

Eekhoff, Johann

**Article — Digitized Version**

## Ordnungspolitische Überlegungen zur Anspruchskrise in der Sozialen Marktwirtschaft

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Eekhoff, Johann (1993) : Ordnungspolitische Überlegungen zur Anspruchskrise in der Sozialen Marktwirtschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 6, pp. 290-293

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137012>

**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.*

Johann Eekhoff\*

# Ordnungspolitische Überlegungen zur Anspruchskrise in der Sozialen Marktwirtschaft

*Zur Überwindung der Transformationskrise in Ostdeutschland wird vielfach eine pragmatische Wirtschaftspolitik gefordert, die die Verfolgung ordnungspolitischer Grundsätze zurückstellt, bis die größten Probleme gelöst sind. Professor Johann Eekhoff plädiert demgegenüber für die Stärkung der Standortattraktivität Ostdeutschlands, damit es zu einem sich selbst tragenden Wachstumsprozeß kommt, der Beschäftigung und Einkommen sichern wird.*

Die neunziger Jahre stellen die Wirtschaftspolitik vor Herausforderungen, die zum Teil die bisherige Rollenverteilung zwischen Wirtschaft und Staat in Frage stellen. Trotz der generellen Erkenntnis, daß die Soziale Marktwirtschaft den zentralgesteuerten sozialistischen Wirtschaftssystemen überlegen ist, gibt es eine Vielzahl von Bestrebungen, das System der Sozialen Marktwirtschaft erheblich zu verändern.

Gefordert wird vielfach eine pragmatische Wirtschaftspolitik, bei der ordnungspolitische Grundsätze zumindest so lange zurückgestellt werden sollten, bis die größten Probleme gelöst seien. Damit wird die Frage aufgeworfen, ob die Soziale Marktwirtschaft eine Schön-Wetter-Veranstaltung ist, mit der außergewöhnliche Situationen nicht bewältigt werden können. Bei der wirtschaftlichen Umstellung in den neuen Bundesländern, in Mittel- und Osteuropa sowie in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion scheinen außergewöhnliche staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen allseits akzeptiert zu werden.

Im Wettbewerb zwischen den westlichen Industrienationen und Wirtschaftsblöcken werden ebenfalls verstärkte staatliche Eingriffe gefordert. Der Staat soll sich nach diesen Vorstellungen für die Entwicklung der Hochtechnologie und für den Ausbau entsprechender Sektoren einsetzen. Dabei wird nicht nur an die Forschung gedacht, sondern auch an unmittelbare Hilfen für Unternehmen und an einen zumindest vorübergehenden Schutz heimischer Märkte.

Die Wirtschaftspolitik in Deutschland ist seit 1990 entscheidend geprägt durch den Einigungsprozeß. Für die Umstellung des sozialistischen Wirtschaftssystems auf

eine Soziale Marktwirtschaft gab es weder einen fertigen Plan noch ein einfaches Rezept. Niemand wird bestreiten, daß pragmatische und unkonventionelle Maßnahmen erforderlich waren, wie etwa bei der Währungsumstellung, der Einführung sozialer Sicherungssysteme, der Erstausrüstung der Länder und Kommunen mit finanziellen Mitteln, dem Aufbau der Verwaltung sowie der Privatisierung von Unternehmen, Grundstücken und Gebäuden. Inzwischen zeigt sich aber, daß einige als Übergangsmaßnahmen gedachten Eingriffe noch lange beibehalten werden sollen und möglicherweise zu dauerhaften Änderungen führen.

Nicht nur in Ostdeutschland, sondern in Gesamtdeutschland wurde in den letzten drei Jahren der Versuch unternommen, mehr zu verteilen als produziert wird. Die Verteilungsfrage rückte in den Vordergrund, ohne Rücksicht darauf, daß Verteilbares entsteht. In Ostdeutschland hat sich die Entwicklung der Löhne, Renten und Sozialleistungen völlig von der wirtschaftlichen Leistung gelöst. Den Ausgaben der Ostdeutschen stehen nur zu gut 50% eigene Leistungen gegenüber. Im Jahre 1991 betrug die Lücke zwischen den in Anspruch genommenen und den selbst erstellten Leistungen 172 Mrd. DM, im Jahre 1992 waren es 195 Mrd. DM und in diesem Jahr wird das Leistungsdefizit vermutlich auf mehr als 200 Mrd. DM steigen. Die Schere zwischen Ansprüchen und Leistungen öffnet sich also weiter.

In der gleichen Zeit sind die übrigen Ansprüche an die Gesamtwirtschaft nicht entsprechend verringert worden, sondern im Gegenteil sind auch hier die Ansprüche schneller gestiegen als die wirtschaftliche Leistungskraft. Die Folgen sind eine zunehmende Verschuldung, steigende Kosten und steigende Preise, der Verlust der Wettbewerbsfähigkeit, der Verlust von Arbeitsplätzen, eine zunehmende Arbeitslosigkeit und stagnierende oder

*Prof. Dr. Johann Eekhoff, 51, ist Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft in Bonn.*

\* Vortrag gehalten am 20. April 1993 im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

gar sinkende Realeinkommen für die meisten Bürger. Das heißt: Deutschland ist mitten in einer Rezession, die durch rezessive Tendenzen in den meisten Industrienationen verstärkt wird.

Welche Auswege gibt es aus der Rezession und aus der Strukturkrise in Ostdeutschland? Diese Frage läßt sich auch so formulieren: Wie kann das massive Ungleichgewicht zwischen Ansprüchen und wirtschaftlicher Leistung, insbesondere zwischen Löhnen und Produktivität, schnell überwunden werden?

### Rezessions- und Strukturkrisenprobleme

Der bisher beschriebene Weg, die Produktivität in Ostdeutschland durch eine umfangreiche Förderung von Investitionen zu erhöhen, ist richtig. Aber es ist unrealistisch zu erwarten, daß die Kapitalausstattung der ostdeutschen Wirtschaft in wenigen Jahren auf das westdeutsche Niveau gebracht werden kann. Alle Experten weisen darauf hin, daß Wachstumsraten von mehr als 10% pro Jahr und extreme Spar- und Investitionsquoten erforderlich sind, wenn das westdeutsche Niveau in 15 Jahren erreicht werden soll.

In der Lohnpolitik wird aber so getan, als würde schon 1995 oder 1996, also in zweis bis drei Jahren, die westliche Produktivität erreicht. Gerlind und Hans-Werner Sinn lassen keinen Zweifel an den Folgen dieser Politik: „Selbst der größte Optimist kann nicht erwarten, daß eine solche Politik mit der Existenz industrieller Wirtschaftstätigkeit in Ostdeutschland vereinbar ist.“<sup>1</sup> Sie sprechen von einem Katastrophenszenario, das durch die Hochlohnstrategie vorgezeichnet werde. Lohnsteigerungen von 40% wie im vergangenen Jahr und mehr als 10% oder gar 20% in diesem Jahr führen unmittelbar zum Verlust von Arbeitsplätzen in Ostdeutschland. Mittelbar steigt auch die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland, das vor allem die sozialen Folgekosten der Hochlohnpolitik trägt.

Deshalb lassen sich die Rezessionsprobleme und die Strukturkrisenprobleme nicht mehr voneinander trennen. Es ist keineswegs ausgeschlossen, daß alle konjunkturellen Erholungstendenzen durch die belastenden Faktoren der ostdeutschen Strukturungleichgewichte überkompensiert werden.

Um das zu vermeiden, sind gewaltige Kraftanstrengungen erforderlich:

Die Löhne in Ost- und Westdeutschland müssen von den regionalen Knappheitsbedingungen bestimmt werden.

Die produktivitätssteigernden Maßnahmen in Ostdeutschland – insbesondere im Infrastrukturbereich – müssen noch über viele Jahre mit großer Intensität fortgesetzt werden.

Für alle zusätzlichen Ansprüche auf staatliche Leistungen in Ost- und Westdeutschland muß es ein Moratorium über mehrere Jahre geben. Die Abgabenlast muß wieder verringert, die staatlichen Ausgaben in Westdeutschland müssen weiter eingeschränkt werden.

Die Bedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze am Wirtschaftsstandort Deutschland müssen durch ein ganzes Bündel an Maßnahmen verbessert werden.

Die Tarifparteien müssen ihre Verantwortung für die Beschäftigung übernehmen – auch in Ostdeutschland. Tarifautonomie kann nicht bedeuten, daß die Tarifparteien überhöhte Löhne festlegen und es dem Staat überlassen, für Arbeitsplätze zu sorgen bzw. die Kosten der Arbeitslosigkeit zu tragen. Die Tarifparteien können sich nicht darauf berufen, daß der Staat sie ermuntert habe, die Löhne schnell anzuheben, oder daß der Staat die kurzfristige Lohnangleichung praktisch vorgegeben habe. Wer sich auf die Tarifautonomie beruft, wenn der Staat zur Lohnmäßigung aufruft – wie 1991/1992, als der Wirtschaftsminister dies vehement gefordert hat –, muß auch im umgekehrten Fall die volle Verantwortung übernehmen.

Das Argument, die Ostdeutschen müßten die gleichen Preise zahlen wie die Westdeutschen und brauchten deshalb gleiche Löhne, ist nicht zu halten. Erstens gibt es auch in Westdeutschland große Einkommensunterschiede, die nicht deshalb ausgeglichen werden, weil alle Haushalte mit den gleichen Preisen konfrontiert sind. Zweitens gibt es auch in Westdeutschland regionale Lohnunterschiede. Drittens herrscht volle Freizügigkeit, d.h., jeder Deutsche kann seinen Arbeitsplatz und Wohnsitz frei wählen.

Seit wir in Europa einen einheitlichen Binnenmarkt mit freiem Güter- und Kapitalverkehr haben, gelten für alle transportierbaren Güter beispielsweise auch in Portugal grundsätzlich die gleichen Preise wie in Deutschland. Daraus wird aber nicht gefolgert, daß die Löhne in Portugal auf das westdeutsche Niveau angehoben werden müßten. Die Folge für Portugal wäre nämlich nicht eine Steigerung des Lebensstandards, sondern eine dramatische Arbeitslosigkeit. Auch daran wird deutlich, daß es wirtschaftlich unsinnig ist, die Löhne losgelöst weit oberhalb der Produktivität anzusetzen und damit große Teile der Erwerbsbevölkerung zur Arbeitslosigkeit zu verdammen.

Auch die These, die ostdeutschen Arbeitskräfte würden nach Westdeutschland abwandern, wenn sie in Ost-

<sup>1</sup> G. Sinn, H.-W. Sinn: Kartart: Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, Tübingen 1991, S. 167.

deutschland nicht gleich hohe Löhne erhielten, rechtfertigt die marktwidrige Hochlohnstrategie nicht. Der Druck, nach Westdeutschland zu pendeln oder abzuwandern, wird durch zu hohe Löhne sogar verschärft, weil Arbeits- und Perspektivlosigkeit viel eher dazu zwingen als eine Situation mit relativ gering bezahlter Beschäftigung und guten Einkommenserwartungen. Im übrigen entlasten die Pendler, aber auch die Abwanderer den ostdeutschen Arbeitsmarkt; und sie tragen zur allmählichen Annäherung der Löhne bei.

Falsch ist es auch, die Nominallöhne zu vergleichen. In Ostdeutschland werden beispielsweise die Mieten – auch für Wohnungen gleicher Qualität – auf lange Sicht niedriger sein als in Westdeutschland und insbesondere als in den großen Wirtschaftszentren Westdeutschlands. Ähnliche Reallohnvorteile gibt es bei regionalen Dienstleistungen und aufgrund der geringeren Belastung mit Steuern und Abgaben.

### Ostdeutschland im Standortwettbewerb

Entscheidend sind aber die mittelfristigen Chancen. In Ostdeutschland muß es zu einem sich selbst tragenden Wachstum kommen. Der ostdeutsche Standort muß durch Standortvorteile in den Wettbewerb um Betriebe, Investitionen und Arbeitsplätze eintreten. Marktwidrig überhöhte Löhne in Ostdeutschland sind für die Westdeutschen und die anderen Europäer der beste Schutz gegen einen ernsthaften Wettbewerb. Die Ostdeutschen müssen vielmehr eine Chance bekommen, ihren Standort attraktiv zu machen, in den Wettbewerb einzutreten und ein Magnet für internationales Kapital zu werden. Für das Einkommen in einem Staat oder einer Region kommt es nicht nur auf die Höhe der Löhne, sondern vor allem auf den Grad der Beschäftigung an.

Die Furcht, durch Lohnzurückhaltung zum Niedriglohnland zu werden, ist nicht begründet. Im Gegenteil: Ostdeutschland wird nur dann zu einer Region mit hohen Löhnen, wenn es sich wirtschaftlich lohnt, dort zu investieren, wenn die Arbeitskräfte sich weiterbilden und wenn ein gutes Sozialklima entsteht. Arbeitskämpfe, hohe Arbeitslosigkeit und damit hohe Sozialkosten und hohe Abgaben für Unternehmen schaden dem Standort und beeinträchtigen die Einkommenschancen.

Die Strategie, auf Umverteilung zu setzen, also insbesondere darauf, daß mit westlichen Steuergeldern und über Schulden zu Lasten späterer Generationen in großem Umfang subventionierte Arbeitsplätze durchgehalten und Ersatzarbeitsplätze durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen finanziert werden, greift zu kurz. Die Rezession zeigt, daß die Grenzen der Belastbarkeit erreicht, wenn nicht schon überschritten sind. Und auch die Verschiebung der Finanzierungslasten in die Zukunft hat be-

reits solche Dimensionen erreicht, daß allein die Zinslasten schon ab 1995 erhebliche Steuererhöhungen erfordern. Das bedeutet: Bei einem Strukturwandel, der sich über einen Zeitraum von mindestens 10 bis 15 Jahren erstreckt, fallen die Belastungen einer überzogenen Hochlohn- und Hochkonsumstrategie mitten in die Phase der Umstrukturierung.

Die negativen Folgen dieser Strategie treffen auch die Bürger in Ostdeutschland, am härtesten die Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten. Ein Umdenkenprozeß ist dringend erforderlich. Es gibt auf mittlere Sicht nach wie vor gute Chancen. Diese können aber nur genutzt werden, wenn die Arbeitsplatzvernichtung aufgegeben wird und wenn die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt so gesetzt werden, daß schnell nicht subventionierte Arbeitsplätze entstehen. Der Wohlstand und die Einkommen können nur steigen, wenn das Arbeitskräftepotential besser genutzt wird und mehr Güter und Dienstleistungen erstellt werden.

Ein Umdenken ist auch in Westdeutschland erforderlich. Der selbstzerstörerische Verteilungskampf muß beendet werden. Das Schlagwort von der Gerechtigkeitslücke hat genug Schaden angerichtet. Der vergleichsweise kleine ordnungspolitische Fehler, aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung versicherungsfremde Aufgaben zu finanzieren, hat zu der völlig falschen Schlußfolgerung geführt, die versicherungspflichtigen Arbeitnehmer seien übermäßig belastet worden bzw. hätten einen zu geringen Anteil am Sozialprodukt erhalten. Das Gegenteil ist richtig. Auch wenn man einen Teil der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung als Zusatzbelastung ansieht, bleibt per Saldo eine zu starke Steigerung der Arbeitnehmereinkommen in den letzten drei Jahren. Die Produktivitätssteigerung ist erheblich hinter den Lohnsteigerungen zurückgeblieben. Dies ist der Hauptgrund für den Konjunkturerinbruch.

Worauf es jetzt ankommt, ist, die eingetretenen Ungleichgewichte – insbesondere auf dem Arbeitsmarkt – schnell abzubauen, um die wirtschaftliche Krise zu überwinden und neue Arbeitsplätze zu ermöglichen. Die im Rahmen des Solidarpakts getroffenen Entscheidungen können nur ein Anfang sein. Hinzu kommen müssen jetzt strukturelle Maßnahmen, mit denen die Standortbedingungen in Deutschland wesentlich verbessert werden. Es geht um längere Maschinenlaufzeiten und um eine effizientere Bildung und Ausbildung. Es geht um klare Perspektiven dafür, wie die Belastungen durch die demographische Entwicklung in den sozialen Sicherungssystemen aufgefangen werden können, ohne die Wirtschaft durch steigende Beitragssätze zu erdrosseln. Es geht darum, die Eigeninitiative und die Beschäftigungschancen im ostdeutschen Wohnungsbau freizusetzen. Es

geht um die finanzielle Konsolidierung und wirtschaftliche Stärkung der Bundesbahn.

International steht die deutsche Wirtschaft in einem härter werdenden Wettbewerb. Damit sind nicht nur die bestehenden und drohenden Handelsbeschränkungen und die zunehmende Blockbildung gemeint. Auch hier liegen erhebliche Gefahren, wenn der Protektionismus sich verschärft. Dabei ist eine Politik gefordert.

Parallel ist eine Globalisierung und Internationalisierung der Märkte festzustellen. Immer mehr Unternehmen verstehen sich als „global players“. Sie kaufen nicht nur international ein, sondern werden auch immer flexibler in der Standortwahl für Produktionsbetriebe. Sie suchen systematisch weltweit nach günstigen Produktionsstandorten. Dadurch unterlaufen sie immer stärker eine nationale Politik der Subvention und Steuerbelastung.

Unternehmen nutzen Subventionsvorteile gezielt für einzelne Produkte und Produktstufen, und sie entziehen sich besonders hohen Steuerbelastungen. Dadurch werden staatliche Subventionen zunehmend zu einem reinen Verlustgeschäft. Die zur Finanzierung der Subventionen erforderlichen hohen Steuern vertreiben dagegen die „global players“ und treffen die regional tätige mittelständische Wirtschaft.

Die Chancen, der westdeutschen Wirtschaft hohe Kosten der Strukturumstellung und der sozialen Sicherung in Ostdeutschland aufzubüden, werden aufgrund dieser Entwicklungen tendenziell geringer. Auch deshalb ist ein Kurswechsel in Ostdeutschland notwendig und sinnvoll. Das heißt: Wir brauchen mehr Marktwirtschaft bei allen wirtschaftlichen Entscheidungen. Nur dann kann der Staat seine Aufgaben beim Ausbau der Infrastruktur und bei der sozialen Absicherung erfüllen.

### **Wettbewerb der Regionen als Leitbild**

Auch mit Blick auf Europa bleibt es dabei, daß die einzelnen Mitgliedstaaten ein eigenverantwortliche Wirtschaftspolitik betreiben müssen. Das gilt selbst dann, wenn es gelingt, eine Wirtschafts- und Währungsunion zu bilden. Regionale und nationale wirtschaftliche Probleme können nicht auf die Europäische Gemeinschaft abgewälzt werden.

Leitbild für die weitere wirtschaftliche Entwicklung in der EG muß der Wettbewerb der Regionen bleiben. Trotzdem ist unverkennbar, daß einige Mitgliedstaaten größere Umverteilungsansprüche stellen. Die Diskussion über die Strukturfonds zeigt Bestrebungen, regionale Einkommensunterschiede durch EG-Mittel zu verringern. Dafür gibt es keinen generellen Anlaß. Denn jeder EGBürger genießt volle Freizügigkeit, d. h., er kann in jeder beliebigen Region mit den dortigen Arbeitnehmern in den

Wettbewerb treten und eine Beschäftigung aufnehmen. Jedes Unternehmen kann dort die Produktion aufnehmen, wo günstige Standortbedingungen gegeben sind.

Daß es auch in der EG einen zunehmenden Wettbewerb zwischen Standorten und Regionen gibt, wird an dem Vorwurf des Sozialdumpings bzw. Lohndumpings deutlich. Als Beispiel für Lohn- und Sozialdumping wird die Verlagerung der Produktion der Firma Hoover von Dijon in Frankreich nach Schottland angeführt.

Es ist schon erstaunlich, daß eine Standortwahl oder Standortverlagerung mit dem Begriff des Sozialdumpings belegt wird. Daran wird auch deutlich, was vielfach mit einer europäischen Sozialpolitik bzw. mit sozialrechtlichen Mindeststandards angestrebt wird: Solche Verlagerungen könnten verhindert werden, wenn überall die gleichen sozialen Mindeststandards und Mindestlöhne eingeführt würden. Der Wettbewerb zwischen Standorten würde stark verringert.

Ein besonderes Interesse an einer Harmonisierung der europäischen Sozialpolitik und Lohnpolitik haben die Sektoren und die dort beschäftigten Arbeitnehmer in Hochlohnländern mit hohem Sozialstandard, die vom Strukturwandel bedroht sind. Die Länder mit vergleichsweise geringer Produktivität und niedrigen Löhnen und Sozialstandards wären bei einer europaweiten Anhebung der Mindeststandards nicht mehr wettbewerbsfähig und würden Arbeitsplätze verlieren. Die gutgemeinte Absicht, die Lebensbedingungen der Arbeitnehmer durch höhere Mindeststandards zu verbessern, hätte die gleichen Wirkungen wie die Hochlohnstrategie in Ostdeutschland: Die Beschäftigungsmöglichkeiten in Regionen mit niedriger Produktivität würden verringert. Die Produktion würde aus diesen Regionen abwandern und kaum in die europäischen Hochlohnländer, sondern in außereuropäische Produktionsstandorte verlagert.

Innerhalb der EG würde der Druck in Richtung Umverteilung über Strukturfonds weiter verschärft. Der vermeintliche Vorteil einer verringerten Konkurrenz für Unternehmen und Arbeitnehmer in Hochlohnregionen wäre nicht von langer Dauer. Sinkende Einkommen in den Partnerländern würden die Handelschancen beeinträchtigen und zu einem permanenten Umverteilungsstreit führen.

Damit wird deutlich, daß eine marktwidrige Anhebung der Löhne und Sozialstandards nicht zu einer Verbesserung der Situation der Arbeitnehmer führt. Es kommt umgekehrt darauf an, die Beschäftigung zu erleichtern und möglichst viel Einkommen zu erwirtschaften. Dadurch ergeben sich auch mehr Möglichkeiten für Sozialmaßnahmen, die nicht an Preisen und Löhnen, sondern an der individuellen Bedürftigkeit ansetzen.