

# Einleitung: Das Verhältnis von Wirtschaft und Staat

## Annäherung an ein weites Begriffsfeld

Politik und Wirtschaft sind eng miteinander verwoben. So beeinflussen politische Institutionen das Wirtschaftsgeschehen und die wirtschaftliche Entwicklung wiederum hat einen großen Einfluss auf die Gestaltungsmacht der Politik. Denn vom Wirtschaftsgeschehen hängen nicht zuletzt die Steuereinnahmen ab, die anschließend für die Staatstätigkeit zur Verfügung stehen. Hier scheint zunächst die Politik von der Wirtschaft abhängig zu sein, weil die Popularität und damit die Wahl- bzw. Wiederwahlwahrscheinlichkeit von Regierungen und Parteien auch durch die Wirtschaftslage maßgeblich beeinflusst werden kann – indiziert durch die Wachstumsrate des Sozialprodukts oder durch die Höhe der Arbeitslosigkeit. Aber auch das Handeln wirtschaftlicher Akteure wird stark durch die allokativen, stabilisierenden und distributiven Funktionen des Staates bestimmt.

Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht verwunderlich, dass sowohl die Ökonomie als auch die Politologie ein zentrales Interesse am Zusammenspiel von Politik und Wirtschaft haben, das sich zudem auf Nachbarwissenschaften wie die Soziologie und Geographie, aber etwa auch die Philosophie erstreckt. Mit dieser Vielfalt an akademischen „Zuständigkeiten“ wächst auch die Vielfalt an Begriffen, Theorien und Paradigmen. Der vorliegende Band möchte diese Pluralität bewusst aufnehmen und die unterschiedlichen theoretischen Ansätze vorstellen, zuvor aber erst zentrale wirtschaftswissenschaftliche Grundkenntnisse vermitteln, die für eine kritische Reflektion des Themas notwendig erscheinen.

So führt das Buch zunächst in die (konventionelle) wirtschaftspolitische Denkweise ein, indem Grundbegriffe, Kreislaufzusammenhänge, Darstellungs- und Berechnungsweisen der Volkswirtschaftslehre aufgearbeitet werden. Zur Vertiefung und Erweiterung des Blickwinkels wird eine Reihe von theoretischen Ansätzen behandelt, die neben ökonomischen auch politikwissenschaftliche und soziologische Aspekte behandeln und die Grundlage für das interdisziplinäre Arbeiten abgeben. In einem

weiteren Schritt wird die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik – die Soziale Marktwirtschaft bzw. die *Mixed Economy* – und deren Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung der darin verankerten wirtschaftspolitischen Ziele dargestellt. Die Herausforderungen für das Modell Deutschland in den Handlungsfeldern Globalisierung, europäische Integration, demographischer Wandel und Energiewende werden im letzten Kapitel unter besonderer Berücksichtigung der Institutionen einerseits und den Instrumenten staatlicher Steuerung andererseits beleuchtet.

## Wirtschaft und Politik – wer bestimmt was?

Die Frage nach dem Verhältnis von Staat und Wirtschaft bildet die Kernfrage dieses Buchs – und deren Beantwortung kann sehr unterschiedlich ausfallen. Hier lassen sich zwei Dimensionen unterscheiden: Zum einen die Frage nach dem Primat von Wirtschaft über/oder Politik und zum anderen die Spannung zwischen Freiheit und Gleichheit.

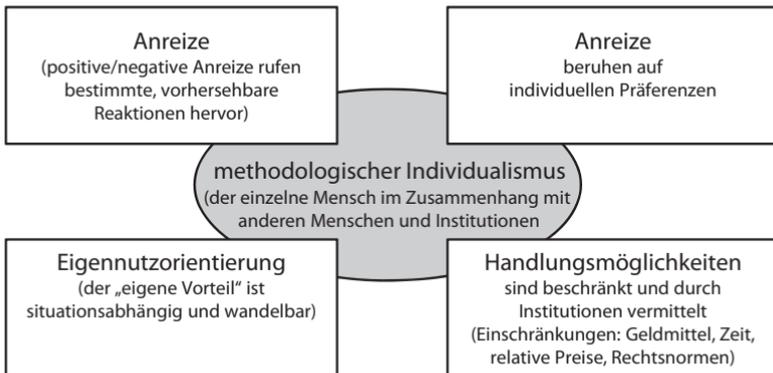
In einem ersten Zugriff kann man von einem Primat der Ökonomie über Politik und Gesellschaft ausgehen: Wirtschaft erscheint – je nach Bewertung – als „Hoffnung“ (Adam Smith), „Sachzwang“ (Niklas Luhmann) oder „Schicksal“ (Karl Marx), dem sich die anderen Belange der Gesellschaft unterordnen müssen. Für die Vertreter der klassischen Ökonomie etwa funktioniert der Markt im Prinzip gut, er ist ein stabiler und effizienter Mechanismus, der Wohlstand produziert. Er bildet zugleich ein Element von Freiheit, einen Wert, der vor Gleichheit rangiert. Neoklassische Ansätze, die Neue Politische Ökonomie (NPÖ), aber auch der Marxismus – in kritischer Absicht – analysieren ausgehend von diesen Grundannahmen die ökonomischen Funktionsmechanismen und ihre Wirkung auf Gesellschaft, Staat und Politik. Dennoch unterscheiden sie sich in ihren Erklärungen und Bewertungen fundamental (Buhr/Schmid 2012):

- Für (neo-)klassische Ökonomen (z. B. Adam Smith) schaden Eingriffe in die Wirtschaft mehr als sie nutzen.
- Stärker in Richtung einer Autonomie und Eigendynamik der Wirtschaft bzw. umgekehrt einer mangelnden Steuerungsfähigkeit des Staates auf diesem Gebiet argumentieren systemtheoretische Autoren (z. B. Niklas Luhmann).
- In der Neuen Politischen Ökonomie (z. B. Anthony Downs, William Nordhaus oder Mancur Olson) werden schließlich ökonomische

Rationalitätskalküle und die Idee des methodologischen Individualismus auf die Politik (z. B. „Wählermarkt“) übertragen.

Dabei gehen alle Ansätze von einigen Annahmen über das wirtschaftliche Verhalten des Menschen aus. Die zentrale Annahme dabei ist, dass der einzelne Mensch, das Individuum, die zentrale Handlungseinheit darstellt. Der Mensch wird in seinem Verhalten durch positive wie negative Anreize bestimmt, welche wiederum durch Präferenzen oder Vorlieben des Individuums hervorgerufen werden. Dabei ist der einzelne Mensch immer auf seinen Vorteil bedacht – er orientiert sich am Eigennutz. Neben den Präferenzen kommt dabei den Einschränkungen der Handlungsmöglichkeiten (z. B. durch begrenzte Geldmittel oder Zeit) sowie dem Wirken von Institutionen (etwa Eigentumsrechte) zu (vgl. Bauer et al. 2011:14). Die Politik bzw. der Staat tauchen in diesen Annahmen im Wesentlichen als Restriktionen bzw. Möglichkeitsfeld ökonomischen Handelns auf. Und gerade hier gibt es deutliche Unterschiede in der Bewertung der Rolle des Staates.

**Abb. 1:** Grundannahmen des ökonomischen Verhaltensmodells



(Quelle: modifiziert nach Bauer et al. 2011, S. 14)

Gegensätzlich zu den Ansichten etwa der (Neo-)Klassik oder der Systemtheorie argumentieren jene Autoren, die von einem Primat der Politik über die Ökonomie ausgehen und bei denen das Ziel der Gleichheit einen hohen Stellenwert gegenüber der Freiheit erhält. Deren Analysen beginnen meist beim (Wohlfahrts-)Staat und der spezifischen Implementation von Programmen. Aber auch ökonomische Theoretiker wie Joseph Schumpeter (1883–1950) oder John Maynard Keynes (1883–1946)

erkennen im Staat einen zentralen Akteur. So weist zum Beispiel Keynes dem Staat eine wichtige Funktion zu, nämlich die Sicherung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, weil der Markt zu Instabilitäten und Ungleichgewichten tendiere und sich nicht alleine aus Krisen herausführen könne.

Zwischen diesen beiden Polen stehen Ansätze, die von einer wechselseitigen Beeinflussung von Wirtschaft und Politik ausgehen. Sie stellen die gesellschaftliche Einbettung der Ökonomie in den Vordergrund. Hier wird eine leistungsfähige Volkswirtschaft als gelungenes Zusammenspiel spezifischer institutioneller Arrangements in Politik und Ökonomie betrachtet (z. B. Gøsta Esping-Andersen; Peter A. Hall/ David Soskice), wobei hier durchaus beachtliche Divergenzen zwischen kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Demokratien – auch hinsichtlich der Ziele von Freiheit und Gleichheit – bestehen können. Als Kapitalismus wird dabei ein Wirtschaftssystem verstanden, das sich durch Privateigentum an Produktionsmitteln sowie Produktion für einen den Preis bestimmenden Markt auszeichnet. Ferner wird damit eine Gesellschaft bezeichnet, bei der eine über den Markt geregelte Arbeitsteilung dominiert und sich entsprechende Klassenstrukturen (bei Karl Marx z.B. Arbeit vs. Kapital) ergeben. Diese Interdependenz wird auch in den gesellschaftlichen Ordnungssystemen sichtbar: Demokratisch-pluralistische Systeme „passen“ nicht zu zentral gelenkten Planwirtschaften, sondern besser zu marktförmigen Systemen. Umgekehrt bildet der moderne Kapitalismus eine wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung der Demokratie, weil auf diese Weise staatsfreie Räume und soziale Strukturen (v.a. ein Bürgertum) entstehen, die wiederum einen günstigen Einfluss auf das politische System ausüben.

Aus dieser Interdependenzperspektive lässt sich unser Verständnis einer *Mixed Economy* als Konzept der Ökonomie ableiten. Diese umfasst verschiedene, teilweise widersprüchliche Elemente, die in ihrer Totalität zu begreifen sind und nur zu analytischen Zwecken separat behandelt werden. So beinhaltet die *Mixed Economy*:

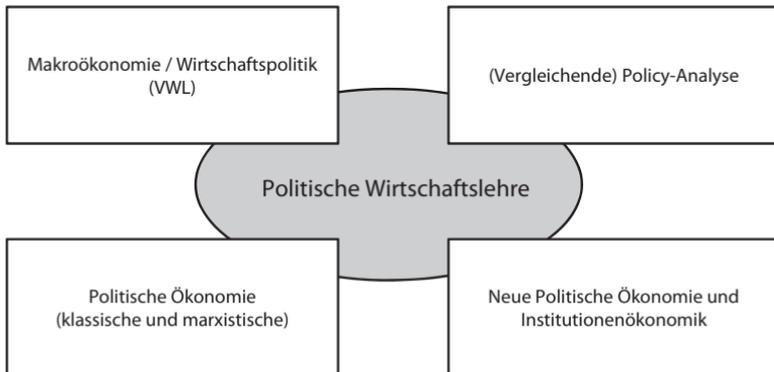
- Reine Marktelemente, die sich selber regeln.
- Institutionen und „Hierarchien“ (Oliver Williamson), weil nur so das Eigentumsrecht garantiert und effizient produziert werden kann.
- temporäre staatliche Eingriffe, weil der Markt Instabilitäten und Ungleichgewichte aufweist. Dabei lassen sich zwei Varianten unterscheiden: einerseits der Monetarismus, der Wachstum und Vollbeschäftigung durch eine Politik der stabilen Währung und staatlichen Zurückhaltung erreichen will, andererseits der Keynesianismus, der vor

allem Vollbeschäftigung anstrebt und dazu antizyklisches Nachfrage-management betreibt

- Kontinuierliche staatliche Steuerung und Regulierung, da alle Leistungen des Wirtschaftssystems bzw. dessen Defizite als politisches Problem definiert werden und durch entsprechende staatliche Maßnahmen die Performanz verbessert werden soll. Dabei dominiert die Logik des Politischen, d. h. das Streben nach Macht, Wiederwahlinteressen, Mehrheitsentscheidungen usw. Neben die Steuerung von Angebot und Nachfrage im Aggregat treten hier selektivere Struktur-, Industrie-, Forschungs- und Entwicklungspolitiken sowie eine umfassende Sozial- und Arbeitsmarktpolitik bzw. mit anderem politischen Vorzeichen: Privatisierungs- und Deregulierungspolitiken.

Dieser integrative Blick auf das Phänomen Wirtschaft führt zu einem interdisziplinären wissenschaftlichen Vorgehen: ein umfassendes Konzept einer politischen Wirtschaftslehre, das eben kein klar definiertes, einheitlich strukturiertes Teilgebiet der Sozialwissenschaft sein kann. Sie liegt vielmehr zwischen der Politikwissenschaft und der Volkswirtschaftslehre und weist unterschiedliche theoretische Zugänge und Kontexte auf.

**Abb. 2:** Disziplinärer Kontext der Politischen Wirtschaftslehre



Interdisziplinarität bedeutet, ein Problem gleichzeitig mit der Brille unterschiedlicher Disziplinen, theoretischer Ansätze und Paradigmen zu untersuchen, um auf diese Weise einen schärferen Blick auf das Problem zu gewinnen. Dabei bedarf es der Übersetzung, um die Anliegen der einen Disziplin für die anderen verständlich zu machen.

## Begriffliche Grundlagen der Volkswirtschaft

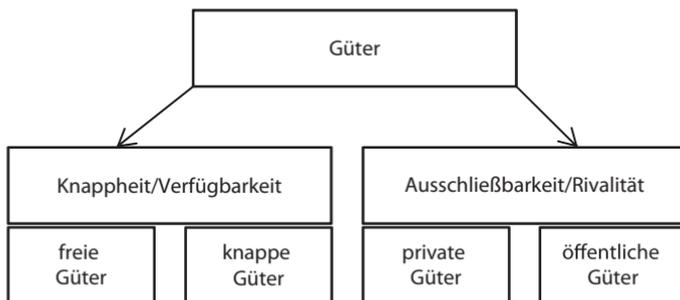
Während sich die Mikroökonomie (altgriechisch: *mikrós* = klein und *oikonomía* = Wirtschaftslehre) bei der Untersuchung der arbeitsteiligen wirtschaftlichen Vorgänge an den Gütern und an den Wirtschaftssubjekten orientiert, befasst sich die Makroökonomie (altgr.: *makrós* = groß) mit den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen. In diesem Sinne besteht eine Volkswirtschaft aus einer Vielzahl von Wirtschaftseinheiten, aus Märkten, aber vor allem: aus Menschen. Millionen von Menschen, die sich ökonomisch engagieren, die entscheiden und handeln, die kaufen, verkaufen, arbeiten, produzieren und vieles mehr.

Dieses ökonomische Engagement resultiert aus der Tatsache, dass die Wünsche, Ziele und Bedürfnisse jedes einzelnen Wirtschaftssubjekts einer Gesellschaft nahezu grenzenlos zu sein scheinen – während jedoch die Menge an Ressourcen, die für die Erfüllung dieser Bedürfnisse eingesetzt werden können schlicht und einfach begrenzt bzw. räumlich wie zeitlich gebunden ist. Bei Ressourcen handelt es sich um materielle und immaterielle Güter, die sowohl in die Produktion als auch direkt in den Konsum einfließen können, aber auch um persönliche Fähigkeiten, Wissen und Zeit. So herrscht ökonomisch formuliert dann Knappheit, wenn mit den vorhandenen Ressourcen nicht alle existenten Bedürfnisse befriedigt werden können. Damit bildet Knappheit die Differenz zwischen Erwünschtem und Vorhandenem (vgl. Bauer et al. 2011:9ff.).

### Güter

Durch Wirtschaften soll nun das Verhältnis zwischen begrenzten Ressourcen und unbegrenzten Bedürfnissen so gut wie möglich ausbalanciert werden. Unter einem Gut verstehen wir demnach ein Mittel zur Bedürfnisbefriedigung. Güter lassen sich nach ihrer Knappheit und ihrer Ausschließbarkeit bzw. Rivalität klassifizieren – daher finden sich freie und knappe bzw. private und öffentliche Güter.

Ein Gut ist frei, wenn es im betreffenden Gebiet zur betrachteten Zeit in so großer Menge vorhanden ist, dass jeder Mensch so viele Einheiten des Gutes konsumieren kann, wie er möchte. Im Idealfall trifft das auf

**Abb. 3:** Güterklassifikation nach Knappheit und Rivalität

(Quelle: modifiziert nach Siebert/Lorz 2007: 19)

die Luft zum Atmen zu. Weil freie Güter in einem ausreichenden Maße zur Verfügung stehen, haben sie keinen Preis. Denn in einem marktwirtschaftlichen System ist der Preis der Indikator für die Knappheit eines Gutes. Preise entstehen in einer Marktwirtschaft jedes Mal, wenn Käufer und Verkäufer einen Vertrag über den Austausch eines Gutes (einer Ware, Dienstleistung, Forderung) schließen wollen. Hier gilt: je knapper ein Gut, desto höher sein Preis.

Im Unterschied zu den freien Gütern stehen knappe Güter eben nicht in einem ausreichenden Maß zur Verfügung. Knappe Güter müssen durch die wirtschaftliche Tätigkeit von Menschen erzeugt oder bereitgestellt und schließlich getauscht werden. Dieser Tauschprozess wird meist über Märkte geregelt. Es herrscht Angebot und Nachfrage – und der Preismechanismus sorgt dafür, dass sich Angebot und Nachfrage (theoretisch) angleichen. Der zu einem Marktgleichgewicht führende Preis wird als Marktpreis oder Gleichgewichtspreis bezeichnet. Ein wichtiges Konzept für das Verständnis des Gleichgewichtspreises ist die Preiselastizität. Sie gibt an, wie stark sich eine Preisänderung eines Produktes oder einer Dienstleistung auf die Nachfrage auswirkt bzw. wie stark sich die Änderung der Nachfrage auf den Preis niederschlägt. Elastizitäten messen also, wie stark sich ein Wert durch die Veränderung eines anderen Werts verändert. So wird bei einem hohen Preis ein Gut in der Regel weniger nachgefragt als bei einem niedrigeren Preis.

Die meisten Güter des täglichen Lebens machen es möglich, Personen von ihrem Konsum auszuschließen. Bei sogenannten öffentlichen Gütern ist dies nicht der Fall, beispielsweise bei Luft oder der Landesverteidigung. Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal ist die

Rivalität im Konsum von Gütern. So zeichnen sich rivale Güter dadurch aus, dass der Konsum eines Gutes durch einen Konsumenten den Konsum desselben Gutes durch einen anderen Konsumenten be- oder verhindert. Dabei ist die Rivalität bzw. Nichtrivalität häufig situationsabhängig: Loggt man sich etwa in ein öffentliches W-LAN ein, so kann der Konsum des Einzelnen mit jedem weiteren W-LAN-Nutzer mitunter eingeschränkt sein. Hingegen kann eine Currywurst, die ein Konsument verspeist, nicht gleichzeitig in vollem Umfang von einer anderen Person konsumiert werden. Doch auch in dieser Kategorie ergeben sich Grauzonen: So ist das Gut Straße zunächst nicht rival, weil ein zweites Auto auf der Autobahn den einzelnen Fahrer nicht stört. Bei stark zunehmendem Verkehr jedoch wird auch die Straßennutzung sehr schnell rival.

Da die Wünsche grenzenlos und die Ressourcen zu ihrer Befriedigung begrenzt sind, heißt Wirtschaften auch, auf die Befriedigung eines Bedürfnisses zu verzichten – zugunsten eines anderen. Dabei entgeht ein Nutzen. Die Größe dieses entgangenen Nutzens sind die Opportunitätskosten. Die Opportunitätskosten eines Gutes A sind der in Mengeneinheiten eines anderen Gutes B ausgedrückte Verzicht, der sich aus der Wahlentscheidung für Gut A ergibt. Kurz: Die Opportunitätskosten einer Gütereinheit bestehen in dem, was man aufgibt, um die Einheit zu erlangen.

Auf der Stufe absoluter Autarkie und Selbstversorgung erfolgt die Wahlhandlung unmittelbar. Nehmen wir die Gütereinheit „Zeit“. Und denken daran, wie wir diese wertvolle Ressource verteilen müssen. Wir könnten all unsere Zeit für das Studium aufwenden. Wir könnten aber auch alles für eine nie endende Bandprobe einsetzen. Oder sie auf beide Aktivitäten gleichmäßig verteilen. Allerdings: In jeder Stunde, in der wir studieren, verlieren wir eine Stunde, in der wir mit der Band im Proberaum jammen können. Und mit jeder dieser Stunden verzichten wir auf eine Stunde, in der wir schlafen, lesen, Freunde treffen oder Geld verdienen können. Diesen Betrag, auf den wir infolge einer bestimmten Entscheidung verzichten, nennen wir Opportunitätskosten.

Es sind also Kosten für einen entgangenen Nutzen oder Ertrag, der sich bei einem anderen Einsatz eines Gutes oder eines Produktionsfaktors als der tatsächlich gewählten Verwendung ergeben hätte. Ein Unternehmer steht beispielsweise vor der Wahl, private Geldbeträge für neue Maschinen und die Ausstattung in seinen Betrieb zu investieren oder diese Beträge am Kapitalmarkt anzulegen und dafür Zinsen zu erhalten.

Entscheidet er sich für die betriebliche Investition und gegen die Anlage am Kapitalmarkt, entstehen ihm Opportunitätskosten (Alternativ- bzw. Verzichtskosten) in Höhe der Zinserträge für die nicht gewählte, alternative Kapitalanlage. Auf der Stufe des Naturalientausches werden diese Prozesse bereits über den Markt vermittelt. Wahlhandlungen und Selbstbeschränkung sind auch hier erforderlich. In der modernen Wirtschaft dient das Geld als vermittelndes Tauschobjekt.

### **Nutzen, Grenznutzen und Sättigung**

Jene Bedürfnisbefriedigung, die der Konsum eines Gutes oder einer Dienstleistung beim Konsumenten auslöst, wird als Nutzen bezeichnet. Als Nutzen werden sowohl der subjektiv empfundene Grad der Bedürfnisbefriedigung angesehen als auch die Eigenschaften des Gutes selbst. In der Wirtschaftstheorie wird davon ausgegangen, dass private Haushalte nach dem größtmöglichen Nutzen streben. Der erzielte Nutzen lässt sich auch grafisch als Nutzenfunktion darstellen. Mit jeder zusätzlichen Einheit steigt der Gesamtnutzen – aber der Nutzenzuwachs mit jeder weiteren Einheit wird immer kleiner. Das heißt: der Grenznutzen nimmt ab. Nehmen wir einen Studierenden, der beim Chinarestaurant um die Ecke das interessante *All-you-can-eat*-Angebot wahrnimmt. Je mehr er dort isst, desto günstiger wird jede Einzelportion, die er verspeist. Andererseits ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass ihm die Acht Kostbarkeiten irgendwann auf den Magen schlagen werden. Dieses Phänomen wird als Grenznutzen bezeichnet. So kann – bei einem Grenznutzen von null – ein Sättigungspunkt erreicht werden, an dem eine weitere Einheit des Gutes keinen Nutzen mehr stiftet. Der Sättigungspunkt für den Nutzen von *All-you-can-eat* könnte etwa sein, dass man irgendwann schlichtweg keinen Hunger mehr hat. Nach dem Sättigungsgesetz (nach Hermann Heinrich Gossen) nimmt der Nutzen, den ein Gut dem Verbraucher stiftet, mit jeder zusätzlichen Einheit, die von diesem Gut konsumiert wird, ständig ab – bis Sättigung eintritt.

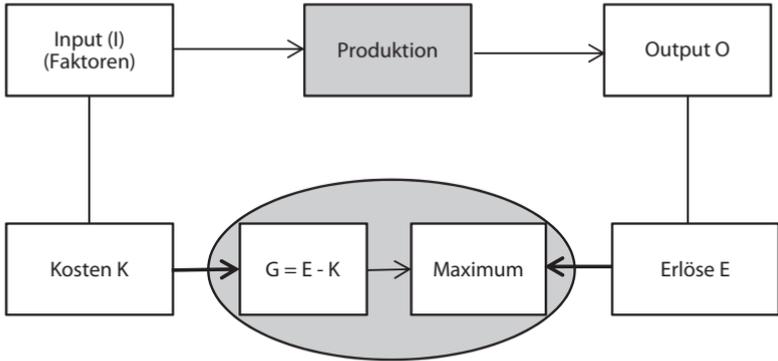
### **Produktion**

Produktion ist die Transformation von Gütern in andere Güter. Für diese Transformation werden Inputs (I), die sogenannten Produktionsfaktoren, benötigt. Dazu zählen etwa Arbeit (A), Boden (B), natürliche Ressourcen (R), Kapital (K), technisches Wissen (T) und Soziales System (S), (vgl. Siebert/Lorz (2007:43) aber auch Güter (g), die im Produktionsprozess benötigt werden. Zwischen dem eingesetzten Input und den am Ende des

Produktionsprozesses stehenden Outputs (G) besteht eine Verknüpfung, die sich als *Produktionsfunktion* formal und in einem Schaubild folgendermaßen darstellen lässt:

$$G = f(I) \text{ bzw. } G = f(A, B, R, K, T, S, g)$$

Abb. 4: Produktionsfunktion



Diese Produktionsfunktion bildet die Grundlage für die Berechnung einer Reihe von ökonomischen Kennzahlen. Die Produktivität ist ein Maß, mit dem wirtschaftliche Leistungskraft als Verhältnis zwischen Produktionsergebnis (Output) und Produktionseinsatz (Input) gemessen wird. Dividiert man die Outputs, also die Menge der produzierten Güter durch die Menge der dafür eingesetzten Produktionsfaktoren, so erhält man das Maß für die Produktivität (P):

$$\text{Produktivität } P = \frac{\text{Summe der Outputs (G)}}{\text{Summe der Inputs (I)}} = \frac{\Sigma G}{\Sigma I}$$

Unterscheiden lassen sich die Kapital- und Arbeitsproduktivität. Die Arbeitsproduktivität gibt an, welcher Wert an Gütern und Dienstleistungen in einer Arbeitsstunde im Schnitt produziert wird. Die Betriebe ermitteln sie meist, indem sie den Umsatz durch die Arbeitsstunden teilen.

$$\text{Arbeitsproduktivität } P_A = \frac{\Sigma G}{\Sigma \text{Arbeitsstunden}}$$