

Michael Dauderstädt

Wachstumsstrategien für Südeuropa

Italien, Spanien, Portugal, Griechenland

politik für europa
#2017 plus

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

politik für europa #2017 plus

EIN PROJEKT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG
IN DEN JAHREN 2015 BIS 2017

Europa braucht Soziale Demokratie!

Warum wollen wir eigentlich Europa? Können wir den Bürger_innen die Chancen einer gemeinsamen sozialen Politik, einer starken Sozialen Demokratie in Europa aufzeigen? Das ist das Ziel des neuen Projekts der Friedrich-Ebert-Stiftung »Politik für Europa«. Zu zeigen, dass die europäische Integration demokratisch, wirtschaftlich-sozial und außenpolitisch zuverlässig gestaltet werden kann. Und muss!

Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Demokratisches Europa
- Wirtschafts- und Sozialpolitik in Europa
- Außen- und Sicherheitspolitik in Europa

In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2017 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen: Wir setzen bei den Sorgen der Bürger_innen an, identifizieren mit Entscheidungsträger_innen Positionen und machen alternative Politikansätze transparent. Wir debattieren mit Ihnen über eine »Politik für Europa«!

Weitere Informationen zum Projekt erhalten Sie hier:

<http://www.fes.de/de/politik-fuer-europa-2017plus/>

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch

- Politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- Internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Über den Autor dieser Ausgabe

Dr. Michael Dauderstädt ist Geschäftsführer des Verlags J.H.W. Dietz Nachf. und leitete von 2006–2013 die Abteilung für Wirtschafts- und Sozialpolitik der FES

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Dr. Michael Bröning, Referatsleiter Internationale Politikanalyse.

Redaktion: Arne Schildberg, Referent für Europapolitik,
Redaktionsassistentin: Sabine Dörfler

INHALT

2	Zusammenfassung
3	1. Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit
4	2. Das Wachstum in Südeuropa – ein Rückblick
5	3. Südeuropa im Zeichen des Euro
9	4. Wachstumstreiber Nachfrage: Einkommen und Schulden
11	5. Wachstumstreiber Angebot: Arbeit und Produktivität
12	6. Die Rolle des Außenhandels
14	7. Neues Wachstum für Südeuropa
16	8. Griechenland: Stabilisierung des Finanzsektors
17	9. Portugal: Industriepolitik und Bildungsinvestitionen
18	10. Spanien: Vorsichtiger Defizitabbau und Umschulung
20	11. Italien: Innovationsförderung
21	12. Ausblick: Gleichgewichtiges Wachstum in Europa?
23	Literatur

ZUSAMMENFASSUNG

Die Länder Südeuropas (Griechenland, Spanien, Portugal, Italien) verfolgten bis zur Krise Wachstumsmodelle, die hauptsächlich auf einer Expansion der Binnennachfrage und der Branchen beruhten, die nicht-handelbare Güter produzieren (z. B. Bausektor). Die private und öffentliche Verschuldung nahm zu. Preise und Löhne stiegen schneller als bei ihren Handelspartnern und untergruben so die preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Aber der Kollaps dieses Modells war primär dem externen Schock von Finanzkrise und globaler Rezession geschuldet und der falschen europäischen Reaktion auf die Staatsschuldenpanik.

Die Spuren dieser fatalen Vollbremsung haben sich tief in die betroffenen Volkswirtschaften und ihre Gesellschaften eingegraben und historisch gewachsene Strukturdefizite enthüllt und verstärkt. Das Überschießen der Löhne ist inzwischen partiell korrigiert. Jetzt muss die schwierige Modernisierung der Volkswirtschaften angepackt werden, um langfristig höhere Produktivität und eine strukturell wettbewerbsfähige Exportpalette zu erreichen. Angesichts des Gewichts der kleinen und mittleren Unternehmen in allen vier Ländern müssen die Hilfen dort konzentriert werden. Dazu muss die einseitige Fixierung auf den Schuldenabbau hinter die Förderung von Investitionen, Innovation und Bildung zurücktreten. Die EU und ihre exportstarken Mitglieder müssen bereit sein, im Süden Angebotskapazitäten aufzubauen, die potenziell auch mit eigenen Anbietern konkurrieren, und deren Output zu absorbieren.

Probleme und Lösungsansätze sind dabei länderspezifisch zu differenzieren:

- **Griechenland** ist am schwersten betroffen und leidet vor allem unter dem doppelten Menetekel des Staatsbankrotts und des Grexits, das den Finanzsektor destabilisiert hat. Nur wenn hier wieder Sicherheit und Stabilität einkehren, können die anderen Strukturprobleme angegangen werden. Im Vordergrund sollten eine Exportstrategie und mehr Investitionen, auch durch Einwerbung aus dem Ausland, stehen.
- **Spanien** war weniger verschuldet und hat einen nennenswerten, aber zu traditionell geprägten Industriesektor. Es muss die moderneren Branchen stärken, versuchen Importe zu ersetzen und sein Bildungs- und Innovationssystem verbessern. Die hohe Arbeitslosigkeit ist auch durch Umschulung und Weiterbildung der vorher im Bausektor tätigen Menschen zu bekämpfen.
- **Portugal** hat durch eine überbewertete Währung und die neue Niedriglohnkonkurrenz aus Osteuropa und China seine Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt. Seine private Bruttoverschuldung ist sehr hoch. Es gilt, neue Exportsektoren zu entwickeln, die vorhandene qualifizierte Arbeitskräfte und Forschungskapazitäten nutzen.
- **Italien** ist extern wenig verschuldet und weist eine relativ ausgeglichene Leistungsbilanz auf. Seine Wirtschaft ist sehr diversifiziert, hat aber einen zu hohen Anteil an Niedrigtechnologiesektoren. Mehr Bildung, Forschung und Entwicklung sind notwendig, um diesen Branchenmix aufzuwerten.

Angesichts der Bedeutung des Binnenmarktes sollte das künftige Wachstum aber nicht nur exportorientiert sein. Auch wenn der einheimische Bedarf für Branchen wie den Bausektor erst mal gedeckt ist, bleiben viele Bedürfnisse der Menschen in Europa und gerade in den Krisenländern unbefriedigt. Hier geht es um gleichgewichtiges Wachstum, also darum, europäische Kreisläufe in Gang zu setzen, die Arbeit schaffen, deren Output diese Bedürfnisse deckt und deren Einkommen die dazu nötige Kaufkraft bereitstellt.

Diese Kurzstudie basiert auf den Länderstudien von Giancarlo Dente (Italien), Domenec Devesa (Spanien), Ricardo Mamede (Portugal) und Jens Bastian (Griechenland).

1. WACHSTUM UND WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

Das Wachstum in Europa seit der großen Rezession 2009 war enttäuschend. Nominal wuchs das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EU zwischen 2010 und 2014 um 8,8 Prozent, im Euroraum sogar nur um sechs Prozent.¹ Schon diese Differenz deutet darauf hin, dass das Wachstum nicht in allen Mitgliedstaaten gering ausgefallen ist. In Großbritannien, Schweden, Polen, Rumänien und Bulgarien (um nur die größeren Volkswirtschaften zu erwähnen) wuchs das BIP zwischen 14 und 22 Prozent. Auch im Euroraum wiesen viele kleine Länder (Baltikum, Luxemburg, Slowakei, Irland, Österreich) aber auch Deutschland deutlich höheres Wachstum auf.

Das schwache Abschneiden des Euroraums insgesamt ist geprägt von der Rezession in Südeuropa. In den vier Ländern Italien, Spanien, Portugal und Griechenland, die Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind, wuchs das BIP zwischen 2010 und 2014 nur in Italien (um lediglich 0,7 Prozent) und schrumpfte in den drei anderen Ländern im Zuge der Spar- und Reformpolitik – um 2,1 Prozent in Spanien, 3,8 Prozent in Portugal und 20,8 Prozent (!) in Griechenland. Diese Zahlen zeigen, wie wichtig es ist, dass diese Länder wieder auf einen Wachstumspfad kommen. Abgesehen von den sozialen und politischen Problemen, die eine lang anhaltende Rezession mit sich bringt, verschlimmert sie auch das Schuldenproblem dieser Länder.

Im Folgenden sollen Ansätze für ein neues Wachstum identifiziert werden. Dazu werden im Abschnitt 1 einige theoretische Grundlagen erläutert. Die bisherige wirtschaftliche Entwicklung der vier Länder zeigen die Abschnitte 2 (seit 1950) und 3 (nach dem Beitritt zur Währungsunion). Die Abschnitte 4, 5 und 6 analysieren die wichtigsten Wachstumstreiber Nachfrage, Angebot und Außenhandel. Im Abschnitt 7 werden die Herausforderungen für neues Wachstum und die wirtschaftspolitischen Zielkonflikte untersucht. Danach folgen länderspezifische Analysen, die sich auf vier Länderstudien stützen, die von Giancarlo Dente (Italien), Domenech Devesa (Spanien), Ricardo Mamede (Portugal) und Jens Bastian (Griechenland) verfasst wurden. Abschnitt 12 bietet einen zusammenfassenden Ausblick.²

Was Wachstum einer Volkswirtschaft hervorbringt, ist einerseits relativ klar, andererseits höchst umstritten, wenn es um die Gewichtung oder die letztlich entscheidenden Faktoren geht. Klar ist, dass Angebot und Nachfrage wachsen müssen. Das Angebot hängt im Wesentlichen von der Verfügbarkeit und Qualität von Kapital und Arbeit sowie deren produktiver Kombination ab. Die Nachfrage kann aus dem Inland oder Ausland kommen und hängt vom Einkommen, seiner Verteilung, der damit verbundenen Sparneigung und der

Bereitschaft inländischer und/oder ausländischer Akteure ab, sich zu verschulden, um diese Ersparnisse zu absorbieren. Verschuldung ist also ein notwendiges Wachstumselement, das aber kontrolliert werden muss. Hinsichtlich Einkommen und Verteilung kann man zwischen lohn- und profitgetriebenem Wachstum unterscheiden. Im ersten Fall führen höhere Löhne über höhere Nachfrage zu mehr Beschäftigung und Produktivität, im zweiten Fall die gestiegenen Profitaussichten zu mehr Investitionen, die dann ebenfalls Beschäftigung, Produktivität und Einkommen steigern (können).³

Strittig wird es dort, wo nach den Faktoren gefragt wird, die erklären sollen, wie viel Kapital und Arbeit zur Verfügung gestellt werden und was die Produktivität des Faktoreinsatzes bestimmt. Ist es die wachsende Nachfrage, die zur Ausweitung des Angebots führt, oder das wachsende Angebot, das die Einkommen schafft, die seine Nachfrage sichern? Sind es Strukturwandel und Innovation, die die Produktivität erhöhen und neue Märkte schaffen? Sind es Strukturreformen, die Investoren dazu bringen, neue Produkte und Prozesse in diesem Sinne anzubieten und/oder das Angebot auszuweiten und damit Beschäftigung und Einkommen zu schaffen?⁴ Oder bewegt höhere Nachfrage (auch getrieben durch Verschuldung) die Investoren, da sie Absatz- und Gewinnaussichten verbessert? In einer geschlossenen Volkswirtschaft, wie es etwa die Weltwirtschaft als Ganze ist, ist offensichtlich Wachstum möglich, ohne dass auf Wettbewerbsfähigkeit geachtet werden muss, und das sich nur auf die Binnen- nachfrage und die Expansion nicht-handelbarer⁵ Güter und Dienstleistungen stützt.

In offenen Volkswirtschaften kommen sowohl Angebot als auch Nachfrage auch aus dem Ausland. Entsprechend muss eine Expansion des Angebots nicht an mangelnder Binnennachfrage scheitern, da exportiert werden kann (das deutsche Modell). Umgekehrt führt eine Expansion der Binnennachfrage nicht notwendig zu einer Ausdehnung des Binnenangebots, sondern (auch) zu verstärkten Importen (so oft in Südeuropa). Im ersten Fall (z. B. Deutschland) werden im Inland Ersparnisse gebildet, die durch Verschuldung im Ausland absorbiert werden und so dem Ausland den Kauf der Exporte finanzieren. Im zweiten Fall verschuldet sich das importierende Land im Ausland. Brechen – wie in der globalen Finanzmarktkrise – die Kapitalmärkte ein, so verliert dieses Wachstumsmodell der Schuldnerländer seine Tragfähigkeit, während dem exportstarken Gläubigerland Vermögensverluste drohen.

Wettbewerbsfähigkeit eines Landes bedeutet auf diesem Hintergrund, dass sein BIP wachsen kann, ohne dass es dauerhaft Importüberschüsse und damit Auslandsschulden aufbaut. Diese Wettbewerbsfähigkeit hängt von preislichen und qualitativen Faktoren ab. Kann eine Volkswirtschaft Produkte bei gleicher Qualität preiswerter als ausländische Produzenten

¹ Eigene Berechnungen auf der Basis von Eurostat-Daten.

² Die Autoren danken dem Betreuer der Studie, Arne Schildberg, den Leitern der FES-Büros in Athen, Rom, Madrid und Lissabon, Nicole und Christos Katsioulis, Michael Braun, Ernst Hillebrand, Michael Ehrke und Reinhard Naumann sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops zur Studie in Berlin am 6.10.2015: Daniela Brönstrup, Nikolaos Gavalakis, Freya Grünhagen, Ognian Hishow, Alexander Kallweit, Beate Martin, Julian Rappold, Christoph Thum und besonders Heike Jöbges für ihre ausführlichen Kommentare.

³ Man kann empirisch dann *wage-led* und *profit-led economies* unterscheiden; vgl. Storm/Naastepaad (2012) und Onaran/Obst (2015).

⁴ Für die hier betrachteten Länder vertritt Matthes (2015a) diese These. Aus seiner Sicht haben die Strukturreformen dort gewirkt und das Wachstum wiederbelebt.

⁵ In einer geschlossenen Volkswirtschaft gibt es keine handelbaren Güter und Dienstleistungen, wenn darunter solche verstanden werden, die exportiert oder importiert werden.

anbieten, so wird sich die inländische oder ausländische Nachfrage auf das eigene Angebot richten. Die niedrigeren Preise können aus höherer Produktivität oder niedrigeren Kosten (z. B. Löhnen) resultieren. Mangelnde preisliche Wettbewerbsfähigkeit ist dann entweder durch Produktivitätssteigerung oder durch Kostensenkung zu bekämpfen. Letztere ist aber eine Scheinlösung, da sie Einkommensenkungen impliziert, also keine Wettbewerbsfähigkeit in dem Sinne herstellt, dass das BIP ohne außenwirtschaftliche Probleme wächst.

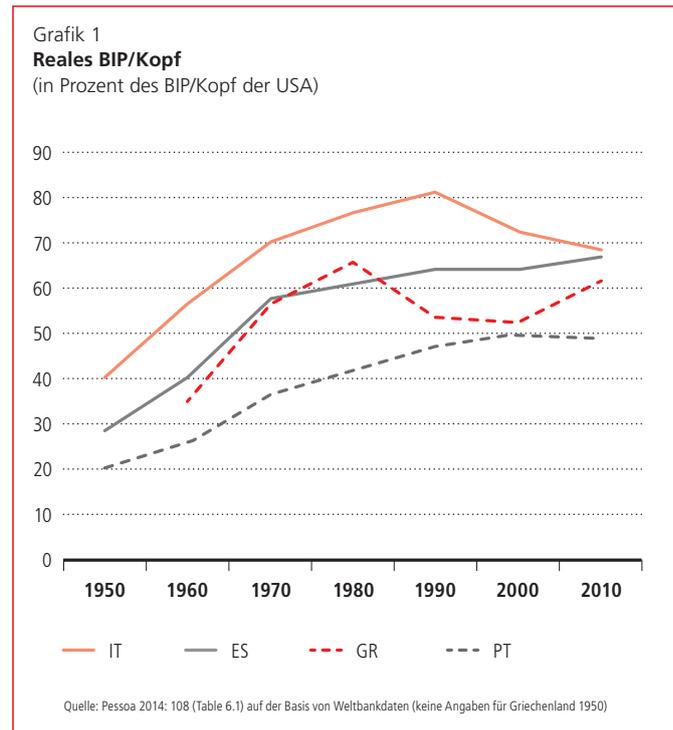
Wirkliche Wettbewerbsfähigkeit stützt sich auf qualitative Faktoren, die vor preislicher Unterbietungskonkurrenz schützen. Dazu zählen die Qualität des Angebots, aber auch die Ausrichtung der Exporte auf wachsende Branchen und Märkte, die eine geringe Preis- und hohe Einkommenselastizität haben. Dahinter stehen Faktoren wie gut ausgebildete Arbeitskräfte und ein effizientes nationales Innovationssystem (Aiginger 2015: 510).

Innerhalb der Eurozone stellen sich diese Probleme in spezifischer Form dar: Korrekturen im Preisniveau sind nicht durch Ab- oder Aufwertung möglich. Eventuelle Defizite entstehen auch durch Verschuldung in Euro, die nicht durch Vergabe von Krediten durch ausländische Gläubiger sondern zunächst durch Ausweitung der Kreditvergabe im Inland entstehen. Wenn mit diesen Krediten Importe finanziert werden, so führt das zu Verbindlichkeiten des nationalen Bankensystems gegenüber ausländischen Banken. Diese Kreditausweitung in Euro ist eine normale Begleiterscheinung von Wachstum (wie in jeder Volkswirtschaft mit eigener Währung). In »guten« Zeiten mit Wachstumsoptimismus ermöglicht sie Leistungsbilanzdefizite ohne Abwertungsdruck und Kreditexpansion ohne Zinsdruck; in schlechten Zeiten dagegen (Panik auf den Kapitalmärkten) hat die eigene Zentralbank keine vollständige Kontrolle mehr, da ihre Kreditgewährung (Geldschöpfung) von der EZB abhängt.

Die vorliegende Studie will Wachstumspfade für die vier südeuropäischen Länder Italien, Spanien, Portugal und Griechenland finden, die nachhaltig und wettbewerbsfähig sind. Diese Länder haben in der Vergangenheit sehr unterschiedliche Wachstumsmodelle verfolgt, die aber ein Element gemeinsam haben: das hohe Leistungsbilanzdefizit. Dies mag für den gesamten Euroraum ein nützliches Gegengewicht zu den (vor allem deutschen) Überschüssen darstellen, ist aber für die Defizitländer problematisch, wenn es nicht nachhaltig finanziert werden kann. Deshalb werden die bisherigen Wachstumsmuster nicht nur von der Angebots- wie von der Nachfrageseite her untersucht, sondern besondere Aufmerksamkeit wird dem Exportsektor und der Möglichkeit zur Imports substitution geschenkt.

2. DAS WACHSTUM IN SÜDEUROPA – EIN RÜCKBLICK

Seit dem Ende des Ersten Weltkriegs ist das Wachstum in Südeuropa von einem Aufholprozess geprägt, mit dem sich diese relativ weniger entwickelten Volkswirtschaften dem Einkommensniveau der reicheren Länder annäherten. Nimmt man die USA als Messlatte, so stieg das reale BIP/Kopf von zwischen 20 und 40 Prozent des amerikanischen Wertes 1950 auf 50 bis 80 Prozent 1990/2000. Portugal bleibt dabei

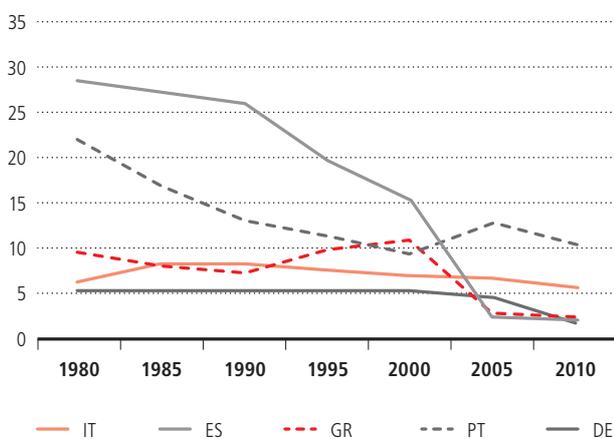


das ärmste Land. Hervorzuheben ist das relative Zurückfallen Griechenlands nach dessen EG-Beitritt 1981 und Italiens ab 1990.

Das schnellere Wachstum verdankte sich dem Strukturwandel von der Landwirtschaft zur Industrie und zu Dienstleistungen. Dabei war spätestens ab den 1970er Jahren auch in Südeuropa eine relative Deindustrialisierung (Rückgang des Anteils der Industrie an der Wertschöpfung und an der Beschäftigung) und eine zunehmende Bedeutung des Dienstleistungssektors zu beobachten, die aber im Kern dem Trend der reicheren Länder folgten (Pessoa 2014: 113 ff.). In Griechenland und Portugal war dieses Wachstum praktisch immer von Defiziten der Handels- und Dienstleistungsbilanz in Höhe minus sechs bis minus acht Prozent des BIP im Durchschnitt der Jahre 1960–2014 begleitet, während der entsprechende Wert für Italien bei +0,4 und Spanien bei –1,8 lag (eigene Berechnung auf Basis von World-Development-Indicator-Daten). Diesen Defiziten entsprach eine Differenz zwischen Investitionen und Ersparnis. Portugal und Griechenland investierten immer mehr als sie sparten. Portugal litt daher schon zwischen 1975 und 1985 unter zwei Schuldenkrisen, die durch die Ölpreisschocks von 1973 und 1980 mitbedingt waren und zu Anpassungsprogrammen des Internationalen Währungsfonds (IWF) führten.

Alle südeuropäischen Volkswirtschaften waren betroffen vom Globalisierungsschub, der durch die Öffnung Chinas und Osteuropas Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre ausgelöst wurde. Damit traten neue Standorte für Billigproduktion auf den Plan, die vor allem die Textil- und Bekleidungsindustrie, aber auch sonstige Zulieferindustrien in Schwierigkeiten brachten. Italien, dessen industrielle Cluster noch in den 1980er Jahren als Alternative zur in die Krise geratenen fordistischen Massenproduktion galten (Piore/Sabel 1985), litt vor allem unter der chinesischen Konkurrenz. Als kritisch erwies sich auch die Rückständigkeit der Unterneh-

Grafik 2
Anteil der über Fünfzehnjährigen ohne Schulbildung



Quelle: Barro-Lee-dataset (<http://www.barrolee.com/>)

mensstruktur (Dominanz der Kleinunternehmen) sowie der Mangel an Ausbildung (vgl. Grafik 2) und Forschungs- und Entwicklungskapazität (Pessoa 2014: 122 ff.).

Die vier hier betrachteten Länder zählen alle zu den »Gemischten Marktwirtschaften«, die sich durch geringe Koordinierung der Lohnfindung (im Gegensatz zu »koordinierten Marktwirtschaften« wie in Deutschland oder in den Skandinavischen Ländern) und geringere Exportorientierung auszeichnen. Sie mussten ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit durch gelegentliche Abwertungen wiederherstellen, da die Lohnzuwächse oft zu hoch waren. Aufgrund ihrer weniger effizienten Bildungs- und Innovationssysteme können sie die fragile preisliche Wettbewerbsfähigkeit nicht durch kontinuierliche Verbesserung der qualitativen Wettbewerbsfähigkeit ersetzen. Sie sind auch weniger leistungsfähig als »liberale Marktwirtschaften«, die aber ebenfalls weniger exportorientiert sind. Der Versuch, ihre Wirtschaftssysteme gleichzeitig zu liberalisieren und auf Export auszurichten, ist daher aus Sicht der Theorie der »Spielarten des Kapitalismus« wenig aussichtsreich (Hall 2015, Hancké 2013, Höpner/Lutter 2014, Nölke 2015). Diese strukturellen Probleme haben durch die Mitgliedschaft in der Währungsunion eine neue Qualität bekommen. Denn in ihr sind keine nominalen Abwertungen mehr möglich. Aber auch diese Abwertungen konnten die preisliche Wettbewerbsfähigkeit nur herstellen, wenn sie nicht durch höhere Löhne und Preise wieder ausgeglichen wurden. Die Länder waren offensichtlich in der Lage, dies zu verhindern oder länger zu verzögern.

In eine ähnliche Richtung zielen Diagnosen, die bei diesen Ländern strukturelle Defizite sehen, welche Investoren abschrecken und die Kosten für Unternehmer erhöhen. Daran setzen Politikvorschläge an, die sich von Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt und auf Produktmärkten sowie von Deregulierung und Privatisierung einen Wachstumsschub erwarten (Matthes 2015a, Thimann 2015). In der Tat weisen die südeuropäischen Länder bei internationalen Vergleichen (z. B. Global Competitiveness Indicators des World Economic Forum oder Doing Business Report der Weltbank) niedrigere Rankings als etwa nordeuropäische Länder auf. Allerdings

müssten sich diese Kritiker fragen, warum die Länder trotz dieser Strukturmerkmale bis 2008 ein ordentliches Wachstum, insbesondere auch der Beschäftigung, aufwiesen. Bezeichnenderweise blenden solche angebotsorientierten Ansätze die Nachfrageseite aus, die zu einer Erklärung dieses Paradoxes beitragen kann.

3. SÜDEUROPA IM ZEICHEN DES EURO

Mit dem Beitritt zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion haben sich die Wachstumspfade in Südeuropa nochmals verändert. Dabei sind drei Phasen zu unterscheiden:

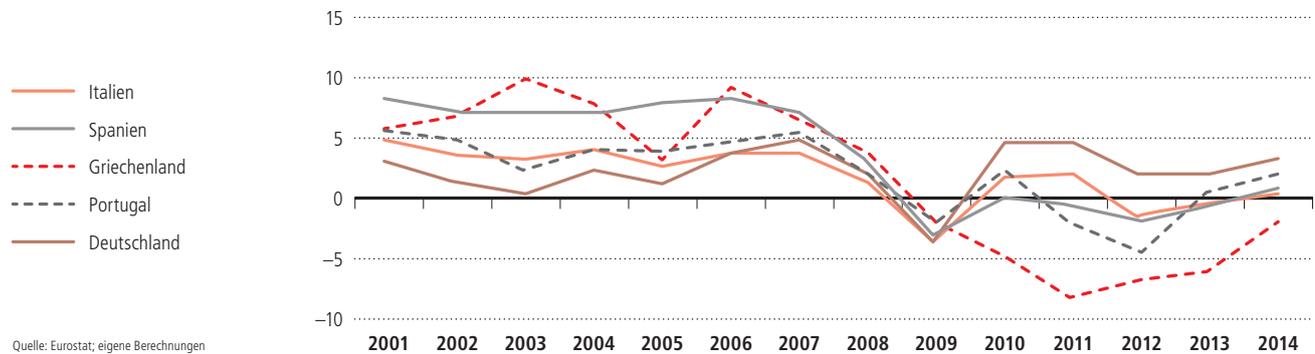
- 1 Bis zur globalen Finanzmarktkrise und großen Rezession 2008/9: Dank der stark gesunkenen Realzinsen kommt es zu einer Kreditexpansion, die einen deutlichen Wachstumsschub auslöst, der zu Leistungsbilanzdefiziten führt.
- 2 Die Krise selbst: Die Banken kommen in Schwierigkeiten, wodurch die Kreditvergabe einbricht. Sinkende Vermögenspreise und schlechte Wachstumsaussichten (globale Rezession) erhöhen die Schuldenrisiken. Es kommt zu einem tiefen Wachstumseinbruch.
- 3 Nach 2010: Durch im Zuge der Krise stark angestiegene Staatsausgaben kommt es zu einer Staatsschuldenpanik, ausgelöst durch Griechenland. Die EU reagiert zögerlich mit Rettungsschirmen, an die sie Sparauflagen knüpft. Dies führt zu einer Rezession. Erst die Ankündigung der Europäischen Zentralbank (EZB) 2012, Anleihen aufzukaufen, entspannt die Lage etwas.

Verstärkt wurde die asymmetrische konjunkturelle Entwicklung in der Eurozone durch die gemeinsame Geldpolitik. Der einheitliche Zinssatz der EZB traf auf sehr unterschiedliche Inflations- und Wachstumsprozesse. Für die Südländer mit ihren höheren Inflationsraten (vgl. Grafik 4) bedeutete der Einheitszinssatz niedrigere Realzinsen, welche Nachfrage und Inflation zusätzlich stimulierten. Für Deutschland mit seinen geringen Preissteigerungen und schwachem Wachstum waren die Realzinsen höher und bremsten die Konjunktur weiter, weswegen es bis etwa 2006 als »kranker Mann Europas« galt (Bofinger 2003). Nach 2009 kehrte sich der Effekt zugunsten Deutschlands und zulasten der dann eher deflationären Südländer um.

Grafik 3 zeigt diesen allgemeinen Befund, aber auch deutliche Unterschiede innerhalb Südeuropas. In der ersten Phase wiesen nur Griechenland und Spanien ein deutlich höheres Wachstum auf. Italien wuchs dagegen eher etwas langsamer und Portugal nur unwesentlich schneller (bis etwa 2003). Im Vergleich war Deutschlands Wachstum viel schwächer. Die Rezession traf alle gleich stark. Danach erholte sich Griechenland gar nicht mehr, sein BIP schrumpfte immer weiter. Portugal und Spanien gerieten nach kurzer Erholung in der dritten Phase im Zuge der Austeritätspolitik in die Rezession, Italien folgte ein Jahr später. Deutschland dagegen erholte sich von der tiefen Rezession schnell und erreichte 2010 wieder die Wachstumsrate und das nominale BIP von 2007.

2014 wiesen alle südeuropäischen Länder außer Griechenland wieder ein, wenn auch schwaches, Wachstum auf. Im Gegensatz zur weit verbreiteten Skepsis haben vor

Grafik 3
Nominales Wachstum des BIP
 (Veränderungen gegenüber Vorjahr in Prozent)



Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen

Tabelle 1a
Die Entwicklung der staatlichen Konsumausgaben

	Anteil der staatlichen Konsumausgaben am BIP (in Prozent)			Wachstum der staatlichen Konsumausgaben (pro Jahr in Prozent)	
	2000	2008	2014	2000–2007	2009–2014
Euroraum	19,2	20,0	21,1	5,0	1,2
Griechenland	17,7	20,3	19,8	11,8	-6,8
Spanien	16,7	18,8	19,2	11,0	-1,7
Italien	17,9	19,4	19,5	5,4	-0,6
Portugal	19,0	19,9	18,6	6,0	-2,8
Deutschland	18,7	17,9	19,4	1,6	3,4

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen

Tabelle 1b
Die Entwicklung der Staatsausgaben

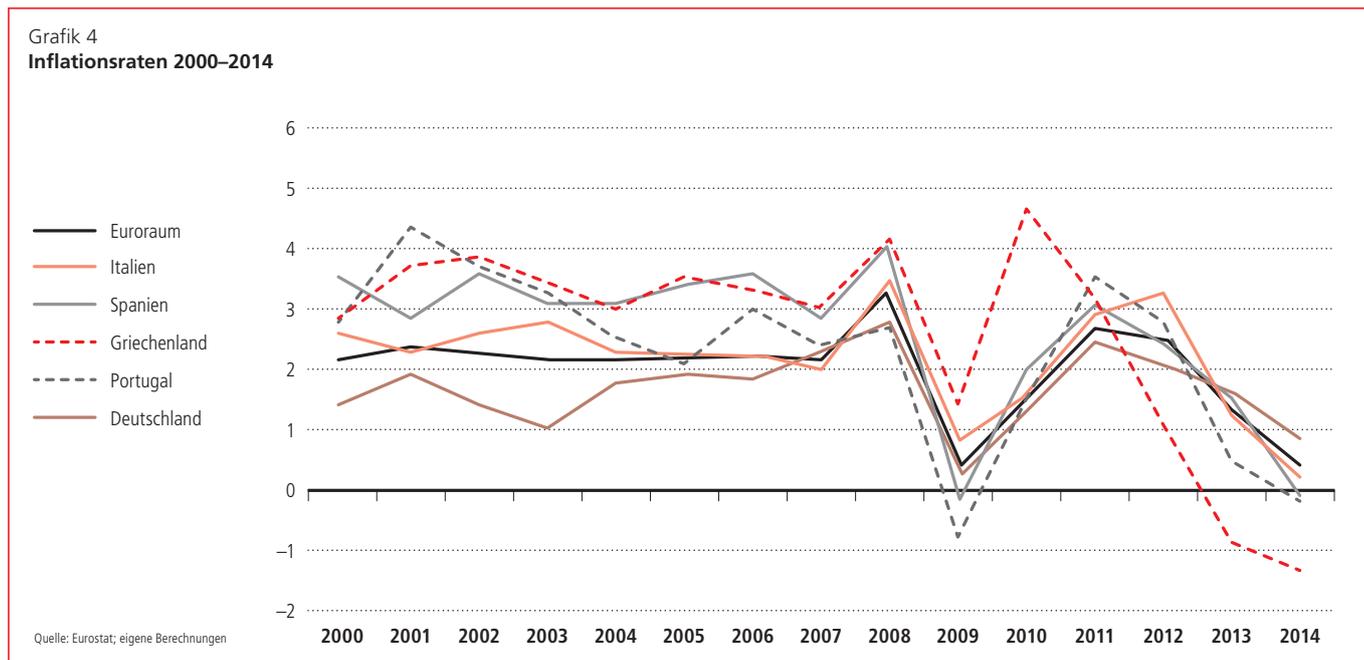
	Staatsausgaben in Prozent des BIP			Wachstum der Staatsausgaben (in Prozent)
	2006	2009	2014	2010–2014
Euroraum	46,0	50,6	49,1	3,2
Deutschland	44,6	47,4	44,0	5,0
Griechenland	44,9	54,0	49,3	-25,1
Spanien	38,3	45,8	43,6	-6,5
Italien	47,6	51,1	51,1	3,2
Portugal	45,2	50,2	49,0	-9,1

Quelle Eurostat; eigene Berechnungen

allein die Programmländer, aber auch in geringerem Umfang Italien, erhebliche und tiefgreifende Reformen in Form von Einsparungen, Produkt- und Arbeitsmarktreformen umgesetzt (Matthes 2015a). Ihre Auswirkungen auf das Wachstum sind ambivalent. Die Ursachen der Erholung 2014 könnten die interne Abwertung und die Strukturreformen sein, es

könnten aber auch die Abwertung des Euro (von 1,47 \$/€ 2008 auf ca. 1,10 \$/€ 2014), der sinkende Ölpreis und die EZB-Politik sein.

Für die spezifische Krise Südeuropas werden vor allem drei Faktoren verantwortlich gemacht, die alle direkt oder indirekt zu den Leistungsbilanzdefiziten beigetragen haben:



- 1 die hohe Verschuldung der Länder, wobei oft fälschlich nur die Staatsschulden gesehen wurden
- 2 ein Verlust der preislichen Wettbewerbsfähigkeit durch höhere Inflation und Lohnentwicklung
- 3 damit verbunden eine Expansion des nicht-handelbaren Sektors.

Im Kontext der Schuldenkrise wird oft das Ausgabeverhalten des Staates als das Kernproblem der südeuropäischen Länder gesehen. Tatsächlich bewegt sich der Anteil der Konsumausgaben des Staates am BIP aber relativ stabil im Durchschnitt der Eurozone (vgl. Tabelle 1a). Das überdurchschnittliche Wachstum vor 2008 entspricht weitgehend dem BIP-Wachstum selbst. Die gesamten Staatsausgaben (hier liegen für alle Länder nur Daten ab 2006 vor; Tabelle 1b) zeigen ein ähnliches Muster, was das Niveau angeht. Auch sie bewegen sich nahe am Durchschnitt der Eurozone. In der Entwicklung ist ab 2010 in den Programmländern im Zuge der Austeritätspolitik ein massiver Rückgang zu beobachten.

Für das Wachstum ist aber primär nicht die Höhe der Ausgaben oder Einnahmen des Staates entscheidend. Sie verändern die Gesamtnachfrage nur insofern, als sie Geld einsammeln und ausgeben, das sonst gespart worden wäre. Das dürfte vor allem in dem Maße zutreffen, wie reiche Haushalte und Unternehmen besteuert werden, die eine hohe Sparquote aufweisen. Die langfristigen Effekte hängen davon ab, wofür der Staat das Geld ausgibt.

Für die Nachfrage selbst ist vielmehr die Veränderung des Haushaltssaldos (vgl. Tabelle 2 von Bedeutung. Zwischen 2006 und 2009 stieg das Defizit stark, zwischen 2010 und 2014 nahm es wieder deutlich ab. Dabei war der Anstieg (der ja auch in Deutschland sehr hoch war) vor allem der Rezession, der Bankenrettung und den Konjunkturstützungsprogrammen zuzurechnen. Die Rückführung des Defizits im Zuge der Sparpolitik dürfte mitverantwortlich für den Wachstumseinbruch nach 2010 sein, auch wenn dies aus Sicht der Staatsgläubiger eine beruhigende Entwicklung sein

Tabelle 2
Die Entwicklung des staatlichen Haushaltsdefizits
(Veränderung in Prozentpunkten des BIP)

	2006–2009	2010–2014
Euroraum	-4,8	3,8
Griechenland	-1,5	3,6
Spanien	-9,2	11,8
Italien	-13,2	5,2
Portugal	-1,7	2,3
Deutschland	-5,5	5,3

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen

mag, die man als Erfolg der Reformen sehen kann.⁶ Letztlich muss die Staatsverschuldung aber im Kontext der Schulden aller Sektoren der Volkswirtschaft gesehen werden (vgl. unten Abschnitt 4).

Was die Inflation und Lohnstückkosten betrifft, so lagen die Preissteigerungsraten in Griechenland und Spanien länger deutlich, in Portugal nur bis 2003 stärker und in Italien eher gelegentlich über dem Durchschnitt des Euroraumes und der Zielinflationsrate der EZB, während Deutschland darunter blieb. Ab 2012 drehte sich das Bild um (vgl. Grafik 4).

Ähnlich sieht es bei den Lohnstückkosten aus. Auch hier lagen die durchschnittlichen Wachstumsraten bis 2009 weit über denen in Deutschland. Ab 2010 kehrte sich die Entwicklung um, mit Ausnahme von Italien, wo die Lohnstückkosten weiter, wenn auch langsamer, anstiegen (vgl. Tabelle 3). Die Lohnstückkosten sind über die Inflationsrate eng mit der Lohnquote verknüpft, deren Entwicklung deswegen auch einen ähnlichen Verlauf zeigt (vgl. unten Grafik 5).

⁶ Vgl. dazu etwa Matthes (2015b).

Tabelle 3
Entwicklung der Lohnstückkosten
 (durchschnittliche jährliche Veränderungsrate in Prozent)

	2000–2009	2010–2014
Euroraum (ab 2001)	2,2	0,9
Deutschland	0,8	1,4
Griechenland	3,8	-2,4
Spanien	3,3	-1,4
Italien	3,0	0,8
Portugal	2,6	-1,1

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen

Inwieweit sich diese Entwicklung negativ auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit auswirkte, wird unten im Abschnitt 6 zum Außenhandel näher untersucht. Schon jetzt kann festgehalten werden, dass steigende Lohnstückkosten grundsätzlich weder verhindern, dass die Exporte steigen (das »spanische-Paradox«; vgl. Braunberger 2012), noch das Wachstum eindeutig in eine Richtung beeinflussen (das »Kaldor Paradox«; vgl. Felipe/Kumar 2011). Häufig entwickeln sich allgemeines Preisniveau und Exportpreise unterschiedlich. Außerdem kann man analog zu Lohnstückkosten auch Kapital- oder Gewinnstückkosten berechnen, die ebenfalls die preisliche Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen. Sie stiegen in allen südeuropäischen Ländern (Felipe/Kumar 2011).

Neben den Staatsausgaben und den Lohnstückkosten galt ein weiterer Aspekt des südeuropäischen Wachstumspfad als problematisch: das Wachstum des Sektors der nicht-handelbaren Güter und Dienstleistungen (typisch: der spanische Bauboom). Betrachtet man die Wirtschaftsstruktur unter der groben Perspektive des Anteils des handelbaren und nicht-handelbaren Outputs (vgl. Tabelle 4), so fallen der relativ hohe Anteil des nicht-handelbaren Sektors und

dessen höheres Wachstum bis 2008 auf. Auch zwischen 2008 und 2011 nahm sein Gewicht weiter zu. Denn in der Krise schrumpfte der handelbare Sektor noch stärker – auch aufgrund sinkender Exporte.

Grundsätzlich sind alle drei Entwicklungen (Verschuldung, Inflation, Expansion des nicht-handelbaren Sektors) nicht nur negativ zu bewerten.

- 1 Der Anstieg der Staatsverschuldung in der Krise war relativ alternativlos und nicht durch besondere Ausgabenfreude getrieben. Ohne weitere Rezession (zusätzlich und nach der großen Rezession von 2009) und die Panik im Markt für Staatsschulden wäre ein allmählicher Rückgang der Staatsschuldenquote wahrscheinlich gewesen.
- 2 Die höhere Inflation bzw. reale Aufwertung ist für aufholendes Wachstum typisch (Balassa-Samuelson-Effekt), zumal die Differenz nur wenige Prozentpunkte betrug. Außerdem dürfte die Euro-Aufwertung um ca. 50 Prozent von 0,89 \$/€ (2001) auf 1,47 \$/€ (2008) für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit außerhalb des Euroraumes und die Außenhandelsentwicklung ebenfalls wichtig gewesen sein.
- 3 Das Wachstum und Niveau des nicht-handelbaren Sektors deutet zunächst auf Nachfragepräferenzen hin, die per se nicht kritisch zu beurteilen sind. Wenn eine Bevölkerung lieber mehr Wohnraum, Infrastruktur, Erziehung und Gesundheit als mehr handelbare Güter erwerben will, so kann auch dies eine gesunde Wachstumsbasis sein, wenn die Tragfähigkeit der Verschuldung gewahrt bleibt.

Sowohl die Staats- wie die Außenverschuldung hängen in ihrer Tragfähigkeit vom Wachstum ab. Bei konstantem oder zumindest durchschnittlichem (nominellen) Wachstum von mindestens fünf Prozent, wie es in Südeuropa bis zur Krise üblich war, führt eine Defizitquote (sei es im Staatshaushalt oder in der Außenbilanz) von ebenfalls (drei bis) fünf Prozent langfristig zu einem durchaus tragfähigen Schuldenstand von 60 bis 100 Prozent. Im Folgenden werden daher die Wachstumstreiber Nachfrage und Angebot näher betrachtet.

Tabelle 4
Anteil und Wachstum des handelbaren und nicht-handelbaren Outputs
 (in Prozent)

		Anteil am Gesamtoutput			Wachstum	
		2000	2008	2011	2000–2008	2008–2011
Griechenland	handelbar	32,2	30,8	27,5	154,7	-24,7
	nicht-handelbar	67,8	69,2	72,5	171,3	-11,7
Italien	handelbar	40,8	38,1	36,1	101,6	-12,3
	nicht-handelbar	59,2	61,9	63,9	126,1	-4,3
Portugal	handelbar	35,7	31,7	30,7	95,7	-9,4
	nicht-handelbar	64,3	68,3	69,3	134,2	-5,2
Spanien	handelbar	38,8	31,8	31,6	136,7	-9,6
	nicht-handelbar	61,2	68,2	68,4	222,6	-8,7
Deutschland	handelbar	40,0	41,1	40,4	107,3	-2,0
	nicht-handelbar	60,0	58,9	59,6	97,9	1,0

Quelle: WIOD (<http://www.wiod.org/new-site/database/niots.htm>), eigene Berechnungen

Tabelle 5
Nachfragekomponenten
 (nominal, Veränderung in Prozent)

Zeitraum	2000–2007		2010–2014	
	Konsum	Investitionen	Konsum	Investitionen
Euroraum (19 Länder)	31,5	36,5	4,9	-2,8
Griechenland	64,5	64,1	-20,7	-50,5
Spanien	63,4	97,2	-1,6	-19,1
Italien	29,4	39,1	-0,8	-18,9
Portugal	40,4	9,6	-5,9	-32,1
Deutschland	13,8	2,9	11,7	9,5

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen

Tabelle 6
Nachfragekomponenten
 (in Prozent des BIP zu jeweiligen Preisen im Durchschnitt des Zeitraumes)

Zeitraum	2000–2007			2010–2014		
	Konsum	Investitionen	Außenbeitrag	Konsum	Investitionen	Außenbeitrag
Euroraum (19 Länder)	75,8	22,6	1,5	77,3	20,2	2,5
Griechenland	85,2	25,2	-10,4	91,2	13,8	-5,0
Spanien	75,1	28,7	-3,8	78,0	20,8	1,2
Italien	78,4	21,3	0,3	80,9	18,5	0,6
Portugal	83,6	25,1	-8,7	85,2	17,0	-2,2
Deutschland	75,4	20,4	4,1	74,9	19,4	5,6

Quelle Eurostat; eigene Berechnungen

4. WACHSTUMSTREIBER NACHFRAGE: EINKOMMEN UND SCHULDEN

Nachfrageseitig waren die Wachstumstreiber in der Boomphase vor 2008 der Konsum und die Investitionen. Wie Tabelle 5 zeigt, lagen ihre Wachstumsraten zwischen 2000 und 2007 fast überall über dem Durchschnitt der Eurozone (außer beim Konsum in Italien und bei den Investitionen in Portugal). Auch der Anteil des Konsums und der Investitionen am BIP lagen (außer bei den italienischen Investitionen) über dem Durchschnitt der Eurozone – ganz zu schweigen von Deutschland. Der Außenbeitrag war dagegen (zwangsläufig) negativ oder – im Fall Italiens – marginal (vgl. Tabelle 6)⁷.

Nach der Rezession von 2009 brachen beide Nachfrage-träger ein, wobei die Investitionen viel stärker schrumpften als der Konsum. Dadurch nahm der Anteil des Konsums überall zu, obwohl er absolut zurückging. Im Ergebnis verbesserte sich der Außenbeitrag in allen vier Ländern (außer in Italien)

um vier bis fünf Prozentpunkte.⁸ Der Außenbeitrag trug nun in Spanien und Italien etwas zur Nachfrage bei, während er in Griechenland und Portugal nur seinen negativen Beitrag verringerte, aber immer noch einen Importüberschuss aufwies. In Deutschland dagegen kompensierte der steigende Außenbeitrag einen gleichzeitigen Rückgang der Konsum- und Investitionsquote.

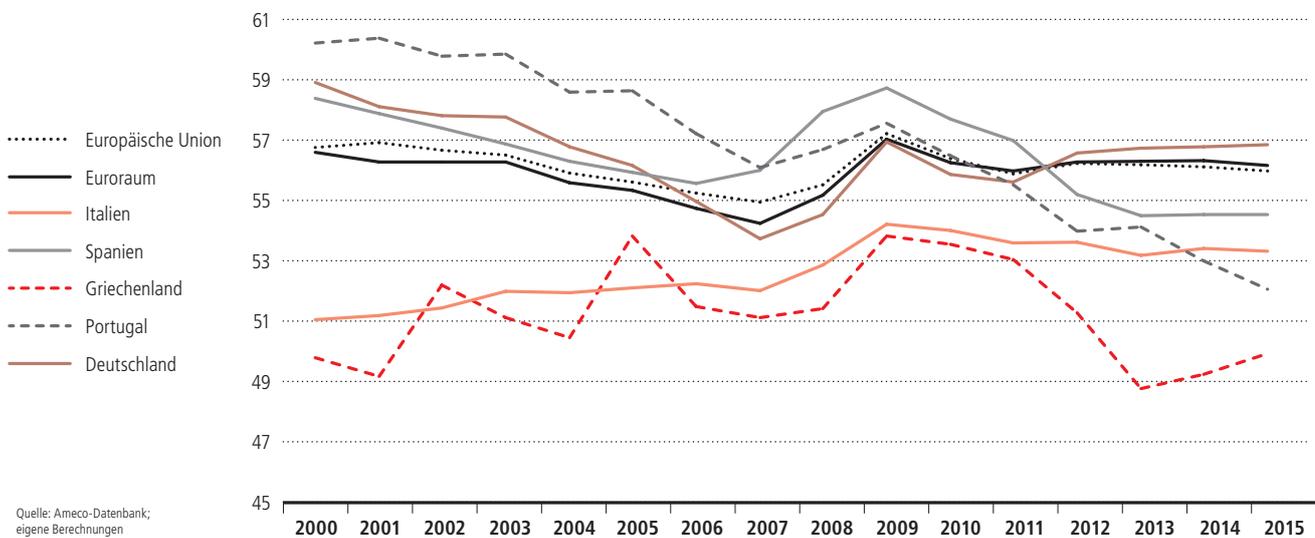
Erstaunlicherweise korreliert die Entwicklung der Konsumquote nicht immer mit der Entwicklung der Lohnquote (vgl. Grafik 5). Der Rückgang der Lohnquote in Spanien und Portugal ging mit einer Erhöhung der Konsumquote einher, während ihr Anstieg in Deutschland von einem Rückgang der Konsumquote begleitet war. Eine erhöhte Sparneigung auch der Lohneinkommensbezieher, eventuell bedingt durch höhere Lohnspreizung, könnte dieses Phänomen erklären.

Nach einer modellgestützten Analyse von 15 EU-Mitgliedstaaten zählen alle hier betrachteten vier südeuropäischen Länder (aber auch Deutschland) zu den Volkswirtschaften, in denen ein Anstieg der Lohnquote zu höherem Wachstum

⁷ Der Außenbeitrag wurde in Tabelle 5 nicht erfasst, da sich durch den Vorzeichenwechsel (von Überschuss zu Defizit oder umgekehrt) wenig aussagefähige Zahlenwerte ergaben.

⁸ Auch dies kann als positiver Effekt der Sparpolitik gesehen werden; vgl. Matthes (2015b).

Grafik 5
Entwicklung der Lohnquote
 (in Prozent des BIP)



Quelle: Ameco-Datenbank; eigene Berechnungen

Tabelle 7
Nettoauslandsposition
 (in Prozent des BIP)

	2000	2008	2013
Griechenland	-30,0	-98,9	-129,0
Spanien	-31,0	-76,6	-90,9
Italien	-7,7	-26,4	-27,0
Portugal	-36,9	-85,2	-109,8

Quelle: EZB, Eurostat, eigene Berechnungen

führt (Onaran/Obst 2015). Wachstumsmodelle, die lohn- und konsumgeführt sind, sind aber angesichts der immer weiteren Öffnung der Volkswirtschaften davon abhängig, wie preisempfindlich ihre Exporte sind. Bei hoher Empfindlichkeit sind eventuell (interne) Abwertungen notwendig, um Leistungsbilanzdefizite zu begrenzen (Baccaro/Pontusson 2014).

Die das BIP übersteigende Konsum- und Investitionsnachfrage musste durch Verschuldung im Ausland finanziert werden. In allen vier Ländern verschlechterte sich daher die Nettoauslandsposition (d. h. der Saldo von Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland), wie in Tabelle 7 zu sehen ist.

Welche inländischen Sektoren haben diese gesamtwirtschaftliche Verschuldung getrieben und so die Nachfrage stimuliert? Vor der Krise waren es in Griechenland vor allem die privaten Haushalte, die entsparten.⁹ Weder verschuldeten die Unternehmen sich spürbar höher, noch der Staat (nur um zehn Prozent des BIP). Ähnlich war es in Portugal, wenn auch

mit etwas stärkerem Anstieg einer aber insgesamt deutlich niedrigeren Staatsverschuldung. In Spanien war es eine Kombination von höherer Verschuldung des Unternehmenssektors und Entsparen der privaten Haushalte (jeweils um ca. 40 Prozent des BIP), während der Staat seinen Schuldenstand verringerte. Ähnlich, aber auf höherem Niveau mit aber sehr viel schwächer ausgeprägten Veränderungen, stellten sich die Sektorbilanzen in Italien dar (vgl. Tabelle 8).

Nach 2008 ist in allen vier Ländern ein deutlicher Anstieg der Staatsverschuldung zu beobachten, der weitgehend die Verschlechterung der Nettoauslandsposition erklärt. Im Privatsektor zeigen auch hier Portugal und Griechenland Gemeinsamkeiten, da in beiden Ländern die Verschuldung des Unternehmenssektors zunimmt, während in Spanien und Italien der Unternehmenssektor sich etwas entschuldet. Die privaten Haushalte sparen in allen Ländern außer Italien und bauen Vermögen auf.

Hinter dem Entsparen oder Nettovermögensabbau der privaten Haushalte bis 2008 steht eine Zunahme der Bruttoverschuldung, der kein entsprechender Aufbau von Bruttovermögen seitens inländischer Sektoren entspricht. Auch wenn der Haushaltssektor in allen Ländern eine Gläubigerposition behält, so steigt seine Verschuldung mit den damit verbundenen Risiken. Es waren diese Risiken, die dann zur Bankenkrise führten.

Seit 2007 haben sich Unternehmen und Haushalte nur noch relativ wenig verschuldet oder sogar Schulden abgebaut, während der Staat sich in der Krise weiter verschuldete.

⁹ Dahinter verbergen sich allerdings wahrscheinlich auch erhebliche Kursverluste zwischen 2000 und 2002, die für einen spiegelbildlichen Vermögensabbau der Haushalte und gleichzeitige Entschuldung des Unternehmenssektors in Höhe von etwa 70 Prozent des BIP verantwortlich waren (siehe Extrazeile in Tabelle 8 für Griechenland 2002).

Tabelle 8
Sektorbilanzen
(in Prozent des BIP)

	Staat			nicht-finanzielle Unternehmen			Haushalte		
	2000 (2002)	2008	2013	2000 (2002)	2008	2013	2000 (2002)	2008	2013
Griechenland (2002)	-77,3 (-82,3)	-87,5	-115,5	-129,8 (-63,0)	-68,5	-95,8	188,6 (100,0)	68,6	78,9
Spanien	-42,3	-18,6	-64,5	-100,7	-139,0	-127,0	111,4	73,7	88,3
Italien	-91,1	-89,6	-115,2	-102,7	-125,4	-118,7	206,5	180,7	180,0
Portugal	-31,4	-48,9	-82,2	-146,9	-145,8	-163,4	153,4	115,4	135,9

Quelle: EZB, Eurostat, eigene Berechnungen; die Werte geben die Nettovermögensposition an; bei der Staatsverschuldung entsprechen sie daher nicht den bekannten Werten der Bruttoverschuldung.

Tabelle 9:
Bruttoschulden nach Sektoren

	Schuldenstand 2014 (in Prozent des BIP)				Veränderung der Schuldenquote seit 2007 (in Prozentpunkten)			
	Gesamt	Staat	Unter- nehmen	Haushalte	Gesamt	Staat	Unter- nehmen	Haushalte
Deutschland	188	80	54	54	8	17	-2	-6
Griechenland	317	183	68	65	103	70	13	20
Portugal	358	148	127	83	100	83	19	-2
Spanien	313	132	108	73	72	92	-14	-2
Italien	259	139	77	43	55	47	3	5

Quelle: McKinsey 2015; der Finanzsektor ist dabei nicht berücksichtigt, da nur die nicht-finanziellen Unternehmen hier erfasst sind.

5. WACHSTUMSTREIBER ANGEBOT: ARBEIT UND PRODUKTIVITÄT

Angebotsseitig lässt sich das Wachstum in die Zunahme (bzw. Abnahme) der in einer Volkswirtschaft gearbeiteten Stunden und in die Entwicklung der Stundenproduktivität zerlegen. Wie Tabelle 10 zeigt, war in der Wachstumsphase vor der Krise in allen südeuropäischen Ländern ein Zuwachs beider Faktoren zu beobachten, allerdings in sehr unterschiedlicher Kombination. Griechenland wies die beste Leistung mit hohen Wachstumsraten bei Beschäftigung und Produktivität auf. Spanien zeichnete sich durch hohes Beschäftigungswachstum aus, Portugal durch relativ gutes Produktivitätswachstum. Wie theoretisch zu erwarten, haben die starken Investitionen das Wachstum befördert. Das Nachfragewachstum war also in der oft kritisch hinterfragten Boomphase durchaus von gesunden realwirtschaftlichen, angebotsseitigen Entwicklungen unterlegt. Dies reichte aber nicht aus, um die gesamte Nachfrage zu decken, so dass es zu einem negativen Außenbeitrag kam.

In der Krisenphase sank die Beschäftigung massiv, aber nur in Griechenland war dieser Einbruch auch noch mit einem Rückgang der Produktivität verbunden. In den übrigen Ländern stieg das Produktivitätswachstum gegenüber der

Vorkrisenphase, vor allem deutlich in Spanien. Beim Wettlauf nach unten zwischen Nachfrage und Angebot siegte – wieder gemessen am Außenbeitrag – die Nachfrage in Spanien und Italien, wo ihr stärkerer Rückgang zu einem positiven Außenbeitrag führte.

Zerlegt man das Wachstum mittels Growth Accounting (Chen 2011) in die Faktoren Kapital, Arbeit und totale Faktorproduktivität (TFP), so haben in der Boomphase bis 2008 Arbeit und Kapital einen positiven Wachstumsbeitrag geleistet. Dahinter steht auch eine kontinuierliche Verbesserung des Humankapitals, wie sie etwa an der zunehmenden Dauer des Schulbesuchs sichtbar ist (vgl. Grafik 6). Nach 2010 reduzierte auch nach diesem Ansatz vor allem die steigende Arbeitslosigkeit das Wachstum angebotsseitig.

Bedenklich muss stimmen, dass nach den Berechnungen des Conference Board (vgl. Tabelle 11) die TFP auch in der Boomphase einen negativen Beitrag lieferte. Die totale Faktorproduktivität ist der Teil des Wachstums, der nicht durch erhöhten Einsatz von Arbeit oder Kapital zu erklären ist. Die Verbesserung (außer in Griechenland) in der Zeit nach 2010 im Vergleich zum Zeitraum 2000–2008 führte aber nur in Italien zu einem positiven Beitrag.

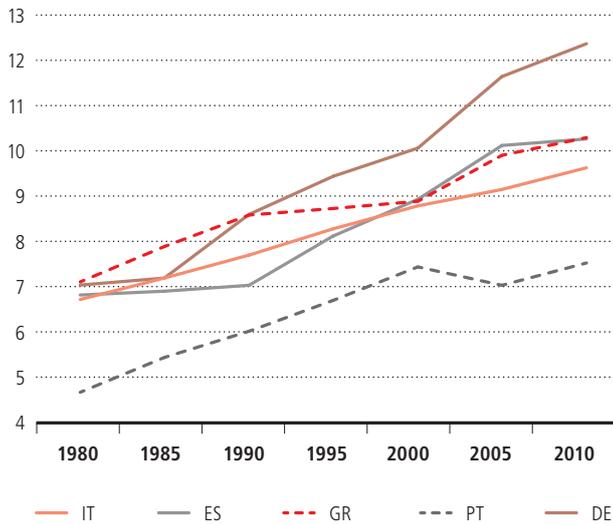
Für das geringe Wachstum der Produktivität ist auch der strukturelle Mangel an Innovationen und ein zu langsamer

Tabelle 10:
Wachstum von Arbeitsinput und -produktivität
(durchschnittliche jährliche Veränderung in Prozent)

	2000–2007		2009–2014	
	Arbeitsinput (Stunden)	Arbeitsproduktivität	Arbeitsinput (Stunden)	Arbeitsproduktivität
Deutschland	0,1	1,5	0,8	1,1
Griechenland	1,4	2,2	-4,4	-0,3
Italien	0,9	0,3	-0,9	0,4
Portugal	0,2	1,2	-2,1	1,4
Spanien	3,0	0,4	-2,2	1,8

Quelle: Conference Board (<https://www.conference-board.org/data/economydatabase/index.cfm?id=27762>); eigene Berechnungen

Grafik 6
Durchschnittliche Ausbildungsdauer (Jahre Schulbesuch)



Quelle: Barro-Lee-dataset (<http://www.barrolee.com/>)

Tabelle 11
Wachstumsbeitrag der totalen Faktorproduktivität
(Durchschnitt des jeweiligen Zeitraums)

Land	2000–2008	2010–2014
Deutschland	0,86	0,93
Griechenland	-0,37	-4,01
Italien	-0,48	-0,17
Portugal	-1,04	-0,27
Spanien	-0,89	-0,21

Quelle: The Conference Board. 2015. The Conference Board Total Economy Database™, May 2015, <http://www.conference-board.org/data/economydatabase/>

Wechsel zu Produkten hoher Qualität verantwortlich, die auf wachsenden Märkten und bei steigenden Einkommen auf eine starke, weniger preisreagible Nachfrage stoßen. Die Forschungs- und Entwicklungsausgaben liegen in den südeuropäischen Ländern mit 0,5 bis 1,5 Prozent des BIP deutlich unter dem Niveau der reicheren EU-Länder (dort zwei bis vier Prozent). Sie erzielen auch relativ wenige *Community Trade Marks*, was auf eine Schwäche beim Marketing verweist (Mendonça 2014).

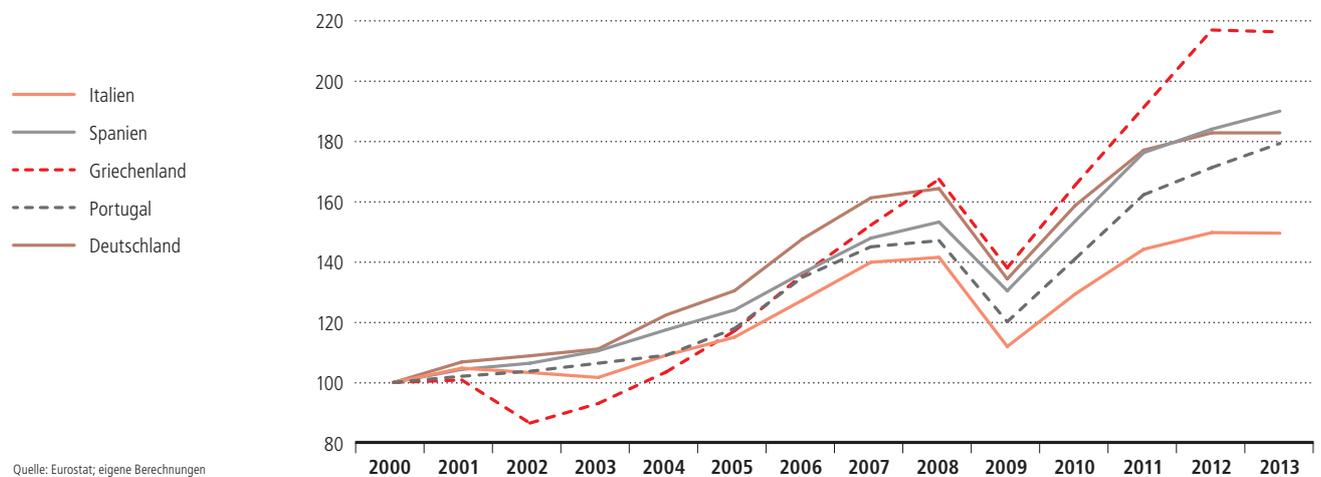
Schließlich ist angebotsseitig ab 2010 auf eine Fülle von Reformen zu verweisen, die Regulierungen auf Produkt- und Arbeitsmärkten abgebaut und Geschäftsbedingungen verbessert haben. Kritikern (z. B. Thimann 2015) gehen sie nicht weit genug. Aus Sicht der Theoretiker der vergleichenden Kapitalismusforschung (Hall 2015, Hancké 2013, Höpner/Lutter 2014, Nölke 2015), müssten ebenfalls tiefgreifende Strukturveränderungen, z. B. im Lohnfindungs- und Bildungssystem, erfolgen. Wieweit die Strukturreformen nachhaltig zu einem höheren Wachstum führen, bleibt abzuwarten. Die

Befürworter (z. B. Matthes 2015a) sehen Erfolge, die Skeptiker (z. B. Heimberger 2015; Kleinknecht 2015) vor allem die negativen Folgen hoher Arbeitslosigkeit und Verarmung.

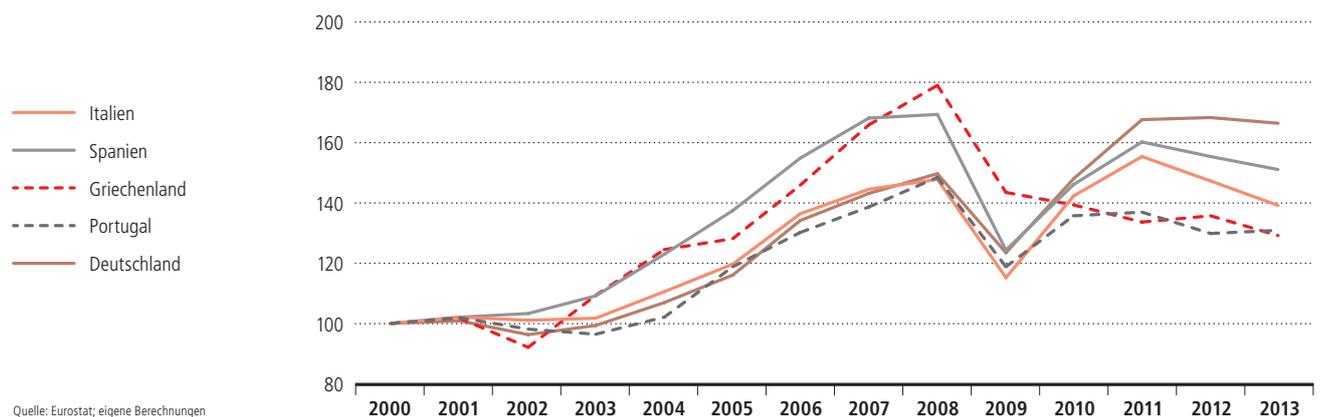
6. DIE ROLLE DES AUSSENHANDELS

Einen positiven Außenbeitrag mit einer schrumpfenden Wirtschaft zu erkaufen, mag zwar die Nettoauslandsposition verbessern, aber ist keine sinnvolle Strategie für mehr Wohlstand. Vielmehr muss die Exportkapazität gesteigert werden, um den Importbedarf einer wachsenden Wirtschaft ohne ständige Leistungsbilanzdefizite finanzieren zu können. Grundsätzlich verfügen alle vier südeuropäischen Länder über einen dynamischen Exportsektor. Zwischen 2000 und 2013 wuchsen die Güterexporte Griechenlands und Spaniens sogar schneller als die Deutschlands; Portugals Exporte waren nur unwesentlich geringer; nur Italiens Exporte stiegen langsamer (vgl. Grafik 7).

Grafik 7
Exportwachstum 2000–2013 (2000 = 100)



Grafik 8
Importwachstum 2000–2013 (2000 = 100)



Das Importwachstum hielt bis zur Krise damit Schritt. Nach 2009 lag es in allen südeuropäischen Ländern unter dem deutschen Importwachstum (vgl. Grafik 8).

Die Exporte machten einen sehr unterschiedlichen Anteil am BIP aus. Während sie in Spanien, Italien und Portugal um 20 Prozent des BIP betragen, lag der Wert für Griechenland bei unter zehn Prozent (ohne Dienstleistungen wie Tourismus und Schifftransport) und für Deutschland über 30 Prozent (vgl. Tabelle 12). Aber auch als Anteil am BIP sind die Wachstumsraten beachtlich, vor allem seit der Krise und besonders in Griechenland.

Die Struktur der Exporte deutet eher auf einen entwickelten Industriesektor hin. In allen Ländern machten die SITC-Kategorien 5 bis 8 (chemische Produkte, bearbeitete Waren nach Beschaffenheit, Maschinen und Fahrzeuge, verschiedene Fertigwaren) den überwiegenden, allerdings abnehmenden Anteil der Exporte aus (vgl. Grafik 9). Der Rückgang dieses Anteils bedeutete aber keinen absoluten Rückgang. Selbst im Fall Griechenlands, dem Land mit dem stärksten Rückgang dieser Exportkategorien, wuchsen die entsprechenden Exporte immer noch. Allerdings nahmen in Griechenland die Exporte von mineralischen Brennstoffen

(SITC 3) sehr stark zu und machten 2013 fast 40 Prozent der Exporte (2000 noch nur 13,8 Prozent) aus. Der Anstieg war wahrscheinlich einerseits preisbedingt (Ölpreis) und dürfte andererseits wenig zur Gesundung der Leistungsbilanz beitragen, da es sich überwiegend um Reexporte handelte.

Dienstleistungsexporte sind für alle vier Länder wichtig. Ihr Anteil am BIP bewegte sich nach 2010 zwischen ca. fünf Prozent für Italien, neun Prozent für Spanien, zwölf Prozent für Portugal und 14 Prozent für Griechenland. Bezeichnend ist das Verhältnis zu den Güterexporten. Während in Italien der Wert der Dienstleistungsexporte etwa 22 Prozent der Güterexporte ausmachte, lag er für Portugal und Spanien über 40 Prozent und für Griechenland um 100 Prozent.¹⁰

Importe haben kurzfristig einen negativen Einfluss auf das Wachstum und die Leistungsbilanz, da sie inländische Produktion ersetzen und Mittel ins Ausland abfließen lassen. Aber sie können auch wichtige Inputs in neues Wachstum (Import von Kapitalgütern) und für die Exportproduktion (einschließlich Dienstleistungsexporte wie Tourismus) liefern.

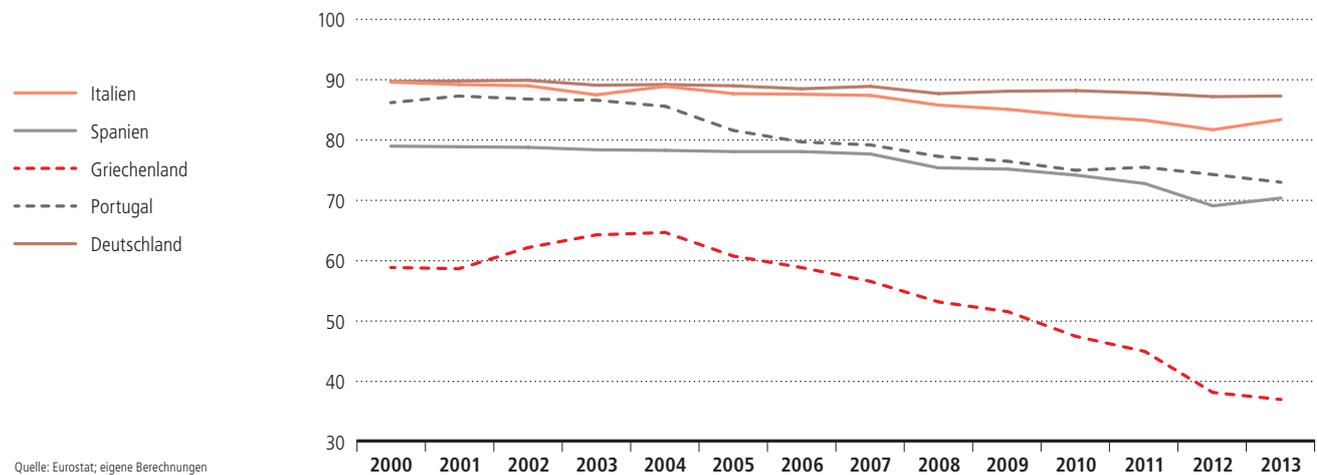
¹⁰ OECD-Daten; leider nur ab 2010.

Tabelle 12
Anteil der Güterexporte am BIP
 (in Prozent)

	2000	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2009–2013 (Zuwachs)
Deutschland	28,3	32,3	38,4	32,7	36,9	39,2	39,8	38,9	19,1
Griechenland	8,9	6,8	8,8	7,4	9,3	11,7	14,2	15,1	103,9
Spanien	19,3	17,0	17,1	15,1	17,8	20,5	21,8	22,6	49,8
Italien	21,0	19,6	22,6	18,5	21,0	22,9	24,2	24,2	30,7
Portugal	20,5	18,9	21,7	18,1	20,7	24,3	26,9	27,9	54,7

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen

Grafik 9
Anteil der industriellen Fertigwaren (SITC 5–8) am Güterexport
 (in Prozent)



Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen

So machten in der Boomphase bis 2008 Maschinen und Kraftfahrzeuge (SITC 7) den höchsten Anteil (zwischen 30 Prozent und 40 Prozent aller Importe aus, was angesichts der hohen Investitionsquote in dieser Phase nicht überrascht. Trotzdem verweist die Importstruktur auch auf Möglichkeiten der Importsubstitution. Dabei wäre weniger an in der EU nicht zulässige Schutzmaßnahmen als vielmehr an strukturelle politische Initiativen zu denken.

Ölimporte machten einen steigenden Anteil der Importe (von um zehn Prozent Anfang des Jahrzehnts auf über 20 Prozent 2012) nicht nur in Griechenland aus. Auch hier dürften allerdings Preiseffekte eine Rolle gespielt haben, was sich auch in einem leicht sinkenden Anteil seit 2012 bemerkbar macht. Trotzdem sind hier Ansatzpunkte für Substitution bei der Energiewirtschaft und im Verkehr (Elektromobilität). In Griechenland könnte die Erschließung von Öl- und Gasvorkommen in der Ägäis die Leistungsbilanz erheblich verbessern. Weitere Substitutionschancen dürfte die Gruppe der übrigen Fertigwaren (SITC 6 und 8) bieten, die mit 20–30 Prozent der Importe die zweitstärkste Gütergruppe darstellt. Alle derartigen Projekte werden aber im besten Fall mittel- bis langfristig die Wirtschaftsstruktur verbessern. Eine Wachstumsstrategie muss daher sowohl makroökonomische wie sektorale und strukturelle Reformen umfassen.

7. NEUES WACHSTUM FÜR SÜDEUROPA

Eine allgemeine Wachstumsstrategie für Südeuropa gibt es nicht. Es geht vielmehr um nationale Strategien, für die sich Vorschläge und Elemente in den folgenden Länderkapiteln finden, die auf den Vorstudien von Giancarlo Dente (Italien) Domenec Devesa (Spanien), Ricardo Mamede (Portugal) und Jens Bastian (Griechenland) beruhen. Trotzdem gibt es eine Reihe gemeinsamer Aspekte, die an den diesen Ländern gemeinsamen Problemen ansetzen müssen, die oben ausführlich betrachtet wurden.

Das Kernproblem ist ein wirtschaftspolitischer Zielkonflikt, der droht, jede Wachstumsstrategie für Südeuropa zu einer Quadratur des Kreises zu machen. Drei Ziele stehen miteinander in Konkurrenz:

- 1 Ein Ziel ist die Konsolidierung der Staatsfinanzen, das vor allem in den Reformländern absolute Priorität bei den Gläubigern hat.
- 2 Ein zweites Ziel ist die Verbesserung der Leistungsbilanz, um die Nettoauslandsverschuldung zu verringern, was oft auch als Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit interpretiert wird.
- 3 Das dritte Ziel ist wirtschaftliches Wachstum.

In welchem Spannungsverhältnis stehen diese Ziele?

Zwar gibt es theoretisch und in einigen Ausnahmefällen eine expansive Konsolidierung, tatsächlich führt aber eine Austeritätspolitik fast immer zu einem Wachstumseinbruch (Blyth 2014). Ausnahmen erfordern, dass starke Nachfrageimpulse aus anderen Sektoren oder dem Ausland kommen, weil etwa die Zinsen stark sinken oder die Währung sich abwertet. Zinssenkungen sind derzeit kaum noch wahrscheinlich. Wie inzwischen deutlich wurde, haben die Befürworter einer Sparpolitik die negativen Multiplikatorwirkungen massiv unterschätzt (Truger 2013). Weitere Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen mit dem Ziel, den Primärüberschuss zu erhöhen, dürften ebenfalls die Erholung bremsen. Das geringe Wachstum wiederum belastet die Staatshaushalte durch abnehmende Steuereinnahmen und höhere Ausgaben für Arbeitslose und Arme. Tatsächlich hat wegen des gesunkenen BIP die Schuldenstandsquote zugenommen. Damit kollidieren die Ziele eins und zwei.

Aber auch die Ziele zwei und drei harmonieren nicht. Hofft man auf eine Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit durch Lohnsenkungen, so ist die unmittelbare Wirkung, dass die Einnahmen aus der Lohnsteuer und bei abnehmendem Konsum auch die aus der Mehrwertsteuer sinken. Sie müssten schon durch deutliche Zuwächse in der Beschäftigung im Exportsektor kompensiert werden. Liegen die Gründe für eine geringe Wettbewerbsfähigkeit aber mehr in strukturellen Faktoren wie niedriger Produktivität, historisch gewachsenen, nachteiligen Spezialisierungsmustern oder mangelnder Innovation, so erfordert deren Behebung langfristige Anstrengungen auch des Staates in Ausbildung, Forschung und Entwicklung sowie Industriepolitik, die alle eher mehr Ausgaben als Einsparungen erfordern. Von einer besseren Bildung erwarten auch modellgestützte Analysen der Strukturreformen den stärksten Wachstumsbeitrag (Varga u. a. 2013).

Selbst bei den Zielen zwei und drei reiben sich die Prioritäten. Wettbewerbsfähigkeit im strukturellen Sinn (vgl. auch oben Abschnitt 1) ist kurzfristig nicht herzustellen, da sie den Aufbau von Kapazitäten zur Importsubstitution oder Exportdiversifizierung voraussetzt. Bestenfalls kann das Land von einer Zunahme der Exporte profitieren, wenn die Nachfrage der Handelspartner wächst. Aber de facto wurden die Leistungsbilanzen überwiegend durch den Rückgang der Importnachfrage verbessert, als Staat, Unternehmen und Haushalte im Inland ihre Nachfrage reduzierten. Wenn die private und öffentliche Verschuldung, deren Saldo die Nettoauslandsposition ist, gleichzeitig abgebaut wird, ist ein Wachstumseinbruch nahezu unausweichlich, wenn das Ausland, vor allem Deutschland, nicht zu entsprechendem Entsparen bereit ist.

Sieht man in der Verschuldung das große Problem, so ist der Weg, die Ausgaben und Nachfrage der Schuldner zu verringern, der schmerzhafteste und kontraproduktivste Ansatz. Wenn man gleichzeitig ihr Einkommen dadurch weiter reduziert, dass man ihren Output in der Hoffnung verbilligt, dass die Gläubiger mehr davon kaufen, erschwert dies die Anpassung zusätzlich. Eine deflatorische Umgebung vergrößert obendrein die reale Schuldenlast. Entschuldungen, insbesondere auch von Staaten, haben sich praktisch immer im Rahmen von finanzieller Repression, also mäßiger Inflation und niedrigen Zinsen, vollzogen.

Die EZB hat, wenn auch spät, ihr Teil gegen großen deutschen Widerstand dazu beigetragen. Da sogar die Zielinflationsrate von zwei Prozent kaum erreicht wird (vier bis sechs Prozent wären viel besser, um das *deleveraging*¹¹ abzukürzen) und da Kreditnehmer in Südeuropa weiter relativ hohe Zinsen zahlen müssen, kann man aber nur von einem bedingten Erfolg sprechen. Was fehlt, ist ein deutlicher Anstieg der Nachfrage seitens der Gläubiger, die der gesündeste Weg aus der Krise wäre. Da allen Schulden ja Vermögen entsprechen, ist ein Entsparen der Gläubiger der sicherste, wenn nicht der einzige Weg, den Schuldner das Einkommen zu verschaffen, mit denen sie die Schulden bedienen können. Höhere Ausgaben der Gläubiger für Güter oder Dienstleistungen der Schuldner verschaffen diesen die benötigten Einnahmen. Zwischen Ländern ist dieser Sachverhalt seit Keynes' Analyse der deutschen Kriegsschulden nach dem Ersten Weltkrieg allgemein bekannt.

Es bleibt noch die Option des Schuldenschnitts oder eine Umstrukturierung der Schulden. Partiiell werden bei privaten Schulden Insolvenzen diese Rolle übernehmen. Sie vernichten aber Vermögen, was im Fall von Banken, die zwischen den Sparern und Schuldner vermitteln, zu Problemen führt, die die weitere Kreditversorgung wiederum erschweren können. Bei den öffentlichen Schulden könnten Fristverlängerungen und Zinsabschläge auf das gegenwärtige Marktniveau zur Entlastung beitragen.

Wachstum hängt zentral davon ab, dass vor allem Investoren, aber auch Konsumenten Vertrauen in die Zukunft haben und entsprechende Ausgaben tätigen, die immer auch schuldenfinanziert sein werden. Dieses Vertrauen ist in Südeuropa im Zuge der Austeritätspolitik gründlich zerstört worden und muss nun durch eine konsistente und langfristig ausgelegte Politik wiederhergestellt werden.

Realwirtschaftlich stehen die Länder Südeuropas vor der Herausforderung, ihre Exportkapazität ihren Importbedarfen anzupassen. Sie müssen in einer Weltwirtschaft mit neuen Anbietern und Standorten Bereiche identifizieren, in denen ihr Angebot auf steigende Nachfrage trifft, ohne unter allzu großem Preisdruck zu stehen. Aber diese Modernisierung zu bewerkstelligen ist eine große Herausforderung, die sich auch aufgrund detaillierter Analysen der Produktions- und Exportstruktur nicht leicht und schnell bewältigen lässt.¹²

In den folgenden Abschnitten wird zunächst die spezifische Problemlage des jeweiligen Landes resümiert, bevor konkrete Politikvorschläge vorgestellt werden.

¹¹ Unter *deleveraging* wird der Abbau der (Netto-)Verschuldung verstanden.

¹² Eine solche Analyse endet mit der folgenden enttäuschenden Schlussfolgerung: »... the implications of this study for ... industrial policy. In a word, *there are none*.« (de Freitas u. a. 2014: 217; Hervorhebung im Original!)

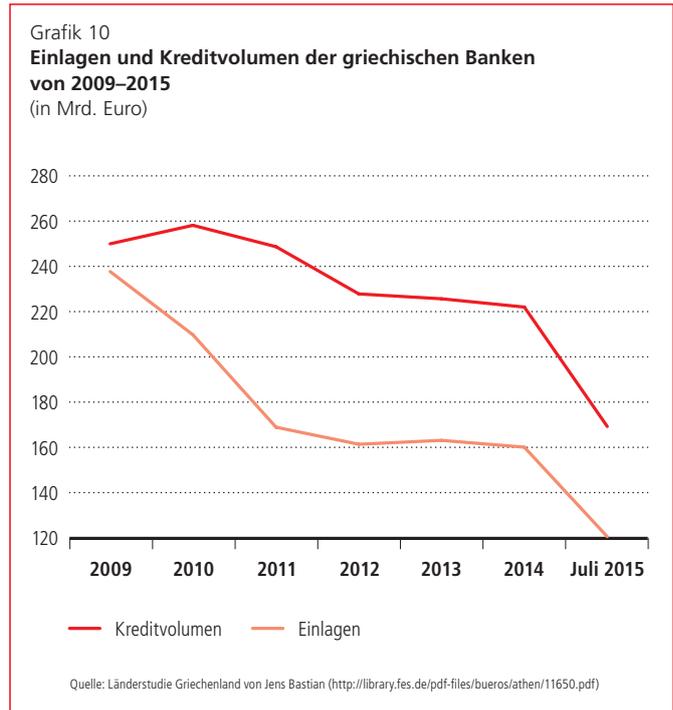
8. GRIECHENLAND: STABILISIERUNG DES FINANZSEKTORS

Griechenland ist das südeuropäische Land, das die Staatsschuldenpanik ausgelöst hat. Es wies in vielen Punkten die schwierigste Ausgangslage auf:

- Seine Leistungsbilanz war seit langem defizitär. Entsprechend hoch ist seine (Auslands-)Verschuldung, die sich noch mehr als bei den anderen Ländern beim Staat angesammelt hat.
- Es hat einen sehr kleinen, wenig modernen Industriesektor und geringen Anteil von Exporten am BIP. Dienstleistungsexporte sind dagegen von überdurchschnittlicher Bedeutung.
- Der Staat hat traditionell Schwierigkeiten, eine adäquate Steuereinnahmenbasis zu sichern und eine effiziente Verwaltung zu organisieren.

Griechenland ist auch das Land, bei dem die internationalen Gläubiger nahezu alles falsch gemacht haben. Sie haben die oben dargelegten Zielkonflikte ignoriert und versucht, gleichzeitig die Löhne und die Staatsausgaben zu senken und die Steuern zu erhöhen. Durch Einbeziehung des IWF und eine Stückelung der Hilfskredite (mit ständig anstehenden Rückzahlungsterminen) stand das Land permanent unter dem Damoklesschwert des Staatsbankrotts. Der erzwungene Schuldenschnitt für Privatgläubiger 2012 untergrub deren Vertrauen und schwächte das ohnehin angeschlagene Bankensystem zusätzlich. Am schlimmsten wirkte sich die gerade von Deutschland angefachte, immer wiederkehrende Diskussion um einen »Grexit«, den Austritt aus dem Euroraum, aus. Sie führte zu einer Kapitalflucht, die zuerst 2010/11 hohe Beträge abfließen ließ. Die verspätete Ankündigung Draghis im Sommer 2013 entspannte die Lage nur bis Herbst 2014. Zwischen Dezember 2014 und Sommer 2015 nahm die Kapitalflucht nochmals massiv zu und raubte den griechischen Banken ein Viertel ihrer noch verbliebenen Einlagen (vgl. Grafik 10). Im Juni 2015 eingeführte Kapitalverkehrskontrollen bremsen zwar die Flucht, erschweren aber auch den Außenhandel.

Im Ergebnis wurden nahezu alle Ziele verfehlt. Der Wachstumseinbruch war in Griechenland am tiefsten. Die Arbeitslosigkeit und das Armutsrisiko stiegen am stärksten an. Die Migration mit dem damit verbundenen *brain drain* untergräbt die künftige Wachstumsbasis. Die Wirtschaft befindet sich in der Deflation (ca. zwei Prozent jährlich seit 2013), wodurch die reale Schuldenlast noch wächst. Das Bankensystem dürfte die Grenze zwischen Illiquidität und Insolvenz überschritten haben. Die Kreditvergabe an Unternehmen und Haushalte ging ständig zurück (ca. drei Prozent jährlich seit 2013). Selbst an sich wettbewerbsfähige Unternehmen geraten dadurch in Schwierigkeiten, da sie Importe und Exporte kaum fremdfinanzieren können. Seit 2010 verliert das Land qualifizierte Arbeitskräfte durch Auswanderung, was zwar die Arbeitslosenquote verbessert, aber eine Erholung der Wirtschaft erschwert. Die schwache Erholung im Jahre 2014 war eher Sonderfaktoren geschuldet und wich einer neuen Rezession im Kontext des Regierungswechsels. Der Sieg von Syriza war eine weitere Folge der kontraproduktiven Sparpolitik.



Durch diese Entwicklung haben sich die wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Bedingungen für neues Wachstum deutlich verschlechtert. Eine Umstrukturierung und/oder partielle Streichung der Staatsschulden wird immer unausweichlicher. Der IWF vertritt inzwischen klar diese Forderung gegenüber den europäischen Gläubigern. Es sind einige Vorschläge im Umlauf wie z. B. lang laufende oder gar »ewige« Anleihen zu begeben, deren Verzinsung an das BIP-Wachstum gekoppelt ist. Solche Lösungen würden das Vermögen der – ohnehin weitgehend öffentlichen – Gläubiger nominal schonen.

Die Banken müssen abermals rekapitalisiert und wahrscheinlich de facto verstaatlicht werden. Sie sind vorläufig deshalb auch kaum in der Lage, Investitionen ausländischer Geber weiter zu kanalisieren. Für 2015 sehen die Wirtschaftsaussichten trübe aus, selbst wenn sich die politische Lage stabilisieren sollte.

Griechenland benötigt ein massives Investitionsprogramm der europäischen Institutionen. Ein erster wichtiger Schritt ist die Zusage der Londoner Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) für ein 500-Millionen-Euro-Programm über fünf Jahre. Es soll vor allem kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zugute kommen. Eine mögliche weitere Quelle für Kapital zum Schuldenabbau könnte die griechische Diaspora sein. Eine Initiative griechischstämmiger Amerikaner hat schon einige Millionen aufgebracht.

Eine Wachstumsagenda für Griechenland sollte folgende Elemente umfassen:

- Eine nationale Exportstrategie: Sie sollte Exporte mit höherer griechischer Wertschöpfung fördern, z. B. die Weiterverarbeitung von Olivenöl, das derzeit als Massengut nach Italien exportiert und von dort als italienisches Produkt vermarktet wird. Eine schnellere Erteilung von Exportlizenzen würde ebenfalls helfen.

- Verbesserung des Geschäftsklimas: Zwar wurden hier schon viele Fortschritte in den letzten Jahren erzielt, aber vor allem die Unternehmensbesteuerung ist immer noch intransparent, zäh und ändert sich ständig.
- Finanzierung von KMU: Kreditangebote internationaler Geber wie EBRD, Europäische Investitionsbank (EIB), der Entwicklungsbank des Europarates (CEB) und der deutschen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) müssen mit Hilfe lokaler Finanzinstitutionen für die KMU erschlossen und effizient umgesetzt werden.
- Umfassende KMU-Strategie: KMU machen den überwiegenden Teil aller griechischen Unternehmen aus. Sie waren von der Krise des Bankensektors am stärksten betroffen. Ausgangspunkt sollte ein Bericht der Griechischen Bankenvereinigung von 2013 zur Kooperation zwischen Politik und privaten Unternehmen sein. Forschung und Entwicklung an Universitäten sollte für KMU nutzbar gemacht werden, um Innovationen zu fördern. Problematisch ist die wachsende Steuerbelastung für KMU.
- Einwerbung ausländischer Direktinvestitionen (ADI): Die Ablehnung ausländischer Investitionen in der griechischen Politik und Gesellschaft ist ein Problem, das auch alle Privatisierungsbemühungen behindert. Dabei geht es nicht darum, Griechenland für an Niedrigkosten und Spekulation interessierte Investoren interessant zu machen. Vielmehr müssen gute Investoren den Eindruck haben, in Griechenland willkommen zu sein. Dazu muss die öffentliche Meinung gegenüber ADI geändert werden. Statt auf bürokratische Hindernisse müssen Investoren auf eine kooperative, effiziente und transparente Verwaltung treffen. Zwar hat sich Griechenland im Ranking der Bewertung der Weltbank (Doing Business Report) deutlich verbessert, aber es hat immer noch das schlechteste Ranking unter allen Euro-Staaten. Die weltweite griechische Diaspora könnte hier einen wichtigeren Beitrag leisten.

Angesichts der wichtigen Rolle des Tourismussektors sollte Griechenland versuchen, hier seine Leistung zu verbessern, um höhere Einnahmen zu erzielen. Die Zeichen dafür stehen so schlecht nicht, da angesichts der Instabilität und Sicherheitslage viele Wettbewerber im südlichen und östlichen Mittelmeerraum weniger attraktiv geworden sind. Außerdem könnte Griechenland versuchen, die typische Sommersaison mit entsprechenden Angeboten (nicht nur Strand) deutlich auszuweiten. Gerade hier ist neben den oben genannten Punkten der Wachstumsagenda der makroökonomische, politische und gesellschaftliche Gesamtkontext entscheidend: Anbieter müssen Zugang zu Kredit haben, um ihr Angebot zu verbessern und auszudehnen; Kommunen brauchen Ressourcen, um komplementäre Angebote wie Wanderwege auszubauen; Touristen erwarten, dass Infrastruktur, Gesundheitssystem und Geldautomaten funktionieren. Politische Instabilität und Streiks wirken eher abschreckend.

Entscheidend ist eine langfristige Sicherheit des Finanzsystems. Nur wenn die Risiken eines Grexit und eines Bankenzusammenbruchs ausgeschlossen sind, werden die gehorteten Bargeldbestände und das Fluchtkapital wieder in den Wirtschaftskreislauf zurückkehren. Die öffentlichen Gläubiger müssen aufhören, diese zentralen Pfeiler ständig infrage zu stellen und Grexit und Bankeninsolvenz als Drohmittel einzu-

setzen, wenn sie nicht mit der einen Hand zerstören wollen, was sie mit der anderen retten sollen.

9. PORTUGAL: INDUSTRIEPOLITIK UND BILDUNGSINVESTITIONEN¹³

Portugal ist ebenfalls ein Land mit einer traditionell hohen Auslandsverschuldung und ständigen Leistungsbilanzdefiziten. Im Gegensatz zu Griechenland hatte es aber einen größeren Industriesektor und entsprechend höhere Güterexporte (doppelt so hoher Anteil am BIP) mit einem höheren Fertigwarenanteil. Aber seine Industrie litt besonders unter der Konkurrenz neuer Standorte für Billigproduktion nach dem EG-Beitritt 1986, der den Zollschutz gegenüber Drittländern abschwächte. Der Wettbewerb verschärfte sich dramatisch mit der Weltmarktöffnung Chinas und Mittelosteuropas. Eine reale Aufwertung zuerst des Escudo im Kontext zum Beitritt zur Währungsunion und später des Euro erhöhten diesen Konkurrenzdruck weiter. Trotzdem wuchs Portugals Wirtschaft dank EU-Strukturmitteln (drei Prozent vom BIP) und sinkendem Ölpreis zunächst rasch. Die Liberalisierung des Finanzwesens und die niedrigeren Realzinsen ließen Kreditvergabe und private Verschuldung nach 2000 massiv anwachsen.

Der daraus resultierende Boom stützte sich ähnlich wie in anderen Ländern Südeuropas vor allem auf die Expansion des nicht-handelbaren Outputs (Bausektor). Aber im Gegensatz zu Spanien und Griechenland brach er schon 2003 ein. Deindustrialisierung (auch durch die Euro-Aufwertung gegenüber dem Dollar) und Ölpreisanstieg ließen die Leistungsbilanzdefizite stark zunehmen. Ein überproportionaler Lohnanstieg war dafür nicht verantwortlich: Die Lohnquote sank zwischen 2000 und 2007 und die Reallöhne stagnierten. Die Staatsverschuldung nahm zu, aber zunächst nur gering im Vergleich zur privaten Verschuldung (von etwa 50 Prozent auf 68 Prozent des BIP). Die starke Zunahme der Staatsverschuldung (auf über 130 Prozent) kam im Zuge der Bankenkrise, der großen Rezession und des Zinsanstiegs im Zuge der Staatsschuldenpanik, die von Griechenland auf Portugal übergriff.

Die Austeritätspolitik senkte zwar die Staatsausgaben (ohne Zinsen) und erhöhte die Einnahmen, aber eine weitere Verbesserung des Primärüberschusses ist fraglich. Angesichts des geringen nominellen Wachstums verändert sich die Schuldenstandsquote kaum. Damit ergeben sich als Alternativen eine Restrukturierung der Staatsschuld oder eine langfristige Sparpolitik mit (bei Einhaltung der EU-Fiskalregeln) voraussichtlich schwachem Wachstum.

Die interne Abwertung hatte nur begrenzte Wirkung. Die Exporte stiegen 2010–2014 zwar etwas stärker (5,1 Prozent/Jahr) als im Zeitraum 2000–2008 (4,7 Prozent), aber die Exportpreise nahmen nur geringfügig ab. Dies weist auf die Bedeutung der schwachen strukturellen Wettbewerbsfähigkeit hin, da das Spezialisierungsmuster der Industrie bei global eher langsam wachsenden und preissensiblen Sektoren konzentriert ist. Im übrigen stellte das portugiesische Finanz-

¹³ Dieser Abschnitt stützt sich auch stark auf Mamede (2015).

ministerium fest, dass Exporte wenig zur Gesundung der Staatsfinanzen beitragen (Mamede 2015: 144, FN 119).

Der dramatische Rückgang der Investitionen in Portugal (von 28 Prozent des BIP 2000 auf 20,5 Prozent 2010 und 15,1 Prozent 2014, womit ab 2012 sogar Bestandsverzehr eintrat, da die Nettoinvestitionen negativ waren) bildet Sättigungstendenzen im Wohnungs- und Straßenbau ab, aber in den übrigen Wirtschaftszweigen sind sie ein Ergebnis der Rezession und Überschuldung. Die Reformpolitik setzte – vergeblich – auf Kostensenkungen als Investitionsanreiz. Tatsächlich kranken die Investitionen aber vor allem an den pessimistischen Absatzerwartungen der Unternehmen, die den Nachfragemangel ganz realistisch einschätzen.

Dieser Nachfragemangel rührt auch von einer sehr ungleichen Einkommensverteilung her. Daher könnten sozialpolitische Maßnahmen helfen, die vor allem die Binnennachfrage stärken sollten. Ihre Finanzierung wäre möglich, wenn Portugal auf hohe Primärüberschüsse zugunsten solcher Ausgaben verzichten würde. Dazu zählen auch:

- neue Arbeitsplätze in überforderten Sektoren (wie Gesundheit)
- Erhöhung der Sätze der Sozialhilfe
- Ausbildung von Arbeitslosen
- öffentliche Investitionen in bescheidenem Umfang, die Beschäftigung schaffen und Importe reduzieren, wie z. B. energiesparende Renovierung von Gebäuden
- Umweltschutz, vor allem an den Küsten.

Die langfristig wichtigere und schwierigere Aufgabe ist die Herausbildung international wettbewerbsfähiger Unternehmen. Die größten portugiesischen Unternehmen sind binnenmarktorientiert und bieten nicht-handelbare Dienstleistungen an. ADI nutzen Portugal überwiegend als Produktionsplattform und nicht für Forschung und Entwicklung. Viele Unternehmer verfügen nicht über die nötige Ausbildung, um auf globalen Märkten zu operieren. Jedoch hat Portugal schon einige Anstrengungen in der Bildung und Forschung unternommen, um qualifizierte Fachkräfte in modernen Sektoren wie Informationstechnologie (IT) oder Ingenieurwissenschaften auszubilden und entsprechende Forschung und Entwicklung zu fördern.

Diese Ansätze gilt es fortzusetzen, zu intensivieren und effektiver zu gestalten. Die Verbindung von Universitäten und Unternehmen sind zu stärken. Portugal muss alle im EU-Wettbewerbsrecht zugelassenen Möglichkeiten nutzen, um die Innovation innerhalb und außerhalb von Unternehmen zu unterstützen. Dazu zählen etwa Technologiezentren oder Wissenschaftsparks, staatliche Beschaffung von einheimischen Hochtechnologie-Produkten; Zertifizierung und Standardisierung von technischen und unternehmerischen Lösungen; Aufbau von Netzwerken; Dienstleistungen zur besseren Information und Kontrolle von Innovationen; Ausbildung von Unternehmern.

10. SPANIEN: VORSICHTIGER DEFIZIT-ABBAU UND UMSCHULUNG

Spanien zeichnet sich unter den hier betrachteten vier süd-europäischen Ländern dadurch aus, dass bis zur Krise 2008 seine Staatsverschuldung sehr niedrig war (viel niedriger als die deutsche). Der »typische« Boom war von einer Expansion privater Schulden und einem massiven Wachstum der Bautätigkeit getrieben. Zwar wurde auch viel öffentliche Infrastruktur geschaffen (Hochgeschwindigkeitsbahnstrecken, Autobahnen, Flughäfen, Museen, Stadien etc.), aber diese Ausgaben konnten weitgehend aus den sprudelnden Steuereinnahmen des Baubooms finanziert werden. Die Beschäftigung stieg stark an und halbierte die lange Zeit sehr hohe spanische Arbeitslosenrate. Aber es war überwiegend wenig produktive Arbeit im nicht-handelbaren Sektor.

Unterm Strich stieg aber die private Verschuldung trotz öffentlicher Sparsamkeit so an, dass Kapital importiert wurde bzw. ausländisches Kapital ins Land strömte, um am Wachstum teilzuhaben. Dies führte zu einer Verschlechterung der Nettoauslandsposition und zu hohen Importüberschüssen. Die Exportquote und der Anteil der Fertigwaren am Export fielen. Höhere Inflationsraten und Lohnzuwächse führten zu einer relativen Deindustrialisierung.

Die Finanzmarktkrise und große Rezession verwandelte den Haushaltsüberschuss (2007: noch zwei Prozent des BIP) in ein Defizit (2009–2012: durchschnittlich minus zehn Prozent). Das damit verbundene Konjunkturprogramm führte zwar zu einer kurzfristigen Rückkehr des Wachstums. Trotzdem verdoppelte sich die Arbeitslosenrate von 8,4 Prozent (2007) auf 17,2 Prozent (2009). Die Investitionen brachen massiv ein (von über 30 Prozent des BIP 2007 auf etwa 18 Prozent 2013). Ab 2012 kehrte mit der Reduzierung des Haushaltsdefizits die Rezession mit negativen Wachstumsraten zurück. In dem insgesamt geschrumpften BIP nahm das Gewicht des Konsums und der Staatsausgaben zulasten der Investitionen zu. Während die Binnennachfrage schrumpfte, wuchsen die Exporte, so dass Spanien ab 2012 einen Überschuss aufwies. Dabei ist beachtlich, dass die Handelsbilanz für Güter ohne Energieimporte und die Dienstleistungsbilanz sogar ohne Tourismus einen Überschuss aufweisen (vgl. Tabelle 13). Der Anteil der erneuerbaren Energien am Energieverbrauch stieg von 9,7 Prozent (2007) auf 15,4 Prozent (2013). Trotzdem waren es vor allem die sinkenden Importe, die die Handelsbilanz verbesserten. Einfuhren von Inputs für die Bauindustrie nahmen besonders stark ab.

Einige traditionelle Industrien, deren Wettbewerbsfähigkeit angesichts der chinesischen Konkurrenz hinterfragt wurde, zeigten gutes Exportwachstum seit 2007, so Schuhe (24 Prozent), Textilien (51 Prozent), vor allem Bekleidung (92 Prozent), pflanzliche Produkte (39 Prozent). Diese Erfolge sind aber insofern bedenklich, als es sich um Exporte aus Branchen handelt, die durch eine geringe Wertschöpfung, wenig qualifizierte Arbeit und niedrige Technologien gekennzeichnet sind. Dies deutet darauf hin, dass sich zwar die preisliche, nicht aber die strukturelle Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Wirtschaft verbessert hat.

Diese Problematik zeigt sich am sinkenden Gewicht einiger Exportsektoren wie Maschinen und elektrische Ausrüstung oder Fahrzeuge. Spanien muss an sich leistungs-

Tabelle 13

Güterhandel ohne Energieimporte und Dienstleistungshandel ohne Tourismus (2007–2014)
(in Millionen Euro)

Jahr	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bilanz des Güterhandels ohne Energieimporte	-66,213	-51,502	-19,548	-18,841	-5,014	13,212	25,032	n. a.
Bilanz des Dienstleistungshandels ohne Tourismus	-433	215	1,934	5,494	10,369	11,430	13,590	12,964

Quelle: Instituto Nacional de Estadística, Banco de España; Berechnungen von D. Devesa.

Tabelle 14

Strategische und Zukunftssektoren der spanischen Wirtschaft

Sektor	Exportwachstum	Höhere Produktivität	Humankapital Vorteil
Chemie	X		X
Pharmazeutik			X
Biotechnologie			X
Maschinenbau	X	X	
Elektrische Ausrüstungen	X	X	
Luft- und Raumfahrt	X	X	
Eisenbahn	X		
Energie	X		X
Metalle	X		
Präzisionswerkzeuge	X		
Verarbeitete Lebensmittel	X		
Informationstechnologie	X	X	
Consulting	X	X	
Tourismus	X		X

Quellen: BBVA Research (2011), Consejo Empresarial de la Competitividad (2013), und Länderstudie von Domenech Devesa

fähige Industrien wie Automobil-, Schiffs- oder Flugzeugbau modernisieren und vor allem durch Aufbau eigener Zulieferer deren Importintensität senken. Die Importintensität der Industrie liegt in Spanien 20 Prozent über dem Durchschnitt der Euro-Länder.

Studien der BBVA Bank (2011) und des Unternehmerrats für Wettbewerbsfähigkeit (Consejo Empresarial de la Competitividad 2013) zeigen, dass eine Reihe von Branchen in Spanien Exportwachstum und/oder steigende Produktivität aufweisen, wobei sie auf ein Potenzial von gut ausgebildeten Arbeitskräften zugreifen können. Die Tabelle 14 gibt einen Überblick:

Diese Potenziale sollten im Rahmen des europäischen Investitionsprogramms und durch einen nationalen Investitionsfonds gefördert werden. Studenten sollten frühzeitig über die Bedarfe der Wirtschaft informiert und bei der Studienwahl unterstützt werden, um das Arbeitsangebot für die Expansion der Zukunftssektoren zu erweitern.

Ein weiterer Ansatzpunkt zur Stärkung der Exporte ist die regionale Diversifizierung. Schnell wachsende Exportmärkte wie Afrika, Asien oder Amerika machen immer noch einen zu kleinen Teil der spanischen Exporte aus, die zu zwei Dritteln nach Europa und davon wieder zu drei Vierteln in den Euro-Raum gehen. Die Diversifizierung hat schon begonnen, wie an hohen Wachstumsraten der Exporte in diese Wachstumsmärkte zu sehen ist, muss aber intensiviert werden.

Seit 2014 wächst die Wirtschaft wieder, allerdings stärker durch die Binnennachfrage als durch höhere Nettoexporte. Der Leistungsbilanzüberschuss ging zwischen 2013 und 2014 zurück. Die Beschäftigung wächst eher wieder im Bausektor. Die Staatsverschuldung nimmt weiter zu, was aber auch zum Wachstum beiträgt. Die Reformen auf dem Arbeitsmarkt und für Investoren (Senkung der Unternehmenssteuern, Erleichterung von Unternehmungsgründungen) haben einen – allerdings umstrittenen – Beitrag geleistet, ebenso wie der sinkende Ölpreis und Euro (*Economist*, 8.8.2015: 51f).

Die Wirtschaftspolitik sollte darauf zielen:

- den Leistungsbilanz- und Handelsüberschuss zu stabilisieren und zu erhöhen
- einen Exportüberschuss für Güter zu erreichen
- den Anteil der Nettoexporte am BIP zu erhöhen
- die Investitionsquote zu erhöhen (ohne Bau- oder Tourismussektor)
- den Anteil der Industrie am BIP zu steigern
- den Anteil von Industrieprodukten und Investitionsgütern am Export zu erhöhen (vor allem Maschinen, Anlagen, Fahrzeuge, erneuerbare Energie und chemische Produkte)
- Importe von Energie und halbfertigen Waren (Inputs) zu verringern
- die Technologieintensität und den Wertschöpfungsanteil der Exporte zu steigern durch Entwicklung moderner Branchen wie Informationstechnologie, Software oder Biotechnologie
- die Exporte regional zu diversifizieren (in den Nicht-Euroraum).

Eine Wachstumsagenda für Spanien sollte folgende Komponenten umfassen:

- langsamere Anpassung des Haushaltsdefizits (zwischen 0,5 und ein Prozent pro Jahr)
- weitere Euro-Abwertung, um den Exportüberschuss zu stabilisieren oder auszuweiten
- EU-Investitionsprogramme zur Schaffung von Arbeitsplätzen
- eine Einkommenspolitik, die dafür sorgt, dass die interne Abwertung nicht nur die Löhne, sondern auch die Profite umfasst, da sinkende Lohnkosten oft nicht in die Exportpreise weitergegeben wurden
- mehr Bildung, um Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität zu erhöhen, da insbesondere Hunderttausende von Arbeitskräften aus dem Bausektor umgeschult werden müssen
- Investitionen in Forschung und Entwicklung in Höhe von mindestens drei Prozent des BIP (Ziel der EU-2020-Strategie)
- Erleichterungen für KMU und Existenzgründungen, u. a. durch ein verbessertes Insolvenzrecht, Unterstützung bei der Erschließung von Exportmärkten, Senkung rechtlicher und verwaltungsmäßiger Hürden.

11. ITALIEN: INNOVATIONSFÖRDERUNG

Italien ist mit Abstand die größte südeuropäische Volkswirtschaft. Im Gegensatz zu den drei anderen hier betrachteten Ländern kam es in Italien nicht zu einer Staatsschuldenkrise und keinem Unterstützungsprogramm mit Auflagen. Das liegt auch daran, dass die italienische Staatsverschuldung zwar seit langem sehr hoch war, aber nicht so stark zunahm wie in den drei anderen Ländern. Seine Leistungsbilanz ist relativ ausgeglichen und die Nettoauslandsposition deutlich besser. Die Verschuldung besteht eher gegenüber inländischen Gläubigern.

Diese positiven Aspekte wurden aber mit einer generellen Wachstumsschwäche erkauft. Italiens Wachstum wurde schon länger vom nicht-handelbaren Sektor getrieben.

Der Anteil der Industrie (gemessen an der Wertschöpfung) ging deutlich zurück, lag aber immer noch leicht über dem EU-Durchschnitt. Die Wirtschaft war von einem hohen Anteil von KMU geprägt. Ihr Spezialisierungsmuster setzte sie hohem Wettbewerbsdruck aus China und Mittel- und Osteuropa aus. Italiens Wirtschaft war und ist auch heute noch von zwei Anomalien geprägt (Di Maio 2014):

- 1 der Handelsspezialisierungsanomalie: Italien ist wettbewerbsfähig in arbeitsintensiven Niedriglohnindustrien mit niedrigerem oder mittlerem Technologieniveau, die seinem Einkommensniveau eigentlich nicht entsprechen.
- 2 der Größenklassenanomalie: 99,9 Prozent der Unternehmen und 81 Prozent der Beschäftigten sind in KMU. 47,4 Prozent der Beschäftigten arbeiten in Firmen mit weniger als zehn Beschäftigten (EU-Durchschnitt: 29,8 Prozent).

Der Vorkrisenboom in Italien war weniger ausgeprägt. Die große Rezession traf Italien härter als andere Länder (Exportrückgang um mehr als 20 Prozent zwischen 2007 und 2009). Anschließend blieb Italien in einem Wechselbad schwacher Erholungen und Rezessionen stecken. Die Arbeitslosigkeit erreichte 2014 eine Rekordhöhe (über zwölf Prozent). Die Verbesserung der Leistungsbilanz war weniger einem starken Exportwachstum als sinkenden Importen geschuldet.

Strukturreformen wurden vor allem beim Arbeitsmarkt durchgeführt. In der Arbeitsgesetzgebung wurde das Abschließen von Zeitverträgen erleichtert und der Kündigungsschutz gelockert. In der Folge nahm die Dualisierung des Arbeitsmarktes zu, die von einem Zustrom (oft illegaler) Migranten verstärkt wurde. Die Liberalisierung war begleitet von schwachem Produktivitätswachstum und sinkenden Investitionen in Forschung und Entwicklung. Die Kapitalintensität nahm angesichts der Verbilligung der Arbeit ab. Trotzdem stiegen in Italien die Nominallöhne stärker als die Produktivität, wie man an der Entwicklung der Lohnquote (Grafik 5) und Lohnstückkosten (Tabelle 3) sehen kann.

Italiens Exportwachstum war schwächer als das der anderen Länder, aber stärker von Fertigwaren geprägt. Aber die Dominanz traditioneller Sektoren (Textil, Bekleidung, Lederwaren, Schuhe etc.) und von Branchen wie Metallherzeugung, Nahrungsmittel, Plastik, die von Skalenerträgen abhängen, machte den italienischen Exportsektor besonders verwundbar. Eine detaillierte Analyse nach Produktgruppen (insgesamt 12009) zeigt, dass Italien beim Export von 179 Produktgruppen, in denen es führend war, seine Spitzenrolle und Weltmarktanteile einbüßte. Dagegen konnte es in 500 Gruppen große Fortschritte erzielen und seinen Marktanteil verbessern. Die Branchen Maschinenbau, Fahrzeuge und Metallherzeugnisse haben einen Anteil von 60 Prozent an diesen Erfolgsgruppen.

Die italienische Industrie hat sich nur bedingt vom Einbruch um 25 Prozent in der Krise erholt. Ihr Output liegt immer noch über 17 Prozent unter dem vorherigen Maximum. Ursachen sind der Rückgang der Stundenproduktivität, der Anstieg der Lohnstückkosten (um 31 Prozent zwischen 2000 und 2010 im Vergleich zu 14 Prozent in den EU 27 und 20 Prozent in der Eurozone) und strukturelle Faktoren wie die Schwäche der Innovationen, die unter dem EU-Durchschnitt liegt (erkennbar auch an der relativ geringen Zahl von Patenten).

Folgende Ansatzpunkte bieten sich zu einer Verbesserung der strukturellen Wettbewerbsfähigkeit an:

- In Italien könnten Arbeitsmarktreformen dazu beitragen, Lohn- und Produktivitätsentwicklung anzugleichen. Tarifverträge haben zu lange Laufzeiten und decken Branchen und Regionen mit sehr unterschiedlicher Leistungsfähigkeit ab, ohne deren Spezifika zu berücksichtigen.
- Das Ausbildungssystem muss verbessert werden. Der Übergang von Schule zu Beschäftigung erfolgt zu schnell durch frühe Schulabgänger und geringe Beteiligung in tertiären Ausbildungswegen (22,5 Prozent gegenüber 37,1 Prozent in der EU im Jahr 2013). Die Beteiligung am lebenslangen Lernen liegt mit acht Prozent auch unter dem EU-Durchschnitt von zehn Prozent (2014).
- Italien muss mehr Forscher ausbilden und beschäftigen. Ihre Zahl wuchs nur um vier Prozent jährlich zwischen 2000 und 2009. 2009 lag die Rate bei 3,38 Prozent im Vergleich zu 6,3 Prozent in der EU. Die Zahl der Vollzeitforscher in der Industrie stieg um 14 Prozent zwischen 1990 und 2008 (in Deutschland um 40 Prozent).
- Italien muss mehr in Forschung und Entwicklung investieren. 2009 gab es 1,27 Prozent des BIP aus gegenüber 1,9 Prozent im EU-Durchschnitt.

12. AUSBLICK: GLEICHGEWICHTIGES WACHSTUM IN EUROPA?

Die Länder Südeuropas verfolgten bis zur Krise Wachstumsmodelle, die hauptsächlich auf einer Expansion der Binnennachfrage und der Branchen, die nicht-handelbare Güter produzieren (z. B. Bausektor), beruhen. Preise und Löhne stiegen schneller als bei ihren Handelspartnern und untergruben so die preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Aber der Kollaps dieses Modells war primär dem externen Schock von Finanzkrise und globaler Rezession geschuldet und der falschen europäischen Reaktion auf die Staatsschuldenpanik.

Trotzdem leiden alle südeuropäischen Länder an vier Problemen, die primär dem europäischen Integrationsmodell geschuldet sind und mit den oben erwähnten Zielkonflikten der Wirtschaftspolitik zusammenhängen (vgl. Abschnitt 7):

- 1 Sie müssen investieren, sollen sich aber nicht weiter verschulden.
- 2 Sie sollen eine interne Abwertung durchführen, obwohl schon jetzt Deflation und Nachfragemangel das Wachstum untergraben.
- 3 Sie sollen mehr exportieren, obwohl ihre Binnenmärkte wichtiger und die Bedarfe der eigenen Bevölkerung dringlicher sind und der europäische Markt stagniert.
- 4 Sie brauchen eine Industriepolitik, um ihre Wirtschaftsstruktur zu modernisieren, unterliegen aber den engen Auflagen der europäischen Wettbewerbspolitik.

Die Priorität auf eine Entschuldung des Staates durch Primärüberschüsse ist in einer Phase schwachen Wachstums kontraproduktiv. Südeuropa sollte angesichts der hohen Verschuldung und Entschuldungsbemühungen aller Sektoren nicht auch noch den Staat entschulden (Reinhart/Rogoff

2013). Eine solche Politik führt nur tiefer in Deflation und Rezession. Am besten wäre eine Lockerung der fiskalischen Regeln der EU, die ohnehin kaum sinnvoll sind. Warum soll die Staatsverschuldung auf 60 Prozent vom BIP gesenkt werden, wenn gleichzeitig viele Sparer – auch im Kontext der Alterssicherungswünsche angesichts des demografischen Wandels – Anlagemöglichkeiten suchen, die der Privatsektor nicht bietet? Wenn man diese Regeln trotzdem befolgen will, sollten alle anderen Möglichkeiten für europäische Investitionen ausgenutzt werden (Truger 2014).

Fortschritte bei der Entschuldung könnten erheblich einfacher erzielt werden, wenn die Inflationsrate in der Eurozone deutlich über zwei Prozent liegen würde. Überschuldete Staaten haben historisch ihre Schulden durch Umstrukturierungen, höhere Inflation und niedrige Zinsen mit Kapitalverkehrscontrollen abgebaut (Reinhart/Rogoff 2013). Die höheren Preissteigerungen sollten vor allem in jenen Euro-Ländern erfolgen, die lange Zeit unter der Zielinflationsrate blieben wie vor allem Deutschland. Abwertungen, wie sie für die Südländer anliegen, sind immer relativ zu anderen Währungen, die sich aufwerten müssen. Die Aufwertung des US-Dollar gegenüber dem Euro war schon hilfreich. Aber innerhalb der Eurozone ist nur eine interne Aufwertung möglich, die in Deutschland und den anderen mittel- und nordeuropäischen Ländern stattfinden sollte.

Angesichts der Verschlechterung der Nettoauslandsposition sollen die Länder Exportüberschüsse erzielen. Dies erfordert aber die Bereitschaft der Gläubiger und/oder Handelspartner, entsprechende Defizite aufzubauen und ihre Auslandsvermögen zu reduzieren. In vielen Fällen sind sie aber dazu aus grundsätzlichen Gründen nicht bereit oder sie haben nur ein schwaches Interesse am Output der Südländer.

Um letztere Hürde zu überwinden, müsste die Exportpalette der Südeuropäer deutlich attraktiver werden und zwar primär nicht preislich, sondern strukturell. Dies erfordert aber Investitionen und industriepolitische Flankierung. Andere erfolgreiche Länder haben diesen Weg durch Protektionismus, Subventionen und andere Maßnahmen beschritten, die in der EU verboten sind. Trotzdem bleiben noch angebotspolitische Möglichkeiten wie Investitionen in Humankapital, Forschung und Entwicklung und immaterielles Kapital (Branding, Design, Marketing). Sie sollten durch europäische Mittel kofinanziert werden.

Angesichts der Bedeutung des Binnenmarktes sollte das künftige Wachstum nicht nur exportorientiert sein. Auch wenn der Bedarf für Branchen wie den Bausektor zunächst gedeckt ist, bleiben viele Bedürfnisse der Menschen in Europa und gerade in den Krisenländern unbefriedigt. Hier geht es wie im Konzept des sozialen Wachstums (FES 2011; Gramke u. a. 2012) darum, Kreisläufe wieder in Gang zu setzen, die Arbeit schaffen, deren Output diese Bedürfnisse deckt und deren Einkommen die dazu nötige Kaufkraft bereitstellt. Wer darauf besteht, dass die Rettung nur im Export liege, muss sich der Frage stellen, wie die Weltwirtschaft ohne Exporte wachsen kann. Europa ist zwar kleiner als die Welt, aber nicht zu klein für ein binnenmarktorientiertes Wachstum – und zu groß, um den Rest der Welt mit Exportüberschüssen deutschen Ausmaßes zu überfluten.

Europa braucht eine Industriepolitik, die im Rahmen einer gesamteuropäischen Strategie die südeuropäischen Standorte

fördert. Eine solche Politik darf nicht nur auf Wettbewerbsfähigkeit und Kostensenkung zielen, sondern muss soziale und ökologische Ziele gleichgewichtig mitverfolgen. Es geht um eine *high road*-Strategie, die sich an gesellschaftlichen Bedarfen ausrichtet (Aiginger 2015).

LITERATUR

- Aiginger, Karl** (2015): Industriepolitik als Motor einer Qualitätsstrategie mit gesellschaftlicher Perspektive, in: *WSJ-Mitteilungen* 7/2015, 507–515.
- Baccaro, Lucio und Jonas Pontusson** (2015): *Rethinking Comparative Political Economy: Varieties of Growth Models* (<http://www.researchgate.net/profile/Lucio-Baccaro>; aufgerufen am 19.10.2015).
- BBVA Research** (2011): *Sectores de futuro de la economía española*. (<https://www.bbva.com/KETD/fbin/mult/110119-observatorio-economicoespana-tcm346-244304.pdf?ts=722011>; aufgerufen am 13.1.2016).
- Bofinger, Peter** (2003): The Stability and Growth Pact neglects the Policy Mix between Fiscal and Monetary Policy, in: *intereconomics* Heft 1, 4–7.
- Blyth, Mark** (2014): *Wie Europa sich kaputtspart. Die gescheiterte Idee der Austeritätspolitik*, Bonn: Dietz-Verlag.
- Braunberger, Gerald** (2012): Das spanische Paradoxon, in *Fazit Wirtschaftsblog* (<http://blogs.faz.net/fazit/2012/12/03/das-spanische-paradox-warum-steigen-die-exporte-obgleich-die-wirtschaft-angeblich-nicht-wettbewerbs-faehig-ist-663/>; <http://blogs.faz.net/fazit/2012/12/06/das-spanische-paradoxon-2-spanien-muss-sich-aus-der-krise-exportieren-681/>; aufgerufen am 19.10.2015).
- Chen, Vivian u. a.** (2011): Projecting Economic Growth with Growth Accounting Techniques: The Conference Board Global Economic Outlook 2012 Sources and Methods, *Economics Program Working Paper Series* #11–07 (<https://www.conference-board.org/pdf-free/workingpapers/EPWP1107.pdf>; aufgerufen am 19.10.2015).
- Consejo Empresarial de la Competitividad** (2013): *España, un país de oportunidades*. (<http://www.iefamiliar.com/web/espana-un-pais-de-oportunidades.pdf>; aufgerufen am 13.1.2015).
- Dauderstädt, Michael** (2012): Produktivität im Dienstleistungssektor: Eine Grenze des Wachstums?, in: *Wirtschaftsdienst* 1/2012, 41–45.
- Di Maio, Michele** (2014): The Italian Economy, the Economic Crisis and Industrial Policy, in Teixeira, Aurora A. C./Silva, Ester G./Mamede, Ricardo Paes (2014): *Structural Change, Competitiveness and Industrial Policy. Painful lessons from the European periphery*, London und New York: Routledge, 241–257.
- FES** (2011): *Soziales Wachstum. Leitbild einer fortschrittlichen Wirtschaftspolitik*, Bonn (<http://library.fes.de/pdffiles/wiso/08628.pdf>)
- Felipe, Jesus/Kumar, Utsav** (2011): Unit Labor Costs in the Eurozone: The Competitiveness Debate Again, *Levy Economics Institute Working Paper* 651.
- Gramke, Kai/Schüssler, Reinhard/Matuschke, Markus** (2012): *Soziales Wachstum durch produktive Kreisläufe*, Bonn (FES).
- Hall, Peter A.** (2015): Spielarten des Kapitalismus und Eurokrise, in: *WSJ-Mitteilungen* 4/2015, 245–252.
- Hancké, Bob** (2013): The missing link. Labour unions, central banks and monetary integration in Europe, in: *Transfer. European Review of Labour and Research* Nr. 19: 89–101.
- Heimberger, Philipp** (2015): Die griechische Schuldendebatte und das Mantra von den »notwendigen« Strukturreformen, *WISO direkt*, Bonn (FES).
- Höpner, Martin/Lutter, Mark** (2014): One Currency and Many Modes of Wage Formation. Why the Eurozone Is Too Heterogeneous for the Euro. *MPiFG Discussion Paper* 14/14.
- Kleinknecht, Alfred** (2015): Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt schaden der Innovation, *WISO direkt*, Bonn (FES).
- Lebre de Freitas, Miguel/Nunes, Luis C./Neves, Rui Costa** (2014): Productive experience and structural transformation. The cases of Portugal, Spain, Greece, Italy and Germany, in Teixeira, Aurora A. C./Silva, Ester G./Mamede, Ricardo Paes (2014): *Structural Change, Competitiveness and Industrial Policy. Painful lessons from the European periphery*, London und New York: Routledge, 203–217.
- Mamede, Ricardo Paes** (2015): *O que fazer com este país. Do pessimismo da razão ao optimismo da vontade*, Barcarena: Marcador.
- Matthes, Jürgen** (2015a): Strukturreformen der Krisenländer. Bestandsaufnahme und Abschätzung der Relevanz für Wachstum und Währungsraum, *IW Policy Paper* 5/2015 Köln (IW).
- Matthes, Jürgen** (2015b): Fünf Jahre Euro-Rettungsschirm: Eine Bilanz, *IW Policy Paper* 12/2015 Köln (IW).
- McKinsey Global Institute** (2015): *Debt and (not much) deleveraging* (<http://www.mckinsey.com/insights/economic-studies/debt-and-not-much-de-leveraging>; aufgerufen am 19.10.2015).
- Mendonça, Sandro** (2014): National adaptive advantages. Soft innovation and marketing capabilities in periods of crisis and change, in: Teixeira, Aurora A. C./Silva, Ester G./Mamede, Ricardo Paes (2014): *Structural Change, Competitiveness and Industrial Policy. Painful lessons from the European periphery*, London und New York: Routledge, 133–150.
- Nölke, Andreas** (2015): *Economic Causes of the Eurozone Crisis. The Analytical Contribution of Comparative Capitalism* (unveröffentlichtes Ms.; erscheint demnächst in *Socio-Economic Review*).
- Onaran, Ozlem/Obst, Thomas** (2015): *Wage-led growth in the EU15 Member States. The effects of income distribution on growth, investment, trade balance, and inflation*. Brüssel (FEPS) (<http://www.feps-europe.eu/assets/19c9c5a8-e57b-4c6e-9fcd-14cce163335f/wage-led-growth-study-onaran-obst-20052015compressed-1.pdf.pdf>; aufgerufen am 19.10.2015).
- Pessoa, Argentino** (2014): Structural and technological change in the European Periphery, in: Teixeira, Aurora A. C./Silva, Ester G./Mamede, Ricardo Paes (2014): *Structural Change, Competitiveness and Industrial Policy. Painful lessons from the European periphery*, London und New York: Routledge, 105–132.
- Reinhart, Carmen M./S. Rogoff, Kenneth** (2013): *Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and Those Forgotten*, IMF Working Paper 13/266 (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13266.pdf>; aufgerufen am 19.10.2015).
- Teixeira, Aurora A. C./Silva, Ester G./Mamede, Ricardo Paes** (2014): *Structural Change, Competitiveness and Industrial Policy. Painful lessons from the European periphery*, London und New York: Routledge.
- Thimann, Christian** (2015): The Microeconomic Dimensions of the Eurozone Crisis and Why European Politics Cannot Solve Them, in: *Journal of Economic Perspectives*, Volume 29, No 3, 141–164.
- Truger, Achim** (2013): Austerity in the Euro area: the sad state of economic policy in Germany and the EU, in: *Intervention European Journal of Economics and Economic Policies* 2/2013, 158–174.
- Truger, Achim** (2014): *Austerity cyclical adjustment and the remaining leeway for expansionary fiscal policies in the Euro area*, IMK Working Paper 140.
- Storm, Servaas/Naastepad, C. W. M.** (2012): *Macroeconomics Beyond the NAIRU* Cambridge/London: Harvard University Press.
- Varga, Janos/Roeger, Werner/in t' Veld, Jan** (2013): *Growth Effects of Structural Reforms in Southern Europe: The case of Greece, Italy, Spain and Portugal* European Economic Papers 511.

Impressum:

© 2016

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Abteilung Internationaler Dialog

Internationale Politikanalyse

Hiroshimastraße 28, 10785 Berlin

www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt: info.ipa@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-391-1

Titelmotiv: © shutterstock/xalex,
just in print

Gestaltung: www.stetzer.net

Druck: www.druckerei-brandt.de

Januar 2016

