

Einleitung

Liv Dizinger/Kai Eicker-Wolf

Der vorliegende Sammelband behandelt die zentralen strukturpolitischen Herausforderungen, vor denen das Land Hessen in den kommenden Jahren und Jahrzehnten steht. Dabei ist der Begriff *Strukturpolitik* hier in seiner traditionellen Bedeutung zu verstehen: Der Bezugspunkt sind hier die wirtschaftlichen Branchen bzw. Tätigkeitsfelder und die regionale Ebene. Es geht sowohl um wirtschaftliche, soziale als auch ökologische Veränderungen und Herausforderungen, auf die die Politik Antworten finden muss.

Neben allgemeinen Ausführungen zur Wirtschaftsstruktur in Hessen werden ausgewählte Bereiche behandelt, die – das sei hier betont – nach *subjektiver* Einschätzung der Herausgeberin und des Herausgebers in den kommenden Jahren von besonderer Relevanz sein werden. Auf die meisten dieser Politikfelder hat das Land einen direkten Einfluss. Zu bedenken ist darüber hinaus, dass die Landesregierung über den Bundesrat auch ein politischer Akteur auf der Bundesebene ist. Und alle im Landtag vertretenen Parteien sind natürlich auch an der politischen Meinungs- und Willensbildung in ihren politischen Zusammenhängen auf der Bundesebene beteiligt.

Viele Ökonomen – aber auch zahlreiche Politiker und insbesondere das Unternehmerlager und seine Interessenverbände – stehen einer aktiven Strukturpolitik, staatlichen Eingriffen in den Wirtschaftsprozess und der wirtschaftlichen Tätigkeit der öffentlichen Hand skeptisch gegenüber. Diese Skepsis gründet auf der Vorstellung, dass freie Markt- und Wettbewerbsprozesse anderen Formen der wirtschaftlichen Koordination grundsätzlich überlegen seien. Zuordnung und Verteilung von Ressourcen, Gütern und Dienstleistungen sollten so weit wie möglich dezentral über den Markt erfolgen, die zentralen Koordinationsinstrumente sind dabei freie Marktpreise.

Staatliche Interventionen in das Marktgeschehen werden aus dieser marktoptimistischen Sicht als störend angesehen, da die Lenkungsfunktion der Marktpreise dann nicht mehr optimal funktioniert: Die zur Verfügung stehenden Ressourcen würden nicht mehr ihre bestmögliche Verwendung finden. Auf die Spitze getrieben wird diese Vorstellung durch das Bild der so genannten *Interventionsspirale*: Ein erster staatlicher Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen, so die These, ziehe immer weitere und ausgedehnte Folgeeingriffe nach sich, und der Wirtschaftsprozess werde folglich immer ineffizienter.

Diesen kurz skizzierten Vorstellungen ist das vorliegende Buch nicht verpflichtet, da wir möglichst freie und unregulierte Märkte nicht als grundsätzlich überlegene Instrumente zur Abstimmung wirtschaftlicher Prozesse ansehen. Vielmehr plädieren wir – und dies wird im Folgenden auch in Grundzügen begründet – für einen pragmatischen Ansatz: Märkten wird durchaus eine zentrale gesellschaftliche Steuerungsfunktion zugebilligt – allerdings werden Markt und Wettbewerb als Regulierungsformen sozialen Lebens (Pirker 2004) aufgefasst, die nicht generell als bestmögliche Koordinierungsmechanismen begriffen werden können. Unter anderem liefern allgemeine Überlegungen zum Marktversagen und zur besonderen Stellung bestimmter Märkte (z. B. dem Arbeitsmarkt) Argumente für staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen. Neben dem Markt werden staatliche Interventionen, starke Regulierungen und in vielen Bereichen eine umfangreiche direkte Betätigung der öffentlichen Hand als legitim bewertet.

Für markt- und wettbewerbsoptimistische Politikempfehlungen gibt es vor allem zwei wesentliche theoretische Bezugspunkte, dies ist zum einen die Neoklassische Theorie und zum anderen die Wettbewerbstheorie von Friedrich August Hayek. Mit den Grundlagen dieser beiden Theorieströmungen wollen wir uns zumindest kurz auseinandersetzen.

Die Grundlagen der Neoklassischen Theorie sind in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelt worden. Die Modellannahmen der Neoklassik werden mit Blick auf ein mögliches gesamtwirtschaftliches Ergebnis so gewählt, dass dieses optimal ausfällt – dabei sind diese Annahmen aber vollkommen unrealistisch. So wird unterstellt, dass eine bestimmte Ressourcenausstattung gegeben ist und auf den Märkten sehr viele kleine Anbieter und Nachfrager agieren, von denen jeder einzelne keinen Einfluss auf die Höhe der Preise nehmen kann. Diese Akteure (Unternehmen und Haushalte) kennen alle verfügbaren Informatio-

nen – und zwar über Gegenwart und Zukunft –, handeln rational gemäß ihrer Präferenzen,¹ sind unbegrenzt mobil und können unendlich schnell reagieren.² Die gehandelten Güter sind homogen, Marktzutritt und Marktaustritt verursachen keine Kosten. Der Mensch in der Modellwelt der Neoklassik ist der so genannte *Homo oeconomicus*, der nur ein Ziel hat: seinen persönlichen Nutzen gemäß seiner Präferenzen zu maximieren. Faktisch unterstellt die Neoklassik damit, dass Menschen wie Computer agieren und handeln – und dies auf Grundlage und unter Kenntnis aller verfügbaren Informationen, die es auf der Welt gibt.

Im Falle vollkommen flexibler Preise stellt sich unter den genannten Voraussetzungen – dem so genannten *vollkommenen Wettbewerb* – ein allgemeines Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage ein: Grundsätzlich knappe Ressourcen werden über Kosten-Nutzen-Kalküle seitens der Akteure und ihren daraus resultierenden Handlungen auf dem Markt am effizientesten miteinander kombiniert. Übersteigt das Angebot die Nachfrage, dann muss der Preis sinken, um ein Gleichgewicht zu erreichen – und umgekehrt steigt der Preis, wenn die Nachfrage höher als das Angebot ausfällt. Eingriffe in das Marktgeschehen können diesen Mechanismus stören, woraus Ineffizienz resultiert, wie Neoklassiker besonders gerne am Beispiel des Arbeitsmarktes demonstrieren: Setzen die Gewerkschaften einen zu hohen Lohn durch, dann werden die Unternehmen zu wenig Arbeit nachfragen, und das Arbeitsangebot ist zu hoch. Käme der Marktmechanismus zur Wirkung, dann würde der Preis für Arbeit sinken, und infolge dessen das Arbeitsangebot zurückgehen und die Arbeitsnachfrage steigen, bis ein Gleichgewichtszustand erreicht wäre. Die Neoklassik ist eine der wesentlichen Grundlagen der so genannten *Laissez-faire*-Idee: Der Staat soll sich so weit wie möglich aus dem Wirtschaftsgeschehen heraushalten, um das bestmögliche Marktergebnis zu erreichen.

Gegen die Neoklassik und ihre Modellbildung sind zahlreiche Einwände formuliert worden³ – wir wollen uns im Folgenden vor allem mit

1 Im ökonomischen Sinne bedeutet Präferenz die Vorliebe für eine bestimmte Ware oder die subjektive Bewertung von verschiedenen Waren oder Güterbündeln.

2 Einführungen in das Theoriegebäude der Neoklassik liefern zahllose volkswirtschaftliche Lehrbücher. Eine empfehlenswerte, umfassende und vor allem kritische Einführung ist zu finden in Heine/Herr (2002).

3 Eine sehr ausführliche und grundlegende Auseinandersetzung mit der Neoklassik, die hier aus Platzgründen nicht erfolgen kann, liefert Ötsch (2009).

den handlungstheoretischen Überlegungen der Neoklassik auseinandersetzen. Ein zentraler Mangel der Neoklassik ist dabei aus unserer Sicht das Ignorieren von *Zeit* – das heißt sie geht vollkommen über die Tatsache hinweg, dass *Zeit* eine wesentliche Rolle für ökonomisches Handeln spielt. Der Faktor *Zeit* ist für die Neoklassische Theorie deshalb keine relevante Größe, weil die handelnden Akteure über vollständige Informationen verfügen: Sie sind wie bereits ausgeführt über alles informiert, was in Gegenwart und Zukunft passiert, und sie können unendlich schnell reagieren. Überzeugend ist eine solche Perspektive allerdings nicht, denn tatsächlich dürfte niemand bestreiten, dass Menschen die Zukunft unbekannt ist – das heißt ihnen fehlen wichtige Informationen –, und dass sie folglich ihre Entscheidungen immer vor dem Hintergrund einer gewissen *Unsicherheit* treffen müssen. Diese Unsicherheit beinhaltet dann etwa im Falle von unternehmerischen Entscheidungen die Möglichkeit, dass eine Investition fehlschlagen kann.

Dabei darf Unsicherheit nicht mit *Risiko* verwechselt werden: Während über Risiken aufgrund von Beobachtungen in der Vergangenheit Wahrscheinlichkeitsaussagen gemacht werden können, sagt der Begriff Unsicherheit, dass Entscheidungen und daraus resultierende Handlungen vor dem Hintergrund einer unbekannteren Zukunft erfolgen. So sind etwa für die Investitionsentscheidung eines Unternehmens die *erwarteten* Gewinne – neben dem Zinssatz⁴ – ein zentraler Entscheidungsparameter. Die Gewinnerwartungen sind – anders als von der Neoklassik unterstellt – keine sicher zu kalkulierende Größe, da Investoren die Zukunft nicht kennen. Gleichwohl versuchen sie natürlich so gut es geht abzuschätzen, wie hoch ihr Gewinn ausfallen wird, und in diesem Rahmen werden sie Wahrscheinlichkeitsüberlegungen anstellen.⁵

Auch wenn davon auszugehen ist, dass ökonomische Prozesse aufgrund einer unbekannteren Zukunft nicht determiniert sind, folgt daraus

4 Der Zinssatz ist für Unternehmen im Rahmen von Investitionsentscheidungen aus zwei Gründen von Bedeutung: Wenn Unternehmen sich Geld zur Finanzierung von Investitionen leihen müssen, dann müssen die erwarteten Profite zumindest so hoch ausfallen, dass sie die Zinszahlungen decken. Falls das Unternehmen zur Finanzierung seiner in Frage stehenden Investition über Eigenmittel in ausreichender Höhe verfügt, kann es das Geld grundsätzlich auch für eine Finanzinvestition verwenden – es wird die Finanzinvestition vorziehen, wenn die Zinseinnahmen hieraus höher ausfallen als die zu erwartenden Profite aus der Unternehmensinvestition.

5 Eine Investitionstheorie, die die hier genannten Punkte berücksichtigt, hat der Postkeynesianer Minsky (1990) entworfen.

kein handlungstheoretischer Nihilismus. Vielmehr führen Gewohnheiten, Konventionen, Normierungen, Regulierungen usw. zu Extrapolationen, d.h. das Erwartungen aufgrund vergangener Erfahrungen und/ oder von gesellschaftlich verankerten und allgemein akzeptierten Regelungen stabilisiert werden. So wird die Vorstellung von Kontinuität und die Illusion einer *subjektiven Erwartungssicherheit* erzeugt, auf deren Grundlage dann gehandelt wird. In wirtschaftlich ruhigen und stabilen Zeiten bildet sich auf dieser Basis eine *bedingte Stabilität* heraus und die Erwartungsbildung erscheint als *sich selbst erfüllende Prophezeiung*: Wachsendes Vertrauen in die zukünftige Entwicklung auf Basis von ökonomischem Erfolg führt dazu, dass auf Basis der Vergangenheit positive Erwartungen in die Zukunft fortgeschrieben werden und sich auch erfüllen. Tatsächlich aber kann das Vertrauen in die Illusion der Erwartungssicherheit zerstört werden und dadurch die subjektiv empfundene Unsicherheit wachsen – wodurch es zu einer Destabilisierung des Erwartungsbildungsprozesses kommen kann.

Für wirtschaftliche Prozesse sind deshalb nicht nur rein ökonomische Sachverhalte – etwa das Streben nach einem möglichst hohen Profit – ausschlaggebend, und ökonomisches Handeln erfolgt auch nicht individualistisch und isoliert, sondern interaktiv und gesellschaftlich. Akteure agieren nicht einfach nur an ihrem Nutzen orientiert, sondern in ökonomisch, sozial und politisch bestimmten Handlungszusammenhängen. Gerade letzteres wird im Rahmen der neoklassischen Modellwelt aber nicht berücksichtigt: moralische, rechtliche, politische und historische Sachverhalte werden vollkommen ausgeklammert.⁶

Trotz der aufgeführten Mängel wurde die Neoklassik schnell zur führenden und hauptsächlich gelehrteten Wirtschaftstheorie, und die meisten Ökonomen orientierten sich im Rahmen ihrer Politikempfehlungen an ihr. Erst die Weltwirtschaftskrise der Jahre 1929 ff. erschütterte das Vertrauen in die Selbstregulierungsfähigkeit von Marktwirtschaften, und diese Krise stand auch für das Scheitern der Laissez-faire-Idee und der neoklassischen Modellannahmen: Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung, zunehmende staatliche Regulierungen und der Ausbau des Wohlfahrtsstaates prägten die nach dem zweiten Weltkrieg. Die Rückkehr der wirtschaftlichen Insta-

⁶ Siehe hierzu in Abgrenzung zur Position der Neoklassik die methodischen Überlegungen zum Postkeynesianismus in Eicker-Wolf (2001) und Eicker-Wolf/Limbers (2004).

bilität und das Ende der Vollbeschäftigungsjahre führten ab Mitte der 1970er Jahre dann allerdings dazu, dass die Neoklassik wieder verstärkt an Bedeutung gewann, und heute eine der wesentlichen Grundlagen für eine marktoptimistische Sicht liefert. Neben der Neoklassischen Theorie sind die Arbeiten Friedrich August Hayeks⁷ der zweite wesentliche Bezugspunkt für die Forderung von möglichst uneingeschränkten Marktprozessen. Hayek ist neben *Milton Friedman*⁸ der wohl prominenteste Vertreter des *Neoliberalismus*.⁹

Nach dem zweiten Weltkrieg formiert sich mit dem Neoliberalismus eine neue Strömung des ökonomischen Denkens, die auf eine Wiederbelebung der liberalen Wirtschaftstheorie abzielt. In Abgrenzung zum alten Liberalismus bezeichnen die Vertreter dieses Anliegens ihr ökonomisches Programm als *neoliberal*. Dieses übt vor allem an der Idee des Laissez-faire Kritik und betont die ordnende Funktion des Staates für die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus.¹⁰ Daneben eint alle neoliberalen Ökonomen eine skeptische Haltung gegenüber einer aktiven Konjunktursteuerung durch die öffentliche Hand und die grundsätzliche Kritik am Ausbau des Wohlfahrtsstaates. Eine prägnante Zusammenfassung der Ziele des Neoliberalismus hat Hayek bereits 1944 in seiner politisch motivierten Schrift *Der Weg zur Knechtschaft* formuliert:

»Der Liberalismus lehrt, daß wir den bestmöglichen Gebrauch von den Kräften des Wettbewerbs machen sollen, um die Wirtschaftsaktivität der Individuen aufeinander abzustimmen, er lehrt aber nicht, daß wir die Dinge sich selber überlassen sollen. Er beruht auf der Überzeugung, daß dort, wo ein echter Leistungswettbewerb möglich ist, diese Methode der Wirtschaftssteuerung jeder anderen überlegen ist. Er leugnet nicht, sondern legt sogar

7 Für einen kurzen Überblick über Leben und Werk Hayeks z.B. Horn (2013).

8 Friedman ist vor allem bekannt für seine geldpolitischen Arbeiten, er gilt als Begründer des Monetarismus. Anders als Hayek, der sich klar von der Neoklassik distanziert, stehen die Arbeiten von Friedman in der Tradition der neoklassischen Modellbildung. Gleichwohl sind sich die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen von Hayek und Friedman in vielen Punkten ähnlich, dies gilt insbesondere für die Einschätzung von Marktprozessen und die konkreten Anforderungen an die Wettbewerbspolitik. Seine wirtschaftsliberalen Vorstellungen hat Friedman im Jahr 1962 ausführlich in seinem Buch *Kapitalismus und Freiheit* dargestellt (Friedman 2011).

9 Zur Einführung in den Neoliberalismus Thomasberger (2012) und Biebricher (2012). Inwieweit neoliberales Denken jenseits ökonomischer Debatten gesellschaftlich verankert und handlungsleitend ist, wird von Schreiber (2015) herausgearbeitet.

10 Thomasberger spricht pointiert davon, dass an die Stelle des Laissez-faire die »Planung zum Zwecke des Wettbewerbs« tritt (Thomasberger 2012: 23 f.).

besonderen Nachdruck darauf, daß ein sorgfältig durchdachter rechtlicher Rahmen die Vorbedingung für ein ersprißliches Funktionieren der Konkurrenz ist und daß sowohl die jetzigen wie die früheren Rechtsnormen von Vollkommenheit weit entfernt sind. Der Liberalismus leugnet auch nicht, daß wir dort, wo die Bedingungen für einen echten Leistungswettbewerb nicht geschaffen werden können, zu anderen Methoden der Wirtschaftssteuerung greifen müssen. Er lehnt es jedoch ab, den Wettbewerb durch schlechtere Methoden der Ordnung des Wirtschaftslebens zu ersetzen. Er hält die Konkurrenz nicht allein deshalb für überlegen, weil sie in den meisten Fällen die wirksamste Methode ist, die wir kennen, sondern vor allem deshalb, weil sie die einzige Methode ist, die uns gestattet, unsere wirtschaftliche Tätigkeit ohne einen zwangsweise oder willkürlichen Eingriff der Behörden zu koordinieren. In Wahrheit ist es eines der Hauptargumente zugunsten der freien Konkurrenz, daß sie eine bewußte Wirtschaftslenkung überflüssig macht und den Individuen die Entscheidung überläßt, ob die Aussichten in einem besonderen Erwerbszweig groß genug sind, um die damit verbundenen Nachteile und Risiken zu kompensieren.« (Hayek 1994: 58 f.)

Mit seinen markt- und wettbewerbstheoretischen Vorstellungen setzt sich Hayek vom neoklassischen Marktmodell ab – er sieht den Wettbewerb als *Entdeckungsverfahren*: Der Wettbewerb sei ein im Vorhinein nicht bestimmbarer dynamischer Prozess, dessen Ergebnisse zwangsläufig offen sind – ansonsten könne er seine Dynamik gar nicht entfalten. In der neoklassischen Modellwelt, kommt nach Einschätzung von Hayek die Tätigkeit des Wettbewerbs überhaupt nicht zum Tragen:

»Was ich gesagt habe, sollte aber ausreichen, um die Absurdität des gebräuchlichen Vorgehens aufzuzeigen, das von einer Situation ausgeht, in der alle wesentlichen Umstände als bekannt vorausgesetzt sind – einem *Zustand*, den die Theorie merkwürdigerweise vollkommenen Wettbewerb nennt, in dem aber für die *Tätigkeit*, die wir Wettbewerb nennen, keine Gelegenheit mehr besteht, und von der vielmehr vorausgesetzt wird, daß sie ihre Funktion bereits erfüllt hat.« (Hayek 1969: 254, Hervorhebungen im Original)

Der Wettbewerb, so Hayek, habe die Aufgabe, die Verwertung von verstreutem Wissen zu ermöglichen – entscheidend sei dabei der flexible Preismechanismus, der dezentrales Wissen zusammenführt und koordiniert sowie neues Wissen entstehen lässt. Hayek definiert Wettbewerb als ein Verfahren zur Entdeckung von Tatsachen, »die ohne sein Bestehen entweder unbekannt bleiben oder doch zumindest nicht genutzt werden würden« (ebd.: 249).

In Hinblick auf die Rolle Staates im allgemeinen und die Aufgaben der Wettbewerbspolitik im Besonderen unterscheiden sich neoliberale Ökonomen zum Teil deutlich voneinander. *Kovlev* (2013) zeigt dies anhand von vier neoliberalen Ökonomen – darunter Hayek – beispielhaft auf. Zwar plädieren Neoliberale grundsätzlich für eine regelbasierte Politik. Während aber etwa der Begründer des *Ordoliberalismus*, *Walter Eucken*, in der privaten Macht eine Gefahr für den Wettbewerb sieht und sich am neoklassischen Leitbild des vollkommenen Wettbewerbs mit seinen vielen Akteuren orientiert, steht Hayek im Gegensatz zu Eucken einer staatlichen Monopolaufsicht skeptisch gegenüber. Bei Hayek weist die Wettbewerbspolitik einen negativen Charakter auf: Genau wie *Milton Friedman* (2011: 162) plädiert er lediglich dafür, dass es auf Märkten keine Zutrittsbarrieren geben solle, da Monopole dann auf Dauer aufgrund von Wettbewerbern, die durch hohe Gewinnaussichten auf den Markt gelockt würden, nicht stabil sein könnten. Eng verbunden sind Hayeks Vorstellungen vom Wettbewerb mit der Idee der *spontanen Ordnung*:

»An die Stelle der *Wettbewerbsordnung* tritt als freiheitlicher Referenzpunkt das Konzept der *spontanen Ordnung*. Darunter ist eine Ordnung zu verstehen, welche unkontrolliert aus den Handlungen der Individuen entsteht, die zwar durch (bewusste oder unbewusste) Regeln koordiniert werden, die Individuen sich dabei aber des Ordnungszusammenhangs nur selten bewusst sind, weswegen sie Hayek auch *Handlungsordnung* nennt. Das Zwillingskonzept der spontanen Ordnung, der Prozess der kulturellen Evolution, bildet über den Mechanismus der Gruppenselektion die Regeln für den Rahmen im Zeitablauf heraus, so dass der Staat nicht mehr als aktiver Regelschaffender auftreten muss.« (Kovlev 2012: 34 f., Hervorhebungen im Original)

Hayek wendet sich strikt gegen staatliche Interventionen in das Marktgeschehen und gegen eine Politik, die bewusst gestalten will. Marktsystem und Privateigentum sind für Hayek gleichsam Gipfel und Endpunkt der menschlichen Entwicklung.

Gegen Hayeks Marktlehre sind zahlreiche Einwände formuliert worden. So weist *Ptak* (2007), der auch eine gute Zusammenfassung der theoretischen Vorstellungen Hayeks liefert, darauf hin, dass dessen Theorie totalitäre Züge¹¹ aufweist: Marktwirtschaftliche Prozesse würden

¹¹ Zu einer ähnlichen und zu Recht polemisch formulierten Einschätzung gelangt *Öttsch*: »Oberhalb DES MARKTES darf es nach Hayek keine regulierende Instanz geben. DER MARKT besitzt die Eigenschaft einer Hyper-Intelligenz, der sich alle zu unterwerfen ha-

von Hayek zum Steuerungsprinzip zivilisatorischer Prozesse überhöht, anstatt diese als durch Menschen geschaffene Institutionen zu begreifen (ebd.: 48 ff.). So sei es falsch wie Hayek zu unterstellen, dass Wissen allein über Märkte erzeugt wird – vielmehr dürften, so Ptak, unterschiedliche Formen der Kooperation inner- und außerhalb von Marktbeziehungen in diesem Zusammenhang eine wesentlich größere gesellschaftliche Rolle spielen. Ein weiterer Kritikpunkt von Ptak bezieht sich auf das Freiheitsverständnis von Hayek, dass dieser mit den meisten Vertretern des Neoliberalismus teilt: Das Problem ökonomischer Macht und die materiellen Voraussetzungen zur Entfaltung persönlicher Freiheit werden ausgeblendet (ebd.: 64). Auch Hayeks Behauptung, dass Wettbewerb und Privateigentum der Höhepunkt der kulturellen Evolution sei, ist nicht haltbar und verstrickt ihn in einen Widerspruch: So warnt Hayek auf der einen Seite vor der »Anmaßung von Wissen« (Hayek 1973), und behauptet auf der anderen Seite, dass ein in seinem Sinne ausgestaltetes Wettbewerbssystem der Höhepunkt der Evolution ist. Woher aber nimmt Hayek das Wissen, dass sich in Zukunft nicht weitere Wirtschaftsordnungen herausbilden, die seinem Idealbild überlegen sind (Reef 2010: 364)?

Insgesamt, so muss hier festgehalten werden, sind die beiden zentralen Theorien zur Begründung einer weitgehenden Steuerung wirtschaftlicher Aktivitäten durch möglichst deregulierte Marktprozesse nicht überzeugend. Damit wollen wir gar nicht bestreiten, dass Marktprozesse, zum Beispiel durch Prozess- und Produktinnovationen, wichtige Funktionen erfüllen. Wir sind jedoch der Auffassung, dass (unregulierte) Marktprozesse wichtige gesellschaftliche und auch wirtschaftliche Ziele – etwa aufgrund der Ungleichverteilung von Ausgangsbedingungen – nicht erfüllen können. Vielmehr spielen Regulierungen – etwa mit Blick auf die Stabilisierung von Erwartungen – eine positive ökonomische Rolle, und die öffentliche Hand ist in vielen Bereichen als ökonomischer Akteur privaten Anbietern überlegen.

Im Gegensatz zu markteuphorischen Ansätzen, die staatliche Regulierungen und Interventionen sowie die direkte wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand ablehnen, lässt sich eine aktive staatliche Strukturpolitik und die direkte Bereitstellung zahlreicher öffentlicher

ben. [...] Jeder Diskurs über DEN MARKT wird von Hayek zum Unsinn erklärt. Er stellt eine »verhängnisvolle Anmaßung« dar. « (Ötsch 2009: 77, Hervorhebungen im Original)

Leistungen gut begründen. So liefert die Theorie öffentlicher Güter¹² vor dem Hintergrund des Klimawandels wichtige Argumente, um aufgrund positiver externer Effekte durch den Staat eine aktive und lenkende Energiepolitik zu betreiben. Und gesellschaftlich zentrale soziale Dienstleistungen wie Erziehung und Bildung oder Gesundheit und Pflege weisen Informationsmängel (Fritsch 2011) auf, was zumindest starke staatliche Regulierungen erfordert.¹³

Damit kommen wir zum Aufbau des Buchs, das mehrere Ziele verfolgt: Es soll eine Bestandsaufnahme der hessischen Strukturpolitik liefern sowie zukünftige Herausforderungen und daraus abgeleitete Handlungsfelder – insbesondere für die Landespolitik – aufzeigen.

Eine zentrale Voraussetzung, um den strukturellen Wandel eines Bundeslandes durch die Landespolitik zu gestalten, ist eine genaue Kenntnis über dessen Wirtschaft und Beschäftigung. In dem ersten Beitrag geben Liv Dizinger und Kai Eicker-Wolf daher einen Überblick über die *Wirtschaft und Beschäftigung in Hessen* und zeigen Ansatzpunkte für eine aktiv gestaltende Strukturpolitik auf. In dem Beitrag wird herausgearbeitet, dass Industrie und Dienstleistungen durch einen fortwährenden Wandel geprägt sind, der massive Auswirkungen auf die Beschäftigten und deren Arbeitsplätze hat. Ein Kennzeichen des Wandels ist die zunehmende Verflechtung von Industrie und Dienstleistungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Die hessische Wertschöpfung wird inzwischen insbesondere durch die unternehmensnahen Dienstleistungen in Verbindung mit dem verarbeitenden Gewerbe geprägt, weniger durch die personenbezogenen Dienstleistungen. Ferner werden in dem Beitrag die starken regionalen Ungleichgewichte in Hessen beschrieben. Das Bundesland gilt als sehr wirtschaftsstark, was insbesondere auf den südlichen Landesteil und das Rhein-Main-Gebiet zurückzuführen ist. Dagegen sind viele ländliche Gebiete in Mittel- und Nordhessen wirtschaftlich weniger entwickelt. Trotz seiner Wirtschaftsstärke ist das

12 Siehe z.B. Scherf (2009: 68 ff.).

13 Im Gesundheitsbereich sind die Patienten als Nachfrager in der Regel nicht in der Lage, die Qualität der erbrachten Leistung weder vor noch nach ihrer Erbringung einzuschätzen: Der Patient kann in der Regel die Richtigkeit und Sorgfalt der Diagnose des Arztes nicht beurteilen, und er kann auch nicht ermitteln, ob die vom Arzt vorgeschlagene Therapie sinnvoll ist (Fritsch 2011: 258 f.). Und im Bildungsbereich sind Kinder als direkte Nachfrager von Erziehungs- und Bildungsdienstleistungen aufgrund ihres Alters nicht in der Lage, deren Nutzen zu erkennen (ebd.: 268 f.).

Bundesland zudem durch einen großen und verfestigten Niedriglohnssektor gekennzeichnet. Das Tariftreue- und Vergabegesetz der Landesregierung, so lautet ein Fazit des ersten Beitrags, ist kaum in der Lage, Lohnunterbietung und miserable Arbeitsbedingungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu verhindern.

Im zweiten Beitrag des Buchs beleuchtet Liv Dizinger, was unter sektoraler und regionaler Strukturpolitik zu verstehen ist. Während die sektorale Strukturpolitik anstrebt, die Entwicklung einzelner Wirtschaftszweige zu beeinflussen, zielt die regionale Strukturpolitik darauf, die Unterschiede in der ökonomischen Leistungsfähigkeit zwischen den Regionen abzubauen. Im Anschluss daran wird die regionale Strukturpolitik im Rahmen der EU-Förderperiode 2014–2020 erläutert. In diesem Zusammenhang wird für eine Neuausrichtung der hessischen Strukturpolitik plädiert und zwar dahingehend, dass soziale Ziele stärker berücksichtigt werden. Zudem wird angeregt, eine Strategie für »Gute Arbeit« in der Strukturpolitik zu verankern. Bei der Vergabe von Fördermitteln sollten demzufolge nur solche Unternehmen begünstigt werden, die Tarifverträge einhalten, den gesetzlichen Mindestlohn zahlen sowie Leiharbeit, Mini-Jobs und Befristungen deutlich reduzieren. In dem Beitrag zeigt die Autorin auf, wie dies konkret in Hessen umgesetzt werden könnte. Um wirtschaftliche Ungleichgewichte in Hessen zu reduzieren, wird sich zudem dafür ausgesprochen, die Fördermittel prioritär in wirtschaftlich benachteiligten Gebieten einzusetzen. Der Titel des Beitrags lautet: *Die notwendige Neuausrichtung der hessischen Strukturpolitik: Aktive Gestaltung für Gute Arbeit und gegen regionale Ungleichgewichte.*

Weil die Innovationspolitik, Forschungs- und Technologieförderung ein zentrales Element der Strukturpolitik ist, steht diese im Zentrum des dritten Beitrags. Dieser steht unter dem Titel: *Innovationspolitik stärkt Mitbestimmung: Für die Verbindung technologischer und sozialer Neuerungen.* Ein zentrales innovationspolitisches Konzept und damit die Basis für die regionale Strukturpolitik ist die »Hessische Innovationsstrategie 2020«. Nach dem Motto »Stärkung der Stärken« zielt die hessische Innovationspolitik darauf, die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Standorten zu steigern. Um dieses Ziel zu erreichen, werden vorrangig ökonomisch verwertbare Technologiefelder gefördert. Die Autorin Liv Dizinger arbeitet in dem Beitrag heraus, dass hierbei Konzepte vernachlässigt werden, die die Innovationspotenziale der Beschäftigten und Betriebsräte nutzen und voran bringen. Als Alternative hierzu wird

dafür plädiert, einen umfassenden Innovationsbegriff zu verwenden, der sowohl technologische als auch soziale Neuerungen umfasst und die Beschäftigten und Betriebsräte als zentrale Träger von Innovationen miteinbezieht. Da die Förderung von Clusternetzwerken ein Schwerpunkt der hessischen Innovationspolitik ist, werden an diesem Beispiel Ansätze aufgezeigt, wie diese entsprechend weiter entwickelt werden kann.

Eine zentrale Herausforderung, die Industrie und Dienstleistungen in den nächsten Jahren prägen wird, ist der digitale Wandel. Dieser Wandel ist so tiefgreifend, dass von einer vierten industriellen Revolution gesprochen wird. In einem *Interview* erläutern Jörg Köhlinger, Leiter des IG Metall-Bezirks Mitte, und Volker Weber, Leiter des Landesbezirks IG BCE Hessen-Thüringen, was unter Industrie 4.0 zu verstehen ist und welche Folgen sich daraus für die *Industriepolitik der Zukunft* ergeben. Ein zentrales Merkmal von Industrie 4.0 ist die umfassende Vernetzung der Produktion. Diese hat massive Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitswelt und Qualifizierung. Gefordert wird daher eine »Plattform 4.0 Hessen«, die Politik, Arbeitgeber, Wissenschaft, Betriebsräte und Gewerkschaften zusammen bringt, um die Herausforderungen, die sich aus Industrie 4.0 ergeben, gemeinsam in Angriff zu nehmen. Die Gewerkschafter zeigen in dem Interview auf, wie eine zukunftsfähige Industriepolitik, die die Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stärker berücksichtigt, in Hessen gestaltet sein müsste.

Der digitale Wandel wird jedoch nicht nur die industrielle Produktion, sondern auch die Dienstleistungen massiv verändern. Daher ist der nächste Beitrag *Dienstleistungen 4.0 – Herausforderungen und politische Gestaltungsoptionen aus gewerkschaftlicher Sicht* betitelt. Anhand konkreter Beispiele aus dem Dienstleistungsbereich behandelt Martin Beckmann, Gewerkschaftssekretär beim Ver.di-Hauptvorstand in der Abteilung Politik und Planung, in seinem Beitrag die Chancen und Risiken der Digitalisierung. Es besteht die Gefahr, dass ein großer Teil der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich künftig durch Maschinen, Roboter und Computer ersetzt wird. Auch die zunehmende Flexibilität kann eine Belastung für die Beschäftigten sein. Daraus leitet Beckmann ab, dass nicht nur die technologischen Folgen, sondern auch die Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitswelt und Qualifizierung gemeinsam mit den Beschäftigten und Betriebsräten gestaltet werden müssen. Als zentrale Leitbilder, an denen sich die hessische Strukturpolitik orientie-

ren sollte, nennt er »Gute Arbeit«, Mitbestimmung, Datenschutz sowie eine hochwertige Qualität von Dienstleistungen.

Neben der Digitalisierung ist eine zentrale Herausforderungen, mit der sich die Landespolitik auseinandersetzen muss, der Klimawandel und steigende Umweltbelastungen. Mit dem Energiegipfel wurde auf Initiative des DGB ein breiter gesellschaftlicher Konsens über die energiepolitischen Ziele und Handlungsfelder hergestellt. Daher fordert Liv Dizinger in ihrem Beitrag: *Die Energiewende in Hessen gestalten – Für die Umsetzung der Ergebnisse des Energiegipfels*. Anhand statistischer Daten zum hessischen Energieverbrauch und zur Energieerzeugung hinterfragt Dizinger, ob die Ergebnisse des Gipfels erreicht werden können. Hierbei wird sowohl auf landes- als auch auf bundespolitische Rahmenbedingungen eingegangen. Mit der Energiewende ist ein Strukturwandel eingeleitet worden, der massive Auswirkungen auf Beschäftigung und Wirtschaft hat. Während die Gewinner des Umstiegs insbesondere diejenigen Unternehmen sind, die im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz tätig sind, gilt die energieintensive Industrie als Verlierer. In dem Beitrag werden Ansatzpunkte auf Landesebene – wie beispielsweise Strategien zur Steigerung der Energieeffizienz – aufgezeigt, die dazu beitragen, die Energiewende voran zu bringen. Am Schluss des Beitrags geht die Autorin auf Anforderungen an die Gestaltung eines zukunftsfähigen Strommarktsystems ein.

Die Schaffung eines sozialen Anforderungen genügenden und nachhaltigen Mobilitätsmodells verlangt nach Maßnahmen zur Vermeidung von Verkehr, zur Verkehrsverlagerung auf umweltverträgliche Verkehrsmittel und zu deren Optimierung und Effizienzsteigerung – das ist die These des Beitrags von Christian Axnick *Nachhaltige sozial-ökologische Mobilität für Hessen*. Er zeigt auf, vor welchen Problemen wir dabei stehen und skizziert einige Möglichkeiten, den anstehenden Strukturwandel im Verkehrsbereich unter Maßgabe sozialer und ökologischer Kriterien erfolgreich zu gestalten.

Im Dienstleistungssektor bestehen große Herausforderungen vor allem bei den *personenbezogenen* Dienstleistungen, bei denen es sich um Dienstleistungen handelt, die an oder mit Personen vollzogen werden. Probleme bestehen in Deutschland insbesondere in den beiden Bereichen Gesundheit und Pflege sowie Erziehung und Bildung.

Im Bereich Gesundheit und Pflege bringt der demografische Wandel für die Gesellschaft in den kommenden Jahren große Veränderungen

mit sich: Der Anteil der älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung wird deutlich wachsen. Damit einhergehen wird eine Zunahme der Zahl derjenigen Menschen, die auf Gesundheits- und Pflegeleistungen angewiesen sind. In seinem Beitrag *Fachkräftemangel in der Pflege – Die zentrale strukturpolitische Herausforderung der deutschen Gesundheitswirtschaft* arbeitet Kai Eicker-Wolf heraus, dass sowohl die Pflege im Krankenhaus als auch im (Alten-)Pflegebereich durch eine hohe Arbeitsbelastung gekennzeichnet ist. Diese Arbeitsbedingungen gehen mit einer Gefahr für die Patientenversorgung einher – eine sachgerechte Pflege ist aufgrund des Personalmangels häufig nicht möglich. Auch die notwendige Zuwendung zu den Patienten bleibt unter diesen Bedingungen in der Regel auf der Strecke. Ausgehend von dieser Situation wird sich die Lage in den nächsten Jahren aufgrund der demografischen Entwicklung dramatisch verschlechtern: Nach einschlägigen Modellrechnungen ist mit einem hohen Fach- und Arbeitskräftemangel im Gesundheits- und Pflegesystem zu rechnen, und dies gilt neben den Pflegeberufen auch für Ärztinnen und Ärzte. Hochproblematisch ist dabei, dass die Einkommen von Beschäftigten in Pflegeberufen trotz hoher Belastung unterdurchschnittlich ausfällt, dies gilt ganz besonders für die Altenpflege. Entscheidend für die zukünftige Entwicklung der Beschäftigung im gesamten Pflegebereich dürfte nach Einschätzung des Autors sein, wie sich die Verdienstmöglichkeiten hier bzw. in anderen Arbeitsmarktsegmenten entwickeln werden. Eine deutlich bessere Bezahlung würde wahrscheinlich zu einem höheren Beschäftigungsangebot führen, mehr tatsächlich Beschäftigte in der Pflege würden die Arbeitsbedingungen verbessern und damit dieses Berufsfeld attraktiver machen, da Stress und Hetze abnehmen und so die Arbeitszufriedenheit erhöht werden würde.

Mit dem zweiten zentralen Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen, dem Bildungsbereich, setzten sich Kai Eicker-Wolf und Gunter Quaißer unter dem Titel »*Bildung in Deutschland und in Hessen: Soziale Diskriminierung durch strukturelle Unterfinanzierung*« auseinander. In kaum einem anderen Land ist die soziale Herkunft in so hohem Maße ausschlaggebend für den Erwerb von Bildungsabschlüssen wie in Deutschland. Eine wesentliche Ursache hierfür ist nach Einschätzung der beiden Autoren die zum Teil dramatische Unterfinanzierung des deutschen Bildungssystems. Bis auf wenige Ausnahmen geben fast alle OECD-Länder gemessen an ihrer Wirtschaftsleistung mehr Geld für Bildung aus als Deutschland. Auch für Hessen lässt sich aufgrund

verschiedener Befunde nachweisen, dass zu wenig im Elementar-, Schul- und Hochschulbereich ausgegeben wird. Nicht zuletzt ist der von der schwarz-grünen Landesregierung initiierte Bildungsgipfel im Wesentlichen an der Ressourcenfrage gescheitert.

Vertieft werden die Themenfelder Gesundheit und Pflege sowie Bildung durch ein *Interview* mit Jürgen Bothner und Jochen Nagel: Bothner ist der hessische Landesbezirksleiter der Gewerkschaft Ver.di, Nagel ist Co-Vorsitzender der GEW Hessen. Beide plädieren auf Basis von allgemeinen gesellschafts- und verteilungspolitischen Überlegungen für eine Stärkung der beiden genannten Bereiche. Gefordert sei dabei eine gestaltende Politik, die eine sozial gerechte Finanzierung der staatlichen Tätigkeit in den Blick nimmt.

Die *Wohnungsnot in Deutschland und die Situation Hessen* steht im Zentrum des nächsten Beitrags von Rudolf Martens, Leiter der Paritätischen Forschungsstelle im Paritätischen Gesamtverband. Hohe Mieten treiben nicht nur einkommensschwache Haushalte in existenzielle Nöte. Auch die seit 2008 wieder ansteigenden Zahlen wohnungslos gewordener Menschen sind nicht vom Himmel gefallen, sie sind eine direkte Folge der deutschen Wirtschafts- und Wohnungspolitik. In Hessen ist besonders das Rhein-Main-Gebiet betroffen. Die Wachstumsregionen insgesamt verfügen über keinen flächendeckenden kommunalen Wohnungsbestand. Zugleich hat der Wohnungsneubau einen Tiefpunkt erreicht, und der Bestand an Sozialwohnungen schrumpft beständig. Um die Wohnungsnot in Deutschland abzuwenden, müsste der soziale Wohnungsbau als Notmaßnahme mit 100.000 Wohnungen jährlich gefördert werden. In Hessen müssten rechnerisch bis 2020 jährlich 11.900 Sozialwohnungen geschaffen werden, um den Bedarf zu decken. Deutschlandweit wären für Sozialwohnungen fünf Milliarden Euro jährlich aufzubringen, auf Hessen entfielen jährlich 600 Millionen Euro.

Wenn mehr Geld für Bildung, den sozialen Wohnungsbau usw. nötig ist, dann muss auch die Situation der öffentlichen Haushalte und hier vor allem die Einnahmeseite in den Blick genommen werden. Das machen Kai Eicker-Wolf und Achim Truger unter dem Titel *Aktiver Staat statt »Magerstaat«: Ein Umsteuern der deutschen und hessischen Finanzpolitik ist nötig* deutlich. Die beiden Autoren zeigen die strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Hand in Deutschland auf: In der langen Frist weisen die öffentlichen Haushalte – und das gilt auch für die Landesebene und die Kommunen in Hessen – eine moderate Ausga-

benentwicklung auf. Die Einnahmeseite hingegen ist durch Steuerreformen seit der Jahrtausendwende geschwächt worden. Deshalb fehlt das Geld für wichtige Ausgabenkategorien, und deshalb weist Deutschland auch bei den staatlichen Investitionen einen im internationalen Vergleich ziemlich geringen Wert auf. Eicker-Wolf und Truger plädieren für höhere Steuereinnahmen, die allerdings sozial gerecht erhoben werden sollten.

Bedanken möchten wir uns am Ende dieser Einleitung noch bei zwei Personen: Zum einen bei Christian Axnick, der uns bei der Zusammenstellung des Buchs geholfen hat. Ferner gilt unser Dank für seine Unterstützung Stefan Körzell, der bis zum Sommer 2014 Vorsitzender des DGB-Bezirks Hessen-Thüringen war und nun Mitglied im geschäftsführenden Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes ist.

Literatur

- Biebricher, Thomas (2012): *Neoliberalismus zur Einführung*, Hamburg.
- Eicker-Wolf, Kai (2001): Postkeynesianismus – Politische Ökonomie oder Economics?, in: *Schriftenreihe der Forschungsgruppe Politische Ökonomie, Diskussionspapier* No. 6.
- Eicker-Wolf, Kai/Limbers, Jan (2004): Politische Ökonomie oder Economics? Überlegungen zur Methodik der Postkeynesianischen Theorie, in: *Politik & Wirtschaft – Materialien zur Bildung und Information* Heft Nr. 1, 2004.
- Friedman, Milton (2011): *Kapitalismus und Freiheit*, 8. Auflage, München/Zürich
- Fritsch, Michael (2011): *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*, 8. Auflage, München.
- Hayek, Friedrich A. von (1969): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Hayek, Friedrich A. von (Hg.), *Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze von F.A. von Hayek*, Tübingen.
- Hayek, Friedrich A. von (1973): Die Anmaßung von Wissen, in: *Ordo Band* 26/1973, S. 12–21.
- Hayek, Friedrich A. von (1994): *Der Weg zur Knechtschaft*, München.
- Heine, Michael/Herr, Hansjörg (2002): *Volkswirtschaftslehre*, 3. Auflage, München.
- Horn, Karen Ilse (2013), *Hayek für Jedermann. Die Kräfte der spontanen Ordnung*, Frankfurt.
- Kolev, Stefan (2013): *Neoliberale Staatsverständnisse im Vergleich*, Stuttgart.

- Minsky, Hyman P. (1990): *John Maynard Keynes – Finanzierungsprozesse, Investitionen und Instabilität im Kapitalismus*, Marburg.
- Ötsch, Walter Otto (2009): *Mythos Markt*, Marburg.
- Pirker, Reinhard (2004): *Märkte als Regulierungsformen sozialen Lebens*, Marburg.
- Ptak, Ralf (2007): Grundlagen des Neoliberalismus, in: Butterwegge, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf (Hg.), *Kritik des Neoliberalismus*, Wiesbaden.
- Reef, Bernd (2010): *Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, Marburg.
- Schreiner, Patrick (2015): *Unterwerfung als Freiheit. Leben im Neoliberalismus*, Köln.
- Thomasberger, Claus (2012): *Das neoliberale Credo. Ursprünge, Entwicklung, Kritik*, Marburg.