



EUROPÄISCHES GEWERKSCHAFTSINSTITUT

54.

Info 2

Beschäftigung, Investitionen und
der öffentliche Sektor

Das Europäische Gewerkschaftsinstitut (EGI) ist ein Instrument der europäischen Gewerkschaftsbewegung für Forschung, Information/Dokumentation und Bildungsarbeit. Es wurde auf Initiative des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) im Jahr 1978 gegründet, um sich mit den europäischen Aspekten der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklungen zu befassen, die von besonderer Bedeutung für die Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften sind.

Der EGB besteht aus den folgenden Gewerkschaftsbünden, die zugleich auch Mitglieder des EGI sind und seine Beschlussorgane bilden:

BELGIEN	CSC/ACV FGTB/ABVV
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND	DGB
DÄNEMARK	LO FTF
FINNLAND	SAK TVK
FRANKREICH	CFDT CGT-FO
GRIECHENLAND	GSEE
GROSS-BRITANNIEN	TUC
IRLAND	ICTU
ISLAND	ASI BSRB
ITALIEN	CGIL CISL UIL
LUXEMBURG	CGT-Lux. LCGB
MALTA	GWU GMTU
NIEDERLANDE	FNV CNV
NORWEGEN	LO
ÖSTERREICH	ÖGB
SPANIEN	UGT STV-ELA
SCHWEDEN	LO TCO
SCHWEIZ	SGB CNG SVEA
ZYPERN	SEK TÜRK-SEN

V O R W O R T

"INFO" ist eine neue Serie von Publikationen des Europäischen Gewerkschaftsinstituts, die ab Oktober 1982 erscheint.

In jeder Nummer dieser Serie wird in Kurzform ein zusammenhängendes Thema dargestellt, das aus aktuellem Anlass oder wegen seiner grundsätzlichen Bedeutung einen besonderen Informationswert besitzt.

Die "INFO"-Reihe bildet somit ein zusätzliches Informationsmittel des EGI und dient zugleich als Grundlage zur Unterstützung der Bildungsarbeit.

Die vorliegende Nummer enthält ein Memorandum des Europäischen Gewerkschaftsinstituts über Beschäftigung, Investitionen und öffentlichen Sektor, das Anfang November 1982 im Zusammenhang mit den Beratungen für die Sitzung des "Jumbo"-Rats der Europäischen Gemeinschaft über den Abbau der Arbeitslosigkeit veröffentlicht wurde.

Es wurde der Versuch unternommen im einzelnen darzustellen, in welchem Masse eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben und insbesondere der öffentlichen Investitionen das Wirtschaftswachstum ankurbeln und zum Abbau der Arbeitslosigkeit in Westeuropa beitragen könnte.

Dieses Memorandum wurde von John EVANS und Gösta KARLSSON, Forschungsreferenten im EGI, vorbereitet.

Wir hoffen, dass die "INFO"-Publikationen dazu beitragen werden, das Verständnis für die gewerkschaftlichen Positionen in den westeuropäischen Ländern zu fördern.

Brüssel, November 1982

Günter Köpke
Direktor des EGI

BESCHÄFTIGUNG, INVESTITIONEN UND DER ÖFFENTLICHE SEKTOR

INHALTSVERZEICHNIS

I.	EINLEITUNG	1 - 7
II.	DER HINTERGRUND DER ARBEITSLOSIGKEIT	
	a) Das gegenwärtige Niveau der Arbeitslosigkeit	9 - 13
	b) Die Kosten der Arbeitslosigkeit	13 - 20
	c) Die Falle niedrigen Wachstums	20 - 27
III.	DER ÖFFENTLICHE SEKTOR IN WESTEUROPA	
	a) Der Anteil öffentlicher Ausgaben am Volkseinkommen	29 - 33
	b) Transferleistungen	33 - 35
	c) Der aktive öffentliche Sektor: laufende Ausgaben	35 - 40
	d) Der aktive öffentliche Sektor: Investitionen	40 - 44
	e) Der öffentliche Sektor und die Schaffung von Arbeitsplätzen	44 - 47
	f) Ein international koordiniertes Ankurbelungsprogramm für öffentliche Investitionen	48 - 59
IV.	DIE FINANZIERUNG EINES ANKURBELUNGSPROGRAMMS ÖFFENTLICHER INVESTITIONEN	61
	a) Die Finanzierung öffentlicher Ausgaben durch Wachstum	62 - 64
	b) Kürzungen laufender Ausgaben	64 - 66
	c) Steuererhöhungen	66 - 68
	d) Kreditaufnahme der öffentlichen Hand	68 - 72
	e) Kreditaufnahme, "Verdrängung" und Zinsen	72 - 77
	f) Kreditaufnahme, die Geldmenge und Inflation	77 - 85
V.	ZUSAMMENFASSUNG DER HAUPTPUNKTE	86 - 88

I.

EINLEITUNG

Der EGB-Kongress in Den Haag vom April 1982 verabschiedete eine allgemeine Entschliessung, die ein Wiederankurbelungsprogramm mit Massnahmen für den Abbau der Arbeitslosigkeit vorschlug. Ein Teil dieses Programms forderte eine unverzügliche Ankurbelung der öffentlichen Ausgaben in Höhe von einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) durch die westeuropäischen Regierungen *"auf möglichst direkte Weise"*. Man ging davon aus, dass dies vor allem in Form einer koordinierten Steigerung der Investitionen des öffentlichen Sektors erfolgen sollte. Zu einem späteren Zeitpunkt des gleichen Monats kam der Ständige Ausschuss für Beschäftigungsfragen des Ministerrats der Europäischen Gemeinschaften zu der Schlussfolgerung, dass die Regierungen Massnahmen im Bereich der öffentlichen Investitionen Vorrang einräumen sollten, wobei die Auswirkungen auf die Beschäftigung berücksichtigt werden sollten. Er zählte eine Anzahl von vorrangigen Bereichen auf, die unter anderem umfassten: neue Energiequellen und Energieeinsparung, Verkehrswesen, Wohnungswesen, Sanierung der Innenstädte, Fernmeldewesen und die Entwicklung neuer Technologien (1). Der Ausschuss forderte weiterhin die Kommission auf, ein Massnahmenpaket mit den möglichen Auswirkungen auf die Beschäftigung rechtzeitig für das nächste gemeinsame Treffen der Minister für Wirtschaft, Finanzen und Arbeit der EG, den "Jumbo-Rat", vorzubereiten, um eine Übereinkunft darüber zu erleichtern, welche Massnahmen ergriffen werden sollten.

(1) Siehe die Zusammenfassung des Vorsitzenden des Ständigen Ausschusses für Beschäftigungsfragen der EG - 27. April 1982.

Der "Jumbo-Rat" soll am 16. November 1982 stattfinden, aber das Massnahmenpaket ist nicht vorbereitet und die Vorschläge für eine koordinierte Ankurbelung sind in die Schublade gelegt worden. Die Arbeitslosigkeit wird sich daher in den meisten europäischen Ländern verschlimmern, während die Regierungen sich weigern, Massnahmen zu ergreifen. Dieser Bericht wurde von dem EGI für den EGB vorbereitet, um aufzuzeigen, wie ein Massnahmenpaket der Regierungen der EG aussehen und welche Auswirkungen es haben könnte.

Die in diesem Bericht enthaltenen Vorschläge sind nicht neu, und vor fünfzehn Jahren hätten sie in der Tat als allgemein anerkannte Rezepte von vielen Gewerkschaften, Arbeitgebern und Regierungen akzeptiert werden können, wenn auch nicht als umfassende Lösung für die anstehenden Probleme, so doch als Grundlage, von der aus zusätzliche Massnahmen hätten getroffen werden können. Heute werden sie eher als "unverantwortliche" Politiken bezeichnet, die versucht worden und gescheitert sind, und sie werden als einfältige Formen beschrieben, durch öffentliche Ausgaben über die Rezession hinwegzukommen. Daher muss am Anfang die Frage gestellt werden, warum diese Verschiebung der herrschenden Meinungen stattgefunden hat und warum die Regierungen sich weigern, in koordinierter und geplanter Weise Massnahmen zu ergreifen und sich zusammenzusetzen, um die internationalen Konsequenzen ihrer Politiken zu diskutieren? Kollektive Hilfslosigkeit scheint Regierungen und politische Parteien überkommen zu haben.

In gewissem Masse spiegelt die Lage die Wiederaufstehung der "laissez-faire"-Ansichten des 19. Jh. wider,

und die Ansichten darüber, wie Volkswirtschaften, Unternehmen und Arbeitsmärkte funktionieren, finden sich in der gegenwärtigen Mode des Monetarismus. Der Grundgedanke dieser Ansichten liegt darin, dass die Regierungen durch makroökonomische Massnahmen nicht direkt das Beschäftigungsniveau oder das Niveau der Wirtschaftstätigkeit beeinflussen können. Die politische Schlussfolgerung, die sich hieraus ergibt, fällt daher zugunsten von Untätigkeit aus. Massnahmen der Regierungen werden darauf abgelenkt, Einrichtungen wie die Gewerkschaften oder den öffentlichen Sektor, die als Störfaktoren für das Funktionieren des "freien Marktes" angesehen werden, anzugreifen.

Dieser Bericht zeigt, dass solche Ansichten auch in wirtschaftlicher Hinsicht nicht zutreffender sind, als sie in sozialer Hinsicht akzeptabel wären. Um die Worte eines Kommentators zu verwenden, ist *"in der Praxis der Monetarismus eine Ideologie, die sich als Theorie verkleidet"* (1).

Es würde daher in die Irre führen, anzunehmen, dass die gegenwärtigen Wirtschaftspolitiken in Westeuropa wirklich Arten von Wirtschaftstheorien wären, die in die Praxis umgesetzt werden, sondern sie spiegeln vielmehr die politischen Werte der Regierungen wider, die in die Praxis umgesetzt werden, wobei eine wirtschaftspolitische Zielsetzung dazu verwendet wird, diese zu rechtfertigen. Das wirtschaftspolitische Ziel kann nicht von den Mitteln getrennt werden, durch die es erreicht werden soll. Die Beseitigung der Arbeitslosigkeit erfordert einen höheren Einsatz des Staates und Eingriffe der Regierung in die Wirtschaft. Sie wird daher von den

(1) Andrew Tylecote: "The Causes of the Present Inflation", MacMillan, 1981, S. 121.

vorwiegend rechtsgerichteten Regierungen, die sich in Westeuropa und in den Vereinigten Staaten an der Macht befinden, nicht als vorrangiges Ziel der Politik betrachtet. Die Bekämpfung der Inflation erfordert gemäss den Ansichten der Monetaristen (und unserer Ansicht nach fälschlicherweise) weniger Ausgaben der öffentlichen Hand und eine stärker begrenzte Rolle für den Staat. Dieser Kurs wird von den Regierungen aus politischen Gründen verfolgt, und der Monetarismus liefert nur ein Alibi.

In dem Masse, wie sich die Prioritäten der Politik für die Regierungen verschoben, haben auch die mit diesen Fragen befassten Beamten ihre Ansichten geändert. Zuweilen hat dies dazu geführt, dass wirtschaftspolitische Modelle der Regierungen verändert worden sind, um angemessener das Weltverständnis der an der Macht befindlichen Parteien widerzuspiegeln. Dies wird oft die Einführung eines "verfeinerten" Sektors der öffentlichen Finanzen in das Modell genannt. Das vielleicht bedeutendste Beispiel in dieser Hinsicht wurde in Grossbritannien geliefert, wo der TUC das Modell des britischen Finanzministeriums verwendete, um die Auswirkungen seiner Vorschläge auf die Wirtschaft zu beurteilen. Das Modell zeigte, dass eine Ankurbelung einen fühlbaren Rückgang der Arbeitslosigkeit bei wenig zusätzlicher Inflation und mittelfristiger Schuldennahme bewirken könnte. Die Regierung rückte darauf hin von den Berechnungen ab und veränderte das Modell, um eine Anzahl von "politischen Grundsätzen" einzuführen. Diesen zufolge wurde festgestellt, dass keine Änderung der restriktiven Finanzpolitik der Regierung erwartet

werden könnte, und dass jegliche Steigerung der öffentlichen Ausgaben unausweichlich zu einer Verdrängung von Ausgaben des privaten Sektors führen würde. Was das Modell nunmehr zeigt, sind die Konsequenzen der Regierungspolitik selbst.

Selbst die Regierungen, die Massnahmen ergreifen wollen, die denjenigen, die in diesem Bericht vorgeschlagen werden, entsprechen, können sich internationalen Zwängen und nationalen Pressionen ausgesetzt sehen. Ein Kommentator (1) hat festgestellt, dass in einer "Nullsummengesellschaft", in der eine Situation des Nullwachstums chronisch geworden ist, die Regierungen in der Tat unfähig werden, zu handeln, da jegliche Massnahme durch irgendeine Interessengruppe verhindert werden kann, aber keine Massnahmen initiiert werden können. Dies ist zum Teil die Situation der Regierungen in internationaler Hinsicht, wo sie Gefangene eines Nullsummenspiels der weltweiten Rezession geworden sind und wo jegliches Handeln durch internationalen Druck wirksam verhindert werden kann. Der einzige Ausweg aus diesem Dilemma liegt in einem aufeinander abgestimmten Handeln.

Die internationalen Wirtschaftsorganisationen wie die Europäische Kommission, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Internationale Währungsfonds haben ebenfalls dazu beigetragen, die Untätigkeit der Regierungen im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit zu verstärken. Richtlinien für einzelne Länder spiegeln nur die Fortsetzung der bestehenden Politiken der Regierungen wider. Die Analysen haben sich verschoben, um auch ihrerseits die herkömmlichen

(1) Lester Thurow: "The Zero-Sum Society", 1980.

Rezepte des laissez-faire, die nunmehr in den nationalen Schatz- und Finanzministerien vorherrschen, zu reflektieren. Wenige Versuche sind unternommen worden, um die internationale Unvereinbarkeit einer Anzahl nationaler Strategien zu zeigen, die alle darauf ausgelegt sind, die Anteile der jeweiligen Länder an stagnierenden oder schrumpfenden Weltmärkten zu erhöhen. Stattdessen werden Lösungen in Lohnkürzungen und in Beschneidungen der öffentlichen Ausgaben gesehen. Wie bereits betont wurde, haben diese mehr mit politischen Ideologien als mit wirtschaftlicher Vernunft zu tun.

Wir haben uns in diesem Bericht für die Notwendigkeit eines koordinierten internationalen Investitionsprogramms des öffentlichen Sektors eingesetzt, nicht als ein Wundermittel oder als eine umfassende Lösung für die Arbeitslosigkeit, sondern als ein erster Schritt zur Wiederherstellung des Wachstums der Beschäftigung. Es wird für sich genommen nicht ausreichend sein, um die Wirtschaften wieder zur Vollbeschäftigung zurückzubringen, sondern es erfordert, mit anderen wirtschaftspolitischen Vorschlägen des EGB verbunden zu werden. Diese sind in der Entschliessung des EGB-Kongresses enthalten. Sie umfassen neben Investitionen und Industriepolitik vor allem die Kaufkraft, Massnahmen zur Inflationsbekämpfung, Arbeitsmarktpolitiken, Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen und die Beziehungen mit anderen Teilen der Welt. Diese Massnahmen sind gegenseitig voneinander abhängig, aber Massnahmen im Hinblick auf öffentliche Investitionen könnten einen wesentlichen ersten Schritt bilden.

Dieser Bericht beschreibt in Kapitel II das gegenwärtige Niveau und die Kosten der Arbeitslosigkeit in Westeuropa. Er weist auf die Gefahr hin, dass die Rezession aufgrund des Rückgangs der Investitionen und der pessimistischen Erwartungen für die Zukunft zu chronischer Arbeitslosigkeit führen kann. Kapitel III beschreibt das Ausmass des öffentlichen Sektors in verschiedenen westeuropäischen Ländern und seine Rolle für die Einkommensverteilung, den Verbrauch, die Investitionen und die Beschäftigung. Es stellt fest, dass ein koordiniertes Ankurbelungsprogramm des öffentlichen Sektors vor allem im Bereich der Investitionen einen bedeutenden Bestandteil eines Programms für die europäische Wirtschaft abgeben könnte, um aus der Rezession herauszukommen. Kapitel IV erklärt, wie dieses finanziert werden könnte, ohne den Rückgang der Zinsen zu gefährden oder zu neuer Inflation zu führen.

II.

DER HINTERGRUND DER ARBEITSLOSIGKEIT

a) Das gegenwärtige Niveau der Arbeitslosigkeit

Die Weltwirtschaft ist mit sehr düsteren Aussichten in die 80er Jahre eingetreten. Die Schocks, mit denen sie während der 70er Jahre konfrontiert wurde, und die zu einer Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums und zu einer Steigerung der Inflation geführt haben, sind durch die Politik der Regierungen noch verstärkt worden. Das Leitmotiv der Regierungsmassnahmen lag darin, zu versuchen, die Inflationsraten durch restriktive Finanz- und Geldpolitiken zu senken. Nach Auffassung dieses Berichts, worauf später zurückgekommen wird, haben solche Politiken dazu geführt, das Wachstum zu unterbrechen und die Arbeitslosigkeit zu erhöhen, aber sie haben nur kurzfristige Wirkungen im Hinblick auf die Senkung der Inflationsrate erzielt. Die strukturellen Ursachen der Inflation sind nicht bekämpft und sind wahrscheinlich durch die gegenwärtigen Politiken sogar noch verschärft worden; darüber hinaus haben diese eine Reihe anderer unerfreulicher Nebenwirkungen gezeitigt.

Die unmittelbarste Auswirkung der gegenwärtigen Politiken lag in der Zunahme der Arbeitslosigkeit. Diese fand in den meisten europäischen Ländern während der letzten fünf Jahre in zwei Phasen statt. In der ersten Phase wurden die Arbeitsplätze derjenigen, die aus der Erwerbsbevölkerung ausschieden, immer weniger mit Neuankömmlingen auf dem Arbeitsmarkt wiederbesetzt. Daher bestand das erste Zeichen steigender Arbeitslosigkeit

in der raschen Zunahme der Arbeitslosigkeit von Jugendlichen, die nach dem Schul- oder Universitätsabschluss zum ersten Mal eine Beschäftigung suchten. In vielen europäischen Ländern ist das Ausmass dieses Problems durch das relativ rasche Wachstum der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu Ende der 70er und zu Anfang der 80er Jahre noch verstärkt worden. Als sich die Rezession verschärfte, ist es jedoch zu einer zweiten Phase gekommen, in der Unternehmen Betriebe geschlossen haben oder in Konkurs gegangen sind und direkt Personal entlassen haben. Dies wirkte sich am direktesten auf die Beschäftigung von Frauen aus, aber betrifft nunmehr alle Arbeitnehmer, einschliesslich Facharbeiter, Angestellte mit manuellen und nicht-manuellen Tätigkeiten, Männer und Frauen. Der Zustrom Jugendlicher auf den Arbeitsmarkt dauert an, aber sie haben nunmehr im Hinblick auf die wenigen verfügbaren Arbeitsplätze mit den "erstklassigen" Arbeitskräften zu konkurrieren, die bereits über Berufserfahrung verfügen. Diese zweite Phase der Zunahme der Arbeitslosigkeit fand in den meisten europäischen Ländern in dem Zeitraum seit 1979 - 1980 statt.

Mitte 1982 waren in Westeuropa mehr als 16 Mio. Arbeitslose gemeldet (1). Von diesen befanden sich 11 Mio in den Ländern der EG. Dies entspricht etwa 10% der Erwerbsbevölkerung und muss mit der Arbeitslosigkeit in der EG von 6 Mio. oder 5.5% der Erwerbsbevölkerung im Jahre 1979 verglichen werden. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sagte im Juli 1982 voraus, dass bis 1983 die Arbeits-

(1) OECD, Europa.

losigkeit in Westeuropa auf ein Niveau von etwa 17.5 Mio. Personen ansteigen wird, wobei sie jedoch regelmässig zukünftige Wachstumsraten überschätzt und das Niveau der Arbeitslosigkeit unterschätzt hat. Das wirkliche Ausmass der Arbeitslosigkeit wird 1983 wahrscheinlich höher ausfallen und könnte bis zum Ende des Jahres durchaus die 20-Millionen-Grenze erreichen.

Die Arbeitslosenstatistiken fallen in einigen Regionen und Ländern Europas schmerzlicher als anderswo aus. In Belgien hat die Arbeitslosigkeit fast 15% der Erwerbsbevölkerung erreicht, in Grossbritannien und in Irland 13%. Im südlichen Teil Belgiens, in Wallonien, ist die Arbeitslosigkeit auf 19.5% angestiegen und in Nordirland beträgt sie 21.1% der Erwerbsbevölkerung. In der Stadt Strabane in Nordirland beläuft sie sich gegenwärtig auf 37.4%.

Diese Angaben unterschätzen jedoch die wirkliche Anzahl von Personen, die berufstätig wären, wenn sie eine Arbeitsstelle finden könnten. Die Arbeitslosenstatistiken der meisten Länder enthalten nicht diejenigen Personen, die arbeiten möchten aber nicht können, sondern nur die Anzahl derjenigen, die als Arbeitslose gemeldet sind, im Regelfall, um Arbeitslosengeld oder Mittel der Sozialfürsorge zu erhalten. Diejenigen Arbeitnehmer, die auf solche Leistungen keinen Anspruch besitzen und die wenig Hoffnung haben, Arbeit zu finden, sind in diesen Zahlen nicht enthalten. Solche "entmutigten" Arbeitnehmer sind besonders zahlreich unter verheirateten Frauen und unter jungen und alten "Behinderten" am Rande des Arbeitsmarkts. Solch

geartete "verdeckte Arbeitslosigkeit" könnte sich in der EG allein auf mehr als 2 Mio. Personen belaufen (1).

Es gibt auch die Meinung, die im Gegenteil behauptet, dass die Arbeitslosenstatistiken das wahre Niveau der Arbeitslosigkeit überschätzten, da diese eine hohe Anzahl von Personen einschlossen, die aufgrund des hohen Niveaus des Arbeitslosengeldes und der sozialen Sicherheit in den meisten europäischen Ländern "absichtlich" arbeitslos seien. Diese Ansichten werden durch die Erfahrung nicht bestätigt. In den meisten Industrieländern erhalten arbeitslose Arbeitnehmer eine Arbeitslosenunterstützung, die im Durchschnitt halb so gross ist wie der Durchschnittsverdienst, den sie als Beschäftigte erzielten. Untersuchungen (2) zeigen auch, dass Arbeitslose nicht nur in finanzieller Hinsicht Verluste erleiden, sondern, dass sie in einer Welt, in der die Arbeitsethik immer noch tief verwurzelt ist, oft unter psychologischen und sozialen Problemen leiden. Es ist ebenfalls unzutreffend, von absichtlicher Arbeitslosigkeit zu sprechen, wenn zum Beispiel in Grossbritannien auf jede freie Stelle, die den Arbeitsämtern gemeldet wird, 27 Arbeitslose entfallen. In Deutschland kommen auf jede freie Stelle 16 Arbeitslose und in Frankreich 22.

Es wird mehrere Jahre hindurch andauernder Schaffung von Arbeitsplätzen bedürfen, um auch nur damit zu beginnen, dieses Niveau der Arbeitslosigkeit fühlbar zu senken. In Sommer 1980 veröffentlichte das EGI selbst

-
- (1) Vgl. Kapitel II des EGI-Berichts "Die europäische Wirtschaft 1980 - 1985; Ein Orientierungsplan zur Vollbeschäftigung".
 - (2) Vgl. International Labour Office: Bulletin no. 1 1979 - "What does unemployment cost?" von Santosh Mukherjee.

Angaben (1), aus denen hervorging, dass die Schaffung eines Nettosalos von fast 15 Mio. neuen Arbeitsplätzen in Westeuropa (10.8 Mio. in der EG) während eines Zeitraums von fünf Jahren erforderlich wäre, um zu den Niveaus der Arbeitslosigkeit zurückzukehren, die 1972 bis 1973 herrschten. Seit dieser Zeit ist die Beschäftigung zurückgegangen, Neuankömmlinge sind zu der Erwerbsbevölkerung hinzugekommen, und die Arbeitslosigkeit ist gestiegen. Um bis 1990 zur Vollbeschäftigung zurückzukehren, wäre nunmehr die Schaffung eines Nettosalos von mehr als 20 Mio. neuer Arbeitsplätze in Westeuropa und von fast 16 Mio. allein in der EG erforderlich. Das Ausmass des Problems wächst hoch, wenn, wie sich gezeigt hat, die gegenwärtigen Politiken der Regierungen das Niveau der Arbeitslosigkeit noch höher treiben werden.

b) Die Kosten der Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit ist nicht nur für das Individuum teuer, sondern auch für die Gemeinschaft als Ganzes äusserst kostspielig. Dies war eine Lehre, die von den meisten Regierungen Westeuropas aufgrund der Erfahrungen vor und während des zweiten Weltkrieges gelernt worden war. Ihre Wiederaufbauprogramme im Anschluss an den Krieg enthielten Verpflichtungen, Politiken zu verfolgen, die auf die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung abzielten. Das Nachkriegsprogramm der schwedischen Gewerkschaftsbewegung enthielt folgende Feststellung, die in ähnlichen Worten in den meisten europäischen Ländern wiederholt wurde: -

(1) "The European Economy 1980-85. An indicative Full Employment Plan" op. cit.

"Arbeitslosigkeit ist in Friedenszeiten die schlimmste Form von Verschwendung in der modernen Gesellschaft. Unter den gegenwärtigen Umständen können wir uns eine solche Verschwendung noch weniger als früher leisten. Falls wir in der Lage sein wollen, den schwedischen Familien einen angemessenen und würdigen Lebensstandard in einem angemessenen Zeitraum zu garantieren, muss jede denkbare Produktionsmöglichkeit voll ausgenutzt werden.

Dies ist wesentlich für das Fortbestehen der Demokratie. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Menschen der Repression und dem psychologischen Stress, die andauernde Arbeitslosigkeit mit sich bringt, nicht standhalten können. Dieser Stress ist eine Gefahr für die Demokratie. Er vergiftet überall das soziale Klima. Die Haltung der Menschen wird egozentrischer, und sie sind weniger bereit, sich gegenseitig Arbeit, Einkommen und gleiche Rechte zuzugestehen. Sie neigen mehr und mehr dazu, ihre eigenen Interessen in einer Art zu schützen, die eine Bedrohung für die Gesellschaft als Ganzes darstellt" (1).

Die Regierungen erleiden durch die Arbeitslosigkeit aufgrund der gesteigerten Ausgaben, die sie tätigen müssen, und aufgrund des Rückgangs der Einnahmen direkte finanzielle Einbusse. Die erhöhten Ausgaben erfolgen in der Form von Transferleistungen für die Arbeitslosen und ihre Familien, und der Rückgang der Einnahmen liegt in dem Verlust von Steuern und Sozialabgaben, die die Arbeitslosen zahlen würden, falls sie beschäftigt wären. Tabelle I zeigt nachstehend, wie stark die Kosten dieser drei Bereiche im Verlauf der 70er Jahre in den grösseren OECD-Ländern parallel mit der Zunahme der Arbeitslosigkeit angestiegen sind.

(1) 1945 "Arbetarrörelsens Efterkrigsprogram" - Nachkriegsprogramm der schwedischen sozialdemokratischen Partei und der schwedischen LO.

1980 beliefen sich die finanziellen Einbussen für die Regierungen aufgrund der Arbeitslosigkeit in allen Ländern mit Ausnahme Japans auf mehr als 2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Auch sind die Kosten der Arbeitslosigkeit tendenziell proportional zu dem Niveau der Arbeitslosigkeit (mit Ausnahme der Vereinigten Staaten, wo die Arbeitslosigkeit sowohl 1970 als auch 1975 steil anstieg), und da sich die Arbeitslosenquoten in den meisten Ländern zwischen 1980 und 1982 fast verdoppelt haben, ist es nunmehr wahrscheinlich, dass die finanziellen Verluste für die Regierungen aufgrund der Arbeitslosigkeit, eher bei 4% als bei 2% des BIP liegen.

TABELLE I : FINANZIELLE KOSTEN DER ARBEITSLOSIGKEIT
FÜR DIE REGIERUNGEN IN SIEBEN GRÖßEREN
OECD-LÄNDERN 1970-80

	<u>Kosten der</u> <u>Arbeitslosigkeit</u> <u>(in % des BIP)</u>			<u>Arbeitslosigkeit</u> <u>(in % der</u> <u>Erwerbsbevölkerung)</u>		
	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1980</u>	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1980</u>
Kanada	1.41	3.33	2.61	5.6	6.9	7.5
Frankreich	0.32	1.29	2.75	2.4	4.1	6.3
Deutschland	1.13	2.98	2.21	0.6	4.1	3.3
Italien	1.87	5.41	4.16	5.3	5.8	7.4
Japan	0.55	0.97	0.8	1.1	1.9	2.0
GB	1.32	1.89	2.49	2.2	3.4	6.3
USA	3.68	4.63	2.53	4.8	8.3	7.0

Quelle: Berechnet nach Tabellen aus "The Challenge of Unemployment"
OECD, 1982.

Die wirklichen Kosten der Arbeitslosigkeit werden noch deutlicher, wenn die Kosten eines Arbeitslosen für den Staat berechnet werden. Tabelle II zeigt nachstehend die Kosten für den Staat eines Arbeitslosen, der verheiratet ist und zwei Kinder hat, und der, bevor er arbeitslos wurde, den Durchschnittslohn verdiente.

TABELLE II : KOSTEN EINES ARBEITSLOSEN FÜR DEN STAAT
GROSSBRITANNIEN UND ÖSTERREICH. 1981

Verheirateter Industriearbeiter mit 2 Kindern und Durchschnittslohn

<u>ÖSTERREICH</u>		<u>GROSSBRITANNIEN</u>	
	<u>Schillinge</u>		<u>Pfund</u>
Arbeitslosenunterstützung	63,100	Ausfall von Lohnsteuer	1,060
Ausfall von Steuern	33,200	Ausfall von indirekten Steuern	247
Ausfall von Sozialabgaben	56,600	Ausfall von Sozialabgaben	1,043
Kosten der Arbeitslosigkeit		Kosten des Arbeitslosengeldes	2,258
Ö.S.	152,900	Kosten der Familienzulagen	231
		Kosten von Mietzuschüssen	441
		Kosten von freien Schulmahlzeiten	156
N.B. 1 Pfund = 4,10 DM		Verwaltungskosten	156
1 Ö.S. = 0,14 DM		Kosten für Abfindung	615
		Pfund	6,207

Quelle: ÖGB "Nachrichtendienst", TUC: "Unemployment, the fight for TUC alternatives".

Finanzielle Kosten dieses Ausmasses haben dazu geführt, dass die Arbeitslosigkeit einer der Hauptgründe für das offensichtlich hohe Niveau der Defizite des öffentlichen Sektors in den meisten europäischen Ländern geworden ist. Regierungsmassnahmen, die darauf abzielen, die öffentlichen Ausgaben und die Defizite der öffentlichen Hand zu begrenzen, aber die dazu führen, die Arbeitslosigkeit zu verschärfen, werden tendenziell zumindest teilweise durch unfreiwillige Erhöhungen der Defizite aufgrund höherer Arbeitslosigkeit neutralisiert. Tabelle III zeigt nachstehend bewusste Veränderungen in bezug auf den Haushalt, das Niveau der Arbeitslosigkeit und reale Veränderungen des Defizits der vier grossen europäischen Wirtschaften und der Vereinigten Staaten seit 1980. In den Vereinigten Staaten, in Deutschland und in Grossbritannien reduzierten 1981 die Regierungen die öffentlichen Ausgaben in dem Bemühen, die Haushaltsdefizite zu vermindern, wie aus Spalte 1 hervorgeht, aber ein Grossteil dieser Auswirkungen auf den wirklichen Haushalt, der in Spalte 3 gezeigt wird, wurde durch den Anstieg der Ausgaben und den Rückgang der Einnahmen aufgrund der Zunahme der Arbeitslosigkeit, wie in Spalte 2 gezeigt wird, aufgewogen.

Das deutlichste Beispiel ist die Politik Grossbritanniens, wo 1981 die Regierung den Haushalt um den massiven Betrag von 3.5% des BIP kürzte. Teilweise als Ergebnis dieses Schritts sprang die Arbeitslosigkeit in einem Jahr von 7% auf 10.6%, was dazu führte, dass das Haushaltsdefizit um 2.8% anstieg, so dass der Rückgang des Gesamtdefizits nur 0.7% betrug. Dies verdeutlicht den Teufelskreis, in dem sich die Regierungen be-

finden, und in dem die hauptsächliche Auswirkung von Versuchen, Öffentliche Defizite zu vermindern, nicht darin besteht, das Gesamtniveau der notwendigen Kreditaufnahme zu senken, sondern die Ausgaben von produktiven Gütern und Dienstleistungen sowie Investitionen weg und auf die Finanzierung der Arbeitslosigkeit hin zu verschieben. Da die Regierungen immer tiefer in diesen nicht durchzuhaltenden Kurs der Politik verstrickt wurden, haben sie versucht, das Arbeitslosengeld und die Sozialleistungen selbst zu kürzen, und so zu entfernen, was die OECD die "eingebauten Stabilisatoren" der Wirtschaftssysteme nennt. Dies ebnet den Weg dafür, dass die Wirtschaften in einer immer tieferen Depression versinken.

Es kann jedoch auch zu der umgekehrten Situation kommen, wobei die Massnahmen, die zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zur Senkung der Arbeitslosigkeit ergriffen wurden, positive Auswirkungen auf die Defizite der Öffentlichen Hand haben. Auf diesen Punkt wird in Kapitel IV dieses Berichts unter der "Finanzierung eines Ankurbelungsprogramms öffentlicher Investitionen" eingegangen. Aufgrund des Ausmasses, in dem die in diesem Bericht vorgeschlagenen Massnahmen Arbeitslosigkeit abbauen und Wachstum fördern, können sie sich weitgehend selbst finanzieren.

Es sollte betont werden, dass die Kosten der Arbeitslosigkeit für die Regierungen nicht das gleiche ist wie der Gesamtverlust für die Wirtschaft in Form verlorener Produktion. Die Produktivität des durchschnittlichen Arbeitnehmers in den EWG-Ländern wurde 1981 auf 20.194 europäische Rechnungseinheiten (ECU) geschätzt.

**TABELLE III: VERÄNDERUNGEN DER HAUSHALTSDEFIZITE UND ARBEITS-
LOSIGKEIT IN AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN - 1980-82**

in % des BIP					
		Beabsichtigte Ver- änderung des Haus- halts (a)	Gegenposten auf- grund der Arbeits- losigkeit (a) (b)	Reale Ver- änderung (a)	Arbeitslosigkeit in % der Erwerbs- bevölkerung
		(1)	(a) (b) (2)	(3)	(4)
einigte aten	1980	- 0.8	- 0.9	- 1.7	7.0
	1981	+ 0.9	- 0.6	+ 0.3	7.6
	1982	- 1.2	- 1.5	- 2.7	9.5
)	1980	- 0.4	- 0.1	- 0.5	3.3
	1981	+ 0.4	- 1.5	- 1.1	4.8
	1982	+ 1.5	- 0.8	+ 0.7	6.5
nkreich	1980	+ 1.4	- 0.4	+ 1.0	6.3
	1981	- 0.9	- 1.0	- 1.9	7.4
	1982	- 0.7	- 0.7	- 1.4	8.2
ss- tannien	1980	+ 1.0	- 1.0	0	6.3
	1981	+ 3.5	- 2.8	+ 0.7	10.6
	1982	+ 1.1	- 0.9	+ 0.2	12.0
lien	1980	+ 0.9	0	+ 0.9	7.4
	1981	- 2.4	- 1.1	- 3.5	8.5
	1982	+ 0.6	- 1.3	- 0.7	9.5

Quelle: OECD

(a) Ein Pluszeichen bedeutet eine Tendenz zur Restriktion (Überschuss), ein Minuszeichen bedeutet Expansion (Defizit). Ein Pluszeichen bedeutet daher die Beschränkung der öffentlichen Ausgaben und Steuererhöhungen.

(b) Der Gegenposten aufgrund von Arbeitslosigkeit ist die Reaktion des Haushalts auf Veränderungen der realen Wirtschaftstätigkeit aber nicht auf Veränderungen der Inflationsrate. Steuerverschleppung ist in den beabsichtigten Veränderungen des Haushaltes enthalten.

Die Arbeitslosigkeit von 11 Mio. Arbeitnehmern stellt daher einen Gesamtproduktionsverlust von mehr als 200 Milliarden ECU's dar, die 10% des BIP entsprechen, im Vergleich zu der Situation, in der alle Arbeitslosen mit durchschnittlicher Produktivität erwerbstätig wären. Solche Angaben können nur als Illustration dienen, aber sie vermitteln eine Vorstellung des Ausmasses des Produktionsverlustes, der auf die Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist.

Die Schlussfolgerung besteht darin, dass die Arbeitslosigkeit eine schlechte Nutzung knapper Ressourcen ist, um die Probleme der heutigen Welt zu bewältigen. Probleme müssen dadurch gelöst werden, dass Menschen Arbeit finden und Nützliches produzieren und nicht, dass man sie vom Arbeiten und Produzieren abhält. Ein zentrales Thema dieses Berichts besteht darin, dass die gegenwärtig verwendeten Mittel, um die Arbeitslosigkeit zu finanzieren, statt dessen dazu verwendet werden sollten, stabile Arbeitsplätze zu schaffen. Die Mittel für die Durchführung dieses Ressourcentransfers werden später in diesem Bericht behandelt.

c) Die Falle niedrigen Wachstums

Zahlreiche Regierungen würden akzeptieren, dass die Arbeitslosigkeit sehr hohe soziale und wirtschaftliche Kosten beinhaltet, aber würden behaupten, dass diese ein notwendiges Übel sei, das kurzfristig in Europa ertragen werden müsse, um inflationäre Erwartungen aus dem System zu entfernen, und um eine "Anpassung" an die veränderte Wettbewerbssituation, in der sich Europa befindet, zu ermöglichen. Sie fahren damit fort, zu

behaupten, dass das Ausmass der jetzigen Arbeitslosigkeit die Kosten dafür widerspiegelt, dass sich in der Vergangenheit die inflationären Erwartungen eingenistet hatten.

Solche Argumente, so einleuchtend sie auch sein mögen, sind jedoch falsch. Sie gründen auf der Ansicht, dass weil eine Behandlung schmerzhaft ist, sie die Krankheit auch wirklich heilt. Es gibt keinen Hinweis darauf, dass Arbeitslosigkeit langfristig inflationäre Erwartungen vermindert oder Institutionen in nicht-inflationärer Weise funktionieren lässt. Als Ergebnis der Rezession sind in zahlreichen europäischen Ländern die Inflationsraten auf einstellige Zahlen reduziert worden. Dies geschah als Folge des Zusammenbruchs der Rohstoffpreise für einige Produkte, des Rückgangs der Realeinkommen für die Mehrheit der Arbeitnehmer in Westeuropa und ungünstiger Handelsbedingungen für viele Industrieländer. Zwischen 1980 und 1982 fielen die Rohstoffpreise ausser Erdöl um 25% im Vergleich zu den Preisen gewerblicher Erzeugnisse. Die Rezession trägt nicht zur Veränderung der Gründe bei, die den Kostensteigerungen zunächst zugrunde gelegen hatten. Wenn die Wurzel der Inflation in der Tat ein gesellschaftlicher Konflikt über die Verteilung von Einkommen und Beschäftigung ist, dann wird geringes Wachstum die langfristigen inflationären Tendenzen einer Wirtschaft eher verstärken als sie zu vermindern. Die Hoffnungen der Arbeitnehmer auf Verbesserung des Lebensstandards werden durch wirtschaftliches Wachstum nicht erfüllt werden. Als Ergebnis würden sich die Verteilungskonflikte verschärfen, wenn das Wirtschaftswachstum von

neuem einsetzen sollte und das Machtgleichgewicht sich wieder zugunsten der Arbeitnehmer verschieben würde. Andererseits wären die Rohstofflieferanten und die Industrieunternehmen, die während der Rezession Verluste und Preissenkungen hinnehmen mussten, die ersten, die versuchen würden, ihre Verluste auszugleichen, indem sie während einer Erholungsphase ihre Preise erhöhen würden. Auf diese Weise besteht eine wirkliche Gefahr, dass die gegenwärtigen Anti-Inflationspolitiken langfristig inflationär sind. Auf diesen Punkt wird im Abschnitt IVf) dieses Berichts unter "Kreditaufnahme, die Geldmenge und Inflation" zurückgekommen.

Ein noch ernsteres Problem liegt darin, dass hohe Arbeitslosigkeit und ein Rückgang der Reallöhne Investitionen und strukturelle Anpassungen nicht leichter machen, sondern im Gegenteil unwahrscheinlicher. Das Andauern hoher Arbeitslosigkeit und eines hohen Niveaus ungenutzter Kapazitäten während eines längeren Zeitraums führen wahrscheinlich dazu, dass ein Land in die "Falle niedrigen Wachstums" gerät. Dies ist eine Widerspiegelung der Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben, Ressourcen nicht zu nutzen (sowohl Kapital als auch Arbeit) und dann zu hoffen, in der Lage zu sein, sie wenn nötig problemlos wieder in die Produktion zurückzubringen. Je länger Arbeit und Kapital ungenutzt bleiben, desto schwieriger ist es, sie wieder zu produktiver Tätigkeit zu bringen.

Auf der Seite der Arbeit ist es unwahrscheinlich, dass ein Arbeiter, der früher Fachkenntnisse besessen hatte, und der mehrere Jahre arbeitslos war, leicht wieder eine qualifizierte Tätigkeit ausüben kann, selbst wenn seine früheren Fachkenntnisse noch gebraucht werden.

Auf der Seite des Kapitals neigen Unternehmen nach einer gewissen Zeit dazu, Investitionen abzubauen und ungenutzte Kapazitäten stillzulegen. In makro-ökonomischer Hinsicht neigt während einer Rezession nach einer gewissen zeitlichen Verzögerung die potentielle Produktion dazu, sich der realen Produktion nach unten hin anzupassen, so dass nach einer gewissen Zeit eine Wirtschaft durchaus mit voller Kapazitätsauslastung arbeiten kann, aber auf einem sehr niedrigen Produktionsniveau und mit einer hohen Arbeitslosenquote. Auf dieser Weise verwandelt sich konjunkturelle Arbeitslosigkeit in strukturelle Arbeitslosigkeit. Es gibt Anzeichen dafür, dass dies gegen Ende der 70er Jahre in einer Anzahl europäischer Wirtschaften stattgefunden hat. Die OECD hat bemerkt, dass:

- "... es glaubhafte Anzeichen dafür gibt, dass während der 70er Jahre die Arbeitslosenquote im Verhältnis zur ungenutzten Kapazität angestiegen ist. Für sechs grössere OECD-Länder, für die die OECD neuere Berechnungen über die potentielle Produktion durchgeführt hat, scheint der offensichtliche Mangel an Kapazität oder das "Überangebot von Arbeit" 1980 beträchtlich zu sein... die Kurven, die die Arbeitslosenquoten in ein Verhältnis zu den Raten der Kapazitätsauslastung setzen, sind nach aussen verschoben worden. Wenn frühere Verhältnisse in etwa gültig blieben, würde eine Rückkehr zu voller Kapazitätsauslastung nicht zu einer völligen Überwindung der Flaute des Arbeitsmarkts führen" (1).

Die Schlussfolgerung aus dieser Feststellung in politischer Hinsicht liegt darin, dass es einer Zunahme der Investitionen bedarf, um zur Vollbeschäftigung zurückzukehren. Darüber hinaus sind mehr Investitionen

(1) OECD, Economic Outlook, Juli 1982, S. 26.

erforderlich, die Kapazitäten vergrössern und das Kapital "ausweiten", als Investitionen, die nur die Produktion auf dem gegenwärtigen Niveau rationalisieren. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass es zu einer solchen Zunahme in dem System freier Marktwirtschaft, das in Westeuropa vorherrscht, kommt, solange die Arbeitslosigkeit hoch und die Aussichten auf zukünftige Nachfrage ungünstig bleiben. Dies ist das Wesen der Falle, in der sich eine Anzahl von Wirtschaften nunmehr befindet.

Die Lösungen, die gegenwärtig von den Regierungen bevorzugt werden, um aus dieser Falle auszubrechen, haben wenig wirkliche Aussicht auf Erfolg. Einerseits wird behauptet, dass die Wettbewerbsfähigkeit durch einen Rückgang der Löhne oder durch Produktivitätssteigerungen verbessert werden muss, so dass einzelne Länder grössere Marktanteile auf dem Weltmarkt erringen können, was zu einer Erhöhung der Produktion und der Beschäftigung auf dem Binnenmarkt führen soll. Der Weltmarkt besteht jedoch aus nationalen Märkten, und wenn die meisten Länder eine deflationäre Wirtschaftspolitik betreiben, um die Kaufkraft ihrer Arbeitnehmer zu verringern, dann wird der Weltmarkt schrumpfen oder bestenfalls stagnieren. Es ist physisch unmöglich, dass alle Länder ihre Anteile am Weltmarkt erhöhen, wenn dieser nicht gleichzeitig wächst. Vor diesem Hintergrund bedeutet eine Zunahme der Beschäftigung in einem Land den Verlust an Beschäftigung anderswo. Nur wenige Regierungen sagen klar, welches Niveau der Reallöhne oder der Produktivität in Europa "wettbewerbsfähig" wäre, wobei die unausgesprochene Schlussfolgerung darin liegt, dass das Niveau der Löhne in Ländern der Dritten Welt angemessen sein könnte!

Eine andere "Lösung" für die Falle niedrigen Wachstums, in deren Mittelpunkt ebenfalls Lohnsenkungen stehen, ist besonders von den Wirtschafts- und Finanzabteilungen der internationalen Organisationen wie der Europäischen Kommission und der OECD bevorzugt worden. Diese führen die geringen Investitionen darauf zurück, dass die Gewinnmargen während der gegenwärtigen Rezession zurückgegangen sind. Mit den Worten der OECD:

"... besteht ein wichtiger struktureller Faktor in einer Anzahl von Ländern, vor allem aber nicht ausschliesslich in Europa, in der Entwicklung grösserer Ungleichgewichte bei den Anteilen an dem Gesamteinkommen während der 70er Jahre. In diesen Ländern stiegen die Löhne und Lohnnebenkosten schneller als die von den Herstellern erzielten Preise, was zu einem anhaltenden Rückgang der Gewinnmargen führte. In typischer Weise haben in diesen Ländern mangelnde Flexibilität der Arbeitskosten und ein Druck auf die Erträge der Beschäftigungssituation Schaden zugefügt"

(1). Die Lösung für zu geringe Investitionen besteht daher in einer Senkung der Reallöhne, um das Ertragsniveau wiederherzustellen. Sobald sich die Gewinne wieder auf der "richtigen" Höhe befinden, sollten dann die Marktkräfte sicherstellen, dass lohnende Investitionen durchgeführt werden.

Auch dieses Argument ist falsch. Es trifft zu, dass der Anteil der Gewinne am Nationaleinkommen vieler europäischen Länder während der 70er Jahre zurückgegangen ist. Während einer Rezession gehen die Gewinnmargen gewöhnlich zurück, und das Problem liegt darin, dass die Rezession so lange anhielt, dass die Gewinnmargen stärker als während anderer Rezessionen der

(1) OECD: Economic Outlook, Juli 1982, S. 6.

Nachkriegszeit zurückgegangen sind. Es ist falsch anzunehmen, dass ein erhöhter Anteil der Gewinne am Volkseinkommen zu verstärkten Investitionen führen würde. In Wirklichkeit ist die Lage gewöhnlich umgekehrt, und Gewinnmargen steigen in der Folge einer Erhöhung von Produktion, Umsatz und Investitionen, aber sie sind nicht deren Ursache.

Ein einzelnes Investitionsvorhaben wird nicht durch die verschwommene Ansicht über den Anteil der Gewinne am Volkseinkommen bestimmt, sondern durch den erhofften Einkommensfluss, der dem Investor durch die Investition zuströmt, im Vergleich zu dem Einkommen oder gegen das Einkommen aufgerechnet, das durch die Investition des gleichen Geldbetrages anderswo erzielt werden könnte und das normalerweise dem allgemeinen Zinsniveau entspricht. Dieser Wert ist der erwarteten Profitrate einer bestimmten Investition oder der Rendite ähnlich, was bei der Entscheidung, ob ein bestimmtes Investitionsvorhaben durchgeführt wird oder nicht, wichtiger ist als der Anteil des Gewinnes. In Zeiten der Ungewissheit können Renditen nur schwer genau geschätzt werden, und Unternehmen könnten daher ihre Investitionen aufgrund des "Amortisierungszeitraums" wählen, während dessen die Bruttogewinne der Investitionen die gesamten Kosten decken. Je kürzer dieser Amortisierungszeitraum ist, desto interessanter ist die Investition. Ein zentraler Bestimmungsfaktor sowohl der erwarteten Profitrate als auch des erwarteten Amortisierungszeitraums besteht in der erwarteten zukünftigen Nachfrage für die Waren und Dienstleistungen, die von der Maschine oder dem Betrieb, in

dem die Investition vorgenommen worden ist, produziert werden sollen. Diese voraussichtliche zukünftige Nachfrage wird stark von dem Einkommensniveau beeinflusst. Wenn die Realeinkommen zurückgehen, wird es in der Zukunft für das Unternehmen keinen Markt geben, und das Unternehmen wird nicht investieren. Politiken, die darauf abzielen, die Löhne zu senken, um die Investitionen zu steigern, werden daher keinen Erfolg haben, sondern wahrscheinlich die Lage noch verschlimmern. Auch auf diesen Punkt wird in Abschnitt IVf) dieses Berichts unter "Kreditaufnahme, die Geldmenge und Inflation" noch zurückgekommen.

Gegenwärtige Politiken, die darauf ausgelegt sind, die Investitionen im Privatsektor zu fördern, werden daher wahrscheinlich keinen Erfolg dabei haben, die meisten Volkswirtschaften aus der "Falle niedrigen Wachstums" zu befreien. Die einzige politische Lösung, für die es Erfolgsaussichten gibt, liegt für die Regierungen darin, Massnahmen in den Bereichen zu treffen, über die sie direkte Kontrolle ausüben, vor allem im Bereich der Investitionen des öffentlichen Sektors. Sobald das Wachstum eingesetzt hat, werden sich grössere Möglichkeiten für die Anwendung sowohl von Nachfrage- als auch Industriepolitiken ergeben, um die Beschäftigung auszuweiten. Aber der ursprüngliche Anstoss muss aus dem öffentlichen Sektor kommen. Der folgende Abschnitt dieses Berichts geht dazu über, darzustellen, welche wirtschaftliche Rolle der öffentliche Sektor gegenwärtig in verschiedenen europäischen Ländern spielt.

III.

DER ÖFFENTLICHE SEKTOR IN WESTEUROPA

a) Der Anteil öffentlicher Ausgaben am Volkseinkommen

Ein bedeutender Teil aller Wirtschaften Westeuropas wird durch staatliche Behörden betrieben, die durch Besteuerung Einkommen einziehen und Ausgaben für verschiedene Zwecke vornehmen. Die Entscheidungen dieser Behörden werden nicht nur durch kommerzielle Erwägungen, sondern durch andere wirtschaftliche, soziale oder politische Faktoren bestimmt. Dies ist nicht immer der Fall gewesen. Mitte des 19. Jh. wandten die stärker industrialisierten Länder Europas wie Grossbritannien weniger als 10% ihres BIP für öffentliche Ausgaben auf. Zu Beginn des Ersten Weltkrieges war der Anteil auf etwa 20% angestiegen, während gegenwärtig, wie später in diesem Kapitel beschrieben wird, etwa die Hälfte des BIP in den meisten europäischen Ländern durch die öffentliche Hand produziert oder verteilt wird.

Der öffentliche Sektor spielt daher in den europäischen Wirtschaften eine grosse Rolle und bildet einen Bereich, in dem die Regierungen direkt für die gefällten Entscheidungen verantwortlich sind. Es ist ein Sektor, in dem die Regierungen, falls sie dies wollten, die Politiken durchzuführen beginnen könnten, die darauf abzielen, aus der im vorangegangenen Kapitel beschriebenen Falle niedrigen Wachstums auszubrechen. Die verschiedenen Arten der öffentlichen Ausgaben und die Art und Weise, in der Steueraufkommen eingezogen wird, um diese zu finanzieren, haben verschiedenartige wirt-

schaftliche Auswirkungen. Kapitel IV über die "Finanzierung eines Ankurbelungsprogramms öffentlicher Investitionen" geht auf die Auswirkungen verschiedener Arten, Staatseinnahmen aufzubringen, ein. Dieses Kapitel stellt hingegen die Auswirkungen verschiedener Arten öffentlicher Ausgaben dar.

Der Staat nimmt zwei deutlich verschiedene Arten von Ausgaben vor. Einerseits gibt er Geld für Waren und Dienstleistungen aus, andererseits nimmt er Transferleistungen von einer gesellschaftlichen Gruppe zu einer anderen vor. Es wird in Tabelle IV dargestellt, dass sich die Arten öffentlicher Ausgaben für Waren und Dienstleistungen in den sieben grösseren OECD-Ländern durchschnittlich auf 17.9% des BIP für laufende Ausgaben und auf 3.5% des BIP für Kapitalinvestitionen beliefen. Beispiele für Transferleistungen sind Zinszahlungen für Schulden, die aus der öffentlichen Kreditaufnahme herrühren und die sich in den sieben grössten OECD-Ländern gegenwärtig auf 3.1% des BIP belaufen, Transferleistungen wie Sozialleistungen, die 14.5% des BIP ausmachen und Öffentliche Beihilfen für die Privatwirtschaft, die sich auf 1.1% des BIP belaufen. Die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand im Verhältnis zum BIP belaufen sich in den sieben Ländern auf etwa 40% und spiegeln den Gesamtbereich der Wirtschaft wider, in dem die Regierung für die Produktion oder die Verteilung von Einkommen verantwortlich ist.

TABELLE IV

TRENDS STAATLICHER AUSGABEN IN DEN SIEBEN GRÖßEREN

OECD-LÄNDERN 1978 - 1982 a)

in % des nominalen BSP/BIP zu Marktpreisen

AUSGABEN	1978	1979	1980	1981 ^{b)}	1982 ^{b)}
Verbrauch des Staates	17.6	17.4	17.9	18.1	17.9
davon:					
Löhne + Gehälter	10.5	10.2	10.3	10.3	10.2
Zinsen für Schulden der öffentl. Hand	2.2	2.3	2.5	2.9	3.1
Beihilfen	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
Transferleistungen (einschl. soziale Sicherheit)	13.1	13.1	13.6	14.2	14.5
Laufende Gesamt- ausgaben	34.1	33.9	35.2	36.3	36.6
Bruttoinvestitionen ⁺	3.8	3.9	3.9	3.7	3.5

a) 1980 BSP/BIP. Durch ein Sternchen gekennzeichnete Posten sind gewogene Durchschnitte der sechs grösseren Volkswirtschaften mit Ausnahme der Vereinigten Staaten; die Einzelposten ergeben daher nicht das Gesamtergebnis.

b) OECD-Schätzungen und Prognosen.

Quelle: OECD Economic Outlook, Dezember 1981.

Die laufenden oder Investitionsausgaben der Öffentlichen Hand können sich mit denen, die durch den privaten Sektor ausgeführt werden, überschneiden und durch kommerzielle Faktoren beeinflusst werden. Die Abgrenzung zwischen den Gütern und Dienstleistungen, die durch Öffentliche Unternehmen oder die Regierung erbracht werden und denjenigen, die durch die Privatwirtschaft geliefert werden, ist ebenfalls zwischen verschiedenen Industrieländern sehr unterschiedlich. Tabelle V zeigt die Aufschlüsselung Öffentlicher Ausgaben nach wirtschaftlichen Kategorien in verschiedenen OECD-Ländern.

TABELLE V
ANTEILE ÖFFENTLICHER AUSGABEN NACH WIRTSCHAFTLICHER KATEGORIE
(in % des BIP zu Marktpreisen)

	Gesamt- ausgaben	End- verbrauch	Transferlei- stungen für Haushalte	Zinsen f. Öffent- liche Verschul- dung	Beihilfen	Investitionen
Australien	35.2	16.1	9.3	2.4	0.4	-
Österreich	45.8	17.6	17.1	1.8	3.0	5.4
Belgien	48.2	17.8	20.5	4.6	1.5	3.1
Kanada	40.3	20.3	10.5	4.4	1.6	3.2
Dänemark	47.6	25.0	14.7	1.0	1.4	4.4
Finnland	40.1	19.8	9.5	0.7	4.6	4.4
Frankreich	44.4	14.9	21.7	1.3	2.1	3.3
Deutschland	44.7	20.1	16.5	1.7	1.6	3.3
Griechenland	-	15.7	8.5	1.6	2.9	-
Irland	46.3	18.6	14.9	4.9	3.7	4.1
Italien	43.0	15.3	16.1	5.1	2.3	3.6
Japan	28.6	9.7	9.2	1.9	1.3	5.6
Niederlande	55.3	18.2	26.8	3.0	2.2	3.5
Neuseeland	36.3	14.2	13.0	2.5	1.5	5.2
Norwegen	50.6	18.2	16.5	2.9	7.4	4.9
Portugal	34.1	9.7	11.7	1.1	3.7	3.1
Spanien	25.2	13.0	9.9	0.5	1.3	2.5
Schweden	58.5	27.7	19.3	2.6	3.5	4.4
Schweiz	-	-	10.8	2.1	1.4	-
Grossbritannien	44.2	20.9	11.8	4.5	2.5	3.5
Ver. Staaten	34.3	18.4	10.9	2.7	0.4	1.7
OECD-Durchschnitt (ungewogen)	43.7	18.6	15.2	2.7	2.3	4.1

Durchschnitt für 1976-78 oder 1977 für Irland und Spanien und 1976 für Portugal.

Anmerkung: Der OECD-Durchschnitt umfasst nicht Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und die Schweiz, da bestimmte Serien für diese Länder bis 1955 nicht rekonstruiert werden konnten.

Quelle: OECD. "Employment in the Public Sector" - 1982.

Es ist bezeichnend, dass der Anteil der Gesamtausgaben der Öffentlichen Hand am BIP in den westeuropäischen Ländern im allgemeinen um fast 50% höher liegt als in Nordamerika, Japan und Australien. Jedoch gibt es auch innerhalb von Westeuropa bedeutende Abweichungen. Im allgemeinen hat mit der Zunahme des Lebensstandards in Westeuropa während der Nachkriegsjahre aufgrund des wirtschaftlichen Wachstums auch das allgemeine Ausmass des öffentlichen Sektors im Verhältnis zur Gesamtproduktion zugenommen. Länder mit einem höheren Niveau der Realeinkommen haben dazu geneigt, einen höheren Anteil des Einkommens für öffentliche Waren und Dienstleistungen auszugeben. Der Anteil des öffentlichen Sektors am BIP reicht daher von 58.5% in Schweden, 55.3% in den Niederlanden und 50.6% in Norwegen bis zu 25.2% in Spanien. °

b) Transferleistungen

Tabelle V zeigt auch, dass im Durchschnitt ein Drittel der öffentlichen Ausgaben in der Form von Transferleistungen für Haushalte vorgenommen wird. Dies ist zwischen einzelnen Ländern unterschiedlich, wobei die höchsten Anteile in den Niederlanden und in Frankreich zu verzeichnen sind, in denen fast die Hälfte der öffentlichen Ausgaben in der Form solcher Transferleistungen vorgenommen wird. Ein Faktor, der einige der Unterschiede bei den Anteilen der Ausgaben für Transferleistungen in Ländern mit in etwa vergleichbaren Niveaus der Pro-Kopf-Einkommen erklärt, liegt in der unterschiedlichen Partizipationsrate der Frauen an der Erwerbsbevölkerung. In Ländern wie Frankreich und den Niederlanden, in denen relativ wenige Frauen in

die Erwerbsbevölkerung eingetreten sind, neigt der Anteil von Familienzulagen, die durch die Sozialversicherung gezahlt werden, dazu, hoch zu sein, während die Ausgaben für Öffentliche Dienstleistungen wie Kinderbetreuung und Vorschulerziehung eher niedrig sind. In Ländern mit hohem Pro-Kopf-Einkommen, in denen es hohe Partizipationsraten für Frauen gibt, ist gewöhnlich das Gegenteil der Fall.

Die gesamten Transferleistungen belaufen sich im Verhältnis zu dem BIP auf 26.8% in den Niederlanden, auf 21.7% in Frankreich, auf 20.5% in Belgien und auf 19.5% in Schweden. Die geringsten Anteile der Transferleistungen am BIP finden sich in Griechenland (8.5%), Japan (9.2%), Australien (9.3%), Finnland (9.5%) und Spanien (9.9%).

Wie in diesem Bericht später noch betont werden wird, haben sich die Regierungspolitiken, die darauf abzielten, das Ausmass des Öffentlichen Sektors zu beschneiden und die daraus folgende Zunahme der Arbeitslosigkeit in den meisten europäischen Ländern auf den Anteil der Öffentlichen Ausgaben, die für Transferleistungen aufgewendet werden, ausgewirkt. In den sieben grössten OECD-Ländern nahm zwischen 1978 und 1982 der Anteil der Öffentlichen Ausgaben für Transferleistungen an Haushalte von 34% auf 36% zu, und der prozentuale Anteil der Transferleistungen am BIP stieg von 13.1% auf 14.5%. Die Zuwächse waren am grössten im Bereich der "Leistungen der sozialen Sicherheit und anderen gezahlten laufenden Transfers". Dies ist die natürliche Folge höherer Arbeitslosigkeit, bei der, da mehr und mehr Menschen nicht mehr imstande sind, ihren Lebens-

unterhalt durch Arbeit zu verdienen, diese von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe leben müssen. Die Kosten für die Arbeitslosenunterstützung für den Staat wurden im Abschnitt IIb) dieses Berichts dargestellt. Was geschieht, ist, dass die Regierungen Ausgaben von aktiven Bereichen der öffentlichen Ausgaben zu passiven Posten wie Arbeitslosenunterstützung und Transferleistungen der Sozialversicherung verschieben. Dies führt zu einer Verringerung der Rolle des öffentlichen Sektors als Instrument für die Schaffung neuer wirtschaftlicher Tätigkeit und verwandelt ihn in ein Instrument für die Umverteilung der Lasten, die aus den gegenwärtigen Wirtschaftspolitiken herrühren. Es wird später in Kapitel IV auch betont, dass ein wachsender Anteil der öffentlichen Ausgaben und des BIP in der Form von Zinszahlungen für Schulden erfolgt, die aus früherer öffentlicher Kreditaufnahme herrühren. Dies ist zum Teil ein Ergebnis der gegenwärtigen Zinssätze.

c) Der aktive öffentliche Sektor: laufende Ausgaben

Es ist ein zentrales Thema dieses Berichts, dass das Schwergewicht der öffentlichen Ausgaben von passiven zu aktiven Ausgaben zurückverschoben werden sollte, und zwar nicht durch eine Senkung der Sätze der Transferleistungen, sondern durch eine Ausweitung der aktiven Ausgaben dergestalt, dass sie die Arbeitslosigkeit und damit die Last der gesamten Transferleistungen vermindern.

Es ist jedoch wichtig, sich daran zu erinnern, dass, wie in Tabelle V gezeigt wurde, die Waren und Dienstleistungen, die von dem öffentlichen Sektor produziert

werden, in einzelnen europäischen Ländern voneinander abweichen. Grundsätzliche öffentliche Dienstleistungen, die in allen Ländern erbracht werden, sind die zentrale und Gemeindeverwaltung, die des Rechtswesens und die Landesverteidigung. In mehr oder weniger grossem Ausmass liefert der öffentliche Sektor auch Dienstleistungen im Bereich von Erziehung, Gesundheit, Verkehr, Wohnungswesen, Wohlfahrt und Freizeit. Er erbringt auch die öffentliche Versorgung, wie Wasser und Post und umfasst in einigen Ländern Energie, das Nachrichtenwesen, Rundfunk und einen immer grösseren Bereich öffentlicher Unternehmen oder verstaatlichter Industrien, die sich von Industriezweigen wie Stahl über das verarbeitende Gewerbe im allgemeinen bis zu Teilen des Dienstleistungsbereichs wie den Banken erstrecken.

In einigen dieser Bereiche handeln die öffentlichen Behörden gemäss wirtschaftlicher Kriterien und erheben die Preise für die Waren oder Dienstleistungen in ähnlicher Weise wie der Privatsektor. In anderen Tätigkeitsbereichen war es in wirtschaftlicher oder sozialer Hinsicht sinnvoll, die öffentlichen Waren oder Dienstleistungen vollständig oder teilweise über Steuern oder allgemeine Abgaben durch den Staat zu finanzieren. In einigen Fällen erfolgt dies aus sozialen Beweggründen, wo es wünschenswert ist, Probleme von Armut und unzureichender Erziehung zu lindern, was in einem Marktsystem, in dem die Einkommen ungleich verteilt sind, unmöglich wäre. In vielen Fällen war es jedoch wirtschaftlich vernünftig, eine Dienstleistung kollektiv zu erbringen, und sie durch das Steuerwesen zu finanzieren, wie zum Beispiel in Grossbritannien,

wo die Gesundheitsfürsorge im allgemeinen durch den nationalen Gesundheitsdienst gewährleistet wird, der vor allem durch allgemeine Besteuerung finanziert wird und in dem die Verwaltungskosten wesentlich niedriger liegen als in Systemen wie in den Vereinigten Staaten, in denen sich das Gesundheitswesen weitgehend in den Händen des Privatsektors befindet. Grossbritannien gibt 5.6% des BIP für das Gesundheitswesen aus, im Vergleich zu 10% in den Vereinigten Staaten. Dennoch entfallen in Grossbritannien 1975 nur 117 Personen auf ein Krankenhausbett verglichen mit 152 in den Vereinigten Staaten (1).

Bei der Lieferung dieser Waren und Dienstleistungen leisten die Regierungen sowohl Verbrauchsausgaben, um diese Dienste funktionsfähig zu erhalten als auch Investitionsausgaben, um sie für die Zukunft auszubauen. Der Grossteil des laufenden Verbrauchs erfolgt in der Form von Löhnen und Gehältern für Öffentliche Bedienstete. Tabelle IV zeigt, dass in den grössten OECD-Ländern die Regierungen gegenwärtig im Durchschnitt 17.9% des BIP für den laufenden Verbrauch ausgeben, von denen 10.2% auf Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor entfallen. Es ist auch bezeichnend festzustellen, dass der Grossteil der Ausgaben, die im öffentlichen Sektor nicht auf Gehälter entfallen, sondern sowohl auf Verbrauch als auch Investitionen, die sich auf durchschnittlich 11.2% des BIP belaufen, für Güter und Dienstleistungen des Privatsektors vorgenommen wird. Auf diesen Punkt wird in Abschnitt IIIe) und f) zurückgekommen. Tabelle V zeigte, dass der Anteil des BIP, der für den Endverbrauch des öffentlichen Sektors ausgegeben

(1) Vereinte Nationen: World Statistics in Brief

wird, mit jeweils knapp über 20% des BIP, am höchsten in Schweden (27.7%), Dänemark (25%), der Schweiz, Kanada und Deutschland ist. Es sollte jedoch betont werden, dass die statistischen Definitionen des öffentlichen Sektors von Land zu Land voneinander abweichen. Ein Beispiel hierfür liegt in der verschiedenen Art und Weise, in der öffentliche Unternehmen oder verstaatlichte Industrien in die öffentlichen Haushalte eingeordnet werden. In der Mehrzahl der Länder werden nur die öffentlichen Beihilfen für staatliche Unternehmen in den Haushalt des öffentlichen Sektors aufgenommen. In Grossbritannien wird jedoch die Tätigkeit der verstaatlichten Industrien in die Kreditaufnahme des öffentlichen Sektors aufgenommen (1).

Tabelle VI zeigt für ausgewählte Länder eine Aufschlüsselung verschiedener Arten öffentlicher Verbrauchsausgaben im Verhältnis zu den gesamten Verbrauchsausgaben. Während Schweden, Italien und Grossbritannien allesamt einen bedeutenden Anteil der Ausgaben für das Gesundheitswesen aufwenden, geben die Vereinigten Staaten und Japan relativ wenig für diesen Bereich aus, da der überwiegende Teil ihres Gesundheitswesens privat finanziert wird. Die Angaben zeigen auch, dass je höher der Anteil des öffentlichen Verbrauchs am BIP ist, desto geringer der Anteil der allgemeinen öffentlichen Dienstleistungen am öffentlichen Verbrauch. Ein Bereich, auf den die Länder einen Grossanteil ihrer Ausgaben konzentrieren, liegt im Erziehungswesen. Japan wendet einen besonders hohen Anteil von 37.5% der Ausgaben für das Erziehungswesen auf. Die

(1) Für die Schwierigkeiten, die dies für einige britische verstaatlichte Industrien verursacht hat, vgl. National Economic Development Council (NEDC): "The Interdependence of the Public and Private Sectors in the UK", 1981.

TABELLE VI

FUNKTIONALE AUFSCHLÜSSELUNG ÖFFENTLICHER AUSGABEN IN %
DER GESAMTEN STAATLICHEN ENDVERBRAUCHSAUSGABEN
 (Durchschnitt 1976-78 oder nahebei liegende Jahre)

	Beschäfti- gungselasti- zität	End- verbrauchs- ausgaben in % des BIP	Ausgabenkategorien					Wirt- schafts- betrieb	Sonstiges
			Allgemeine Verwaltung	Verteidi- gung	Erziehungs- wesen	Gesund- heits- wesen	Sozial- leistungen		
Schweden	1.23	26.2	14.7	12.8	21.5	24.4	13.6	7.8	5.2
USA	0.95	18.4	16.4	29.3	26.6	6.3	3.2	6.7	11.4
UK	0.82	20.9	13.7	23.1	21.8	22.1	6.4	6.7	6.3
Norwegen	0.73	18.1	14.2	16.8	30.8	11.6	8.1	3.6	14.9
Italien	0.65	15.8	23.0	11.8	28.1	21.3	6.2	3.9	5.7
Japan	0.31	9.7	27.3	8.5	37.9	3.9	4.9	7.2	10.4
Durch- schnitt	0.78	18.2	18.2	17.1	27.8	14.9	7.1	6.0	9.0

Quelle: "Employment in the Public Sector" - 1982, S. 51

Verteidigungsausgaben sind bedeutend in den Vereinigten Staaten und in Grossbritannien, aber geringer in anderen Ländern.

Die erste Spalte von Tabelle VI gibt die Zahlen für die Beschäftigungselastizität der öffentlichen Ausgaben für den Endverbrauch wieder. Aus diesen Zahlen lässt sich klar ableiten, dass je höher das Niveau der öffentlichen Ausgaben ist, desto grösser die Auswirkungen jeglicher zusätzlicher Ausgabensteigerung auf die Beschäftigung ausfallen. Das Ausmass ist jedoch nicht der einzige Faktor, der die Grösse der Beschäftigungseffekte bestimmt. Die jeweilige Zusammensetzung der Ausgaben für den Endverbrauch im öffentlichen Bereich ist ebenfalls wichtig. Auf diese Punkte wird später in diesem Bericht anlässlich der Beschäftigungseffekte von Veränderungen öffentlicher Ausgaben zurückgekommen.

d) Der aktive Öffentliche Sektor: Investitionen

Es wurde im Abschnitt IIIa) betont, dass die öffentlichen Behörden nicht nur laufende öffentliche Dienstleistungen erbringen, sondern dass sie auch für die zukünftige Entwicklung dieser Dienste investieren, indem sie Schulen, Krankenhäuser oder Wohnungen bauen. Sie sichern auch eine Entwicklung der nötigen Infrastruktur durch Investitionen im Verkehrswesen, für die Entwicklung der Innenstädte, der Kanalisierung und der Trinkwasserversorgung. In vielen Ländern sind sie auch letztlich für die Investitionsentscheidungen öffentlicher Unternehmen in einer Reihe von Industrien

und Dienstleistungsbereichen verantwortlich, in denen es sich von einem nationalen Gesichtspunkt aus als wichtig erwiesen hat, eine Öffentliche Beteiligung an der industriellen Entwicklung zu gewährleisten.

Tabelle V zeigte den Bereich der Investitionen des öffentlichen Sektors im Verhältnis zum BIP. Japan weist im Verhältnis zum BIP den höchsten Anteil Öffentlicher Investitionen (5.6%) auf. Im Hinblick auf die Tatsache, dass Japan einen relativ kleinen Öffentlichen Sektor besitzt, ist es offensichtlich, dass Japan mehr als andere Länder Öffentliche Investitionen als ein wichtiges Instrument für die Wirtschaft einsetzt. Öffentliche Investitionen belaufen sich ebenfalls auf mehr als 5% des BIP in Australien und in Neuseeland.

Tabelle VII stellt für bestimmte europäische Länder den Anteil der Gesamtinvestitionen am BIP während des letzten Jahrzehnts dar. Sie gibt auch die Investitionen der Öffentlichen Hand im Verhältnis zum BIP und die Öffentlichen Investitionen im Verhältnis zu den Gesamtinvestitionen wieder. Es sollte betont werden, dass in den meisten Ländern Investitionen der Öffentlichen Unternehmen nicht in den Investitionen der Öffentlichen Hand enthalten sind. Öffentliche Unternehmen haben jedoch mit der staatlichen Verwaltung enge Verbindungen, und ihre Entscheidungen in bezug auf zukünftige Investitionen werden direkt durch Entscheidungen und Massnahmen, die von den nationalen Regierungen getroffen werden, beeinflusst.

Der Anteil der Gesamtinvestitionen am BIP ist in den meisten OECD-Ländern seit Anfang und Mitte der 70er Jahre zurückgegangen, was für viele Wirtschaften die

TABELLE VII

ÖFFENTLICHE UND PRIVATE INVESTITIONEN IN AUSGEWÄHLTEN EUROPÄISCHEN VOLKSWIRTSCHAFTEN IN %

		1970	1973	1976	1979	1980	1981	1982
Belgien	a	22.7	21.4	22.1	20.6	21.4	19.5	19.0
	b	3.9	3.7	3.7	3.8	3.9	4.2	3.9
	c	17.2	17.3	16.7	18.5	18.2	21.5	20.5
Dänemark	a	24.7	24.8	23.0	20.5	18.3	15.6	15.7
	b	n.a.	3.7	3.6	3.8	3.3	3.0	2.8
	c	-	14.9	15.7	18.5	18.0	19.2	17.8
BRD	a	25.6	24.5	20.7	22.6	23.6	22.8	21.4
	b	4.3	3.6	3.4	3.7	3.9	3.6	3.3
	c	16.8	14.7	16.4	16.4	16.5	15.8	15.4
Frankreich	a	23.4	23.8	23.3	21.4	21.6	21.1	20.3
	b	3.6	3.2	3.4	3.0	2.9	3.0	3.0
	c	15.5	13.5	14.6	14.0	13.4	14.2	14.8
Irland	a	22.7	25.3	24.8	31.4	28.9	30.1	28.5
	b	3.7	4.0	3.8	5.8	6.5	6.6	6.1
	c	16.3	15.8	15.3	18.5	22.5	21.9	21.4
Italien	a	21.4	20.8	20.0	18.9	20.0	20.3	20.1
	b	3.0	2.6	3.6	3.2	3.2	3.3	3.5
	c	14.0	12.5	18.0	16.9	16.0	16.3	17.4
Niederlande	a	25.7	23.0	19.2	21.1	21.0	19.0	18.2
	b	4.8	3.8	3.9	3.2	3.3	3.2	3.1
	c	18.7	16.5	20.3	15.2	15.7	16.8	17.0
Grossbritannien	a	18.6	19.5	19.0	17.8	17.8	16.2	16.2
	b	4.8	5.0	4.4	2.8	2.6	2.0	1.9
	c	25.8	25.6	23.2	15.7	14.6	12.4	11.7

a) Allgemeine Bruttoanlageinvestitionen in % des BIP
 b) Staatliche Anlageinvestitionen in % des BIP
 c) Staatlicher Anteil an allgemeinen Bruttoanlageinvestitionen (b/a)
 Quelle: EUROSTAT

Gefahr der Falle niedrigen Wachstums, auf die in Kapitel IIc) dieses Berichts eingegangen wurde, widerspiegelt. Aber während öffentliche Investitionen in vielen Ländern bis zu ein Fünftel der Gesamtinvestitionen darstellen, wie aus Tabelle VII hervorgeht, haben sich nur wenige Länder darum bemüht, während der gegenwärtigen Rezession öffentliche Investitionen dazu zu verwenden, den Rückgang der Investitionen im Verhältnis zum BIP abzuwenden. In der Tat sind in einigen Ländern die öffentlichen Investitionen um unverhältnismässig grosse Beträge zurückgenommen worden. In Grossbritannien betragen z.B. öffentliche Investitionen 1982 nur 1.9% des BIP im Vergleich zu 5% im Jahre 1973 und 4.4% im Jahre 1976. Dieser Rückgang trat mit besonderer Schärfe nach 1979 als ein bewusster Akt der Regierungspolitik ein. Tabelle IV zeigte, dass in den sieben grössten OECD-Ländern die öffentlichen Investitionen zwischen 1978 und 1982 von durchschnittlich 3.9% auf 3.5% des BIP zurückgingen. Tabelle VII zeigt, dass von allen dargestellten europäischen Ländern nur Irland den Anteil der öffentlichen Investitionen fühlbar von 3.8% des BIP im Jahre 1976 auf 6.1% im Jahre 1982 gesteigert hat. Es sollte betont werden, dass ein fühlbarer Anstieg der öffentlichen Investitionen im Verhältnis zum BIP 1983 für Frankreich vorausgesagt wird. In den meisten Ländern mit Ausnahme von Belgien ist der Anteil öffentlicher Investitionen am BIP gefallen. Vor diesem Hintergrund müssen die Vorschläge, die in Abschnitt IIIIf) dieses Berichts für eine unverzügliche Ankurbelung der öffentlichen Investitionen um einen Betrag, der sich auf 1% des BIP beläuft, im wesentlichen als gemässigt be-

trachtet werden. Sie stellen nicht mehr dar, als eine teilweise Wiederherstellung des Anteils, der in einigen Ländern für die Öffentlichen Investitionen während der Mitte der 70er Jahre vorgeherrscht hatte.

d) Der Öffentliche Sektor und die Schaffung von Arbeitsplätzen

Der Öffentliche Sektor ist während der letzten Jahrzehnte auch im Hinblick auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze wichtig gewesen. Fast die gesamte zusätzliche Beschäftigung in Westeuropa ist im Dienstleistungssektor entstanden und dies wiederum in weitem Masse im Öffentlichen Sektor. Angesichts der Tatsache, dass während der 70er Jahre die Gesamtbeschäftigung in ganz Europa wenig gewachsen ist, hat der Anteil des Öffentlichen Sektors an der Gesamtbeschäftigung zugenommen.

Tabelle VIII zeigt den Anteil des Öffentlichen Sektors an der gesamten Beschäftigung in den OECD-Ländern während eines Zeitraums von 20 Jahren. Der gemeinsame Wertschöpfung liegt in einer Zunahme des Öffentlichen Anteils an der Beschäftigung mit Ausnahme einiger weniger Fälle wie den Vereinigten Staaten und Kanadas. Der relative Anteil des Öffentlichen Sektors an der Gesamtbeschäftigung ist am schnellsten in den skandinavischen Ländern und in Österreich gewachsen.

Die Bedeutung Öffentlicher Unternehmen und verstaatlichter Industrien für die Beschäftigung ist ebenfalls beträchtlich. Ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung belief sich 1979 auf 8.2% in Grossbritannien, 7.8% in Deutschland, 6.3% in Italien und 4.3% in Frankreich.

TABELLE VIII

ANTEIL DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS AN DER GESAMTBESCHÄFTIGUNG
1960-79

(in %)

	1960	1965	1970	1975	1978	1979
Australien a)	n.a.	22.2	22.9	25.5	26.0	25.9
Österreich	10.8	12.0	14.1	16.9	18.3	18.5
Belgien b)	12.2	13.2	13.9	15.2	16.9	17.6
Kanada c)	n.a.	17.6d)	19.5	20.3	19.8	18.9
Dänemark	n.a.	13.2d)	16.8	23.6	25.5	n.a.
Finnland	7.8	9.3	11.8	14.7	17.8	18.1
Frankreich	12.1	11.6	12.4	13.7	14.2	n.a.
Deutschland	8.0	9.8	11.2	13.9	14.5	14.7
Irland	n.a.	n.a.	11.2	13.4	14.2	14.3
Italien	8.1	9.9	10.9	13.4	14.2	14.3
Japan	n.a.	n.a.	5.8	6.5	6.5	6.5
Luxemburg	n.a.	n.a.	9.7	10.0	11.0	n.a.
Niederlande e)	11.7	11.5	12.1	13.5	14.6	14.7
Neuseeland	17.4	17.4	17.7	18.4	19.2	n.a.
Norwegen e)	12.7f)	13.8	16.4	19.2	20.8	21.1
Portugal	3.9	4.8	6.8	8.1	8.1h)	n.a.
Spanien	n.a.	6.6	7.1	10.0	12.3	12.6
Schweden	12.8	15.3	20.6	25.5	29.0	29.8
Schweiz	6.3	6.7	7.9	9.4	10.1	10.2
Grossbritannien	14.9g)	15.7	18.0	21.0	21.4	21.5
Ver. Staaten	15.7	16.7	18.0	18.0	16.8	16.5

a) Angaben für Australien sind nicht direkt vergleichbar, da sie sich auf mehr als die allgemeine Verwaltung erstrecken. Werte bereinigt für Unterbrechungen der Serien 1966 und 1971.

b) Werte bereinigt für Unterbrechungen der Serie 1970.

c) Werte bereinigt für Unterbrechungen der Serie 1975.

d) 1966.

e) Angaben in Erwerbspersonenjahren.

f) 1962

g) 1961

h) 1977

n.a.: Angaben nicht erhältlich.

Quelle: OECD: Employment in the Public Sector.

Wenn man sie mit der Gesamtbeschäftigung des öffentlichen Sektors vergleicht, waren in den öffentlichen Unternehmen in Deutschland, Italien und Grossbritannien bis zu halb so viele Personen beschäftigt wie in der allgemeinen Verwaltung. Die Zahlen beliefen sich in diesen drei Ländern auf jeweils 54%, 44% und 39%. In den anderen Ländern fiel dieses Verhältnis geringer aus.

Öffentliche Ausgaben schaffen nicht nur Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor oder in öffentlichen Unternehmen. Wie aus Tabelle IV hervorging, bestanden etwa 11.2% des BIP der grösseren OECD-Länder in der Form von öffentlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen ohne die Ausgaben für Löhne. Eine Zunahme der nicht-lohngebundenen Ausgaben und insbesondere der öffentlichen Investitionen würde zumindest in einer Anfangsphase im Privatsektor der Wirtschaft und insbesondere in der Bauwirtschaft neue Arbeitsplätze schaffen. Eine Zunahme der Investitionen würde zunächst im Bereich der Planung und anschliessend im Baugewerbe selbst neue Arbeitsplätze schaffen. Die direkten Beschäftigungseffekte der Investitionen des öffentlichen Sektors können sehr beträchtlich sein. Eine Untersuchung in Grossbritannien (1) schätzte, dass eine zusätzliche Ausgabe für Investitionsprogramme im Wohnungsbau von 500 Mio. Pfund, die 0.25% des BIP entspricht, während eines Zeitraums von drei Jahren etwa 48.000 direkte Arbeitsplätze schaffen würde.

Ein Anreiz für Investitionen ähnlicher Grössenordnung für Kanalisations- und Strassenbauprogramme würde

(1) "Cambridge Econometrics", November 1981.

42.000 Arbeitsplätze schaffen. Aber neben der Schaffung von direkten neuen Arbeitsplätzen würde eine Zunahme der Produktion in der Bauindustrie auch eine Zunahme der Produktion und der Beschäftigung bei den Zulieferindustrien, für die das Baugewerbe ein bedeutender Kunde ist, hervorrufen. Die europäische Bauindustrie nimmt die gesamte Produktion der Ziegel- und Dachziegel-, keramischen Kachel- und Zementherstellung ab, 60-70% der Holz- und Flachglasproduktion, 35% der Kabel und Leitungen sowie 25% der Stahl- und Kunststoffproduktion.

Es sei noch einmal betont, dass diese Branchen auch durch ungenutzte Kapazität und Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind. Aber zusätzliche indirekte Effekte auf die Beschäftigung würden sich auch bemerkbar machen, sobald die von neuem beschäftigten Bauarbeiter und Arbeitnehmer in den Zulieferindustrien ihr Einkommen erhöhen und so ihre Ausgaben für andere Güter und Dienstleistungen steigern, womit allgemein Produktion und Beschäftigung belebt werden. Die oben erwähnte Untersuchung der Wirtschaft Grossbritanniens zeigte, dass ein Ankurbelungsprogramm von 500 Mio. Pfund für den Wohnungsbau 16.000 indirekte Arbeitsplätze schaffen würde, die zu den 48.000 direkten hinzugerechnet werden müssen, und das Programm für Strassen und Kanalisation würde zuzüglich zu den 42.000 direkten 20.000 indirekte Arbeitsplätze schaffen. In einer noch längerfristigen Perspektive würde dauernde Beschäftigung für diejenigen geschaffen, die in den neuen Gebäuden tätig sind, ob es sich nun um Schulen, Krankenhäuser, die Energiewirtschaft oder das Verkehrswesen handelt.

Investitionen des öffentlichen Sektors schaffen daher Arbeitsplätze sowohl im öffentlichen, als auch im Privatsektor.

f) Ein international koordiniertes Ankurbelungsprogramm für öffentliche Investitionen

Vor diesem Hintergrund der Arbeitslosigkeit und der Gefahren der Falle niedrigen Wachstums und dem Abbau von Investitionen hat der EGB ein unverzügliches Ausgabenprogramm von 1% des BIP durch die westeuropäischen Regierungen "auf möglichst direkte Weise" gefordert. Angesichts des Rückgangs der Investitionen im öffentlichen Sektor und des Potentials für die Schaffung von Arbeitsplätzen durch öffentliche Investitionen sollte das Ankurbelungsprogramm zunächst in diesem Bereich durchgeführt werden. In vielen Ländern würde dies nur eine teilweise Wiedergutmachung des Rückgangs der öffentlichen Investitionen seit Mitte der 70er Jahre bedeuten. Die vorrangigen Bereiche für Investitionen, die vom EGB aufgeführt wurden, umfassten: öffentliches Verkehrswesen, Fernmeldewesen, Wohnungsbau und Stadt-sanierung, Gesundheit und Erziehung, Verschmutzung der Meere und Flüsse sowie allgemeine Verbesserung der Umwelt.

Diese Vorschläge des EGB spiegeln die Forderungen wider, die auf nationaler Ebene von den angeschlossenen Organisationen erhoben worden sind. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) schlug anlässlich seines Kongresses von 1982 ein umfassendes Programm öffentlicher Investitionen durch den Bund, die Länder und die Gemeinden vor, das sich bis 1985 auf 50 Mia. DM belaufen sollte. Ein Teil der Investitionen sollte auf Energieeinsparung, die Schaffung neuer Energiequellen und eine verbesserte Nutzung der Kohle ausgerichtet sein. Ein anderer Teil des Programms umfasste öffentliche

Investitionen für Infrastrukturvorhaben. Das Programm betonte vor allem Investitionen für:

- "a) *Wohnungs- und Städtebau, insbesondere sozialer Mietwohnungsbau in Ballungsgebieten, sozial orientierte Wohnungsmodernisierung, Sanierung und Wohnumfeldverbesserung der Innenstädte;*
- b) *Verkehr, insbesondere Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs, Beseitigung von Verkehrslärm und Unfallgefahren;*
- c) *Umweltschutz, Verbesserung der Trinkwasserversorgung und -qualität, Verringerung der Luftverschmutzung, aktiver und passiver Lärmschutz, Müllbeseitigung, Rohstoffrecycling und Landschaftsschutz sowie Sanierung der Binnengewässer und des Meeres;*
- d) *Verbesserung der Qualität von Bildung und beruflicher Bildung durch Ausbau der schulischen Einrichtungen und Ausbildungsstätten;*
- e) *Förderung zukunftsorientierter Technologien, die gleichermaßen der Erhaltung und Verbesserung unserer Wettbewerbsfähigkeit wie dem qualitativen Wachstum und der Humanisierung des Arbeitslebens dienen" (1)*

Die Auswirkungen des Programms des DGB sind durch das unabhängige Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) berechnet worden. Es schätzt (2), dass eine unmittelbare Spritze öffentlicher Investitionen in Höhe von 15 Mia. DM während eines Jahres die Arbeitslosigkeit um 100.000 Personen reduzieren und 2 Mia. DM öffentlicher Ausgaben für Arbeitslosigkeit einsparen würde.

(1) "Die Quelle" - DGB, Juni 1982.

(2) Vgl. "Gewerkschaftliche Monatshefte" 1/82, S. 15.

Der Trades Union Congress in Grossbritannien hat ähnliche Vorschläge für ein Fünfjahresprogramm öffentlicher Investitionen, das sich auf 24 Mia. Pfund beläuft, gemacht (1). Dieses Programm enthält eine Mischung von schnellwirkenden Vorhaben wie Reparaturen von Wohnungen und langfristige Programme wie die Wiederherstellung der Kanalisation und den Bau von Kraftwerken. Die zehn Punkte für Investitionen, die in diesem Programm enthalten sind, lauten wie folgt:

- "a) Ein achtjähriges Bau- und Reparaturprogramm sollte begonnen werden, um 1.2 Mio. Wohnungen im sozialen Wohnungsbau zu schaffen. Die Kosten der ersten fünf Jahre dieses Programms würden sich auf £ 12.250 Mio. belaufen.
- b) Das Hauptprogramm zur Stadtentwicklung erfordert während der nächsten fünf Jahre zumindest £ 2.000 Mio. zusätzlich.
- c) Vorhaben für das Gesundheits- und Erziehungswesen erfordern zusätzlich £ 1.000 Mio.
- d) Das Kanalisationssystem erfordert zusätzlich £ 1.000 Mio., um ein dringend erforderliches Ersatzprogramm zu beginnen.
- e) Strassenunterhalt und -bau erfordern weitere £ 570 Mio. jährlich für die nächsten fünf Jahre: dies bedeutet zusätzliche £ 2.850 Mio. in fünf Jahren.
- f) Investitionen für die Eisenbahnen müssen während der nächsten fünf Jahre um £ 1.000 Mio. gesteigert werden.
- g) Verbesserungen der Häfen und Flugplätze würden zusätzliche £ 624 Mio. kosten.
- h) Investitionen für das Fernmeldewesen erfordern zusätzlich £ 1.000 Mio. während fünf Jahren.

(1) Vgl. 1982 TUC Economic Review und TUC "The Reconstruction of Britain", 1981.

- i) *Energieeinsparung erfordert zusätzliche £ 450 Mio.*
- j) *Zusätzliche Kraftwerkskapazität erfordert £ 1.250 Mio."*(1)

Der TUC hat geschätzt, dass dieses Fünfjahresprogramm 200.000 Arbeitsplätze für Bauunternehmen und mehr als 500.000 Arbeitsplätze in der gesamten Wirtschaft schaffen würde.

In Frankreich liess die Regierung unter Präsident Mitterrand 1981 ein umfassendes Programm Öffentlicher Investitionen vom Stapel, und die Öffentlichen Investitionen werden voraussichtlich 1982 um 1.75% und 1983 um 3% ansteigen, nachdem sie 1981 gefallen waren. Das Programm Öffentlicher Arbeiten, das Bau und Energieeinsparung umfasst, beläuft sich 1982 auf FF 4 Mia. und 1983 auf FF 11 Mia. zusätzlich zu den Investitionen des Verstaatlichungsprogramms. Voraussichtlich werden zusätzlich 200.000 Wohnungen gebaut. Weit entfernt davon, Investitionen des Privatsektors zu verdrängen, wird von der OECD vorausgesagt, dass es 1983 auch zu einem Wachstum von 2.75% der privaten Investitionen ausserhalb des Wohnungsbaus kommen wird. (2) Aufgrund des Regierungsprogramms wird die staatliche Finanzierung von Forschung und Entwicklung von 1.8% auf 2.5% des BIP anwachsen.

Die Forderungen des EGB werden auch durch gewerkschaftliche Forderungen in einer Reihe kleinerer europäischer Länder unterstützt. Die dänische Gewerkschaftszentrale LO hat zusammen mit der sozialdemokratischen Partei ein wirtschaftspolitisches Programm bis 1985 vorgelegt.

(1) TUC "The Reconstruction of Britain", op. cit.

(2) OECD: Economic Outlook, Juli 1982.

Dies schlägt unter anderem eine Anzahl von strukturell wichtigen Investitionsprogrammen vor allem im Energiebereich aber auch im Nachrichtenwesen und bei Recycling-Programmen vor (1).

Die beiden schwedischen Gewerkschaftszentralen LO und TCO haben im Frühjahr 1981 ein gemeinsames Programm für die Vollbeschäftigung vorgelegt, das die EGB-Kampagne für Vollbeschäftigung widerspiegelte. In diesem Programm betonten die beiden Organisationen die Verbindungen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor und schlugen Investitionen in einer Anzahl von Bereichen des öffentlichen Sektors vor, unter anderem bei den Gemeinschaftsausgaben, im Energiebereich und im Verkehrswesen, im Wohnungsbau sowie bei der Sanierung der Innenstädte. Diese Initiativen auf Landesebene sind durch gewerkschaftliche Vorschläge von LO und TCO für spezifische Investitionsvorhaben in bestimmten Gebieten, die auf örtliche Bedürfnisse ausgerichtet waren, auf regionaler Ebene vervollständigt worden (2).

Der Europäische Gewerkschaftsbund war sich auch darüber einig, dass diese Investitionsprogramme auf einer gegenseitig abgestimmten Grundlage durchgeführt werden müssten, damit sie sich im Hinblick auf den internationalen Wettbewerb und die technologische Abhängigkeit gegenseitig verstärken. Der EGB schlug vor, dass die europäischen Institutionen sowohl eine Initiativ- als auch eine Koordinierungsrolle spielen sollten.

-
- (1) Arbejderbevægelsens oplæg til en forstærket indsats for beskæftigelsens 1982-85.
 - (2) Gemensamma krav från LO och TCO på en politik för full sysselsättning.

Wenn das Ankurbelungsprogramm öffentlicher Investitionen gleichzeitig in einer Anzahl von Ländern koordiniert werden könnte, würde der Gesamteffekt auf die Produktion grösser sein, als wenn einzelne Länder alleine Massnahmen ergreifen würden. Dies würde auch eine internationale Spekulation gegen ein Land oder Schwierigkeiten im Bereich des Aussenhandels für jegliches Land, das alleine Massnahmen ergreift, vermeiden. Die OECD hat ein ökonomisches Modell entwickelt, das die Auswirkungen der gegenseitigen Verbindungen der Wirtschaften in internationaler Hinsicht aufzeigt. Dieses "Interlink"-Modell kann verwendet werden, um einen annähernden Hinweis auf die Auswirkungen einer koordinierten Aktion auf Westeuropa im ganzen zu vermitteln, wenn man bestimmte wichtige Voraussetzungen als gegeben ansieht.

Eine Veränderung der Finanzpolitik in einem Land hat Auswirkungen auf die Produktion in den Ländern, mit denen es Handel treibt. Diese sekundäre Veränderung bei der Produktion wird sich auch wiederum auf zusätzliche Veränderungen bei der Nachfrage für Erzeugnisse des ersten Landes auswirken. In einer Freihandelszone unterschätzt daher wahrscheinlich jegliche einfache nationale Berechnung der Auswirkung der Veränderungen der Finanzpolitik auf die Produktion das Ausmass der Multiplikatoreffekte dieser Veränderungen, da der Aussenhandel als eine undichte Stelle für die Wirtschaft angesehen wird. Eine einfache nationale Berechnung der Auswirkungen finanzpolitischer Veränderungen wird auch die möglichen Auswirkungen auf die Handelsbilanz des Landes fehleinschätzen.

Das OECD-Interlink-Modell ist darauf ausgelegt, diese internationalen Verbindungen zu berücksichtigen und die Auswirkungen finanzpolitischer Veränderungen in einem Land auf andere OECD-Länder zu verschiedenen Zeitpunkten aufzuzeigen. Das bestehende Modell wurde 1980 in einer Einzelveröffentlichung der OECD als eine Reihe von Matrix-Tabellen veröffentlicht (1). Die Koeffizienten des Modells gründen auf den Handelsbeziehungen, die 1978 zwischen den OECD-Ländern bestanden. Das Modell kann dazu verwendet werden, um den potentiellen Effekt einer ursprünglichen Veränderung verschiedener Kategorien der Finanzpolitik, die 1% des BIP entsprechen, festzustellen. Die Auswirkungen werden für verschiedene Zeiträume nach den ursprünglichen Veränderungen dargestellt. Dieses Modell ist 1980 und 1981 von der OECD umfassend dazu verwendet worden, um die internationalen Auswirkungen finanzpolitischer Veränderungen in einzelnen Ländern zu berechnen, und auf die Ergebnisse wurde in den aufeinanderfolgenden OECD-Economic Outlooks 1980 und 1981 Bezug genommen. Die OECD stellte fest, dass *"FISCAL INTERLINK (gegenseitige Finanzbeziehungen) in der Form der Zielvorgabe verwendet werden kann. Das bedeutet, dass es dazu verwendet werden kann, um internationale finanzpolitische Massnahmen zu berechnen, die erforderlich sind, um wirtschaftspolitische Zielsetzungen wie z.B. ein gewünschtes Produktionswachstum und/oder bestimmte Zahlungsbilanzergebnisse zu erzielen. FISCAL INTERLINK liefert bereits ein nützliches Werkzeug für eine angemessene Aktualisierung der Länderprognosen bei willkürlichen finanzpolitischen Veränderungen zwischen den sechsmonatlichen Prognoseerstellung."*

-
- (1) OECD Economic Outlook Occasional Studies, Juli 1980: "Fiscal Policy Simulations with the OECD International Linkage Model".

Die OECD stellte auch fest, dass es durch die Anwendung des Modells "... möglich ist, grob das Ausmass, in dem Zwänge, die aus Zahlungsbilanzproblemen und den Notwendigkeiten des Haushaltsausgleichs herrühren, abnehmen, wenn Länder einzeln oder als Teil eines international aufeinander abgestimmten Aktionsprogramms handeln, zu berechnen". (1)

Das Modell wurde von der OECD dazu verwendet, die Auswirkungen eines ursprünglichen Anstosses in Höhe von 1% des BIP bei den öffentlichen Ausgaben ausser Löhnen (einschl. Investitionen des öffentlichen Sektors) zu berechnen, wenn dieser in allen OECD-Ländern gleichzeitig durchgeführt wird. Die Ergebnisse werden in Tabelle IX wiedergegeben.

TABELLE IX

AUSWIRKUNGEN EINES AUF EINANDER ABGESTIMMTEN OECD-ANKURBELUNGSPROGRAMMS FÜR ÖFFENTLICHE AUSGABEN

	<u>Jahr 1</u>	<u>Jahr 2</u>
% Zunahme des realen BSP/BIP im Gebiet der OECD (d.h. der OECD-Gesamtmultiplikator)	2.0	3.1
Netto OECD-Haushaltskosten in % der Brutto-OECD-Kosten	50	0

Anmerkung: Die Tabelle zeigt die Konsequenzen im Hinblick auf Produktion und Netto-Haushaltskosten für das Gesamtgebiet, wenn alle Mitgliedstaaten die staatlichen Ausgaben ausser Löhnen für einen Zeitraum von 2 Jahren um 1% des BSP/BIP steigern.

Quelle: OECD Economic Outlook Occasional Studies, Juli 1980, op.cit.

(1) OECD Occasional Studies, Juli 1980, op. cit., S. 27.

Die Tabelle zeigt, dass ein Anstoss von 1% nach einem Jahr im Gebiet der OECD zu einer Zunahme der Produktion von 2% führen würde, und zu mehr als 3% nach zwei Jahren, wenn dieses zwei Jahre hindurch durchgehalten und im gesamten Gebiet aufeinander abgestimmt werden könnte. Noch bedeutsamer ist die Tatsache, dass das Modell zeigt, dass die Nettokosten für den Haushalt nach einem Jahr um die Hälfte zurückgehen würden, und dass nach zwei Jahren die Massnahmen selbst finanziert wären. Auf diesen Punkt wird im nächsten Kapitel zurückgekommen.

Das EGI verwendete dieses Modell, um die Auswirkungen eines Ankurbelungsprogramms zu berechnen, vorausgesetzt, dass es in ganz Europa aufeinander abgestimmt wird. Die Auswirkungen sind offensichtlich geringer, als bei einem gemeinsamen OECD-Ankurbelungsprogramm, aber dennoch sehr bedeutend. Die Ergebnisse werden in Tabelle X wiedergegeben. Die erste Spalte zeigt die Auswirkungen eines Ankurbelungsprogramms von Ausgaben ohne Löhne von 1% auf das BIP nach zwei Jahren, wenn ein Land allein Massnahmen ergriffe. In einigen Ländern, die stark vom Aussenhandel abhängig sind, ist nach zwei Jahren der Effekt auf das BIP nicht viel grösser als der ursprüngliche Input, da soviel durch Importe verloren ginge.

Spalte 2 zeigt den viel grösseren Effekt des Ankurbelungsprogramms, wenn es von allen Ländern gleichzeitig durchgeführt würde. Ein anfänglicher Anstoss von 1% würde nach zwei Jahren in Westeuropa insgesamt eine Steigerung von 3% des BIP hervorbringen. Dies zeigt das in hohem Masse durch gegenseitige Abhängigkeit gekennzeichnete Wesen der europäischen Wirtschaften und die möglichen Vorteile einer koordinierten Aktion.

TABELLE X

AUSWIRKUNGEN EINES ANKURBELUNGSPROGRAMMS STAATLICHER

AUSGABEN OHNE LÖHNE IN HÖHE VON 1% AUF DAS BIP

NACH ZWEI JAHREN

LAND, das das Programm durchführt	Auswirkungen auf das BIP	
	(1) falls einzeln durchgeführt	(2) falls Teil auf- einander abgestimm- ter Massnahmen
Deutschland	1.96	3.39
Frankreich	1.82	3.00
Grossbritannien	1.43	2.56
Italien	1.54	2.98
Österreich	1.28	2.82
Belgien/Luxemburg	1.00	3.50
Dänemark	1.27	2.72
Finnland	1.51	3.33
Griechenland	1.37	2.38
Island	1.07	1.79
Irland	0.80	2.69
Niederlande	1.04	2.94
Norwegen	1.17	3.29
Portugal	1.33	2.55
Spanien	1.76	2.67
Schweden	1.40	3.05
Schweiz	1.22	2.86
WESTEUROPA		3.00 (a)

(a) Gesamtbetrag berechnet auf der Grundlage von BSP/BIP-Werten 1980, ausgedrückt in US-Dollar von 1980.

Quelle: Berechnungen aus: OECD-Einzelveröffentlichungen: Fiscal policy simulations with the OECD International Linkage Model, Juli 1980.

Dieses Modell befasst sich jedoch nur mit der "Nachfrageseite" der europäischen Wirtschaft, und macht vier wichtige Annahmen für die "Angebotsseite", nämlich: dass genügend ungenutzte Kapazität vorhanden ist, um auf die Steigerung der Ausgaben zu reagieren, dass es keine Auswirkungen auf die Kosten gibt, dass entsprechende Geldpolitiken verfolgt werden und dass stabile Wechselkurse vorhanden sind. Dies sind die Punkte, auf die in Kapitel IV dieses Berichts eingegangen wird, wenn wir die Auswirkungen auf die Finanz- und Warenmärkte untersuchen. Die Schlussfolgerung besteht darin, dass angesichts des gegenwärtigen Niveaus der Arbeitslosigkeit und der ungenutzten Kapazitäten in Bereichen wie der Bauwirtschaft das koordinierte Wesen des Programms und die niedrigen Nettofinanzlasten der Investitionen des Öffentlichen Sektors zu Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, diese Annahmen sich in der Praxis als richtig erweisen und die Massnahmen wenig Auswirkungen auf die Inflation haben würden.

In Wirklichkeit sind die Verhältnisse in den einzelnen Ländern Europas sehr verschieden, was aus ihrem Verhalten im Hinblick auf Öffentliche Investitionen seit 1976 hervorgeht. Dies würde das Ausmass und den Zeitpunkt der Massnahmen beeinträchtigen, die für verschiedene Länder gefordert werden. Darüber hinaus treiben in einigen Ländern wie Frankreich und Schweden die Regierungen bereits Öffentliche Investitionsprogramme voran. In anderen Ländern, wie Grossbritannien und Deutschland, sind frühzeitig aufeinander abgestimmte Massnahmen unerlässlich. Welche Vorbedingungen aber auch erhoben werden mögen, so können diese nicht den

Kern der Aussage der obenstehenden Ergebnisse in Zweifel ziehen, der darin besteht, dass aufeinander abgestimmte Massnahmen zu sehr bedeutenden sekundären Effekten auf das BIP und auf Haushaltseinsparungen führen.

Die Frage bleibt jedoch, wie gross die Gesamtauswirkungen dieses Anstiegs des BIP auf die Schaffung von Arbeitsplätzen sein würden. Die Beispiele des TUC und des DGB haben gezeigt, dass die Auswirkungen ihrer Programme für die Schaffung von Arbeitsplätzen sehr bedeutend sein könnten. Diese Angaben sind auf der Grundlage eines durchschnittlichen Arbeitsanteils verschiedener Arten von Ausgaben und aufgrund der Multiplikatoreffekte, die in der Wirtschaft wirksam werden, berechnet worden. Diese neuen Arbeitsplätze wären für sich genommen nicht ausreichend, um zur Vollbeschäftigung zurückzukehren, aber sie wären ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Die OECD hat berechnet, dass eine jährliche Wachstumsrate von 3% erforderlich wäre, nur um die Arbeitslosigkeit auf ihrem gegenwärtigen Niveau zu stabilisieren, d.h. zu verhindern, dass sie ansteigt (1). Dies zeigt die Dringlichkeit der Durchführung des in diesem Bericht dargestellten koordinierten Investitionsprogramms, das das BIP-Wachstum nach zwei Jahren um 3% nach oben treiben könnte. Es zeigt auch die Notwendigkeit, das Ankurbelungsprogramm durch zusätzliche Massnahmen zu ergänzen, um das Wachstum über 3% pro Jahr anzuheben und die Arbeit durch eine Verkürzung der Arbeitszeit umzuverteilen.

(1) "The Challenge of Unemployment", OECD, 1982, op. cit.

IV.

DIE FINANZIERUNG EINES ANKURBELUNGS-
PROGRAMMS ÖFFENTLICHER INVESTITIONEN

Das vorangegangene Kapitel dieses Berichts machte deutlich, dass es in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht sehr sinnvoll wäre, wenn es in Westeuropa zu koordinierten Ankurbelungsprogrammen für Investitionen des öffentlichen Sektors käme. Solch ein Ankurbelungsprogramm könnte, auch wenn es für sich selbst genommen nicht ausreichend wäre, ein wichtiger Bestandteil für ein Programm der Wiederherstellung des Wachstums sein sowie dafür, die europäischen Wirtschaften wieder auf den Weg zur Vollbeschäftigung zurückzubringen. Es bleibt jedoch die Frage, wie eine solche Ausgabensteigerung finanziert werden soll und im Zusammenhang damit, ob solch ein Ankurbelungsprogramm die Inflation anheizen würde.

Es gibt für die Regierungen drei Möglichkeiten, ein Ankurbelungsprogramm für öffentliche Investitionen zu finanzieren: sie könnten andere Arten öffentlicher Ausgaben wie Beihilfen oder laufende Ausgaben kürzen; sie könnten ihr Steueraufkommen durch Erhöhung von Steuern oder Sozialabgaben steigern; oder sie können sich verschulden. Der Gesamteffekt wird in hohem Masse davon abhängen, welcher Weg der Finanzierung im einzelnen gewählt wird.

Es ist wichtig, nicht die langfristige Planung der Finanzierung öffentlicher Ausgaben mit der kurzfristigen Aufnahme von Schulden, die dem öffentlichen Sektor einen Anstoß geben soll, der auf eine Expansion

der Wirtschaft abzielt, zu verwechseln. Die Konsequenzen für die Finanzierung dieser beiden verschiedenen Situationen sind wahrscheinlich äusserst unterschiedlich.

a) Die Finanzierung Öffentlicher Ausgaben durch Wachstum

In den zwei Jahrzehnten bis zu Anfang der 70er Jahre konnten die Öffentlichen Ausgaben Westeuropas vor einem Hintergrund des Wirtschaftswachstums geplant werden. Solches Wachstum führte zu steigenden Öffentlichen Einnahmen bei konstanten Steuersätzen. Der Umsatz der Unternehmen und die Gewinne nahmen zu, was zu höheren Einnahmen aus der Besteuerung von Unternehmen führte. Die Einkommen stiegen, was zu höherem Aufkommen aus der Besteuerung von Personen führte. Der Verbrauch nahm zu, was zu höheren Einnahmen aus indirekten Steuern wie der Mehrwertsteuer führte. Gleichzeitig war die Arbeitslosigkeit gering, und daher musste den Arbeitslosen nur wenig in Form von Transferleistungen gezahlt werden.

Vor einem solchen Hintergrund konnten mittel- und langfristige Steuersätze festgesetzt werden, um das Niveau Öffentlicher Ausgaben und öffentlichen Verbrauchs zu finanzieren, das in den einzelnen europäischen Ländern in gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht wünschenswert erschien. Grössere Investitionen mochten durch Kreditaufnahme finanziert werden müssen, aber die Kosten für Rückzahlung und Schuldendienst konnten durch Steuern oder sonstige Einnahmen der öffentlichen Hand gedeckt werden. Kurzfristige Haushaltsdefizite oder -überschüsse der öffentlichen Hand spiegelten vor einem solchen Hintergrund gewöhnlich die

Absicht der Regierung wider, die Wachstumsrate der Wirtschaft zu beschleunigen oder zu verlangsamen, um Zielsetzungen im Hinblick auf Arbeitslosigkeit, Inflation oder die Zahlungsbilanz zu verwirklichen. Im allgemeinen war jedoch langfristig das Steueraufkommen dazu bestimmt, Ausgaben zu decken und bildete das wichtigste Instrument der öffentlichen Finanzen.

In der gegenwärtigen Situation sind jedoch, wie in Kapitel II dieses Berichts dargestellt wurde, die meisten Wirtschaften Westeuropas mit wenig oder gar keinem Wachstum oder sogar mit Rückgängen der Produktion konfrontiert. Vor einem solchen Hintergrund kann eine Zunahme des Steueraufkommens als Ergebnis des allgemeinen Wachstums der Wirtschaft nicht als ein Mittel zur Finanzierung einer Ausweitung der öffentlichen Investitionen verwendet werden. Sollten die Massnahmen, die in diesem Bericht skizziert werden, bei dem Abbau der Arbeitslosigkeit und der Anregung des Wachstums erfolgreich sein, dann würden sie die staatlichen Ausgaben für Transferleistungen an Arbeitslose vermindern und das Steueraufkommen, wie bereits zuvor in Abschnitt IIb) gezeigt wurde, ausweiten. Auf diese Weise würden sie sich nach einer gewissen zeitlichen Verzögerung selbst finanzieren. Auf diesen Punkt wird später in diesem Kapitel noch zurückgekommen. Kurzfristig jedoch können zukünftige Einsparungen nicht für gegenwärtige Ausgaben verwendet werden, und es muss hingenommen werden, dass die Mittel, die für eine Steigerung der Investitionen des öffentlichen Sektors erforderlich sind, anderswo gefunden werden müssen: entweder bei Einschränkungen anderer Arten von Ausgaben, durch Steuern oder durch

Kreditaufnahme. Wie bereits zu Eingang dieses Kapitels betont wurde, werden die Gesamtauswirkungen auf die Beschäftigung unterschiedlich sein, je nach dem, welche dieser drei Methoden angewandt wird.

b) Kürzungen laufender Ausgaben

Wenn die Regierungen den in diesem Bericht dargestellten Vorschlägen folgen und die öffentlichen Investitionen steigern sollten und sie dabei diese Steigerung nur durch Kürzungen bei anderen Formen von Ausgaben finanzieren würden, dann wären die Ergebnisse im Hinblick auf die Arbeitsplätze gleich Null. Ein Zyklus der Schaffung von Arbeitsplätzen würde in Bewegung gesetzt, nur um durch einen anderen Zyklus der Vernichtung von Arbeitsplätzen aufgehoben zu werden.

Tabelle IV, die obenstehend in diesem Bericht wiedergegeben wurde, zeigte, dass der bedeutendste Bestandteil der Ausgaben des öffentlichen Sektors in den laufenden Ausgaben des Staates besteht. Eine Kürzung der laufenden Ausgaben des Staates könnte nur durch einen tiefen Einschnitt in die durch den öffentlichen Sektor erbrachten Dienstleistungen erzielt werden. Dies würde zu einer Verschlechterung des Gesundheits- und Erziehungswesens, der Sozialleistungen oder der Verkehrsmittel in den Ländern führen, in denen diese durch den öffentlichen Sektor erbracht werden. Abgesehen davon, dass dies in gesellschaftlicher und allgemein wirtschaftlicher Hinsicht höchst unerwünscht wäre, wäre es auch äusserst schädlich im Hinblick auf die Arbeitsplätze. Zwei Drittel der laufenden Ausgaben bestehen aus Löhnen und Gehältern des öffent-

lichen Dienstes, und Kürzungen der Ausgaben könnten nur durch eine Reduzierung der Beschäftigung erreicht werden. Die Elastizitäten der Beschäftigung des öffentlichen Sektors, die von der OECD berechnet und in Tabelle VI wiedergegeben wurden, zeigen, wie empfindlich die Beschäftigung im Öffentlichen Dienst insbesondere auf die laufenden Ausgaben reagiert.

Wenn dieser mögliche Verlust von Arbeitsplätzen mit der Schaffung von Arbeitsplätzen, die aus neuen Investitionen resultieren, verglichen wird, ist es offensichtlich, dass der Haupteffekt einer solchen Umschichtung von laufenden zu Investitionsaufgaben eine Verschiebung von Arbeitsplätzen aus dem öffentlichen in den privaten Sektor wäre, jedoch im ganzen ohne einen grösseren Anreiz für die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Es sollte auch betont werden, dass in einer zweiten Phase hieraus resultierende Effekte erwartet werden müssen, da diejenigen Personen, die unlängst arbeitslos geworden sind, ihren Verbrauch von Waren und Dienstleistungen einschränken und damit die Beschäftigung für Arbeitnehmer in anderen Branchen verringern würden.

Kürzungen bei anderen Formen öffentlicher Ausgaben wie Transferleistungen für Arbeitslose oder Beihilfen dürften ähnliche Rückgänge der Beschäftigung nach sich ziehen, da die Empfänger von Leistungen ihren Verbrauch einschränken oder wenn Unternehmen, die Beihilfen erhalten, ihre Betriebe stilllegen und ihr Personal entlassen. Die Schlussfolgerung besteht daher darin, dass sich die Finanzierung erhöhter öffentlicher Investitionen durch anderweitige Ausgabenkürzungen der öffent-

lichen Hand gegen sich selbst kehren würde und unter dem Gesichtspunkt der Schaffung von Arbeitsplätzen unerwünscht wäre. In einigen Ländern könnte es angesichts der Verwaltungsstruktur des öffentlichen Sektors auch möglich sein, zu gewährleisten, dass Kürzungen bei den laufenden Ausgaben auf Steigerungen bei den Investitionsprogrammen übertragen werden (1).

c) Steuererhöhungen

Unter den gegenwärtigen Umständen würde der Versuch, Steigerungen der öffentlichen Investitionen durch allgemeine Erhöhungen der Steuersätze zu finanzieren, ein ähnlich negatives Ergebnis haben, soweit es die Arbeitsplätze betrifft. Tabelle IX stellt die Quellen des Steueraufkommens in sieben grösseren OECD-Ländern dar.

Die Hauptquellen der Einnahmen der öffentlichen Hand stammen aus direkten Steuern auf Haushalte, Sozialabgaben und indirekten Steuern, wobei jeder Posten etwa 10% des BIP entspricht. Erhöhungen bei jedem dieser Posten würden vollständig oder in erster Linie vom Verbraucher getragen, und infolgedessen würde die Verbrauchernachfrage zurückgehen und Arbeitsplätze würden in den Industrien abnehmen, in denen die Nachfrage betroffen war. Es würde zu einer Verschiebung der Nachfrage zugunsten derjenigen Unternehmen kommen, die

(1) Der Nationale Rat für wirtschaftliche Entwicklung (NEDC) bemerkt, dass es keine Garantie dafür gibt, dass eine Kürzung der laufenden Ausgaben des Staates in der Tat als eine Steigerung der staatlichen Ausgaben für Investitionen wiederauftauchen würde; dies liegt daran, dass die verwendeten Kriterien, die institutionellen Gegebenheiten und das Zeitprofil der Ausgaben sehr unterschiedlich sind". Aus: "Interdependence of the Public and Private Sectors in the UK", op.cit., S. 9.

TABELLE XI

TENDENZEN DES STEUERWESENS IN
SIEBEN OECD-LÄNDERN 1978-82

Prozentsatz des nominalen BSP/BIP zu Marktpreisen

	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981^b</u>	<u>1982^b</u>
Einnahmen					
Direkte Steuern	13.0	13.1	13.4	13.5	13.5
Haushalte	9.7	10.0	10.5	10.8	10.9
Unternehmen	3.2	3.1	3.0	2.7	2.6
Sozialabgaben	9.7	10.0	10.1	10.5	10.8
Indirekte Steuern	10.0	10.0	10.3	10.7	10.7
Vermögen und Einkommen aus Unternehmener- tätigkeit *	2.7	2.8	2.8	2.8	2.8
Laufende Einnahmen insgesamt	34.2	34.7	35.4	36.4	36.7

a) 1980 BSP/BIP gewogen. Durch ein Sternchen (*) gekennzeichnete Posten sind gewogene Durchschnitte der sechs grösseren Wirtschaften mit Ausnahme der Vereinigten Staaten; daher ergeben die anderen Posten nicht das Gesamtergebnis.

b) OECD-Schätzungen und Prognosen.

Quelle: OECD "Economic Outlook", Dezember 1981

von öffentlichen Aufträgen entweder direkt oder indirekt profitieren und zu Ungunsten derjenigen, für die dies nicht der Fall ist. Daher würde wiederum eine Kettenreaktion der Vernichtung von Arbeitsplätzen in Bewegung gesetzt werden, die sich gegen die Effekte der Schaffung von Arbeitsplätzen durch öffentliche Investitionen auswirken würde. Der gesamte Nettosaldo

würde davon abhängen, welcher Prozess, die Erhöhung der Steuern oder die Steigerung der öffentlichen Investitionen, die stärkeren Auswirkungen auf die Binnen- nachfrage oder die Produktion haben würde. Es gibt einige Anzeichen, die darauf hinweisen, dass, wenn sich die Steuererhöhungen auf die höheren Einkommen konzentrieren, es zu einem gewissen positiven Nettoeffekt auf die Gesamtnachfrage kommen könnte, da weniger gespart und der Verbrauch aufrechterhalten würde. Dennoch wäre der Haupteffekt eine Verschiebung von Arbeits- plätzen und Produktion und nicht eine Schaffung neuer Arbeitsplätze und neuer Produktion, und dies an sich wäre unbefriedigend.

d) Kreditaufnahme der Öffentlichen Hand

Die Finanzierung von verstärkten Investitionen des Öffentlichen Sektors durch Kürzungen der öffentlichen Ausgaben oder Steuererhöhungen würde zur Schaffung weniger oder gar keiner neuen Arbeitsplätze führen. Die einzige realistische Alternative besteht für die Regierungen darin, das Ankurbelungsprogramm zumindest anfänglich durch eine verstärkte Kreditaufnahme zu finanzieren. Jedoch behaupten die Regierungen, dass sie sich bereits mit auf den ersten Blick hohen Be- trägen verschuldet hätten, um bestehende Defizite des Öffentlichen Sektors zu finanzieren. Die vorherrschende Lehrmeinung einiger Regierungen besteht darin, dass solche Defizite zu Krisenzeiten auswuchernde öffent- liche Ausgaben darstellen, die durch Kürzungen bei den Investitionen, die bereits stattgefunden haben, aus- zugleichen sind. Es wird behauptet, dass solche Defizite,

die durch Kreditaufnahme finanziert werden müssen, Investitionen des Privatsektors "verdrängen" und daher in wirtschaftlicher Hinsicht schädlich seien. Es wird auch behauptet, dass die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand zu einer Ausweitung der Geldmenge führe, die inflationär sei. Auf diese drei Argumente wird nacheinander in den folgenden Abschnitten eingegangen.

Es trifft zu, dass die Haushaltsdefizite in den meisten Industrieländern auf den ersten Blick beträchtlich erscheinen. Wie aus Abschnitt IIb) hervorging, entsprechen in den grösseren OECD-Ländern die Defizite gegenwärtig etwa 2.5% des BIP. In Westeuropa belaufen sich in den grösseren Wirtschaften die Defizite der öffentlichen Hand auf mehr als 5% des BIP, und in einigen europäischen Ländern nähern sie sich 10% des BIP. Jedoch sind diese Defizite eher das Ergebnis der Wirtschaftsflaute zusammen mit einem sehr hohen Zinsniveau als das Ergebnis einer zu grosszügigen Ausgabenpolitik der Regierungen.

Es wurde obenstehend in diesem Kapitel und in Abschnitt IIb) darauf hingewiesen, dass die Auswirkungen schlep-
penden Wachstums und der zunehmenden Arbeitslosigkeit gegen Ende der 70er Jahre und Anfang der 80er Jahre dazu führten, die Steuereinnahmen des Staates zu vermindern und die Transferleistungen zugunsten der Arbeitslosen zu erhöhen. Dies hat einen automatischen Trend zur Erhöhung der Haushaltsdefizite verursacht, unabhängig von den politischen Entscheidungen der Regierungen im Hinblick auf Ausgaben und Einnahmen. Diese Effekte wurden in Tabelle III dargestellt.

Es sollte auch betont werden, dass das gegenwärtige Ausmass der Defizite der Öffentlichen Hand neben der Tatsache, dass sie eine hohe Arbeitslosigkeit widerspiegeln, auch das Ergebnis eines sehr hohen Zinsniveaus sind. Zinszahlungen für den Schuldendienst der Öffentlichen Hand belaufen sich gegenwärtig auf 8.4% des BIP in Belgien, 11.7% des BIP in Italien und 4.2% des BIP in Frankreich. Falls die gegenwärtigen Politiken der Regierungen beibehalten werden und die realen Zinssätze in einer Anzahl europäischer Länder hoch bleiben, werden in einer Reihe europäischer Länder die Zinszahlungen für den Schuldendienst der Öffentlichen Hand bis zur Mitte der 80er Jahre die Gesamtgrösse des Defizits des Öffentlichen Sektors übertreffen. In Zeiten der Inflation, wie während der letzten fünf Jahre, belaufen sich die Zinszahlungen für die Verschuldung in Wirklichkeit auf eine Rückzahlung der ursprünglichen Kapitalaufnahme, deren realer Wert der Inflationserosion unterworfen war. Daher spiegeln wiederum Defizite der Öffentlichen Hand nicht bewusste Ziele der Regierungspolitiken wider, sondern das Ergebnis der Tatsache, in einem Teufelskreis niedrigen Wachstums, hoher Zinsen und hoher Arbeitslosigkeit gefangen zu sein.

Es besteht jedoch auch die Alternative des positiven Zirkels, bei dem geplante öffentliche Ausgaben dazu verwendet werden, die Arbeitslosigkeit abzubauen, wobei die sich daraus ergebende Zunahme des Steueraufkommens und der Rückgang der Transferleistungen teilweise die Steigerung der öffentlichen Defizite ausgleichen und sich so zum Teil selbst finanzieren. Das

Ankurbelungsprogramm in Höhe von 1% des BIP, das in diesem Bericht angesichts der Tatsache hoher Arbeitslosigkeit vorgeschlagen wird, würde sich nach einem gewissen Zeitraum, während dessen es sich auf das Wirtschaftssystem auswirkt, in weitem Ausmasse selbst tragen. Wie in Abschnitt IIIf) betont wurde, zeigte Tabelle X, dass sich ein koordiniertes Ankurbelungsprogramm der OECD in Höhe von 1% nach zwei Jahren weitgehend selbst finanzieren würde. Die Auswirkungen würden im einzelnen zwischen den verschiedenen Ländern in dem Ausmass voneinander abweichen, in dem das Steueraufkommen auf Veränderungen der Einkommen, der Produktion und des Verbrauchs reagiert. Die Economist Intelligence Unit (1) (Institut für Wirtschaftsforschung) hat die Auswirkungen eines steuerlichen Ankurbelungsprogramms in Höhe von 1% und eines Rückgangs des Zinsniveaus von 2% auf die Wirtschaften sechs europäischer Länder untersucht. Sie schätzt, dass über einen Zeitraum von zwei Jahren das Ankurbelungsprogramm die durchschnittlichen jährlichen Defizite um einen Betrag von etwa 0.5% des BIP über das hinaus vergrössern würde, was bei der gegenwärtigen Politik zu erwarten wäre. Im Jahre 1987 hätte sich das Ankurbelungsprogramm jedoch weitgehend selbst getragen und in Deutschland, Belgien und in Italien würde das Ankurbelungsprogramm in der Tat vollständig selbst-finanziert sein, und das Haushaltsdefizit wäre bis dann niedriger, als es unter Beibehaltung der gegenwärtigen Politiken vorausgesagt wird.

Die Schlussfolgerung liegt darin, dass es sinnvoll ist, kurzfristig Kredite auszunehmen, um mittelfristig die Kreditaufnahme zu verringern. Diese Feststellung wurde

(1) The Economist Intelligence Unit : The major European Economies 1982-1987

kurz zusammengefasst in einem Bericht einer Experten-
gruppe der Kommission der EG getroffen, die bemerkt:
" Wenn eine Steigerung des Haushaltsdefizits der unvermeidliche
kurzfristige Preis für die Einleitung des Aufschwungs ist, brau-
chen die Massnahmen nicht permanent eine höhere staatliche Ver-
schuldung beinhalten. Im Gegenteil, mit zunehmendem Wachstum und
verbreiteter Steuerbasis sollte es möglich sein, das Haushalts-
defizit zu reduzieren". (1)

Die Regierungen verschulden sich gegenwärtig, um die
Arbeitslosigkeit und die Zinszahlungen der öffentlichen
Schuld zu finanzieren. Die in diesem Bericht gemachten
Vorschläge setzen sich dafür ein, dass sie sich ver-
schulden sollten, um stattdessen wirtschaftliche Ex-
pansion und Investitionen zu finanzieren. Die Regie-
rungen führen häufig die Privatwirtschaft als ein
Beispiel an, wenn sie auf den öffentlichen Sektor hin-
weisen, jedoch ziehen sie diesen Vergleich nicht im
Hinblick auf die Frage der Verschuldung. Kreditaufnah-
me, um Entlassungen zu finanzieren, wäre für ein ein-
zelnes Unternehmen eine katastrophale und kurzfristige
Politik. Kreditaufnahme, um die Kapitalbasis und das
langfristige Produktionspotential zu verstärken, ist
jedoch eine normale und wünschenswerte Unternehmens-
politik. Das gleiche gilt auch für die Regierungen.

e) Kreditaufnahme, "Verdrängung" und Zinsen

Der zweite Einwand gegen eine bewusste kurzfristige
Erhöhung der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand, der

(1) "Öffentliche Ausgaben und Beschäftigung" - Kommission der
Europäischen Gemeinschaften, Bericht einer Expertengruppe,
Juni 1982.

von einigen Regierungen vorgebracht wird, liegt darin, dass dies zu einer Erhöhung der Zinsen und zu einer "Verdrängung" von Investitionen des privaten Sektors führen würde, die sonst stattgefunden hätten. Es wird in diesem Bericht zugestanden, dass gegenwärtig jeglicher Aufwärtsdruck auf die Zinsen vermieden werden muss und dass im Gegenteil eine weitere allgemeine Zinssenkung angestrebt werden sollte. Es ist jedoch nicht notwendigerweise der Fall, dass eine verstärkte öffentliche Kreditaufnahme zu höheren Zinsen führt, da dies davon abhängt, wie die Verschuldung finanziert wird.

Trotz eines Rückgangs gegen Mitte des Jahres 1982 belaufen sich die realen (1) Zinsen in Europa und Nordamerika gegenwärtig noch auf zwischen 4 und 6% im Vergleich zu 2 bis 3.5% in den 60er und 1.3 bis 2.3% während der 70er Jahre. Reale Zinsen, die dermassen hoch sind, verursachen aus drei Gründen schwerwiegende Probleme. Zunächst können sie, wie bereits betont wurde, ernste Probleme für die Finanzierung der öffentlichen Schuld schaffen. Zweitens stellen sie ein grosses Problem für die Unternehmen dar, die Kredite aufnehmen, um zu investieren, und haben wahrscheinlich abschreckende Wirkung für Investitionen (obwohl, wie bereits betont wurde, das voraussichtliche Niveau zukünftiger Nachfrage einen wesentlich wichtigeren Faktor darstellt). Drittens können höhere Zinsen in einem bestimmten Land zu einem Zufluss von Geldern ausländischer Sparer führen, was zu einem Aufwärtsdruck auf den Wechselkurs führt. Ein steigender Wechselkurs ver-

(1) "Real" bedeutet inflationsbereinigt.

ringert tendenziell das Exportvolumen dieses Landes, führt zu einer Zunahme der Importe und hat deshalb negative Auswirkungen auf die Inlandsproduktion und die Beschäftigung.

Im ganzen gesehen würde daher jeglicher Aufwärtsdruck auf die Zinsen unter den gegenwärtigen Umständen als zusätzliches Hindernis für die wirtschaftliche Wiederholung wirken. Eine weitere Senkung der Zinsen könnte in der Tat eine notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung einer wirtschaftlichen Erholung sein, obwohl aus obenstehenden Abschnitten dieses Berichts hervorgeht, dass dies für sich genommen gewiss nicht ausreichend ist. Aus diesen Gründen kommt es darauf an, dass die erhöhte Kreditaufnahme, die erforderlich ist, um ein Ankurbelungsprogramm des öffentlichen Sektors zu finanzieren, so gehandhabt wird, dass sie nicht zu einem allgemeinen Aufwärtsdruck auf die Zinsen führt oder die allgemeine Senkung der Zinsen gefährdet.

Wie jedoch obenstehend bereits betont wurde, folgen erhöhte Zinsen nicht notwendigerweise einer verstärkten öffentlichen Kreditaufnahme. Obwohl die Verfahren für die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand in den europäischen Ländern aufgrund der verschiedenen institutionellen Regelungen der Kapitalmärkte voneinander abweichen, gibt es unabhängig von institutionellen Verschiedenheiten grob gesagt zwei verschiedene Ansätze. Die Regierungen können versuchen, ihre Kreditaufnahme dadurch zu erhöhen, dass sie durch den Verkauf von Staatsanleihen oder Wertpapieren Ersparnisse aus dem Privatsektor ausserhalb der Banken anziehen. Oder sie

können versuchen, über das Bankwesen Kredite aufzunehmen, indem sie das Bankkreditvolumen und damit die Geldmenge ausweiten. Wenn die Regierungen Anleihepapiere ausserhalb des Bankwesens verkaufen, können sie einige zusätzliche Sparer im Inland anlocken, deren Ersparnisse aufgrund von ungenügend attraktiven Investitionsmöglichkeiten im privaten Sektor brachlagen. Dies ist während einer Rezession sicherlich möglich, und in diesem Falle wird die Zunahme der Investitionen im öffentlichen Sektor nicht durch einen Rückgang der Wirtschaftstätigkeit neutralisiert, da ungenutzte Mittel für Investitionen angelockt werden. Wenn jedoch solche brachliegenden Ersparnisse nicht ausreichen, um den Kreditbedarf zu decken, dann müssen öffentliche Anleihepapiere mit Wertpapieren des Privatsektors konkurrieren, um Mittel von privaten Sparern anzulocken. Unter diesen Umständen wird es zu einem Aufwärtsdruck auf die Zinsen kommen, was, wie bereits betont wurde, private Investitionen abschrecken könnte.

Diese "Verdrängung" der privaten durch öffentliche Investitionen ist jedoch ein Ergebnis des Versuchs, die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand zu finanzieren und gleichzeitig das Wachstum der Geldmenge zu beschränken. Wenn die entgegengesetzte Methode angewandt wird und die Kreditaufnahme durch die Banken erfolgt, wird es zu einer allgemeinen Ausweitung des Kreditvolumens und der Geldmenge kommen, aber nicht zu einer Erhöhung der Zinsen. Während der ersten neun Monate des Jahres 1982 hat zum Beispiel die französische Regierung Anleihepapiere für etwa 30 Mia. Francs herausgegeben, aber der Grossteil davon ist von der Zentralbank und anderen Teilen des französischen Bankensystems aufgekauft wor-

den (1). Es sollte betont werden, dass höhere Zinsen für die Regierungen nicht immer hilfreich waren, um die Geldmenge in der von der Wirtschaftstheorie vorgeschriebenen Weise zu kontrollieren. Kommentatoren des Bankenwesens haben festgestellt, dass, wenn die Zinsen steigen, Unternehmen, die sich stark verschuldet haben, mehr Kredite aufnehmen müssen, um die Zinszahlungen zu finanzieren.

Die Banken neigen dazu, eher Kredite zu gewähren als "den Strom abzuschalten" und Unternehmen zum Konkurs zu zwingen und deren Schulden auf diese Weise verloren zu geben. Daher geschieht das Gegenteil dessen, was die Wirtschaftswissenschaftler voraussehen, wenn die Zinsen steigen. Statt sich weniger zu verschulden, müssen Unternehmen mehr Kredit aufnehmen, um ihre Schulden zu finanzieren, und das Wachstum der Geldmenge nimmt zu.

Dies führt daher zu der Schlussfolgerung, dass die Ausweitung der Investitionen des Öffentlichen Sektors so finanziert werden muss, dass sie nicht zu einem Rückgang der Tätigkeit in anderen Bereichen der Wirtschaft führt, denn sonst würde ein Grossteil der positiven Auswirkungen auf die Beschäftigung durch einen gegenläufigen Rückgang der Beschäftigung kompensiert werden. In gewissem Masse könnte die Erhöhung von Steuern auf hohe Einkommen auf Kosten eher geringeren Sparens als geringeren Verbrauchs in beschränktem Mass zu zusätzlichen Einnahmen führen, aber der Spielraum hierfür ist begrenzt.

(1) Financial Times, 26. Oktober 1982, S. 22.

Auch könnte in gewissem Ausmass der Verkauf von öffentlichen Anleihepapieren einige Ersparnisse, die gegenwärtig nicht genutzt werden, in einer Weise anziehen, die die Zinsen nicht nach oben trieben, aber auch hier ist der Spielraum begrenzt.

Daher wird insgesamt gesehen der Grossteil der Zunahme durch eine Expansion des Kreditvolumens und kurzfristig durch eine Zunahme der Geldmenge finanziert werden müssen, obwohl sie mittelfristig weitgehend eigenfinanziert sein wird. Wenn sie in dieser Weise finanziert wird, werden die zusätzlichen öffentlichen Investitionen eine Zunahme der Geldnachfrage in der Wirtschaft hervorrufen, die der Produktion ungenutzte Ressourcen von Arbeit, Fertigungskapazität und Werkstoffen zuführen und damit die Beschäftigung verbessern wird.

f) Kreditaufnahme, die Geldmenge und Inflation

Es bleibt jedoch die Frage, ob eine solche Zunahme der Geldmenge nicht zu einer höheren Inflationsrate führt.

Die Akzeptierung der "monetären Finanzierung" einer kurzfristigen Zunahme der Geldmenge als einer Methode der Finanzierung zusätzlicher öffentlicher Investitionen ist ein Weg, gegen den sich im Gegensatz zu Frankreich zahlreiche Regierungen, vor allem die Vereinigten Staaten und Grossbritannien sperren, da sie behaupten, dass eine Ausweitung der Geldmenge zu einer Verschärfung der Inflation führen würde. Es wird behauptet, dass eine Zunahme der Geldnachfrage, die aus einer Erhöhung der öffentlichen Ausgaben herrührt, keine reale Steigerung der Produktion oder der

Beschäftigung hervorrufe, sondern nur zu Preissteigerungen führe. Da die Inflation gegenwärtig immer noch andauert, haben die Regierungen, wie bereits betont, in der Tat die entgegengesetzte Politik verfolgt und versucht, die Nachfrage durch eine Begrenzung des Wachstums der Geldmenge, durch Kürzungen der öffentlichen Ausgaben und eine Erhöhung der Zinsen zu verringern.

Solche Massnahmen gründen ausdrücklich oder implizit auf monetaristischen Theorien über die Verbindung zwischen der Zunahme der Geldmenge und der Inflationsrate. Es wird behauptet, dass jegliche Ausweitung der Geldmenge dadurch verschwendet wird, dass die Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen das Angebot übersteigt, was zu Preissteigerungen führt. Die Inflation dauert gemäss den Monetaristen an, da die Nachfrage gegenwärtig bereits zu hoch ist. Die Tatsache, dass in ganz Westeuropa die Regierungen eine massive Zunahme der Arbeitslosigkeit erleben, dass in vielen Schlüsselindustrien Kapazitäten brachliegen und in anderen Unternehmen zusammenbrechen oder ihre Produktionskapazität einschränken, geht nach Ansicht der Monetaristen nicht auf eine unzureichende Nachfrage und auf ungenügende Absatzmöglichkeiten für die Unternehmen bei dem Verkauf ihrer Erzeugnisse oder auf finanzielle Einschränkungen für die Regierungen zurück, sondern für die Monetaristen sind hieran zum Teil die Gewerkschaften schuld, die die Löhne zu hoch halten und auf diese Weise die Nachfrage nach Arbeit einschränken, und zum Teil die Regierungen, die den Arbeitslosen das Leben zu bequem machen und daher absichtlich Arbeitslosigkeit erzeugen.

Die politischen Implikationen für Länder, die monetaristische Politiken verfolgen, sind daher offensichtlich: Schwächung der Gewerkschaften und Kürzung der Arbeitslosenunterstützung für die Arbeitslosen.

Es ist nicht der Zweck dieses Berichts, eine Kritik des Monetarismus vorzunehmen; andere EGI-Berichte haben auf seine Schwächen hingewiesen (1). Solange jedoch Regierungen dem Glauben anhängen, dass jegliche Ausweitung der Geldmenge zu grösserer Inflation führt, und solange wie die Bekämpfung der Inflation höchsten Vorrang behält, werden sie wahrscheinlich nicht die vom EGB vorgeschlagenen und in diesem Bericht dargestellten Massnahmen für eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen ergreifen. Aus diesem Grund seien nachstehend noch einige Bemerkungen gemacht, die dazu beitragen sollen, die Ansicht zu entkräften, dass die Vorschläge dieses Berichts wahrscheinlich zu einer höheren Inflationsrate führen würden.

Der Monetarismus gründet auf einer "laissez-faire"-Ansicht des 19. Jh. über das Funktionieren der Wirtschaft, derzufolge freie Märkte automatisch optimale Ergebnisse hervorbringen sowie, wenn man nicht in sie eingreift, die Vollbeschäftigung. Von den massgeblichen Wirtschaftswissenschaftlern des 20. Jh. ist nachgewiesen worden, dass diese Theorien das Funktionieren der Wirtschaft nicht richtig beschreiben. Erstens bringen selbst frei funktionierende "perfekte" Märkte keine optimalen Ergebnisse hervor, wenn man davon ausgeht, dass Zeit und Ungewissheit sich auf wirtschaftliche Entscheidungen auswirken. Wenn man davon ausgeht, dass Verbrauch, Produktion und Investitionsentscheidungen

(1) Vgl. z.B.: Über Keynes hinaus: Gestaltung der Wirtschaftspolitik durch Alternativen, EGI 1979.

nicht gleichzeitig erfolgen, muss eingestanden werden, dass Überproduktion, überschüssige Kapazitäten, Flauten, Hochkonjunktoren und mangelnde Stabilität auch Bestandteile einer solchen perfekt funktionierenden Marktwirtschaft sind. Das Bestreben nach stabilen Marktbedingungen ist ein Grund dafür, dass sich der Wettbewerb in der Mitte des 20. Jh. mit der Entstehung von Grossunternehmen, Kartellen, amtlichen Preisfestsetzungen (1) und Eingriffen des Staates so unvollkommen entwickelt hat. Selbst dort, wo es in bestimmten Märkten zu einem im "Gleichgewicht" befindlichen oder stabilen Produktionsniveau kommt, führt dies nicht unvermeidlich dazu, dass insgesamt dieses Produktionsniveau die Vollbeschäftigung hervorbringt.

Die "laissez-faire"-Interpretation der Welt steht auch bei der Erklärung des Funktionierens des Arbeitsmarkts nicht besser da als bei der Erklärung von Warenmärkten. Die Erklärung der Monetaristen der Arbeitslosigkeit liegt darin, dass die Löhne für die Herstellung der Vollbeschäftigung zu hoch seien, und daher die Unternehmer im Produktionsprozess Arbeit durch Kapital ersetzen. In der wirklichen Welt ist jedoch die Arbeit nicht eine Ware, wie manche Wirtschaftswissenschaftler zu glauben scheinen, und Löhne sind nicht nur ein Preis. Arbeitnehmer sind auch Verbraucher, und die Löhne bestimmen den Verbrauch und dadurch auch die Nachfrage nach Erzeugnissen. Wie gezeigt, kann eine Kürzung von Einkommen in einer Wirtschaft eher eine Kettenreaktion der Vernichtung von Arbeitsplätzen als

(1) Dies wird "differenziertes Oligopol" genannt.

der Schaffung von Arbeitsplätzen auslösen. Abschnitt IIc) dieses Berichts zeigte, dass Lohnkürzungen, um die Gewinne zu steigern zu versuchen, im privaten Sektor in Wirklichkeit zu einem Rückgang der Rendite von Investitionen führen können.

Im Hinblick auf die Geldpolitik hält der Monetarismus der Prüfung nicht viel besser stand. Seine theoretische Grundlage ist eine nicht sehr nützliche identische Gleichung (1), die auf einer historischen Korrelation zwischen der Zunahme der Geldmenge und der Inflation, aber nicht auf viel mehr gründet. Die identische Gleichung ist nunmehr die vertraute Feststellung, dass die Geldmenge zusammen mit der Umlaufgeschwindigkeit in der Wirtschaft dem Preisniveau multipliziert mit der Anzahl der Transaktionen in der Wirtschaft gleich sein müsse. Monetaristen behaupten weiterhin, dass, da sich die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes im Laufe der Zeit tendenziell nicht verändere und das Ausmass der Transaktionen durch das reale Niveau der Wirtschaftstätigkeit bestimmt wird, eine Zunahme der Geldmenge zu einem Anstieg der Preise führen müsse, oder umgekehrt, müsse ein Rückgang der Geldmenge zu einem Rückgang der Preise führen. Sie weisen weiterhin auf die Tatsache hin, dass sich im Laufe der Zeit Geldmenge und Preisniveau aufeinander zubewegen. Die politischen Implikationen dieser Feststellung spiegeln sich in den gegenwärtig in so vielen Ländern vorherrschenden finanzpolitischen Zielsetzungen wider.

(1) Eine "identische Gleichung" bedeutet im Jargon der Wirtschaftswissenschaftler eine Gleichung, die, beruhend auf statistischen Angaben, darstellt, was in der Vergangenheit geschah. Sie kann jedoch keine Kausalität erklären und stellt fest, was eigentlich erklärt werden müsste.

In der Praxis ist es jedoch viel sinnvoller, die Geldmenge eher als Ergebnis von Veränderungen der realen Faktoren der Wirtschaft denn als einen unabhängigen Faktor, der das Preisniveau bestimmt, anzusehen. In diesem Bericht setzen wir uns für eine Zunahme der Geldmenge ein, um zusätzliche Investitionen und eine Steigerung der Produktion zu finanzieren. Gemäss der Gleichung der Monetaristen würde dies als eine Zunahme der Anzahl der Transaktionen in der Wirtschaft und nicht notwendigerweise als eine Zunahme der Inflation angesehen werden. Darüber hinaus weist die Koordinierung zwischen der Geldmenge und dem Preisniveau offensichtlich Verbindungen auf, aber nicht in der Art, dass das eine das andere verursacht. In Wirklichkeit hängen beide von dem realen Niveau der Wirtschaftstätigkeit ab. Wir müssen daher auf die wirkliche Welt und nicht auf die Welt der Monetaristen schauen, um zu sehen, ob eine Zunahme der Investitionen des öffentlichen Sektors zu Preissteigerungen führt.

In der wirklichen Welt zu Anfang der 80er Jahre gibt es Arbeitslosigkeit, Unternehmen verfügen über überschüssige Kapazitäten, Lagerbestände von Rohstoffen bleiben ungenutzt, und die Auftragsbücher der Unternehmen sind dünn. Die Bauindustrie, die wie in Abschnitt IIIe) gezeigt wurde, am unmittelbarsten von einer Zunahme der öffentlichen Investitionen betroffen würde, ist gegenwärtig durch ein hohes Niveau der Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Mehr als 1 Mio. Bauarbeiter sind gegenwärtig in Deutschland, Grossbritannien, Italien und Frankreich als arbeitslos gemeldet im Vergleich zu 6 Mio. Beschäftigten, was auf eine Arbeits-

losenquote von 15% hindeutet. Im Vergleich dazu waren 1978 etwa 6 bis 700.000 arbeitslos, was einer Arbeitslosenquote von 10% entspricht. Darüber hinaus ist der Anteil arbeitsloser Bauarbeiter an der Gesamtzahl der Arbeitslosen in den meisten EG-Ländern angestiegen, und sie stellen nunmehr zwischen 12% und 20% aller Arbeitslosen in Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden und Belgien dar. Ein Beitrag der Kommission (1) stellte 1980 fest, dass *"die Unternehmen im Banksektor eine Stagnation erleben; in den meisten Mitgliedstaaten herrscht eine schlaffe Baukonjunktur"*. Die Produktion der Bauwirtschaft lag 1979 immer noch 8% unter dem Niveau von 1973.

Es bestehen daher in der europäischen Bauindustrie die überschüssigen Ressourcen in bezug auf Arbeit, um auf eine Zunahme von Produktion und Nachfrage zu reagieren. Alles deutet darauf hin, dass eine Zunahme der Nachfrage im Bauwesen, die eine Zunahme von Investitionsvorhaben widerspiegeln würde, eher zu einer Zunahme der Beschäftigung und der Produktion als zur einer Verschärfung der Inflation führen würde. Die Untersuchungen, auf die in Abschnitt IIIc) hingewiesen wurden, zeigten, dass die direkten Beschäftigungseffekte sehr beträchtlich sein könnten.

Trotz der allgemein ungenutzten Ressourcen im Hinblick auf Arbeit und Kapital in Westeuropa, die durch eine Zunahme der Investitionen nutzbar gemacht werden könnten, behaupten einige Regierungen, dass jegliche Belebungsmassnahmen eine Zunahme der Kosten, wie z.B. der Lohnkosten, auslösen und damit die Inflation verstärken könnte. Es trifft zu, dass in einigen Ländern wegen der

(1) Überlegungen der Dienststellen der Kommission für das WSA-Kolloquium "Bauwirtschaft und Wachstum", September 1980.

Rezession und des hohen Niveaus der Arbeitslosigkeit in Tarifverhandlungen niedrige Nominallohnerhöhungen und Verluste der Realeinkommen hingenommen werden mussten. Aber dies bedeutet nicht, dass hohe Arbeitslosigkeit ein Heilmittel für die Inflation wäre. In der Tat kommt das Gegenteil der Wahrheit näher. Wenn die Wurzel der Inflation in einem Konflikt über die Verteilung von Einkommen besteht, dann verschärfen hohe Arbeitslosigkeit und niedriges Wachstum die grundsätzlichen Probleme, und während sie vielleicht kurzfristig die Symptome verbergen, machen sie langfristig eine Lösung des Inflationsproblems schwieriger. Eine Rückkehr zu einem höheren Beschäftigungsniveau und wirtschaftlichem Wachstum ist die einzige Grundlage, auf der eine langfristige und dauerhafte Lösung für das Problem der Inflation gefunden werden kann.

Schliesslich sollte betont werden, dass das Programm der Wirtschaftsbelebung, für das öffentliche Investitionen einen Bestandteil bilden, eine Massnahme darstellt, die nicht nur dazu dient, einfach Arbeitsplätze zu schaffen, sondern wirkliche und dauerhafte Arbeitsplätze durch Vorhaben, für die es wirkliche gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedürfnisse gibt. Es ist wirtschaftlich und nicht nur in gesellschaftlicher Hinsicht sinnvoll, gegenwärtig ungenutzte Ressourcen dazu zu verwenden, Wohnungen zu bauen, die Innenstädte zu sanieren, Krankenhäuser, Schulen, Fernmeldeanlagen und Verkehrssysteme zu bauen, für die in allen westeuropäischen Wirtschaften eine wirkliche Nachfrage besteht. Dies ist eine Form der Schaffung von Wohlstand, die ebenso wichtig ist wie Automobile, Fernsehapparate oder Süßwaren und viel nützlicher, als Menschen arbeitslos

zu lassen. Die Tatsache, dass die Entscheidungen für diese Investitionen in der Hand der Regierungen liegen, bedeutet, dass diese direkte Massnahmen ergreifen können, anstatt private Unternehmer aufzufordern, zu investieren. Wenn die Kette der Investitionen erst einmal begonnen hat, müssen die Wiederherstellung des Wachstums und eine aktive Industriepolitik dazu verwendet werden, sicherzustellen, dass die Wirtschaftserholung dauerhaft ist.

Es sollte am Ende dieses Berichts noch einmal betont werden, dass höhere öffentliche Investitionen nur einen, jedoch einen wichtigen Bestandteil der Vorschläge des EGB bilden.

V.

ZUSAMMENFASSUNG DER HAUPTPUNKTE

- Die gegenwärtigen Wirtschaftspolitiken der Regierungen haben mehr mit politischen Ideologien als mit wirtschafts- oder gesellschaftspolitischer Vernunft zu tun. (Seiten 2-6).
- Die direktesten Auswirkungen der gegenwärtigen Politiken lagen in einer Zunahme der Arbeitslosigkeit, aber die latenten Ursachen der Inflation sind nicht bewältigt, sondern wahrscheinlich verschlimmert worden. (Seiten 9-10).
- Die Arbeitslosigkeit in Westeuropa wird 1983 voraussichtlich auf 20 Mio. Personen ansteigen, wenn die wirtschaftspolitischen Strategien der Regierungen nicht geändert werden. (Seite 11)
- Die finanziellen Verluste für die Regierungen, die aus der Arbeitslosigkeit herrühren, entsprechen 4% des BIP (Seite 15), die Produktionsverluste liegen eher bei 10% des BIP. (Seite 20)
- Da die Länder in die "Falle niedrigen Wachstums" geraten, besteht die Gefahr, dass sich konjunkturelle Arbeitslosigkeit in strukturelle Arbeitslosigkeit verwandelt. (Seite 23)
- Eine massive Zunahme der Investitionen ist erforderlich, um die Kapazitäten für eine Rückkehr zur Vollbeschäftigung auszuweiten. Dies wird nicht durch die "Kräfte des freien Marktes" bewerkstelligt werden. (Seiten 23-24)
- Die Politiken der Regierungen, die auf Lohnkürzungen und Investitionssteigerungen abzielen, werden keinen Erfolg haben, sondern die Lage noch verschlimmern. (Seiten 24-27)
- Die einzige Lösung für dieses Dilemma liegt darin, dass die Regierungen in Bereichen, die direkt ihrer Kontrolle unterliegen, und vor allem bei den Investitionen des öffentlichen Sektors, Massnahmen ergreifen. (Seite 27)
- Der Anteil des öffentlichen Sektors am BIP in Europa reicht von 58.5% in Schweden bis herab zu 25.3% in Spanien. (Seite 33)

- Kürzungen der Staatsausgaben vermindern die Rolle des öffentlichen Sektors als Instrument für die Schaffung neuer Wirtschaftstätigkeit und dafür, ihn zu einem Instrument für die Umverteilung der Lasten der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik zu machen. (Seite 35)
- In einigen Ländern sind die öffentlichen Investitionen verhältnismässig stark gekürzt worden. (Seiten 41-43)
- Eine Zunahme der Investitionen des öffentlichen Sektors würde sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor Arbeitsplätze schaffen. (Seite 47)
- Die Vorschläge des EGB für ein Ankurbelungsprogramm in Höhe von 1% des BIP in Form von Erhöhungen der öffentlichen Investitionen sind auf nationaler Ebene durch gewerkschaftliche Forderungen ergänzt worden. (Seiten 48-52)
- Wenn das Ankurbelungsprogramm international koordiniert würde, wäre der Gesamteffekt auf die Produktion wesentlich grösser als wenn einzelne alleine Massnahmen träfen. Dies könnte auch Schwierigkeiten in bezug auf die Wechselkurse und den Aussenhandel vermeiden (Seite 52)
- Ein internationales Ankurbelungsprogramm in Höhe von 1% würde nach zwei Jahren in Westeuropa zu einer Zunahme der Produktion in Höhe von 3% führen. (Seite 56)
- Ein Ankurbelungsprogramm darf nicht durch Kürzungen anderer Ausgabenarten oder durch allgemeine Steuererhöhungen finanziert werden, da dieses sich gegen sich selbst kehren würde. (Seiten 64-66)
- Die Anlaufkosten müssen durch eine höhere Kreditaufnahme aufgebracht werden, aber die Massnahmen würden sich mittelfristig weitgehend selbst finanzieren. (Seiten 68-72)
- Die Kreditaufnahme muss über die Banken erfolgen, um einen Auftrieb der Zinsen zu vermeiden. Wenn sie auf diese Weise finanziert würden, würden die Erhöhungen der öffentlichen Investitionen eine Steigerung der Geldnachfrage in der Wirtschaft hervorrufen, die überschüssige Ressourcen in bezug auf Arbeit, ungenutzte Kapazitäten der Industrie und Material der Produktion zuführen und auf diese Weise die Beschäftigung steigern würde. (Seiten 76-77)

- Die Massnahmen würden die Inflation nicht verstärken
(Seiten 77-83)
- Das Belebungsprogramm, für das die Öffentlichen Investitionen einen Bestandteil bilden, stellt Massnahmen dar, die nicht einfach Arbeitsplätze schaffen sollen, sondern wirkliche und dauerhafte Arbeitsplätze durch Vorhaben, für die ein wirkliches gesellschaftliches und wirtschaftliches Bedürfnis besteht. (Seite 83)
- Erhöhte Öffentliche Investitionen sind nur ein Teil, aber ein wichtiger Teil, der Vorschläge des EGB.
(Seite 85)

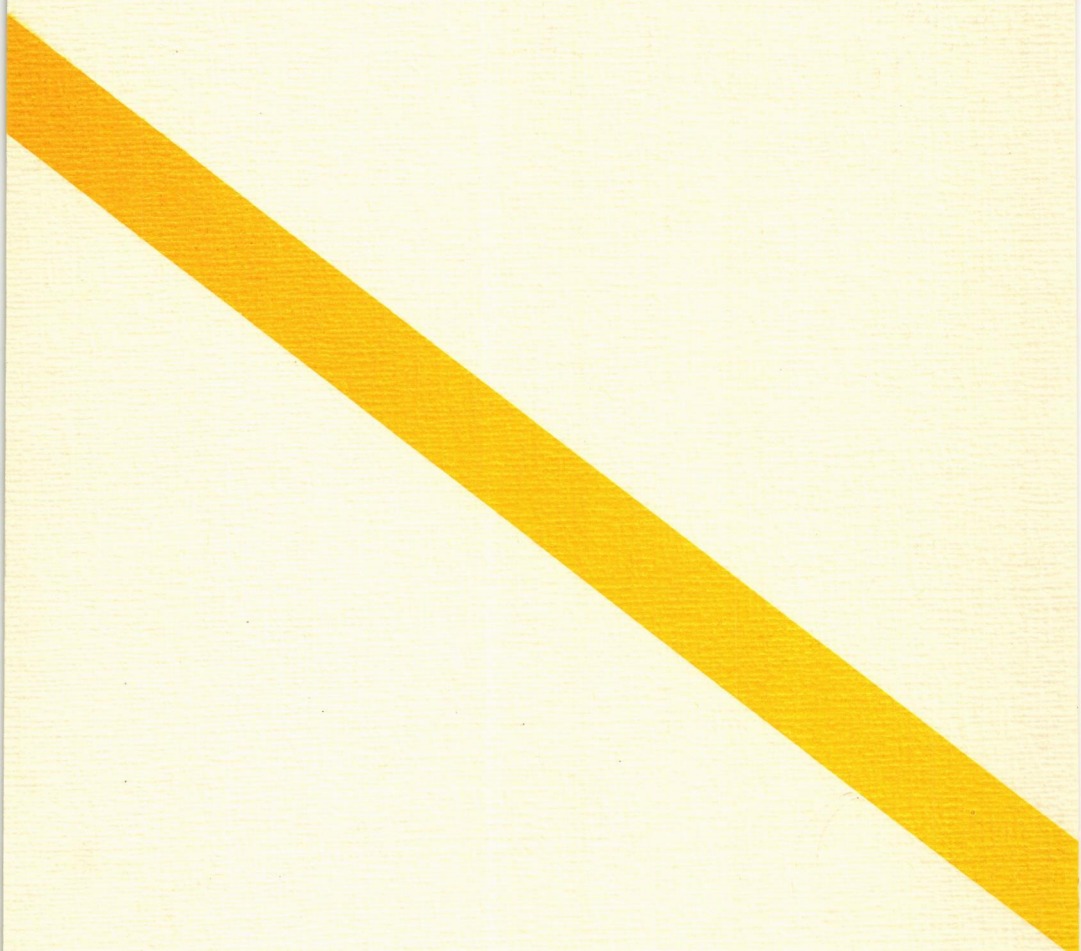
o o o o o o o

Die Publikationen der "Info-Serie" sind erhältlich durch :

E G I
Boulevard de l'Impératrice, 66
(Bte 4)
B - 1000 Bruxelles

Das Urheberrecht für alle EGI-Publikationen ist geschützt. Zitate aus den EGI-Veröffentlichungen bedürfen keiner vorherigen Genehmigung, sofern die Quelle deutlich angegeben ist. Im Falle der Verwendung von EGI-Studien oder der Bezugnahme aus sie in Veröffentlichungen wären wir für die Zusendung eines Belegexemplars an das EGI dankbar.

D/1982/3163/23



EUROPAISCHES GEWERKSCHAFTSINSTITUT

Boulevard de l'Impératrice 66 (Bte 4) 1000 Bruxelles tel. (02) 512 30 70 - telegram
cable: Euroinst