

Reiner Clement / Frank Gogoll / Manfred Kiy /  
Wiltrud Terlau / Wolfgang Veit

# Wirtschaftspolitik



## Herausgebervorwort

Die Kurzlehrbuchreihe „Management Basics – BWL für Studium und Karriere“ besteht aus 26 Bänden. Diese decken alle gängigen Inhalte im Lehrbereich Wirtschaft/Wirtschaftswissenschaften ab. Jeder Band ist dabei auf die Kerninhalte des jeweiligen Fachs konzentriert und schafft somit eine knappe, aber aussagefähige Darstellung der relevanten Lehrinhalte. Die Autorinnen und Autoren der Reihe haben Professuren an Hochschulen inne und verfügen ausnahmslos über langjährige Vorlesungs- und Prüfungserfahrung. Sie haben eine wissenschaftliche Ausbildung absolviert und weisen eigene fachpraktische Berufserfahrung vor. Daher sind sie in der Lage, in ihren Darstellungen sowohl akademischen wie auch anwendungsbezogenen Anforderungen zu genügen.

Jeder Band enthält zudem zahlreiche unterstützende didaktische Hilfsmittel wie:

- Übungsaufgaben mit Lösungsverweisen,
- kommentierte Literaturhinweise,
- umfassende Verzeichnisse zu Abkürzungen, Abbildungen, Stichwörtern,
- zahlreiche Praxisbeispiele,
- verständliche Formulierungen mit erklärten Fachbegriffen.

Jeder Band der Reihe vereint damit die Kennzeichen eines guten Lehrbuchs mit denen von Skripten. Vom Lehrbuch hat er die systematische, analytische Strukturierung, von Skripten seine anschauliche Aufmachung.

Diese Kurzlehrbuchreihe eignet sich damit hervorragend für alle BWL-/WiWi-Studierenden an Hochschulen für angewandte Wissenschaften und wissenschaftlichen Hochschulen, aber auch Berufsakademien, Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien, IHK-Aufstiegsfortbildungen, HWK-Aufstiegsfortbildungen, Berufskollegs etc. Ihnen wird hiermit eine fundierte Vor- und Nachbereitung aller gängigen Veranstaltungen sowie eine abgesicherte Prüfungsvorbereitung zugänglich. Die Reihe eignet sich weiterhin bestens für Fach- und Führungskräfte in Industrie und Verwaltung, und zwar sowohl zur Aktualisierung des Wissensstandes als auch zur betriebswirtschaftlichen Fundierung für Quereinsteiger.

Damit eine solche komplexe Reihe entstehen kann, bedarf es vielfältiger Unterstützung. In erster Linie sei daher den beteiligten Autorinnen und Autoren gedankt. Ohne ihre kooperative Mitwirkung wäre diese Reihe gar nicht möglich gewesen.

## Autorenvorwort

Politik – und damit auch Wirtschaftspolitik – gilt als die „Kunst des Möglichen“: mit einer begrenzten, sich unter Umständen sogar gegenseitig einschränkenden Anzahl von Instrumenten soll ein für die gesamte Gesellschaft akzeptables Ergebnis erzielt werden.

Nicht erst im von Wahlen oder Wahlkämpfen in mehreren großen westlichen Demokratien geprägten Jahr 2016 scheint das Verständnis für die Komplexität wirtschaftspolitischen Handelns stark geschwunden zu sein. Einfache Lösungen finden vermehrt Anhänger. Kunst und Können erscheinen Vielen ersetzbar durch pure Entscheidungskraft. „Wo ein Wille da ein Weg“ ist sozusagen der intellektuelle Kontrapunkt zum Eingangspostulat. Fakten zählen wenig, wenn ihnen plausible, scheinbar wahre Informationen gegenüberstehen. Dies mag ursächlich auch mit der menschlichen Neigung, einfacher zu verarbeitenden Informationen einen höheren Wahrheitsgehalt beizumessen, quasi „denkfaul“ zu sein, zusammenhängen. Für diese Art des politischen Diskurses hat sich mittlerweile der Begriff der „Post Truth Politics“, zu übersetzen etwa mit „Politik jenseits der Wahrheit“, etabliert.

Wir wenden uns mit dem vorliegenden Buch ausdrücklich nicht an denkfaule Leser und wir treten einer faktenleugnenden, die Wahrheit ignorierenden Politik entschieden entgegen. Viele Menschen haben ein Interesse an der Wirkung wirtschaftspolitischer Maßnahmen, denn sehr oft werden sie privat und oder beruflich davon berührt. „Wirtschafts-Politik“ bringt dabei bereits im Titel zum Ausdruck, dass es sich hierbei um eine auch spannungsvolle Beziehung zwischen Wirtschaft und Politik handelt. Es gibt für wirtschaftspolitische Fragen keine Patentlösungen, vielmehr sind Zielkonflikte der Regelfall. Optimale Lösungen haben somit häufig Kompromisscharakter.

Die Art der Zielkonflikte hängt ab von dem keineswegs ideologiefreien theoretischen Rahmen, innerhalb dessen Wirtschaft und Politik beschrieben werden. Wirtschaftspolitik ist zudem kein statisches Gebilde, sondern stets auch eingebettet in ein konkretes historisch-gesellschaftliches Umfeld. Wirtschaftspolitische Maßnahmen werden daher beinahe zwangsläufig kontrovers diskutiert und eingeschätzt. Dieses Buch will Wirtschaftspolitik faktenbasiert erlebbar machen, indem es Entscheidungen der Akteure mit Theorieansätzen und Daten verknüpft. Die Vermittlung wirtschaftspolitischer Grundkenntnisse ist unumgänglicher Teil der Managementausbildung an Hochschulen und für Praktiker unverzichtbar. Die wesentlichen Teilbereiche der Wirtschaftspolitik werden getrennt dargestellt und sind somit in beliebiger Reihenfolge lesbar. In der Lehre

lässt sich die Einteilung in 9 Kapitel gut mit der üblichen Anzahl von Wochen eines Semesters verknüpfen. Dazu ist es möglich, die Kapitel 1–3 und 6–8 über zwei Wochen hinweg zu strecken. Als Orientierung ist eine Veranstaltung mit 2 Stunden pro Woche vorgesehen.

Wir laden unsere Leser ein, uns Anmerkungen und Anregungen zukommen zu lassen. Unser Dank gilt den Studierenden und Kollegen, die wertvolle Informationen, Anregungen und Hinweise für dieses Buch gegeben haben. Zu nennen sind vor allem Prof. Dr. Johannes Natrop, MA Sc. Jan Lennart Gogoll, Jörn Henning Gogoll und Lisa Meissner.

reiner.clement@h-brs.de

wiltrud.terlau@h-brs.de

frank.gogoll@th-koeln.de

manfred.kiy@th-koeln.de

wolfgang.veit@th-koeln.de

# Inhaltsverzeichnis

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| Abbildungsverzeichnis | XVII  |
| Tabellenverzeichnis   | XXI   |
| Abkürzungsverzeichnis | XXIII |

|          |   |          |
|----------|---|----------|
| <b>1</b> | <b>Theorie der Wirtschaftspolitik, Ordnungspolitik</b>        | <b>1</b> |
| 1.1      | Theorie der Wirtschaftspolitik                                | 1        |
| 1.1.1    | Wirtschaftspolitik im Kontext der allgemeinen Politik         | 1        |
| 1.1.2    | Untersuchungsgegenstand der Theorie der Wirtschaftspolitik    | 1        |
| 1.1.2.1  | Grundtatbestände des Wirtschaftens                            | 4        |
| 1.1.2.2  | Dilemmastrukturen, Regeln, Institutionen und Staat            | 5        |
| 1.1.2.3  | Rolle des Staates   | 9        |
| 1.1.3    | Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft                     | 10       |
| 1.1.3.1  | Der Koordinationsmechanismus „Markt“                          | 10       |
| 1.1.3.2  | Marktversagen und Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen           | 13       |
| 1.1.3.3  | Marktversagen versus Staatsversagen                           | 21       |
| 1.1.3.4  | Stabilisierung, Verteilung und Teilhabe                       | 22       |
| 1.1.4    | Ziele, Instrumente und Handlungsfelder der Wirtschaftspolitik | 24       |
| 1.1.4.1  | Ziele der Wirtschaftspolitik                                  | 24       |
| 1.1.4.2  | Instrumente der Wirtschaftspolitik                            | 27       |
| 1.1.4.3  | Wirtschaftspolitische Handlungsfelder                         | 27       |
| 1.1.4.4  | Träger der Wirtschaftspolitik                                 | 30       |
| 1.2      | Ordnungspolitik   | 33       |
| 1.2.1    | Aufgabe und Ziele der Ordnungspolitik                         | 33       |
| 1.2.2    | Elemente der Wirtschaftsordnung                               | 35       |
| 1.2.3    | Träger und Instrumente der Ordnungspolitik                    | 36       |
| 1.2.3.1  | Träger der Ordnungspolitik                                    | 36       |
| 1.2.3.2  | Instrumente der Ordnungspolitik                               | 37       |
| 1.3      | Probleme und Grenzen der Wirtschafts- und Ordnungspolitik     | 39       |
| 1.4      | Ergänzende und weiterführende Literatur                       | 41       |
| 1.5      | Literatur   | 42       |
| 1.6      | Übungsaufgaben  | 43       |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>2</b> | <b>Ziele, Instrumente und Akteure der Stabilisierungspolitik</b>         | <b>45</b> |
| 2.1      | Grundlagen   | 45        |
| 2.1.1    | Ziele  | 46        |
| 2.1.2    | Träger und Instrumente in Deutschland                                    | 49        |
| 2.2      | Restriktionen effizienter Wirtschaftspolitik                             | 51        |
| 2.2.1    | Zeitverzögerungen  | 52        |
| 2.2.2    | Interdependenzen zwischen Akteuren                                       | 56        |
| 2.2.3    | Zielkonflikte am Beispiel der Phillips-Kurve                             | 59        |
| 2.2.4    | Reputation und Glaubwürdigkeit   | 64        |
| 2.3      | Schlussfolgerungen   | 70        |
| 2.4      | Ergänzende und weiterführende Literatur                                  | 73        |
| 2.5      | Literatur  | 73        |
| 2.6      | Übungsaufgaben   | 75        |
| <b>3</b> | <b>Finanzpolitik</b>   | <b>77</b> |
| 3.1      | Optimales Budget   | 78        |
| 3.1.1    | Ansätze zur Bestimmung des optimalen Budgets                             | 78        |
| 3.1.2    | Haushaltsgrundsätze und Budgetregeln                                     | 80        |
| 3.2      | Steuern  | 82        |
| 3.2.1    | Rolle des (Steuer-)Staates   | 82        |
| 3.2.2    | Ausgewählte Aspekte der Besteuerung                                      | 83        |
| 3.3      | Staatsausgaben   | 88        |
| 3.3.1    | Kategorisierung  | 88        |
| 3.3.2    | Erklärungsansätze von Staatsausgaben                                     | 89        |
| 3.4      | Staatsverschuldung   | 95        |
| 3.4.1    | Objektbezogene Rechtfertigung der Verschuldung                           | 95        |
| 3.4.2    | Situationsbezogene Rechtfertigung der Verschuldung                       | 98        |
| 3.4.3    | Tragfähigkeit der Verschuldung   | 100       |
| 3.5      | Träger und Ausgestaltung der Finanz- und Fiskalpolitik<br>in Deutschland | 104       |
| 3.5.1    | Ausrichtung  | 104       |
| 3.5.2    | Fiskalregeln   | 106       |
| 3.6      | Finanzpolitik in der Europäischen Union                                  | 109       |
| 3.6.1    | EU-Budget  | 109       |
| 3.6.2    | Fiskalregeln   | 110       |
| 3.6.3    | Fiskalunion  | 113       |

---

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 3.7      | Ergänzende und weiterführende Literatur                   | 115        |
| 3.8      | Literatur   | 115        |
| 3.9      | Übungsaufgaben  | 117        |
| <b>4</b> | <b>Sozialpolitik</b>                                      | <b>119</b> |
| 4.1      | Einordnung der Sozialpolitik                              | 119        |
| 4.2      | Grundprinzipien   | 120        |
| 4.3      | Situationsbeschreibung                                    | 122        |
| 4.4      | Situation und Problematiken der Altersversorgung          | 126        |
| 4.4.1    | Gesetzliche Rentenversicherung                            | 126        |
| 4.4.2    | Pensionen   | 132        |
| 4.5      | Situation und Herausforderungen der Gesundheitsversorgung | 134        |
| 4.6      | Sozialversicherung und tragfähige Finanzpolitik           | 139        |
| 4.7      | Ergänzende und weiterführende Literatur                   | 140        |
| 4.8      | Literatur   | 140        |
| 4.9      | Übungsaufgaben  | 142        |
| <b>5</b> | <b>Arbeitsmarktpolitik</b>                                | <b>143</b> |
| 5.1      | Einordnung der Arbeitsmarktpolitik                        | 143        |
| 5.2      | Struktur und Kennzahlen des Arbeitsmarktes                | 144        |
| 5.3      | Aktive Arbeitsmarktpolitik – Hartz-Gesetze                | 148        |
| 5.4      | Tarif- und Lohnpolitik                                    | 152        |
| 5.5      | Mindestlöhne  | 155        |
| 5.6      | Ergänzende und weiterführende Literatur                   | 159        |
| 5.7      | Literatur   | 160        |
| 5.8      | Übungsaufgaben  | 160        |
| <b>6</b> | <b>Verteilungspolitik</b>                                 | <b>163</b> |
| 6.1      | Einführung  | 163        |
| 6.2      | Ziele der Verteilungspolitik                              | 164        |
| 6.2.1    | Theorien der Gerechtigkeit                                | 164        |
| 6.2.2    | Kriterien der Gerechtigkeit                               | 167        |
| 6.2.2.1  | Leistungsgerechtigkeit                                    | 168        |
| 6.2.2.2  | Bedarfsgerechtigkeit                                      | 168        |
| 6.2.2.3  | Teilhabegerechtigkeit                                     | 169        |

|           |   |     |
|-----------|---|-----|
| 6.3       | Theoretische Grundlagen   | 171 |
| 6.3.1     | Formen der Einkommensverteilung                                     | 171 |
| 6.3.2     | Verteilungspolitische Indikatoren                                   | 172 |
| 6.3.3     | Verteilungstheorie  | 175 |
| 6.3.3.1   | Funktionelle Einkommensverteilung                                   | 175 |
| 6.3.3.1.1 | Verteilung bei den ökonomischen<br>Klassikern                       | 176 |
| 6.3.3.1.2 | Verteilung in der neoklassischen<br>Theorie                         | 177 |
| 6.3.3.1.3 | Machttheoretische Ansätze und<br>Monopolgradtheorien der Verteilung | 177 |
| 6.3.3.1.4 | Postkeynesianische Verteilungstheorie                               | 178 |
| 6.3.3.2   | Personelle Einkommensverteilung                                     | 179 |
| 6.3.3.3   | Weitere Modelle: Ungleichheit<br>und Wachstum                       | 180 |
| 6.3.3.3.1 | Kuznets-Wellen  | 181 |
| 6.3.3.3.2 | Der Ansatz von Piketty  | 183 |
| 6.4       | Empirische Verteilungen   | 185 |
| 6.4.1     | Verteilung auf globaler Ebene                                       | 185 |
| 6.4.2     | Verteilung in Deutschland   | 190 |
| 6.4.2.1   | Funktionale Einkommensverteilung                                    | 192 |
| 6.4.2.2   | Personelle Einkommensverteilung                                     | 193 |
| 6.4.2.3   | Lohnungleichheit  | 195 |
| 6.4.2.4   | Einkommensmobilität   | 196 |
| 6.4.2.5   | Mittelschicht   | 198 |
| 6.4.2.6   | Armutgefährdungsquote<br>und Einkommensreichtumsschwelle            | 199 |
| 6.4.2.7   | Vermögensverteilung   | 201 |
| 6.5       | Träger und Instrumente der Verteilungspolitik                       | 204 |
| 6.5.1     | Träger  | 204 |
| 6.5.2     | Instrumente der Primärverteilung                                    | 204 |
| 6.5.3     | Instrumente der Sekundärverteilung                                  | 205 |
| 6.5.4     | Vermögenspolitische Instrumente                                     | 206 |
| 6.6       | Probleme und Grenzen der Verteilungspolitik                         | 207 |
| 6.7       | Ergänzende und weiterführende Literatur                             | 209 |
| 6.8       | Literatur   | 209 |
| 6.9       | Übungsaufgaben  | 211 |



|          |   |            |
|----------|---|------------|
| <b>7</b> | <b>Geldpolitik</b>  | <b>213</b> |
| 7.1      | Einordnung der Geldpolitik  | 213        |
| 7.2      | Definitoriale und historische Grundlagen  | 214        |
| 7.2.1    | Geldfunktionen: Recheneinheit, Zahlungsmittel<br>und Wertaufbewahrungsmittel                            | 214        |
| 7.2.2    | Geldarten   | 216        |
| 7.2.3    | Institutioneller Rahmen der Geldpolitik   | 220        |
| 7.3      | Geldtheorie   | 226        |
| 7.3.1    | Geldangebot   | 227        |
| 7.3.2    | Geldnachfrage   | 231        |
| 7.3.3    | Transmissionsmechanismus:<br>Geldmärkte und andere Vermögensmärkte                                      | 235        |
| 7.3.4    | Transmissionsmechanismus:<br>Güter- und Faktormärkte  | 238        |
| 7.4      | Geldpolitik   | 244        |
| 7.4.1    | Geldpolitische Strategie  | 244        |
| 7.5      | Nachlese: aktuelle Phänomene der Geldpolitik  | 249        |
| 7.6      | Ergänzende und weiterführende Literatur   | 253        |
| 7.7      | Literatur   | 253        |
| 7.8      | Übungsaufgaben  | 255        |
| <b>8</b> | <b>Außenwirtschaftspolitik</b>  | <b>257</b> |
| 8.1      | Gegenstand der Außenwirtschaftspolitik  | 257        |
| 8.2      | Die Zahlungsbilanz  | 258        |
| 8.3      | Theoretische Erklärung grenzüberschreitender Transaktionen<br>und ihre wirtschaftspolitische Gestaltung | 260        |
| 8.4      | Handelspolitik  | 268        |
| 8.4.1    | Instrumentarium der Handelspolitik  | 269        |
| 8.4.2    | Handelspolitische Strategien  | 273        |
| 8.4.3    | Aktueller Stand der Handelspolitik  | 277        |
| 8.4.4    | Europäische Handelspolitik  | 283        |
| 8.5      | Ausblick: regionale Kooperationen, Demokratie, Umwelt   | 284        |
| 8.6      | Währungspolitik   | 286        |
| 8.6.1    | Wechselkursatheorien  | 287        |
| 8.6.2    | Wechselkurspolitik  | 290        |
| 8.6.3    | Sonderfall Währungsunion  | 295        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 8.7      | Faktorbewegungen  | 297        |
| 8.7.1    | Bevölkerungsbewegungen und Migrationspolitik                            | 297        |
| 8.7.2    | Kapitalbewegungen und Investitionspolitik                               | 300        |
| 8.8      | Ausblick: Demokratie vs. Freiheit, Wohlfahrtssteigerung vs. -verteilung | 303        |
| 8.9      | Ergänzende und weiterführende Literatur                                 | 304        |
| 8.10     | Literatur   | 305        |
| 8.11     | Übungsaufgaben  | 307        |
| <b>9</b> | <b>Klima- und Energiepolitik für eine nachhaltige Entwicklung</b>       | <b>309</b> |
| 9.1      | Nachhaltige Entwicklung und politische Abstimmungsprozesse              | 309        |
| 9.2      | Globale Klimaschutzpolitik, Zielvorgaben und Erreichungsgrad            | 312        |
| 9.3      | Nachhaltige Energiepolitik und empirische Ergebnisse                    | 321        |
| 9.4      | Deutsche Klima- und Energiepolitik                                      | 323        |
| 9.5      | Wirksamkeitsanalyse mit Hilfe von Nachhaltigkeitsindikatoren            | 328        |
| 9.6      | Theoretische Grundlagen   | 329        |
| 9.6.1    | Negative externe Effekte  | 329        |
| 9.6.2    | Internalisierung negativer externer Kosten                              | 332        |
| 9.7      | Zusammenfassung   | 338        |
| 9.8      | Ergänzende und weiterführende Literatur                                 | 338        |
| 9.9      | Literatur   | 339        |
| 9.10     | Übungsaufgaben  | 343        |
|          | Stichwortverzeichnis  | 345        |
|          | Autorenhinweis  | 353        |

# **1 Theorie der Wirtschaftspolitik, Ordnungspolitik**

## **1.1 Theorie der Wirtschaftspolitik**

### **1.1.1 Wirtschaftspolitik im Kontext der allgemeinen Politik**

Wirtschaftspolitik muss als ein Teilbereich der allgemeinen Politik verstanden werden: wirtschaftspolitische Entscheidungen werden in der Regel durch politische Ziele und Interessen verschiedener Anspruchsgruppen beeinflusst. Wirtschaftspolitisches Handeln lässt sich mithin nur erklären und verstehen, wenn die komplexen Wirkungszusammenhänge mit anderen Bereichen der allgemeinen Politik berücksichtigt werden. Als Teilgebiet der allgemeinen Politik unterliegt die praktische Wirtschaftspolitik unterschiedlichsten Einflüssen und Zwängen, die bei wirtschaftspolitischen Empfehlungen nicht selten unzureichend berücksichtigt werden. Zwischen wissenschaftlichen, aus Erkenntnissen der Theorie der Wirtschaftspolitik abgeleiteten Empfehlungen zur Lösung wirtschaftspolitischer Probleme und den tatsächlich durchgeführten Maßnahmen kann es zu deutlichen Abweichungen kommen.

Gründe hierfür sind verschiedene Zwänge und Einflüsse, die sich aus der allgemeinen Politik für das Teilgebiet der praktischen Wirtschaftspolitik ergeben. So kann der Einfluss von Gruppeninteressen im Entscheidungsprozess eine Orientierung der Wirtschaftspolitik am gesellschaftlichen Gesamtinteresse (Gemeinwohl, öffentliche Wohlfahrt) behindern. Hier sind nicht nur die Interessen von Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden und so genannten Non-Government-Organisationen (NGO), sondern insbesondere auch die Eigeninteressen von Politikern als wirtschaftspolitische Entscheidungsträger von Bedeutung, die im Interesse ihrer Wiederwahl häufig Rücksicht auf bestimmte Wählergruppen nehmen und deren Partikularinteressen bedienen. Des Weiteren kann es zu Konflikten zwischen ökonomischen und politischen Zielen kommen (z. B. die rasche Einführung der D-Mark in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung aus politischen Motiven, die dem ökonomischen Ziel der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der neuen Bundesländer zuwiderlief).

### **1.1.2 Untersuchungsgegenstand der Theorie der Wirtschaftspolitik**

Wirtschaftspolitik ist die Gesamtheit aller Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen einer Vielzahl von nationalen wie internationalen Akteuren, z. B. Regierung, Parlament, Notenbanken, internationale Organisationen und Interessen-