

## KOMMENTAR

---

### **Benya-Formel gleich produktivitätsorientierte Lohnpolitik**

**Michael Mesch**

---

Die sog. Benya-Formel ist eine den wirtschaftlichen Bedingungen der 1970er-Jahre entsprechende Faustregel für eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik. Der Grundsatz der Produktivitätsorientierung bedeutet, dass sich die in den Kollektivvertragsverhandlungen angestrebte Lohn- bzw. Gehaltserhöhung am Ausmaß des mittelfristigen Anstiegs der realen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität und des Anstiegs der Verbraucherpreise im zurückliegenden Jahr orientiert. Dieser Grundsatz zählt nach wie vor zu den wichtigsten lohnpolitischen Prinzipien des ÖGB.

#### **ÖGB-Präsident Benya**

Anton Benya war einer der bedeutendsten und einflussreichsten österreichischen Gewerkschafter des 20. Jahrhunderts. Ab 1945 Funktionär des neu gegründeten ÖGB und Mitglied der Gewerkschaft Metall-Bergbau-Energie, wurde er 1948 einer der leitenden Sekretäre des Gewerkschaftsbundes und nach dem Tod von Johann Böhm 1959 ÖGB-Vizepräsident. Von 1962 bis 1977 war er Vorsitzender der Gewerkschaft Metall-Bergbau-Energie, der mitgliederstärksten Fachgewerkschaft im Bereich der Sachgüter-

produktion. 1963 wurde Benya zum Präsidenten des ÖGB gewählt und folgte in dieser Funktion Franz Olah. Die Präsidentschaft hatte er bis 1987 inne.

#### **Lohnpolitische Grundsätze des ÖGB zur Zeit Anton Benyas**

In den 1960er- und 1970er-Jahren waren fünf Grundsätze prägend für die Lohnpolitik des ÖGB:<sup>1</sup>

1.) Solidarische Lohnpolitik im Sinne des ÖGB bedeutete, dass alle Beschäftigtengruppen unabhängig von Branchen-, Berufs- sowie Unternehmenszugehörigkeit und auch unabhängig von der Betriebsgröße gleichermaßen in den Genuss von Lohnerhöhungen kommen sollten. Dies implizierte, dass nicht etwa der Erfolg des einzelnen Unternehmens oder die wirtschaftliche Lage einer bestimmten Branche, sondern die gesamtwirtschaftliche Entwicklung (Anstieg der Arbeitsproduktivität, Veränderung der Verbraucherpreise, siehe unten) die Grundlage gewerkschaftlicher Lohnforderungen bilden musste.

2.) Mit dem Bestreben, die in Arbeiterkollektivverträgen bestehenden Frauenlohngruppen zu beseitigen, beinhaltete die gewerkschaftliche Kollektivvertragspolitik ein Element der Gleichstellungspolitik.

3.) In den Kollektivvertragsverhandlungen wurde eine gegenüber den jeweiligen Istloohnerhöhungen überproportionale Anhebung der Mindestlöhne angestrebt. Somit fügte die Mindestlohnpolitik der gewerkschaftlichen Lohnpolitik eine nivellierende Kompo-

nente hinzu (die freilich oft durch die starke Lohndrift – eine Folge der Arbeitskräfteknappeit in der „goldenen Ära“ des fordistischen Kapitalismus [ca. 1955-1974 in Österreich] – konterkariert wurde).

4.) Produktivitätsorientierte Lohnpolitik bedeutete, dass sich die in den Kollektivvertragsverhandlungen angestrebte Lohn- bzw. Gehaltserhöhung am Ausmaß des mittelfristigen Anstiegs der realen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität und des Anstiegs der Verbraucherpreise im zurückliegenden Jahr orientieren sollte. Was hieß das konkret? Lag der mittelfristige gesamtwirtschaftliche Fortschritt der Arbeitsproduktivität beispielsweise bei 5% (wie im Durchschnitt der Jahre 1960-1973) und betrug die Teuerung im vergangenen Jahr 4% (Durchschnitt der Jahre 1960-1973 4,2%),<sup>2</sup> so war gemäß Produktivitätsorientierung ein Abschluss von etwa 9% anzustreben. Produktivitätsorientierte Lohnpolitik sicherte den ArbeitnehmerInnen durch Berücksichtigung des Preisauftriebs die Erhaltung der realen Kaufkraft und durch die Bezugnahme auf den Trend der Arbeitsproduktivität die volle Teilhabe an den Erträgen des Produktivitätsfortschritts. Mit der produktivitätsorientierten Lohnpolitik akzeptierte der ÖGB von vornherein die bestehende funktionelle Einkommensverteilung (Konstanz der bereinigten Lohnquote) und verzichtete somit auf eine Umverteilung auf dem Wege der Kollektivvertragspolitik.

5.) Mit der antizyklischen Lohnpolitik wurde eine Verstärkung der privaten Konsumnachfrage angestrebt: In Boomphasen mit ausgeprägten Arbeitskräfteknappeiten sollte durch Zurückhaltung in den Lohnforderungen eine dämpfende Wirkung auf die Teue-

rung ausgeübt und Lohn-Preis-Lohn-Spiralen hintangehalten werden. Hingegen sollte in Rezessionen durch – im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – überproportionale Lohnzuwächse die private Verbrauchsnachfrage belebt und auf diese Weise die konjunkturelle Abschwächung gebremst bzw. die konjunkturelle Erholung unterstützt sowie Arbeitsplätze gesichert werden.

### **Produktivitätsorientierung der Lohnpolitik schon ab der frühen Nachkriegszeit**

Bereits in den späten 1940er-Jahren wurde im ÖGB der Grundsatz der Produktivitätsorientierung der Lohnpolitik aufgegriffen, beispielsweise in den Verhandlungen des 1. Bundeskongresses 1948.<sup>3</sup>

Zu den Forderungen der Lohnrunde 1954 wurde seitens des ÖGB festgestellt, „daß die Produktivität der österreichischen Wirtschaft gestiegen ist und daß am Ertrag dieser Produktivitätssteigerung die Arbeiter und Angestellten in irgendeiner Form teilhaben müssen“.<sup>4</sup>

In seiner Rede über „Die nächsten gewerkschaftlichen Aufgaben“ anlässlich des 3. Bundeskongresses des ÖGB in Wien im Oktober 1955 nannte ÖGB-Präsident Johann Böhm mehrmals die Produktivitätssteigerung als Richtlinie der gewerkschaftlichen Lohnforderungen:

„(W)enn wir die Löhne und Gehälter so wie bisher im Ausmaß der Produktivitätssteigerung erhöhen, so haben wir, glaube ich, den österreichischen Arbeitern und Angestellten einen viel größeren Dienst erwiesen, als wenn die Nominallöhne in einem noch so stürmischen Tempo vorwärtsgetrieben

und damit auch die Preise hinaufgesetzt werden.“<sup>5</sup>

„Der Österreichische Gewerkschaftsbund wird seine Lohnpolitik in der gewohnten vorsichtigen Weise fortsetzen. Er wird immer darauf Bedacht nehmen, daß uns nicht mit Recht der Vorwurf gemacht werden kann, daß wir die Wirtschaft schädigen. Er wird aber mit dem gleichen Nachdruck die Erträge der Produktivitätssteigerung, die dem Arbeiter und Angestellten gebühren, für sie beanspruchen.“<sup>6</sup>

Beim 5. Bundeskongress im September 1963 wies der neugewählte ÖGB-Präsident Anton Benya in seinem Hauptreferat auf die Produktivitätssteigerung als Voraussetzung für die Reallohnerhöhungen der Arbeitnehmer hin.<sup>7</sup>

Im September 1965 hielt Benya in Klagenfurt ein Referat zum Thema „Solidarische Lohnpolitik“.<sup>8</sup> Darin führte er die Grundsätze der solidarischen, der antizyklischen und der produktivitätsorientierten Lohnpolitik aus. Er betonte, dass sich die Lohnpolitik des ÖGB „nicht nur an der Preisentwicklung, sondern auch nach einem möglichen wirtschaftlichen Wachstum und der Produktivitätssteigerung orientiert“.<sup>9</sup>

In diesem Zusammenhang wies er darauf hin, dass die produktivitätsorientierte Lohnpolitik ihrem Wesen nach eine besondere Form der solidarischen Lohnpolitik sei, denn es ginge darum, allen Arbeitnehmern die volle Teilhabe an den Erträgen des Produktivitätsfortschritts zu gewährleisten, unabhängig davon, ob sie in einem Betrieb der Sachgüterproduktion tätig sind, wo der Produktivitätsfortschritt sehr rasch ist, oder in einem Betrieb des Dienstleistungssektors, wo die Arbeitsproduktivität aufgrund der Merk-

male mancher Dienstleistungen nur schwer angehoben werden kann. Eine solidarische Lohnpolitik in diesem Sinn stelle auch aus der organisatorischen Sicht eine Notwendigkeit dar, „denn die solidarische Lohnpolitik ist die grundlegende Voraussetzung für die Existenz des einheitlichen Gewerkschaftsbundes, eines Gewerkschaftsbundes, der alle Arbeitnehmer umfaßt und alle ihre wirtschaftlichen Interessen zu wahren versucht“.<sup>10</sup>

Im Verlauf der Jahre 1967 und 1968 einigte sich der ÖGB im Rahmen der Arbeiten des Kollektivvertragskomitees und der Diskussionen mit Vertretern der Arbeiterkammer und der Bundeswirtschaftskammer auf die „Formel einer am möglichen realen Wachstum des Bruttonationalprodukts orientierte Lohnsteigerungsrate zuzüglich der eingetretenen Preissteigerungen des vergangenen Jahres“.<sup>11</sup>

### Die Benya-Formel der produktivitätsorientierten Lohnpolitik

Die sog. Benya-Formel ist eine den wirtschaftlichen Bedingungen der 1970er-Jahre entsprechende Faustregel für eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik:

Benya-Formel:  
Lohnforderung = 3% plus Inflationsrate.

Der wirtschaftliche Hintergrund ist, dass im Zeitraum 1973-1979, also zwischen dem ersten und dem zweiten Ölpreisschock, die gesamtwirtschaftliche reale Arbeitsproduktivität (BIP je Beschäftigten) pro Jahr um durchschnittlich rd. 3% (tatsächlich 3,6%)<sup>12</sup> stieg. Die im Rahmen von Branchenkollektivvertragsverhandlungen angestrebte Lohn- bzw. Gehaltserhöhung sollte sich also – wie schon bisher – am mit-

telfristigen Wachstum der realen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität (damals rd. 3%) und an der Teuerung des letzten Jahres orientieren.

### **Aktuelle Grundsätze der Lohnpolitik des ÖGB**

Nach wie vor zählt die Produktivitätsorientierung zu den wichtigsten lohnpolitischen Prinzipien des ÖGB, wie die Beschlüsse der Bundeskongresse der letzten Jahre zeigen:

Zur Aufgabe der Gewerkschaften, über die Kollektivvertragsverhandlungen den Erhalt der Kaufkraft der Löhne bzw. Gehälter der Beschäftigten zu sichern, heißt es im Grundsatzprogramm, welches der 17. ÖGB-Bundeskongress 2009 beschloss, unter dem Punkt „Einkommensverteilung und Lohnpolitik“:

„Regelmäßige KV- bzw. Ist-Lohnerhöhungen sind ein unverzichtbares Instrument, um ein schleichendes Sinken des Lohn- und Einkommensniveaus und damit eine Verschlechterung des Lebensstandards der Beschäftigten zu verhindern.“

Und der 16. Bundeskongress, der im Jänner 2007 tagte, verabschiedete folgenden Beschluss zur Produktivitätsorientierung:

„Der ÖGB bekennt sich in seiner Lohnpolitik zu einer Orientierung der Lohnsteigerungen an der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung. Die Orientierung an der gesamtwirtschaftlichen und weniger der branchenspezifischen Produktivitätsentwicklung ist dabei Ausdruck der solidarischen Lohnpolitik. In Bereichen mit hohen Produktivitätssteigerungen ermöglicht die Ausrichtung an der gesamtwirtschaftlichen Produktivität eine Kostenentlastung, die in die Preise

weitergegeben werden kann und damit in Branchen mit geringer Produktivitätsentwicklung höhere Reallohnsteigerungen erlaubt.“

„Der ÖGB bekennt sich zu einer solidarischen Lohnpolitik, die das Ziel verfolgt, alle Beschäftigten am Produktivitätszuwachs und am Wachstum des Wohlstandes teilhaben zu lassen. Eine solidarische Lohn- und Einkommenspolitik hat zum Ziel, auch für schwächere Gruppen durch die Kraft starker Gewerkschaften eine positive Einkommensentwicklung zu garantieren.“

In einer Währungsunion sollten die lohnpolitischen Strategien der Gewerkschaftsbewegungen der Mitgliedsländer aufeinander abgestimmt und insgesamt konsistent und nachhaltig sein. Eine sog. „wettbewerbsorientierte“ Lohnpolitik, die versucht, die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmungen auf inländischen und ausländischen Märkten durch die Senkung der Lohnstückkosten zu stärken, stellt für die EU insgesamt keine zielführende längerfristige Strategie dar: Sie würde u. U. die Preisstabilität in der Europäischen Währungsunion untergraben, den Zuwachs der Kaufkraft der Löhne und damit der Massenkaukraft dämpfen oder diese sogar senken, die Investitionsbereitschaft der Unternehmungen verringern und daher das Wachstum bremsen. Die ersten Ansätze einer grenzüberschreitenden Koordination der Lohnpolitik in der EU von Seiten der europäischen Gewerkschaften sehen daher die Orientierung der nationalen Branchenkollektivverhandlungen an der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Produktivität und Teuerung als Leitprinzip vor.

Unter dem unmittelbaren Eindruck der Wirtschafts- und Finanzkrise formulierte der 17. ÖGB-Bundeskongress

2009: „Unter allen Umständen muss verhindert werden, dass es in der EU oder weltweit zu einem Lohnsenkungswettbewerb wie in der Depression der Zwischenkriegszeit kommt, der unausweichlich in eine allgemeine Deflation führen würde.“

### **Gesamtwirtschaftliche Vorzüge einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik**

Worin bestehen die gesamtwirtschaftlichen Vorteile einer Lohnpolitik, die sich an der Teuerung (Veränderung des Verbraucherpreisindex) und am mittelfristigen Trend der realen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität (BIP je Beschäftigten) orientiert?<sup>13</sup>

\* Sie sichert zum einen durch die Berücksichtigung der Inflation im zurückliegenden Jahr den Erhalt der Kaufkraft der unselbstständig Beschäftigten und gewährleistet zum anderen den ArbeitnehmerInnen die volle Teilhabe am Ertrag des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts.

\* Der Anteil der Arbeitseinkommen am Sozialprodukt wird somit stabilisiert.

\* Die in Einklang mit dem Produktivitätsfortschritt steigenden Realeinkommen der ArbeitnehmerInnen wirken sich positiv auf die Entwicklung des privaten Konsums aus, der mit Abstand größten Komponente der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Die marginale Verbrauchsneigung der Lohn- und Gehaltseinkommen ist höher als jene der Gewinneinkommen.

\* Die Einhaltung der Produktivitätsorientierung über einen längeren Zeitraum reduziert Unsicherheiten von Unternehmungen und KonsumentInnen. Dies wiederum begünstigt Realkapitalinvestitionen, Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum.

\* Lohnpolitik, die sich am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt orientiert, begünstigt den Strukturwandel und daher das längerfristige Wirtschaftswachstum. Unter diesen Umständen erzielen jene Unternehmungen, die bei der Durchsetzung neuer Produkte und Verfahren erfolgreich sind und ihre Produktivität überdurchschnittlich erhöhen, Pioniergewinne bzw. gewinnen Marktanteile. Dies schafft Anreize für die Konkurrenten, dem Pionier zu folgen. Der Kapitalstock wird rascher erneuert.

\* Produktivitätsorientierte Lohnpolitik berücksichtigt sowohl die Kosten- als auch die Nachfrageeffekte von Lohnänderungen. Sie gewährleistet, dass die nominellen Ansprüche das zur Verfügung stehende reale Sozialprodukt nicht übersteigen und die realen Lohnstückkosten unverändert bleiben. Somit trägt eine derartig ausgerichtete Lohnpolitik weder zur Entstehung von Inflation noch von Deflation bei, und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Unternehmen bleibt gewahrt.

### **Welche Lohnpolitik für die Eurozone?**

Auch für die Eurozone in ihrer Gesamtheit ist die Ausrichtung der Lohnpolitik ganz wesentlich:<sup>14</sup>

Bei der Analyse der Auswirkungen von Lohnänderungen ist zu berücksichtigen, dass diese sowohl Kosten- als auch Nachfrageeffekte haben. Lohnmoderation (d. h. ein Zurückbleiben der Nominallohnentwicklung hinter dem Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität) hat *cet. par.* erstens eine Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit und damit einen Anstieg der Nettoexporte zur

Folge, und zweitens hat sie aufgrund gesteigener Profitabilität einen positiven Effekt auf die Investitionen. Hingegen wirkt Lohnmoderation drittens dämpfend auf den privaten Verbrauch, weil die marginale Konsumneigung von Arbeitseinkommen höher ist als jene von Gewinneinkommen. Die Gesamtwirkung der Lohnmoderation auf die volkswirtschaftliche Nachfrage resultiert aus den genannten drei Komponenten privater Nachfrage.

Post-Kaleckianische Modelle ermöglichen die Unterscheidung zwischen lohngetriebenen und profitgetriebenen Nachfragerregimen, je nach dem relativen Ausmaß des Konsumdifferenzials, der Elastizität der Investitionen gegenüber den Profiten und der Elastizität der Nettoexporte gegenüber den Lohnstückkosten. Die Frage nach den Netto-Auswirkungen von Lohnmoderation wird so zu einer empirischen.

Mehrere derart konzipierte Studien kamen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass die gesamtwirtschaftliche Nachfrage im Euroraum lohngetrieben ist. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Eurozone insgesamt ein viel weniger offener Wirtschaftsraum ist als die einzelnen Mitgliedsländer derselben. In den letzten Jahren belief sich der Anteil der mit der Außenwelt abgewickelten Exporte bzw. Importe auf rd. 12% bzw. 13%. Lohnmoderation in der Eurozone bremst daher die Entwicklung der Gesamtnachfrage, weil die expansiven Effekte auf die Nettoexporte und die Investitionen überkompensiert werden durch die dämpfenden Effekte auf den Konsum, die bei Weitem größte Nachfragekomponente.

Die Implementierung einer auf Umverteilung zulasten der Löhne ausgerichteten Wirtschaftspolitik in einem

Wirtschaftsraum wie der Eurozone, deren Nachfrageentwicklung lohngetrieben ist, hatte erwartungsgemäß eine Dämpfung des Wirtschaftswachstums zur Folge.

Eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik, also eine Koordinierungsregel, welche kollektivvertragliche Lohnsteigerungen und Anhebungen der gesetzlichen Mindestlöhne vorsieht, die sich am mittelfristigen Trend der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität und am Preisstabilitätsziel der EZB orientieren, wäre in der gegenwärtigen Situation sehr geringen Preisauftriebs oder bereits leicht fallenden Preisniveaus in den meisten Euroländern ein wichtiger Stabilisierungsfaktor. Eine derartig ausgerichtete Lohnpolitik würde dazu beitragen, dass die Preise wieder steigen, und wäre ein geeignetes Instrument, die Preisänderungserwartungen zu beeinflussen und wieder in den positiven Bereich bzw. in Richtung auf das Stabilitätsziel der EZB anzuheben. Diese Lohnpolitik könnte die essenzielle Funktion des Stabilitätsankers übernehmen.

Produktivitätsorientierte Lohnpolitik hätte auch zur Folge, dass der seit den 1980er-Jahren andauernden Umverteilung zulasten der Lohn- und GehaltseinkommensempfängerInnen Einhalt geboten wird, die eine wesentliche Ursache der Wachstumsschwäche im Euroraum war.

Die Umsetzung einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik wäre nicht nur für die Bekämpfung der Deflationsgefahr wesentlich, sondern stellte auch einen großen Schritt in Richtung auf eine Wirtschaftspolitik dar, die zur Kenntnis nimmt, dass die Nachfrageentwicklung im Euroraum lohngetrieben ist.



**Anmerkungen**

- <sup>1</sup> Vgl. Traxler, Franz, Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Entwicklungslogik und Organisationsdynamik gewerkschaftlichen Handelns am Beispiel Österreichs (Wien 1982) 195ff.
- <sup>2</sup> Siehe OECD, Historical Statistics 1960-1997 (Paris 1999).
- <sup>3</sup> Siehe die Verhandlungen des 1. Bundeskongresses (1948), Stenographisches Protokoll, in: Tätigkeitsbericht des ÖGB 1945-1947, Bd. I, 29ff.
- <sup>4</sup> Tätigkeitsbericht des ÖGB 1954, 45.
- <sup>5</sup> Stenographisches Protokoll des III. Kongresses des Österreichischen Gewerkschaftsbundes vom 18. bis 22. Oktober 1955 im Wiener Konzerthaus (Wien 1955) 195.
- <sup>6</sup> Ebendort 203.
- <sup>7</sup> Stenographisches Protokoll des V. Bundeskongresses des Österreichischen Gewerkschaftsbundes vom 23. bis 27. September 1963 im Wiener Konzerthaus (Wien 1964) 421-441.
- <sup>8</sup> Kunz, Johannes (Hrsg.), Anton Benya. Ansichten des Nationalrats- und ÖGB-Präsidenten (Wien 1992) 23-29.
- <sup>9</sup> Ebendort 28.
- <sup>10</sup> Ebd. 25.
- <sup>11</sup> Tätigkeitsbericht des ÖGB 1968, Bd. I, 24.
- <sup>12</sup> Siehe OECD, Historical Statistics 1960-1997 (Paris 1999).
- <sup>13</sup> Vgl. Mesch, Michael, Lohnpolitik und Einkommensverteilung (Wien 2013) 28ff.
- <sup>14</sup> Siehe dazu Mesch, Michael, Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU: Eine Einführung, in: Marterbauer, Markus; Mesch, Michael; Zuckerstätter, Josef (Hrsg.), Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004-2014. Von der Tarifautonomie zum EU-Interventionismus? (= Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien, Reihe Bd. 18, Wien 2015) 41ff.