

Lesch, Hagen

Article

Koordinierung von Geld- und Lohnpolitik: Was wir aus den Erfahrungen der 1970er Jahre lernen können

IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Lesch, Hagen (2024) : Koordinierung von Geld- und Lohnpolitik: Was wir aus den Erfahrungen der 1970er Jahre lernen können, IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, ISSN 1864-810X, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, Vol. 51, Iss. 1, pp. 59-66,
<https://doi.org/10.2373/1864-810X.24-01-08>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/295159>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

IW-Trends

**Koordinierung von Geld- und Lohnpolitik:
Was wir aus den Erfahrungen der 1970er Jahre
lernen können**

Hagen Lesch

IW-Trends 1/2024

Vierteljahresschrift zur
empirischen Wirtschaftsforschung
Jahrgang 51



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Postfach 10 19 42
50459 Köln
www.iwkoeln.de

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter
[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn
[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Facebook
[@IWKoeln](https://www.facebook.com/IWKoeln)

Instagram
[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/IW_Koeln)

Verantwortliche Redakteure

Prof. Dr. Michael Grömling

Senior Economist
groemling@iwkoeln.de
0221 4981-776

Holger Schäfer

Senior Economist
schaefer.holger@iwkoeln.de
030 27877-124

**Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de**

Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über lizenzen@iwkoeln.de.

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

ISSN 1864-810X (Onlineversion)

© 2023
Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH
Postfach 10 18 63, 50458 Köln
Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln
Telefon: 0221 4981-450
iwmedien@iwkoeln.de
iwmedien.de

Koordinierung von Geld- und Lohnpolitik: Was wir aus den Erfahrungen der 1970er Jahre lernen können

Hagen Lesch, Februar 2024

Stichwörter: Tarifpolitik, Lohnpolitik, Arbeitsbeziehungen

JEL-Klassifikation: J30, J50

DOI: 10.2373/1864-810X.24-01-08

Von der Konzierten Aktion zum ersten Ölpreisschock

Im Zuge der ersten großen Nachkriegsrezession institutionalisierte die Bundesregierung 1967 eine Konzierte Aktion, die zur Rezessionsbekämpfung eine Einbindung von Lohn- und Geldpolitik in eine antizyklische Krisenpolitik (Globalsteuerung) anstrebte (Hochstätter, 2006, 178 ff.; Lesch et al., 2021, 258 ff.; Lesch, 2023, 420). Die Gewerkschaften ließen sich zunächst auf die Forderung der Politik ein, Lohnzurückhaltung zu üben. Da die Krise aber schneller als erwartet überwunden werden konnte, stagnierten die Reallöhne, während die Unternehmensgewinne explodierten (Lesch et al., 2021, 273). Zusätzlich gerieten die Gewerkschaften dadurch in Zugzwang, dass es im September 1969 zu „wilden Streiks“ kam (Hochstätter, 2006, 187 ff.). Dabei setzten die Beschäftigten auf Betriebsebene Lohnerhöhungen außerhalb der Tarifrunden durch. Es kam zu einer deutlichen Lohndrift: die tatsächliche Lohnentwicklung eilte der Tariflohnentwicklung davon. Diese Tendenz hielt auch in den frühen 1970er Jahren noch an. Um die Kontrolle über die Lohnentwicklung zurückzugewinnen, sahen sich die Gewerkschaften gezwungen, eine lohnpolitische Offensive zu starten. Anfang 1974 fiel dem Öffentlichen Dienst eine Vorreiterrolle in den Tarifverhandlungen zu.

Dieser Beitrag ist Teil einer Serie zum 50-jährigen Bestehen der Zeitschrift IW-Trends. Die Beiträge reflektieren die heutige wirtschaftliche Lage im Kontext der Energiekrise im Vergleich mit der Situation Mitte der 1970er Jahre kurz nach der ersten Ölpreiskrise.

Die verhandelnde Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, Transport und Verkehr (ÖTV) hatte sich vorgenommen, den Einkommensrückstand gegenüber der Privatwirtschaft aufzuholen (Scharpf, 1986, 166; Führer, 2017, 339 ff.).

In diese Offensive platze dann der erste Ölpreisschock hinein. Auslöser war ein Konflikt im Nahen Osten. Am 6. Oktober 1973, dem jüdischen Versöhnungstag Jom Kippur, griffen ägyptische und syrische Truppen Israel an. Gleichzeitig beschlossen sieben der in der OPEC organisierten erdölexportierenden arabischen Staaten ein Ölembargo. Damit sollte die Unterstützung Israels durch die westlichen Industrieländer geschwächt werden (Rafael, 1984, 373 ff.; Volk, 2023). Mit den höheren Ölpreisen setzten die OPEC-Länder höhere Einkommensansprüche durch, die durch einen Einkommensverzicht in den ölimportierenden Ländern hätten absorbiert werden müssen. Ein durch exogene Schocks induzierter Einkommensverlust trifft Unternehmen und Haushalte gleichermaßen, sodass auch die Arbeitnehmer vorübergehende Reallohnverluste akzeptieren müssen. Dies setzt indes eine Mitwirkung der Gewerkschaften voraus. Entsprechend erwartete die Bundesregierung nach dem ersten Ölpreisschock, dass gerade im öffentlichen Sektor ein Zeichen der „lohnpolitischen Mäßigung“ gesetzt würde (Scharpf, 1986, 166). Die ÖTV, die 15 Prozent Lohnerhöhungen forderte, mindestens aber 185 Deutsche Mark, wertete dies als Angriff auf die Tarifautonomie und widersetzte sich. Nachdem es im Februar 1974 zu einem dreitägigen Streik kam, stimmten Arbeitgeber und Bundesregierung schließlich Lohnerhöhungen von 11 Prozent und einem Mindestbetrag von 170 Deutsche Mark zu (Führer, 2017, 339).

Dieser Abschluss wurde „zur Richtschnur für die Tarifrunde 1974“ (Scharpf, 1986, 167). Auch in den nachfolgenden Tarifverhandlungen wurden Lohnforderungen gestellt, die die Arbeitnehmer „von jeder Anpassung freihalten sollten“ (SVR, 1974, 122). Die Arbeitgeber setzten dem wenig Widerstand entgegen, weil sie darauf vertrauten, die Kosten auf ihre Preise überwälzen zu können. Beide Tarifvertragsparteien lebten „in der Illusion, daß die Bundesbank einer weiteren Beschleunigung der Inflation nach der Ölpreiserhöhung tatenlos zusehen müsse“ (Scharrer, 1998, 321). Damit geriet die Lohnpolitik in einen direkten Konflikt mit der Deutschen Bundesbank. Diese hatte als Trägerin der Geldpolitik nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems und dem Übergang zum Floating im Jahr 1973 gerade erst „die Kontrolle über die

Geldversorgung und damit ihre geldpolitische Autonomie“ gewonnen (Scharer, 1998, 320; Hüther, 2018, 287 ff.). Im Zuge dieser Autonomie entschloss sie sich zu einer „monetaristischen Wende“, um die seit 1971 deutlich angestiegene Inflation zu bekämpfen. Warnungen der Bundesbank, einen Kollisionskurs zu vermeiden, wurden von den Tarifparteien in den Wind geschlagen. Die Tarifverdienste stiegen 1974 im Jahresdurchschnitt um 13 Prozent, nachdem sie schon zwischen 1971 und 1973 jeweils mit zweistelligen Raten gestiegen waren. Zwischen 1971 und 1974 stiegen sie etwa doppelt so stark wie die Verbraucherpreise.

Lohn- und Geldpolitik auf Kollisionskurs

Der Konflikt zwischen Lohn- und Geldpolitik konnte erst durch eine „Schocktherapie der Bundesbank gebrochen werden“ (Scharer, 1998, 321). Als Antwort auf die um sich greifende Inflation 1973/74 und um solchen Krisen künftig vorzubeugen, beschloss die Bundesbank, öffentlich ein quantitatives Geldmengenziel bekannt zu geben (Neumann, 1998, 326; Scharer, 1998, 321;). Das erstmals Ende 1974 angekündigte Geldmengenziel sollte den Tarifparteien signalisieren, dass sie die Verantwortung für wirtschaftliche Fehlentwicklungen tragen würden, sobald sie den gesetzten monetären Rahmen durchbrechen. Die Tarifpolitik hatte fortan zu beachten, dass das „Beschäftigungsproblem mit Hilfe einer expansiven Geldpolitik nicht zu lösen ist“ (SVR, 1974, 120). Allerdings waren die Warnungen der Bundesbank aus Sicht der Gewerkschaft nicht glaubwürdig. Da die Finanzpolitik seit dem Herbst 1973 eher expansiv ausgerichtet war und die Beschäftigung dank einer zunächst guten Exportkonjunktur stabil blieb, rechneten die Gewerkschaften nicht mit einem scharfen Konjunkturabschwung. Als aber die Exportkonjunktur im Herbst 1974 einbrach, entfalteten die markanten Zinserhöhungen der Bundesbank ihre Wirkung (Scharpf, 1986, 174). Auf einen Gewinneinbruch bei den Unternehmen folgte ein tiefer Beschäftigungseinbruch. Letztlich behielt die Bundesbank in diesem Konflikt die Oberhand. Sie bekämpfte erfolgreich die Inflation und verschaffte sich dabei die nötige Glaubwürdigkeit, während die Tarifpartner im Zuge einer Stabilisierungsrezession diszipliniert wurden (Scharer, 1998, 322).

Dabei war es der Bundesbank gelungen, das „Policy-Assignment“ zu beeinflussen. Im Kontext der Konzertierte Aktion hatte sie sich darauf eingelassen, alle Ziele des Magischen Vierecks durch ein koordiniertes Vorgehen von Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik

gleichberechtigt zu erreichen. Mit der Vorgabe eines Geldmengenziels wurde das Ziel der Preisstabilität in den Vordergrund gerückt und den übrigen Akteuren signalisiert, welcher Geldrahmen ihnen zur Verfügung steht. Mit diesem Schritt war die Frage der Koordination aus Sicht der Bundesbank gelöst. Koordination bedeutete fortan, dass sich Staat und Tarifparteien anpassen. Mit ihrer Selbstbindung an ein Geldmengenziel (monetaristische Wende) erarbeitete sich die Zentralbank den Ruf als Verteidiger der Stabilität, wofür sie eine breite öffentliche Zustimmung erhielt.

Aktuelle Inflationsursachen und Lohnpolitik

Die seit Mitte 2021 in Deutschland und in der Eurozone zu beobachtende Inflationsphase wurde durch exogene Einflüsse getrieben, wie durch die Corona-Pandemie bedingte Störungen in den globalen Lieferketten (Demary/Hüther, 2022, 34). Zunächst wurde erwartet, dass sich die Inflation mit der Wiederherstellung der Lieferketten automatisch zurückbildet. Diese Erwartung erfüllte sich nicht. Erstens stiegen die Ölpreise schon im Herbst 2021 deutlich an, weil die Ölförderung während der Pandemie gedrosselt und im Zuge der Rückkehr zur Normalität nicht angepasst wurde (Demary/Hüther, 2022, 36). Zweitens führte das Ende der russischen Gaslieferungen in Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine im Jahr 2022 zu einer regelrechten Energiepreisexplosion. Dadurch stiegen auch die Verbraucherpreise rasant an – basierend auf dem Warenkorb des Jahres 2015 zwischen September und November 2022 sogar mit zweistelligen Raten. Seit Anfang 2023 geht die Bedeutung exogener Preisschocks zurück, während endogene Preistreiber an Einfluss gewinnen. Dabei wirkten sowohl die Lohnentwicklung als auch die Preispolitik der Unternehmen in einigen Sektoren wie der Bauwirtschaft, der Gastronomie, dem Handel oder in der Landwirtschaft preistreibend (Obst/Stockhausen, 2023, 40 ff.).

Ein Blick auf die funktionale Einkommensverteilung zeigt, dass die Anpassungskosten bislang zwischen Unternehmen und Beschäftigten geteilt wurden. Die unbereinigte Bruttolohnquote lag im Jahr 2022 mit knapp 71 Prozent in etwa auf dem Niveau von 2019 sowie der frühen 1990er und 2000er Jahre (Obst/Stockhausen, 2023, 50 f.). Versuche der Gewerkschaften, dies durch eine expansivere Lohnpolitik zu ändern, würden – wie in den 1970er Jahren – zu Spannungen zwischen Geld- und Lohnpolitik führen. Im Hinblick auf die nationale Lohnpolitik haben die Gewerkschaften die

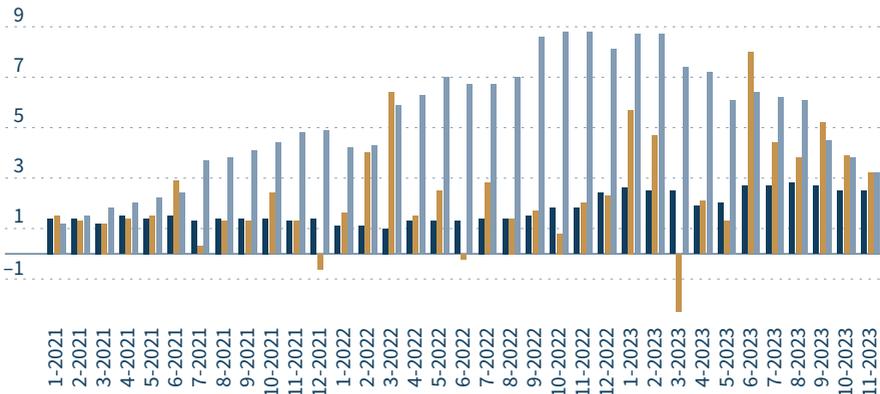
ökonomisch gebotenen Reallohnverluste zunächst akzeptiert, sind inzwischen aber lohnpolitisch in die Offensive gegangen (Deutsche Bundesbank, 2023, 56). Stellt man die monatlichen Veränderungen zum Vorjahr von Tarifverdiensten und Verbraucherpreisen gegenüber, zeigt sich bei den Tarifverdiensten ohne Sonderzahlungen vor allem ab Mitte 2023 eine deutliche Aufwärtstendenz (Abbildung). Die Tarifverdienste mit Sonderzahlungen schwankten hingegen. Das lag 2021 und 2022 vor allem an den Corona-Prämien und ab Ende 2022 an den Inflationsausgleichsprämien, für die im Rahmen einer im Juni 2022 angekündigten „Konzertierten Aktion gegen den Preisdruck“ von der Bundesregierung Steuer- und Sozialabgabenfreiheit angeboten wurde (Lesch, 2023), was die Tarifparteien auch nutzten (Lesch/Eckle, 2023). Mit den nur temporär wirkenden Inflationsausgleichsprämien wollte die Bundesregierung einen dauerhaften Lohnkostendruck vermeiden. Nicht zuletzt durch die Nutzung dieser Prämie war eine Lohn-Preis-Spirale, bei der über mehrere Quartale hinweg Preise und Löhne parallel ansteigen (Alvarez et al., 2022), bisher in Deutschland nicht zu beobachten.

Tariflöhne je Stunde

Abbildung

Veränderung gegenüber Vorjahresmonat in Prozent

■ Tariflöhne ohne SZ ■ Tariflöhne mit SZ ■ Verbraucherpreise



Tariflöhne je Stunde; SZ = Sonderzahlungen; Inflationsrate: Verbraucherpreisindex.

Quelle: Destatis; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/fC7XqMERTPx9eC>

Ausblick

Die Intensität der seit Mitte 2021 in Deutschland beobachtbaren Inflationswelle ist mit der aus den 1970er Jahren durchaus vergleichbar. Damals wie heute lagen die Jahresinflationsraten bei etwa 7 Prozent. Allerdings unterscheidet sich die zeitliche Abfolge der Inflationstreiber. In den frühen 1970er Jahren wurde die Inflation bereits durch eine expansive Lohnpolitik getrieben, bevor die Ölpreiskrisen von 1973/74 und 1979/80 als Preistreiber hinzukamen (Obst/Stockhausen, 2023, 31). In der aktuellen Phase waren es zunächst die Lieferkettenprobleme und vor allem Energiepreise, während die Lohnpolitik erst später als Treiber hinzukam. Da die Energiepreise im weiteren Verlauf stärker nachgaben als der Lohndruck zunahm, ging die Inflationsrate im zweiten Halbjahr 2023 sowohl in Deutschland als auch in der Eurozone spürbar zurück.

Damit scheint eine Lohn-Preis-Spirale auch im weiteren Verlauf eher unwahrscheinlich zu sein. Allerdings könnte ein wachsender Lohndruck zu Zielkonflikten zwischen Lohn- und Geldpolitik führen. In diesem Szenario könnte eine restriktive Geldpolitik – wie in den 1970er Jahren – eine Stabilisierungsrezession verursachen, was eine ohnehin befürchtete Stagflationsphase (Demary/Hüther, 2022, 39) wahrscheinlicher werden ließe. Ob es dazu kommt, hängt nicht nur von der Lohnentwicklung in Deutschland, sondern auch von der in der Eurozone ab. Eine Orientierung der Tariflohnsteigerungen an der Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank würde den Desinflationsprozess stützen (Hüther, 2022), während eine expansive Lohnpolitik den Restriktionskurs der Geldpolitik verlängern dürfte. Allgemein wird der demografische Wandel das Arbeitskräftepotenzial weiter verknappen und die Arbeitnehmer in die Lage versetzen, hohe Lohnforderungen durchzusetzen (Obst/Stockhausen, 2023, 62 f.). Sollte sich die Effektivlohndynamik von der Tariflohndynamik (wie in den 1970er Jahren) abkoppeln, geraten die Gewerkschaften in Zugzwang. Vorübergehend könnte indes ein anhaltendes Stagflationsszenario die Arbeitsmärkte belasten. Dies sollte die Lohnansprüche der Arbeitnehmer dämpfen.

Literatur

Alvarez, Jorge et al., 2022, Wage-Price Spirals: What is the Historical Evidence?, IMF Working Paper, Nr. 22/221, Washington D.C.

Demary, Markus / Hüther, Michael, 2022, How Large is the Risk of Stagflation in the Eurozone?, in: Intereconomics, Vol. 57, Nr. 1, S. 34–39

Deutsche Bundesbank, 2023, Monatsbericht Februar, Frankfurt a. M.

Führer, Karl Christian, 2017, Gewerkschaftsmacht und ihre Grenzen. Die ÖTV und ihr Vorsitzender Heinz Kluncker 1964–1982, Bielefeld

Hochstätter, Matthias, 2006, Karl Schiller – eine wirtschaftspolitische Biografie, Dissertation Universität Hannover, <https://d-nb.info/979808960/34> [6.12.2023]

Hüther, Michael, 2018, Überlegungen zur makroökonomischen Koordination im Lichte der deutschen Erfahrungen: Geldpolitik und Lohnpolitik im Konflikt?, in: List Forum, 44. Jg., Nr. 3, S. 283–310

Hüther, Michael, 2022, Für einen klimapolitischen Konsens, Gastkommentar, Handelsblatt vom 26.1.2022, S. 48

Lesch, Hagen, 2023, Konzertierte Aktion gegen den Preisdruck: Lehren aus den Erfahrungen tripartistischer Steuerung in Deutschland, in: Sozialer Fortschritt, 72. Jg., Nr. 5, S. 415–437

Lesch, Hagen / Eckle, Lennart, 2023, Inflation facht Tarifkonflikte an. Tarifpolitischer Bericht 1. Halbjahr 2023, IW-Report, Nr. 38, <https://www.iwkoeln.de/studien/hagen-lesch-inflation-facht-tarifkonflikte-an.html> [6.12.2023]

Lesch, Hagen / Schneider, Helena / Vogel, Sandra, 2021, Die Legitimität von Tarifautonomie, in: Gesamtmetall (Hrsg.), Tarifautonomie und Tarifgeltung. Zur Legitimation und Legitimität von Tarifautonomie im Wandel der Zeit, Berlin, S. 179–392

Neumann, Manfred J. M., 1998, 50 Jahre D-Mark. Das Vermächtnis der D-Mark für den Euro, in: Wirtschaftsdienst, 78. Jg., Nr. 6, S. 322–326

Obst, Thomas / Stockhausen, Maximilian, 2023, Makroökonomische Analysen von Lohn-Preis-Spiralen. Risiken von Zweitrundeneffekten in der gegenwärtigen Hochinflationsphase, IW-Analyse, Nr. 155, Köln

Rafael, Gideon, 1984, Der umkämpfte Frieden. Die Außenpolitik Israels von Ben Gurion bis Begin, Frankfurt a.M. et al.

Scharpf, Fritz W., 1986, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt a. M.

Scharrer, Hans-Eckart, 1998, 50 Jahre D-Mark. Vom Besatzungskind zum europäischen Stabilitätsanker, in: Wirtschaftsdienst, 78. Jg., Nr. 6, S. 319–322

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1974, Vollbeschäftigung für Morgen, Jahresgutachten 1974/75, Stuttgart

Volk, Rainer, 2023, Die Ölkrise 1973 – Als Energie knapp und politisch wurde, [https://www.swr.de/swr2/wissen/die-oelkrise-1973-als-energie-knapp-und-politisch-wurde-sw2-wissen-2023-11-24-102.html#:~:text=Was%20war%20der%20Aus-l%C3%B6ser%20der,F%C3%B6rderstaaten%2C%20weniger%20Roh%C3%B6l%20zu%20liefern.\[29.11.2023\]](https://www.swr.de/swr2/wissen/die-oelkrise-1973-als-energie-knapp-und-politisch-wurde-sw2-wissen-2023-11-24-102.html#:~:text=Was%20war%20der%20Aus-l%C3%B6ser%20der,F%C3%B6rderstaaten%2C%20weniger%20Roh%C3%B6l%20zu%20liefern.[29.11.2023])