

Virtueller Kurs Wirtschaftspolitik  
Prof. Dr. Rüdiger Akhotmee  
Fachhochschule Deggendorf

erstellt von:

Stefan Paulussen

GWMC Wirtschaftsforschung GmbH Passau

Kapitel 1:

Plan- und Marktwirtschaft, Wirtschaftsordnung

## **Inhaltsverzeichnis**

- 1.1 Lerninhalt
- 1.2 Begriffe und Definitionen: Wirtschaftssystem, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsverfassung
- 1.3 Die Wirtschaftssysteme
  - 1.3.1 Plan- vs. Marktwirtschaft
  - 1.3.2 Planwirtschaft
  - 1.3.3 Marktwirtschaft
  - 1.3.4 Real existierende Wirtschaftssysteme
- 1.4 Die Rolle des Staates als wesentliches Differenzierungsmerkmal im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Grundordnung

## 1.1 Lerninhalt

Dieses Kapitel hat einführenden Charakter. Es dient der Begriffsklärung und vermittelt die Grundlagen, deren Verständnis die Voraussetzung für die richtige Einordnung der nachfolgenden Kapitel ist.

## 1.2 Begriffe und Definitionen: Wirtschaftssystem, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsverfassung

Diese Begriffe sind eng verwandt und werden in der Literatur oft nicht trennscharf voneinander abgegrenzt. Nicht eindeutig geklärt ist beispielsweise, ob die Begriffe „Wirtschaftssystem“ und „Wirtschaftsordnung“ auf einer Stufe nebeneinander stehen oder ob zwischen ihnen ein Ober- und Unterordnungsverhältnis im Sinne von „Wirtschaftsverfassung“ als Oberbegriff und „Wirtschaftsordnung“ als ein Teil davon besteht. Manchmal werden diese beiden Begriffe auch weitgehend synonym verwendet.

Hier wird der Begriff „Wirtschaftssystem“ so verstanden, dass er die Gesamtheit aller in einer Gesellschaft wirtschaftlich tätigen Akteure, deren jeweilige wirtschaftliche Verhaltensweisen und Handlungsmöglichkeiten sowie die Organisation und Ausgestaltung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren umfasst.

Der Begriff „Wirtschaftsordnung“ bezeichnet hier einen Teil des Wirtschaftssystems, nämlich den gesamten normativen (rechtlichen) und politischen Rahmen, innerhalb dessen sich in einer Gesellschaft wirtschaftliche Betätigung abspielt bzw. abspielen kann.

Ebenfalls nicht eindeutig ist der Begriff „Wirtschaftsverfassung“ definiert. Hier gibt es prinzipiell eine engere und eine weitere Begriffsauslegung. Die engere Begriffsauslegung, die sich am Wortlaut anlehnt und die hier auch zu Grunde gelegt wird, bezeichnet mit „Wirtschaftsverfassung“ nur den Teil der das Wirtschaftsleben regelnden Rechtsnormen mit Verfassungsrang. Umfasst werden also nur die Rechtsvorschriften, die in der Verfassung eines Staates stehen (in Deutschland: im Grundgesetz). So verstanden ist die Wirtschaftsverfassung wiederum ein Teil der Wirtschaftsordnung.

*Begriffsdefinitionen sind nicht immer eindeutig. Das ist an sich noch kein Problem. Allerdings sind unterschiedlich verwendete und vor allem verstandene Begriffe ein möglicher Quell für Missverständnisse. Um diese zu vermeiden, sollten sich zwei oder*

*mehr Gesprächspartner im Zweifelsfall zunächst darüber verständigen, über was sie eigentlich reden!*

### 1.3 Die Wirtschaftssysteme

#### 1.3.1 Plan- vs. Marktwirtschaft

Idealtypisch entscheidet man zwischen den beiden Extremtypen Planwirtschaft und Marktwirtschaft. Gegensätzlich sind bei diesen beiden Extremtypen insbesondere die Regelungen hinsichtlich der Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel (Eigentumsrechte) sowie die Organisation der Wirtschaftsprozesse bzw. die Rolle des Staates.

#### 1.3.2 Planwirtschaft

In einer idealtypischen Planwirtschaft befinden sich sämtliche Produktionsmittel in der Hand des Staates, Privateigentum an Produktionsmitteln und damit privates Unternehmertum sind faktisch ausgeschlossen. Damit korrespondiert, dass der Staat auch die alleinige Kompetenz besitzt zu entscheiden, wer wann was in welchen Mengen produziert und an welchen Orten und zu welchen Preisen Produkte und Dienstleistungen abgegeben werden.

In der reinen Planwirtschaft sind also alle Produktionsmittel vergesellschaftet („Sozialismus“), alle Unternehmen sämtlicher Branchen staatlich gelenkt („Staatsunternehmen“) und die Produktionsziele und –mengen staatlich festgelegt („Bedarfsplanungen“, „Mehrjahresplanungen“, etc.). Allgemeine Lohn- und Preisbildung, von denen ohne staatliche Genehmigung nicht abgewichen werden darf, fallen ebenso in die Zuständigkeit des in dieser Variante allgegenwärtigen Staates. Wie man sich unschwer vorstellen kann, bedarf es eines gewaltigen Planungsaufwandes, um die jeweiligen Einzelpläne, in denen bspw. konkretisiert wird, welche Rohstoffe und Vorprodukte zu welchen Zeitpunkten, in welchen Mengen, in welcher Beschaffenheit und an welchen Orten benötigt werden, zu einem stimmigen Ganzen zusammen zu fügen. Auf veränderte Rahmenbedingungen und/oder erkannte Planungsfehler kann der zwangsläufig schwerfällige Staatsapparat kaum oder nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen reagieren.

Ideologisch liegt der planwirtschaftlichen Variante ein egalitäres Menschen- und Gesellschaftsbild zu Grunde: In der Extremvariante gehört letztlich alles allen, niemand soll einen persönlichen Profit aus der Arbeitsleistung anderer ziehen können. Ein planwirtschaftliches System korrespondiert deshalb zwangsläufig mit einem sozialistischen oder kommunistischen Gesellschaftssystem.

### 1.3.3 Marktwirtschaft

In der idealtypischen Marktwirtschaft beschränkt sich die Rolle des Staates auf das absolut Notwendige („Nachtwächterstaat“). Für den Bereich der Wirtschaft heißt das, dass lediglich ein allgemeiner Rechtsrahmen gesetzt wird. Innerhalb dieses Rahmens kann dann im Prinzip jeder tun und lassen, was er will („Liberalismus“).

Die volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren Boden und Kapital befinden sich in Privateigentum („Kapitalismus“). Die Wirtschaftsprozesse werden von Angebot und Nachfrage bestimmt. Für die Beziehungen zwischen den Wirtschaftssubjekten (Arbeitgeber/Arbeitnehmer, Käufer/Verkäufer, etc.) gilt als oberstes Prinzip die Vertragsfreiheit. In der extremen Variante herrscht weitgehend ungebremst das Recht des Stärkeren. Ein staatliches Versorgungssystem existiert nicht.

Ideologisch liegen der marktwirtschaftlichen Variante ein individualistisches Menschen- und Gesellschaftsbild und die Überzeugung zu Grunde, dass das Gewinnstreben Einzelner letztlich zum Wohle der gesamten Gesellschaft ist. Mit der marktwirtschaftlichen Variante korrespondiert letztlich nur ein freiheitliches Gesellschaftssystem, wobei es sich dabei nicht zwingend um eine Demokratie nach westlichem Verständnis handeln muss.

### 1.3.4 Real existierende Wirtschaftssysteme

Die Nachteile einer reinen Planwirtschaft (fehlende Allwissenheit des Staates, fehlende Eigenmotivation der meisten Gesellschaftsmitglieder, mangelnde Flexibilität, etc.) liegen ebenso offensichtlich auf der Hand wie die Nachteile einer reinen Marktwirtschaft (Fehlentwicklungen des Marktes bleiben unkorrigiert, Verelendung großer Bevölkerungsteile, etc.).

Deshalb wurden und werden die beiden konkurrierenden Wirtschaftssysteme in ihrer reinen Form auch von keinem Staat jemals in die Realität umgesetzt.

Reine  
Planwirtschaft

Reine  
Marktwirtschaft

Alle Wirtschaftsmodelle, die wir aus der Vergangenheit und Gegenwart kennen, liegen irgendwo zwischen den beiden Extrempunkten „reine Planwirtschaft“ und „reine Marktwirtschaft“.

schaft“. Das bedeutet jedoch nicht, dass sich die real praktizierten Systeme deshalb alle zwangsläufig ähneln. Im Gegenteil: Die Skala zwischen den Extremen lässt viel Platz für die unterschiedlichsten Mischformen und Varianten, wobei sich die meisten der einst oder heute umgesetzten Varianten allerdings klar einem der beiden Grundmodelle zuordnen lassen, d. h. sich nicht wie sonst häufig bei diversen Skalen zu beobachten, in der Mitte ballen, sondern eindeutig auf dem linken oder dem rechten Teil der Skala ansiedeln lassen.

Auch nach der Umorientierung der ehemaligen „Warschauer Pakt“ – Staaten vom planwirtschaftlich zum marktwirtschaftlich ausgerichteten System („Transformation“) verbleiben weltweit noch einige Staaten, die (eher) dem planwirtschaftlichen Modell anhängen.

Bei der großen Mehrheit der (einflussreichsten) Staaten hat sich gegenwärtig jedoch die Auffassung durchgesetzt, mit der marktwirtschaftlichen Grundausrichtung insgesamt besser zu fahren. Deshalb konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen auch auf dieses Grundmodell.

#### 1.4 Die Rolle des Staates als wesentliches Differenzierungsmerkmal im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Grundordnung

Wie bereits erwähnt: Marktwirtschaft ist nicht gleich Marktwirtschaft. Aus den verschiedensten historischen, kulturellen und politischen Gründen können sich auch marktorientierte Wirtschaftsordnungen erheblich voneinander unterscheiden. Es gibt zahlreiche konkrete Ausgestaltungsmöglichkeiten. Darüber hinaus ist eine Wirtschaftsordnung kein statisches Gebilde, das einmal beschlossen für alle Zeiten unabänderlich ist. Deshalb gibt es innerhalb der einzelnen Staaten und auch zwischen den Staaten immer wieder Diskussionen um vermeintlich oder tatsächlich notwendige Anpassungs- und Veränderungsmaßnahmen.

*Die Diskussion und Umsetzung der Maßnahmen, die Auswirkungen auf die konkrete Ausgestaltung der Rahmenbedingungen eines Wirtschaftsraumes (z. B. Region, Land, Staat) und damit auf die Lebensverhältnisse aller Bürger dieses Raumes haben (können), ist Gegenstand der Wirtschaftspolitik.*

Marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftsordnungen unterscheiden sich vor allem in der Rolle des Staates.

Es ist in allen marktwirtschaftlichen Modellen unstrittig, dass der Staat zuständig ist für

- die Gestaltung der Ordnungsrahmens (Festlegung der „Spielregeln“ sowie deren Einhaltung) und
- die Bereitstellung einer staatlichen Infrastruktur.

Damit hören die Gemeinsamkeiten jedoch fast schon auf. Denn Gestaltung und Kontrolle des Ordnungsrahmens können auf höchst unterschiedliche Weise erfolgen. Und Konsens hinsichtlich der Aufgabenzuweisung „Bereitstellung einer staatlichen Infrastruktur“ besagt lediglich, dass der Staat hier tätig werden soll, aber nicht, was konkret dazu zu zählen ist und wie weit der staatliche Auftrag reicht.

Auch ohne die marktwirtschaftlichen Prinzipien grundsätzlich in Frage zu stellen, können Staaten folglich sehr unterschiedliche Akzente setzen. Innerhalb marktwirtschaftlicher Ordnungen können Staaten beispielsweise

- a) eher für viele oder eher für wenige Bereiche zuständig sein,
- b) die konkreten Regelungen innerhalb des Ordnungsrahmens eher enger oder eher weiter fassen,
- c) auf eher starke oder eher schwache Eingriffsinstrumente setzen,
- d) sich auf einen eher großen oder eher kleinen Verwaltungsapparat stützen,
- e) aktiv in Wirtschaftsprozesse eingreifen oder diese ausschließlich als Aktionsfeld der Privaten sehen,
- f) aktive Umverteilungspolitik (Sozialpolitik) betreiben oder die Verteilung von Einkommen und Vermögen weitgehend dem Markt überlassen.

Zu a)

Bei der Diskussion um die optimale Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft geht es oft um (ideologische) Grundüberzeugungen, nämlich um die Frage, ob eine Gesellschaft insgesamt besser mit einem „Schwachen Staat“ oder mit einem „Starken Staat“ fährt. Die Verfechter eines „Schwachen Staates“ vertreten die These, dass sich die Kräfte des Marktes möglichst ungestört entfalten sollen, um zu optimalen Ergebnissen zu gelangen. Dementsprechend soll sich der Staat auf wenige Aufgabenfelder beschränken. Die Befürworter eines „Starken Staates“ halten dagegen, dass es zahlreiche Bereiche gibt, die der Markt gar nicht oder nur unzureichend regeln kann, und dass insbesondere Minderheiten und sozial schwächere Bevölkerungsgruppen eines starken Staates bedürfen.

Als ein Beispiel für die unterschiedlichen Positionen mag hier die aktuelle Diskussion in Deutschland um die Privatisierung der Bundesbahn dienen (mehr dazu im Kapitel „Verkehrspolitik“).

Tendenziell gilt: Je mehr Aufgaben eine Gesellschaft ihrem Staat zuweist, desto mehr Einnahmen benötigt dieser und desto mehr Abgaben (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge, etc.) müssen der Bevölkerung abverlangt werden. Mit steigender Staatsquote (= die Relation der Abgaben an den Staat zur gesamten Wirtschaftsleistung diese Staates) verschiebt sich die Position des Staates auf der in Abbildung 1 gezeigten Skala entsprechend nach links.

Zu b)

Bei der Gestaltung des Ordnungsrahmens stellt sich vor allem die Frage, in welchen Bereichen überhaupt staatlicher Handlungs- und Regelungsbedarf besteht. Je nach ideologischer Grundüberzeugung (vgl. Punkt a) werden die Antworten auf diese Frage sehr unterschiedlich ausfallen. Befürworter eines „Schwachen Staates“ plädieren für einen sehr weit gefassten Ordnungsrahmen, der wirtschaftlichem Handeln nur wenige Grenzen setzt („Laissez-faire“). Die Befürworter des „Starken Staates“ halten einen wesentlich enger gefassten Ordnungsrahmen mit zahlreichen Schutzrechten für die Schwächeren der Gesellschaft für erforderlich.

Als ein Beispiel für die unterschiedlichen Positionen mag hier die aktuelle Diskussion in Deutschland um den Mindestlohn dienen (mehr dazu im Kapitel „Arbeitsmarktpolitik“). Ist hier ein staatlicher Eingriff in die Vertragsfreiheit gerechtfertigt bzw. notwendig oder nicht?

Tendenziell gilt: Mit steigender Regelungsdichte entfernt sich ein Staat immer weiter weg vom „marktwirtschaftlichen Ideal“.

Zu c)

Um Wirtschaftsprozesse zu reglementieren, steht dem Staat ein breites Spektrum an Eingriffsinstrumenten zur Verfügung. Hinsichtlich seiner Eingriffsintensität lässt sich das Instrumentarium in drei Kategorien einteilen, wobei die Grenzen zwischen diesen drei Kategorien durchaus fließend verlaufen:

- Zur ersten Kategorie gehören beispielsweise staatliche Appelle an einzelne Akteure oder auch Gruppen von Wirtschaftssubjekten sowie freiwillige Übereinkünfte mit privaten Dritten ohne Rechtsverbindlichkeit. Diese Instrumente weisen nur eine schwache Eingriffsintensität auf. Abweichungen vom gewünschten Verhalten bleiben für die Betroffenen im Regelfall folgenlos.
- Zur zweiten Kategorie gehören materielle Anreize, die ein bestimmtes Verhalten belohnen (bspw. Steuervergünstigungen oder Subventionen) oder auch bestrafen (bspw. „Strafsteuern“ oder Sonderabgaben). Diese Instrumente weisen eine mittlere



Eingriffsintensität auf. Niemand wird zu etwas gezwungen, unerwünschtes Verhalten wirkt sich in finanzieller Hinsicht jedoch negativ aus.

- Zur dritten Kategorie, den Instrumenten mit der höchsten Eingriffsintensität, gehören alle Maßnahmen mit Zwangscharakter. Dazu zählen insbesondere Ge- und Verbote. Im Falle der Gebote schreibt der Staat für klar definierte Situationen ein bestimmtes Verhalten vor. Im Falle der Verbote ist jegliches verbotswidrige Verhalten strikt untersagt. Verstöße gegen Ge- und Verbote lösen im Regelfall nicht nur finanzielle, sondern auch strafrechtliche Konsequenzen aus.

Tendenziell gilt: Je häufiger ein Staat bestimmte Handlungsweisen vorschreibt oder verbietet, also auf direkte Instrumente mit hoher Durchgriffswirkung setzt, desto weiter entfernt er sich vom Eckpunkt „freie Marktwirtschaft“.

Zu d)

Die praktische Arbeit des staatlichen Verwaltungsapparates und des Justizwesens können dazu beitragen, Wirtschaftsprozesse effektiv zu gestalten. Sie können aber auch genau das Gegenteil bewirken (durch unangemessenen Bürokratismus, langwierige Verfahren, etc.).

Tendenziell gilt: Je zurückhaltender Verwaltung und je schneller und berechenbarer Justiz arbeiten bzw. je freier sich die Wirtschaftssubjekte entfalten können, desto kleiner ist die Entfernung vom Eckpunkt „freie Marktwirtschaft“.

Zu e)

Aktive staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsprozess können auf verschiedene Weise erfolgen. Dabei reicht das Instrumentarium von der Verstaatlichung von so genannten Schlüsselindustrien über staatliche Beteiligungen an Industrieprojekten (vorzugsweise mit Sperrminorität) bis hin zu einer aktiven Förder- und Subventionspolitik, mit der gewünschte Entwicklungen beschleunigt oder auch erst möglich gemacht werden sollen.

Tendenziell gilt: Je stärker ein Staat aktiv in den Wirtschaftsprozess eingreift, desto mehr entfernt er sich vom Eckpunkt „freie Marktwirtschaft“.

Zu f)

Umverteilungsmaßnahmen werden im Regelfall dann ergriffen, wenn bestimmte Marktergebnisse von einer Gesellschaft mehrheitlich als inakzeptabel empfunden werden („soziale Ungerechtigkeit“). Vereinfacht ausgedrückt bedeutet Umverteilung, den Einen zu nehmen und den Anderen zu geben. Dabei ist das Spektrum möglicher Umverteilungsmaßnahmen

sehr vielfältig. Häufigste und wichtigste Ansatzpunkte für Umverteilungen sind die Ausgestaltung des Steuersystems (vgl. dazu das Kapitel „Steuern“) und alle Arten von sozialpolitischen Maßnahmen. Daneben entfaltet staatliche Ausgabenpolitik, beabsichtigt oder unbeabsichtigt, automatisch auch Verteilungswirkungen. Einzige Voraussetzung dafür ist, dass Belastete und Nutznießer einer Maßnahme nicht identisch sind (Beispiele: Familienpolitik, Bildungspolitik, Kulturpolitik).

Tendenziell gilt: Da Umverteilungsmaßnahmen stets eine Korrektur von Marktergebnissen darstellen, bewegt sich ein Staat mit jeder einzelnen Maßnahme weg vom „marktwirtschaftlichen Ideal“.

*Viele Staaten haben sich für den Weg entschieden, ihre marktwirtschaftliche Grundorientierung um eine starke soziale Komponente zu erweitern. Je nach konkreter Ausgestaltung bezeichnet man diese Wirtschaftssysteme als „Soziale Marktwirtschaft“ (Beispiel: Deutschland) oder „Wohlfahrtsstaat“ (Beispiel: Schweden).*