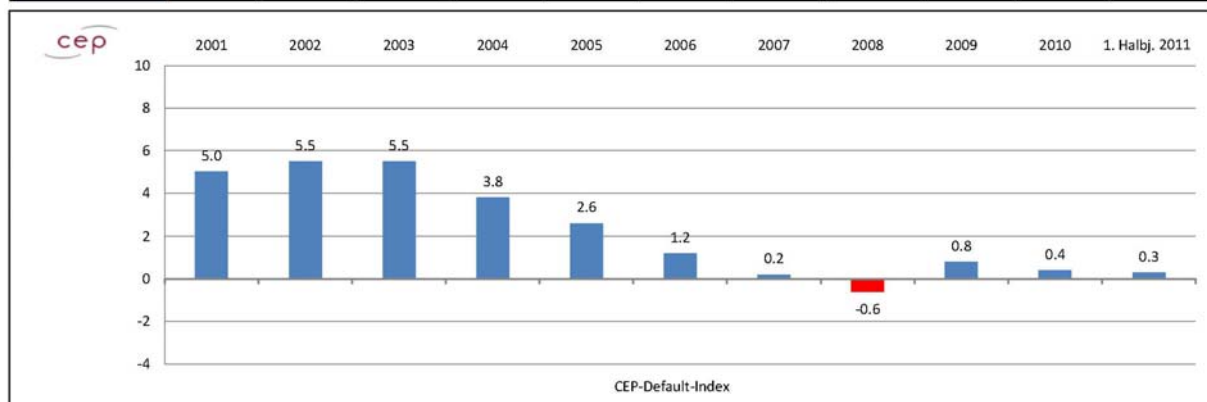


CEP-Default-Index

Länderbericht Spanien - 1. Halbjahr 2011

Die aktuelle Entwicklung der Kreditfähigkeit Spaniens, Ursachen und Reformperspektiven

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	1. Halbj. 2011
GFS	-3.5	-2.7	-2.9	-4.8	-6.5	-8.4	-9.6	-9.2	-4.7	-4.0	-3.6
i^k	8.5	8.2	8.4	8.6	9.1	9.6	9.8	8.6	5.5	4.4	3.9
CEP-Default-Index	5.0	5.5	5.5	3.8	2.6	1.2	0.2	-0.6	0.8	0.4	0.3
Risikokategorie	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2



Prof. Dr. Lüder Gerken Dr. Matthias Kullas Dr. Jan S. Voßwinkel

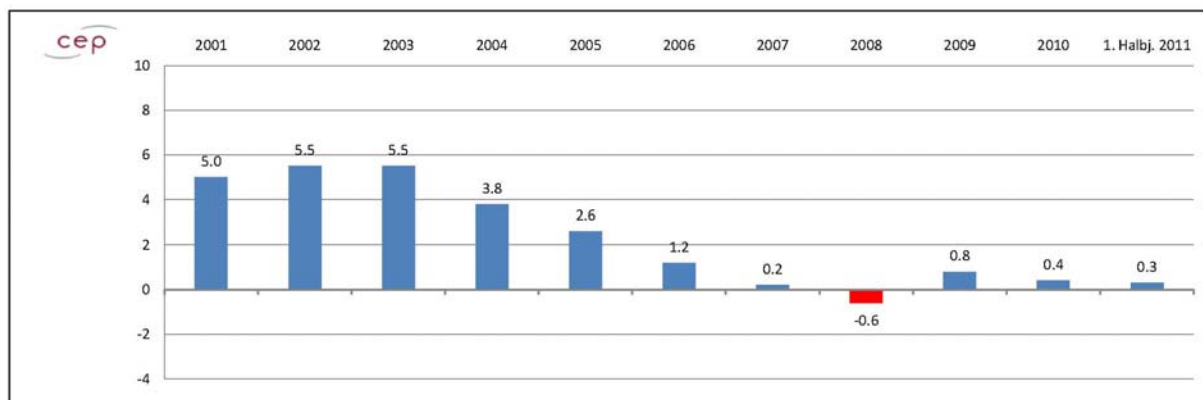
Dezember 2011

Kernpunkte

CEP-Default-Index für Spanien: Befunde

- ▶ Der CEP-Default-Index misst, wie sich die Fähigkeit von Volkswirtschaften entwickelt, im Ausland aufgenommene Kredite zurückzuzahlen.
- ▶ Der CEP-Default-Index für Spanien war – nach neu vorgelegten und entgegen früheren offiziellen Zahlen – lediglich im Jahr 2008 negativ. In den Jahren 2009 und 2010 wies er mit 0,8 und 0,4 niedrige positive Werte auf. Im ersten Halbjahr 2011 ging er weiter leicht auf 0,3 zurück. Die Entwicklung der Solvenz Spaniens ist damit unbestimmt.
- ▶ Bestimmungsfaktoren für diese Entwicklung sind:
 - Der Nettobedarf an zusätzlichen Auslandskrediten war im ersten Halbjahr 2011 mit 8,0% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) etwas geringer als 2010.
 - Die kapazitätssteigernden Investitionen sind in fast gleichem Ausmaß auf 3,9% des BIP zurückgegangen.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	1. Halbj. 2011
GFS	-3.5	-2.7	-2.9	-4.8	-6.5	-8.4	-9.6	-9.2	-4.7	-4.0	-3.6
I ^k	8.5	8.2	8.4	8.6	9.1	9.6	9.8	8.6	5.5	4.4	3.9
CEP-Default-Index	5.0	5.5	5.5	3.8	2.6	1.2	0.2	-0.6	0.8	0.4	0.3
Risikokategorie	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2



Ursachen der Infragestellung der Kreditfähigkeit Spaniens

- ▶ Hauptursache ist, dass Spanien seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Euro-Ländern verloren hat: Die spanischen Lohnstückkosten sind seit 1999 um 32,1% gestiegen, die deutschen um 5%. Die Differenz von 27 Prozentpunkten indiziert die Wettbewerbsfähigkeitslücke.
- ▶ Weitere Probleme sind:
 - Die Konsumquote in Spanien liegt zwar noch knapp unterhalb des Durchschnitts im Euro-Raum, ist aber seit 2008 erheblich angestiegen.
 - Auch wenn der Gesamtschuldenstand des spanischen Staates mit 65% des BIP im europäischen Vergleich noch relativ niedrig ist, hat das jährliche Staatsdefizit in den letzten Jahren mit 9% bis 11% des BIP besorgniserregende Werte angenommen.

- Hohe kreditfinanzierte Investitionen im Bausektor haben zu einer Immobilienblase geführt und dadurch eine Bankenkrise ausgelöst.
- Die Arbeitslosigkeit ist mit über 20% die höchste im Euroraum.

Reformperspektiven

- ▶ Spanien wird nur dann der Kreditunfähigkeit entgehen, wenn es seinen Auslandskreditbedarf abbaut. Dies geht nur über eine Beseitigung der Leistungsbilanzdefizite, was die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit erfordert.
- ▶ Zwar verfolgt Spanien durchaus anspruchsvolle Ziele zur Steigerung der Innovationskraft durch Mehrausgaben für Forschung und Entwicklung. Auch verringert sich der Rückstand des Landes bei der Zahl der Patentanmeldungen ein wenig gegenüber dem EU-Durchschnitt. Produktivitätssteigerungen werden daraus aber bestenfalls langfristig resultieren.
- ▶ An einer Senkung der Arbeitsentgelte und einer engeren Ausrichtung derselben an der Produktivität führt daher kein Weg vorbei.
- ▶ Flankierend müssen die Arbeitsmärkte reformiert, der Kündigungsschutz gelockert und die Effizienz der öffentlichen Verwaltung verbessert werden.
- ▶ Die beschriebenen Reformmaßnahmen würden nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft über eine Senkung der Lohnstückkosten steigern, sondern auch die sehr hohe Arbeitslosigkeit reduzieren.
- ▶ Inwieweit es kurzfristig gelingt, das hohe Staatsdefizit zu senken, wird auch davon abhängen, in welchem Umfang der spanische Staat inländische Banken stützt, um sie vor der Insolvenz zu bewahren.

Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte.....	2
1 Der CEP-Default-Index für Spanien – 1. Halbjahr 2011.....	5
2 Ursachen der Infragestellung der Kreditfähigkeit Spaniens.....	8
2.1 Die Verschuldung des spanischen Staates – nur ein Teilproblem.....	8
2.2 Die Konsumausgaben in Spanien als entstehendes weiteres Problem.....	10
2.3 Das Hauptproblem: Die Erosion der Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Volkswirtschaft.	11
2.4 Die Immobilien- und Bankenkrise in Spanien.....	13
2.5 Die hohe Arbeitslosigkeit Spaniens.....	14
3 Perspektiven für die Wiederherstellung der Kreditfähigkeit Spaniens.....	14
3.1 Senkung der Lohnstückkosten durch Steigerung der Produktivität?.....	15
3.1.1 Kapazitätssteigernde Investitionen in den realen Kapitalstock und in Humankapital?	15
3.1.2 Innovationen?.....	16
3.2 Senkung der Lohnstückkosten durch Reduzierung der Arbeitskosten.....	18
3.2.1 Senkung der Arbeitnehmerentgelte.....	18
3.2.2 Schaffung eines wettbewerbsfähigeren Umfelds und flexiblerer Strukturen auf den Arbeitsmärkten.....	20
3.3 Flankierende Maßnahmen.....	21
3.3.1 Senkung des Konsums.....	21
3.3.2 Sanierung der Staatsfinanzen.....	21
3.4 Fazit: Perspektiven für Reformen in Spanien.....	22

1 Der CEP-Default-Index für Spanien – 1. Halbjahr 2011

Im ersten Halbjahr 2011 fiel Spanien in die Risikokategorie 2 des CEP-Default-Index, in der die Entwicklung der Kreditfähigkeit unbestimmt ist. Dieser Befund gilt auch für 2010, wenn man die im Herbst 2011 abgeänderten Zahlenwerte der spanischen Statistikbehörde Instituto Nacional de Estadística zugrunde legt.¹

Der Aufbau des CEP-Default-Index

Der CEP-Default-Index misst, wie sich die Fähigkeit der einzelnen Länder zur Rückzahlung der Auslandskredite und damit die Kreditwürdigkeit entwickelt.¹ Dies hängt nicht allein von der Verschuldung des Staates ab. Vielmehr ist die Solidität der gesamten Volkswirtschaft ausschlaggebend. Der CEP-Default-Index berücksichtigt daher auch das Kreditverhalten der Banken, Unternehmen und Konsumenten und misst entsprechend die Kreditfähigkeit des Landes insgesamt. Die Volkswirtschaften werden in vier Risikokategorien eingeteilt.

Der Index setzt am gesamtwirtschaftlichen Finanzierungssaldo (GFS), der den Kapitalimportbedarf einer Volkswirtschaft abbildet, und am Niveau der kapazitätssteigernden Investitionen (I^k) einer Periode an.

Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen exportieren Kapital, verzeichnen folglich einen positiven GFS. Da sie keine Auslandskredite benötigen, sind sie nicht insolvenzgefährdet (Risikokategorie 1).

Länder mit Leistungsbilanzdefiziten benötigen ausländisches Kapital, um diese Defizite zu finanzieren. Sie verzeichnen folglich einen negativen GFS. Für ihre mittelfristige Kreditfähigkeit kommt es darauf an, ob mit dem ausländischen Kapital kapazitätserhöhende Investitionen finanziert werden, aus deren Wertschöpfung die Tilgung des Auslandskredits erwirtschaftet werden kann, oder Konsumgüter finanziert werden, die durch Verbrauch vernichtet werden.

Ein positiver Wert des CEP-Default-Index bei gleichzeitig negativem GFS bedeutet: Die kapazitätssteigernden Investitionen eines Jahres übersteigen die Nettokapitalimporte. In diesem Fall lässt sich nicht allgemein sagen, ob die Kreditfähigkeit der Volkswirtschaft gefährdet ist oder nicht (Risikokategorie 2).²

Ein negativer Wert des CEP-Default-Index bedeutet: Die Nettokapitalimporte übersteigen die kapazitätssteigernden Investitionen. Das Land konsumiert³ rechnerisch nicht nur 100% des im Inland erwirtschafteten Einkommens, sondern darüber hinaus auch einen Teil des Nettokapitalimports. Die Volkswirtschaft verschuldet sich folglich, um Konsumausgaben finanzieren zu können. Diese Entwicklung bedroht die Solvenz (Risikokategorie 3).

Ein über drei oder noch mehr Jahre negativer CEP-Default-Index bedeutet: Die Erosion der Kreditfähigkeit ist kein vorübergehendes, sondern ein strukturelles Problem; die Solvenzbedrohung hat sich verfestigt oder ist faktisch eingetreten (Risikokategorie 4).

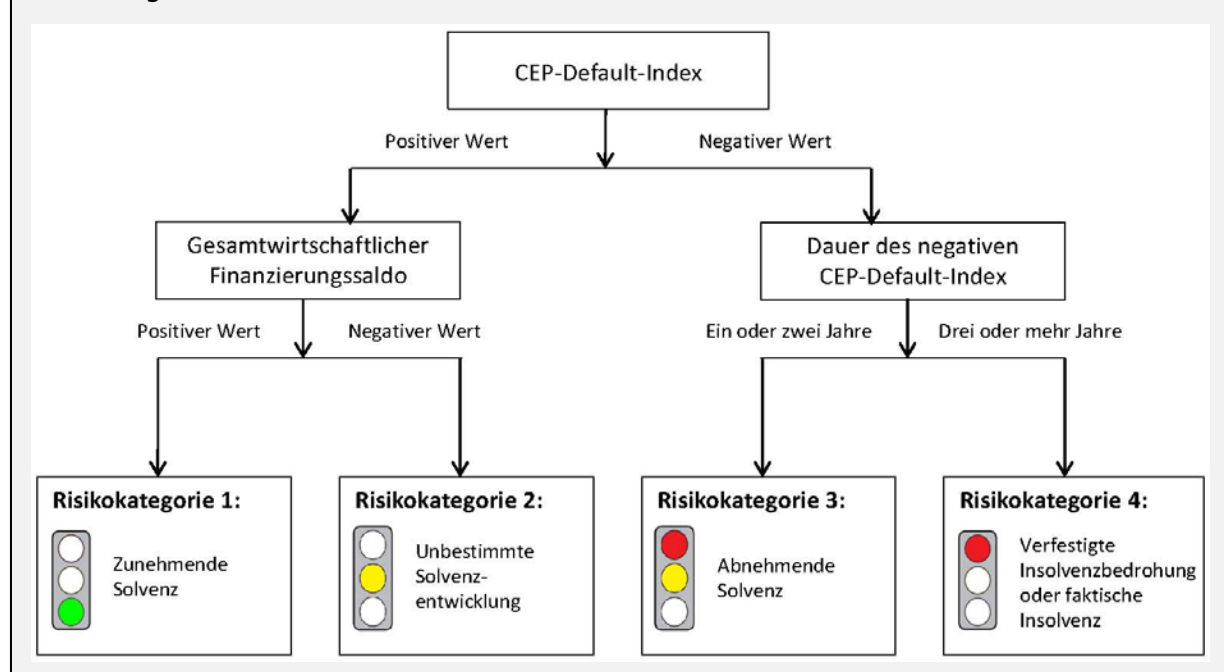
¹ Für eine ausführliche Erläuterung der Vorgehensweise zur Erstellung des Index sowie eine Übersicht für alle 17 Euro-Staaten für den Zeitraum 2001 bis 2010 s. cepStudie Der CEP-Default-Index, S. 8. Abrufbar unter www.cep.eu.

² Hierfür wäre eine exakte Bestimmung der gesamtwirtschaftlichen Investitionsrendite Voraussetzung, was jedoch nicht möglich ist.

³ Unter Konsum sind hier sämtliche Ausgaben zu verstehen, die keine kapazitätssteigernden Investitionen darstellen. Konsum in diesem Sinne umfasst folglich z.B. auch den privaten Wohnungsbau, den Nettozugang an Wertsachen und die Lagerung hergestellter Güter.

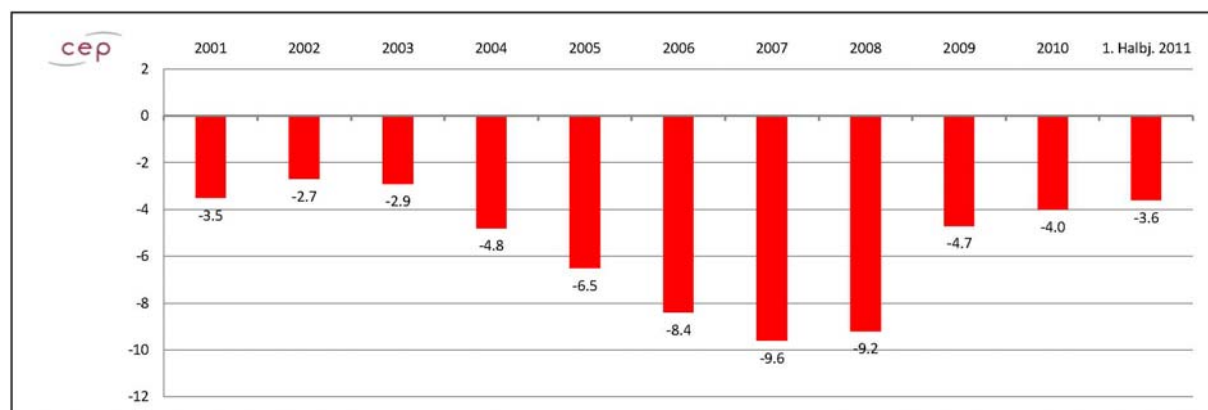
¹ Auf der Basis der Mitte 2011 veröffentlichten Werte der spanischen Statistikbehörde fiel Spanien im Jahr 2010 in Risikokategorie 3.

Abbildung 1: Der Aufbau des CEP-Default-Index



Gesamtwirtschaftlicher Finanzierungssaldo (GFS)²: Seit 2001 ist Spanien Nettokapitalimporteur (vgl. Abb. 2). Um seine Leistungsbilanzdefizite zu finanzieren, hat sich das Land jedes Jahr im Ausland verschuldet. Im ersten Halbjahr 2011 ist die Neuverschuldung im Ausland gegenüber dem Wert für 2010 um 0,4 Prozentpunkte zurückgegangen. Absolut steigt die Auslandsverschuldung der Volkswirtschaft allerdings weiter an.

Abbildung 2: Gesamtwirtschaftlicher Finanzierungssaldo Spaniens in Prozent des BIP

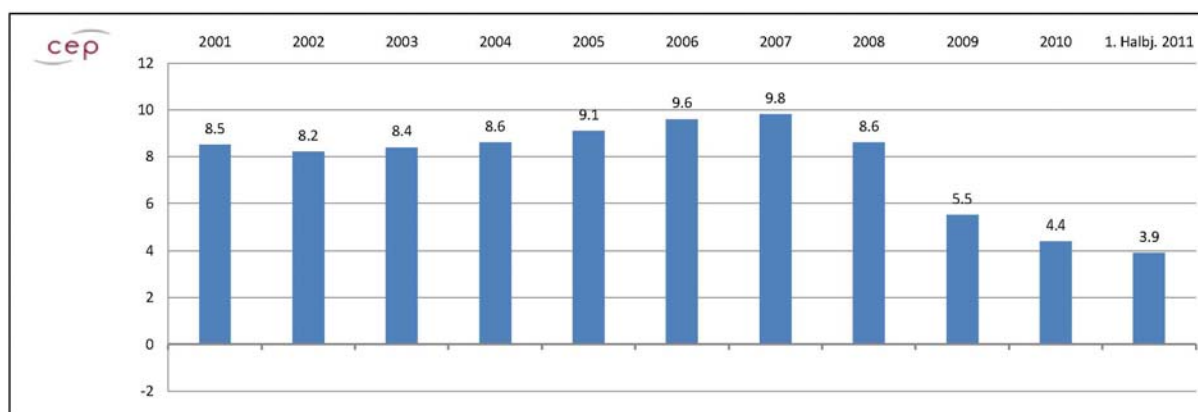


Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Kapazitätssteigernde Investitionen (I^k): Die spanische Investitionsquote war in der Vergangenheit sehr hoch. Sie liegt seit 2001 über dem Durchschnitt der Eurozone, brach aber 2009 und 2010 ein (vgl. Abb. 3). Im ersten Halbjahr 2011 ist die Investitionsquote erneut leicht um 0,5 Prozentpunkte zurückgegangen.

² Vgl. für eine ausführliche Interpretation des gesamtwirtschaftlichen Finanzierungssaldos, der kapazitätssteigernden Investitionen, des CEP-Default-Index sowie der Risikokategorie cepStudie Der CEP-Default-Index, S. 11-23. Abrufbar unter www.cep.eu.

Abbildung 3: Kapazitätssteigernde Investitionen Spaniens in Prozent des BIP



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

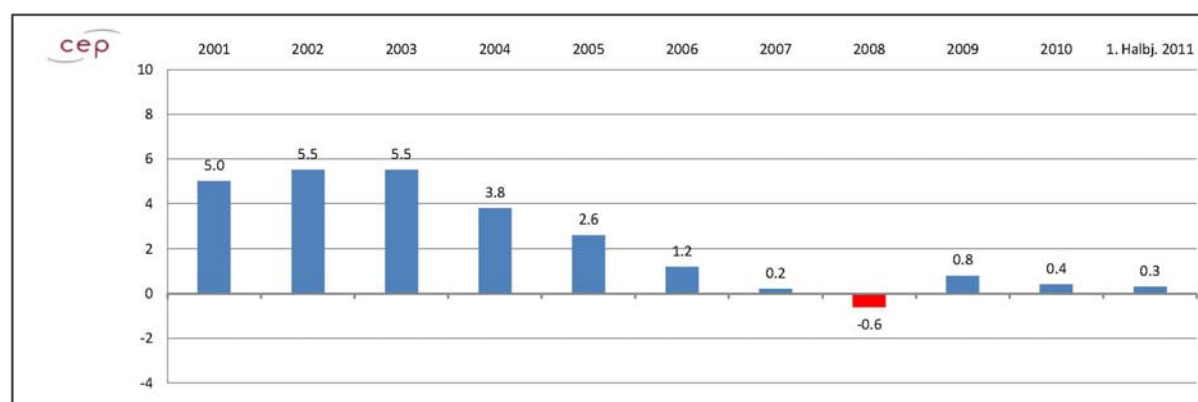
CEP-Default-Index: Der Index war gemäß den neuen offiziellen Daten lediglich im Jahr 2008 negativ; in den Jahren 2009 und 2010 wies er mit 0,8 und 0,4 niedrige positive Werte auf.³ Im ersten Halbjahr 2011 betrug er 0,3.

Ein Indexwert von Null bedeutet, dass den Nettokapitalimporten exakt im gleichen Umfang kapazitätssteigernde Investitionen gegenüberstehen, die theoretisch für die Bedienung der aufgenommenen Auslandskredite zur Verfügung stehen. Unter der Best-case-Annahme, dass dies auch tatsächlich der Fall sei, wäre ein Indexwert von Null gerade noch für den Erhalt der Kreditfähigkeit vertretbar.⁴

Der Umstand, dass der Index für Spanien seit Jahren in Nullnähe liegt und dies nur unter Best-case-Annahmen vertretbar ist, sowie der Umstand, dass die bis vor wenigen Monaten gültigen empirischen Daten ein deutlich schlechteres Bild zeichneten, indizieren, dass sich eine Insolvenzgefährdung nicht ausschließen lässt.

Hingegen ergibt sich folgender Befund sehr wohl eindeutig aus dem CEP-Default-Index: Die Solvenzsituation Spaniens ist substantiell besser als die Italiens, Portugals und Griechenlands.

Abbildung 4: CEP-Default-Index für Spanien



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

³ Nach den offiziellen Zahlen vom Sommer hingegen waren die Indexwerte 2008 und 2010 negativ.

⁴ Vgl. cepStudie CEP-Default-Index, S. 17.

Risikokategorie 2: Die Solvenzentwicklung Spaniens ist unbestimmt. Es muss abgewartet werden, ob sich die Entwicklung in Spanien in den kommenden Jahren verbessert.

Im Folgenden werden die Ursachen für die bisherige Entwicklung der Solvenz Spaniens beleuchtet und die Perspektiven für Reformen aufgezeigt. Empirisch werden die Entwicklungen in Spanien, soweit Zahlenmaterial verfügbar ist, bis zum Jahr des Eintritts des Landes in die Währungsunion, 1999, zurückverfolgt.

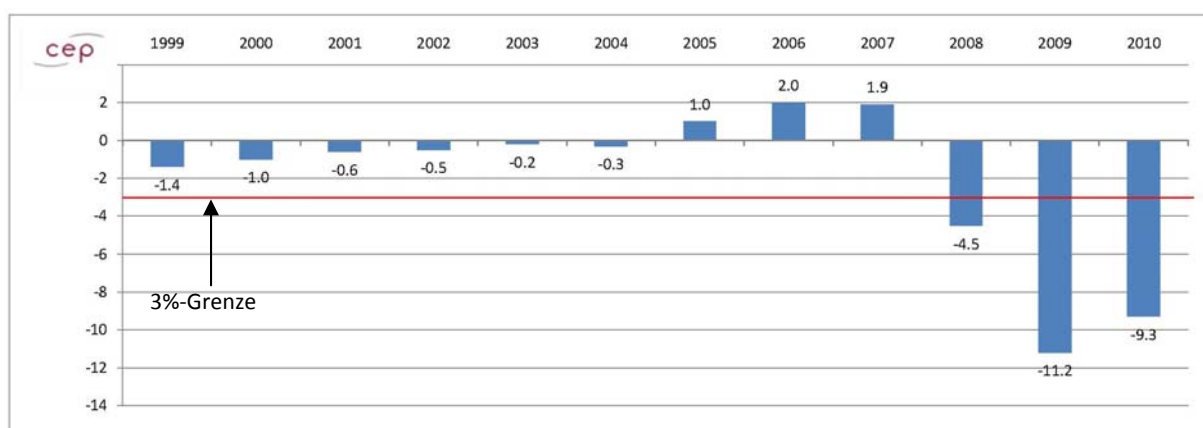
2 Ursachen der Infragestellung der Kreditfähigkeit Spaniens

Die in den letzten Jahren sprunghaft gestiegene Neuverschuldung des spanischen Staates ist nur ein Teilproblem (2.1). Das umfassendere und grundsätzlichere Problem besteht in der zunehmenden Verschuldung des Landes insgesamt, die auf strukturelle Leistungsbilanzdefizite zurückzuführen ist, die wiederum ihre Ursache in einer immer schwächeren Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Volkswirtschaft haben (2.3). Weniger problematisch als in anderen südeuropäischen Ländern ist dagegen das spanische Konsumverhalten (2.2).

2.1 Die Verschuldung des spanischen Staates – nur ein Teilproblem

Bei Einführung des Euros durch Fixierung der Wechselkurse 1999 lag der Schuldenstand Spaniens mit 62,3% des BIP nur unwesentlich über dem im Maastricht-Vertrag festgelegten Referenzwert von 60% des BIP und deutlich unter dem Durchschnitt der Eurozone von 71,7%. Das öffentliche Defizit lag bis 2004 immer deutlich unterhalb des im Maastricht-Vertrag festgeschriebenen Referenzwerts von 3%, 2005 bis 2007 erzielte die öffentliche Hand sogar Überschüsse (vgl. Abb. 5). Erst mit dem konjunkturellen Einbruch 2008 und in den Folgejahren geriet der öffentliche Haushalt mit vorher in Spanien nicht gekannten Werten von 4,5% bis 11,2% in erheblichem Ausmaß ins Defizit.

Abbildung 5: Staatsdefizit Spaniens in Prozent des BIP

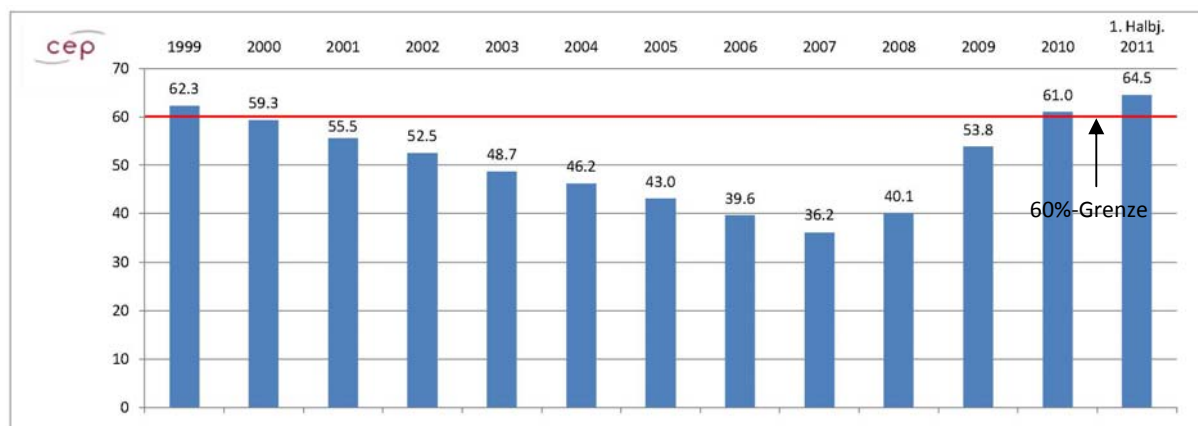


Quelle: Eurostat.

Durch solide Haushaltspolitik war es Spanien bis 2007 gelungen, die Gesamtverschuldung des Staates auf 36,2% des BIP zu senken (vgl. Abb. 6). Zu jenem Zeitpunkt konnten nur wenige westeuropäische Länder eine derart niedrige Verschuldungsquote vorweisen. Deutschlands Quote etwa lag bei 65,2% des BIP. Ab 2008 hingegen stieg die Verschuldung in Spanien infolge der erheblichen Defizite deutlich an und überschritt 2010 die 60%-Marke. Der Schuldenstand liegt aber immer noch

mit erheblichem Abstand unterhalb des Schuldenstandes im Durchschnitt der Eurozone, der 2010 bei über 85% des BIP lag, und auch unter dem Wert Deutschlands mit 83,2 %.

Abbildung 6: Öffentlicher Schuldenstand Spaniens in Prozent des BIP



Quelle: Eurostat.

Die Entwicklung der Staatsfinanzen in Spanien macht deutlich, dass die Staatsverschuldung nicht als alleinige Erklärung herangezogen werden kann, um den Verlust des Vertrauens der Kapitalmärkte in die Solvenz eines Landes zu erklären. Im Durchschnitt sind die Staaten der Eurozone, einschließlich Deutschland mit 83,2%, höher verschuldet als Spanien. Zur Erklärung des Vertrauensverlusts kommt es vielmehr auf die Verschuldungslage des gesamten Landes – des Staates und der Privatwirtschaft – an.

Wesentliche Aspekte für die Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Kreditwürdigkeit – und damit auch jener des Staates – sind das Ausgabeverhalten der privaten Haushalte und Unternehmen (2.2) sowie die Frage, ob das Land notfalls seinen Kreditbedarf auch vollständig im Inland decken könnte (2.3). Hinzu kommen länderspezifische Faktoren wie in Spanien die Immobilien- und Bankenkrise (2.4).

Unbegrenzte Kreditfähigkeit von Staaten? Eine Fehlvorstellung

Die in der Vergangenheit verbreitete Vermutung, Staaten seien unbegrenzt kreditfähig, beruht auf der Annahme, dass sie sich kraft ihrer hoheitlichen Steuererhebungsgewalt nahezu beliebig Finanzmittel aus der nationalen Volkswirtschaft verschaffen können, die sie zur Bedienung der im Ausland aufgenommenen Staatskredite einsetzen können. Dieser Zusammenhang zerbricht dann, wenn die Volkswirtschaft ebenfalls vor gravierenden Problemen steht. Ein Staat, dem mangels prosperierender Volkswirtschaft die besteuerten Quellen abhanden kommen, verfügt nicht mehr über jene Sicherheiten, die privaten, zumal ausländischen Kreditgebern in der Vergangenheit genügt haben, um ihn als kreditwürdig einzustufen.¹

Aus diesem Grund ist es auch nicht zu rechtfertigen, dass die Reform der Eigenkapitalvorschriften für Banken („Basel III“) für Staatsanleihen weiterhin keine Eigenkapitalhinterlegungspflicht aus dem Euroraum vorsieht. Sehr wohl können auch Staaten in die Insolvenz gehen.

¹ Vgl. cepStudie Der CEP-Default-Index, S. 8. Abrufbar unter www.cep.eu.

2.2 Die Konsumausgaben in Spanien als entstehendes weiteres Problem

Bis 2007 lag der Anteil der Konsumausgaben⁵ am BIP in Spanien unter 90% und damit deutlich unter dem Durchschnitt im Euroraum (vgl. Abb. 7). Von 2008 bis 2010 – jüngere Werte liegen nicht vor – stieg er allerdings erheblich an; Spanien schloss zum Durchschnitt der Euroländer auf, lag

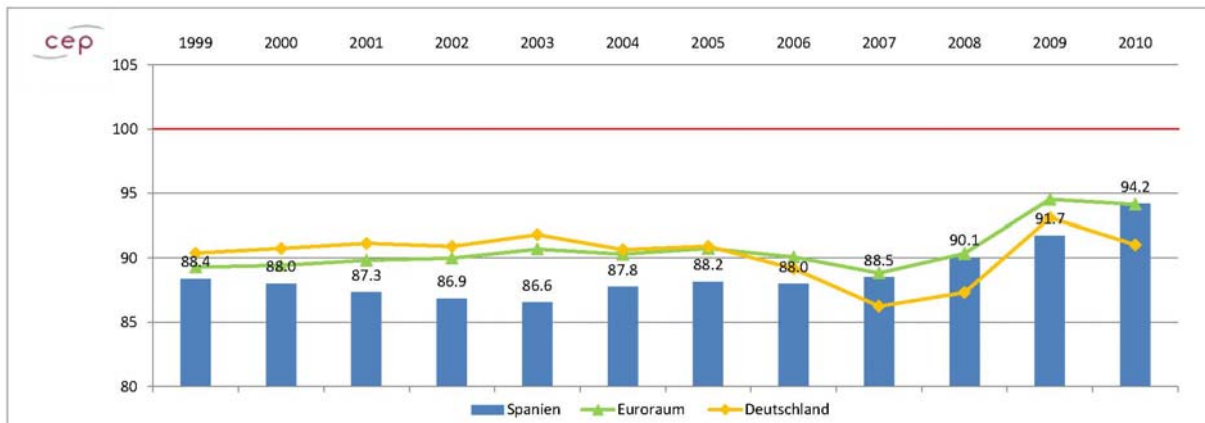
Der Zusammenhang zwischen Kreditfähigkeit und Konsumausgaben

Die Kreditaufnahme im Ausland geht dann nicht zwingend mit einer abnehmenden Solvenz eines Landes einher, wenn die im Ausland aufgenommenen Mittel für kapazitätssteigernde Investitionen verwendet werden, die das Produktionspotenzial der Volkswirtschaft erhöhen und damit die Möglichkeit schaffen, Zins und Tilgung aus zusätzlicher Wertschöpfung zu bestreiten. Die Solvenz leidet, wenn mit den Auslandskrediten statt Investitionen Konsumausgaben getätigt werden. Messen lässt sich eine solche Entwicklung an der Konsumquote bezogen auf das Nettoinlandsprodukt (NIP). Das Nettoinlandsprodukt gibt Aufschluss darüber, welche Beträge in einer Volkswirtschaft für Konsum und für den Aufbau zusätzlicher Investitionen zur Verfügung stehen, wenn der Kapitalstock erhalten bleiben soll.¹

¹ Das Nettoinlandsprodukt entspricht dem Bruttoinlandsprodukt verringert um den Wertverlust des Kapitalstocks (Abschreibungen). Dieser Werteverlust muss in jedem Jahr zunächst aufgebracht werden, um den Kapitalstock zu erhalten. Die darüber hinausgehende Wertschöpfung kann dann für Konsum und solche Investitionen verwendet werden, die den Kapitalstock erhöhen.

damit aber noch immer erheblich unter den Quoten etwa von Griechenland, Portugal und Italien. Noch liegt die Konsumquote also nicht bedenklich hoch. Sollte sich der steigende Trend der letzten Jahre jedoch fortsetzen, könnte die Abhängigkeit Spaniens von den internationalen Kreditmärkten weiter steigen und damit die Solvenzgefährdung verschärfen.

Abbildung 7: Konsumquote Spaniens in Prozent des NIP



Quelle: Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen

⁵ Nach Eurostat umfasst der Konsum die Güter, die zur unmittelbaren Befriedigung individueller oder kollektiver Bedürfnisse erworben werden. Es handelt sich hierbei nicht um das Konsumkonzept im weiteren Sinne, das in Anm. 3 im Kasten „Der Aufbau des CEP-Default-Index“, S. 5 beschrieben wird.

2.3 Das Hauptproblem: Die Erosion der Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Volkswirtschaft

Spanien verzeichnet seit Einführung des Euros 1999 Leistungsbilanzdefizite, die mit entsprechend hohen gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsdefiziten einhergehen (vgl. Abb. 8).

Der Zusammenhang zwischen Kreditfähigkeit, Leistungsbilanz und GFS

Wenn in einer Volkswirtschaft die Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern sowie nach Dienstleistungen die zur Verfügung stehende inländische Produktion übersteigt, muss der Mehrbedarf durch Importe gedeckt werden. Die Importe der Volkswirtschaft übersteigen in diesem Fall die Exporte. Voraussetzung für die Deckung des Gütermehrbedarfs durch Importüberschüsse ist, dass die Volkswirtschaft sich aus dem Ausland Kapital beschafft, mit dem sie diesen Mehrbedarf finanziert. Die Importe und Exporte von Waren und Dienstleistungen werden in der Leistungsbilanz erfasst. Ein Importüberschuss bei Waren und Dienstleistungen führt zu einem Leistungsbilanzdefizit¹ und damit zu einem entsprechenden Bedarf an ausländischem Kapital für die Finanzierung desselben. Dieser Bedarf an ausländischem Kapital wird im gesamtwirtschaftlichen Finanzierungssaldo (GFS) abgebildet.²

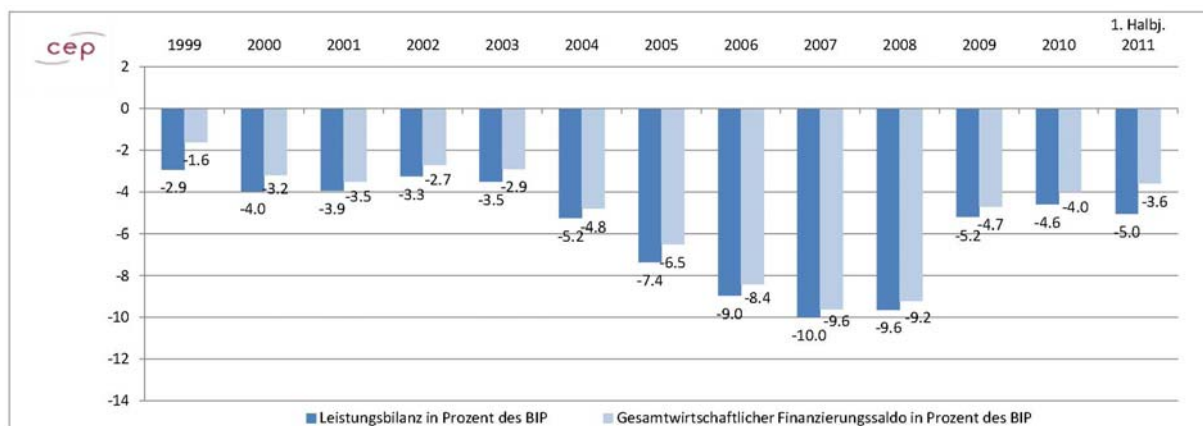
Wenn er positiv ist, exportiert die Volkswirtschaft per saldo Kapital. Das Land – und damit auch der Staat – ist theoretisch nicht auf Kredite aus dem Ausland angewiesen und damit auch kreditwürdig. Staat und Private könnten ihren gesamten Kreditbedarf auch im Inland decken, also ihre Auslandskredite durch Inlandskredite ablösen. Ein negativer Saldo bedeutet dagegen, dass der private Vermögensaufbau nicht ausreicht, um den inländischen Kreditbedarf zu decken. Das Land ist auf Kredite aus dem Ausland angewiesen.

¹ Ebenfalls in der Leistungsbilanz werden die grenzüberschreitenden Erwerbs- und Vermögenseinkommen sowie laufende Übertragungen erfasst.

² Das Leistungsbilanzdefizit entspricht zwar im Wesentlichen dem aus dem Ausland befriedigten Kapitalbedarf, ist jedoch nicht völlig identisch mit ihm: Im GFS werden außerdem einmalige Vermögensübertragungen erfasst.

Besonders dramatisch entwickelte sich das Leistungsbilanzdefizit in den Jahren 2004 bis 2007, als es sich von 5,2% auf 10% fast verdoppelte. Seit 2009 hat es sich bei ca. 5% des BIP stabilisiert, so dass sich auch der Kreditbedarf aus dem Ausland entsprechend einpendelte.

Abbildung 8: Leistungsbilanzdefizit und gesamtwirtschaftlicher Finanzierungssaldo Spaniens



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Die Hauptursache für die strukturellen Leistungsbilanzdefizite und für den damit einhergehenden Bedarf Spaniens an Auslandskrediten ist ein exorbitanter Anstieg der Lohnstückkosten im Verhältnis zu denen anderer Eurostaaten, der zu einem substantiellen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Volkswirtschaft geführt hat.

Die Bedeutung der Lohnstückkosten für die Wettbewerbsfähigkeit in einer Währungsunion

Einen Eindruck über die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft vermittelt die Entwicklung der Lohnstückkosten. Die Lohnstückkosten setzen die Lohnkosten ins Verhältnis zur Produktivität.

Ein Beispiel: Die Arbeitsstunde eines Drehers koste in Deutschland 40 Euro, in Spanien 30 Euro; die spanischen Arbeitskosten liegen folglich um 25% unter den deutschen. Gleichzeitig sei der deutsche Dreher aufgrund moderner Maschinen in der Lage, zwei Bauteile in der Stunde zu bearbeiten, der spanische aufgrund veralteter Maschinen nur eines. Die Produktivität des deutschen Drehers ist folglich doppelt so hoch wie die des spanischen. Die Lohnstückkosten messen die Arbeitskosten pro hergestelltem Stück. Im Beispiel betragen sie in Spanien 30 Euro, in Deutschland dagegen nur 20 Euro. Die spanischen Lohnstückkosten übersteigen also die deutschen um 50%. Das deutsche Unternehmen kann seine Bauteile auf dem Weltmarkt bei gleichen sonstigen Bedingungen deutlich günstiger anbieten als die spanische Konkurrenz. Das spanische Unternehmen kann weder auf dem heimischen noch auf dem Weltmarkt gegen das deutsche bestehen.

Auf die Gesamtwirtschaft übertragen, führen höhere Lohnstückkosten dazu, dass die inländische Produktion gegenüber der ausländischen sowohl auf den Exportmärkten als auch im eigenen Land nicht ausreichend konkurrenzfähig ist. Da ausländische Waren günstiger angeboten werden können als heimische, greifen die heimischen Konsumenten vermehrt zu importierten Gütern. Gleichzeitig finden die heimischen Exporte im Ausland weniger Abnehmer. In der Folge wird mehr importiert und weniger exportiert. Dadurch entstehen Leistungsbilanzdefizite, die mit Auslandskrediten finanziert werden müssen.

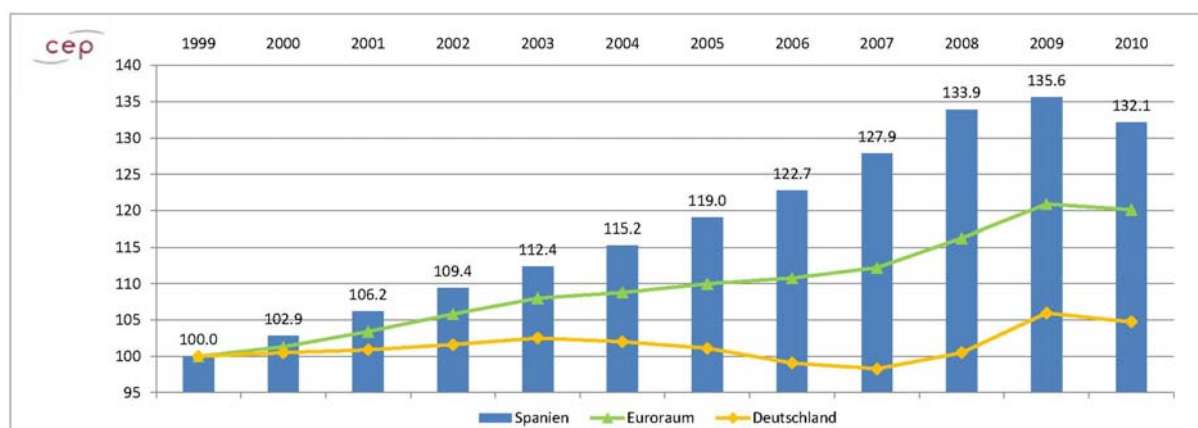
In Ländern mit eigener Währung würden steigende Lohnstückkosten durch eine Abwertung egalisiert, so dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht leidet. In einer Währungsunion ist dieser Weg versperrt. Wenn sich die Leistungsbilanzdefizite und damit der Auslandskreditbedarf verstetigen, leidet die Kreditfähigkeit, bis sie verloren geht. Von wesentlicher Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeitsposition einer Volkswirtschaft ist nicht die absolute Höhe der Lohnstückkosten, sondern die relative Höhe im Verhältnis zur Höhe der Lohnstückkosten anderer Volkswirtschaften. Steigende relative Lohnstückkosten zeigen an, dass ein Land an Wettbewerbsfähigkeit verliert.¹

¹ Für die Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich der Länder innerhalb einer Währungsunion ist die Entwicklung des Preisniveaus allenfalls von untergeordneter Bedeutung, da dieses von der gemeinsamen Geldpolitik geprägt wird. Daher werden hier die nominalen Lohnstückkosten herangezogen, die zu Preisen eines Basisjahres das Arbeitnehmerentgelt zum BIP in Bezug setzen.

Spaniens nominale Lohnstückkosten liegen seit der Euro-Einführung über den deutschen und denen des Euroraumes (vgl. Abb. 9). Ihren Höhepunkt erreichten sie 2009 mit einem Anstieg von 35,6% gegenüber 1999. 2010 sind sie um 3,5 Prozentpunkte gesunken, im ersten Halbjahr 2011 nur noch um 0,6 Prozentpunkte und liegen so weiterhin 10 Prozentpunkte über den Lohnstückkosten im Euroraum und mehr als 27 Prozentpunkte über denen in Deutschland. Spanien hat dadurch über Jahre gegenüber Deutschland substantiell an Wettbewerbsfähigkeit verloren und die so entstandene Lücke auch seit Ausbrechen der Kreditfähigkeitskrise nur unzulänglich reduzieren können. Dies führte dazu, dass der Anteil Spaniens an den Weltexporten gesunken ist.⁶

⁶ Vgl. Europäische Kommission (2010): Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances, S. 74.

Abbildung 9: Nominale Lohnstückkosten in Spanien (Basisjahr 1999)



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

2.4 Die Immobilien- und Bankenkrise in Spanien

Die spanische Volkswirtschaft erlebte nach der Einführung des Euros infolge von niedrigen Zinssätzen, einem einfachen Zugang zu Krediten sowie hohem Wirtschaftswachstum einen Immobilienboom. Der Anteil des Wohnungsbaus am BIP erreichte Werte von 9% bis 12,5%.⁷ Der Bauboom ging mit hohen Preissteigerungen für Immobilien und einem starken Anstieg der Beschäftigtenzahl in der Baubranche einher. Mit der Finanzkrise 2007 endete dieser Boom abrupt. Die Immobilienpreise brachen ein, die Beschäftigung in der Baubranche ging stark zurück. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen: Allein im ersten Quartal 2011 sanken die Hauspreise um 15,4%,⁸ weitere Preissenkungen werden erwartet.

Das abrupte Ende des Baubooms führte zu einer erheblichen Belastung der spanischen Banken, die in hohem Umfang Immobilienkredite gewährt und diese durch Hypotheken gesichert hatten. Der spanische Staat unterstützt seit 2010 mit öffentlichen Mitteln Banken, um sie vor der Insolvenz zu bewahren.

Die Lage hat sich bislang nicht entspannt: Spanische Banken halten Immobilienkredite im Buchwert von 308 Mrd. Euro, von denen ungefähr die Hälfte als ausfallgefährdet eingestuft wird.⁹ Im Zuge des Blitz-Stresstestes hat die Europäische Bankenaufsicht (EBA) einen Kapitalbedarf der spanischen Banken in Höhe von 26 Mrd. Euro festgestellt.¹⁰ Das entspricht über 2,4% des spanischen BIP. In welcher Höhe hieraus eine Belastung für den spanischen Haushalt erwachsen wird, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden, da offen ist, in welcher Höhe das benötigte Kapital über die Märkte eingeworben werden kann. Angesichts der angespannten Lage auf dem spanischen Bankenmarkt ist allerdings davon auszugehen, dass der Staat auch weiterhin Finanzmittel zur Verhinderung von Bankeninsolvenzen bereitstellen müssen. Die hohen Immobilienrisiken in den Büchern der spanischen Banken haben auch zu Überlegungen geführt, diese Risiken an eine „bad bank“ auszulagern. Ersten Schätzungen zufolge würde dies aber eine Belastung des spanischen Haushalts in Höhe von mindestens 100 Mrd. Euro mit sich bringen. Ohne Mittel aus der

⁷ Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

⁸ Vgl. Assessment of the 2011 national reform programme and stability programme for Spain, Commission Staff Working Paper SEC(2011) 718 v. 7.6.2011, S. 2.

⁹ Vgl. faz.net, Immobilienkrise bedroht Banken. Abrufbar unter <http://tinyurl.com/faz-Banken>, zuletzt abgerufen am 25.11.2011. Vgl. auch NZZ v. 19./20.11.2011, S. 1.

¹⁰ Vgl. ebenda.

Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) dürfte ein solcher Plan für Spanien nicht zu bewältigen sein.¹¹

Die Lage der Banken beeinträchtigt die Kreditwürdigkeit Spaniens von zwei Seiten. Zum einen behindert der öffentlich zu deckende Kapitalbedarf der Banken die Konsolidierung des spanischen Staatshaushalts. Zum anderen ist ein angeschlagenes Bankensystem nicht in der Lage, die nötigen Investitionen in der Realwirtschaft in ausreichendem Umfang zu finanzieren.

2.5 Die hohe Arbeitslosigkeit Spaniens

Die Arbeitslosigkeit in Spanien ist die höchste im Euroraum. Sie war 2010 mit über 20% fast doppelt so hoch wie der Durchschnitt der Eurozone. Und sie verfestigt sich: Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung verdoppelte sich 2009 auf 4,3% und stieg bis 2010 auf 7,3%. Innerhalb des Euroraums ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen nur in der Slowakei höher. Dramatisch ist ebenfalls die Jugendarbeitslosigkeit in Spanien: Sie nahm 2010 mit 41,6% einen einsamen Spitzenwert in der Eurozone ein.

3 Perspektiven für die Wiederherstellung der Kreditfähigkeit Spaniens

Spanien kann nur dann seine Kreditfähigkeit steigern, wenn es seinen gesamtwirtschaftlichen Bedarf an Auslandskrediten und, damit äquivalent, seine Leistungsbilanzdefizite abbaut. Im Mittelpunkt des Reformprogramms muss die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Volkswirtschaft und damit die Reduzierung der Lohnstückkosten stehen.

Die Reformen, die die bisherige Regierung unter Ministerpräsident Zapatero initiiert hat, zielen sowohl auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und die Privatisierung von Staatsbetrieben als auch auf die Konsolidierung der Staatsfinanzen durch Einsparungen für die Entlohnung im öffentlichen Dienst sowie Kürzungen bei Sozialprogrammen. Insbesondere die Senkung der Lohnstückkosten und damit die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit Spaniens wird in den kommenden Jahren die wesentliche Herausforderung sein. Denn ohne die Kreditfähigkeit der spanischen Volkswirtschaft wird auch der spanische Staat sich nicht dauerhaft finanzieren können.

Möglichkeiten einer Senkung der Lohnstückkosten

Voraussetzung für den Abbau der Leistungsbilanzdefizite und des entsprechenden Auslandskreditbedarfs ist die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit. Dafür müssen die Lohnstückkosten im Verhältnis zu denen der Handelspartner sinken. Dies setzt voraus, dass der Anstieg der Arbeitskosten unterhalb des Produktivitätszuwachses liegt.

Die Lohnstückkosten lassen sich über zwei Wege senken: über die Steigerung der Arbeitsproduktivität durch Investitionen oder Innovationen und über die Senkung der Arbeitskosten. Flankierend können und müssen weitere Reformen hinzukommen, nicht zuletzt die Sanierung des Staatshaushalts.

Die Gesundung der Staatsfinanzen allein wird die Länder, die ihre Kreditfähigkeit verloren haben, nicht aus der Krise führen. Der Erfolg der Anstrengungen auf diesem Gebiet steht und fällt im Gegenteil mit der Frage, ob es gelingt, die Volkswirtschaften wieder wettbewerbsfähig zu machen, also die Lohnstückkosten zu senken.

¹¹ Vgl. Financial Times Deutschland v. 30.11.2011, S. 17.

3.1 Senkung der Lohnstückkosten durch Steigerung der Produktivität?

In dem Maße, wie es gelingt, die Arbeitsproduktivität zu steigern, erübrigt sich eine Senkung der Arbeitskosten, insbesondere der Löhne. Dieser Weg hat daher den Vorteil, dass er sozial verträglicher ist als seine Alternative. Die Arbeitsproduktivität einer Volkswirtschaft lässt sich mit Investitionen (3.1.1) oder mit Innovationen (3.1.2) verbessern.

3.1.1 Kapazitätssteigernde Investitionen in den realen Kapitalstock und in Humankapital?

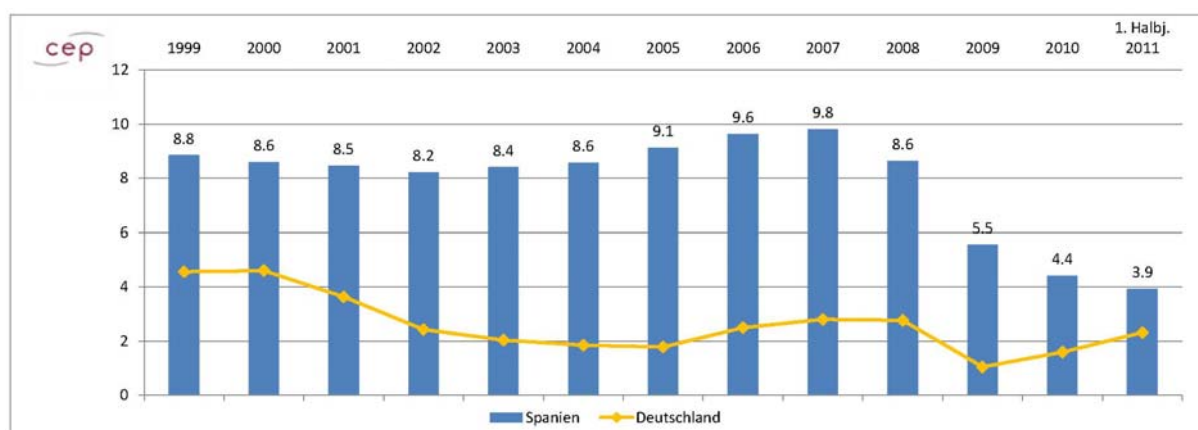
In Spanien lag das Niveau der kapazitätssteigernden Investitionen in den vergangenen Jahren durchweg weit über dem Deutschlands (vgl. Abb. 10). Dies gilt selbst für 2009, 2010 und das erste Halbjahr 2011, obwohl die Investitionsquote in diesen Jahren stark gefallen ist. Zu beachten ist hierbei, dass der Wohnungsbau nicht zu den kapazitätssteigernden Investitionen zählt. Trotz dieser regen Investitionstätigkeit sind die Lohnstückkosten nicht nur nicht gesunken, sondern sogar gestiegen. Die Arbeitnehmerentgelte sind also schneller gestiegen als die Produktivität. Dies liegt

Der Zusammenhang zwischen Investitionen und Produktivität

Hohe Kapitalintensität und gute Ausbildung führen dazu, dass der einzelne Arbeitnehmer in der gleichen Arbeitszeit mehr leisten kann. Ein Arbeitnehmer, der eine automatisierte Fertigungsstraße bedient, ist produktiver als ein Arbeitnehmer, der ein Auto größtenteils von Hand zusammenbauen muss. Ein hochqualifizierter Arbeitnehmer kann auf veränderte Bedingungen oder Probleme schneller reagieren und ist damit ebenfalls produktiver.

nicht zuletzt daran, dass in Spanien auch jenseits des Wohnungssektors die Bauwirtschaft einen überdurchschnittlich hohen Anteil der Investitionen absorbiert hat. Im Jahr 2009 flossen knapp 9,7% des BIP als Bruttoanlageinvestitionen in die Bauwirtschaft, im Euroraum waren es nur durchschnittlich 5,6%, in Deutschland nur knapp 4%. Die Investitionen in die Bauwirtschaft haben aber nur einen geringen produktivitätssteigernden Effekt gehabt.

Abbildung 10: Kapazitätssteigernde Investitionen in Spanien in Prozent des BIP



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

In den Jahren 2009 und 2010 ist die Arbeitsproduktivität pro Arbeitsstunde in Spanien sprunghaft angestiegen: 2009 um 2,8% und 2010 nochmals um knapp 2,4%, nachdem sie in den Jahren zuvor meist um deutlich weniger als 1% zugenommen hatte.¹² Dieser Produktivitätsschub lässt sich auf

¹² Quelle: Eurostat.

die hohe Freisetzung von Beschäftigten in den Jahren 2008 und 2009 zurückführen.¹³ Ob er sich mit einem Beschäftigungszuwachs aufrechterhalten lässt, hängt entscheidend davon ab, ob es in Spanien zukünftig nicht nur weiterhin ein hohes Investitionsniveau gibt, sondern ob die Investitionen auch in Bereiche mit überdurchschnittlichem Produktivitätssteigerungspotenzial fließen.

3.1.2 Innovationen?

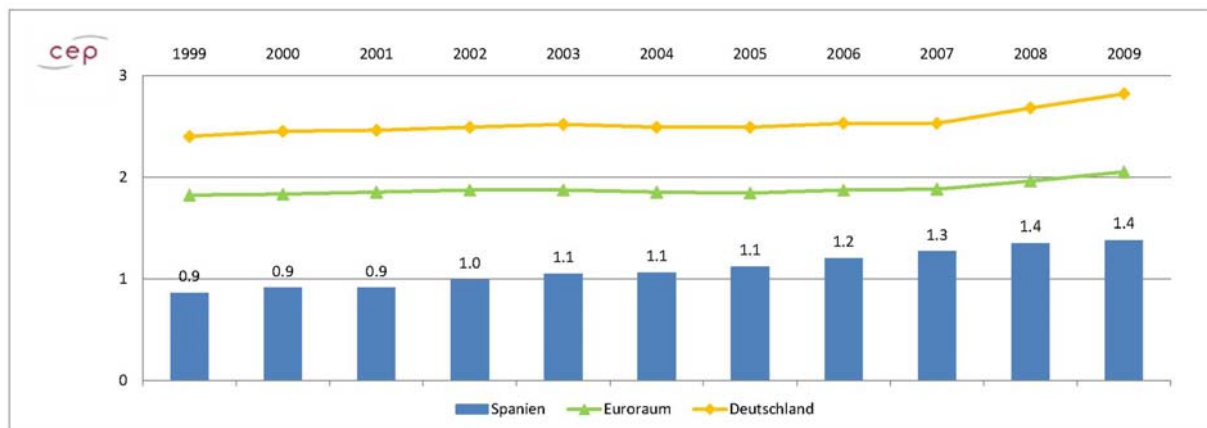
Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) im Verhältnis zum BIP sind in Spanien schon seit der Euro-Einführung 1999 deutlich geringer als im Durchschnitt der übrigen Euro-Staaten und insbesondere auch im Vergleich zu Deutschland (vgl. Abb. 11). Allerdings holt Spanien seinen Rückstand langsam auf. So betrug 1999 das Niveau der Investitionen in F&E noch weniger als die

Der Zusammenhang zwischen Innovationen und Produktivität

Die zweite Möglichkeit, die Arbeitsproduktivität zu erhöhen, besteht in Innovationen in Gestalt neuer Produkte oder effizienterer Produktionsverfahren. Eine Voraussetzung hierfür sind Investitionen in Forschung und Entwicklung (F&E). Mit ihnen lassen sich neue Erkenntnisse gewinnen, die dann in neue Produkte oder Herstellungsverfahren umgesetzt werden. Sind umgekehrt die F&E-Ausgaben in einem Land unterdurchschnittlich, läuft dieses Gefahr, dass es aufgrund mangelnder Innovationsfähigkeit relativ an Produktivität und mithin auch an internationaler Wettbewerbsfähigkeit einbüßt.

Hälfte des Durchschnitts im Euroraum. Bis 2009 – neuere Zahlen liegen nicht vor – ist es gelungen, das Niveau auf zwei Drittel des Niveaus im Euroraum anzuheben. Bis 2020 hat sich Spanien einen Anstieg auf 3% des BIP vorgenommen, wobei zwei Drittel davon aus privaten Mitteln stammen sollen.¹⁴ Auch Deutschland hat sich bis 2020 einen Anstieg auf 3% des BIP zum Ziel gesetzt.¹⁵

Abbildung 11: F&E-Ausgaben in Spanien in Prozent des BIP



Quelle: Eurostat.

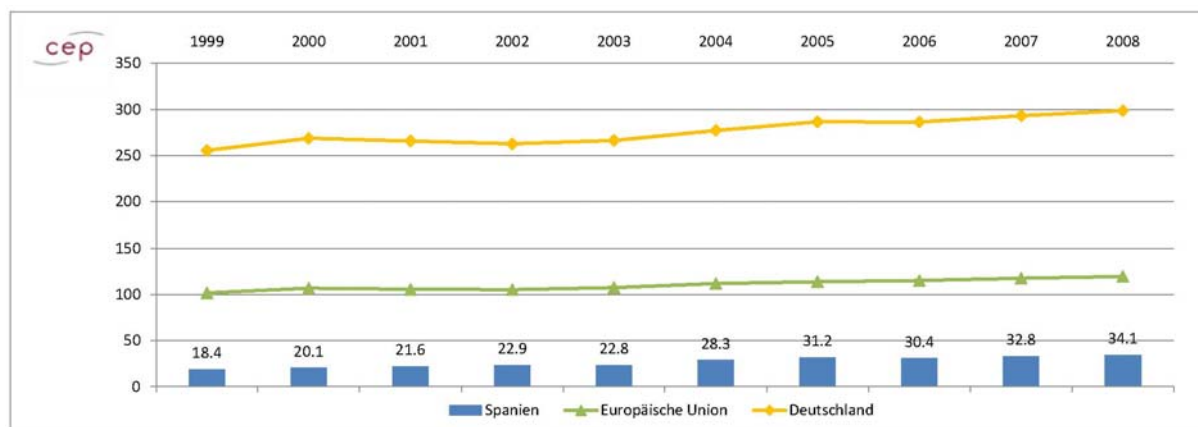
¹³ Wenn man davon ausgeht, dass die Arbeitskräfte mit der am wenigsten produktiven Beschäftigung zuerst freigesetzt werden, dann erhöht dies die durchschnittliche Produktivität des Rests der Arbeitnehmerschaft.

¹⁴ Vgl. Assessment of the 2011 national reform programme and stability programme for Spain, Commission Staff Working Paper SEC(2011) 718 v. 7.6.2011, S. 4.

¹⁵ Vgl. Assessment of the 2011 national reform programme and stability programme for Germany, Commission Staff Working Paper SEC(2011) 714 v. 7.6.2011, S. 4.

Allerdings sind für die Produktivität letztlich nicht die F&E-Ausgaben ausschlaggebend, sondern die Erträge aus diesen Ausgaben, also die Innovationseffizienz. Ein Anhaltspunkt hierfür ist die Zahl der Patentanmeldungen. Spaniens Rückstand ist zwar erheblich (vgl. Abb. 12). Allerdings holt das Land seinen Rückstand langsam auf. Lag 1999 die Zahl der Patentanmeldungen beim Europäischen Patentamt noch bei 18% des Durchschnitts in den EU-Ländern, so waren es 2008 – neuere Daten liegen nicht vor – immerhin schon mehr als 28%.

Abbildung 12: Patentanmeldungen aus Spanien je eine Million Einwohner



Quelle: Eurostat.

Diese grundsätzlich positive Entwicklung über einen Zeitraum von zehn Jahren zeigt, dass ein Wandel des Innovationsverhaltens in einer Volkswirtschaft nicht kurzfristig gelingt. Zunächst muss ein Innovationsumfeld geschaffen werden und eine Innovationskultur entstehen. Hierfür bedarf es einer öffentlichen und privaten Forschungsinfrastruktur sowie sehr umfangreicher Investitionen in Humankapital. Dies dauert viele Jahre bis Jahrzehnte. Trotz der grundsätzlich positiven Entwicklung wird daher in Spanien die gebotene Senkung der Lohnstückkosten in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit über eine Forcierung der Innovationsaktivitäten nicht möglich sein. Allenfalls langfristig wird sich auf diesem Weg die Produktivität und mithin die internationale Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Volkswirtschaft verbessern lassen.

Ein „Marshall-Plan“ für Südeuropa?

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der südeuropäischen Volkswirtschaften wird sich über umfassende Produktivitätssteigerungen kurzfristig nicht verbessern lassen. Vor diesem Hintergrund ist auch die Forderung nach einem Marshall-Plan für diese Länder zu sehen. Investitions- und Innovationshilfen werden allenfalls langfristig Wirkung entfalten können. Innerhalb der in den Sanierungsprogrammen vorgesehenen Fristen – die von einer Wiedererlangung der Kreditfähigkeit bis 2013 oder 2014 ausgehen – kann dies nicht gelingen.

Die derzeitige Lage der südeuropäischen Volkswirtschaften lässt sich nicht mit der Deutschlands nach 1945 vergleichen. Denn die Voraussetzungen für einen solchen Plan waren seinerzeit in Deutschland völlig andere als heute in Südeuropa. Die deutschen Produktionsstätten waren im Krieg zerstört worden; davor hatte es aber eine moderne, teilweise weltweit erfolgreiche Industriestruktur gegeben. Der Marshall-Plan half beim Wiederaufbau dieser Struktur. In großen Teilen Südeuropas dagegen geht es nicht um den Wiederaufbau, sondern um den Aufbau einer modernen Wirtschaftsstruktur. In Deutschland war zudem in hohem Maße Humankapital vorhanden. In den südeuropäischen Volkswirtschaften muss auch dieses größtenteils erst noch geschaffen werden.

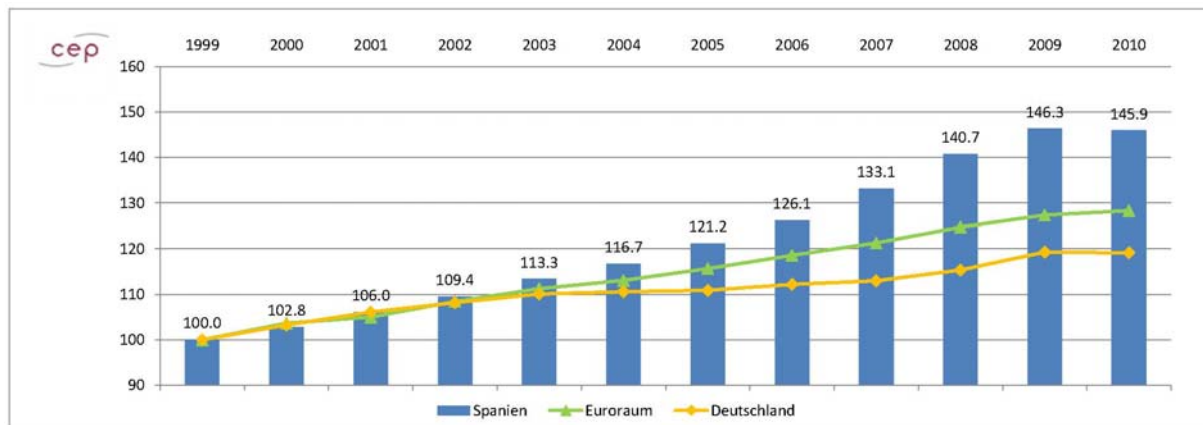
3.2 Senkung der Lohnstückkosten durch Reduzierung der Arbeitskosten

Wenn ein substantieller Anstieg der Arbeitsproduktivität weder über eine Erhöhung des Investitionsvolumens noch über Innovationen erreichbar ist, bleibt nur eine Senkung der Arbeitskosten, um eine Volkswirtschaft wieder wettbewerbsfähig zu machen. Die Arbeitskosten lassen sich durch Senkung der Arbeitnehmerentgelte – Löhne und Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber – direkt (3.2.1) oder durch ein wettbewerbslicheres Umfeld und flexiblere Strukturen auf den Arbeitsmärkten indirekt (3.2.2) reduzieren.

3.2.1 Senkung der Arbeitnehmerentgelte

Die Arbeitnehmerentgelte umfassen die Bruttolöhne der Arbeitnehmer sowie die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber. Zwischen 1999 und 2010 – neuere Daten liegen nicht vor – sind sie in Spanien um 45% gestiegen (vgl. Abb.14). Der Anstieg lag damit erheblich über dem Durchschnitt der Eurozone von 28% und dem in Deutschland von 19%. Diese Entwicklung ist ein wesentlicher Grund nicht nur für die schwache Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Volkswirtschaft und die damit verbundenen Zweifel an der Kreditfähigkeit des Landes, sondern auch für die hohe Arbeitslosigkeit von über 20%. Hier besteht dringender Korrekturbedarf.

Abbildung 13: Arbeitnehmerentgelte in Spanien (Basisjahr 1999)



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

(1) Lohnkürzungen

Da in einer Währungsunion die Geldpolitik zentralisiert erfolgt, ist es einem einzelnen Land verwehrt, die heimischen Löhne systematisch über eine Geldentwertung zu senken. Rasche Lohnsenkungen sind folglich nur über Kürzungen der Nominallöhne oder über Arbeitszeitverlängerungen bei gleich bleibendem Lohn möglich.

Als erster Schritt wurden in Spanien 2010 die Löhne im öffentlichen Dienst um 5% gekürzt und für das Jahr 2011 eingefroren. Dies reicht allerdings bei weitem nicht aus, um den Abstand wenigstens zum durchschnittlichen Niveau in der Eurozone abzubauen, zumal es nur den öffentlichen Dienst betrifft. Grundvoraussetzung ist, dass die lange praktizierte Kopplung der Arbeitsentgelte an die Inflation aufgegeben wird. Eine größere Lohnflexibilität sollte es zudem ermöglichen, die Bezüge stärker an der individuellen Produktivität auszurichten.

Die unvermeidliche Senkung der Konsumnachfrage trotz Rezessionsgefahr

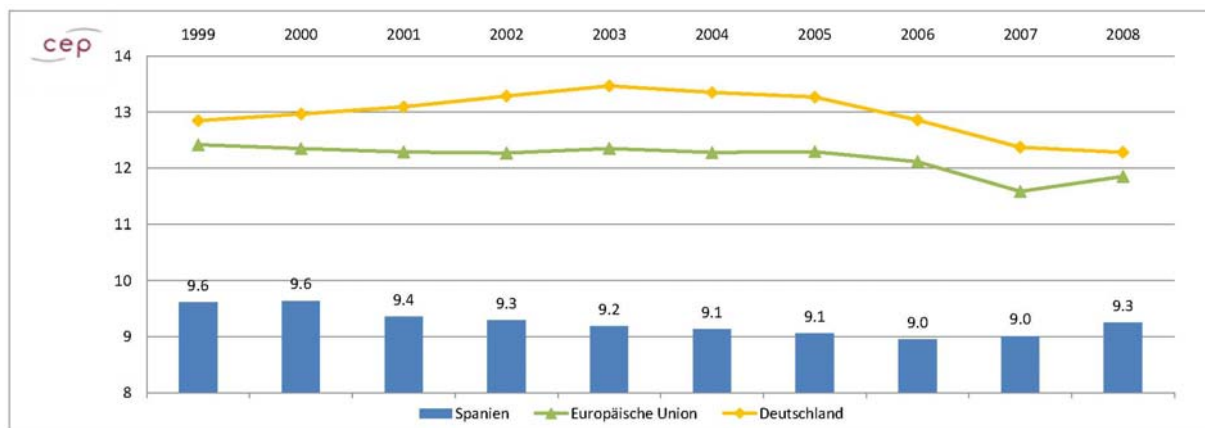
Gegen Lohnsenkungen wird üblicherweise eingewandt, dass sie die gesamtwirtschaftliche Konsumnachfrage reduzieren und damit das Land nur noch tiefer in eine Rezession stürzen würden. Dieser Befund ist zwar richtig, aber dennoch kein zulässiger Einwand. Denn eine grundlegende Ursache der Kreditfähigkeitsprobleme vieler südeuropäischen Volkswirtschaften liegt in einer – über Jahre mit Auslandskrediten finanzierten – überhöhten Konsumnachfrage, die einen Importsog ausgelöst und damit die strukturellen Leistungsbilanzdefizite mit verursacht hat. Entsprechend ist daher eine konsequente Senkung der Konsumnachfrage unverzichtbarer Bestandteil von Reformen.

Die – ohnehin unverzichtbare – Senkung der Lohnkosten hätte eine weitere wichtige Wirkung: Auf die Dauer kann es sich eine Volkswirtschaft nicht leisten, ein Fünftel der Erwerbsbevölkerung und über 40% der Jugendlichen vom Arbeitsmarkt fernzuhalten. Wenn es gelingt, über eine Reduktion der Lohnkosten die Arbeitslosigkeit zu senken, werden vermutlich auch die sozialen Spannungen gelindert, die mit ebenjener Reduktion der Lohnkosten einhergehen dürften.

(2) Kostensenkungen in der spanischen Sozialversicherung

Die Kosten des Systems der Altersversicherung sind in Spanien vergleichsweise gering: 2008 – aktuellere Zahlen sind nicht verfügbar – lagen sie mit lediglich 9,3% des BIP fast drei Prozentpunkte unter dem Durchschnitt in der Europäischen Union (vgl. Abb. 14).

Abbildung 14: Kosten der spanischen Rentenversicherung in Prozent des BIP



Quelle: Eurostat.

Spanien hat im Sommer 2011 gleichwohl eine Rentenreform beschlossen, die das Renteneintrittsalter bis 2027 auf 67 Jahre anhebt und die Mindestbeitragszeit von 35 auf 37 Jahre verlängert hat.¹⁶ Diese Reform verbessert die Nachhaltigkeit des spanischen Rentensystems: Sie soll langfristig zu Einsparungen von 3,5% des BIP führen und bis 2050 dafür sorgen, dass die Rentenausgaben nur leicht über dem OECD-Durchschnitt liegen werden.¹⁷ Schätzungen der OECD zufolge wird die

¹⁶ Vgl. FAZ v. 23.7.2011, S. 10.

¹⁷ Vgl. OECD Country Note Spain, Pensions at a Glance 2011.

Reform dazu führen, dass die spanischen Rentenausgaben gemessen am BIP 2050 etwa auf dem Niveau von Deutschland, aber unterhalb des Niveaus von Frankreich oder Italien liegen werden.

Spanien kam mit der Rentenreform einer Forderung der Europäischen Union im Rahmen des Defizitverfahrens aus dem Jahr 2009 nach.¹⁸

3.2.2 Schaffung eines wettbewerbslicheren Umfelds und flexiblerer Strukturen auf den Arbeitsmärkten

Die Arbeitsmärkte in Spanien zeichnen sich durch einen hohen Kündigungsschutz aus. Dieser hat zu einer starken Verbreitung von befristeten Verträgen geführt, die den Arbeitnehmern wiederum geringe Anreize zur Spezialisierung bieten. Reformen der spanischen Arbeitsmarktpolitik sind daher dringend geboten. Ein niedrigerer Kündigungsschutz für Festangestellte würde die beschriebene Entwicklung stoppen und gleichzeitig die Chance auf Festanstellungen erhöhen. Insbesondere junge Arbeitslose könnten dadurch Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten. Die von dem noch amtierenden Ministerpräsidenten Zapatero bereits durchgeführten Reformen zur Lockerung des Kündigungsschutzes sowie deren zugesagte Fortführung unter dem designierten Ministerpräsidenten Rajoy weisen hier in die richtige Richtung. Dies gilt auch für die Ankündigung Rajoy's, die Arbeitsmärkte zu flexibilisieren und darauf hinzuwirken, dass flächendeckende Tarifverträge durch einzelbetriebliche Vereinbarungen abgelöst werden.

Die spanische Volkswirtschaft ist durch einen hohen Anteil kleiner Unternehmen mit weniger als zwanzig Beschäftigten geprägt. Dies ist gemeinhin ein Zeichen für einen fehlenden Zugang der Unternehmen zu Kapital, mit dem das Unternehmenswachstum finanziert werden könnte. Ohne einen solchen Zugang wird sich aber auch nicht die benötigte Innovationskultur entwickeln können. Allerdings werden sich vor einer Beilegung der Probleme auf dem Bankensektor (s. 2.4) die Bedingungen für die Unternehmensfinanzierung voraussichtlich kaum verbessern lassen.

Der vergleichsweise hohe Stand der Investitionen hat in Spanien nicht zu einer nennenswerten Steigerung der Produktivität geführt. Nur wenn es gelingt, von der Spezialisierung auf Dienstleistungen mit geringen Produktivitätssteigerungen, insbesondere auf den Tourismus, abzukommen, sind substantielle Produktivitätssteigerungen möglich. Dass Spanien durch eine Steigerung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung daran arbeitet, ist grundsätzlich positiv zu beurteilen. Dieser Strukturwandel benötigt allerdings Zeit. Die bereits durch die Regierung Zapatero eingeleitete Privatisierung staatlicher Betriebe kann diesen Prozess über die zu erwartende Intensivierung des Wettbewerbs beschleunigen.

Der Boom der Baubranche hat zu Korruption in der öffentlichen Verwaltung geführt. Es bleibt zu hoffen, dass die Korrekturen im Bausektor hier zu einer Verbesserung führen. Ein dezidiertes Antikorruptionsprogramm sollte diesen Prozess unterstützen. Effizienzsteigernd würde außerdem eine Reform der öffentlichen Verwaltung, insbesondere der Abbau der teuren und intransparenten Parallelstrukturen im Zentralstaat und in den 17 Regionen, wirken, wie sie der designierte Ministerpräsident Rajoy angekündigt hat.¹⁹

¹⁸ Vgl. Rat der Europäischen Union, Empfehlung des Rates an Spanien mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit zu beenden, Dokument 15764/09 vom 30. 11 2009.

¹⁹ Vgl. FAZ v. 22.11.2011, S. 12.

3.3 Flankierende Maßnahmen

3.3.1 Senkung des Konsums

Zwar liegen die Konsumausgaben in Spanien – anders als in Griechenland, Portugal und Italien – nicht auf einem problematischen Niveau. Dennoch würde es die Bemühungen um die Wiedererlangung der Wettbewerbsfähigkeit unterstützen, wenn die Konsumquote sänke und die so frei werdenden Mittel in Investitionsprojekte flössen.

3.3.2 Sanierung der Staatsfinanzen

Der Stand der öffentlichen Schulden ist immer noch vergleichsweise niedrig, das öffentliche Defizit in jüngster Zeit aber sehr hoch. Dies könnte dann vorübergehend toleriert werden, wenn die Struktur der Volkswirtschaft ansonsten gesund wäre. Dies ist aber nicht der Fall. An den nötigen strukturellen Anpassungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit kommt Spanien nicht vorbei; der Weg, diesen Anpassungsbedarf durch schuldenfinanzierte öffentliche Ausgaben zu kaschieren, steht Spanien nicht offen.

Bereits unter der Regierung Zapatero ist die Konsolidierung des öffentlichen Haushalts vorangetrieben worden:²⁰ Ausgaben für das Elterngeld für Neugeborene und Zuschüsse für Pflegebedürftige wurden gestrichen. Die Löhne für Beschäftigte im öffentlichen Dienst wurden 2010 um 5% gekürzt und für das Jahr 2011 eingefroren. Die Rentenversicherung wurde durch eine langfristige Anhebung des Renteneintrittsalters von 65 auf 67 entlastet. Für 2011 hat sich Spanien ein öffentliches Defizit von 6,3% des BIP vorgenommen, das bis 2013 auf 3% des BIP abgesenkt werden soll.²¹ Allerdings ist inzwischen bereits die Einhaltung des Zielwertes für 2011 zweifelhaft,²² so dass auch die Einhaltung der Zielwerte in den Folgejahren fraglich ist. Solange offen ist, in welcher Höhe der spanische Staat zur Rettung der spanischen Banken in die Pflicht genommen wird, sind Zielwerte für das Haushaltsdefizit mit Vorsicht zu betrachten.

Anfang September 2011 hat Spanien eine Schuldenbremse in die nationale Verfassung aufgenommen. Die spanischen Regeln sehen eine Höchstgrenze für das strukturelle Defizit von 0,4 % des BIP ab 2020 vor, wovon 0,26 % auf die Zentralregierung und 0,14 % auf die Regierungen der Regionen entfallen sollen. Nähere Bestimmungen werden allerdings nicht in der Verfassung festgelegt, sondern durch ein Ausführungsgesetz geregelt.²³ Der designierte Ministerpräsident Rajoy hat diese Konkretisierung zu einer seiner Prioritäten innerhalb der ersten hundert Tage seiner Amtszeit erklärt.²⁴ Eine verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremse kann die Glaubwürdigkeit der spanischen Bemühungen um solide Staatsfinanzen stärken. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass sie auch tatsächlich konsequent befolgt wird.²⁵

²⁰ Vgl. NZZ v. 19./20.11.2011, S. 1 und 5.

²¹ Vgl. Assessment of the 2011 national reform programme and stability programme for Spain, Commission Staff Working Paper SEC(2011) 718 v. 7.6.2011, S. 7 und 23.

²² Vgl. Die Welt v. 26.11.2011, S. 10.

²³ Vgl. cepStudie Anforderungen an die Sanierung der Euro-Staaten, S. 10. Abrufbar unter www.cep.eu.

²⁴ Vgl. FAZ v. 22.11.2011, S. 12.

²⁵ Vgl. cepStudie Anforderungen an die Sanierung der Euro-Staaten, S. 12, Abrufbar unter www.cep.eu.

Die Zusammenhänge zwischen Staatsverschuldung und Kreditfähigkeit

Die Kreditfähigkeit eines Landes ist umso mehr gefährdet, je höher der Staat verschuldet ist, wenn dessen Kreditbedarf nicht im Inland gedeckt werden kann. Denn erstens lässt sich das Vertrauen der Kapitalanleger nur dann erhalten oder zurückgewinnen, wenn diese überzeugt sind, dass auch die Staatsschulden langfristig bedient werden können, wofür die Verschuldungshöhe ein Indikator ist.

Zweitens behindert ein hoher Schuldenstand das Wirtschaftswachstum. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die negativen Wachstumsfolgen ab einem Schuldenstand von 70–80% des BIP signifikant sind.¹ Dies gilt selbst dann, wenn Investitionen durch neue Schulden finanziert werden.

Drittens verhindert der Staat notwendige realwirtschaftliche Anpassungen, wenn er im großen Stil für kreditfinanzierten Konsum sorgt. Dies ist in der Vergangenheit in den südeuropäischen Volkswirtschaften zum einen über direkte Transfers und Zuschüsse zur Sozialversicherung geschehen, zum anderen über den Aufbau öffentlicher Beschäftigung.

Viertens trägt die Sanierung des Staatshaushalts, wenn auch nur indirekt, zu einer Senkung der Lohnstückkosten und damit zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bei: Der Rückgang der staatsinduzierten Güternachfrage bewirkt einen Druck auf die Güterpreise, der wiederum einen Druck auf die Löhne entfaltet.

3.4 Fazit: Perspektiven für Reformen in Spanien

Die Fähigkeit der spanischen Volkswirtschaft, seine im Ausland aufgenommenen Kredite zurückzahlen, hat sich im ersten Halbjahr 2011 nicht verbessert. Die Solvenzentwicklung verläuft unbestimmt. Der öffentliche Schuldenstand in Spanien ist vergleichsweise gering, das öffentliche Defizit jedoch besorgniserregend hoch.

Noch ist die Konsumquote in Spanien nicht bedenklich hoch. Sollte sich der steigende Trend der letzten Jahre jedoch fortsetzen, könnte die Abhängigkeit Spaniens von den internationalen Kreditmärkten weiter steigen. Die Lohnstückkosten sind in Spanien seit Eintritt in die Währungsunion zu schnell gestiegen. Da kurzfristig nicht mit erheblichen Produktivitätssteigerungen über Investitionen oder Innovationen zu rechnen ist, führt an einer Senkung der Arbeitnehmerentgelte, an deren engerer Ausrichtung an der Produktivität und gleichzeitig an einer Reform des Arbeitsrechts, insbesondere an einer Lockerung des Kündigungsschutzes, zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit kein Weg vorbei. Dadurch ließe sich auch das anhaltend hohe Niveau der Arbeitslosigkeit senken.

Inwieweit es kurzfristig gelingt, das hohe Staatsdefizit zu senken, wird auch davon abhängen, in welchem Umfang der spanische Staat inländische Banken stützen wird, um sie vor der Insolvenz zu bewahren.

Sowohl der noch amtierende Ministerpräsident Zapatero als auch der designierte Ministerpräsident Rajoy haben sich zu einer grundlegenden Reformpolitik bekannt. Das Ergebnis der Parlamentswahlen vom 20. November 2011 sichert dem künftigen Ministerpräsidenten eine komfortable Mehrheit, so dass die Chancen gut stehen, dass er seine Reformpolitik durchsetzen kann. Vor dem Hintergrund der hohen Nervosität der Finanzmärkte und der zuletzt hohen Zinsen auf spanische Staatsanleihen von sieben Prozent ist allerdings noch nicht ausgemacht, wie viel Zeit Spanien bleibt, um der drohenden Insolvenz zu entgehen, ohne auf fremde Hilfe angewiesen zu sein.

Centrum für Europäische Politik (CEP)

Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Freiburg
Telefon 0761 38693-0 | www.cep.eu

Centrum für Europäische Politik

Das Centrum für Europäische Politik (CEP) in Freiburg ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Evaluierung der EU Politik. Seine Analysen beruhen auf den Grundsätzen einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung. Vorstand des CEP ist Prof. Dr. Lüder Gerken. Dem Kuratorium des CEP gehören Bundespräsident a.D. Prof. Dr. Roman Herzog, der ehemalige polnische Finanzminister und Notenbankpräsident Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Leszek Balcerowicz, der frühere EU-Kommissar Prof. Dr. h.c. Frits Bolkestein sowie der ehemalige Präsident der Deutschen Bundesbank Prof. Dr. Hans Tietmeyer an.