

Marktes ausgegangen, Stabilisierung wird damit zu einer der wichtigsten Aufgaben des Staates (vgl. Felderer/Homburg 2003: 159).

Weitere Aufgaben hat der Staat im distributiven Bereich. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass er in der interventionistischen Sicht nicht nur die negative Freiheit der – durchaus auch sozialen – Individuen schützen soll, sondern auch die positive. Es geht demnach nicht nur um die Abwesenheit von Zwang, sondern auch um die Möglichkeit, ein der Würde des Menschen entsprechendes Dasein zu führen (vgl. Rosen/Windisch 1997: 12). Distributive Politik wird weiterhin als produktivitäts- und wachstumssteigernd angesehen, z.B. über die Erleichterung des Strukturwandels, die Sicherung des sozialen Friedens (vgl. Nowotny 1999: 27) sowie über Transferleistungen, die als automatische Stabilisatoren wirken können (vgl. Tanzi 1997: 10). Obgleich der Interventionismus eine deutlich höhere Eingriffsintensität befürwortet als der Liberalismus, zielt er nicht auf eine Überwindung des kapitalistischen Systems: Das Privateigentum an Produktionsmitteln wird nicht in Frage gestellt und staatliche Eingriffe in private Verfügungsrechte bleiben die Ausnahme (vgl. Mansfeld 1980, Sp. 554).

Das Staatsverständnis in der Keynes'schen Theorie

Überblick

Im Zuge der Weltwirtschaftskrise war die neoklassische Annahme der inhärenten Stabilität des Marktes nur mehr schwer mit der Realität in Übereinstimmung zu bringen. Trotz deutlich sinkender Löhne ging die Arbeitslosigkeit nicht zurück. Insbesondere vor diesem Hintergrund entwickelte Keynes seine Theorie.²⁵ Er stellte die Behauptung auf, die Neoklassik sei nur für den Spezialfall der Vollbeschäftigung gültig und entwickelte eine ›Allgemeine Theorie‹ für die anderen, seiner Ansicht nach weitaus realistischeren Fälle (vgl. Keynes 1936: 3). Dabei gibt er einige der Hauptannahmen der Neoklassik auf: Zentral ist die Ablehnung des Say'schen Gesetzes, nach dem sich jedes Angebot seine Nachfrage schafft. Auf diese Weise rückt die Nachfrage in den Mittelpunkt, und zwar die effektive, d.h. am Markt geäußerte. Weiterhin entwickelt Keynes eine einkommensabhängige Konsumfunktion, bei der Sparen sich als Restgröße definiert. Sparen ist somit nicht vom Zins, sondern vom Einkommen abhängig. Investitionen werden dagegen weiterhin vom Zins, in stärkerem Maße jedoch von der Grenzleistungsfähigkeit des Ka-

25 Für dieses Kapitel wurde vor allem auf den ›alten Keynes‹, d.h. die General Theory und andere in diesem Zeitraum entstandene Schriften, zurückgegriffen.

pitals und damit von den unsicheren Erwartungen über zukünftige Erträge bestimmt.

Auf diese Weise gibt Keynes den Zinsmechanismus auf, der in der neoklassischen Theorie für einen ständigen Ausgleich von Sparen und Investieren gesorgt hatte. Der Ausgleich läuft bei ihm über das Einkommen: Durch ein Ansteigen (Sinken) der Investitionen steigt (sinkt) das Einkommen, wodurch auch die Ersparnis steigt (sinkt). Dieser Prozess setzt sich fort, bis ein neues Gleichgewicht erreicht ist. Dieses ist jedoch nicht unbedingt identisch mit einer Situation der Vollbeschäftigung – hiermit ist das sogenannte ›Unterbeschäftigungsgleichgewicht‹ gemeint. Dieser Theorie folgend kann sich über den Arbeitsmarkt kein Vollbeschäftigungsgleichgewicht einstellen, da die Arbeitsnachfrage über den Gütermarkt bestimmt wird: Die Unternehmer produzieren nur so viel, wie sie auch absetzen können, was wiederum von der effektiven Nachfrage abhängig ist.²⁶ Der Arbeitsmarkt steht also hierarchisch unter (d.h. er ist abhängig von) dem Gütermarkt, welcher wiederum unter dem Finanzmarkt steht, auf dem Liquiditätsangebot und -nachfrage in Übereinstimmung gebracht werden müssen (vgl. Hödl 1988: 445).

Auch die Quantitätstheorie des Geldes wird von Keynes aufgegeben. Veränderungen auf dem Geldmarkt haben, so seine Annahme, auch realwirtschaftliche Auswirkungen: Eine Erhöhung der Geldmenge führt bspw. zu einer Zinssenkung, welche die Investitionen und damit das Einkommen anregt.²⁷

Weiterhin führt Keynes (1936: 97ff) den sogenannten Multiplikatoreffekt ein. Demzufolge können selbst kleine Impulse große wirtschaftliche Auswirkungen haben: Eine Erhöhung (Senkung) der Nachfrage führt zu einem steigenden (sinkenden) Angebot, welches mit steigender (sinkender) Beschäftigung einhergeht, die wiederum steigende (sinkende) Nachfrage mit sich bringt etc. Die Höhe des Multiplikators ist (bei gegebener Technik) abhängig von der Höhe der marginalen Konsumquote²⁸: Ist diese hoch, wird ein großer Teil des zusätzlichen Einkommens nachfragewirksam, bei einer hohen marginalen Sparquote wird

26 Zur Frage der Auswirkungen von Nominallohnsenkungen vgl. Keynes 1936, 19. Kapitel: 217ff. Die Diskussion, ob eine Rigidität der Nominallöhne erforderlich ist, um im Keynes'schen Modell zu Vollbeschäftigung zu kommen, greife ich nicht auf, vgl. hierzu Hagemann 1988: 183ff; Blaug 1999: 669; Snowdon et al. 2002: 107ff.

27 Da in dieser Arbeit die Finanz- und nicht die Geldpolitik behandelt wird, lasse ich diesen Aspekt hier weitgehend außen vor, vgl. dazu bspw. Snowdon et al. 2002: 66.

28 In der deutschen Übersetzung von Keynes wird anstelle von marginaler Konsumquote vom Hang zum Verbrauch gesprochen, ich bleibe bei der mittlerweile üblichen Bezeichnung.

hingegen mehr gespart, und der Multiplikator ist entsprechend kleiner. Der Multiplikatoreffekt führt aber auch dazu, Schwankungen, denen das System ausgesetzt ist, zu vergrößern. Die Schwankungsanfälligkeit begründet Keynes damit, dass die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals, welche die Investitionen bestimmt, von den stark fluktuierenden Erwartungen abhängt (vgl. ebenda: 124ff). Das System ist jedoch nicht nur schwankungsanfällig, ihm wohnt auch eine Tendenz zur Unterbeschäftigung inne, da die Investitionen vor allem in den entwickelten kapitalistischen Systemen aufgrund von Sättigungserscheinungen hinter der Vollbeschäftigungsersparnis zurückbleiben.²⁹

Staatsaufgaben

Obwohl Keynes dem Staat eine bedeutende Rolle in der Wirtschaft zuschrieb, gibt es von ihm keinen zusammenhängenden Text zu den Staatsaufgaben und auch nur wenig Sekundärliteratur zu diesem Thema. Für die folgende Übersicht über die Staatsaufgaben in den drei Interventionsbereichen Allokation, Distribution und Stabilisierung wird hauptsächlich auf Originaltexte von Keynes zurückgegriffen. Was der Staat³⁰ tun soll, ist laut Keynes nicht auf der Grundlage abstrakter Theorien entscheidbar, grundlegend wichtig sei es, die Annahme aufzugeben, jede Staatseinmischung sei schädlich und zwecklos (vgl. Keynes 1926: 31). Da die ›unsichtbare Hand‹ abgelehnt wird, muss an ihre Stelle ein anderer Mechanismus treten, um Eigeninteressen und Gesamtinteressen in Übereinstimmung zu bringen. Dies können Keynes Ansicht nach nicht in erster Linie die Unternehmer sein, die nur über den Markt mit anderen Wirtschaftssubjekten verbunden sind, es muss vielmehr eine öffentliche Instanz sein (vgl. Mattfeldt 1985: 31). Keynes plädiert für einen Übergang

29 Dies wird damit begründet, dass aufgrund des hohen Kapitalbestandes die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals recht gering ist und aufgrund des hohen Einkommensniveaus die marginale Konsumquote ebenfalls gering ist (vgl. Keynes 1936: 91; Pribram 1992: 941).

30 Nach Skidelsky (1989: 144ff) meint Keynes mit ›Staat‹ etwas anderes als moderne Ökonomen und Sozialwissenschaftler: Charakteristikum des Staats war bei ihm nicht der Mechanismus oder die Funktion, sondern das Motiv: die Verfolgung des Gemeininteresses. Das bedeutet, dass er Politiker, die ihre eigenen Interessen verfolgen, nicht, große Unternehmen oder halb-autonome Institutionen wie Universitäten, Zentralbanken etc., die mehr das öffentliche als das private (Profit-)Interesse verfolgen, jedoch sehr wohl als Staat definiert. Da Keynes jedoch bei seinen jeweiligen wirtschaftspolitischen Vorschlägen nicht weiter auf die Akteure eingeht, bleibe ich beim Begriff ›Staat‹. Diese Definition ist jedoch z.B. wichtig um zu verstehen, warum Keynes sich nicht mit Staatsversagen auseinandersetzt.

»out of the nineteenth century *laissez-faire* state into an era of liberal socialism, by which I mean a system where we can act as an organised community for common purposes and to promote social and economic justice, whilst respecting and protecting the individual – his freedom of choice, his faith, his mind and its expression, his enterprise and his property« (CW XXI: 500).

Die Notwendigkeit des Übergangs begründet er folgendermaßen: »I bring in the state; I abandon *laissez-faire*, – not enthusiastically, not from contempt of that good old doctrine, but because, whether we like it or not, the conditions for its success have disappeared« (CW XIX: 228).

»Auf wirtschaftlichem Gebiet bedeutet dies vor allem anderen, daß wir eine neue Politik und neue Geräte finden müssen, um die wirtschaftlichen Kräfte so anzufassen und zu überwachen, daß sie mit der zeitgenössischen Vorstellung von dem, was im Interesse der allgemeinen Gerechtigkeit und des gesellschaftlichen Gleichgewichts recht und billig ist, nicht unerträglich zusammenstossen« (Keynes 1925: 254).

Allerdings spricht er sich explizit dagegen aus, dass der Staat sich in alle wirtschaftlichen Belange einmischet:

»Die wichtigsten Agenda des Staates betreffen nicht die Tätigkeiten, die bereits von Privatpersonen geleistet werden, sondern jene Funktionen, die über den Wirkungskreis des Individuums hinausgehen, jene Entscheidungen, die *niemand* trifft, wenn der Staat sie nicht trifft. Nicht das ist wichtig für den Staat, daß er die gleichen Dinge etwas besser oder etwas schlechter ausführt, die heute bereits von Einzelpersonen getan werden, sondern daß er die Dinge tut, die heute überhaupt nicht getan werden« (Keynes 1926: 35).

Somit grenzt Keynes sich auch von der Planwirtschaft und dem Sozialismus immer wieder ab (vgl. bspw. ders. 1936: 319). Er tritt für eine gemäßigte Planung ein und widerspricht Hayek in der Annahme, auch dies würde »in die Knechtschaft« führen: »Moderate planning will be safe if those carrying it out are tightly orientated in their own minds and hearts to the moral issue« (CW XXVII: 387).

Allokation

Die allokativen Aufgaben des Staates werden bei Keynes kaum thematisiert. Dies lässt sich damit erklären, dass die wirtschaftlichen Hauptprobleme für ihn auf dem Finanzmarkt liegen, wo Liquiditätsangebot und –nachfrage in Übereinstimmung gebracht werden müssen. Allokative Probleme auf dem Gütermarkt sind somit sekundär und werden nicht ge-

sondert betrachtet. Nur an wenigen Stellen findet man Verweise auf mögliche alloкатive Eingriffe: In »Das Ende des Laissez-Faire« spricht Keynes sich gegen Monopole und Trusts aus, welche »die Gleichheit beim freien Vertragsabschluss aufheben« (ders. 1926: 25). In der Allgemeinen Theorie stellt er dar, dass es wichtig ist, das Umfeld zu bestimmen, in dem die wirtschaftlichen Kräfte frei walten können, bezieht sich jedoch ziemlich klar nicht nur auf Ordnungspolitik (vgl. Keynes 1936: 320). Ähnlich kann man den Ausspruch deuten, auch die moderne klassische Theorie habe bestimmte Bereiche aufgezeigt, »in denen es notwendig sein mag, das freie Spiel der wirtschaftlichen Kräfte zu zügeln oder zu leiten« (ebenda).

Ein weiterer wichtiger Aspekt, der die Vernachlässigung der Wettbewerbspolitik erklären kann, liegt in Keynes positiver Einstellung gegenüber großen Unternehmen begründet. Er geht davon aus, dass sich Aktiengesellschaften ab einer bestimmten Größe von selbst sozialisieren, da der breit gestreute Aktienbesitz die Manager von der Verfolgung kurzfristiger Profitinteressen entbindet und diese mehr Wert auf das Ansehen der Institution und gesamtwirtschaftliche Stabilität legen (vgl. Keynes 1926: 32f). Diese Hoffnung spricht dagegen, dass Keynes ein Verfechter strikter Wettbewerbspolitik war.

Zum Thema Subventionen äußert Keynes sich sehr wenig. Er spricht sich gegen Exportsubventionen aus, da diese das weltwirtschaftliche Gleichgewicht gefährden können, indem reiche Länder sich diese eher leisten können als arme (vgl. CW XXVI: 268 und 325).³¹ Subventionen aus politischen, sozialen und industriellen Gründen lässt er jedoch ausdrücklich zu (vgl. CW XXV: 189), vor allem was die Förderung junger Industriezweige (»infant industries«) angeht (vgl. CW XXVI: 249 und 252). Die Subventionen müssen sich allerdings auf die Produktion für den heimischen Markt beziehen (vgl. CW XXVI: 325). Weiterhin kann man Keynes Ausführungen zur konjunkturstabilisierenden Wirkung von auf öffentliches Risiko hin getätigten Investitionen und gemeinnützigen Unternehmen (s.u., Stabilisierung) so auslegen, dass er Subventionen in diesen Fällen nicht ablehnend gegenüber steht (vgl. ders. 1936: 138).

Auch öffentliche Güter werden bei Keynes vor allem unter dem Gesichtspunkt der Stabilisierung betrachtet. Dafür eignen sich zwar prinzipiell alle Arten öffentlicher Investitionen, wie auch das berühmte Beispiel der mit Geld gefüllten Flaschen, die verbuddelt und danach wieder ausgegraben werden, zeigt (vgl. Keynes 1936: 110). Keynes zieht jedoch

31 Das Problem sah Keynes vor allem mit Blick auf die USA, die in der Lage seien, all ihre Produkte über Subventionen wettbewerbsfähig zu machen (vgl. CW XXVI: 318). Anstelle von Subventionen setzt er sich für Importbeschränkungen ein (vgl. CW XXVII: 444f; CW XXVI: 268).

sinnvolle Investitionen vor und sah die Notwendigkeit staatlicher Infrastrukturinvestitionen, unter anderem bei Straßen, Elektrizität (vgl. CW XIX: 222) und Eisenbahnstrecken (vgl. Keynes 1936: 111). Der Produktion von Rüstungsgütern – welche ebenfalls zu den öffentlichen Gütern zählen – stand er kritisch gegenüber: »If we can cure unemployment for the wasted purposes of armament we can cure it for the productive purposes of peace« (CW XXI: 532).

Distribution

Keynes weist immer wieder auf die möglichen problematischen Effekte einer Umverteilung von den Lohnbezieher zu den Rentiers bzw. reichen Schichten hin: Nach der ›grundlegenden psychologischen Regel‹ ist in der letztgenannten Gruppe die marginale Konsumquote geringer, weshalb eine Umverteilung zu ihren Gunsten die effektive Nachfrage gesamtwirtschaftlich senkt (vgl. bspw. Keynes 1936: 221). Im letzten Kapitel der Allgemeinen Theorie nimmt Keynes sich explizit dem zentralen neoklassischen Argument für starke Ungleichheit – diese sei nötig, damit die Kapitalbesitzer viel sparen und somit das Wachstum anregen – an und entgegnet, dass »bis zu dem Punkt, an dem Vollbeschäftigung vorherrscht, das Wachstum des Kapitals sich keineswegs auf einen niedrigen Hang zum Verbrauch stützt, sondern im Gegenteil, von ihm zurückgehalten wird« (ebenda: 314). »Unbedingt günstig für das Wachstum von Kapital« (ebenda) sei daher eine Umverteilung des Einkommens, welche die marginale Konsumquote erhöht, d.h. die Ungleichheit zwischen den verschiedenen Schichten vermindert.

Die Bedeutung der Umverteilung nimmt mit steigendem Gesamtwohlstand einer Volkswirtschaft zu, da die ›grundlegende psychologische Regel‹ auch bei längerfristigen Einkommensänderungen gilt und die reicheren Bevölkerungsschichten ihre Sättigungsgrenzen erreichen (vgl. Nolte/Schaaff 1994: 301). In diesem Fall ist eine Umverteilung zu denjenigen, die ihre absoluten (physischen Grund-)Bedürfnisse³² noch nicht befriedigt haben, notwendiges Mittel für die Aufrechterhaltung von Vollbeschäftigung und wirtschaftlichem Wachstum (vgl. ebenda: 304)³³ bzw. »to provide the purchasing power for the enormous potential output of modern productive technique« (CW XXI: 36).

32 Keynes (1930: 267) unterscheidet zwischen absoluten (physische Grundbedürfnisse) und relativen Bedürfnissen (Verlangen nach Überlegenheit).

33 An anderer Stelle schreibt Keynes: »[W]hat sort of means could be adopted to keep an entrepreneur economy in a neutral condition: [...] Income might be redistributed so as to fall, increasingly or decreasingly, into the hands of individuals more likely to expend it« (CW XXIX: 95).

Aufgabe des Staates ist es somit, Ungleichheit zu mindern, um die marginale Konsumquote zu vergrößern (vgl. Keynes 1936: 318), z.B. über eine hohe progressive Einkommenssteuer, Erbschaftssteuern (vgl. ebenda: 315f) oder eine Kapitalsteuer (vgl. CW IX: 407). Weiterhin kann der Konsum durch soziale Transferleistungen wie die Arbeitslosenversicherung stabilisiert werden, was Keynes (1936: 84) ebenfalls als sinnvoll ansieht. Umverteilung soll jedoch nicht zu einer Gleichverteilung führen. Keynes bezeichnet zwar die »willkürliche und unbillige Verteilung von Reichtum und Einkommen« als eine der beiden herausragenden Schwächen der heutigen Gesellschaft, hält jedoch einen gewissen Grad an Ungleichheit aus zwei Gründen für notwendig: Zum einen sei für viele Tätigkeiten der Gelderwerb immer noch ein wichtiger Anreiz, zum anderen könnten bestimmte menschliche Triebe so »ungefährlich« ausgelebt werden (vgl. ebenda: 314f).³⁴

Was öffentliche Güter mit distributiver Funktion angeht, so nennt er Wohnungsbau (vgl. Keynes 1936: 111) sowie den »freigiebigem Gebrauch öffentlicher Einkünfte für »soziale Reform«, das heißt für Versicherung gegen Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter, für Erziehung, Behausung und öffentliche Gesundheit« als sinnvolle Ziele (vgl. Keynes 1925: 247).

Im Gegensatz zur Allokation schreibt Keynes also der Distribution – über Steuern, Sozialtransfers und öffentliche Güter – eine wichtige Rolle zu. Primäres Ziel ist jedoch nicht die Schaffung sozialer Gerechtigkeit, sondern die Förderung von Stabilität und Wachstum (vgl. Nolte/Schaaff 1994: 303).

Stabilisierung

Stabilisierung steht in der Keynes'schen Theorie im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Aufgaben des Staates. Wie bereits beschrieben besteht der zentrale Widerspruch zur Neoklassik in der Annahme, dass die Wirtschaft sich nicht selbst stabilisieren kann und überdies eine chronische Tendenz zur Unterbeschäftigung innehat. Daher muss der Staat stabilisierend eingreifen.

Dies ist zum einen mit Hilfe der Geldpolitik möglich. Über eine Ausweitung der Geldmenge können die Zinsen gesenkt und somit Investitionen angeregt werden. Allerdings reicht dies nach Keynes Ansicht

34 Langfristig hielt Keynes (1930: 270) folgendes für möglich: »Die Liebe zum Geld als Besitz [...] wird als das anerkannt werden, was es ist: ein ziemlich widerliches Leiden, eine jener halbverbrecherischen, halbkrankhaften Neigungen, die man mit Schauern an die Fachleute für geistige Erkrankungen verweist.«

nicht aus (vgl. ders. 1936: 138).³⁵ Der Staat muss auch auf anderem Wege versuchen, die Investitionen auf einem Vollbeschäftigungsniveau zu stabilisieren (vgl. Keynes 1936: 319). Wie dies genau aussehen soll, stellt er allerdings nicht explizit dar.³⁶ Wichtig ist ihm, dass die Investitionen »nicht ohne Gefahr in privaten Händen gelassen werden« können (Keynes 1936: 271), nicht nur aufgrund der Tendenz des Systems zu Unterbeschäftigung, sondern auch, um starke Schwankungen, die bei *laissez-faire* unvermeidlich sind, zu verhindern (vgl. ebenda). Das am wenigsten interventionistische Instrument sind Investitionsmeldestellen, welche die Unsicherheit, die sich negativ auf die privaten Investitionsentscheidungen auswirken können, reduzieren sollen (vgl. Keynes 1926: 36). An anderer Stelle spricht Keynes sich für die Einrichtung eines nationalen Investitionsamts aus, das überwachen soll, ob die Investitionen im Verhältnis zu den vorhandenen nationalen Ressourcen ausreichend sind, um einen hohen Beschäftigungsgrad zu sichern (vgl. CW XXI: 137).³⁷

Hauptsächlich werden jedoch finanzpolitische Maßnahmen genannt, von denen sich einige eher auf die kurze Frist, d.h. die Überwindung von

35 »Ich bin selbst einigermaßen zweifelnd geworden über den Erfolg einer lediglich geldlichen Politik, die darauf abzielt, den Zinsfuß zu beeinflussen. Ich bin darauf gefaßt, daß der Staat, der die Grenzleistungsfähigkeit der Kapitalgüter auf lange Sicht und auf der Grundlage des allgemeinen sozialen Wohls berechnen kann, eine immer wachsende Verantwortung für die unmittelbare Organisation der Investitionen übernehmen wird. Denn es ist wahrscheinlich, daß die Schwankungen in der Marktbewertung der Grenzleistungsfähigkeit verschiedener Arten von Kapital, nach den oben beschriebenen Grundsätzen berechnet, zu groß sein werden, als daß sie durch irgendwelche Änderungen im Zinsfuß ausgeglichen werden könnten« (Keynes 1936: 138). Ein weiteres Argument gegen die Geld- bzw. Zinspolitik ist, dass die Investitionsnachfrage typischerweise recht unelastisch ist. Geringe Zinsänderungen führen also nicht zu einer großen Änderung bei den Investitionen (vgl. ebenda: 209f). Weiterhin sei das Vertrauen der Investoren wichtiger als die Zinsrate (vgl. ebenda: 125). Überdies muss die Zinsrate, die Vollbeschäftigung sichert, evtl. so klein sein, dass sie für die Rentiers inakzeptabel wird (vgl. ebenda: 261), wobei Keynes längerfristig vom »sanften Tod der Rentiers« ausgeht, wenn der Kapitalbestand in einer Volkswirtschaft sehr hoch und die Knappheitsrente entsprechend gering ist (vgl. ebenda: 317f). Die Liquiditätsfalle, auf die v.a. im von Hicks und anderen entwickelten IS-LM-Modell viel Wert gelegt wird, um zeitweilige Unbrauchbarkeiten der Geldpolitik aufgrund einer völlig elastischen Liquiditätspräferenz zu erklären, benennt Keynes zwar, sagt aber auch, dass diese in der Realität noch nicht aufgetreten sei (vgl. ebenda: 173).

36 Snowdon et al. (2002: 64) bemerken, dass die Allgemeine Theorie keine explizite Analyse der Effekte einer Ausgabenvariation, stimuliert entweder direkt durch Staatsausgaben oder indirekt durch Steueränderungen, enthält.

37 Mehr wird zum Investitionsamt leider nicht ausgeführt.

Krisen, andere auf eine langfristige, dauerhafte Stabilisierung des Systems (Krisenvermeidung) beziehen. Letzterem Aspekt widmet Keynes – im Gegensatz zu den Keynesianern – mehr Raum, sein Hauptanliegen ist die Vermeidung von Krisen, nicht ihre Bekämpfung (vgl. Nielsen 2000: 245). Zur *kurzfristigen Überwindung von Krisen* schlägt Keynes (1929: 187ff) eine diskretionäre Politik vor, insbesondere öffentliche Investitionen sowie öffentliche Beschäftigungsprogramme (vgl. Keynes 1936: 108). Diese sind in Krisen besonders wirksam, weil in diesen Situationen die marginale Konsumquote recht hoch ist und der Multiplikator entsprechend groß (vgl. ebenda). Auch die automatische, konjunkturbedingte Veränderungen von Sozialversicherungsbeiträgen hält er für ein sinnvolles Instrument (vgl. CW XXVII: 324). Indirekter Einfluss kann über Steuerreformen, bessere Abschreibungsmöglichkeiten oder andere Verbesserungen der Gewinnerwartungen genommen werden (vgl. Fees/Tibitanzl 1997: 39), hier sieht Keynes jedoch das Problem, dass diese in parlamentarischen Demokratien nur schwer schnell genug zum Einsatz kommen können (vgl. Mattfeldt 1985: 58). Daher schlägt er weiterhin vor, dass eine Art Behörde gegründet wird, die detaillierte Pläne für sinnvolle Investitionen in den Bereichen Eisenbahn, Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung, Baugewerbe, Städtebau etc. vorlegt, damit diese innerhalb von wenigen Monaten umgesetzt und Krisen somit schnell bekämpft werden können (vgl. CW XXI: 394).

Zur *Vermeidung von Krisen* bzw. Konjunkturschwankungen, d.h. zur langfristigen, dauerhaften Stabilisierung, finden sich eine ganze Reihe von unterschiedlich weitgehenden Vorschlägen. Grundlegend geht es darum, die Lücke zwischen Vollbeschäftigungsersparnis und privater Investitionstätigkeit, die sogenannte Investitionslücke, zu schließen (vgl. Heise 2001: 10). Die Steigerung der effektiven Nachfrage über die Erhöhung des privaten Konsums wurde bereits bei der Distributionspolitik erwähnt. Konjunkturstabilisierend wirken nach Keynes Ansicht auch gemeinnützige Unternehmen, die eine sichere Investitionsgrundlage haben, da ein bedeutender Teil ihrer Erträge durch Monopolrechte gewährleistet wird, sowie öffentliche Investitionen bzw. Investitionen, die auf öffentliches Risiko hin getätigt werden, weil bei ihnen die Ertragserwartungen weniger wichtig sind als die sozialen Vorteile (vgl. Keynes 1936: 138). In einer Situation, in der die privaten Investitionen aufgrund von verschlechterten Erwartungen zurückgehen, tragen die eben genannten Instrumente zur Stabilisierung der Nachfrage bei (vgl. Keynes 1936: 138). Im 24. Kapitel der Allgemeinen Theorie empfiehlt Keynes eine »ziemlich umfassende[n] Verstaatlichung der Investitionen« (Keynes 1936: 319), was allerdings auch Zwischenlösungen wie die Zusammenarbeit von Staat und Privaten mit einschließen soll. Nach Blaug ist mit Ver-

staatlichung (im englischen Original: »socialisation«) gemeint, dass der Staat die Investitionen über einen permanenten Anstieg des Einkommensanteils, den die Regierung ausgibt, stabilisiert (vgl. Blaug 1999: 649). Es geht also nicht darum, weite Teile der Industrie auf diese Weise zu verstaatlichen oder staatlich zu lenken (vgl. CW XXVII: 324).³⁸

Zur Finanzierung der kurz- wie langfristig stabilisierenden öffentlichen Investitionen spricht Keynes sich auch für Verschuldung (deficit spending) aus und weist darauf hin, dass man die Staatsführung nicht mit dem Anschein »vorsichtiger Geldleute« betreiben kann (vgl. ders. 1936: 109 und 111). Überdies hält er eine Politik des Haushaltsausgleichs und der Beschäftigungserhöhung nicht für einen Widerspruch: Durch eine steigende Beschäftigung steigt das Nationaleinkommen und auf diese Weise kann der Haushalt ausgeglichen werden (vgl. CW XXVII: 368). Mögliche negative Auswirkungen öffentlicher Investitionsprogramme lässt Keynes nicht außer acht: Die Gefahren von Crowding-Out und Inflation schwächt er in ihrer Bedeutung ab: Investitionsprogramme kommen dann zur Anwendung, wenn die Kapazitäten nicht ausgelastet sind, so dass mit Mengen- und nicht mit Preisreaktionen gerechnet werden kann (vgl. Keynes 1929: 187ff). Crowding-Out ist in der Keynes'schen Theorie auch daher kein großes Problem, weil die Investitionen sich über den Multiplikatoreffekt die notwendige Ersparnis schaffen. Kommt es dennoch zu einem Zinsanstieg durch die vermehrte Kreditnachfrage auf dem Finanzmarkt, kann dem mit einer Ausweitung der Geldmenge begegnet werden (vgl. Keynes 1936: 102). Überdies könnte ein Teil auch durch die Erlöse einer expansiven Politik (steigende Steuereinnahmen, sinkende Arbeitslosenunterstützung etc.) finanziert werden, was die Kreditnachfrage wieder reduzieren würde (vgl. CW XXVII: 319f; Keynes 1929: 190).

Ein Problem könnte allerdings sein, dass sich »bei der oft vorherrschenden verworrenen Psychologie« (Keynes 1936: 102) eventuell negative Auswirkungen auf das Vertrauen ergeben, die wiederum zu einer steigenden Vorliebe für Liquidität oder einer sinkenden Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals führen können, beides schwächt die privaten Investitionen (vgl. ebenda).³⁹ Überdies ergibt sich die Schwierigkeit, dass bei offenen Volkswirtschaften ein Teil des durch die öffentlichen Investitionen ausgelösten Multiplikatoreffekts ins Ausland abwandert – allerdings

38 Eine weitere Möglichkeit, die Investitionstätigkeit und damit die Konjunktur zu stabilisieren, ist die Einführung einer beträchtlichen Umsatzsteuer auf Börsengeschäfte »um die Vorherrschaft der Spekulation über die Unternehmungslust [...] abzuschwächen« (Keynes 1936: 135).

39 Heine/Herr (2003: 560) sprechen in diesem Fall von »Erwartungs-Crowding-Out«.

partizipiert man ebenfalls an Nachfragesteigerungen, die im Ausland ausgelöst werden (vgl. Keynes 1936: 102). Keynes erkannte bereits das Potential supranationalen Vorgehens: »[E]s ist die gleichzeitige Verfolgung dieser Politik gemeinsam durch alle Länder, die wirtschaftliche Gesundheit und Stärke international wiederherstellen kann, ob wir sie am Niveau der inländischen Beschäftigung oder an der Menge des internationalen Handels messen« (ebenda: 295).

Auf diese Weise werde auch der Frieden gesichert, da die Länder nicht mehr versuchen, Waren und insbesondere Arbeitslosigkeit zu exportieren, sondern ihre Binnenwirtschaft zu stärken. Somit könne der internationale Handel ein »williger und ungehinderter Austausch von Gütern und Dienstleistungen in Zuständen des gegenseitigen Vorteils sein« (Keynes 1936: 323). Keynes sprach sich in diesem Zusammenhang auch für die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes aus, welcher zu einer Minderung ökonomischer Probleme und zu einer gleichmäßigen ökonomischen Entwicklung beitragen kann (vgl. Mattfeldt 1985: 68).

Bei der langfristigen Stabilisierung hat Keynes allerdings nicht nur Phasen im Blick, bei denen eine Investitionslücke vorliegt, d.h. die Nachfrage zu gering ist, sondern auch den umgekehrten Fall. Dies sah er für die Phase nach dem 2. Weltkrieg voraus, in dieser Zeit würden die geplanten Investitionen die Vollbeschäftigung ersparen übertreffen (vgl. CW XXVII: 320). In dieser Situation müsse der Staat ebenfalls eingreifen und die Nachfrage nach Investitions- und Konsumgütern, beschränken, um auf diese Weise inflationären Tendenzen und einer dadurch bedingten Umverteilung der Einkommen durch Profitinflation (was die Ersparnis wiederum erhöhen würde) vorzubeugen (vgl. Heise 1993: 711). Mögliche Instrumente sind Rationierung und Investitionskontrollen (vgl. CWXXVII: 321).

Fazit

Insgesamt kann man sagen, dass Keynes sowohl die Allokations- als auch die Distributionspolitik als Stabilisierungselemente begreift: Subventionen und öffentliche Güter zur Stärkung der Investitionsnachfrage und eine Umverteilung des Einkommens sowie soziale Transferleistungen zur Stärkung des Konsums sollen dazu beitragen, ein Nachfrageniveau zu erreichen, welches wiederum Vollbeschäftigung ermöglicht. Der wichtigste wirtschaftspolitische Bereich ist jedoch die aktive Stabilisierungspolitik über öffentliche Investitionen oder finanzielle Anreize

für private Investitionen.⁴⁰ Die Stabilisierung soll durchaus diskretionär erfolgen, wobei diskretionär nicht bedeutet, dass die Politik »willkürlich betrieben werden soll, sondern dass ein wirtschaftspolitisches Ziel [...] entsprechend der spezifischen historischen Situation mit spezifischen wirtschaftspolitischen Impulsen anvisiert werden muss« (Heine/Herr 2003: 522). Die Aufgabe der Nachfragestabilisierung kommt dem Staat deshalb zu, weil die Wirtschaft sie nicht von sich heraus garantieren kann und in entwickelten Volkswirtschaften das Investieren die Tendenz hat, hinter der Vollbeschäftigungsersparnis zurückzubleiben. Nach Keynes Schätzungen ist es notwendig, zwei Drittel bis drei Viertel der Investitionen staatlich zu übernehmen oder zu beeinflussen, um die wirtschaftliche Entwicklung langfristig stabil zu halten.⁴¹ Dies entspricht seiner Schätzung nach 7,5-20 % des Nettonationaleinkommens (vgl. CW XXVII: 322f).

Für die konkrete Struktur des Staatshaushaltes, die Einfluss auf alle drei Interventionsbereiche hat, entwickelt Keynes folgendes Modell (vgl. CW XXVII: 320ff sowie 405ff; Heise 1993: 715f): Er unterscheidet zwischen einem laufenden und einem Investitionsbudget. Das laufende Budget (*current budget*) enthält alle nicht-investiven Ausgaben (Sach- und Personalausgaben, Sozialversicherungsausgaben etc.) und dient hauptsächlich allokativen und distributiven Zwecken. Das laufende Budget sollte im konjunkturellen Durchschnitt über Steuern ausgeglichen sein. Das Investitionsbudget (*capital budget*) enthält die Investitionsausgaben des Staates und dient der langfristigen Stabilisierung, seine Höhe ist abhängig von der Größe der Investitionslücke sowie dem politischen Wunsch, diese zu schließen. Finanziert werden kann es zumindest teilweise über Kredite, vor allem aber über den Selbstfinanzierungseffekt.

In der konkreten Politik sind insbesondere die Aspekte der gerade dargestellten Theorie wirkungsmächtig geworden, die Keynes Nachfolger hervorgehoben haben: das IS-LM-Modell, entwickelt vor allem von Hicks (1937) sowie die Globalsteuerung (vgl. Kromphardt 2004: 186ff). Der wohl wichtigste Unterschied ist, dass sie sich in erster Linie auf die kurze Frist und eine »Feinststeuerung« der Wirtschaft konzentrieren, wäh-

40 Damit spricht sich Keynes für die interventionistischste Form der Stabilisierung aus, eine Erhöhung des privaten Konsums wäre weniger interventionistisch (vgl. Peacock 1993: 62).

41 »If two-thirds or three quarters of total investment is carried out or can be influenced by public or semi-public bodies, a long-term programme of a stable character should be capable of reducing the potential range of fluctuations to much narrower limits than formerly, when a smaller volume of investment was under public control and when even this part tended to follow, rather than to correct, fluctuations of investment in strictly private sector of the economy« (CW XXVII: 322).

rend Keynes eher auf Krisenprävention gesetzt hat. »The problem of the long-run demand for investment, on which Keynes differed from Marshall, gave way to concern over fluctuations in demand for investment in the course of the business cycle« (Sweezy 1986: 48). Überdies vernachlässigen diese Nachfolger den Aspekt der Einkommensumverteilung zur Stabilisierung des Systems. Ihre zentralen wirtschaftspolitischen Empfehlungen lagen somit darin, den Konjunkturschwankungen diskretionär entgegenzuwirken, indem die Nachfrage in Abschwüngen über eine expansive Finanzpolitik und sinkende Zinsen erhöht und in Boomphasen über eine gegenteilige Politik vermindert wird.

Das Staatsverständnis in der monetaristischen Theorie

Überblick

Der Monetarismus, der oft als Gegenrevolution zum Keynesianismus dargestellt wird, gewann seine politische Bedeutung in einer Zeit, in der die Inflation zu einem zentralen Problem wurde (vgl. Johnson 1971: 8). Sein wichtigster Vertreter ist Milton Friedman, auf den ich mich im Folgenden hauptsächlich beziehen werde.⁴² Der Monetarismus kann als Fortentwicklung der neoklassischen Theorie bezeichnet werden.⁴³ Grundlegend ist die Annahme der inhärenten Stabilität des marktwirtschaftlichen Systems. Schwankungen werden von (exogenen) Schocks herbeigeführt (vgl. Heine/Herr 2003: 518), aber eigenständig und schnell ausgeglichen (vgl. Mayer 1978: 25). Die Koordinationsprobleme (v.a. von Sparen und Investieren bzw. Liquiditätsangebot und -nachfrage), die bei Keynes zentral sind, sowie das Problem des sich daraus ergebenden effektiven Nachfragemangels werden – anknüpfend an das Say'sche Theorem – verneint (vgl. Heine/Herr 2003: 518). Das Güterangebot wird von der Angebotsseite bzw. dem Arbeitsmarkt her bestimmt. Veränderungen im Output werden somit langfristig von realen Faktoren wie Unternehmungslust, Struktur von Industrie und Staat, Investitionspotential

42 Samuelson (1971: 8) sagte einmal, Friedman könne über sich selbst sagen »Monetarism, that's me.« Der Bezug auf Friedman ist auch wichtig, um zu einem einheitlichen Staatsverständnis zu kommen, denn »[t]here are almost as many versions of monetarism as there are monetarists« (Allsopp 1989: 197). Ob der Monetarismus als eigenständige »Theorie« bezeichnet werden kann, ist umstritten, Snowdon et al. 2002 widmen ihm ein ganzes Kapitel, während Felderer/Homburg (2003: 231) ihn mit dem Satz »Der Monetarismus ist die Bezeichnung für eine bunte Ansammlung von theoretischen Visionen und Modellen« abhandeln.

43 Heine/Herr 2003 sprechen von »monetärer neoklassischer Makroökonomie«.