

Wolfram Laaser

Die Fiskalpolitik in der Wirtschaftskrise 1974/75

1. Vorgehensweise und Skizzierung der Ausgangssituation

Die aktuelle Krise ist stärker als alle bisherigen Krisen von einer intensiven Diskussion der Möglichkeiten staatlicher Krisenüberwindung und der Funktion und Stellung des Staates im ökonomischen Kreislauf überhaupt begleitet gewesen. Eine Analyse des tatsächlichen Handelns der staatlichen Institutionen und die Überprüfung der theoretischen Ansätze zur Erklärung dieser Handlungen, ist allerdings nicht nur wichtig für die wissenschaftliche Diskussion, sondern ebenso für das Verständnis der Strategien und Forderungen von Gewerkschaften und Parteien.

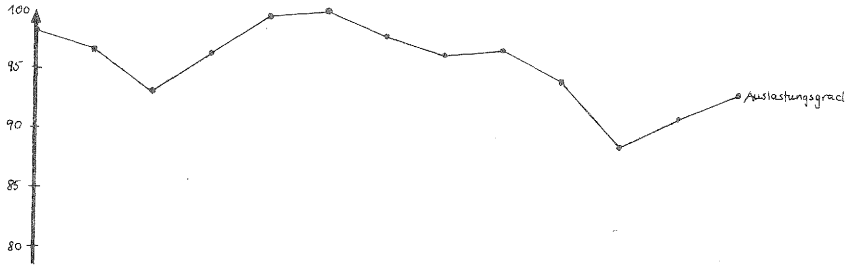
Im folgenden wird kurz die ökonomische Ausgangslage charakterisiert, sowie eine Analyse der unterschiedlichen Anforderungen von Gewerkschaften und Unternehmensverbänden an die staatliche Wirtschaftspolitik vorgenommen. Im Anschluß daran soll die Handlungsweise des Staates in der Krise aufgezeigt und einige Ansatzpunkte zur theoretischen Erklärung diskutiert werden. Ziel des Beitrags ist es hierbei nicht, eine umfassende Analyse der Krise 1974/75 vorzulegen. Im Vordergrund der Betrachtung stehen die Auswirkungen der Krise auf den Staatssektor und seine Reaktion auf diese Krise, wobei die kurzfristigen Maßnahmen in einem Beziehungszusammenhang zu den strukturellen Veränderungen des Staatssektors stehen, die letztlich aus seiner Stellung im Reproduktionsprozeß resultieren.

Die Bundesrepublik hat 1975 die schwerste Nachkriegsrezession durchgemacht. Der sich abzeichnende Aufschwung fällt in den sechsten Konjunkturzyklus der Nachkriegszeit. Die zyklische Bewegung des Sozialprodukts führt in der Krise zu einem automatischen Rückgang der Steuereinnahmen. Sofern die Staatsausgaben nicht ebenfalls sinken, resultiert daraus ein steigender Kreditbedarf des Staates. Die äußere Form einer Zunahme der Staatsverschuldung wird als Finanzkrise apostrophiert. Die „Finanzkrise“ wurde im augenblicklichen Zyklus noch dadurch verstärkt, daß der Staat aufgrund gesetzlicher Regelungen in größerem Umfang Sozialleistungen finanzieren mußte (1). Die Krise des privatkapitalistischen Bereichs berührt daher unmittelbar die staatlichen Institutionen (Vgl. Tab. 1).

Die Tabelle zeigt die Entwicklung von Staatsausgaben und Staatseinnahmen in den letzten zwei Konjunkturzyklen. Als Indikator für die jeweilige konjunkturelle Lage wird der Auslastungsgrad des realen potentiellen Bruttoinlandsprodukts benutzt. Eine

1 Die Zuschüsse des Bundes zur Finanzierung der Bundesanstalt für Arbeit hatten die im Finanzplan für 1975 vorgesehenen Ansätze um etwa 9 Mrd. DM überschritten! Dies führte im August 1975 zu einem Nachtragshaushalt!

Auslastungsgrad in %



% Zuwachs gegenüber dem Vorjahr

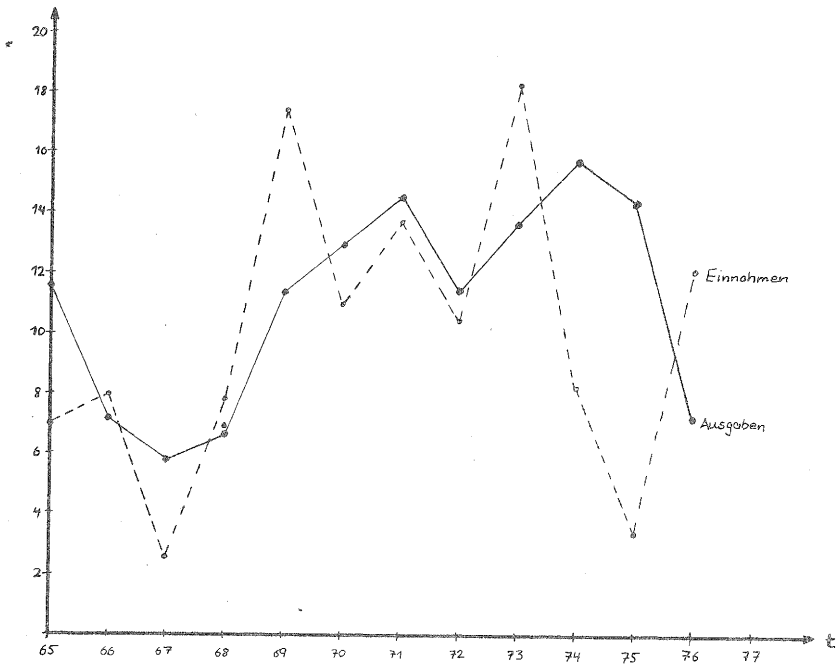


Tabelle 1: Budgetentwicklung und Konjunktur

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie N: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1, Konten und Standardtabellen, Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1976/77, S. 47, S. 124, Eigene Berechnungen

wird der Auslastungsgrad des realen potentiellen Bruttoinlandsprodukts benutzt. Eine genaue Betrachtung von Ausgaben und Einnahmen zeigt, daß die Ausgabenentwicklung ebenso wie die Einnahmenentwicklung in weiten Bereichen prozyklisch verläuft. Die Reduktion der Ausgaben erfolgt jedoch in der Krise nicht so schnell, wie die der Einnahmen, die ziemlich unmittelbar den Bewegungen des Sozialprodukts folgen.

Infolgedessen treten in Rezessionsphasen vergrößerte Defizite auf (2). Hierbei ist diese Bewegung in der Krise 1974/75 noch ausgeprägter, als in der vorangegangenen Krise.

2. Die Interessenlage von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden

Die Gewerkschaften haben auf der Grundlage der Keynes'schen Theorie operierend zur Überwindung der Krise eine Expansions der Staatsausgaben (Konjunkturprogramme) und z. T. eine Steuerumverteilung zugunsten der Arbeitnehmer (so in der Steuerreform) gefordert. Sie knüpfen damit an der unmittelbaren Interessenlage der Arbeitnehmer an, die auf die Erhaltung ihrer einzigen Einkommensquelle, den Verkauf ihrer Arbeitskraft, gerichtet ist. Die Erhaltung dieser Einkommensquelle soll dadurch garantiert werden, daß der Staat den Ausfall an privater Nachfrage durch zusätzliche Staatsausgaben ersetzt – wobei die Staatsaufträge teilweise mit bestimmten Beschäftigungsaufgaben verbunden werden sollten – und die private Konsumnachfrage durch die Umverteilung der Steuerlast zugunsten der unteren Einkommensschichten angeregt wird. Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen werden langfristig und damit zyklusunabhängig durchzusetzen versucht.

Die Unternehmerverbände haben weniger staatliche Ausgabenexpansionen gefordert – allenfalls das erste Investitionsprogramm für die Bauwirtschaft unterstützt –, als vielmehr eine Umverteilung der Steuerlast zugunsten der Gewinneinkommen. Außerdem verlangten sie den Abbau, die Zurückstellung oder die Modifizierung bestimmter sozialer Reformprojekte (Mitbestimmung, Reform der beruflichen Bildung, Investitionslenkung). Grundlage ihrer Argumentation war im wesentlichen folgende: Nur durch die Förderung der privaten Investitionstätigkeit, die unmittelbar durch die Höhe der Nettogewinne und durch das „Investionsklima“ gesteuert werde, könne die gegenwärtige Krise überwunden werden.

3. Die Handlungsweise des Staates in der Krise 1974/75/76

Der Staat hat in der Krise keine Wirtschaftspolitik nach keynesianischem Muster betrieben. Dieses Verhalten zeigt sich z. T. bereits in der Krise 1967, wenn man anti-zyklisches Verhalten nicht an der Höhe der Budgetdefizite mißt, sondern daran, wie stark der Staat von seinem bisherigen Ausgaben- und Einnahmentrend in Richtung einer Gegensteuerung abgewichen ist (3). In der derzeitigen Krise wurden zwar die

2 Die Höhe der Defizite läßt sich in dieser Graphik nicht an der Differenz der Kurven von Ausgaben und Einnahmen ablesen, da beide Größen durch ihre prozentualen Zunahmen und nicht durch ihre absoluten Werte charakterisiert werden. Vgl. aber hierzu Tab. 2.

3 Vgl. hierzu die Analysen des Sachverständigenrates mit Hilfe des sog. konjunkturneutralen Haushalts (das Konzept wird im Jahresgutachten 1970/71, S. 91 ff. erläutert, zur neuesten Version vgl. Jahresgutachten 1976/77, S. 202 ff.), sowie den Beitrag von D. Biehl, Anatomie einer Krise, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 41, Kiel 1975, insbes. S. 18

Ausgabenansätze stärker als das nominale Bruttosozialprodukt erhöht, die Erhöhungen sind jedoch nicht Ausdruck einer stark antizyklischen Expansionspolitik, sondern weitgehend Reflex der ökonomischen Entwicklung im nichtstaatlichen Sektor. Dies zeigt auch ein Blick auf die strukturellen Veränderungen in der Zusammensetzung der Staatsausgaben (Tab. 2).

Tab. 2: Daten zur Ausgabenstruktur (a)

Jahr		Ifd. Ausgaben					BSP	Budgetsaldo (b)
		insg.	Transfers an priv. Hh.	Staatsverbrauch	Staatl. Bruttoinv.			
1973	1. Hj.	12,1	8,9	13,8	5,3	12,0	+ 7.810	
	2. Hj.	16,5	14,7	15,8	6,2	10,4	+ 5.880	
1974	1. Hj.	15,1	15,2	16,3	19,7	7,2	- 1.700	
	2. Hj.	15,3	14,9	18,3	19,8	7,8	- 10.750	
1975	1. Hj.	17,6	24,3	12,2	7,6	4,1	- 29.110	
	2. Hj.	14,3	22,7	10,0	1,9	5,1	- 31.080	
1976	1. Hj.	8,7	8,7	7,6	- 5,4	9,3	- 24.510	
	2. Hj.	7,0	6,1	6,0	- 1,3	8,4	- 19.150	

a) Veränderung gegenüber dem Halbjahr des Vorjahres in %

b) Absolut in Mio. DM

Quelle: WiSta 2/77

Hier wird deutlich, daß die staatlichen Bruttoanlageinvestitionen zu Beginn der Krise noch stark expandierten, auf dem Höhepunkt der Krise und danach dann aber kaum noch ansteigen (im zweiten Halbjahr 1975 um 1,9 % nominal und 1976 sogar negativ sind!). Dagegen stieg der Staatsverbrauch aufgrund der Lohnentwicklung im öffentlichen Bereich unvermindert und stärker als der private Verbrauch (1975 8,9 %) an und die Transfers an Haushalte explodierten sogar mit einem krisenbedingten Anstieg von 24 %.

In den Höhepunkt der Rezession fallen die Maßnahmen der Bundesregierung vom Herbst 1975. Die Gesetzesvorhaben zeigen recht gut, in welcher Richtung die staatlichen Institutionen auf die Krise reagiert haben. Werfen wir hierzu kurz einen Blick auf die Programme. Einerseits wurde ein Programm vom 5,75 Mrd. DM zur Ankurbelung der Bauwirtschaft initiiert, andererseits sollte das gestiegene Defizit durch Steuererhöhungen und das sog. Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur reduziert werden. Die geplanten Steuererhöhungen betrafen die Umsatzsteuer (+ 2 %) (die Erhöhung scheiterte jedoch später am Einspruch des Bundesrates, wird aber in Höhe von 1 % möglicherweise 1978 wirksam), sowie spezielle Verbrauchsteuern (Tabak und Branntwein), deren Erhöhung ab 1.1.77 wirksam wurde.

Die groß angekündigte Durchforstung des „Wildwuchses“ öffentlicher Ausgaben durch das Haushaltsstrukturgesetz bestand in Wirklichkeit zum großen Teil (etwa zu 2/3) aus der Kürzung von Sozialleistungen, insbesondere aus der Verminderung der Zuschüsse des Bundes zur Bundesanstalt für Arbeit durch Erhöhung des Beitrags zu Arbeitslosenversicherung und die Kürzung von Arbeitsförderungsmaßnahmen.

**Tab. 3: Übersicht zum Haushaltsstrukturgesetz
Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur
und zur Verminderung der Kreditaufnahmen**

	1976	1977	1978	1979	nachrichtlich Länder und Gemeinden 1976 grob geschätzt
	– in Mill. DM –				
I. Gesamtergebnis	12 978	26 843	32 915	23 442	
d a v o n					
Kürzungen gegenüber bisher geltendem Finanzplan 1)	5 100	6 600	11 400	–	
Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur 2)	7 878	20 243	21 515	23 442	2 800
II. Bereich					
1. Öffentlicher Dienst	1 131	1 267	1 404	1 472	2 200
2. Wirtschaft	15	15	5	–	–
3. Landwirtschaft	269	532	777	1 087	100
4. Verminderung der Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit durch Erhöhung Arbeitslosenversiche- rungsbeitrag von 2 auf 3 vH	3 800	4 600	4 800	5 000	–
5. Arbeitsförderungsgesetz und sonstiges im Bereich des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung	900	1 465	1 725	1 880	40
6. Gesundheitswesen	–	55	155	255	–
7. Wohnungswesen und Städtebau 3)	46	109	172	244	40
8. Forschung und Technologie	50	95	100	105	–
9. Bildung und Wissenschaft 4)	343	408	410	510	180
10. Zuschüsse zum Schutzraumbau u. a.	40	45	45	45	–
11. Gemeinschaftlich finanzierte Ausgaben von Bund und Ländern	–	765	759	754	–
12. Sparförderung	–	400	465	525	–
13. Abbau von Steuervergünstigungen	209	287	373	415	240
14. Abbau von Subventionen (Zuwendungsempfänger)	275	300	325	350	–
15. Globale Minderausgabe	800	1 800	–	–	–
16. Steuererhöhungen	–	8 100	10 000	10 800	–
Haushaltsverbesserungen insgesamt	7 878	20 243	21 515	23 442	2 800
davon Ausgaben	3 622	6 715	5 519	6 086	2 400
davon Einnahmen	4 256	13 528	15 996	17 356	400

Die Länder werden im Jahr 1976 um rd. 2,8 Mrd. DM entlastet; ab 1977 erhöht sich die Entlastung insbesondere durch ihren Anteil an der Mehrwertsteuererhöhung auf 8 bis 10 Mrd. DM.

1) Hier handelt es sich ausschließlich um Kürzungen von Bundesausgaben; sie sind mit den Ausgabesteigerungen bereits saldiert. Eine Ausnahme bildet lediglich die Mittelzuführung an die Bundesanstalt für Arbeit, die im bisher geltenden Finanzplan für das Jahr 1976 nicht vorgesehen war. 2) Hier handelt es sich um die am 28. August 1975 im Kabinett zusätzlich beschlossenen gesetzlichen und haushaltsgesetzlichen Maßnahmen. 3) Im Jahre 1976 ist eine Anpassung des Wohngeldes an die Einkommens- und Mietentwicklung nicht möglich. 4) Eine Anpassung im Jahre 1976 ist nicht möglich. Härtefällen soll Rechnung getragen werden. Das Bundesausbildungsförderungsgesetz soll novelliert werden. Dabei soll auch die Förderung verstärkt auf Darlehen umgestellt werden.

Quelle: Bulletin Nr. 106 v. 2.9.1975

men). Die Haushaltsstrukturverbesserungen wurden ab 1.1.76 wirksam (Vgl. Tab. 3). In Zusammenhang mit diesem Gesetz wurden außerdem die Ausgaben im Finanzplan für die Jahre bis 1979 so stark reduziert, daß bei gleichbleibender Preissteigerungsrate mit einer *absoluten* Abnahme der realen Staatsleistungen zu rechnen ist (4) (Vgl. hierzu Tab. 4).

Tab. 4: Finanzplan 1975 bis 1979 (Stand: 28. August 1975)

	Soll 1975*)	Entw. 1976	1977	Finanzplan 1978	1979
	– in Mrd. DM –				
1. Ausgaben	161,5	168,1	173,2	185,3	195,2
Steigerung gegenüber Vorjahr in v.H.	(16,5)	(4,1)	(3,0)	(7,0)	(5,4)
2. Einnahmen (Steuer- und Verwaltungseinnahmen)	120,6	129,2	151,0**)	167,4**)	183,8**)
3. Finanzierungsdefizite	40,9	38,9	22,2	17,9	11,4
davon					
Münzeinnahmen	0,6	0,3	0,2	0,2	0,2
Entnahme aus Rücklagen	2,4	–	–	–	–
Nettokreditaufnahme	37,9	38,6	22,0	17,7	11,2

*) Einschl. Nachtragshaushalt.

**) Erhöhung des Umsatzsteueranteils zu Lasten der Länder zum Ausgleich der Übernahme des Kindergeldes im öffentlichen Dienst durch den Bund mit 1,5 Mrd. DM berücksichtigt.

Quelle: Bulletin Nr. 106 v. 2.9.1975

Wir sehen also, daß der Staat, was seine *aktive* Wirtschaftspolitik betrifft, keine Politik nach keynesianischem Muster betrieben hat. Die Ausgabenansätze wurden abgesehen von den Investitionsprogrammen für die Bauwirtschaft, regionalen Stützungsprogrammen und den gesetzlich automatisch anfallenden Zuschüssen an die Sozialversicherungsträger eher *gekürzt*. Zentraler Gegenstand der Kürzungsmaßnahmen war der Bereich der konsumtiven Staatsausgaben. Hierbei wurde der Personalbereich, insbesondere der Bildungsbereich am stärksten getroffen. Daneben wurden Subventionen gekürzt, die die Bildungs- und Mobilitätsanstrengungen der Arbeitnehmer begünstigten.

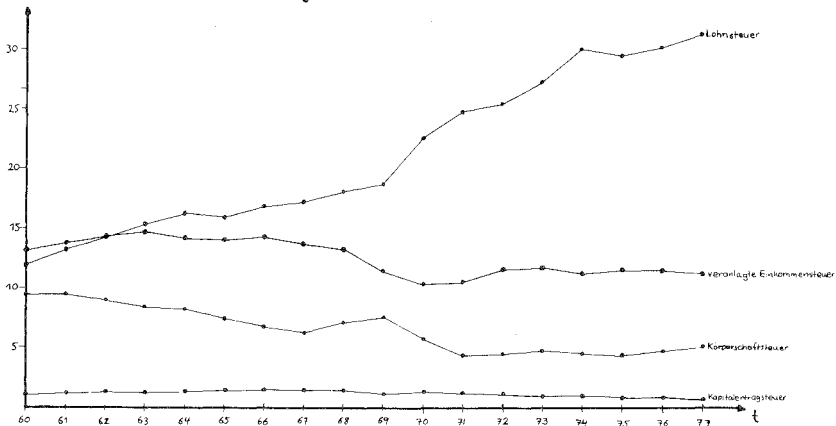
Betrachten wir nun nach der Ausgabenseite etwas genauer die staatlichen Maßnahmen auf der Einnahmenseite!

4 Der Preisindex für die Staatsleistungen liegt aufgrund der Struktur des staatlichen Angebots über dem BSP-Index

Die bereits erwähnten Maßnahmen zur Einnahmenverbesserung (Verbrauchssteuern, Arbeitslosenversicherungsbeiträge) erhöhten in erster Linie die gegenwärtige und zukünftige Steuerbelastung der *Arbeitnehmer*. Zugleich neutralisierten diese Maßnahmen weitgehend die Umverteilungseffekte der gerade erst realisierten Steuerreform, die die im Zuge der Inflation und der ökonomischen Expansion sich herausbildende automatische relative Höherbelastung der Arbeitnehmer korrigieren sollte. Die Steuerreform hat allerdings auch nur eine kurzfristige Unterbrechung im Trend zur immer stärkeren Besteuerung der kleineren Einkommensbezieher bewirkt. Dies zeigt die folgende Tabelle, in der die Komponenten der Einkommensbesteuerung (Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Kapitalertragsteuer sowie die Körperschaftsteuer) im Zeitraum 1960 - 1977 dargestellt werden. Der enorme Anstieg der Lohnsteuer der Unselbständigen im Verhältnis zu den anderen Formen der Einkommensbesteuerung beruht wesentlich auf der Progression des Einkommensteuertarifs, die sich vor allem bei den unteren Einkommensgruppen (5), sowie auf dem Gestaltungsprivileg (6) der höher verdienenden Einkommensbezieher.

Anteil am
Steueraufkommen
in %

Tab. 5: Anteile am gesamten Steueraufkommen



Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Finanzbericht 1977, eigene Berechnungen

Den Maßnahmen zur Erhöhung der Steuerbelastung der Arbeitnehmer stand auf der

- 5 Die Einkünfte aus unselbständiger Arbeit unterliegen der Lohnsteuer, und werden im Quellenabzugsverfahren erhoben, sofern die Einkünfte lediger 24.000 DM, bzw. Verheirateter 48.000 DM nicht übersteigen oder wenn die Einkünfte, die nicht der Lohnsteuer unterliegen, mehr als 800 DM betragen. Die übrigen, der Einkommensteuer unterliegenden Einkünfte werden, abgesehen von der Kapitalertragsteuer, im Wege der Selbstdeklaration, d. h. durch Abgabe einer Steuererklärung durch den Steuerpflichtigen erhoben.
- 6 Unter dem Gestaltungsprivileg wird die Möglichkeit legaler Steuerminderung u. a. durch internationale Steuerflucht, Bewertungsfreiheiten, steuerbegünstigte Kapitalanlagen in Abschreibungsgesellschaften, Investitionsprämien usw. verstanden. Vgl. hierzu W. Upmeyer, Die neue Klassensteuer, Diss. Köln 1972, S. 66 f.

anderen Seite die Erhöhung der Unternehmereinkommen durch die befristeten Investitionszulagen, Lohnkostenzuschüsse und ab 1976 durch den Verlustrücktrag sowie schließlich ab 1977 durch die Körperschaftsreform gegenüber. (Vgl. hierzu die Übersicht 6. Die Tabelle enthält allerdings nur die direkten Abzüge).

Tab. 6: Die Verteilung des Sozialprodukts

	(Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)				
	1972	1973	1974	1975	1976
Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen	7,9	7,9	1,9	3,8	14,5
Nettoeinnahmen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen	8,1	3,6	1,6	6,2	14,2
Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit	9,7	13,5	9,6	4,1	7,4
Nettoeinkommen aus unselbständiger Arbeit	9,1	9,0	7,9	3,6	4,3

Quelle: Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1976/77, S. 68

Die Übersicht zeigt recht deutlich, daß die im Zuge der Krise ergriffenen Maßnahmen die Nettoprofite stärker als die Bruttoprofite erhöht haben, während umgekehrt bei den Einkommen aus unselbständiger Arbeit aufgrund der starken Steuerprogression die Nettoeinkommen hinter den Bruttoeinkommen zurückbleiben.

4. Die Fiskalpolitik in anderen kapitalistischen Ländern

Die in der Bundesrepublik zu beobachtende Abkehr von einer ausschließlich keynesianistisch orientierten Fiskalpolitik deutet sich in Ansätzen auch in anderen kapitalistischen Ländern an. Die Verschärfung der Inflationsprobleme im Zuge einer ständigen Ausweitung der Staatsausgaben hat zu einem ständigen Wechsel expansiver und kontraktiver Maßnahmen geführt, die nicht nur auf die Periode der Rezession bzw. des Booms beschränkt blieben, sondern bereits innerhalb einer einzigen Rezessionsphase zu beobachten sind. So wurde während der Rezession in Großbritannien 1974/75 im Anschluß an eine Mehrwertsteuersenkung und Maßnahmen zur Bauförderung sowie Steuererleichterungen für Unternehmen Anfang 1975 die Mehrwert- und die Einkommensteuer wieder erhöht und Ausgaben gekürzt. Anschließend initiierte man Beschäftigungsprogramme (7)! Während die „stop and go“-Politik lediglich das Dilemma einer keynesianistischen Politik in der Rezession offenlegt, weisen die Vorschläge Präsident Fords zur Bekämpfung der amerikanischen Rezession schon eher

7 Vgl. A. Ahnefeld, D. Gebert, J. Roth, N. Walter, Die konjunkturelle und währungspolitische Lage der westlichen Industrieländer zur Jahreswende 1975/76, in: Die Weltwirtschaft 1975 Heft 2, S. 16

in die in der Bundesrepublik eingeschlagene Richtung: Ausgabenkürzungen im Bereich der Sozial- und Erziehungsausgaben bei gleichzeitiger Förderung der Kapitalakkumulation durch Sonderabschreibungen. Wenn auch die Vorschläge weitgehend am Einspruch des Kongresses gescheitert sind, so deuten sie doch eine Tendenzwende in der Krisenbekämpfung an (8).

5. Einige Gründe für die Nichtrealisierung der keynesianistischen Wirtschaftspolitik

Die gewerkschaftlichen Forderungen basierten, wie erwähnt, weitgehend auf der Keynes'schen Theorie (Linkskeynesianismus). Die Durchsetzung einer keynesianischen Politik scheiterte nicht an der ohnehin schon großen Staatsverschuldung, da die Zunahme der staatlichen Verschuldung die Gesellschaft nicht ärmer macht und die Verschuldung im Aufschwung wegen dann steigender Steuereinnahmen wieder rückläufig ist (9). Das Argument einer zu hohen Staatsverschuldung wurde ungeachtet dessen ständig von der Bundesregierung und der Opposition vorgebracht, um die Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen zu rechtfertigen (10). Das Defizit wurde als Schreckgespenst benutzt, um eine Reihe von langfristigen Strukturveränderungen im staatlichen Budget durchzusetzen (hierauf wird später eingegangen werden).

Die Gewerkschaften haben m. E. Recht darin, daß ein automatisches Defizit eine keynesianistisch orientierte Wirtschaftspolitik nicht unmöglich macht. Entscheidend ist jedoch, daß der Staat in unserem System nicht ohne weiteres an die Stelle privater Nachfrager treten kann. Der staatliche Sektor wird systemimmanent auf bestimmte, in der Regel unprofitable Produktionszweige beschränkt.

Hinzukommt die Tatsache, daß eine Ausweitung der staatlichen Nachfrage weder unmittelbar Mengeneffekte noch in jedem Fall größere Beschäftigungseffekte erzielen muß, wenn die Unternehmer über ausreichende Marktmacht und die freie Wahl des Produktionsverfahrens verfügen. Auf der Einnahmenseite muß eine Umverteilung der Steuerlast zugunsten der Arbeitnehmer nicht unbedingt konsumwirksam werden. Ein großer Teil wird in der Krise aus unsicheren Zukunftserwartungen heraus gespart. Schließlich hätte eine – bei konstantem Gesamtsteueraufkommen – zum Ausgleich vorgenommene Erhöhung der Gewinnsteuern die Basis der Kapitalakkumulation weiter reduziert und der rückläufigen Investitionsnachfrage kaum entgegengewirkt. Gerade der letzte Punkt hat dazu geführt, daß die Gewerkschaften der stattdessen

8 Vgl. G. Armanski, R. W. Schulze, Krise der Kapitalakkumulation, staatliche Konjunkturpolitik und Inflation in den USA, in: Handbuch 4, Inflation-Akkumulation-Krise II, E. Altwater u. a. Hrsg., Frankfurt 1976, S. 47 ff.

9 D. Biehl hat geschätzt, daß der konjunkturbedingte Steuerausfall vier Fünftel des gesamten Defizits beträgt. D. Biehl, a. a. O., S. 8

10 So veranschaulichte der Oppositionsführer Carstens die Finanzkrise (Defizit) mit folgender erschreckenden Feststellung: „Jeden Tag, Sonn- und Feiertage eingeschlossen, macht die Bundesregierung 104 Mio. DM Schulden“. Vgl. Die finanzpolitische Debatte im Bundestag, Auszüge in: Der Tagesspiegel v. 18.7.1975. Carstens ging von einem Defizit von 38 Mrd. DM aus.

eingeschlagenen Steuerumverteilung *zugunsten* der Gewinne wenig Widerstand entgegen gesetzt haben.

Die Kritikpunkte weisen auf einige grundlegende Mängel der Keynes'schen Theorie hin. Keynes hatte mit seiner Theorie die Grundlage für den modernen Staatsinterventionismus geschaffen. Seine Theorie der kurzen Periode ließ jedoch Änderungen in der Angebotsstruktur sowie Kapazitätseffekte unberücksichtigt. Sie konnte daher lediglich kurzfristige, nachfragebedingte Schwankungen der Produktion und Beschäftigung erklären. In der Krise kam es nach Keynes lediglich darauf an, einen kurzfristigen Überschuß an zahlungsfähiger Nachfrage zu erzeugen, der mangels ausreichender Neigung im privaten Sektor vom Staat zu realisieren war. Die staatliche Aktivität bezieht sich, liberaler Tradition entsprechend, ausschließlich auf die Zirkulationsphäre, nie auf mögliche Veränderungen der Produktionsbedingungen selber. Die Trennung in voneinander losgelöste Konsumtions- und Investitionssphären mit völlig unterschiedlichen Bestimmungsgründen und die Ausklammerung der Distributionsphäre führen zu dem Schein, als ob der Konsum die Höhe der Produktion und des Profits bestimme und nicht umgekehrt, die Höhe des Profits das Niveau des Massenkonsums bestimmt. Daher dann auch der Trugschluß, allein durch die Schaffung von Nachfrage die im Zuge der Krise auftretenden Disproportionalitäten bereits lösen zu können. Die Form der staatlichen Nachfrage hat bei Keynes keine Bedeutung. Eine Verbesserung der allgemeinen Produktionsbedingungen infolge staatlicher Investitionen ist demnach zur Krisenüberwindung genauso gut geeignet, wie eine Erhöhung anderer Staatsausgabenteile.

Es ist klar, daß dieser Ansatz als Leitlinie wirtschaftspolitischer Aktion zunehmend inadäquater wird, je mehr die Staatstätigkeit zur unmittelbaren Voraussetzung der Mehrwertproduktion wird und gleichzeitig die Bedingungen ihrer Realisierung bestimmt.

6. Die Reaktion der Theorie: Neuere Ansätze als alternative Erklärungsmodelle?

Nach der Keynes'schen Revolution gab es angeblich die monetaristische Revolution (11). Können die Ansätze der Monetaristen als theoretische Basis des beobachteten wirtschaftspolitischen Krisenmanagements aufgefaßt werden?

Die Monetaristen interpretieren die Krise als Ausdruck verfehlter Wirtschaftspolitik. Der Staat trägt ihrer Ansicht nach durch die antizyklische Geld- und Fiskalpolitik Schwankungen in das System hinein. Daher die Forderung nach Verstetigung des Geldmengenwachstums und der staatlichen Ausgabenexpansion. Die Monetaristen verlagern die Krisenursache vom privaten in den staatlichen Sektor. Die Überlegung, daß der Staat durch Schwankungen seiner Aktionsparameter u. U. Krisen auslösen oder verschärfen kann, ist prinzipiell richtig. Allerdings ist die Beweisführung recht dürftig, da sie einerseits behaupten, daß die Fiskalpolitik wirkungslos in Bezug auf die Bestimmung der Produktionsentwicklung sei, andererseits meinen, eine Verstetigung oder sogar Einschränkung der Staatsausgaben sei zur Krisenvermeidung un-

11 Auf die Weiterentwicklung keynesianistischer Ansätze in der Wachstumstheorie wird nicht eingegangen, da hier die Erklärung konjunktureller Krisen nicht Gegenstand der Analyse ist.

umgänglich (12). Die Forderung nach einem stetig wachsenden aber relativ konstant bleibenden Staatssektor geht zudem an den realen Entwicklungsbedingungen des staatlichen Sektors vorbei, ebenso, wie die naive Behauptung, der private Sektor sei in sich stabil und neige von sich heraus nicht zu zyklischen Krisen.

Dagegen beklagen sich die Fiskalisten, als Vertreter einer keynesianistisch orientierten Wirtschaftspolitik über die mangelnde Antizyklizität der Fiskalpolitik. Deshalb u. a. auch die Forderung nach stärkerer antizyklischer Steuerung der Gemeindeinvestitionen, die ca. zwei Drittel der öffentlichen Investitionen ausmachen. Beiden Ansätzen ist gemeinsam, daß sie den Staat als exogenes Aktionszentrum verstehen, der eben nicht in all seinen Reaktionen Resultat der Formen kapitalistischer Produktivitätssteigerungen ist.

Einen anderen Weg gehen einige Ansätze in der Finanzwissenschaft und der „neuen politischen Ökonomie“, die z. T. an einer Endogenisierung des Staatssektors arbeiten. In den finanzwissenschaftlichen Ansätzen wird versucht, die Entwicklung und Struktur der Staatsausgaben mit Hilfe von Angebots-Nachfrage-Modellen in den Griff zu bekommen (13). In recht oberflächlicher Weise werden dabei Angebot und Nachfrage von Staatsleistungen aus dem Sozialproduktwachstum, der Bevölkerungszahl, Urbanisierungsgrad und ähnlichen Variablen abgeleitet. Wie der Bedarf aus Strukturveränderungen im Produktionsprozeß selbst resultiert und das mögliche Angebot von der Entwicklung des Mehrprodukts im privatkapitalistischen Sektor abhängt, kann mit dem Bezug auf die Größen Sozialprodukt oder Bevölkerungsentwicklung kaum erfaßt werden.

Die Modelle der „Neuen politischen Ökonomie“ versuchen dagegen Variationen des Staatssektors aus Wahlzyklen abzuleiten (14). Es handelt sich hierbei im Grunde auch um volutaristische Modelle, die vorgeben, der Politiker könne beliebige Programmalternativen, die keinerlei Schranken unterliegen, anbieten und werde sich für diejenige Alternative entscheiden, die jeweils die Stimmen der Wähler maximiert. Auch hier werden die politischen Alternativen nicht aus den Bedingungen des realen Produktionsprozesses heraus bestimmt, sondern modellmäßig untersucht, wie das Produktionsniveau auf unterschiedliches Politikerverhalten – vermittelt über das Wählerverhalten – reagiert. Gerade die relativ große Affinität der Parteiprogramme selbst hinsichtlich der Krisenbekämpfung sollte Anlaß für eine Reflexion der Annahme beliebiger Alternativen geben.

-
- 12 Dahinter steht der liberale Kern der monetaristischen Doktrin, Minimierung der Staatseingriffe in das Marktgeschehen und auf keinen Fall Ausweitung des Staatssektors. Vgl. u. a. D. B. Simmert, Alternative Stabilisierungskonzepte: Fiskalismus kontra Monetarismus, in: WSI-Mitteilungen 5/1972, S. 138 ff. sowie die Diskussionsbeiträge in den WSI-Mitteilungen Anfang 1973.
 - 13 Vgl. hierzu H. Hauser, A. Meier, M. Rössler, H. Müller-Bodmer, Versuch eines Angebots-Nachfrage-Erklärungsmodells der öffentlichen Ausgaben, in: Finanzarchiv N. F. Bd. 32, 1973/74, S. 272 ff. sowie die dort zitierte Literatur.
 - 14 Hierzu u. a. die ersten Ansätze bei A. Downs, Warum das staatliche Budget in der Demokratie zu klein ist, abgedruckt in: Zwei Ansätze der Politischen Ökonomie, B. S. Frey u. W. Meißner Hrsg., Frankfurt 1974, sowie neuer: B. S. Frey, The Politico-Economic System: A Simulation Model, in: Kyklos, Vol. 27, 1974, S. 227 ff.

7. Überlegungen zu einer marxistischen Interpretation der Fiskalpolitik

a. Die Stellung des Staates im Reproduktionsprozeß

Die Wiederaufnahme der marxistischen Diskussion um die Ableitung von Form und Funktionsweise des bürgerlichen Staates hat in den letzten Jahren einige wichtige Erkenntnisse zur Klärung der Rolle des Staates beigetragen (15). Die Haushaltspolitik wird dabei ebenso wie andere Politikbereiche als abhängige Variable der Kapitalakkumulation und nicht als eine autonom nach politischen Kriterien gestaltbare Größe angesehen. Der Staat steht in einem kapitalistischen Wirtschaftssystem in einem besonderen Spannungsfeld. Er muß zur Weiterexistenz des Systems die private Kapitalakkumulation am Leben erhalten. Dies realisiert er durch die Erstellung allgemeiner Produktionsvoraussetzungen, wobei diese Voraussetzungen teilweise stärker der Reproduktion der Arbeitskraft dienen, teilweise primär die Produktion im privatkapitalistischen Bereich ermöglichen sollen. Durch diese Ausgaben wird die gesellschaftliche Reproduktion der Arbeitskraft und des Kapitals ermöglicht. Es sind daher in diesem Sinne reproduktive Ausgaben. Ein anderer Teil der Staatsausgaben dient nicht der gesellschaftlichen Reproduktion, sondern der Aufrechterhaltung und dem Schutz der kapitalistischen Produktionsweise. Diese Ausgaben sind nicht reproduktiv, in einem umfassenderen Sinne aber ebenso notwendig zur Reproduktion des Gesamtsystems.

Der staatliche Sektor kann sich jedoch nicht selbst reproduzieren, da er über die Mittel zu seiner eigenen Reproduktion nicht selbst verfügt, sondern sich die Ressourcen durch Besteuerung oder Kreditaufnahme von den Lohnarbeitern und Kapitalisten besorgen muß. Diese Mittel stehen dann aber nicht mehr zur direkten Reproduktion des reproduktiven Bereichs *selbst* zur Verfügung. Wenn nun der reproduktive Bereich die Mittel für die staatliche Aktivität aus seinem Mehrprodukt bestreiten muß, so ist die Ausdehnung staatlicher Aktivität an die Produktivitätsentwicklung im reproduktiven Bereich gebunden. Sinkt die Produktivität des reproduktiven Bereichs, so sinkt auch die Höhe des für den Staat verfügbaren Mehrprodukts. Eine Ausweitung des Staatsanteils in der Krise, vor allem wenn sie die nicht reproduktiven Ausgaben betrifft, verschärft die Akkumulationsprobleme des reproduktiven Bereichs (zumindest mittelfristig). Hierzu G. Stamatis: „Die neuen Produktionsmethoden, die die Profitrate steigern, ermöglichen zwar in dem Maße, wie sie die Produktivität und die Ökonomie in der Anwendung des konstanten Kapitals erhöhen, eine entsprechende Zunahme der Anteile der unreproduktiven Ausgaben und der Staatsausgaben am Wertprodukt, die jeweils notwendige Zunahme dieser Anteile wird aber vor allem von den Erfordernissen der Reproduktion des Kapitalverhältnisses auf der Realisierungsebene sowie auf der politisch, administrativen, ideologischen Ebene, also unabhängig von der jeweils – im Hinblick auf die Reproduktion des re-

15 Vgl. hierzu u. a. E. Altwater, Zu einigen Problemen des Staatsinterventionismus, in: Prokla Nr. 3, 1972, S. 1 ff., S. v. Flatow, F. Huisken, Zum Problem der Ableitung des bürgerlichen Staates, in: Prokla 7/1973, S. 83 ff.; sowie J. Hirsch, Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals, Frankfurt 1974 und der Sammelband „Probleme einer materialistischen Staatstheorie“, Frankfurt 1973.

produktiven Sektors zulässigen Zunahme bestimmt“ (16). Deshalb sind ungleichgewichtige Entwicklungen die sich in Form von Reproduktionskrisen äußern, möglich. Wichtig ist dabei aber, daß die Entwicklung des Staatssektors primär durch die Tendenzen im reproduktiven Bereichen bestimmt wird und nicht umgekehrt.

Die eben geschilderte Rolle des Staates wird von vielen Autoren wie folgt beschrieben: „Die Primärrevenue sind die Basis, von der aus sich die Existenz der unproduktiven Arbeiten als materialiter abgeleitet ergibt. Der Umfang der unreproduktiven Arbeiten ist daher bestimmt durch den Reproduktionsprozeß des Kapitals und dessen Wertprodukt“ (17) oder M. Cogoy: „Jede Art von Nachfrage, auch die staatliche Nachfrage kann . . . nur aus der Übertragung eines Teils des akkumulierten Mehrwerts aus der privaten in die öffentliche Hand entstehen“ (18).

So richtig der Grundsachverhalt hier dargestellt ist, muß doch bezweifelt werden, ob alle Staatsausgaben gleichermaßen unproduktiv sind und zu einer Verminderung des Gesamtmehrwerts führen. Außerdem ist zu klären, wie das Verhältnis der Begriffe unproduktiv – produktiv gegenüber den Begriffen reproduktiv – nicht reproduktiv zu charakterisieren ist.

Als *produktive* Arbeit wird von Marx die Arbeit bezeichnet, die Mehrwert schafft, d. h. Lohnarbeit, die in Beziehung zu einem Kapital tritt, das Waren produziert und dabei einen Mehrwert realisiert. Unproduktive Arbeit ist dagegen Arbeit, die zur Produktion von Gebrauchswerten eingesetzt wird, die keine Waren, jedenfalls keine kapitalistischen Waren darstellen. Cogoy ist der Ansicht, daß zu dieser Bestimmung der produktiven Arbeit auf der Ebene des Gesamtkapitals zusätzlich die Einschränkung tritt, daß die Arbeit nur dann produktiv ist, wenn sie Waren produziert, die sich auch in Elemente des produktiven Kapitals, d. h. in Produktionsmittel und Lebensmittel umwandeln (19). D. h. produktiv ist nur die Arbeit, die gleichzeitig reproduktiv ist. Da die Charakteristika der so definierten produktiven Arbeit für die im Staatssektor angewandte Arbeit nicht zutreffen, werden die Staatsausgaben ausschließlich als unproduktive Konsumtion angesehen. Cogoy wird von Stamatis m. E. zu Recht eine Vermischung der Verwertungsaspekte mit den stofflichen Eigenschaften der Arbeitsprodukte vorgeworfen (20). Die Unterscheidung, ob die Arbeit im reproduktiven Bereich oder nicht eingesetzt wird, ist unabhängig davon zu sehen, ob die Arbeit für den Einzelkapitalisten Mehrwert produziert oder nicht.

Was bedeutet dies für die Charakterisierung der Staatsausgaben? Zweifellos dient ein Teil der Staatsausgaben der gesellschaftlichen Reproduktion des Kapitals (Verkehr, Energie usw.) sowie der gesellschaftlichen Reproduktion der Arbeitskraft (u. a. Gesundheit, soziale Sicherung). Diesen reproduktiven Bereichen stehen die nicht

16 G. Stamatis, Die „spezifisch kapitalistischen Produktionsmethoden“ und der tendenzielle Fall der allgemeinen Profitrate bei Karl Marx, Diss. Bremen 1975, S. 367 f.

17 Projekt Klassenanalyse, Materialien zur Klassenstruktur der BRD, 2. Teil, Westberlin 1974, S. 295

18 M. Cogoy, Werttheorie und Staatsausgaben, in: Probleme einer materialistischen Staatstheorie, a. a. O., S. 142

19 M. Cogoy, a. a. O., S. 151

20 G. Stamatis, a. a. O., S. 344, Fußnote 2

unmittelbar der gesellschaftlichen Reproduktion dienenden Ausgaben für Militär, innere Sicherheit usw. gegenüber. Die Unterscheidung in reproduktive und nicht reproduktive Ausgaben ist jedoch unabhängig davon, ob die Ausgaben des Staates zum Ankauf kapitalistisch produzierter Waren getätigt werden oder nicht, d. h. ob die Ausgaben produktiv oder unproduktiv sind. Die produktiven Ausgaben verringern den Bereich der kapitalistischen Warenproduktion nur insofern, als der Output, z. B. staatliche Infrastrukturleistungen (etwa Verkehrswege) keinen Warencharakter haben, während bei unproduktiver Verausgabung bereits die Leistungserstellung selbst nicht mehr kapitalistisch erfolgt. Nehmen die unproduktiven Ausgaben schneller zu als die produktiven, so wird auch der Sektor der kapitalistischen Warenproduktion schneller reduziert als sonst. Auch hieraus können sich Krisenmöglichkeiten durch eine zu schnelle oder zu langsame Expansion dieser Ausgabenkategorien ergeben. Dies bedeutet m. E. auch die gegenwärtige Reprivatisierungsdiskussion an.

b. Die Funktion des Staates in der Krise

Die getroffenen Unterscheidungen sind sehr wichtig für die Analyse der staatlichen Möglichkeiten und Probleme bei der Krisenüberwindung. Um dies zu verdeutlichen, sei folgendes Zitat Cogoys kurz untersucht: „Dies ist das Dilemma der mixed economy. Wenn der Staat versucht, die Folgen eines Rückgangs der Profitrate zu verhindern, indem er die Produktion für den unproduktiven Konsum erhöht, so schränkt er damit die Expansionssphäre des Privatkapitals ein. Der Gesamtkonsum der Gesellschaft kann durch diese Interventionsmethoden sein Niveau halten, der Konsum als Moment der Kapitalakkumulation wird durch Konsum ohne Akkumulation ersetzt. Damit die Ausdehnung der staatlichen Tätigkeit finanziert werden kann, muß das private Kapital in seiner durch die Staatstätigkeit eingeengten Sphäre die Bedingungen profitabler Akkumulation wiederherstellen“; und an anderer Stelle: „Der gesamte Mehrwert aber wird durch diese modifizierte Form der Wirtschaftskrise nicht nur nicht erhöht, ... sondern um eine den staatlichen Ausgaben entsprechende Summe verringert“. Die Betrachtung sollte m. E. stärker differenziert werden.

Die Verwendung von Mehrwert im reproduktiven Bereich für produktive Staatsausgaben (im anfangs definierten Sinne) mit nicht reproduktivem Charakter führt bei gleichbleibender Menge an angewandter lebendiger Arbeit zu einer *Umstrukturierung* des Gesamtmehrwerts vom reproduktiven zum nicht reproduktiven Bereich. Die Expansion z. B. der Rüstungsausgaben vermindert dann zwar die Akkumulationsbasis des reproduktiven Sektors und damit auch des Staatssektors, sie senkt aber nicht die Mehrwertmasse insgesamt. Werden durch die Rüstungsproduktion zusätzliche Arbeitskräfte beschäftigt, wird der Gesamtmehrwert sogar steigen. Gehen schließlich von der Rüstungsproduktion spill-over-Effekte auf den reproduktiven Bereich aus, so wird die Absorption des wachsenden Staatsanteils durch Produktivitätseffekte im reproduktiven Bereich erleichtert.

Im Gegensatz hierzu vermindern die unproduktiven Staatsausgaben unmittelbar den *verfügbaren* Mehrwert im privatkapitalistischen Sektor. Sie schaffen gleichzeitig die gesellschaftlichen Voraussetzungen der privaten Reproduktion. Sofern sie jedoch nur ganz allgemein die Bedingungen der Mehrwertproduktion sichern, d. h.

nicht unmittelbar oder mittelbar reproduktiv sind, beeinflussen sie nicht die Höhe des produzierten Mehrwerts. Sofern jedoch die Ausgaben reproduktiven Charakter haben, können sie u. U. sonst vorzuschießendes variables oder konstantes Kapital ersetzen, wenn sie an die Stelle privater Ausgaben zur Reproduktion der Arbeitskraft oder des Kapitals treten. Dadurch steigt wieder der vorher reduzierte, für die Akkumulation verfügbare Mehrwert. Andernfalls, und dies ist die Regel, werden vom Staat Mehrwertteile zur Reproduktion der Arbeitskraft und des Kapitals zentralisiert und die private Reproduktionsbasis entsprechend vermindert. Die Reproduktionskosten können dann jedoch mittelbar in den folgenden Perioden durch eine Steigerung der Arbeitsproduktivität im reproduktiven Bereich gesenkt und das Mehrprodukt wieder gesteigert werden.

Dies gilt jedenfalls für die „laufenden Ausgaben des Staates für Güter und Dienste“ (21). Im Falle von staatlichen Subventionen werden entweder Teile des Mehrwerts innerhalb des reproduktiven Bereichs umverteilt, wie etwa Subventionen an die Landwirtschaft als Transfers vom Monopol- in den Wettbewerbssektor aufgefaßt werden können, sie können aber auch zu Umverteilungen innerhalb der Beziehung des variablen Kapitals führen. Schließlich ist auch eine Umverteilung zwischen variablem Kapital und Nettoprofit möglich, wenn die Steuerbeträge zur Finanzierung der Subventionen an Unternehmen zu Lasten des in Grenzen veränderbaren Reproduktionsniveaus der Arbeiter erhoben werden.

Durch zusätzliche – vorwiegend nicht substitutive (privates Kapital ersetzende) – Staatsausgaben in der Krise kann vorher brachliegendes Kapital zirkulieren. Die Staatsausgaben vermindern jedoch kurzfristig nicht die Reproduktionsbasis des reproduktiven Bereichs, da sich dieser Bereich in der Krise ohnehin auf einer niedrigeren Basis reproduzieren will. Die Ausgaben dienen der Realisierung des überschüssigen Kapitals. Die Krise des reproduktiven Bereichs wird damit also noch nicht überwunden, allerdings auch nicht notwendig verschärft. Eine Überwindung der Krise ist jedoch nur möglich, wenn der Staat die traditionelle Funktion der Krise z. T. mitübernimmt und die Rentabilitätsbedingungen durch staatliche Maßnahmen (Umverteilung zugunsten der Nettoprofiten, Senkung der Steuerlast durch Verringerung unproduktiver Ausgaben) zu verbessern versucht.

Aber sobald der reproduktive Sektor wieder profitable Anlagen sieht (bzw. die Produktionsvoraussetzungen durch staatliche Ausgaben- und Einnahmenpolitik verbessert worden sind), braucht der reproduktive Sektor größere Mehrwertteile für die erweiterte Reproduktion. Geht man davon aus, daß die Produktion für den Staat die Produktionsstruktur in der Krise verändert hat und Produktivitätseffekte noch nicht wirksam sind, ist ein Zurückdrängen der staatlichen Nachfrage jetzt schwer. Hierin liegt m. E. der tiefere Grund für die Befürchtungen der Unternehmervverbände vor einer krisenbedingten Ausweitung des Staatsanteils, sofern diese eben eine gewisse Beharrungstendenz aufweist und damit im Aufschwung zur Schranke des Profits wird. Diese Haltung verhindert eine größere Ausdehnung der staatlichen Konsumtion in der Krise und richtet ihr Interesse in erster Linie auf die Verbesserung der Rentabili-

21 Darunter wird in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Summe aus staatlichem Konsum und staatlicher Investition verstanden.

tätsbedingungen zugunsten der Nettoprofiten und eine Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben in Richtung derjenigen Ausgaben, die die allgemeinen Voraussetzungen der Mehrwertproduktion im reproduktiven Bereich verbessern. Das Interesse kann sich dabei je nach gesellschaftspolitischer Situation mehr auf nicht reproduktive Ausgaben stützen, z. B. wenn die Krise besondere Disziplinierungsausgaben erfordert, oder auf eine Verbesserung der das Kapital betreffenden materiellen Produktionsvoraussetzungen richten. Werden jedoch die nicht reproduktiven Ausgaben zu stark ausgedehnt, fehlt später die zur reibungslosen Realisierung notwendige Produktivitätssteigerung im reproduktiven Bereich.

Aus den genannten Gründen stößt eine generelle Expansion der Staatsausgaben, wie sie Keynes vorschlägt, bei geringer Arbeits- und Kapitalproduktivität auf Schwierigkeiten. Hinzukommt, daß gerade in der Krise die unproduktiven Ausgaben unvermindert hoch bleiben und die gesellschaftlichen Reproduktionskosten der Arbeitskraft steigen. So bleibt nur die Möglichkeit einer Umstrukturierung der Lastverteilung zwischen Arbeitnehmern und Unternehmern bei konstanter oder sogar rückläufiger Staatsquote und u. U. eine Einschränkung der staatlichen Investitionen. Die in der Rezession vorgenommenen Umstrukturierungen können u. U. im Aufschwung zu einer Produktionsschranke werden.

Es wurde hier gezeigt, daß die keynesianischen Formen der Staatsintervention ihre Grenze in der Struktur des Kapitals selbst finden, wobei jedoch differenzierter als bisher argumentiert werden muß. Wenn diese Grenze erreicht ist, muß der Staat seine keynesianische Gestalt ablegen und neue Interventionsformen annehmen, nicht die unproduktive Ausdehnung der Produktion, sondern die Verbesserung der Produktionsbedingungen und die Repression werden dann zur Hauptaufgabe des Staates (22).

c. Die Interpretation der aktuellen Krise als Reproduktionskrise

Der hier aufgezeigte Doppelcharakter des Staates (Produktionsvoraussetzung und -schranke zugleich) ist in der Keynes'schen Theorie nicht gesehen worden, da weder eine Unterscheidung in reproduktive und nichtreproduktive Ausgaben, noch in produktive und unproduktive Ausgaben vorgenommen wurde. Die Ausgabenstruktur wurde nicht näher untersucht, bis auf die Feststellung z. T. unterschiedlich starker Nachfrageimpulse der einzelnen Kategorien. Auch im Finanzbericht der Bundesregierung ist eine undifferenzierte Sichtweise hinsichtlich der Ausgabenstruktur festzustellen. So heißt es dort: „Man muß davon ausgehen, daß alle staatlichen Aufwendungen im weitesten Sinne der sozialen Gerechtigkeit und der Förderung des Wirtschaftswachstums dienen, also im volkswirtschaftlichen Sinne produktiv sind, gleichgültig ob sie sich dann in der Aufgliederung der Ausgaben nach ökonomischen Gruppen beispielsweise als Personalaufwendungen oder als unmittelbare Sachinvestitionen niederschlagen“ (23); oder bezüglich der Rüstungsausgaben: „Grundsätzlich gehen von der Erstellung dieser militärischen Güter die gleichen ökonomischen Wirkungen aus, wie von den vorgesehenen Investitionsausgaben der öffentlichen Haushalte. Diese Ausgaben zählen jedoch nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung herkömm-

22 Vgl. M. Cogoy, a.a.O., S. 163, Anmerkung 62

23 Vgl. Finanzbericht 1972, S. 121

licherweise nicht zu den Investitionen, sondern zu Staatsverbrauch“ (24).

Diese undifferenzierte Betrachtung der verschiedenen Staatsaktivitäten in ihren Bedeutungen für den kurzfristigen und den langfristigen Reproduktionsprozeß verschließt den Blick für die Erklärung des Staatshandelns in der augenblicklichen Krise. Die derzeitige Krise ist neben der üblichen zyklischen Krise und der Verschärfung der Krise durch die Rohstoffverteuerung und den internationalen Krisengleichklang auch eine Reproduktionskrise aufgrund bestimmter Entwicklungstendenzen im Staatssektor, die zwar nicht erst in der Krise oder kurz davor begonnen haben, die aber zusammen mit den anderen Momenten für die Schärfe der Krise und für die eingeschlagenen Lösungswege bestimmend sind. Die Tendenzen wurden durch die Krise lediglich offen gelegt und ins Bewußtsein gerückt.

Welche strukturellen Entwicklungstendenzen lassen sich feststellen? Tab. 7 zeigt, daß die Bruttoinvestitionen des Staates real, d. h. in konstanten Preisen im Jahre 1975 kaum noch gestiegen sind, anders als der Staatsverbrauch, der sich stetig ausgedehnt hat. Die reale Staatsquote (Staatsverbrauch + staatliche Bruttoinvestition in % des Bruttosozialproduktes) ist zwar gestiegen, dies aber nur weil sich die private Produktion schneller verlangsamt hat. Bereinigt man die Staatsquote um die Beschäftigungsschwankungen, so ist kein Anstieg mehr erkennbar, seit 1974 sogar ein Rückgang. Hier wird noch einmal die geringe Antizyklizität der Ausgaben offensichtlich (25).

Tab. 7

	Staatl. Bruttoin- vestition	Staats- verbrauch	Brutto- sozial- produkt	reale Staats- quote in % des BSP	reale Staats- quote in % des Produktionspo- tentials ^{a)}
1972	20.570	76.880	563.500	17,29	—
1973	20.640	80.070	592.400	17.00	16,6
1974	22.920	83.870	595.000	17.95	16,9
1975	23.510	86.670	574.800	19,17	16,8
1976					16,7

Quelle: Wirtschaft und Statistik 2/76

a) Quelle: G. Flemig, K. H. Jüttemeier, J. Scheide, P. Trapp, N. Walter, Die konjunkturelle Lage in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Weltwirtschaft 1975 Heft 2, S. 53, Tab. 2

Zum zweiten läßt sich ein kontinuierlicher Rückgang der lfd. Sachaufwendungen und der Sachinvestitionen an den Gesamtausgaben feststellen. Dies ist einerseits Reflex

24 Ebenda 1976, S. 104

25 Dieser Rückgang entspricht auch der langfristigen Tendenz. Zu Beginn der 60er Jahre betrug die reale Staatsquote noch etwa 19,5 %. Vgl. A. Oberhauser, Stabilitätspolitik bei steigender Staatsquote, Studien der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel Nr. 43, Göttingen 1975, S. 14

der Ausweitung der personalintensiven Staatsfunktionen, zum anderen bedeutet dies aber auch, daß der Staat seine Ausgaben weniger für kapitalistisch produzierte Waren (ohne Arbeitskraft) aufwendet und stattdessen die unproduktiven Ausgaben verstärkt wachsen (Vgl. hierzu Tab. 8).

Tab. 8

	lfd. Sach- aufwand	Sachin- vestition	Ausgaben insgesamt	prozentualer Anteil der Sach- ausgaben an den Gesamtausgaben
1971	35,68	37,57	226,75	32,30
1972	40,07	39,13	252,03	31,42
1973	44,91	41,10	279,23	30,80
1974	49,25	45,91	317,69	29,95
1975	54,00	49,50	369,50	28,01

Quelle: Berechnet nach Finanzbericht 1976, S. 26

Ähnliche Tendenzen zeigt auch eine Übersicht über Strukturveränderungen der Bundesausgaben zwischen den Aufgabenbereichen nicht reproduktiven und reproduktiven Charakters. Die Ergebnisse sind allerdings aus mehreren Gründen vorsichtig zu interpretieren. Erstens liegt eine aktuelle Aufgliederung der Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen nur für die Bundesausgaben vor. Die Zahlen für den aggregierten Staatssektor werden mit einem time lag von ca. 3 Jahren veröffentlicht. Zum zweiten ist die Zuordnung zu den Kategorien reproduktiv bzw. nicht reproduktiv, sowie die weitere Unterteilung in die Bereiche Arbeitskraft und Kapital nur sehr global und für einige Bereiche überhaupt nicht möglich. Unter Berücksichtigung dieser Einschränkung zeigen die in Tab. 9 dargestellten Entwicklungen, daß eine sehr starke Reduktion der nicht reproduktiven Ausgaben (relativ) zu erwarten ist, die zum großen Teil den durch die Krise bedingten Anstieg der gesellschaftlichen Reproduktionskosten der Arbeitskraft ausgleichen sollen. Auch die Ausgaben für die gesellschaftliche Reproduktion des Kapitals sind rückläufig. Eine Tendenz, die möglicherweise jedoch auf die Dauer nicht durchgehalten werden wird. Verantwortlich für den generellen relativen Rückgang der aufgeführten Ausgabenteile in den Planansätzen ist u. a. die Zunahme der Zinslasten, die in den Bereichen der hier nicht zugeordneten allgemeinen Finanzwirtschaft fallen.

Wie an anderer Stelle bereits deutlich gemacht, expandierte der Staatsverbrauch insgesamt auch in der Krise relativ unvermindert. Dabei haben die Personalkosten die größte Zunahme erfahren. Der Personalkostenanstieg ist weniger auf Mehreinstellungen, als vielmehr auf einen, im Vergleich zum privaten Sektor überproportionalen Lohnanstieg zurückzuführen (26). Bevorzugte Bereiche waren die personalintensiven Sektoren Verteidigung, Bildung, Gesundheit und Sozialwesen. Daß die 1974/75 durchgeführten Stellenkürzungen vorwiegend die für die Reproduktion der Arbeitskraft wichtigen Bereiche betroffen haben, liegt u. a. darin begründet, daß die Hälfte des

26 Langfristig ist allerdings der Anteil an den Erwerbstätigen zwischen 1950 und 1970 von 11,5 % auf 16 % gestiegen. Vgl. Projekt Klassenanalyse, a. a. O., S. 289

Tab. 9: Strukturveränderungen der Bundesausgaben Anteil an den Gesamtausgaben in %

	1967	69	71	73	75	76 ^{d)}	79 ^{e)}
nicht reproduktiv ^{a)}	33,1	31,6	31,0	30,9	26,3	25,5	24,4
zur gesellschaftlichen Reproduktion der Arbeitskraft ^{b)}	33,6	32,6	34,4	31,5	41,2	41,3	38,4
zur gesellschaftlichen Reproduktion des Kapitals ^{c)}	17,2	17,5	19,4	22,1	18,0	17,1	16,5

- a) Als nicht reproduktiv werden die Ausgaben für Allgemeine Dienste angesehen.
 b) Unter diese Kategorie fallen die Ausgaben für Bildung, Soziale Sicherung und Kriegsfolgen, Gesundheit und Sport sowie Wohnungswesen.
 c) Der Reproduktion des Kapitals dienen vorwiegend die Bereiche Energie und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen, Verkehr und Nachrichtenwesen sowie der Wirtschaftsunternehmen. Außerdem die Forschungsausgaben außerhalb der Hochschulen. Nicht zugeordnet wurden die Bereiche Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, da die Ausgaben teils der Reproduktion der Arbeitskraft dienen, teils Einkommenstransfers an den Wettbewerbssektor sind und somit indirekt zur Reproduktion des dort angelegten Kapitals notwendig sind. Ebenfalls nicht aufgeteilt oder zugeordnet wurde der Bereich allgemeine Finanzwirtschaft sowie die Ausgaben für Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste.
 d) Regierungsentwurf.
 e) Finanzplanung

Quelle: Berechnet nach Finanzbericht 1976, Tab. 3, S. 156 f.

Tab. 10: Personal der Verwaltung von Bund und Ländern nach Aufgabenbereichen 1975^{a)}

	in %
nicht reproduktiver Sektor	44,7
Bereich der Reproduktion der Arbeitskraft	47,3
Übrige Bereiche	8,0
darunter: Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen und Verkehr	5,0

a) Vollbeschäftigte am 30.6.75

Quelle: WiSta 3/76, S. 165

Personals des gesamten Bereichs der öffentlichen Verwaltung in diesem Sektor beschäftigt ist (Vgl. Tab. 10).

Durch die genannten strukturellen Tendenzen hat der Staat die Reproduktionsbedingungen des Kapitals verschlechtert, insofern, als die komplementären Infrastruk-

turinventionen als Voraussetzungen zur Erhöhung des relativen Mehrwerts zugunsten von Transfers und Personalausgaben verringert wurden. Außerdem haben die Absorption der Arbeitskräfte durch den öffentlichen Sektor und die überdurchschnittlichen Lohnsteigerungen die industrielle Reservearmee aufgesogen und die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer im privaten Bereich gestärkt.

Beide Tendenzen sind Folgen der kapitalistischen Produktionsweise. Sie sind temporär in der Lage, bestimmte Auswirkungen der Krise zu mildern, beschränken jedoch gleichzeitig mittelfristig die Akkumulation des reproduktiven Sektors und verstärken dadurch u. U. bestimmte Krisentendenzen in nachgelagerten Perioden. Vor dem Hintergrund dieser Argumentation wird klar, warum der Staat in der jetzigen Krise keine keynesianische Wirtschaftspolitik betrieben hat (27). Eine Ausgabenexpansion mag zwar kurzfristig die Profitrate stabilisieren, schränkt jedoch längerfristig die Profitrate ein, solange kompensierende Produktivitätseffekte noch nicht wirksam werden, zumal wenn sie Bereiche betrifft, die die Rentabilität der Mehrwertproduktion kurzfristig nicht verbessern (Personalkosten, Sozialtransfers).

Deshalb auch der Widerstand der Unternehmer gegen die Ausgabenexpansion. Dagegen ist eine Erhöhung der Nettoprofitrate kurzfristig zu Lasten der Arbeitnehmer solange möglich, als die Beschränkung des Reproduktionsniveaus keinen ernsthaften Widerstand auslöst. Diesen Weg ist die Regierung in der gegenwärtigen Krise gegangen. Außerdem wurde durch die eingeleitete Beschränkung der konsumtiven Ausgaben, insbesondere der Personalausgaben, die Arbeitslosenquote wieder vergrößert und der Lohnsatz tendenziell gesenkt. Die Umstrukturierung von konsumtiven zu investiven Ausgaben wird sich allerdings erst in den nächsten Jahren stärker auswirken und durchsetzen. Einen ersten Anhaltspunkt hierfür mag das im März 1977 verkündete „Investitionsprogramm zur wachstums- und umweltpolitischen Vorsorge“ mit einem Gesamtvolumen von insgesamt 16 Mrd. DM bieten. Ein erklärtes Ziel dieses Programms ist die Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte hin zu mehr Investitionsausgaben (28).

8. Grenzen der augenblicklichen Krisenüberwindungsstrategie

Die Grenzen der zur Zeit vorherrschenden Krisenbekämpfung werden schnell deutlich, wenn man sich überlegt, daß die staatliche Erhöhung der Nettogewinne im Gegensatz zur direkten Ausgabenexpansion noch keine Absatzgarantie impliziert. Der relativ geringe Erfolg der Investitionszulagen zeigt dies auch in der gegenwärtigen

27 In diesem Zusammenhang erscheint es auch als fraglich, ob die von Huffschmid u. a. gemachten Vorschläge einer Ausweitung der Sozialausgaben bei gleichzeitiger Beschränkung der Rüstungsausgaben, der Forschungsausgaben, der Subventionen und der Finanzhilfen ohne eine grundlegende Revision der Entscheidungskompetenzen des privaten Sektors tatsächlich geeignet wären, die Krise zu überwinden. Zu den programmatischen Vorschlägen vgl. u. a. Alternativen wirksamer und sozialer Wirtschaftspolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/1975, S. 1318 ff.

28 Vgl. Bulletin, Nr. 33 v. 30.3.77, S. 305

Krise. Bis zu einer irgendwann einmal eintretenden Reaktion entstehen hohe soziale Kosten in Form von Arbeitslosigkeit und unausgenutzten Kapazitäten. Hinzukommt ein technologischer Aspekt. Sofern die Unternehmer in höherem Maße arbeitssparenden technischen Fortschritt realisieren, wird selbst ein dadurch induzierter Anstieg der Investitionsnachfrage die hohe Arbeitslosigkeit nur wenig senken. Dadurch, daß der Staat nicht die Art der Investitionen, sondern überwiegend nur den Umfang zu beeinflussen versucht, ist die Wirksamkeit staatlicher Krisenüberwindung beschränkt. Zum anderen wird die Senkung des Reproduktionsniveaus der Arbeitnehmer gerade im Aufschwung in Reaktion auf steigende Gewinne zu verstärkten Lohnkonflikten und in Zusammenhang damit zu temporärer Überakkumulation führen. Die nächste Krise ist damit schon heute vorgezeichnet. Die akute Krise und ihre Überwindungsversuche haben dabei offengelegt, daß der Staat in die Krise des reproduktiven Bereichs mit hineingezogen wird, daß aber die Probleme und Grenzen staatlicher Krisenpolitik erst bei einer differenzierten Analyse der langfristigen Strukturveränderungen sichtbar werden.

Schließlich bleibt bei der bisherigen Struktur der Entscheidungskompetenz die isolierte Entscheidung des privaten (29) und des öffentlichen Bereichs bestehen und damit auch die Möglichkeit von Krisentendenzen durch eine ungleichgewichtige Entwicklung beider Bereiche.

Anhang

Ein Schema zur Kategorisierung von Staatsausgaben

Staatsfunktion ökonomischer Charakt. d. Ausg. art	Schaffung allg. Prod.voraussetz.	Regelung d. Konflikts zwischen A + K	Garantie d. Rechtsverh. Sicherg. d. Außenexpansion
nicht reproduktiv			
Arbeitskraft			
Kapital			
beides			

a) p = produktiv, u = unproduktiv

Eine derartige Unterteilung scheint mir sinnvoller zu sein als die relativ verschwommene Unterteilung des Projekts Klassenanalyse in die Bereiche: – *Allgemeine Bürokratie*; – *Materielle Unterdrückung*; – *Herstellung und Verwaltung der Zirkulationsmittel* (30).

Auch der Systematisierungsversuch von O'Conner in – *Sozialkapital (Sozialinvestition und Soziale Konsumtion)*; – *Soziale Unkosten* ist unzureichend. Während die sozialen Unkosten in etwa dem Begriff der nicht reproduktiven Ausgaben entsprechen, ist Conners Sozialkapital dem reproduktiven Bereich zuzuordnen, wobei allerdings die Differenzierung in produktive und unproduktive Ausgaben verloren geht und die Bedeutung der Begriffe Investition und Konsumtion in diesem Zusammenhang nicht klar definiert ist (31).

29 Von einer Entscheidung des privaten Bereichs kann allerdings in diesem Sinne eigentlich nicht gesprochen werden, da sich die Entwicklung im privaten Bereich einer bewußten Gestaltung entziehen, vielmehr sich die bürgerliche Gesellschaft in ihren strukturbestimmenden Merkmalen durch die Wirksamkeit objektiver Gesetze reproduziert.

30 Vgl. Projekt Klassenanalyse, a. a. O., S. 310

31 Vgl. J. O'Conner, Die Finanzkrise des Staates, Frankfurt 1974, S. 16 f.