since the mid 1980s there has been a certain decoupling of wages. We follow up on this question and argue, based on seven hypothesis, that this decoupling is a result of shifts in the power relations between capital and labour. We conclude that economic factors, such as rising unemployment rates and increased trade openness, as well as institutional factors – changes in the employment structure, declining union density and a shrinking influence of the social-democratic party – have contributed to a decline in bargaining power for workers and therefore resulted in lower wage growth.

Key Words: wage growth, trade unions, industrial relations, collective bargaining, unemployment

JEL Classification: E24, J30, L00