

Fels, Gerhard

Working Paper — Digitized Version

Lohnpolitische Perspektiven nach der Aufwertung

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 2

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Fels, Gerhard (1969) : Lohnpolitische Perspektiven nach der Aufwertung, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 2, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47980>

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.

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen

2

Lohnpolitische Perspektiven nach der Aufwertung

von Gerhard Fels

AUS DEM INHALT

- Lautet etwa die Gleichung, nach der sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der Jahre 1970/71 prognostizieren läßt: Lohnwelle plus Kreditrestriktion plus Aufwertung gleich Preiswelle plus Rezession?
- Die Chance für eine „Stabilisierung ohne Stagnation“ besteht in einer Verhaltenskoordination zwischen der staatlichen Konjunkturpolitik und der Lohnpolitik der Tarifpartner. Das gilt nach der nun vollzogenen Aufwertung mehr denn je.
- Nach den spontanen Streiks im September ist die Atmosphäre für eine stabilisierungskonforme Lohnpolitik alles andere als günstig. Die Gewerkschaften dürften nur für ein Programm zu gewinnen sein, das sie in ihrer Rolle als Sachwalter der Arbeitnehmer bestätigt. Das bedeutet zumindest, daß das Programm mit den Gerechtigkeitsvorstellungen der breiten Schichten nicht im Widerspruch stehen darf.
- Der sogenannte lohnpolitische Nachholanspruch läßt sich am ehesten durch den Prozentsatz erfassen, um den die Reallohnsteigerung im Konjunkturaufschwung hinter dem Produktivitätszuwachs zurückgeblieben ist.
- Es besteht Grund zu der Vermutung, daß der so gemessene Nachholanspruch nach Abschluß der gegenwärtigen Lohnrunde, also etwa Anfang 1970, befriedigt sein dürfte.
- Bei den Tarifabschlüssen im Jahre 1970 wäre außer dem künftigen Produktivitätsfortschritt auch jener Preisanstieg zu antizipieren, der nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge als unvermeidbar gelten muß.
- Ist der lohnpolitische Rahmen eines Stabilisierungsprogramms mit den Sozialpartnern abgestimmt, so müssen Bundesregierung und Bundesbank so verbindlich wie möglich wissen lassen, daß sie einerseits den Preisanstieg auf das unvermeidbare Maß begrenzen und andererseits die Konjunktur vor einem Absinken bewahren werden.

Bag 3766 Weltwirtschaft
Kiel 28.10.70.

INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT KIEL · NOVEMBER 1969

Die Kieler Diskussionsbeiträge wenden sich an die wirtschaftspolitisch interessierten Freunde des Instituts für Weltwirtschaft. In den Beiträgen, die in unregelmäßiger Folge erscheinen sollen, erörtern Mitarbeiter des Instituts Fragen von allgemein wirtschaftspolitischem Interesse.

Lohnpolitische Perspektiven nach der Aufwertung*

1. Der September 1969 brachte drei Ereignisse, die allem Anschein nach die obere Wende des gegenwärtigen Konjunkturzyklus einleiten werden:
 - a) Eine Welle spontaner Streiks kündigte an, daß die Arbeitnehmer vehement einen Nachholanspruch geltend machen, der angesichts des gegenwärtigen Booms und der Gewinnentwicklung in den vergangenen zwei Jahren mit guten Gründen nicht bestritten werden kann.
 - b) Die Bundesbank sah sich veranlaßt, ihre Restriktionspolitik erneut zu verschärfen; dabei hat sie den Diskontsatz auf 6 vH erhöht, ein Niveau, das seit dem Koreaboom ohne Beispiel ist.
 - c) Spät, aber schließlich doch noch nahm die Bundesregierung ihre Verpflichtungen für die Stabilität des Preisniveaus und die internationale Währungsordnung ernst: Unter dem Zwang der Spekulation entband sie am 29. September die Bundesbank von der Verpflichtung, den alten Wechselkurs der D-Mark zu verteidigen.

Bis 24. Oktober fiel der Dollar-Kurs auf 3,70 DM. Ab 27. Oktober setzte die Bundesregierung die Parität zum Dollar auf 3,66 DM fest. Das bedeutet gegenüber der alten Parität eine Aufwertung der D-Mark um 9,3 vH und eine Abwertung des Dollars gegenüber der D-Mark um 8,5 vH.
2. Die Situation vom Herbst 1969 ähnelt in vielen, wenn auch nicht in allen Punkten der vom Frühjahr 1961. Anders war 1961 vor allem, daß die Kreditpolitik ihren restriktiven Kurs bereits vor der Aufwertung hatte aufgeben müssen und daß die Lohnwelle weniger dramatisch anhub. Aber vergleichbar sind beide Situationen insofern, als damals ebenso wie heute die Aufwertung zu einem Zeitpunkt kam, zu dem die Lohn- und Preiswelle schon eingesetzt hatte. Wie die Erfahrungen von 1961 lehren, wurde die Aufwertung in den Lohnabschlüssen der Folgezeit ignoriert, mit der Konsequenz, daß das Preisniveau 1962 und 1963 - trotz der Aufwertung - viel stärker stieg als in den Jahren davor und daß Investitionsneigung und Kapazitätsauslastung - trotz der ziemlich neutralen Kreditpolitik - spürbar zurückgingen, bis die rezessiven Tendenzen Ende 1963 schließlich von einem neuen Exportboom aufgefangen wurden. Die Entwicklung von 1961/62 stellt nicht die preispolitische Wirksamkeit einer Aufwertung in Frage, weil ohne Aufwertung der Preisanstieg sicherlich noch heftiger ausgefallen wäre. Sie gibt dagegen zu der Vermutung Anlaß, daß die Preiswelle und der Konjunkturabschwung milder verlaufen wären, wenn die Tarifpartner die Aufwertung durch eine stabilisierungskonforme Lohnpolitik "abgesichert" hätten.
3. Lautet also die Gleichung, nach der sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der Jahre 1970/71 prognostizieren läßt: Lohnwelle plus Kreditrestriktion plus Aufwertung gleich Preiswelle plus Rezession? In der Tat scheint festzustehen,

* Über die in diesem Aufsatz behandelten Probleme habe ich in den letzten Wochen mit Herrn Professor Herbert Giersch, Herrn Dr. Rudolf Walder sowie meinen Kollegen Juergen B. Donges, Martin Hoffmeyer, Wolfgang Kasper, Hubertus Müller-Groeling, Horst Schulmann, Torsten Tewes und Uwe Westphal diskutieren können. Dafür sage ich allen Dank.

- daß das Kostenniveau erheblich steigen wird, weil der Anstieg der Löhne, Zinsen und Sozialaufwendungen viel stärker zu Buche schlagen wird als die aufwertungsbedingte Verbilligung der importierten Kostengüter;
 - daß die rasch steigenden Konsumenteneinkommen eine bequeme Überwälzung des Kostenanstiegs auf die Verbraucherpreise erlauben werden und
 - daß die Gefahr eines Konjunkturabschwungs und damit einer erneuten Rezession droht, weil die Investitionsneigung durch den Kostenanstieg und die Aufwertung vermutlich mehr gedämpft, als durch die steigende Kaufkraft der Lohnempfänger und die geplanten Steuererleichterungen angeregt wird.
4. Wenn dies unter den gegenwärtigen Bedingungen die wahrscheinlichste Entwicklung ist, welche Chancen hat die Wirtschaftspolitik, das Preisniveau noch einigermaßen stabil zu halten, ohne eine erneute Rezession zu riskieren? Die Chancen für eine solche "Stabilisierung ohne Stagnation" sind sicherlich gering, wenn man sich auf die konventionellen Mittel der Konjunktursteuerung allein verläßt. Denn durch Nachfragegedämpfung läßt sich zwar der Lohn- und Preisauftrieb nach einiger Zeit in den Griff bekommen, aber nur um den Preis eines verminderten Beschäftigungsgrades. Und bei einer einseitigen Vollbeschäftigungspolitik wird sich der Preisanstieg trotz der Aufwertung beschleunigen, weil die Aufwertung zu spät kam, um die Lohnwelle noch zu bremsen.

Als Ausweg aus diesem Dilemma bietet sich eine Verhaltenskoordination zwischen der staatlichen Konjunkturpolitik und der Lohnpolitik der Tarifpartner an - etwa derart, daß die Tarifpartner sich verpflichten, eine bestimmte, mit den Instanzen der staatlichen Wirtschaftspolitik abgestimmte Lohnerhöhungsgrenze nicht zu überschreiten, und diese Instanzen - gleichsam im Gegenzug - versprechen, die Gesamtnachfrage in der Nähe des Hochbeschäftigungsniveaus zu halten, nachdem die Übernachfrage beseitigt ist.

5. Nach den spontanen Streiks im September ist die Atmosphäre für eine stabilisierungskonforme Lohnpolitik jedoch alles andere als günstig. Zu den Störungen des Arbeitsfriedens und der Erschütterung der Tarifordnung wäre es vermutlich nicht gekommen, wenn die Gewerkschaften von vornherein ihre Marktchancen ausgenutzt hätten oder die Bundesregierung bereits im Mai 1969 oder gar schon im November 1968 aufgewertet hätte. Nachdem im Herbst die Aufwertung doch Wirklichkeit geworden ist, muß man sich aber fragen, ob es denn nun noch billig ist, von den Arbeitnehmern und Gewerkschaften gesamtwirtschaftliche Einsicht zu verlangen. Denn kann man die Löhne an die Kandare nehmen, nachdem die Unternehmergewinne in einem ungezügelter Boom sprunghaft angestiegen sind? Wann soll die oftversprochene "soziale Symmetrie" denn wiederhergestellt werden, wenn nicht in dieser Konjunkturlage?
6. Diese Fragen kennzeichnen den kritischen Punkt eines Stabilisierungsprogramms für die nächsten ein bis zwei Jahre. Die Gewerkschaften dürften nur für ein Programm zu gewinnen sein, das sie in ihrer Rolle als Sachwalter der Arbeitnehmer bestätigt. Und das bedeutet zumindest, daß das Programm mit den Gerechtigkeitsvorstellungen der breiten Schichten nicht im Widerspruch stehen darf, also Spielraum für eine Korrektur der konjunkturrell verzerrten Verteilungsproportionen läßt, die zwischen Unternehmern und einem großen Teil der Arbeitnehmer wie zwischen den Schrittmachern und den Nachzüglern bei der Lohnanpassung gegenwärtig noch bestehen. Der Korrekturprozeß sollte aber die stabilitätspolitischen Ziele so wenig wie möglich gefährden. Es gilt daher jene Lohnerhöhungsgrenze zu skiz-

zieren, die eine korrigierende Lohnpolitik einhalten muß, wenn sie

- nicht mit Preissteigerungen verbunden sein soll, die wesentlich stärker sind, als heute schon unvermeidbar ist, und
- gerade noch im Einklang mit dem Ziel eines stetigen Wachstums stehen soll, das unter den gegebenen Umständen gleichbedeutend ist mit der Sicherheit der Arbeitsplätze.

Selbstverständlich hat diese Grenze nur einen Sinn, wenn die staatliche Konjunkturpolitik sie anerkennt, das heißt, extrem gesprochen, auf den Versuch verzichtet, durch massive Konjunkturdämpfung absolute Geldwertstabilität zu erreichen.

7. Die Lohnerhöhungsrate, die diese Grenze markiert, setzt sich aus drei Komponenten zusammen:
- a) dem Spielraum aufgrund des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschrittes, einer möglichen Verbesserung der Terms of Trade und anderer relevanter Faktoren (vgl. Ziffer 12), der auf jeden Fall durch Lohnerhöhungen ausgeschöpft werden kann;
 - b) dem Preisanstieg, der programmiert sein dürfte, nachdem die gegenwärtige Situation einmal eingetreten ist, und der bei den Lohnabschlüssen einkalkuliert werden muß, wenn sich die Einkommensverteilung nicht weiter zuungunsten der Arbeitnehmer entwickeln soll;
 - c) dem sogenannten Nachholanspruch, der sich am ehesten durch den Prozentsatz erfassen läßt, um den die Reallohnsteigerung im Konjunkturaufschwung hinter dem Produktivitätszuwachs zurückgeblieben ist.

Da der letzte Punkt sicher der strittigste ist, soll er zuerst behandelt werden.

8. Der in jüngster Zeit vieldiskutierte Nachholanspruch ist ein Ausdruck des Lohn-Lags, eines altbekannten Konjunkturphänomens.
- a) Dieser Lag beruht darauf, daß die Lohnentwicklung im Aufschwung der Nachfrage- und Produktivitätsentwicklung nicht rechtzeitig zu folgen vermag, sei es, weil der Arbeitsmarkt in der Frühphase eines Zyklus noch keine Anspannungen zeigt, sei es, weil die Gewerkschaften an längerfristige Tarifverträge gebunden sind oder die konjunkturellen Aussichten unterschätzen. Die Folge dieser Reaktionsverzögerungen sind mäßige Lohnsteigerungen bei raschen Produktivitätsfortschritten, also starke Gewinnzuwächse bei relativ stabilem Kostenniveau.
 - b) In der Phase der Hochkonjunktur und danach korrigiert sich diese Entwicklung dann gleichsam von selbst; die Lohnwelle setzt ein, der Produktivitätszuwachs verlangsamt sich, es schrumpfen die Gewinnraten, es steigt das Kosten- und Preisniveau, meist verbunden mit einer deutlichen Konjunkturabschwächung.
 - c) Dieses Ablaufschema trifft im wesentlichen für jeden der westdeutschen Konjunkturzyklen der Nachkriegszeit zu; soweit es sich um die Phase bis zur Hochkonjunktur handelt, auch für den gegenwärtigen Zyklus - allerdings mit einem wichtigen Unterschied: der Lohn-Lag ist diesmal außergewöhnlich lang. Die Lohnkosten je Produkteinheit, das Resultat aus Lohn- und Produktivitätsentwicklung, sind bis zum Sommer 1969, also 24 Monate nach dem unteren Wendepunkt der Konjunktur, noch nicht konjunkturell angestiegen. 1959/60 war dies schon 12 Monate, 1963/64 18 Monate nach dem konjunkturellen Tiefpunkt der Fall.

9. Wie kam es zu dem außergewöhnlichen Lohn-Lag? Es begann mit der schärfsten Rezession der Nachkriegszeit, die viele Arbeitnehmer offenbar derart in Existenzangst versetzte, daß ihnen auch dann noch, als sich ein neuer Aufschwung schon durchgesetzt hatte, mehr an der Sicherung ihres Arbeitsplatzes lag als an einem höheren Einkommen. Die lohnpolitische Manövriertfähigkeit der Gewerkschaften war daher begrenzt. Auch die gewerkschaftliche Abneigung gegen Lohnleitlinien mag den Blick für die lohnpolitischen Chancen verstellt haben. So hatte der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1967/68 einen "Rahmenpakt für Expansion und Stabilität" vorgeschlagen, der für 1968 ein um 4 - 4,5 vH höheres Reallohniveau vorsah¹. Nicht nur die Bundesregierung lehnte diesen Rahmenpakt ab, sondern auch die Gewerkschaften, wegen grundsätzlicher Bedenken gegen Lohnleitlinien. Otto Brenner fragte, wer denn nun eigentlich der Träger der Lohnpolitik sei, der Sachverständigenrat oder die Tarifvertragsparteien, und betonte weiter, die IG-Metall habe es schon bei den vorhergehenden Gutachten abgelehnt, vom Sachverständigenrat oder auch von der Regierung irgendwelche Lohnleitlinien vorgeschrieben zu bekommen, und sie werde es sich nicht nehmen lassen, ihre eigene lohnpolitische Konzeption zu entwickeln und die entsprechenden Schlußfolgerungen aus der wirtschaftlichen Lage zu ziehen². Nur lagen die Reallöhne 1968 dann nicht um 4 oder 4,5 vH höher als 1967, sondern nur um knapp 3 vH.
10. Entscheidender als die gewerkschaftliche Prinzipientreue war wahrscheinlich, daß das Ausmaß der Nachfrageexpansion in den Jahren 1968 und 1969 fast alle Voraussetzungen übertraf. Am gravierendsten wirkte sich dies in den Jahresprojektionen aus, die die Bundesregierung für 1968 und 1969 aufstellte³. Aus Tabelle 1 geht hervor, daß die von der Bundesregierung angegebenen Orientierungsdaten

Tabelle 1: Vergleich der von der Bundesregierung angestrebten mit der tatsächlichen Entwicklung 1968 und 1969

	1968		1969	
	projiziert	tatsächlich	projiziert	tatsächlich
	Veränderung in vH			
Bruttosozialprodukt (real)	4	7,6	4 1/2	8,0
Produktivität ¹	4,2	6,5	4 1/2	6,5
Effektivlöhne ²	3,8	4,8	7 1/2	10,5
Verbraucherpreise ³	2,5	2,0	2	2,5

1 Reales Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde.
2 Bruttostundenverdienste, berechnet als Bruttolohn- und Gehaltssumme je Erwerbstätigenstunde.
3 Preisniveau des privaten Verbrauchs.

Quellen: Amtliche Zahlen, Jahreswirtschaftsbericht sowie Schätzungen der Gemeinschaftsdiagnose und des Instituts für Weltwirtschaft

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1967/68, Stabilität im Wachstum, Stuttgart und Mainz 1967, Ziffer 323 ff.
² Vgl. Bericht der "Welt der Arbeit" vom 22. Dezember 1967.
³ Vgl. Jahreswirtschaftsberichte der Bundesregierung 1968 und 1969, Deutscher Bundestag, Drucksache V/2511 und V/3786.

für die Lohnpolitik weit niedriger waren als die Lohnerhöhungsspielräume aufgrund des tatsächlichen Produktivitätsfortschritts. Der Anstieg der Effektivlöhne war zwar 1968 und 1969 stärker, als er projiziert worden war, aber dies geht weniger auf entsprechend hohe Tariflohnsteigerungen als auf den Anstieg der Lohn-Drift zurück, in der sich vor allem die beträchtliche Zunahme der Überstunden niederschlug. Deflationiert man die Effektivlöhne mit den Verbraucherpreisen und vergleicht man die Entwicklung der so ermittelten Reallöhne mit dem Produktivitätszuwachs, so ergibt sich für 1968 eine Reallohnücke von 3,7 vH, die sich dann im Jahresdurchschnitt 1969 - vor allem aufgrund der Lohnsteigerungen im Herbst dieses Jahres - auf 2,0 vH reduziert (Tabelle 2). Diese Berech-

Tabelle 2: Reallohnücke

	1966	1967	1968	1969
	Veränderung in vH			
Produktivität	3,2	3,8	6,5	6,5
Effektivlöhne	8,1	3,8	4,8	10,5
Verbraucherpreise	3,6	1,8	2,0	2,5
Lücke	- 1,1	+ 1,8	+ 3,6	- 1,6
- 1969 auf Basis 1967				+ 2,0
- 1969 auf Basis 1965				+ 2,7
Meßvorschriften und Quellenangaben wie in Tabelle 1				

nungsmethode berücksichtigt nur die Jahre 1968 und 1969 und erhebt infolgedessen die Einkommensverteilung des Jahres 1967 zur Norm. Dagegen mag man einwenden, daß 1967 die Gewinne infolge der Lohnwelle von 1966 und der Rezession besonders niedrig gewesen seien. Tatsächlich jedoch hatten sich die Gewinnraten durch die überaus schnelle Konjunkturerholung im Herbst 1967 schon weitgehend normalisiert. Dies zeigt sich, wenn man die gleiche Rechnung auf der Basis des Hochkonjunkturjahres 1965 durchführt. Die Reallohnücke für 1969 ist dann mit 2,7 vH sogar noch etwas größer als auf der Basis 1967. Der Einfachheit halber wird im folgenden mit einer Lücke von 2 1/2 vH gerechnet.

11. Mit dem Produktivitätszuwachs, der Lohnsteigerung und dem Preisniveauanstieg erfaßt die vorstehende Rechnung natürlich nur die wichtigsten Komponenten der Einkommens- und Kostenentwicklung. Nach den Regeln der kostenniveau- und verteilungsneutralen Lohnpolitik wären zumindest weiter zu berücksichtigen¹:
- der Terms-of-Trade-Effekt,
 - der Lohnkosteneffekt der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und
 - der Kapitalkosteneffekt.

Es handelt sich dabei um Korrekturfaktoren. Über den Kapitalkosteneffekt, der die strukturelle und daher lohnpolitisch relevante Veränderung der Kapitalkosten

¹ Vgl. im einzelnen Sachverständigenrat..., Jahresgutachten 1964/65, Ziffer 248, Jahresgutachten 1966/67, Ziffern 302 ff., Herbert Giersch, Probleme stabilisierungskonformer Lohnpolitik, Kyklos, Vol. XX (1967).

je Produkteinheit bezeichnet, weiß niemand etwas Genaues. Zwar besteht die Vermutung, daß die Kapitalkosten je Produkteinheit längerfristig steigen und die Löhne zum Ausgleich dafür etwas langsamer zunehmen müßten als die Produktivität. Könnte man dies berücksichtigen, so müßte man allerdings auch in Rechnung stellen, daß den Arbeitskräften mit zunehmendem Kapitalreichtum eine Knappheitsrente zufließt. Da man über die beiden gegenläufigen Tendenzen aber nur spekulieren kann und da sie vermutlich kurzfristig kaum ins Gewicht fallen, bleiben sie außer Betracht. In bezug auf den Terms-of-Trade-Effekt, der die Kosten- und Verteilungswirkung einer Veränderung des realen Austauschverhältnisses zwischen In- und Ausland angibt, und in bezug auf den Lohnkosteneffekt der Arbeitgeberbeiträge, der die Kostenwirkung einer Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge mißt, gilt für den Zeitraum von 1965 bis zum 1. Halbjahr 1969 folgendes¹:

- da sich die Terms of Trade in der genannten Zeitspanne verbessert haben, hätten die Löhne in den dreieinhalb Jahren um insgesamt etwa 1,4 vH stärker steigen können als die Produktivität;
- da die Abgaben zur Sozialversicherung erhöht worden sind, hätte der Lohnanstieg zum Ausgleich der Kostenwirkung der Arbeitgeberbeiträge in derselben Periode um 1,3 vH hinter dem Produktivitätsanstieg zurückbleiben müssen.

Beide Effekte heben sich also gegenseitig praktisch auf. Im zweiten Halbjahr 1969 dürften sich die Terms of Trade weiter verbessert haben, während der Kosteneffekt der Arbeitgeberbeiträge eher konstant geblieben sein wird. Da es sich bei den Terms of Trade aber nur um minore Größenordnungen handelt, bleibt es bei einer Lücke von etwa 2 1/2 vH.

12. Als Ergebnis dieser Berechnungen wäre also festzuhalten, daß das Reallohniveau 1970 um etwa 2 1/2 vH höher liegen müßte als das Niveau der gesamtwirtschaftlichen Produktivität, wenn den Arbeitnehmern jener Anteil am Sozialprodukt zufallen soll, der ihnen in der Vergangenheit zugestanden worden ist. Die Lücke von 2 1/2 vH errechnet sich nun aber aus Jahresdurchschnittswerten. Für die praktische Tarifpolitik besagt sie zunächst wenig, da sich Tarifierhöhungen nicht auf das jahresdurchschnittliche Lohnniveau, sondern auf das Lohnniveau eines bestimmten Stichtages beziehen. Die Tarifvertragsparteien dürfte vor allem interessieren, ob auch nach Abschluß der gegenwärtigen Lohnrunde, also etwa am 1. Januar 1970, noch eine solche Lücke bestehen wird. Um diese Frage zu beantworten, muß man sich eine Vorstellung von der Lohn-, Preis- und Produktivitätsentwicklung im Verlauf des Jahres 1969 verschaffen.
13. Für die Produktivität wird geschätzt, daß das Jahresniveau 1969 um 6,5 vH über dem Jahresniveau 1968 liegen wird (Tabelle 1). Dabei fällt der stärkste Anstieg ins 1. Halbjahr 1969. Im 2. Halbjahr 1969 dürfte sich der Produktivitätszuwachs verlangsamt haben, weil der Auslastungsgrad der Kapazitäten kaum noch zugenommen hat. Der sogenannte Überhang - Jahresendstand bezogen auf den Jahresdurchschnitt - wird bei der Produktivitätsentwicklung also nicht sehr groß sein. Anders bei der Preisentwicklung, denn hier hat es im Herbst einen deutlich beschleunigten Anstieg gegeben. Faßt man die Produktivitäts- und Preisentwicklung zusammen, so ergibt sich für diese Komponente der Reallohnentwicklung im Verlauf des Jahres 1969 ein ziemlich kontinuierlicher Anstieg, also kein außergewöhnlicher Überhang.

¹ Beide Effekte sind nach den Konzepten berechnet, die der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 1966/67, Anhang VI, angegeben hat.

14. Bei der anderen Komponente der Reallohnentwicklung, den Nominallöhnen, verbirgt sich dagegen hinter der geschätzten Zuwachsrate von 10,5 vH ein steiler Anstieg ab September 1969, der einen vergleichsweise großen Jahresend-Überhang zur Folge haben wird. Während bei den Tariflohnerhöhungen bis zum Sommer 1969 die Marke von 7 vH selten überschritten wurde, hat sich das Abschlußniveau seither erheblich nach oben verlagert:

- a) In der Metallindustrie haben sich die Tarifpartner Anfang August auf eine Tariflohnerhöhung von 8 vH ab 1. September 1969 geeinigt. Das Abkommen, das noch eine Reihe weiterer Absprachen über Urlaubszeit, Kündigungsschutz und Bildungsförderung enthält, ist für fast vier Millionen Arbeitnehmer wirksam und kann zum 30. September 1970 gekündigt werden.
- b) Unter dem Zwang der Streiks vom September haben die Tarifpartner im Montanbereich vorzeitig Lohnerhöhungen vereinbart. In der Eisen- und Stahlindustrie wurden die Tariflöhne ab 1. September 1969 um 11 vH, im Bergbau um 10 bis 12,23 vH erhöht. Das Abkommen für die Stahlindustrie enthält - ebenso wie das für die Metallindustrie - den 30. September 1970 als ersten Kündigungstermin. Das Bergbau-Abkommen ist ohne feste Laufzeit und kann mit vierwöchiger Frist gekündigt werden.
- c) Viele Betriebe, die von den Streiks direkt betroffen waren oder Streiks abwenden wollten, haben Sonderzahlungen geleistet.
- d) Im Öffentlichen Dienst haben die Gewerkschaften ebenfalls vorzeitige Tarifverhandlungen verlangt. Die öffentlichen Arbeitgeber haben bereits ein (für alle Arbeitnehmer gleiches) Überbrückungsgeld gezahlt, das die Lohn- und Gehaltssumme im öffentlichen Dienst etwa um 8 vH erhöht.
- e) In weiteren Bereichen, wie beispielsweise in der Chemischen Industrie, dem Baugewerbe, der Druckindustrie und der Lederindustrie, wurden die laufenden Tarifverträge aufgestockt.
- f) In anderen Bereichen sind vorgezogene Verhandlungen noch nicht abgeschlossen.

Insgesamt gesehen muß aufgrund dieser Entwicklung damit gerechnet werden, daß am Jahresende 1969 der Überhang bei der Nominallohnentwicklung erheblich größer sein wird als der Überhang bei der Produktivitäts- und Preisentwicklung. Berücksichtigt man ferner, daß durch die Lohnfortzahlung für kranke Arbeiter die Bruttolohn- und Gehaltssumme um etwa 1 vH steigen wird¹, so dürfte die Reallohnücke ab 1. Januar 1970 nicht mehr bestehen. Von einem Nachholanspruch, so wie er bisher begriffen wurde, könnte dann keine Rede mehr sein. Er brauchte die Lohnpolitik im Jahre 1970 nicht mehr zu belasten.

15. Mit "Nachholanspruch" könnte aber auch gemeint sein, daß die Arbeitnehmer, nachdem sie zwei Jahre lang mit einem unterdurchschnittlichen Anteil am Volkseinkommen vorlieb nehmen mußten, nunmehr "Anspruch" auf einen überdurchschnittlichen Anteil hätten. Wer so argumentiert, braucht noch nicht einmal anzuführen, daß er die bestehende Einkommensverteilung überhaupt und also auch die sich mittelfristig ergebende für ungerecht hält; es genügte, wenn er auf das Muster früherer Konjunkturzyklen verweisen würde. Denn typisch für alle bisherigen Zyklen ist, daß die Lohnquote vor dem Höhepunkt niedriger und nach dem Höhepunkt höher war als im mittelfristigen Durchschnitt. Warum sollten die Gewerkschaften diesmal also

¹ Vgl. Sachverständigenrat..., Jahresgutachten 1968/69, Ziffer 169.

eine Grenze anerkennen müssen, die sie beispielsweise 1965 ungehindert überschreiten durften? So berechtigt die Frage sein mag, so einfach ist die Antwort: 1965 folgte auf die Lohnwelle der Abschwung und schließlich die Rezession; nach 1961 verlief es nicht viel anders. Eine aggressive Lohnpolitik im Jahre 1970 dürfte nicht nur auf eine harte Kreditpolitik stoßen, sondern könnte angesichts des höher fixierten Wechselkurses auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitsplätze gefährden. So hart es klingen mag, nachhaltig läßt sich eine andere Einkommensverteilung auf diese Weise vermutlich nicht erreichen. Das Resultat wäre unter den herrschenden Bedingungen mehr Geldwertschwund und weniger Arbeitsplätze. Es läge deshalb vor allem im Interesse der Arbeitnehmer, wenn sich die Sozialpartner hinsichtlich des Nachholanspruches auf jenes Maß einigten, das notwendig war oder ist, um die Lohnentwicklung an die Produktivitätsentwicklung heranzuführen. Ist dieser Anspruch Anfang 1970 erfüllt, dann wäre der Weg frei für eine stabilisierungskonforme Lohnpolitik, die auf jeden Fall den Arbeitnehmern weniger Nachteile bringt als die Lohnpolitik der letzten beiden Jahre.

16. Wie könnte eine solche Lohnpolitik aussehen? Damit sich 1970 keine neue Schere zwischen Reallohnanstieg und Produktivitätsfortschritt herausbildet, muß bei den Tarifabschlüssen außer dem künftigen Produktivitätsfortschritt auch jener Preisanstieg antizipiert werden, der nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge als unvermeidbar gelten muß, das heißt, nur noch um den Preis einer Stabilisierungskrise vermieden werden kann. Es besteht für die Jahre 1970 und 1971 ein echter Konflikt zwischen Preisniveau-Stabilität und Vollbeschäftigung. Dieser Konflikt ist kein Naturgesetz. Er hätte nämlich vermieden werden können, wenn die Währungs- und Konjunkturpolitik den Preisauftrieb rechtzeitig gebremst und die Gewerkschaften die kostenniveau-neutralen Lohnerhöhungsspielräume früher ausgeschöpft hätten. Aber nachdem der Konflikt angelegt ist, muß die Wirtschaftspolitik mit ihm leben. Es kann auch keine Frage sein, wie er entschieden wird: zugunsten des Beschäftigungsgrades und zu Lasten der Geldwertstabilität. Denn ein Preisanstieg in der Größenordnung bis zu 3 vH dürfte gesellschaftspolitisch leichter zu verkraften sein als eine erneute Rezession, zumal es die Arbeitnehmer wohl als unbillig empfinden würden, wenn eine rigorose Stabilisierungspolitik jetzt die Sicherheit der Arbeitsplätze gefährdet, weil es an stabilisierenden Maßnahmen gefehlt hat, als der Preisanstieg noch ohne diese Nebenwirkungen hätte bekämpft werden können. Für die außenwirtschaftliche Situation bedeutet dies, daß die Alternative nicht mehr - wie noch im November 1968 und vielleicht auch noch im Mai 1969 - ziemlich klar Anpassungsinflation oder Aufwertung lautet, sondern daß die Aufwertung nur noch den Teil des außenwirtschaftlichen Überschuß-Ungleichgewichts zu beseitigen haben wird, der nicht durch die schon eingetretenen und zwangsläufig noch eintretenden Lohn- und Preissteigerungen beiseitigt wird.
17. Als programmiert muß der Preisanstieg gelten, der sich ergeben wird aufgrund
- des Überhangs bei der Lohnentwicklung, der das Kostenniveau für 1970 "vorbelastet",
 - von bereits eingetretenen Preissteigerungen auf der Erzeugerstufe, die auf der Verbraucherstufe noch nicht virulent geworden sind und
 - von Preiserhöhungen, die bis nach den Bundestagswahlen zurückgestellt worden waren.

Ohne Zweifel wird nach der Aufwertung die verschärfte Importkonkurrenz manchem Anbieter eine vorsichtige Preispolitik angeraten erscheinen lassen; und der steile Anstieg der DM-Exportpreise in den letzten Monaten wird sich sicher nicht fortsetzen, möglicherweise sinken die DM-Exportpreise sogar. Trotzdem bleibt im Binnenbereich ein "harter Kern" von Preissteigerungen, der die Kaufkraft der Löhne schmälert.

18. Wichtigstes Datum für die kurzfristige Produktivitätsschätzung ist der Auslastungsgrad des Produktionspotentials. Wie Tabelle 1 zeigt, betrug der Produktivitätszuwachs 1968 und 1969 jeweils rund $6 \frac{1}{2}$ vH. Das sind in jedem Jahr gut 2 Prozentpunkte mehr, als man mittelfristig aufgrund des technischen und organisatorischen Fortschritts und der Kapitalintensivierung zu erwarten hat. Dieses Mehr geht auf die bessere Auslastung der Sachkapazitäten und Arbeitskräfte zurück; insbesondere darauf beruht das "Produktivitätswunder". Es ist zu vermuten, daß der Auslastungsgrad um die Jahresmitte 1969 den höchsten Stand erreicht hat. Von da ab ist also allenfalls noch mit Produktivitätsfortschritten im Maße des mittelfristigen Trendanstiegs zu rechnen, und auch das nur, wenn der Auslastungsgrad nicht wieder zurückgeht. Unterstellt man eine Konjunkturpolitik, die den gegenwärtigen Auslastungsgrad des Produktionspotentials stabilisiert, so kann man für 1970 einen Produktivitätszuwachs von etwa $4 \frac{1}{2}$ vH erwarten. Falls die eingeleitete Nachfrage-dämpfung trotz der hohen Auftragsbestände den Auslastungsgrad etwas herunderdrückt, dürfte die wahrscheinliche Rate des Produktivitätsanstiegs bei 4 vH liegen.
19. Die Lohnerhöhungsrate, die 1970 die Reallohnentwicklung in der Nähe der Produktivitätsentwicklung hält, setzt sich zusammen aus der Rate des Produktivitätsfortschritts und der Rate des unvermeidbaren Preisanstiegs. Um den Preisanstieg zu ermitteln, benötigt man eine Reihe von Annahmen über Ausmaß und Wirkung der stabilitätspolitischen Datensetzung und einen Konsistenztest in Form einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Das ist eigentlich nur im Rahmen einer umfassenden Prognose möglich, wie sie etwa die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute oder der Sachverständigenrat regelmäßig erstellen. Eine solche Prognose würde über den Rahmen dieses Aufsatzes hinausgehen. Es sei daher angenommen, daß dank der Überwälzungsbarriere, die die außenwirtschaftliche Absicherung darstellt, der Anstieg des Preisniveaus auf maximal 3 vH begrenzt werden kann. Diese Annahme beruht auch auf der Erwartung, daß sich die Auslandsinflation 1970 nicht beschleunigt. Die nominalen Effektivlöhne müßten dann 1970 um 7 bis 7,5 vH höher liegen als 1969.
20. Nicht berücksichtigt ist dabei der kostensenkende Effekt, der von der aufwertungsbedingten Verbilligung der importierten Kostengüter ausgeht¹, und der kostensteigernde Effekt, der mit der Erhöhung der Sozialversicherungsabgaben verbunden ist. Je nachdem, ob dadurch im Endeffekt das Kostenniveau zusätzlich steigt oder sinkt, müßte bei den Effektivlöhnen ein Zu- oder Abschlag vorgenommen werden. Für den Fall, daß es bei dem genannten Lohnerhöhungsspielraum bleibt, die Lohn-Drift 1 vH beträgt und die Abschlußtermine einigermaßen gleichmäßig über das Jahr verteilt sind, können die laufenden Tariferhöhungen im Jahre 1970 6 bis 6,5 vH betragen.

¹ Korrigiert um den erlösschmälernden Effekt eines aufwertungsbedingten Rückgangs der DM-Exportpreise ist dieser Effekt identisch mit dem Terms-of-Trade-Effekt der Aufwertung.

21. Ist der lohnpolitische Rahmen eines Stabilisierungsprogramms abgesteckt und gibt es Anzeichen dafür, daß die Sozialpartner diesen Rahmen respektieren, so ist die staatliche Konjunkturpolitik am Zuge. Bundesregierung und Bundesbank müssen die Sozialpartner so verbindlich wie möglich wissen lassen, daß sie

- einerseits den Preisanstieg auf maximal 3 vH begrenzen und
- andererseits die Konjunktur vor einem Absinken bewahren

wollen. Die Chancen, den Preisanstieg unter 3 vH zu halten, sind bei der neuen Parität der D-Mark nicht ungünstig. Es ist sogar möglich, spürbar unter dieser Marke zu bleiben, wenn die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise voll in die Aufwertung einbezogen werden. Zur Stabilisierung des Hochbeschäftigungsniveaus muß die Fiskal- und Kreditpolitik eingesetzt werden. Ein erster Schritt in diese Richtung sind die Steuererleichterungen, die die neue Bundesregierung anzustreben scheint. Im Laufe des nächsten Jahres könnte es sich unter den angenommenen Bedingungen als konjunkturpolitisch wünschenswert erweisen, daß öffentliche Infrastrukturinvestitionen vorgezogen oder weitere Steuersenkungen vorgenommen werden. Die Bundesbank müßte sich dafür bereithalten, die Kreditbremsen zu lockern, und zwar prophylaktisch und mit Signalcharakter, damit möglichst wenig Unsicherheit über den weiteren Konjunkturverlauf aufkommt. Die kreditpolitische Umkehr dürfte der Bundesbank diesmal um so leichter fallen, als ihr der neue Wechselkurs einen erheblichen Teil der Stabilisierungslast abnimmt. Der Zeitpunkt für einen Kurswechsel kann sich schon bald ergeben, da der Abzug von spekulativen Auslandsgeldern die kreditpolitischen Maßnahmen nunmehr richtig durchschlagen läßt. Wann und wieviel kreditpolitisch gelockert werden soll, müßte aber in erster Linie vom Ergebnis der bis zum Jahresende anstehenden Tarifverhandlungen abhängig gemacht werden.