OESTERREICHISCHE NATIONALBANK
EUROSYSTEM

WIEN

WORKSHOPS

Proceedings of OeNB Workshops

Dimensions of Inequality in the EU
Dimensionen der Ungleichheit in der EU

September 8, 2008

Stability and Security.

No. 16

Kommentar zum Beitrag von Pichelmann/Arpaia: Fallende Lohnquoten – Was kann dagegen getan werden?

Günther Chaloupek

Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien

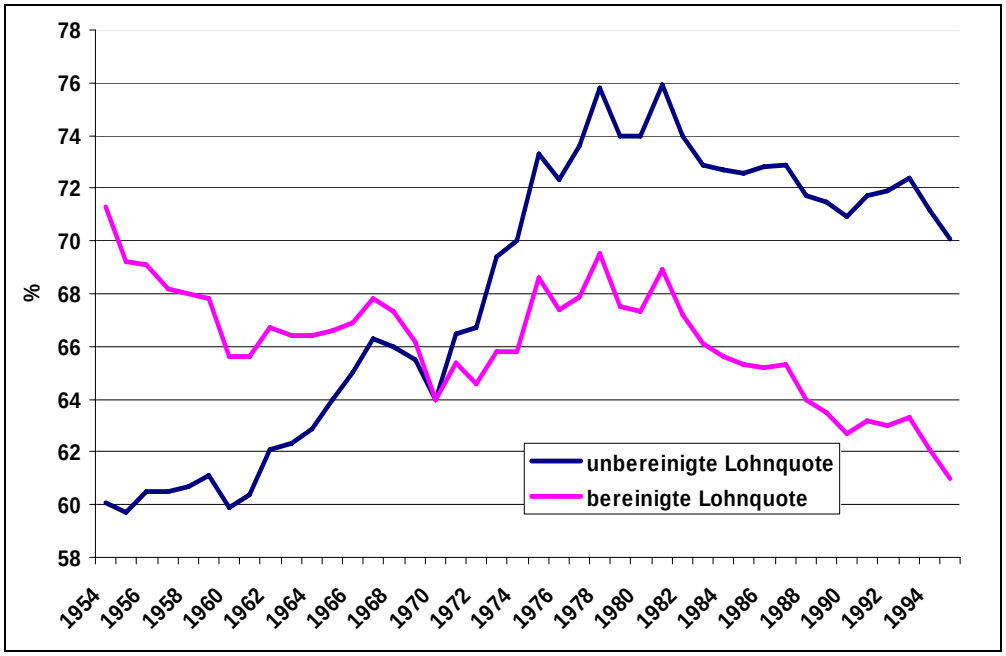
1. Fallende Lohnquote in Österreich seit Anfang der 1980er-Jahre[1]

Die langfristige Entwicklung der Lohnquote in Österreich entspricht ziemlich genau den im Beitrag von Pichelmann et al. dargestellten Trends. Nach dem Zweiten Weltkrieg sind zwei Perioden deutlich voneinander zu unterscheiden: Bis ca. 1980 beobachten wir einen Anstieg der Lohnquote von weniger als 60% auf 75%. Parallel zum steigenden Anteil der Löhne am Volkseinkommen erhöhte sich auch der Anteil der Unselbstständigen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen. Wie die Grafik 1 zeigt, ergibt sich unter Berücksichtigung dieses Struktureffektes langfristig eine Konstanz der so bereinigten Lohnquote.
Im Sinne der von Pichelmann et al. zitierten These Solows kann man auch für Österreich sagen, dass die Veränderungen der Lohnquote in diesem Zeitraum "wegerklärt" werden können.

Völlig anders verläuft die Entwicklung des Lohnanteils in Österreich in den letzten drei Jahrzehnten. Er sank von mehr als 75% auf zuletzt (2007) 64,7%, also um mehr als 10 Prozentpunkte. Eine Bereinigung der Lohnquote um die Veränderungen der Struktur der Erwerbstätigen akzentuiert diesen Trend langfristig sogar noch etwas. Bis 1995 ging der Anteil der Selbstständigen noch etwas zurück, seit damals ist er leicht im Steigen begriffen. Auch kurzfristig ändert dies nichts an der fallenden Tendenz, sodass die Bereinigung der Lohnquote den fallenden Verlauf nicht wegerklären kann.

[1] Dieser Abschnitt fußt auf der längeren Untersuchung von Chaloupek, Russinger und Zuckerstätter aus dem Jahr 2008.

Grafik 1: Lohnquoten (alte VGR) von 1954 bis 1995 – Bruttoentgelte für unselbständige Arbeit in % des Volkseinkommens

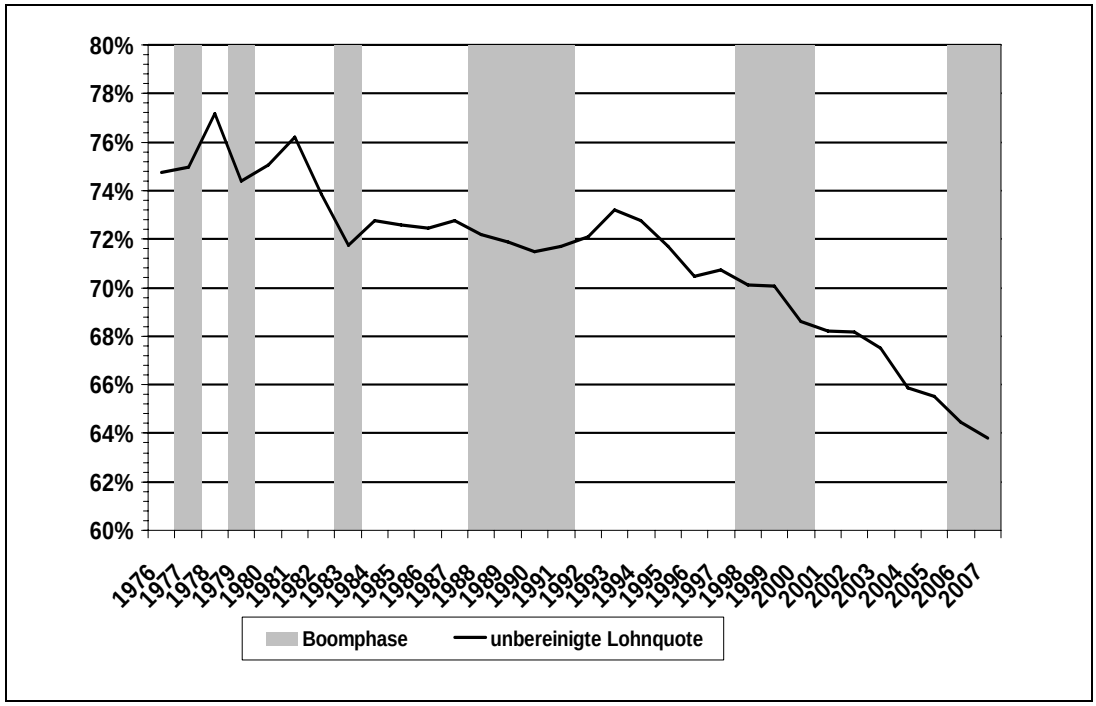


Quelle: Chaloupek, Russinger und Zuckerstätter (2008), S. 34.

Seit den letzten zehn Jahren weist die Lohnquote nicht mehr den früher meist beobachtbaren antizyklischen Verlauf auf. Zuletzt wurde der Fall der Lohnquote auch in Abschwungsphasen kaum mehr gedämpft.

Wir haben auch den Einfluss von Veränderungen der Anteile der einzelnen Wirtschaftsklassen an den Beschäftigten untersucht, wobei wir uns bewusst sind, dass das Ergebnis auch davon abhängen kann, wie tief disaggregiert wird (hier auf die Ebene von 12 Wirtschaftsbereichen). Die Hypothese war, dass Verschiebungen in der Struktur der Beschäftigung weg von Hochlohn- zu Niedriglohnbranchen einen Beitrag zur Erklärung des Rückgangs der Lohnquote leisten könnten. Wie die nachstehende Übersicht zeigt, ist dieser Beitrag tatsächlich vernachlässigbar gering.

Grafik 2: Unbereinigte Lohnquoten – Anteil der Arbeitnehmerentgelte in % des Nettonationaleinkommens



Quelle: Siehe Grafik 1.

	mit fiktiver Beschäftigungs-struktur des Vergleichsjahrs	*tatsächlich*
Durchschnittslohn 2006	40.498 EUR	40.277 EUR
Durchschnittslohn 1995	32.450 EUR	32.514 EUR

Der fiktive Durchschnittslohn des Jahres 2006 berechnet mit der Beschäftigungsstruktur 1995 ist nur um 0,7% höher als der tatsächliche Jahresdurchschnittslohn. Die Differenz in umgekehrter Richtung ist sogar noch geringer[2].

[2] Für Deutschland zeigt eine Untersuchung über Strukturwandel und Einkommensverteilung einen signifikanten Einfluss der Veränderung der

Es wäre notwendig darüber zu diskutieren, ob diese Art von Strukturbereinigung geeignet ist, Veränderungen in der Lohnquote „wegzuerklären" – diese Diskussion erübrigt sich jedoch, da die vorgenommene Shift-and-Share-Analyse die Hypothese nicht bestätigt.

2. „Stylized Facts" und Bestimmungsfaktoren

Die Stylized Facts sind meines Erachtens doch etwas anders zu sehen als im Beitrag von Arpaia, Pichelmann und Perez-Ruiz. Wie die Grafiken 1 und 2 in diesem Beitrag zeigen, gibt es seit Beginn der 1980er-Jahre in den EU-15 Mitgliedstaaten einen deutlich markanter ausgeprägten fallenden Trend, der auch die Entwicklung in den vier großen EU-Ländern Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien bestimmt. Auch die Niederlande und Dänemark folgen demselben Trend, dem sich nur Großbritannien einigermaßen entzieht (Grafik 3 ebendort).

Unerwartet ist sicherlich der Umstand, dass die Lohnquote in Ländern mit starken Traditionen kollektivvertraglich bestimmter Lohnbildung wie Deutschland und Österreich stärker zurückgeht als in den USA, wo die Gewerkschaften eine viel geringere Rolle spielen. Erklärbar ist dies – wie Arpaia, Pichelmann und Perez-Ruiz schreiben – nur mit einem komplexen Zusammenwirken von angebots- und nachfrageseitigen Bedingungen für Kapital und Arbeit. In ihrer Aufzählung der relevanten Faktoren fehlt allerdings der meines Erachtens wichtigste Faktor: die lange Zeit steigende bzw. bis in die Gegenwart anhaltende hohe Arbeitslosigkeit. Diese schwächt die Verhandlungsmacht der Gewerkschaftsseite bei den kollektiven Lohnverhandlungen, sie führt auch zu einem negativen Lohndrift. Für Österreich wird dieser Erklärungsansatz durch Untersuchungen des Wirtschaftsforschungsinstituts bestätigt. Marterbauer und Walterskirchen fanden einen engen Zusammenhang zwischen Arbeitslosenrate und Lohnquote. „Ein Anstieg der Arbeitslosenquote um 1 Prozentpunkt verringert die bereinigte Lohnquote ... um 1 bis 1¼ Prozentpunkte." (Marterbauer und Walterskirchen, 2003, S. 156)

Wenn der Fall der Lohnquote nicht nur auf der Gewerkschaftsseite ein politisches Unbehagen auslöst, so hat dies sicherlich damit zu tun, dass ein dauerhaftes Zurückbleiben der Löhne und Gehälter hinter der Produktivität gleichzeitig auf eine Zunahme der sozialen Ungleichheit hindeutet. Dass dies tatsächlich so ist, dafür müssen zwar noch weitere Bedingungen erfüllt sein, was aber in der Realität meist der Fall ist. Die Einkünfte aus Kapital- und Unternehmensbesitz fließen überwiegend den obersten Einkommensgruppen zu, die große Masse der Lohn- und Gehaltsbezieher hat keine nennenswerten

Branchenstruktur auf die funktionelle Einkommensverteilung. Bei gleichbleibenden Anteilen der Wirtschaftsklassen wäre der Durchschnittslohn 2006 um 2,8% höher gewesen als 1996 (Krämer, 2008, S. 421)

Kapitaleinkünfte. Die Behauptung, dass von den beiden letzten Wirtschaftsaufschwüngen wenig bis nichts bei den Arbeitnehmern angekommen ist, wir zu Recht mit der fallenden Lohnquote begründet. Sie behält auch dann ihre Richtigkeit, wenn man die Kapitaleinkommen mit einbezieht. Der Beitrag von García-Peñalosa in diesem Band und andere Studien bestätigen diesen Befund, und man sollte nicht versuchen, ihn zu zerreden mit Argumenten, die in dieser Situation wenig Bedeutung haben.

3. „Flexicurity“ oder produktivitätsorientierte Lohnpolitik

Bei der Beurteilung der Auswirkungen des sinkenden Lohnanteils auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und in der Frage nach der Strategie, wie die Wirtschafts- und Lohnpolitik reagieren soll, liegen die Meinungen der Akteure ziemlich weit auseinander. Flexicurity wird meines Erachtens vorschnell als Lösung angeboten, die allen Seiten Vorteile bietet – es handelt sich dabei wie so oft um ein Schlagwort, das kreiert wurde, ohne Klarheit über den Inhalt zu schaffen.

Die prominente Rolle, die der Begriff Flexicurity in der europäischen Diskussion einnimmt, ist vor allen darauf zurückzuführen, dass er von der EU-Kommission aufgegriffen wurde, die sich in ihren wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Stellungnahmen häufig darauf bezieht. Inhaltlich setzt die EU-Kommission den Schwerpunkt in ihrem Flexicurity-Konzept auf die Erhöhung der Flexibilität, während die Komponente der Sicherheit auf die Einkommenssicherheit reduziert wird. Bezüglich der Schwelle der Einkommenssicherheit fehlen konkretere Festlegungen, Elemente der Job Security fehlen. Die einseitige Interpretation der Flexicurity durch die Kommission wurde in einer Studie des Europäischen Gewerkschaftsinstituts aufgezeigt, in der die Kommissionsempfehlungen an die Mitgliedsländer im Rahmen der wirtschaft- und arbeitsmarktpolitischen Leitlinien untersucht wurden. Hinsichtlich des Kündigungsschutzes empfiehlt die Kommission zahlreichen Ländern einen Abbau, gleichzeitig werden mehr flexible Arbeitskontrakte angeraten. Maßnahmen zum Schutz der Beschäftigung werden in keinem Fall empfohlen. In der Arbeitsmarktpolitik werden Aktivierungsmaßnahmen und lebensbegleitendes Lernen forciert, aber bei der Einkommenssicherung plädiert die Europäische Kommission für restriktive Regelungen: „Although in its more general statements ... the Commission calls for adequate benefits, in its country recommendations there is not one case in which it calls for the improvement of such benefits, even though in a number of countries they are clearly very minimal in terms of replacement rates, coverage or duration. In some countries it does call for a review of benefits to improve incentives to work ... or for a tightening of the conditions for early retirement (for example, Austria).“ (Keune, 2008, S. 11) Auch in anderen Zusammenhängen ist die Kommission meist dafür eingetreten, die

Marktmechanismen auf dem Arbeitsmarkt möglichst ungehemmt wirken zu lassen, etwa in der Frage der Übergangsbestimmungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt für die neuen EU-Mitgliedsländer, oder im Fall der Dienstleistungsrichtlinie.

Das Konzept der Flexicurity hat also weitgehend die Funktion einer Beruhigungspille, um negative Wirkungen von mehr Flexibilität zu bemänteln, während in konkreten Fragen die EU-Kommission eine klare Präferenz für Flexibilität hat.

Zusammen mit der angebotsorientierten Grundhaltung der Kommission, bzw. ihrer Zurückhaltung gegenüber einer expansiven makroökonomischen Politik verstärkt die einseitige Forcierung von mehr Arbeitsmarktflexibilität die Wachstumsschwäche der europäischen Wirtschaft. Seit Jahren stagnierende Reallöhne (sinkende Lohnquoten) sind die Ursache für die anhaltende Schwäche des privaten Konsums bzw. der Binnennachfrage. Die Konjunkturaufschwungsphasen sind kürzer als früher, der Abbau der Arbeitslosigkeit macht längerfristig nur geringe Fortschritte. Anzeichen einer allmählichen Erosion der Mittelschicht sind auch in Europa erkennbar. Als Konsequenz der trotz allem offiziellen Optimismus zunehmenden Enttäuschung in breiten Bevölkerungsschichten hat das politische Legitimationsdefizit von EU-Instanzen zugenommen, das die Regierungen der Mitgliedstaaten beunruhigt.

Die Alternative besteht in einer Neuorientierung der europäischen Wirtschaftpolitik, die den circulus vitiosus von Lohnstagnation, schwächelnder Binnennachfrage und Zurückbleiben des Wirtschaftswachstums hinter dem langfristigen Potenzial durchbricht: Mittelfristig ist die Rückkehr zu einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik anzustreben, oder mit anderen Worten: eine Stabilisierung der Lohnquote. Da die Lohnquote, wie im Beitrag von Arpaia, Pichelmann und Perez-Ruiz festgestellt wird, keine unmittelbare Politikvariable ist, kann dies nur das Ergebnis einer kombinierten Strategie sein. Auf der Ebene der makroökonomischen Politik würde ein stärker expansiver Policy Mix eine Annäherung der kollektivvertraglichen Lohnabschlüsse an den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs erleichtern. In dieselbe Richtung würde auch das Unterlassen von Mahnungen zur Lohnmäßigung wirken, in Situationen, wo die Gewerkschaften schon um die bloße Inflationsabgeltung kämpfen müssen. Wichtig wäre nicht zuletzt auch ein Stopp der Unterlaufung kollektivvertraglicher Lohnfestsetzung durch Maßnahmen zur weiteren Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes. Die Anhebung des Wachstumspfades der europäischen Wirtschaft kann nicht von einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit via Lohnkostensenkung kommen, sondern nur von einem gleichgewichtigen Wachstum von Konsumnachfrage und Produktivität.

Literatur

Chaloupek, Günther, Reinhold Russinger und Sepp Zuckerstätter, 2008, Strukturveränderungen und funktionale Einkommensverteilung in Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft Jg. 34, 33–56.

Horn, Harald Gustav und Hans-Jürgen Krupp (Hrsg.), Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, Festschrift für Jürgen Kromphardt, Metropolis-Verlag, Marburg, 409–434.

Keune, Maarten, 2008, Between Innovation and Ambiguity. The Role of Flexicurity in Labour Market Analysis and Policy Making. ETUI-REHS Research Department WP 2008.04.

Krämer, Hagen Strukturwandel und Einkommensverteilung, in: Hagemann, Harald, Gustav Horn und Hans-Jürgen Krupp (Hrsg.), Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt, Metropolis-Verlag, Marburg 2008, 409–434

Marterbauer, Markus und Ewald Walterskirchen, 2003, Bestimmungsgründe der Lohnquote und der realen Lohnstückkosten, in: Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung 76/2, 151–159.