



Eine Progressive Wachstumsstrategie für Spanien

EMILIO ONTIVEROS

Oktober 2013

Die wichtigsten wirtschaftlichen Herausforderungen

Die spanische Volkswirtschaft ist ein gutes Beispiel für den Teufelskreis, in dem die Ökonomien der sogenannten Peripherie der Eurozone seit dem Beginn der Krise im Sommer 2007 stecken. Diese »diabolische Endlosschleife« setzt sich aus drei Bestandteilen zusammen: Aus einer Wirtschaft in der Rezession, einem schwächelnden Bankensystem sowie aus öffentlichen Haushaltsdefiziten und Schulden, die parallel zu den beiden anderen Faktoren anwachsen. Die seit Mai 2010 betriebene Politik der Haushaltskonsolidierung trägt zur weiteren Verschlechterung der Konjunktur bei, was wiederum der Qualität der Bankanlagen schadet.

Spanien weist Gemeinsamkeiten mit anderen Volkswirtschaften der Eurozone auf, gleichwohl gibt es hier Besonderheiten, die nicht übersehen werden sollten. Sie sind das Ergebnis der speziellen Verhältnisse, in denen sich die spanische Wirtschaft zu Beginn der Krise befand. Es dürfte nützlich sein, deren wichtigste Merkmale zum Zeitpunkt des Jahresendes von 2007 noch einmal in Erinnerung zu rufen:

- Als im Sommer 2007 in den Vereinigten Staaten die Finanzkrise einsetzte, erlebte die spanische Volkswirtschaft den Abschluss einer langanhaltenden Wachstumsperiode und der Schaffung von Arbeitsplätzen. Das durchschnittliche Wirtschaftswachstum im Jahrzehnt vor Ausbruch der Krise betrug über 3,5 Prozent pro Jahr – deutlich mehr als im Durchschnitt der Europäischen Union. 2007 betrug das Wachstum des spanischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) noch 3,6 Prozent.
- Ende 2007 lag die spanische Arbeitslosenquote bei 8,5 Prozent und damit im Durchschnitt der Europäischen Union.

- 2007 verbuchte Spanien keine öffentlichen Defizite. Im Gegenteil: Es gab einen Haushaltsüberschuss von knapp über 2 Prozent, während sich die öffentliche Verschuldung auf nur 36 Prozent des BIP belief.

Doch neben diesen positiven Indikatoren wies die spanische Wirtschaft einige sehr bedeutsame Ungleichgewichte im privaten Sektor auf – allen voran die sehr hohe Konzentration wirtschaftlicher und finanzieller Aktivität auf dem Gebiet Wohnungsbau und Immobilien. Auf diesen Sektor entfielen mehr als 12 Prozent sowohl des BIP als auch der Beschäftigung. Die wichtigsten Akteure dieses Sektors zeichneten sich durch ein überaus hohes Verschuldungsniveau aus. Dasselbe galt für die spanischen Privathaushalte, die erhebliche Summen in den Erwerb von Immobilien investiert hatten.

Einer der Hauptgründe dafür, dass die spanische Wirtschaft so kräftig und in besonders hohem Maße im Immobiliensektor wuchs, bestand darin, dass sich die Finanzierungskosten auf einem historisch niedrigen Niveau bewegten – dem niedrigsten seit Einführung des Euro. Das war auch die wesentliche Ursache für den Anstieg der privaten Verschuldung im ersten Jahrzehnt nach 2000. Hierin besteht gegenwärtig Spaniens größtes Problem – und zugleich eines der wesentlichen Hindernisse, das potenzielle BIP-Wachstum wieder erreichen zu können. Die private Verschuldung der Spanier gemessen als Prozentsatz des BIP ist eine der höchsten in der Eurozone, und der Schuldenabbau geht nur schrittweise voran. Die Betonung des privaten Charakters der spanischen Wirtschaftsprobleme zum Zeitpunkt des Ausbruchs der Krise ist von großer Bedeutung. Es besteht eine starke Korrelation zwischen dem Wachstum privater Schulden und dem Rückgang privater Konsumausgaben nach Krisenbeginn. Diese Faktoren sind auch im Hinblick auf die fehlende Stabilität des spanischen Bankensystems entscheidend.

Der Zusammenbruch der Baubranche führte schnell zu sehr hoher Arbeitslosigkeit sowie zur Schwächung der Binnennachfrage. Die Steuereinnahmen sanken, das Haushaltsdefizit stieg. Und innerhalb des spanischen Bankensystems nahmen als Folge des Wertfalls der Immobilienanlagen die Solvenzprobleme zu.

Seit Mai 2010 verstärkt die Durchsetzung der Austeritätspolitik die schon vorhandene Schwäche der Binnennachfrage. Sie beschleunigte den Anstieg der Arbeitslosigkeit und führte zu einem rapiden Qualitätsverfall der Bankaktiva. Die Situation im Bankensektor entwickelte sich derart dramatisch, dass die spanische Regierung im Sommer des Jahres 2012 von europäischen Institutionen die Bereitstellung einer Kreditlinie forderte, um die schwächsten Banken zu rekapitalisieren. Auch die Spannungen an den Märkten für Staatsanleihen trugen zur Schwächung der Banken bei, die traditionell zu den größten Investoren in spanische Staatsanleihen gehören.

Der aussagekräftigste und markanteste Indikator der spanischen Ökonomie ist die Arbeitslosenquote – die höchste innerhalb der Eurozone, vor allem im Hinblick auf junge Menschen. Im Ergebnis sinken sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor die Löhne. Diese Entwicklung macht den ökonomischen Teufelskreis besonders deutlich: Auf den Rückgang der privaten Nachfrage folgt unmittelbar die Verschlechterung der öffentlichen Einnahmen.

Vor diesem Hintergrund ist offensichtlich, dass für die spanische Volkswirtschaft die größte Herausforderung darin besteht, die Arbeitslosigkeit zu senken. Benötigt wird ein deutlicher Impuls für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Angesichts der Einschränkungen der Austeritätspolitik kann dieser Impuls nur von den europäischen Institutionen kommen.

Wenn sowohl die interne als auch die externe Nachfrage durch einen stärker wachstumsorientierten europäischen Kontext gestärkt würden, wäre es möglich, die Anfälligkeit des Bankensystems zu verringern und die spanischen Staatsfinanzen zu stabilisieren. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die externe Finanzierung des privaten Sektors der spanischen Wirtschaft seit Beginn der Krise nahezu zum Stillstand gekommen ist: Von wenigen Ausnahmen abgesehen, kam es zu einem plötzlichen Ende ausländischer Finanzierung.

Voraussetzungen für eine progressive Wirtschaftspolitik

Die oberste Priorität sollte darin bestehen, die Voraussetzungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen wiederherzustellen. Vor allem kommt es darauf an, das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wieder in Gang zu bringen. Zwar sind die spanischen Exporte in den vergangenen Jahren dynamisch gewachsen, aber diese positive Entwicklung allein reichte nicht aus, um die immer noch vorhandene Schwäche der Binnennachfrage wettzumachen. Ungeachtet der von der Europäischen Kommission bereits genehmigten Lockerung des Tempos der Haushaltskonsolidierung, ist es daher unbedingt notwendig, dass Spanien vonseiten der Europäischen Union Impulse zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage erhält.

Angenommen, diese nachfrageseitige Ausrichtung würde als vorrangig anerkannt und begriffen, sollten die spanischen Behörden auch weiterhin angebotsseitig orientierte Wirtschafts- und Strukturreformen durchsetzen, die eine Änderung der Wachstumsmuster in Richtung einer weniger anfälligen und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft vorantreiben.

Neben dem weiteren Ausbau der vor einem Jahr eingeführten Arbeitsmarktreformen sollten folgende Punkte Priorität haben:

- Eine Reform der öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel größerer Effizienz. Ohne die verfassungsmäßigen Befugnisse der regionalen und lokalen Verwaltungen zu beeinträchtigen, würde dies eine Überprüfung der Verfahren innerhalb der Verwaltungen erfordern. Ebenso notwendig ist es, alle Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bereitstellung gemeinsamer Dienstleistungen für kleinere Gemeinden auf den Prüfstand zu stellen.
- Eine Reform des gesetzlichen Rentensystems, um seine Tragfähigkeit mittel- und langfristig zu gewährleisten. Notwendig sind ein späteres Renteneintrittsalter und verlängerte Beitragszeiten. Da die genannten Maßnahmen höhere Kosten für Menschen mit geringem Einkommen und Vermögen mit sich bringen, muss der soziale Zusammenhalt mithilfe von Programmen gestärkt werden, die darauf abzielen, die negativen Auswirkungen der Haushaltskonsolidierung auf soziale Gleichheit und wesentliche Aspekte des Sozialwesens hin zu lindern – insbesondere im Hinblick auf Bildung und medizinische



Versorgung. Diese beiden Bereiche sind bislang – zusammen mit den öffentlichen Investitionen – die großen Verlierer des im Mai 2010 begonnenen Prozesses der Haushaltskonsolidierung.

- Eine Reform des Energiesektors, um international wettbewerbsfähigere Preise zu ermöglichen. Die hohen Stromkosten sind ein Faktor, der sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Unternehmen auswirkt. Grund dafür ist das sogenannte Tarifdefizit. Benötigt wird ein hinreichend glaubwürdiger Plan, der die Kluft zwischen dem Strompreis und den Erzeugungskosten beseitigt und eine Annäherung der spanischen Strompreise an diejenigen der wettbewerbsfähigeren Volkswirtschaften in Europa bewirkt.
- Reformen mit dem Ziel der Erleichterung von Unternehmensgründungen. Dringend erforderlich ist der Abbau bürokratischer Hürden für die Gründung von Unternehmen sowie die Unterstützung besonderer Mechanismen zur nicht-bankengestützten Finanzierung neuer Unternehmen.

Gibt es eine internationale oder europäische Dimension?

Die Rezession in der Eurozone ist der deutlichste Beweis für das Scheitern der Maßnahmen, die zur Bekämpfung einer Krise ergriffen wurden, die nicht ursächlich in Europa entstand, aber in der Eurozone die schwersten Schäden angerichtet hat. Dies gilt für die Realwirtschaft (geringeres Wachstum und hohe Arbeitslosigkeit), für die Finanzwirtschaft (Durchsetzungsschwierigkeiten der Geldpolitik und schwere Schuldenkrise) und auch im Hinblick auf die Qualitätseinbußen der gemeinsamen europäischen Institutionen.

Einen Großteil der Probleme hat die spanische Volkswirtschaft mit anderen Ländern der Eurozone gemein – insbesondere mit denjenigen, die ebenfalls als »peripher« bezeichnet werden. Das hervorstechendste gemeinsame Merkmal dieser Volkswirtschaften ist das Fehlen von Wachstum. Ebenso auffällig ist, dass die ausschließlich auf Haushaltskonsolidierung ausgerichtete Krisenpolitik der europäischen Institutionen in keinem Land zu akzeptablen Ergebnissen geführt hat. Die Erfahrungen bei der Durchsetzung der Austeritätspolitik zeigen: Die Rezession hat sich verschärft und die Ungleichgewichte in den öffentlichen Finanzen wurden kaum behoben. Einige der

Strukturreformen der vergangenen Monate trugen nicht zur Wiederbelebung der Wachstumsdynamik bei, sondern waren kontraproduktiv.

Die bisher eingeleiteten Arbeitsmarktreformen ermöglichen den Unternehmen größere Flexibilität und erleichtern die Kündigung von Arbeitnehmern. In der Folge stieg die Arbeitslosigkeit auf ein historisch beispielloses Niveau. Mehr als 57 Prozent aller Jugendlichen und jungen Leute in Spanien sind arbeitslos. In fast zwei Millionen Familien gibt es kein erwerbstätiges Familienmitglied mehr. Unter den Erwerbstätigen beläuft sich der Anteil der befristet Beschäftigten auf nahezu 30 Prozent.

Um den niederschmetternden Auswirkungen der bisher eingeleiteten Maßnahmen entgegenzuwirken, müssen dringend Entscheidungen getroffen werden. Diese sollten von den europäischen Institutionen erarbeitet und durchgesetzt werden. Ohne Wachstumsimpulse durch die europäischen Institutionen wird die spanische Wirtschaft nicht imstande sein, sich zu erholen. Eine Fortsetzung der gegenwärtigen Rezession würde sich drastisch auf das zukünftige Wachstumspotenzial der spanischen Volkswirtschaft auswirken.

Dringende Entscheidungen

Die Europäische Union läuft Gefahr, dass die Volkswirtschaften einiger ihrer Mitgliedsländer die Krise nicht überstehen. Damit einhergehend wächst das Risiko eines Auseinanderbrechens der Union. Um das Wirtschaftswachstum wieder anzukurbeln, muss zuallererst der Anstieg der Arbeitslosigkeit gestoppt werden. Hierfür hat die Europäische Union folgende, einander ergänzende Optionen:

- Flexiblere Muster der Haushaltskonsolidierung. Die Sanierung der öffentlichen Finanzen ist notwendig, kann aber nicht kurzfristig erfolgen. Dementsprechend äußerte sich auch der Internationale Währungsfonds: »it is not a sprint but a long distance race«. Auf jeden Fall muss die Konsolidierung mit den geeigneten expansiven Maßnahmen kombiniert werden, um dadurch die rezessionsverstärkenden Auswirkungen extremer Sparmaßnahmen auszugleichen.
- Gesamteuropäische Investitionsprogramme mit dem Ziel der Absenkung der Arbeitslosenquote, vor allem im Hinblick auf die Jugendarbeitslosigkeit. Hinzukommen



sollten Maßnahmen, die auf die Stärkung des europäischen Binnenmarktes abzielen.

- Die Unterstützung der Europäischen Zentralbank (EZB) bei der Durchführung spezifischer Programme zur Finanzierung kleiner und mittlerer Unternehmen, um dadurch die offensichtlichen Probleme der geldpolitischen Transmission in den peripheren Volkswirtschaften zu lindern. In Spanien sind fast 70 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei kleinen und mittleren Unternehmen beschäftigt. Die Stärkung von Programmen aggregierter Darlehen an diese Unternehmen oder deren Direktfinanzierung durch die EZB müssen daher Handlungsoptionen sein, welche die EZB erkunden sollte. Diese Entscheidungen sind notwendig, um die weitere finanzielle Fragmentierung der Eurozone zu verhindern.

- Eine expansive Strategie – vor allem durch Einkommenspolitik in denjenigen Volkswirtschaften der Eurozone, in denen die Arbeitslosigkeit niedrig ist –, eine höhere Arbeitsproduktivität und eine weniger strenge Kontrolle durch die Anleihemärkte.

- Es ist notwendig, einen detaillierten Zeitplan bis zur Bankenunion zu entwickeln und vorzulegen, zumindest hinsichtlich der Eurozone.

- Die Anforderungen an eine Fiskalunion sowie die Schritte bis zu ihrer Verwirklichung müssen – ebenfalls zumindest im Hinblick auf die Eurozone – festgelegt werden.

Eine neue Formel für Wachstumspolitik

Dauer und Schwere der Krise gefährden die politische, wirtschaftliche und soziale Integration Europas.

In der gegenwärtigen Lage muss das Maßnahmenbündel progressiver Politik auf das schnellstmögliche Ende

der Rezession in der Eurozone abzielen. Erforderlich hierfür sind die Ankurbelung des Wirtschaftswachstums und damit einhergehend der Beschäftigungszuwachs. Auf diese Weise könnten auch die Gefahr des Auseinanderbrechens der Eurozone abgewehrt sowie die Risiken minimiert werden, die von der wachsenden Unzufriedenheit der europäischen Bürger (vor allem in der Eurozone) gegenüber ihren Institutionen ausgehen.

Die im vorangegangenen Abschnitt hervorgehobenen vier Maßnahmenbündel sind notwendige Bedingungen für jede fortschrittliche Politik. Zugleich muss es wesentlicher Bestandteil einer progressiven Agenda sein, die Gemeinschaftsinstitutionen und deren demokratische Legitimität zu stärken. Die Rolle des Europäischen Parlaments ist in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung.

Über die notwendige institutionelle Stärkung der Europäischen Union hinaus sollte sich jede progressive Politik dem Problem der beispiellosen Ungleichheit widmen, die sich hinsichtlich der Verteilung der Einkommen entwickelt hat – sowohl auf der Ebene der Europäischen Union als auch innerhalb ihrer Mitgliedsländer. Als Folge der Krise wächst die soziale Ungleichheit. In den peripheren Volkswirtschaften ist diese Entwicklung am stärksten ausgeprägt.

Um Steuerbetrug zu minimieren und zu gewährleisten, dass alle Wirtschaftsakteure ihren steuerlichen Pflichten nachkommen, sollten Maßnahmen, die von den europäischen Institutionen mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung vorgeschlagen werden, den Gesichtspunkt steuerpolitischer Effektivität berücksichtigen. Dies ist eine der Grundvoraussetzungen dafür, dass der soziale Zusammenhalt in der Europäischen Union erreicht oder wiedererlangt werden kann. Im Hinblick darauf sollten außerdem die Strukturfonds der Europäischen Union erhöht und effizienter genutzt werden.

Über den Autor

Emilio Ontiveros ist Präsident des Beratungsunternehmens **Analistas Financieros Internacionales (Afi)** und Professor für Betriebswirtschaftslehre an der Universidad Autónoma de Madrid.

ISBN 978-3-86498-664-2

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.