issa | INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT | IVSS

Länderfallstudie zur Krise

Spanien

Diese Länderfallstudie ist eine der Studien, die im Rahmen des IVSS-Krisenmonitors durchgeführt wurden

Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit, Genf, 2011

DANKSAGUNG

Die Studie wurde unter der Verantwortung der IVSS-Beobachtungsstelle verfasst.

Vorbereitet wurde die Studie von Ariel Pino.

Ian Orton war verantwortlich für das Projektmanagement.

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) ist die weltweit führende internationale Organisation, die nationale Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Die IVSS stellt Information, Forschung und Expertenwissen sowie Foren für die Mitglieder zur Förderung einer dynamischen sozialen Sicherheit auf internationaler Ebene bereit.

Die IVSS-Länderfallstudien sind teil des IVSS-Projektes *Krisenmonitor*, das den Einfluss der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf die soziale Sicherheit verfolgt und analysiert. Die Studien verwenden Daten und Forschungsergebnisse aus dem Zeitraum Juni 2009 bis Anfang 2010. Es wurde alles unternommen, um die Richtigkeit der Fallstudien sicherzustellen, doch die Lage in den einzelnen Ländern ändert sich ständig.

Die hier verwendeten Bezeichnungen, die der Praxis der Vereinten Nationen entsprechen, sind keinesfalls als Meinungsäußerung der IVSS zu verstehen zur rechtlichen Situation eines Landes, einer Region oder eines Territoriums oder deren Behörden, oder betreffend die Festlegung ihrer Grenzen.

Diese Fallstudie ist Teil einer Serie, die verfügbar ist unter: http://www.issa.int/Ressourcen. Die Nutzungsbedingungen sind auf der Website aufgeführt. Die geäußerten Ansichten und Meinungen entsprechen nicht unbedingt jenen der IVSS oder ihrer Mitglieder.

Zuerst erschienen 2011.

© Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit, 2011

IVSS Fallstudie zur Krise: Spanien

Zusammenfassung

Spanien zählt zu den Staaten, die am meisten unter der Krise litten. Es gelang Spanien, die Auswirkungen auf die Finanzinstitute unter Kontrolle zu bringen, doch seine Wirtschaft und Finanzen wurden stark beeinträchtigt. Dies zeigte sich im markanten Anstieg der Arbeitslosigkeit und den damit verbundenen Folgen. Um diese Auswirkungen auszugleichen, führte Spanien 2009 einen umfassenden Sanierungsplan mit dem Namen Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo ein. Der Plan konzentrierte sich auf fünf vorrangige Bereiche: Familien, Unternehmen, Beschäftigung, Finanzen und Staatshaushalt sowie die Modernisierung der Wirtschaft.

Insgesamt beliefen sich die Konsolidierungsanstrengungen in Spanien auf über US-Dollars (USD) 63,6 Milliarden[1]. Doch das schwierige Umfeld zwang Spanien dazu, im Mai 2010 einen Plan zur Haushaltskonsolidierung zu verabschieden. Dieser Plan sah zwischen 2010 und 2011 die Reduktion des Haushaltsdefizits um USD 19 Milliarden vor.

Hier betrachtete Institutionen der sozialen Sicherheit

Arbeits- und Sozialministerium *(Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS));* Nationales Institut für soziale Sicherheit *(Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS));* Allgemeine Sozialversicherungskasse *(Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)).*

Überblick über das System der sozialen Sicherheit

Das System der sozialen Sicherheit in Spanien ist umfassend und zugleich komplex. Seine Vorschriften regeln die medizinische Versorgung und Pflege, Arbeitsunfälle, Familie, Invalidität, Mutterschaft, Altersleistungen, Krankheit, Hinterbliebenen- und Arbeitslosenleistungen. Soziale Dienste und Sozialhilfe bilden ebenfalls eine wichtige Komponente des gesamten Sozialschutzsystems in Spanien.

Spanien verstärkte in jüngerer Zeit sein Engagement bei der Förderung der sozialen Sicherheit, indem es den Nationalen Strategiebericht Sozialschutz und soziale Eingliederung 2008-2010 und den Nationalen Aktionsplan für soziale Eingliederung annahm. Der soziale Dialog nimmt einen hohen Stellenwert ein in der Reform des Sozialschutzes, der 1994 durch den Pakt von Toledo institutionalisiert wurde. Es handelt sich dabei um einen zwischen der Regierung und den Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern unterzeichneten Leitfaden.

Auswirkungen der Krise

Arbeitsmarkt

Spanien kann als eines der Länder eingestuft werden, die die Finanz- und Wirtschaftskrise am meisten zu spüren bekamen. Obwohl es die Folgen für den Finanzsektor zu minimieren

[1] Währungsumrechnung berechnet im Juli 2010.

vermochte, wurde seine Realwirtschaft doch stark belastet. Insbesondere die Arbeitslosenrate schnellte im vierten Quartal 2009 auf 18,8 Prozent. Dies entspricht 4.326.500 Arbeitslosen, ein Anstieg von 119 Prozent in zwei Jahren (im 4. Quartal 2007 waren es 8,6 Prozent gewesen). Diese Entwicklung lag in erster Linie am Rückgang der Industrieproduktion um 15,8 Prozent im Verlauf von 2009 und um 7,1 Prozent im Jahr 2008, was 2009 zu einer Schrumpfung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 4 Prozent führte.

Aufgrund dieser Situation sank die Anzahl der angeschlossenen Mitglieder 2009 um 4,5 Prozent (4,3 Prozent 2008), also um gesamthaft 1.569.000 Personen. Die Arbeitslosenunterstützung kletterte von 1.773.663 im Juli 2008 auf 3.034.712 im Dezember 2009. Die Zahl der beim Sozialversicherungssystem eingetragenen Unternehmen ging zwischen August 2009 und Januar 2010 um 127.700 zurück. Der Garantiefonds für Arbeitsentgelt[2] *(El Fondo de Garantía Salarial (FOGASA))* zahlte zwischen Januar und November 2008 Leistungen in der Höhe von rund USD 492,2 Millionen an 78.606 Arbeitnehmer aus 30.465 Unternehmen aus. Im gleichen Zeitraum 2009 waren es rund USD 942 Millionen an 156.044 Arbeitnehmer aus 63.544 Unternehmen.

Finanzierung und Verwaltungskapazität der sozialen Sicherheit

Obwohl die Sozialversicherungsleistungen erwartungsgemäß beansprucht wurden, wurde das Budget der sozialen Sicherheit mit Ausnahme der Arbeitslosenleistungen (siehe oben) in Mitleidenschaft gezogen, da die Einnahmen aus den Sozialversicherungsbeiträgen infolge der wirtschaftlichen Folgen der Krise beträchtlich sanken. Folglich beendete das Budget der sozialen Sicherheit das Jahr 2009 mit einem Überschuss von USD 10,8 Milliarden (0,81 Prozent des BIP), also mit 41 Prozent weniger als im Vorjahr.

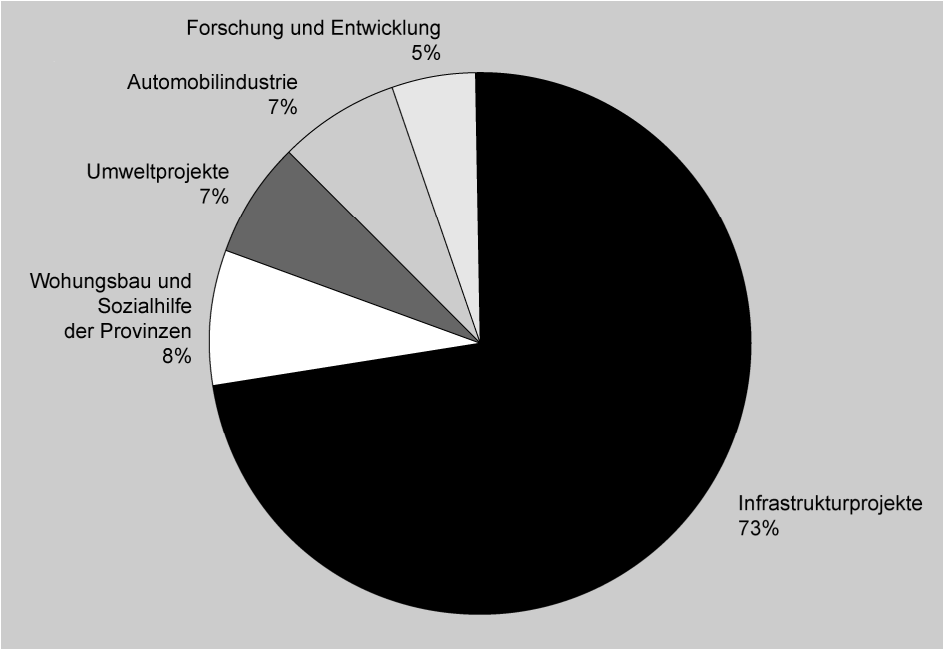
Spanien hat beachtliche Sozialversicherungsreserven angehäuft, die sich 2009 auf USD 76,2 Milliarden oder 5,7 Prozent des BIP beliefen (2008 waren es USD 72,7 Milliarden, 5,45 Prozent des BIP) und würde USD 2,54 Milliarden aus dem Überschuss des sozialen Sicherheitsbudgets 2009 erhalten. Die Reserven vermochten den Auswirkungen der Finanzkrise standzuhalten, weil sie vollständig in öffentlichen Schuldpapieren investiert sind (mindestens 45 Prozent in Staatsanleihen). 2008 belief sich die Investitionsrendite auf 4,71 Prozent, im Folgejahr auf 3,67 Prozent.

Antworten auf die Krise

2009 führte Spanien unter dem Namen *Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo* einen umfassenden Sanierungsplan ein. Dieser Plan konzentriert sich auf fünf zentrale Bereiche: Familien, Unternehmen, Beschäftigung, Finanzen und Staatshaushalt sowie die Modernisierung der Wirtschaft. Die spanische Regierung will durch Stimulierungsausgaben 300.000 Arbeitsstellen schaffen. Das Ankurbelungspaket bezifferte sich auf USD 14 Milliarden (rund 1,1 Prozent des BIP 2008).

[2] Dieser Fonds ist ähnlichen europäischen Institutionen nachempfunden. In Spanien wurde er 1976 gegründet, um die Zahlung von Löhnen und Abfindungen bei Auflösung eines Arbeitsvertrags infolge finanzieller Schwierigkeiten oder eines Konkurses zu garantieren. Obwohl seine Hauptfunktion die Gewährleistung der erworbenen Ansprüche ist (was zeitweise als eine Art Lohnversicherung verstanden wurde), spielte er auch eine wichtige Rolle bei der Neuorganisation von Unternehmen und Personalanpassungsmaßnahmen, da er manchmal dazu verwendet wurde, die Kosten für Entlassungen zu decken. Der Name bezieht sich auf den zu diesem Zweck mithilfe von Arbeitnehmerbeiträgen und der autonomen Behörde innerhalb des Arbeitsministeriums geschaffenen Fonds. Die Behörde ist für seine Verwaltung verantwortlich. Er entspricht im Wesentlichen der Richtlinie 80/987/EWG 987/1980 *(www.eurofound.europa.eu/emire/SPAIN/WAGESGUARANTEE FUNDFOGASA-ES.htm).*

Abbildung 1. ***Zusammensetzung der steuerlichen Anreize in Spanien als Prozentsatz des Gesamtpakets (USD 14 Milliarden)***



Quelle: Khatiwada, 2009.

Gewisse Stimulierungsmaßnahmen wurden bereits vor dem Plan getroffen, andere danach. Alle Maßnahmen zusammen belaufen sich auf über USD 60 Milliarden.

Familien unterstützen

Der Plan zielt darauf ab, das verfügbare Einkommen von Familien zu steigern durch direkt wirkende Steuererleichterungen und einen Zahlungsaufschub für Hypotheken von Familien, deren Ernährer arbeitslos werden. Zu den weiteren Maßnahmen zählen: Reduktion der Einkommenssteuer von rund USD 500 jährlich, Verlängerung des Hypothekarkredits für zwei Jahre ohne weitere Kosten, Erhöhung der Mindestrente, Erhöhung der Stipendien, um den Zugang zu Bildung sicherzustellen, sowie Verbesserung der Schutzsysteme für langzeitige Pflegeabhängigkeit. Die Auswirkungen auf den Staatshaushalt 2008-2009 betragen etwa USD 17,8 Milliarden.

Unternehmen stützen

Die hauptsächlich auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) ausgerichteten Maßnahmen wollen Steuererleichterungen für Unternehmen in der Höhe von rund USD 21,6 Milliarden schaffen und den Zugang zu Krediten durch die Bereitstellung eines Kreditrahmens von USD 36,9 Milliarden erleichtern.

Erhöhung der Beschäftigungsrate

Mit dem Ziel, 300.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen, wurden zwei neue Fonds errichtet: der Staatsfonds für lokale Investitionen sowie der Spezialfonds für die Wirtschaftsförderung.

Weitere Initiativen in diesem Bereich umfassen: Orientierung, Berufsausbildung und Eingliederungsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt; Beihilfe von USD 1.900 bei der Einstellung

eines arbeitslosen Arbeitnehmers mit familialen Verpflichtungen; Erhöhung der Arbeitslosenunterstützung zur Förderung von selbstständiger Erwerbstätigkeit; Neuorganisation und Anpassung der bestehenden Beschäftigungspolitik; Ausweitung der öffentlichen Arbeitsvermittlungen; Förderung öffentlicher Arbeiten sowie den Wohnbau- und Sanierungsplan 2009-12. Diese Maßnahmen zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen stellen USD 14 Milliarden dar.

Finanz- und Sparmaßnahmen

In Abstimmung mit anderen EU-Staaten wurde Liquidität ins Finanzsystem eingeschossen, um die finanzielle Gesundheit der Finanzinstitute zu verbessern und die Kreditvergabe an Familien und Unternehmen zu stimulieren. Zur Vermeidung einer zusätzlichen Belastung der Steuerzahler geschah dies durch geldpolitische Schritte. Der Einlagensicherungsfonds wurde auf rund USD 127.200 pro Kunde und Bank erhöht, um das Vertrauen in das Finanzsystem wiederherzustellen.

Als Folge der Rezession und der zusätzlichen Staatsausgaben aus dem Sanierungsplan kürzte die Regierung die Ausgaben in mehreren anderen Sparten, so etwa bei Forschung und Entwicklung, beim Lohnniveau und bei den Aufwendungen von lokalen und autonomen Behörden.

Wirtschaftliche Modernisierung

Wirtschaftliche Reformen stellten ebenfalls einen wichtigen Teil des Plans dar. Es wurden spezifische Schritte zur Steigerung der Produktivität in Schlüsselindustrien wie Transportwesen, Energie, Telekommunikation, Dienstleistungen und öffentlichem Dienst eingeleitet, dies mit dem Ziel, das dauerhafte Wachstum zu festigen. Insgesamt beliefen sich die Konsolidierungsanstrengungen Spaniens auf über USD 63,6 Milliarden. Addiert man andere soziale Strategien hinzu, die die Auswirkungen der Krise lindern sollten, stellten die gesamten Konsolidierungsbemühungen rund 4,9 Prozent des BIP dar.

Lehren aus der Krise

Obwohl sich Spanien auch weiterhin einer sehr harten konjunkturellen Lage gegenübersieht, bietet der *Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo* spanischen Unternehmen und der restlichen Bevölkerung etwas Erleichterung. Per 30. November 2009 schufen die vom Staatsfonds für lokale Investitionen realisierten Projekte (rund 30.500 für eine Summe von USD 6,7 Milliarden) 424.118 Arbeitsplätze, davon waren 180.688 neue Stellen. Der Sanierungsplan stärkte die Sozialpolitik und vermied die Kürzung von Sozialleistungen und Subventionen.

Der Plan stärkte tatsächlich die Schutz- und Präventionswirkung des sozialen Sicherheitssystems von Spanien. Im Bemühen, die Budgets durch Sparpakete wieder ins Gleichgewicht zu bringen, kam es in letzter Zeit jedoch zu gewissen Schritten in Richtung Beschneidung der Sozialausgaben. Im Mai 2010 verstärkte die Regierung ihre Anti-Krisen-Maßnahmen, indem sie ein Finanzausgleichsprogramm verabschiedete. Durch dieses Programm soll das Loch in der Haushaltskasse über eine Senkung der Staatsausgaben für 2010 und 2011 um USD 19 Milliarden gestopft werden. Zu den wichtigsten Schritten zählen:

- Abbau der öffentlichen Investitionen und Entwicklungen (USD 8,4 Milliarden);
- Kürzung der Beamtenlöhne um im Schnitt 5 Prozent (USD 3,1 Milliarden);

- 2011 Aussetzung der Rentenanpassungen, ausgenommen Mindest- und beitragsbefreite Renten. Dieser Schritt wird ungefähr 6 Millionen Rentenempfänger betreffen (USD 1,9 Milliarden);
- Rationalisierung der Ausgaben im Gesundheitswesen (USD 1,7 Milliarden);
- Aufhebung des Geburtenzuschusses von USD 3.200 (USD 1,4 Milliarden).

Arbeitnehmer und Unternehmen durften ihre Steuerpflichten und die Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge aufschieben. 2009 erhielt das Finanzministerium 1,1 Millionen Anträge auf Steueraufschub in der Höhe von USD 17,8 Milliarden. Im Laufe des gleichen Jahres wurden 91.683 Vertagungen von Sozialbeitragszahlungen gewährt (94,5 Prozent davon in der Höhe von bis zu USD 38.100). Im Rahmen des Sanierungsplans wurde für 360.800 Begünstigte ein Kreditplafond von USD 24,2 Milliarden (meistens für KMU) gesprochen.

Im Januar 2010 legte die Regierung dem Parlament einen Vorschlag zur Reform des Systems der sozialen Sicherheit vor. Ziel dieser Reform ist es, ein System aufzubauen, das Wohlstand und Beschäftigung schafft, den Sozialschutz verbessert und dabei gleichzeitig auf Gerechtigkeit und Transparenz gründet. Die Kernpunkte des Vorschlags lauten wie folgt: Erhöhung des Rentenalters von 65 auf 67 ab 2013; Erhöhung des Mindestrentenalters (gegenwärtig bei 52 Jahren); Erhöhung der bei der Leistungsberechnung berücksichtigten Beitragsjahre von 15 auf 25 Jahre; Erhöhung der für einen Leistungsanspruch erforderlichen Beitragsjahre (gegenwärtig 15 Jahre); Anpassung der Dauer von Witwen-/Witwerrenten; Integration von verschiedenen Sozialschutzprogrammen und Integration verschiedener Einrichtungen der sozialen Sicherheit.

Schlussfolgerungen

Die Finanz- und Wirtschaftskrise versetzte der wirtschaftlichen Aktivität in Spanien einen herben Schlag. Die jüngsten Entwicklungen weisen nicht darauf hin, dass eine baldige Konjunkturerholung bevorsteht. Doch Spanien hat sich der Herausforderung gestellt und 2009 einen umfassenden staatlichen Sanierungsplan umgesetzt, den *Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo*, und zusätzlich die 2007 und 2008 verabschiedeten Maßnahmen verstärkt. Dies führte 2009 zu einer Haushaltskonsolidierung von 4,9 Prozent des BIP oder über USD 63,5 Milliarden. Die staatliche Politik konzentrierte sich auf fünf vorrangige Bereiche: Familien, Unternehmen, Beschäftigung, Finanzen und Staatshaushalt sowie die Modernisierung der Wirtschaft.

Das anhaltend widrige externe Umfeld löste zusammen mit der kürzlichen Verschlimmerung der bereits kritischen Situation der spanischen Staatsschulden eine Reihe von Maßnahmen aus, die die Gesundheit der Staatsfinanzen wiederherstellen soll. So soll das Staatsdefizit durch die Kürzung öffentlicher Ausgaben für 2010 und 2011 um rund USD 19,1 Milliarden verringert werden. Der Sozialversicherungsreservefonds wurde 2009 auf USD 76,2 Milliarden aufgestockt. Die Zusammensetzung seines vollständig in einheimische und ausländische Staatsanleihen investierten Portfolios schützte seine Vermögen vor den negativen Bedingungen an den Finanzmärkten. Im Laufe von 2009 belief sich die Investitionsrendite des Fonds auf 3,67 Prozent. Für 2010 wird ein Kapitalzufluss von USD 2,5 Milliarden veranschlagt, der aus dem Überschuss des sozialen Sicherheitsbudgets von USD 10,8 Milliarden für 2009 stammt.

Obwohl sich die wirtschaftliche Lage nicht gebessert hat, wohl aufgrund der breiteren makroökonomischen Situation, lieferte der Plan der Regierung einige positive Ergebnisse, insbesondere bei der Schaffung von Arbeitsplätzen (424.118 Stellen) und den der Bevölkerung zur Verfügung gestellten Krediten. Die Regierung legte dem Parlament ebenfalls einen

Vorschlag zur Reform der sozialen Sicherheit vor, der auf den Aufbau eines sozialen Sicherheitssystems abzielt, das Wohlstand und Beschäftigung schafft, den Sozialschutz verbessert und gleichzeitig auf Gerechtigkeit und Transparenz beruht.

Quellen

Instituto Nacional de Estadísticas. Januar, 2010. Notas de prensa. *www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0409.pdf.*

INSS. 2010. *Afiliados ocupados a la seguridad social. Instituto Nacional de la Seguridad Social.* December, National Social Security Institute. *www.tt.mtin.es/periodico/seguridadsocial/201001/DATOS%20AFILIACION%20DICIEMBRE%2009.pdf.*

Khatiwada, S. 2009. *Stimulus packages to counter global economic crisis: A review.* Genf, Internationale Arbeitsorganisation (IAO).

Ministerio de Trabajo e Inmigración. 2010a. Beneficiarios de prestaciones según tipo de prestación y tasa de cobertura de desempleo. *www.mtas.es/estadisticas/BEL/PRD/prd1_top_EXCEL.htm.*

—. 2010b. Empresas inscritas en la seguridad social. *www.mtas.es/estadisticas/BEL/EMP/emp1_top_EXCEL.htm.*

TGSS. 2008. *Fondo de reserva de la seguridad social, informe a las Cortes Generales,* Dezember 2008. *Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo. www.plane.gob.es.*

www.issa.int

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genf 22

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障