

Christoph Hermann

STRUKTURELLE REFORMEN IN EUROPA: VERGANGENHEIT, GEGENWART, ZUKUNFT

April 2015

FORBA

Im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien



GERECHTIGKEIT MUSS SEIN

Impressum:

Eigentümer, Herausgeber und Verleger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22

Hersteller: Arbeiterkammer Wien, Abteilung EU und Internationales

Verlags- und Herstellungsort: Wien

© 2015 bei AK-Wien

Strukturelle Reformen in Europa: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft

Christoph Hermann

Eine Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Wien

April 2015

INHALT

EXECUTIVE SUMMARY	1
EINLEITUNG	5
1. WAS IST UNTER STRUKTURELLEN REFORMEN IM EU KONTEXT ZU VERSTEHEN?	7
2. STRUKTURELLE REFORMEN IM EUROPÄISCHEN SEMESTER.....	17
3. STRUKTURELLE ANPASSUNGSPROZESSE IN DEN EU KRISENLÄNDERN.....	27
4. DIE FOLGEN DER KRISE UND STRUKTURELLER REFORMEN.....	36
ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK.....	41
LITERATUR.....	43

EXECUTIVE SUMMARY

Seit dem Ausbruch der Krise hat sich der Ruf nach Strukturreformen weiter verstärkt. Vom Kommissionspräsidenten abwärts werden Strukturreformen als Allheilmittel angepriesen, um die wirtschaftlichen Probleme in Europa zu lösen. Den Krisenländern wurden ganze Strukturanpassungsprogramme verpasst, um die Wirtschaft wieder anzukurbeln und gleichzeitig die wirtschaftlichen Ungleichgewichte in Europa zu lösen. Der Begriff „Strukturreformen“ wird von vielen Institutionen und PolitikerInnen in Europa verwendet. Hauptsächlich werden Maßnahmen aufgelistet, die Wettbewerb und damit Wachstum fördern sollen.

Tatsächlich hat der Begriff der strukturellen Reformen eine Geschichte und ist eng mit bestimmten theoretischen Annahmen und praktischen Ideologien verbunden. Bekannt wurde der Begriff in den 1980er-Jahren, als der Internationale Währungsfonds (IWF) dazu überging, Hilfskredite für Entwicklungsländer an Strukturanpassungsprogramme zu knüpfen. Die geforderten Maßnahmen, die auch als Washington Consensus bezeichnet werden, liefen auf eine weit reichende Liberalisierung und Deregulierung der Wirtschaft hinaus. Als solches waren die Strukturanpassungsprogramme auch Teil eines Überganges von einer nachfrage- zu einer angebotsseitigen Wirtschaftspolitik. Während es ersterer primär darum ging, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage sicherzustellen, steht für letztere die Herstellung von günstigen Rahmenbedingungen für Unternehmen im Vordergrund. Die Idee ist, dass der freie, unregulierte Markt am besten für Wachstum sorgt.

So verstanden, handelt es sich bei strukturellen Reformen um Maßnahmen, die Eingriffe in Märkte beseitigen, Beschränkungen von privaten Eigentumsrechten abbauen und Wettbewerb fördern. Die Reformen gehen explizit und implizit davon aus, dass der Markt bzw. das uneingeschränkte Spiel von Angebot und Nachfrage die beste Lösung von ökonomischen Problemen ist. Mit wettbewerbsfördernden Reformen verbunden ist die Vorstellung, dass sich der Staat als Umverteilungsinstitution aus der Wirtschaft zurückzieht und bestenfalls als Regulierungsbehörde in das Marktgeschehen eingreift, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.

In der Geschichte der europäischen Integration gewinnt der Begriff der „strukturellen Reformen“ seit Anfang der 1990er Jahre zunehmend an Bedeutung. Vor dem Hintergrund einer anhaltenden Wachstumsschwäche und im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes wurden zunehmend strukturelle Rigiditäten für den schleppenden ökonomischen Wandel und für die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft verantwortlich gemacht. Strukturpolitiken sollten deshalb makroökonomische Rahmenbedingungen schaffen, welche die Kräfte des Marktes unterstützen, anstatt sie einzuengen. Die Forderung nach Strukturreformen fand sich in der Folge nicht nur im 1993 veröffentlichten Weißbuch „Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung“, sondern ab Mitte der 1990er-Jahre auch in den Grundzügen zur Wirtschaftspolitik.

Eine zentrale Bedeutung erhielten strukturelle Reformen in der Folge im Lissabon-Prozess, der die EU zum erfolgreichsten Wirtschaftsraum der Welt hätte machen sollen. Neben Investitionen in Forschung und Bildung sollte die Deregulierung von Produkt-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkten dafür sorgen, dass die EU die USA nicht nur wirtschaftlich einholt, sondern als führende dynamisch-wissensbasierte Ökonomie überflügelt. Als klar wurde, dass die Lissabon-Strategie scheitern wird, reagierte die Kommission darauf mit noch lauterem Ruf nach strukturellen Reformen.

Das Lissabon Programm endete mitten in der größten wirtschaftlichen Krise der Nachkriegszeit. Auch wenn die Krise ihren Ausgangspunkt als US-amerikanische Finanzkrise nahm, wurden rasch strukturelle Schwächen bzw. ökonomische Rigiditäten als Grund für die wirtschaftlichen Probleme in jenen EU-Mitgliedsländern ausgemacht, die von der Krise besonders stark betroffen waren und die in der Folge ausländische Notkredite in Anspruch nehmen mussten, um den drohenden Staatsbankrott abzuwenden. Ähnlich wie bei den IWF-Krediten in den 1980er und 90er-Jahren wurden auch dieses Mal Notkredite an Strukturanpassungsprogramme geknüpft. Gleichzeitig wurde für die gesamte EU eine neue ‚Economic Governance Structure‘ eingeführt, mit der Druck auf Mitgliedsländer ausgeübt werden kann, strukturelle Reformen im Rahmen von nationalen Reformprogrammen durchzuführen (Mitgliedsländer, die bestimmte Vorgaben nicht erfüllen, können unter Androhung von Strafe dazu gezwungen werden).

In den länderspezifischen Empfehlungen und makroökonomischen Ratschlägen, die im Rahmen des Europäischen Semesters veröffentlicht werden, konzentrieren sich Strukturreformen auf folgende Themen und Sachverhalte:

- Die Schaffung eines unternehmerfreundlichen Umfeldes und der Abbau von bürokratischen Hürden (*red tape*), die Liberalisierung von freien Berufen und die Förderung von Wettbewerb in bestimmten Sektoren wie der Elektrizitäts- und Gasversorgung. Im Einzelfall empfiehlt die Kommission aber auch die Privatisierung von Staatsunternehmen. Damit zusammenhängend empfiehlt die Kommission auch eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel, die Effizienz zu erhöhen und damit die Kosten zu senken.
- Steuerreformen, die den Faktor Arbeit entlasten und dafür indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer erhöhen. Während eine Erhöhung von indirekten Steuern als wachstumsfreundlich angepriesen wird, gilt die Erhöhung von Unternehmenssteuern als wachstumshemmend und damit nicht empfehlenswert.
- Die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte durch die Förderung von flexiblen Beschäftigungsformen und den Abbau von Arbeitsmarktrigiditäten. Gemeint sind damit die Flexibilisierung des Arbeitsrechtes und die Förderung von atypischer Beschäftigung.
- Die Dezentralisierung der Kollektivverträge, damit Löhne besser lokale Produktivitätsunterschiede reflektieren, eine Reform der Lohnindexierung und der Mindestlohnfindung, damit Lohnzuwächse nicht die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedsländer unterminieren. Unter produktivitätsorientierten Löhnen versteht die Kommission nominelle Lohnsteigerungen, die unter dem realen Produktivitätszuwachs liegen. Damit können sie real auch zu einem Lohnverlust führen.

- Pensionsreformen, um die Pensionssysteme nachhaltiger zu machen. Zu den empfohlenen Maßnahmen gehören die Anhebung des gesetzlichen Pensionsalters, die Einführung einer automatischen Anpassung des Pensionsalters an die steigende Lebenserwartung sowie die Einschränkung von Früh- und Invaliditätspensionen. Im Einzelfall empfiehlt die Kommission auch die Stärkung der privaten Pensionsvorsorge.

Die zwischen der Troika – neben dem IWF gehören dazu auch die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank – und den Regierungen in den Krisenländern ausgehandelten Anpassungsprogramme behandeln zwar dieselben Themen, die umgesetzten Maßnahmen sind allerdings notwendigerweise viel konkreter und zum Teil radikaler als die im Rahmen des Europäischen Semesters ausgesprochenen Empfehlungen und Ratschläge.

- Die EU-Krisenländer wurden nicht nur zu Privatisierungsprogrammen verpflichtet, sondern auch zu einem massiven Abbau von öffentlicher Beschäftigung.
- Die Erhöhung von indirekten Steuern wie der Mehrwertsteuer war vielfach mit einer Senkung von Unternehmenssteuern verbunden.
- Ausbau von atypischer und hier vor allem befristeter Beschäftigung, Abbau von Beschäftigungssicherheit durch die Reduktion von Abfertigungen, die Verkürzung von Kündigungsfristen, die Verlängerung der Probezeit und die Einführung von neuen, prekären Arbeitsverträgen.
- Die Dezentralisierung von Kollektivverträgen wurde durch das Aussetzen landesweiter Abkommen, die Abschaffung des Günstigkeitsprinzips und die Zulassung von Ausnahmen und Abweichungen von branchenweiten Standards vorangetrieben. Zu dem kam es zu einer Schwächung von Kollektivvertragssystemen durch die Einschränkung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen und die Einschränkung der Nachwirkung. In manchen Krisenländern wurden darüber hinaus Mindestlöhne gekürzt und die Lohnindexierung ausgesetzt.
- Bei den Pensionsreformen wurden die oben angeführten Empfehlungen der Kommission bis auf die Stärkung der privaten Pensionsvorsorge, die durch die zum Teil erheblichen Einbußen bei den Finanzanlagen diskreditiert war, konsequent umgesetzt.

Während die Kommission beteuert, dass die Strukturreformen in den EU-Krisenländern erste Erfolge zeigen, steht zumindest Griechenland vor einem verloren Jahrzehnt. D.h., in zehn Jahren nach dem 2008 erfolgten Ausbruch der Krise wird das Land eine geringere Wirtschaftsleistung haben als vor Beginn der Rezession. Die anderen EU-Krisenländer haben den Verlust des BIP bis 2014 ebenfalls noch nicht aufgeholt. Statt dem BIP haben in den betroffenen Mitgliedsländern die Arbeitslosigkeit, die Armut und die Ungleichheit zugenommen. Gleichzeitig nimmt seit der Krise auch die wirtschaftliche und soziale Differenz innerhalb Europas zu. Damit gefährden die Strukturreformen nicht nur das im „Europa 2020“-Programm formulierte Ziel der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, sondern widersprechen auch dem

im EU-Vertrag formulierten Prinzip der Förderung der sozialen und räumlichen Kohäsion.

Anstatt Strukturen abzubauen und die Zukunft Europas möglichst unregulierten Märkten zu überlassen – eine Strategie, die zur Finanzmarktkrise geführt hat – müsste eine alternative Strukturpolitik auf eine sozial-ökologische Transformation abzielen. Neben einer starken Koordinierung und einer umfassenden Regulierung von Märkten müsste eine zukunftsweisende strukturelle Transformation auch eine aktive Industrie- und Forschungspolitik beinhalten, die Technologien fördert und umsetzt, den Ressourcenverbrauch verringern und die Ökosysteme intakt halten. Eine sozial-ökologische Transformation benötigt aber auch Investitionen in soziale Infrastrukturen wie Kinderbetreuungs- und Ausbildungsstätten sowie Gesundheits- und Pflegesysteme. Zusammen könnten diese Investitionen zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum, zu sozialer und territorialer Kohäsion und zu einer ökologischen Stabilisierung führen.

EINLEITUNG

Seit dem Ausbruch der Krise hat sich der Ruf nach Strukturreformen weiter verstärkt. Vom Kommissionspräsidenten abwärts werden Strukturreformen als Allheilmittel angepriesen, um die wirtschaftlichen Probleme in Europa zu lösen. Den Krisenländern wurden ganze Strukturanpassungsprogramme verpasst, um die Wirtschaft wieder anzukurbeln und gleichzeitig die wirtschaftlichen Ungleichgewichte in Europa zu lösen. Während der Begriff der „Strukturreformen“ von vielen Institutionen und PolitikerInnen in Europa verwendet wird, wird er in der Regel nicht definiert. Vielmehr werden Maßnahmen aufgelistet, die Wettbewerb und damit Wachstum fördern sollen. Die Aufgabe dieses Berichtes ist zu klären, was unter strukturellen Reformen verstanden wird, welche theoretischen Überlegungen dahinter stehen und welche Ziele damit verfolgt werden.

Ausgangspunkt der diesbezüglichen Überlegungen sind die Strukturanpassungsprogramme des IWF der 1980er und 90er-Jahre, in denen Entwicklungsländer gezwungen wurden, im Gegenzug für den Erhalt von Hilfskrediten Strukturreformen durchzuführen. In einem nächsten Schritt wird dann die Rolle von Strukturanpassung im europäischen Integrationsprozess beleuchtet. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Strukturreformen im Lissabon-Prozess, im Europäischen Semester und bei der Krisenbewältigung in den EU-Krisenländern gelegt.

Der Inhalt von strukturellen Reformen steht dann im Mittelpunkt einer Analyse der länderspezifischen Empfehlungen und Ratschläge, die im Rahmen des Europäischen Semesters abgegeben werden, und der Maßnahmen, die im Rahmen von ökonomischen Anpassungsprogrammen in den Krisenländern eingeführt wurden.

In einem weiteren Abschnitt werden dann die Folgen von Austerität und Strukturreformen in den Krisenländern untersucht. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Wachstum, Arbeitslosigkeit, Armut und Ungleichheit. Der Bericht schließt mit einer Zusammenfassung und einem kurzen Ausblick.

1. WAS IST UNTER STRUKTURELLEN REFORMEN IM EU KONTEXT ZU VERSTEHEN?

Der neue Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, kündigte mit einem neuen Investitionsplan (EFSI) das Gegensteuern gegen eine schwächelnde europäische Wirtschaft an.¹ Während einige Mitgliedsländer zu Beginn der Großen Rezession versuchten, die Wirtschaft mit öffentlichen Ausgaben anzukurbeln (EK 2008; Cameron 2012), gingen sie ab 2010 dazu über, durch zum Teil rigorose Ausgabenkürzungen die nationalen Defizite zu minimieren, um sie wieder in Einklang mit den rigiden europäischen Budgetregeln zu bringen. (Theodoropoulou/Watt 2011; Feigl 2012; Bieling 2012). Insgesamt beliefen sich die Konsolidierungsmaßnahmen bis 2013 auf durchschnittlich 4,7% des BIP im Euroraum und 4,6% in der EU-27 (Darvas et al. 2014:11). Vor allem in den Krisenländern nahmen die Einsparungen dramatische Ausmaße an (siehe unten). Zum Teil waren diese Sparmaßnahmen Bedingung für Notkredite aus dem „Euro-Rettungsschirm“. Jedenfalls wurden sie ausdrücklich von der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank im Rahmen der alten und der neuen wirtschaftspolitischen Architektur, der EU-Economic Governance, empfohlen und kontrolliert.

Während Kommissionspräsident Juncker zumindest anerkannte, dass die europäische Wirtschaft Investitionen braucht, um aus der Wachstumsflaute herauszukommen, unterstrich er, wie schon sein Vorgänger José Manuel Barroso, die Unabdingbarkeit von strukturellen Reformen als Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum. Im Jahreswachstumsbericht der Europäischen Kommission für 2015 werden diese als Teil eines „virtuoson Dreiecks“ präsentiert, in dem neben Investitionen und einer „verantwortungsvollen Fiskalpolitik“ strukturelle Reformen die dritte Säule darstellen (EK 2014). In ähnlicher Weise forderte der Präsident der Europäischen Zentralbank, Mario Draghi, wiederholt strukturelle Reformen, um die europäische Wirtschaft anzukurbeln. Zwar hätten sich einige Mitgliedsländer, darunter auch die Krisenstaaten in Südeuropa, zu strukturellen Reformen bekannt; die Herausforderung wäre jetzt aber, diese rasch umzusetzen.²

Während sich der Ausdruck „strukturelle Reformen“ in EU-Kreisen großer Beliebtheit erfreut und in zahlreichen Dokumenten der Kommission und anderer europäischer Institutionen verwendet wird, wird der Begriff in den Dokumenten selber in der Regel nicht definiert. Im oben zitierten Jahreswachstumsbericht wird beispielsweise nur ausgeführt, dass strukturelle Reformen Produkt-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte betreffen (EK 2014). Erst durch die Analyse der verschiedenen Maßnahmen, die unter

¹ Ziel des Juncker Plans ist die Finanzierung von zusätzlichen privaten und öffentlichen Projekten im Umfang von 315 Mrd. Euro in der Europäischen Union von 2015 bis 2017, insbesondere in den Bereichen Infrastruktur, erneuerbare Energien, Forschung und Bildung. Dabei sollen 21 Milliarden Euro aus öffentlichen Mitteln dazu genutzt werden, um private Geldgeber zu gewinnen, die die restlichen 294 Milliarden Euro investieren sollen.

² Interview mit Mario Draghi („Es gibt keinen Plan B“) im Handelsblatt vom 2. Jänner 2015.

den Begriff der strukturellen Reformen subsumiert werden, wird klar, in welche Stoßrichtung die Reformen gehen und welche wirtschaftspolitischen Theorien und Ideologien dahinter stecken (zu diesem Zweck werden in den folgenden Abschnitten Reformvorschläge und Reformmaßnahmen analysiert).

Strukturelle Anpassung und Washington Consensus

Historisch ist der Ausdruck „strukturelle Reformen“ eng mit dem Konzept der strukturellen Anpassung verbunden. Dabei handelt es sich um ein Programm, das seit den 1980er-Jahren vor allem vom Internationalen Währungsfonds (IWF) verfolgt wird. Ähnlich wie bei der Unterstützung aus dem „Euro-Rettungsschirm“ ging der IWF in den 1980er-Jahren dazu über, Kredite an bestimmte Bedingungen zu knüpfen, welche die Empfängerländer erfüllen mussten (Milward 2000). Die in der Krise zwischen den Krisenländern und der Troika unterzeichneten Memoranden der Verständigung heißen offiziell ebenfalls „Programme der ökonomischen Anpassung“. Hintergrund war die Schuldenkrise, die in den 1980er-Jahren eine Reihe von Entwicklungsländern an den Rand des Staatsbankrottes brachte. Ähnlich wie bei der Eurokrise sprangen öffentliche Geldgeber wie der IWF ein, um die Staaten vor dem Bankrott zu bewahren, nachdem die privaten Investoren, die bis dahin freigiebig Geld zur Verfügung gestellt hatten, ihr Vertrauen in die Kreditwürdigkeit dieser Länder verloren hatten (Canak 1998; Ocampo 2004a).

Die Bedingungen liefen auf einen Bruch mit dem bis dahin in den Entwicklungsländern vorherrschenden Entwicklungsmodell der Importsubstitution hinaus und beinhalteten eine umfassende Liberalisierung der Wirtschaft und eine Deregulierung der Sozialsysteme.³ Der amerikanische Ökonom John Williamson (1990) hat die mit der strukturellen Anpassung verbundene Entwicklungspolitik als Washington Consensus beschrieben (Washington DC ist der Sitz des IWF, der Weltbank und des amerikanischen Finanzministeriums, das federführend an der ideologischen Wende beteiligt war). Laut Williamson (ebenda) umfasst der Washington Consensus zehn Punkte: fiskale Disziplin, Liberalisierung des Handels, Liberalisierung des Kapitalverkehrs, Wechselkursanpassungen, Liberalisierung der Zinsraten, Steuerreform inklusive Herabsetzung des Höchststeuersatzes; Abbau von öffentlichen Subventionen, Privatisierung von Staatsbetrieben, Deregulierung von Märkten und Preisen sowie Schutz und Gewährleistung von Eigentumsrechten. Alfredo Saad-Filho (2010:4) fasst die Essenz des Washington Consensus wie folgt zusammen: „Die Bewältigung von Problemen in der Wirtschaftsentwicklung, wie Wirtschaftswachstum, internationale Wettbewerbsfähigkeit oder die Schaffung von Arbeitsplätzen, ist Sache des Markts, nicht des Staates.“ Der ‚Washington Consensus‘ war damit Ausdruck des Aufstieges der ‚Supply Side Economics‘ als dominante Wirtschaftstheorie, die in der entwickelten Welt den Keynesianismus als Leitbild für Wirtschaftspolitik ablöste (mehr dazu unten).

³ Die importsubstituierende Industrialisierung (ISI) ist eine handelspolitische Strategie von Entwicklungsländern, die die inländische Produktion fördern soll. Bei der Importsubstitution wird versucht, Einfuhren in das Entwicklungsland durch Importrestriktionen, wie z.B. Zölle oder Einfuhrbergrenzen, zu beschränken.

Strukturanpassungsprogramme in den Entwicklungsländern beinhalteten aber auch die Reform von Pensionssystemen und die Flexibilisierung von Arbeitsmärkten durch den Ausbau von atypischen Beschäftigungsverhältnissen und den Abbau von Beschäftigungssicherheit (Huber/Stephens 2000; Cook 2007; Fraile 2009). Mehrere AutorInnen (Greer 2014; Vuolo 2014; Hermann 2015b) haben auf die Ähnlichkeit zwischen den von der Troika verordneten Strukturreformen in den europäischen Krisenländern und den vom IWF verschriebenen Anpassungsprogrammen in den Entwicklungsländern hingewiesen. In Südamerika führten die Reformen zu dem viel zitierten verlorenen Jahrzehnt, in dem das jährliche BIP-Wachstum nicht über ein Prozent hinauskam und das BIP pro Kopf sogar zurückging (Ocampo 2004b); die Folgen für die europäischen Krisenländer werden in einem folgenden Abschnitt beleuchtet.

Die Erfahrung des Währungsfonds mit jahrzehntelangen Strukturanpassungsprogrammen spielte sicher eine Rolle dafür, dass er als Teil der Troika für die europäischen Kreditverhandlungen mit ins Boot geholt wurde (Hodson 2014). Entgegen vieler Erwartungen verhielt sich der IWF in den Verhandlungen mit den Schuldnerländern aber deutlich flexibler und kompromissbereiter als die europäischen Partner, die auf die strikte Einhaltung von orthodoxen Politikrezepten pochten (Lütz/Kranke 2014). Manche AutorInnen meinen deshalb, dass die Europäische Union inzwischen zum wahren Hüter des Washington Consensus geworden ist (Fitoussi/Saraceno 2013).

Strukturelle Anpassung und europäische Integration

Auf europäischer Ebene gewann die Diskussion über strukturelle Reformen Anfang der 1990er-Jahre an Fahrt. Hintergrund war einerseits eine Rezession, die die Arbeitslosenraten in den Mitgliedsländern hinauf trieb und die öffentlichen Budgets belastete. Andererseits stand die Vollendung des EU-Binnenmarktes am 1. 1. 1993 auf dem Programm. In diesem Zusammenhang wurde in der Kommission die Vorstellung dominant, dass durch Liberalisierung und verschärften Wettbewerb die wirtschaftliche Krise überwunden und die EU konkurrenzfähig gegenüber anderen Wirtschaftsräumen wie den USA gemacht werden könnten (Krugman 1994). 1993 veröffentlichte die Kommission ein Weißbuch zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“. Darin wurde mehrfach auf die Notwendigkeit der strukturellen Anpassung und der Annahme von damit verbundenen Strukturpolitiken hingewiesen. „Obgleich man sich in den 80er Jahren weitgehend darüber einig war, dass der Strukturwandel begleitet und beschleunigt und nicht etwa hinausgezögert werden müsste, konnte die europäische Wirtschaft bei ihrem Anpassungstempo an den Wandel gerade mit ihren wichtigsten Konkurrenten Schritt halten, sie aber nicht übertreffen ... Gleichwohl hat sich in Europa im letzten Jahrzehnt eine gegenüber dem Wandel aufgeschlossene Mentalität und die Bereitschaft zu einer fundamentalen Neueinschätzung der unternehmerischen Leistung entwickelt. Diese positive Entwicklung wird aber nur dann zu optimalen Ergebnissen führen, wenn sie heute von den öffentlichen Stellen durch Identifizierung und Beseitigung noch verbleibender Schranken und Hindernisse für die erfolgreiche Umsetzung der unternehmerischen Anpassungsstrategien unterstützt wird“ (EK 1993:54)

Strukturpolitiken sollten deshalb makroökonomische Rahmenbedingungen schaffen, „die die Marktkräfte nicht belasten, wie dies in jüngster Vergangenheit oftmals geschehen ist, sondern sie vielmehr unterstützen“ (ebenda 52).

Die grundlegende Ansicht, dass strukturelle Reformen dazu da sind, um Märkte zu entfesseln, spiegelt sich auch in den von der Kommission seit Anfang der 1990er Jahre verfassten Grundzügen zur Wirtschaftspolitik wieder. „Die Kräfte des Marktes ... werden oft durch ... starre Strukturen eingeschränkt, die verhindern, dass durch Wachstum mehr Arbeitsplätze geschaffen werden. Darum ist es notwendig, Strukturpolitiken konkret und gezielt zu verfolgen“ (EC 1993:14). Damit verbunden ist von Anfang an die Annahme, dass Strukturreformen das Wachstum ankurbeln, indem sie Hindernisse (Rigiditäten) abbauen, die den Marktkräften im Wege stehen, um sich preislich anzupassen und damit auch das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen (EC 1995:27).

Strukturreformen sind damit Teil eines seit den 1980er-Jahren erfolgten Überganges von einer nachfrage- zu einer angebotsseitigen Wirtschaftspolitik. Während den Lehren von John Maynard Keynes folgend in den Nachkriegsjahrzehnten die Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage die Wachstumspolitik in den Industrieländern dominierte, argumentierten die VertreterInnen der angebotsseitigen Wirtschaftslehre, dass Wachstum vor allem von der Herstellung wirtschaftsfreundlicher Rahmenbedingungen abhängt, die Rigiditäten abbauen und damit v.a. ermöglichen, dass der Preismechanismus wirksam wird. Dazu zählten unter anderem die Herabsetzung von Steuern und die Zurückdrängung von Regulierungen, die das unternehmerische Handeln einschränken (Rinder 1984). Die Annahme, dass solche Maßnahmen tatsächlich das Wachstum fördern, ist getrieben von der Vorstellung, dass freie Märkte wirtschaftlich optimale Ergebnisse liefern bzw. ein niedrigerer Preis dazu führt, dass vom Produkt mehr abgesetzt werden kann. Empirisch ist so ein einfacher kausaler Zusammenhang zwischen Wachstum und Deregulierung nicht eindeutig belegt.⁴

Dessen ungeachtet wurden die angebotsseitige Wirtschaftspolitik und die damit verbundenen Strukturreformen bestimmende Elemente in der europäischen Integrationspolitik (Hermann 2007). Die Forderung nach strukturellen Reformen wurde in den 1990er-Jahren regelmäßig in den von der Kommission entworfenen Grundzügen zur Wirtschaftspolitik gestellt (Deroose/Hodson/Kuhlmann 2008; Degryse 2012:12).⁵ Ende der 1990er-Jahre kam dazu eine periodische Evaluation von Reformen in den Mitgliedsländern, von denen sich die Mehrheit gerade zu einer Währungsunion zusammenschloss. 1999 veröffentlichte der Europäische Ausschuss für Wirtschaftspolitik einen ersten Überblick über strukturelle Reformen in den Mitgliedsländern. Zu den

⁴ Viele der Untersuchungen, die einen positiven Zusammenhang feststellen, basieren auf Modellrechnung anstatt auf Analysen tatsächlicher ökonomischer Entwicklungen. Siehe z.B. Varga und in't Veld 2014

⁵ „Als [politisches] Instrument wurden die Grundzüge zur Wirtschaftspolitik wurde von Anfang auf Preisstabilität, öffentliche Finanzen und so genannte strukturelle Reformen fokussiert. Sie wurden nicht zur Konvergenz oder Harmonisierung von Unternehmenssteuern, Lohnkoordinierung oder eine progressive Konvergenz der Arbeitsbedingungen und eine Koordination der Investitionspolitik verwendet“ (Degryse 2012:12)

positiv dargestellten Maßnahmen zählten unter anderem die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastrukturen, die Einrichtung unabhängiger Marktregulatoren, die Abschaffung von Staatshilfen und die Liberalisierung des Finanzsektors. Der Bericht erwähnt auch Arbeitsmarktreformen, allerdings spielten diese zu diesem Zeitpunkt eine weit weniger wichtige Rolle als Reformen in den Produkt- und Dienstleistungsmärkten (Economic Policy Committee 1999). So verstanden waren Strukturreformen in den 1990er-Jahren Teil eines umfassenden wirtschaftlichen Liberalisierungsprogramms, in dem eine Entfesselung der Märkte mit einer Zurückdrängung staatlicher Eingriffe bzw. einer Beschränkung staatlicher Eingriffe auf die Förderung des Wettbewerbs verbunden wurde.

Strukturelle Reformen und der Lissabon-Prozess

Eine prominente Stellung erlangte die Forderung nach strukturellen Reformen als Teil der ebenfalls Ende der 1990er-Jahre ausgearbeiteten Lissabon-Strategie. Zur Erinnerung: Der Europäische Rat verabschiedete auf dem Gipfel von Lissabon im März 2000 ein Programm, welches zum Ziel hatte, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und führenden dynamisch-wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Der wirtschaftliche Erfolg sollte gleichzeitig die sozialen Errungenschaften, zu denen nicht zuletzt ein hohes Maß an sozialer Kohäsion gehört, sicherstellen und verbreitern. Um dieses Ziel zu erreichen, waren laut dem Europäischen Rat neben der Vollendung des Binnenmarktes und der politischen Förderung der Informationsgesellschaft, inklusive der Förderung von Forschung und Bildung, auch wirtschaftliche Strukturreformen notwendig.

Nach Bruno Amable, Lilas Demmou und Ivan Ledezma (2009) gingen die VerfasserInnen der Lissabon-Strategie davon aus, dass Ausgaben für Forschung und Entwicklung dann die größten Effekte erzielen, wenn sie mit einer Verschärfung des Wettbewerbs und einer Deregulierung von Märkten einhergehen. „Um technologisch mit den USA aufzuschließen, sind die europäischen Staaten angehalten, ihre Produktmärkte zu deregulieren, um so den Wettbewerbsdruck zu verstärken und Unternehmen zu Innovationen anzuregen. Dies wiederum sollte zu Produktivitätssteigerungen und Wachstum führen“ (ebenda, 9). Tatsächlich zeigen dieselben AutorInnen anhand einer umfassenden empirischen Studie, dass Regulierung – wenn überhaupt – einen positiven Effekt für Innovationen hat, vor allem in den technologisch führenden Ländern und Industriesparten (ebenda). Jedenfalls hat die Deregulierung von Produkt-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkten nicht den angekündigten Produktivitätsschub gebracht (Kellermann, Ecke und Petzold 2009:4-6).

Kurz nach der Verabschiedung des Lissabon-Programms brach in den USA das durch die Ausbreitung des Internets und damit verbundener Informations- und Kommunikationstechnologien getriebene Wirtschaftswachstum ein. Das Bersten der „dot.com-Blase“ stürzte auch die europäische Wirtschaft in eine Rezession. Angesichts sehr verhaltener Wachstumsraten war rasch klar, dass die EU die Lissabon-Ziele verfehlen wird. Trotzdem kam es 2005 zu einem Neustart des Lissabon-Prozesses und zu einer noch stärkeren Betonung des Wettbewerbs-Diskurses (Deroose/Hodson/Kuhlmann 2008:836;

Dräger 2005:25-26). Vorausgegangen war der Kok-Report, in dem die Fortschritte in der Umsetzung der Lissabon-Strategie evaluiert wurden.⁶ Dieser hatte noch einmal auf die Dringlichkeit von strukturellen Reformen verwiesen, die eine rasche strukturelle Anpassung und damit den Übergang zu einer starken wissensbasierten Wirtschaft ermöglichen. „Strukturelle Veränderungen sind nie einfach. Dennoch lässt sich Sicherheit nicht dadurch erreichen, dass man Reformen verweigert oder hinauszögert. Nur durch Bereitschaft zum Wandel können die sozialen und ökologischen Errungenschaften, die den Europäern am Herzen liegen, erhalten und sogar noch vertieft werden“ (Hochrangige Sachverständigen Gruppe 2004:44).

In der Folge präsentierte die Europäische Kommission eine Reihe von integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung, die im Rahmen der gleichzeitig eingeführten nationalen Reformprogramme umgesetzt werden sollten (EK 2005). In dem 31seitigen Dokument werden 17 Mal die Begriffe ‚strukturelle Reformen‘ oder ‚Strukturpolitiken‘ verwendet. Unter anderem stellt die Kommission folgendes fest: „Ein besonders wirksames Mittel, den Wettbewerb zu stärken, sind Strukturreformen, die den Marktzugang erleichtern. Entsprechende Effekte werden insbesondere auf Märkten zu verzeichnen sein, die bisher gegen den Wettbewerb abgeschottet waren.“ (ebenda, 20). Mit dem Neustart des Lissabon-Prozesses wurde auch verstärktes Augenmerk auf die Flexibilisierung von Arbeitsmärkten gelegt. „Strukturpolitische Maßnahmen, die eine reibungslose Anpassung von Preisen und Löhnen fördern, sind Voraussetzung für die Fähigkeit der Mitgliedstaaten des Eurogebiets, Erschütterungen rasch aufzufangen ... Insbesondere gilt es hierbei, die Reagibilität des Arbeitsmarktes zu verbessern“ (ebenda, 18).

Strukturelle Reformen in der Krise und im europäischen Semester

Der Neustart des Lissabon-Prozesses fand unter deutlich günstigeren Wachstumsbedingungen statt. Diese dauerten aber nicht lange. 2008 brach in den USA erneut eine Krise aus. Dieses Mal platzte eine Immobilienblase, die den gesamten Finanzsektor und später einen großen Teil der Weltwirtschaft belastete. 2008/9 erreichte die Krise Europa und betraf zuerst vor allem den Bankensektor, der durch die vorangegangene Liberalisierung des Finanzsektors zunehmend verwundbarer geworden war.

Obwohl die Krise in den Mitgliedsländern zum Teil national-spezifische Gründe hatte – in Irland und Spanien wurde das Bankenproblem durch hausgemachte ‚Immobilienblasen‘ verschärft, während es die griechische Regierung verabsäumt hatte, in Jahren des wirtschaftlichen Wachstums das nationale Budgetdefizit substantiell zu reduzieren – machten EU-Beamten vor allem strukturelle Schwächen bzw. strukturelle Rigiditäten in den Defizitländern für die anhaltende Wachstumsschwäche in den Krisenländern verantwortlich (EC 2010a:38, EC 2014:2).

⁶ Wim Kok ist ein ehemaliger niederländischer Politiker und Ministerpräsident. Von April bis November 2004 leitete er eine Gruppe von ExpertInnen, die Fortschritte im Lissabon-Prozesses evaluierte und Vorschläge für Verbesserungen bei der Umsetzung der Ziele machte.

Im Falle von Griechenland heißt es bspw. im Memorandum of Understanding (MoU) „Griechenland hat starre Produkt- und Arbeitsmärkte. Griechenland bleibt in vielen strukturpolitischen Bereichen hinter den Erwartungen zurück ... Solange dies nicht ernsthaft in Angriff genommen wird, können strukturelle Rigiditäten das Potenzial der griechischen Wirtschaft untergraben, sich der augenblicklichen Situation anzupassen“ (EC 2010b:6). Deshalb hängt nach Ansicht der Kommission die Rettung Griechenlands ganz wesentlich von der Umsetzung von strukturellen Reformen ab. „Vor allem bedarf es Reformen zur Modernisierung des öffentlichen Sektors, zur effizienteren und flexibleren Gestaltung von Produkt- und Arbeitsmärkten sowie zur Schaffung offenerer und leichter zugänglicher wirtschaftlicher Rahmenbedingungen für heimische und ausländische Investoren, einschließlich einer Verringerung der direkten Beteiligung des Staates an der heimischen Industrie“ (EC 2010b:10).

Nach der Sichtweise der Kommission haben diese strukturellen Schwächen bzw. die damit verbundene mangelnde Wettbewerbsfähigkeit dazu geführt, dass vor allem die Krisenländer in Südeuropa seit Einführung des Euro wachsende Handelsbilanzdefizite aufbauten, während Deutschland und einige Nachbarstaaten zunehmende Handelsbilanzüberschüsse erzielten. Ein immer wieder zitierter Indikator für die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit Südeuropas sind hohe Lohnstückkosten bzw. damit zusammenhängend hohe Lohnabschlüsse. „Damit die Anpassung der Wettbewerbsfähigkeit besser funktioniert“ haben für die Kommission Reformen der Arbeitsmärkte und Kollektivvertragssysteme oberste Priorität. „Eine geringe Arbeitskräftemobilität hemmt die Neuverteilung von Produktionsfaktoren über verschiedene Branchen hinweg und erhöht die Belastung der nominalen Anpassung. Darüber hinaus können einige Aspekte der Lohnbildungsprozesse die Lohnflexibilität vermindern und so die Arbeitsstückkosten hinauf treiben“ (EC 2010a:43). Wie Georg Feigl und Sepp Zuckerstätter (2013) gezeigt haben, handelt es sich bei dieser Interpretation der Krise um ein stark verzerrtes Bild. Zwar haben in den Krisenländern die Lohnstückkosten vor der Krise zum Teil deutlich zugenommen, mindestens so wichtig für eine mögliche abnehmende Wettbewerbsfähigkeit waren aber die steigenden Gewinnstückkosten – die im gemeinsamen Markt eigentlich gar nicht vorkommen dürften (ebenda, 23-31).

Relevanter als die preisliche Wettbewerbsfähigkeit für die Entstehung makroökonomischer Ungleichgewichte in Europa war jedenfalls die unterschiedliche Nachfrageentwicklung, die zu großen Unterschieden in der Importentwicklung führte. Diese wird zwar ebenfalls von den Löhnen als wichtigste Nachfragekomponente determiniert, aber auch vom Kreditwachstum. Da in Deutschland die Reallohnzuwächse in den Jahren vor der Krise deutlich hinter den Produktivitätsgewinnen zurückblieben (Schulten und Bispinck 2014:9-11), dämpfte das die Importe in Deutschland – und damit die Exportmöglichkeiten der restlichen Eurozonenökonomien. In Kombination mit dem kreditgetriebenen Boom v.a. in Spanien entwickelten sich die Leistungsbilanzsalden dementsprechend auseinander. Eine adäquate Antwort wäre deshalb eine Lohnkoordinierung anstatt einer Deregulierung. Weil so ein Schritt aber der Idee der Befreiung von Märkten widersprechen würde, steht sie nicht auf der Reformagenda der Kommission.

Stattdessen schlägt die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen in einem Bericht zu Arbeitsmarktreformen folgende Maßnahmen vor, um eine marktkonforme Anpassung der Löhne sicherzustellen: Senkung des gesetzlichen und tarifvertraglich festgelegten Mindestlohns, Reduzierung der Tarifbindung, Reduzierung der (automatischen) Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen, Dezentralisierung des Tarifvertragsystems z.B. durch die Abschaffung oder Einschränkung des Günstigkeitsprinzips, Einführung/Ausweitung der Möglichkeit zur betrieblichen Abweichung von Branchenkollektivverträgen bzw. zur Verhandlung von betrieblichen Vereinbarungen, Förderung von Maßnahmen, die zu einer generellen Reduzierung der Lohnsetzungsmacht von Gewerkschaften führen (European Commission 2012a:103-104). Diese Maßnahmen ähneln nicht zufällig den Reformen, die in den EU Krisenländern eingeführt wurden und zum Teil auch den länderspezifischen Ratschlägen, die im Rahmen des Europäischen Semesters ausgesprochen werden (siehe unten).

Um weiteren Krisen vorzubeugen, hat die EU in mehreren Schritten seit 2010 eine verstärkte Bindung der nationalen Wirtschaftspolitik im Rahmen einer neuen „Economic Governance“ installiert (Klatzer/Schlager 2011; Degryse 2012; Feigl 2014). Ziel ist es, einerseits die budgetäre und wirtschaftliche Entwicklung der Mitgliedsländer zu überwachen und gegebenenfalls gegenzusteuern, andererseits soll aber auch Druck auf die Mitgliedsländer ausgeübt werden, Strukturreformen durchzuführen. Dazu wurde das Reportingwesen zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Kommission im Prozess des Europäischen Semesters verdichtet. Die Reformen sind Inhalt der jährlich von den Mitgliedsländern zu erstellenden budgetären Stabilitätsprogramme und der nationalen Reformprogramme, die in der Folge von der Kommission überprüft und in Zusammenarbeit mit dem Rat durch sogenannte länderspezifische Empfehlungen ergänzt werden. Zudem werden jährlich die Fortschritte durch die Europäische Kommission bewertet und im Warnmechanismus-Bericht, der mit dem Jahreswachstumsbericht Anfang des Jahres veröffentlicht wird, evaluiert. Je nach Status im Überwachungsprozess der europäischen wirtschaftspolitischen Regeln, in der sich ein Mitgliedstaat befindet, ändert sich die bindende Wirkung.

Wenn alle Regeln eingehalten werden, sind die Empfehlungen nicht bindend. Für Mitgliedsländer, deren Haushaltsdefizite die im Wachstums- und Stabilitätspakt vereinbarten Ziele verletzen oder die die von der Kommission vorgegebenen makroökonomischen Zielwerte verfehlen, können Strukturreformen allerdings auch in einem stufenweisen Prozess schlussendlich bindend vorgeschrieben werden (als Resultat eines Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits oder eines Verfahrens wegen makroökonomischer Ungleichgewichte). In einem folgenden Abschnitt wird der Inhalt der länderspezifischen Empfehlungen genauer analysiert.

Strukturelle Reformen – der Versuch einer Bestimmung

PolitikerInnen und Institutionen wie die Europäische Kommission subsumieren unter strukturellen Reformen viele und zum Teil widersprüchliche Maßnahmen. Zum Teil ist

die widersprüchliche Verwendung den verschiedenen und gegensätzlichen Interessen geschuldet, die beim Prozess der europäischen Politikformulierung eine Rolle spielen.⁷ Dessen ungeachtet soll hier versucht werden, die herrschende Interpretationsweise der mit dem Begriff verbundenen Maßnahmen darzustellen. Alberto Alesina, Silvia Ardagna und Vincenzo Galasso (2008:1) definieren in einem Artikel zum Euro und zu strukturellen Reformen letztere als „Deregulierung in Produktmärkten und Liberalisierung und Deregulierung in Arbeitsmärkten“. In ähnlicher Weise verstehen den Begriff auch die MitarbeiterInnen der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (Canton et al. 2014). Demnach dienen strukturelle Reformen primär dazu, Hürden für die Neuverteilung von Kapital und Arbeit zu beseitigen. Damit helfen sie, dass die Unternehmen mit der höchsten Produktivität ihr Wachstumspotenzial ausschöpfen können und die weniger effizienten Firmen restrukturiert werden oder den Markt verlassen. Auf diese Weise wird laut den AutorInnen sichergestellt, dass knappe Ressourcen so effizient wie möglich eingesetzt werden, was wiederum zu Wachstum und Prosperität führt. „Ressourcen auf effiziente Weise neu zu verteilen, kann signifikante Gewinne bringen, und das ist das Ziel struktureller Reformen“ (ebenda, 1-2).

Arbeitsmarktreformen, im Sinne einer Deregulierung des Arbeitsmarktes bzw. des Abbaus von ArbeitnehmerInnenrechten, spielen bei diesem Prozess eine zentrale Rolle: „Arbeitsmarktreformen senken die Kosten der Beschäftigungsanpassung, indem sie die Neuverteilung von Arbeit über Unternehmen und Branchen hinweg erleichtern“ (ebenda, 6). Dadurch, so die MitarbeiterInnen der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, kommt es nicht nur zu einer Reduktion der Arbeitslosigkeit, sondern auch zu einer Steigerung der Produktivität (ebenda, 3 und 6). Empirisch lässt sich diese Annahme freilich schwer belegen. Da für dasselbe Produktionsvolumen weniger Arbeitsstunden gebraucht werden, kann Produktivitätswachstum zu Arbeitslosigkeit führen. In den meisten Krisenländern haben jedenfalls sowohl die Produktivität als auch die Arbeitslosigkeit zugenommen. Dessen ungeachtet meinen die AutorInnen: „Die Strukturreformen sind noch nicht abgeschlossen; jetzt, da sich die Volkswirtschaften erholen, besteht das Risiko, dass sich Selbstgefälligkeit und Reformmüdigkeit breit machen“ (ebenda, 6).

Von manchen abweichenden Verwendungen abgesehen und im Einklang mit den Strukturanpassungsprogrammen des IWF und den Grundsätzen der „Supply Side Economics“, handelt es sich bei strukturellen Reformen um Maßnahmen, die Eingriffe in Märkte beseitigen, Beschränkungen von privaten Eigentumsrechten abbauen und Wettbewerb fördern. Die ReformierInnen gehen explizit und implizit davon aus, dass der Markt bzw. das uneingeschränkte Spiel von Angebot und Nachfrage die beste Lösung von ökonomischen Problemen ist. Mit wettbewerbsfördernden Reformen verbunden ist die Vorstellung, dass sich der Staat als Umverteilungsinstitution aus der Wirtschaft

⁷ Im Euro-Plus-Pakt werden unter Strukturreformen z.B. auch folgende Maßnahmen verstanden: Arbeit attraktiver machen, den Arbeitslosen helfen, Beschäftigung zu finden, Bekämpfung von Armut und Förderung von sozialer Inklusion, Investitionen in Ausbildung und Training, Förderung von Forschung und Entwicklung

zurückzieht und bestenfalls als Regulierungsbehörde in das Marktgeschehen eingreift, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.

Ha-Joon Chang (2003:45-46), fasst diese Weltsicht wie folgt zusammen: „Diese Sichtweise betrachtet alle Bestimmungen, Regulierungen und Institutionen, außer jenen, die für die Durchführung von Markttransaktionen notwendig sind (z.B. Eigentumsrecht, Vertragsrecht), als Rigiditäten, die das freie Spiel der Marktkräfte einschränken. Verfechter dieser Ansicht sind der Meinung, die schleppende industrielle Anpassung in manchen, vor allem europäischen, Ländern, sei das Ergebnis institutioneller Rigiditäten ... Ihrer Auffassung nach behindern solche institutionellen Rigiditäten die Verlagerung von Produktionsfaktoren hin zu profitableren ... Geschäftsfeldern. Sie gehen davon aus, dass Länder, in denen weniger staatliche Intervention und andere institutionelle Rigiditäten bestehen, bei Wachstum und Strukturwandel besser abschneiden.“

Die OECD (2014a:91-118) versucht regelmäßig, die Rigiditäten zu messen und damit Fortschritte bei Strukturreformen zu dokumentieren. Zu den Strukturindikatoren gehören unter anderem: Beschäftigungsschutz (Schutz von regulärer Beschäftigung, Schutz von temporärer Beschäftigung, zusätzlicher Schutz bei Massenkündigungen), Produktmärkte und staatliche Kontrolle über Unternehmen (Restriktivität der gesamtwirtschaftlichen Regulierung von Produktmärkten, öffentliches Eigentum, Einfluss des Staates auf Unternehmensentscheidungen) sowie Barrieren für das Unternehmertum (Komplexität von Bewilligungsverfahren, bürokratische Auflagen für „Startups“, Auflagen zum Schutz des Marktanteils von ehemaligen monopolistischen Unternehmen). Ein Land steht in dieser Logik umso besser da, je niedriger die Werte für die Indikatoren sind. Auch die Europäische Kommission bedient sich gerne solcher Indikatoren, wenn es darum geht, die Fortschritte bei den Strukturreformen zu überprüfen (EC 2014:20).⁸

Zusammengefasst sind strukturelle Reformen ein Schlag- und Codewort für Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung und Sozialabbau und damit Teil eines neoliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsverständnisses, das seit den 1980er-Jahren die politischen Entscheidungsprozesse in Europa und anderswo dominiert – und offenbar soweit verinnerlicht wurde, dass die dahinter stehenden ökonomischen Theorien von der Wirksamkeit struktureller Reformen weder erklärt werden, noch einer empirischen Überprüfungen standhalten müssen.

⁸ In einem Bericht mit dem Titel „Market Reforms at Work“ werden die Fortschritte farblich untermauert und in einer „Heatmap Business Environment“ zusammengefasst (EC 2014:20).

2. STRUKTURELLE REFORMEN IM EUROPÄISCHEN SEMESTER

Wie weiter vorne ausgeführt wurde die neue EU-Wirtschaftsregierung nicht zuletzt deshalb ins Leben gerufen, um die Mitgliedsländer bei den Strukturreformen stärker in die Pflicht zu nehmen (Dregyse 2012:37). Die Mitgliedsländer sind im Rahmen des Europäischen Semesters verpflichtet, jedes Jahr ein nationales Reformprogramm bekannt zu geben. Die Reformprogramme sollen einerseits dazu dienen, die in der „Europa 2020“-Strategie vereinbarten Ziele zu erreichen; andererseits sollen mit den Reformen auch die finanzielle Stabilität der Mitgliedsländer gewährleistet und mögliche makroökonomische Ungleichgewichte vermieden werden. Als übergeordnetes Ziel sind die Reformpläne der Erhöhung der Konvergenz und der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in der Europäischen Union verpflichtet. Nach Vorlage der Reformpläne werden diese von der Kommission geprüft und der Rat verabschiedet dann auf Empfehlung der Kommission einmal jährlich länderspezifische Reformempfehlungen.

Gleichzeitig verfasst die Kommission im Rahmen des Verfahrens zur Beseitigung exzessiver Budgetdefizite und der Vermeidung von makroökonomischen Ungleichgewichten auch eingehende Analysen von gefährdeten Mitgliedsländern. Die makroökonomischen Analysen beinhalten auch eine Liste von länderspezifischen Herausforderungen samt Ratschlägen, wie die damit verbundenen Probleme vermieden oder behoben werden können.

Obwohl die Ratschläge als Mechanismus zur Durchsetzung von strukturellen Reformen gelten (Clauwaert 2014:6), gehen sie weit über Empfehlungen zur Liberalisierung und Deregulierung hinaus. Tatsächlich enthalten sie auch immer wieder progressive Forderungen, bspw. nach der Anpassung der Löhne von Männern und Frauen oder nach dem Ausbau von Kinderbetreuungsstätten. Die große Mehrheit der Empfehlungen spiegelt aber die grundsätzliche Ausrichtung von strukturellen Reformen als Mittel zum Abbau von Rigiditäten und zur Kürzung von Sozialleistungen wieder (ebenda, 16-17). Im folgenden Abschnitt werden typische strukturelle Reformen anhand von sechs ausgewählten Bereichen dokumentiert. Dazu gehören Liberalisierung und Privatisierung, die Reform des öffentlichen Dienstes, Steuerreform, Reform der Arbeitsmärkte, Reform der Kollektivvertragssysteme und Reform der Pensionssysteme.

Während der Laufzeit der von der Troika bzw. vom IWF überwachten Anpassungsprogramme in den Krisenländern wurden für diese Staaten keine darüber hinausgehenden Empfehlungen abgegeben. Vor dem Start oder nach dem Ende der Programme wurden aber auch diesen Ländern Ratschläge erteilt. Im Falle von Spanien wurden die Maßnahmen im Memorandum der Verständigung nicht einzeln aufgelistet und Italien wurde einem informellen Anpassungsprogramm unterzogen. Wegen der Überschneidungen und der spezifischen Umstände können manche Mitgliedsländer in allen drei Rubriken - „Empfehlungen“, „Ratschläge“ und „Anpassungsprogramme“ - vorkommen. Der Unterschied ist aber jedenfalls, dass es sich bei den unter der Rubrik „Anpassungs-

programme' aufgelisteten Maßnahmen nicht um Absichtserklärungen, sondern um tatsächlich durchgeführte Reformen handelt. Im Gegensatz dazu handelt es sich bei dem „Empfehlungen“ und „Ratschlägen“ um Vorschläge, die von den Mitgliedsländern nur zum Teil umgesetzt werden.

Liberalisierung und Privatisierung

Liberalisierung spielt in den länderspezifischen Empfehlungen und den makroökonomischen Ratschlägen eine wichtige Rolle. Generell wird den Mitgliedsländern empfohlen, ein unternehmerfreundlicheres Umfeld zu schaffen, bürokratische Hürden („Red Tape“) abzubauen, administrative Verfahren zu vereinfachen und Startups zu unterstützen (bspw. durch die Bereitstellung von Risikokapital). Damit verbunden ist die Aufforderung, den Wettbewerb zu fördern. Im Falle Bulgariens wird bspw. im Rahmen der makroökonomischen Herausforderungen angeregt: „Verbesserte wirtschaftliche Rahmenbedingungen für Unternehmer würden es Bulgarien ermöglichen, mehr Investitionen für den Produktionssektor zu generieren und die Wachstumsaussichten der Wirtschaft zu verbessern ... Das wirtschaftliche Klima könnte von einer weiteren Senkung der Verwaltungskosten und dem Abbau bürokratischer Hürden profitieren“.⁹ Ein wesentlicher Teil der Empfehlungen konzentriert sich darauf, Restriktionen für die freien Berufe abzubauen. Österreich wird bspw. neben weiteren Schritten zur Förderung des Wettbewerbs und zur Beseitigung von Marktzugangshindernissen empfohlen, „ungerechtfertigte Beschränkungen des Zugangs zu den freien Berufen“ abzuschaffen.¹⁰ Eine ähnliche Empfehlung gibt es auch für mindestens acht weitere Mitgliedsländer.

Neben den freien Berufen fordern die MitarbeiterInnen der Kommission von einigen Mitgliedsländern auch Schritte zur Erhöhung des Wettbewerbes im Handel und im Energiesektor. Im Falle des Handels zählen als ‚Red Tape‘ auch Bauvorschriften und Flächenbebauungspläne. Finnland wird deshalb empfohlen, dass die Regierung „weiterhin für mehr Wettbewerb auf dem Produkt- und Dienstleistungsmarkt, insbesondere im Einzelhandel, sorgt, indem das neue Programm zur Förderung eines gesunden Wettbewerbs auch tatsächlich wirksam umgesetzt wird und dabei die Bodennutzungs- und Bebauungsvorschriften im Sinne eines gesunden Wettbewerbs geändert werden.“¹¹ Während in Finnland die Preise von Handelswaren über denen der Nachbarländer liegen, drücken in Belgien vor allem die hohen Energiepreise auf die Wettbewerbsfähigkeit des Landes: „Die Energiepreise sind in Belgien nach wie vor höher als in vielen anderen EU-Ländern. Ein besseres Funktionieren der Energiemärkte

⁹ European Commission, Commission Staff Working Document, In-depth Review for Bulgaria, Brussels, den 10. 4. 2013 SWD (2013) 114 final.

¹⁰ Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Österreichs 2012, Brüssel, den 30. 5. 2012 COM (2012) 306 endgültig.

¹¹ Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Finnlands 2014, Brüssel, den 2. 6. 2014 COM (2014) 427 endgültig.

würde die Energiepreise drücken und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit auf Kostenseite verbessern.“¹²

Dazu ist anzumerken, dass der belgische Elektrizitätsmarkt seit 2004 vollständig liberalisiert und die Elektrizitätsversorgung gänzlich in privater Hand ist. Wie Massimo Florio (2013:176 und 217) gezeigt hat, hängen Elektrizitäts- und Gaspreise in Europa nicht vom Grad der Liberalisierung der entsprechenden Märkte ab; ausschlaggebend ist vielmehr der Grad an öffentlichem Eigentum. Je größer das öffentliche Eigentum, desto niedriger sind die Preise. Trotzdem bleibt die Kommission ihrem Glaubensgrundsatz treu und fordert trotz unbefriedigender Ergebnisse noch mehr Liberalisierung. In diesem Sinne empfiehlt die Kommission Italien, existierende Hürden für den Wettbewerb bei lokalen öffentlichen Dienstleistungen abzubauen.¹³

Neben der Liberalisierung empfiehlt die Kommission in Einzelfällen auch die Privatisierung von Staatsunternehmen. „Ein spürbarer Rückzug des Staates aus dem slowenischen Unternehmenssektor, kombiniert mit einer unabhängigen Steuerung von nach wie vor in Staatsbesitz befindlichen Unternehmen, könnte das Anpassungspotenzial der Realwirtschaft verbessern und die Kostenbelastung durch Staatsunternehmen senken. Erfolgreiche Privatisierungen ... könnten substanzielle Verbesserungen bei der Glaubwürdigkeit des Bankensektors, bei der Unternehmenssteuerung, den Staatskosten, der Anpassungsfähigkeit und den ausländischen Direktinvestitionen bringen.“¹⁴ In den länderspezifischen Empfehlungen werden sogar Namen von Unternehmen genannt, die privatisiert werden sollen.¹⁵

Dieser Ratschlag ist insofern verwunderlich, als die Europäische Union laut ihrer Verfassung Eigentumsfragen in den Mitgliedsländern eigentlich neutral gegenüber stehen müsste (Huffs Schmid 2008). Im 2007 in Kraft getretenen Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union heißt es im Artikel 345: „Dieser Vertrag lässt die Eigentumsordnungen in den verschiedenen Mitgliedsstaaten unberührt.“ Tatsächlich existiert dieser Satz seit dem Gründungsvertrag der EWG aus dem Jahr 1957. In der Vergangenheit hat die Kommission mehrfach betont, dass ihre Politik sich auf die Aufhebung von Monopolen und die Zulassung von Wettbewerb beschränkt und Eigentumsfragen in den Mitgliedsländern entschieden werden. Wie im nächsten Abschnitt ausgeführt, wurde dieses Tabu auch in den Krisenländern gebrochen, als die Troika umfangreiche Privatisierungen forderte (siehe unten).

¹² Commission Staff Working Document In-depth Review for Belgium, Brussels, 10.4.2013 SWD (2013) 113 final.

¹³ Recommendation for a Council Recommendation on Italy's 2014 National Reform Programme Brussels, 2. 6. 2014 COM (2014) 413 final.

¹⁴ European Economy, Occasional Papers 142, April 2013, Macroeconomic Imbalances Slovenia 2013.

¹⁵ Council Recommendation on Slovenia's 2013 National Reform Programme, Brussels, 29. 5. 2013 COM (2013) 374 final.

Reform des öffentlichen Dienstes

Zwar sind die Modernisierung der Verwaltung und die Erhöhung der Effizienz im öffentlichen Dienst beliebte Empfehlungen, allerdings halten sich die EU-BeamtenInnen beim Vorschlag von konkreten Maßnahmen eher zurück. So wird bspw. Finnland im Rahmen der länderspezifischen Empfehlungen geraten, für „eine effektive Umsetzung der laufenden Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene sowie bei den Gesundheits- und Sozialdiensten“ zu sorgen, „damit öffentliche Dienstleistungen kostenwirksamer erbracht werden“.¹⁶ Im Falle der makroökonomischen Analyse Finnlands werden die MitarbeiterInnen der Kommission schon etwas konkreter: „Mehr als ein Drittel aller Beschäftigten in Finnland sind im öffentlichen Sektor beschäftigt, hier besteht vielleicht Spielraum für eine weitere, dem Produktivitätszuwachs entsprechende Anpassung der Beschäftigung in diesem Sektor und eine Umschichtung von Arbeitskräften auf produktivere Branchen.“¹⁷ Im Falle von Frankreich regen die EU-BeamtenInnen nicht nur an, dass die Bemühungen verstärkt werden sollen, die Effizienz in allen Subsektoren des gesamten Staates zu verbessern, sondern auch, darüber nachzudenken, welche Staatsaktivitäten tatsächlich notwendig wären.¹⁸ Portugal und Rumänien wird ebenfalls empfohlen, die nationale, regionale und lokale Verwaltungen zu modernisieren und zu rationalisieren. Wie im nächsten Abschnitt beschrieben, waren die EU BeamtenInnen bei der Verhandlung der Anpassungsprogramme in den Krisenländern weit weniger zurückhaltend und haben dort konkrete Ziele für den Abbau von öffentlichen Beschäftigten verlangt.

Reform der Steuersysteme

In mehreren länderspezifischen Empfehlungen und in den makroökonomischen Analysen wird eine Reform der Steuersysteme angeregt. Neben der Forderung nach einer Vereinfachung von Steuersystemen wird darin vielfach festgestellt, dass die Steuern auf Arbeit zu hoch sind und gekürzt werden sollen – nicht zuletzt weil dadurch Arbeitskosten reduziert und damit die Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden könnten.

Als Ausgleich für den Rückgang der Staatseinnahmen empfehlen die EU-BeamtenInnen, solche Steuern zu erhöhen, die dem Wachstum nicht schaden bzw. wachstumsneutral sind. Das sind in erster Linie Steuern auf Konsum, periodische Steuern auf Immobilien und Boden sowie umweltfreundliche Abgaben auf Treibstoff und andere umweltschädliche Güter. Im Falle von Belgien klingt die Argumentation wie folgt: „Auch durch eine weitere Umschichtung der Steuerbelastung von Arbeit hin zu anderen Einnahmequellen ließe sich die allgemeine Kostenwettbewerbsfähigkeit der belgischen Wirtschaft fördern... Finanziert werden könnte eine solche Senkung durch die Anhebung von Umweltsteuern sowie durch eine Steigerung der Mehrwertsteuereffizienz (z.B. durch die

¹⁶ Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Finnlands 2014, Brüssel, den 2. 6. 2014 COM (2014) 427 endgültig.

¹⁷ Commission Staff Working Document, Macroeconomic Imbalances Finland, Brussels 5. 3. 2014 SWD (2014) 89 final.

¹⁸ Recommendation for a Council Recommendation on France's 2014 National Reform Programme, Brussels, 2. 6. 2014 COM (2014) 411 final.

Einschränkung von Mehrwertsteuerbefreiungen und niedrigeren Sätzen).¹⁹ Im Gegensatz dazu stellen die MitarbeiterInnen der Kommission im Falle von Ungarn fest, dass „die Phasen fiskaler Konsolidierung von Mitte 2006 bis 2008 und ab 2010 vor allem auf Steuererhöhungen zurückzuführen sind, und vor allem in der zweiten Phase zum Großteil auf die Anhebung verschiedener Unternehmenssteuern, mit negativen Auswirkungen auf das Wachstum.“²⁰

Der große Vorteil von indirekten Steuern für die Steuerbehörden ist, dass sie aufkommensstark sind und wenig vermeidbar. Die negativen Verteilungswirkungen – sie treffen ärmere Leute ungleich stärker als Reiche – werden oftmals ignoriert. Es wird in der Steuerlehre unterstellt, dass die Fühlbarkeit bei der Erhebung von indirekten Steuern deutlich geringer ist und sie damit weniger wachstumsfeindlich sind als direkte Steuern. Dabei wird aber der dämpfende Nachfrageeffekt, der bei Erhöhung von indirekten Steuern entsteht, negiert. Insgesamt führen die Empfehlungen dazu, dass der Umverteilungseffekt in den europäischen Steuersystemen weiter minimiert wird, solange nicht eine wirksame Vermögensbesteuerung in den Einzelstaaten in Kraft tritt, was derzeit nicht der Fall ist. Entscheidend wäre auch, gegen die derzeit übliche aggressive Steuerplanung koordiniert vorzugehen und sich nicht bloß auf Transparenzvorschriften und unzureichende Regelungen zu einigen.

Reform der Arbeitsmärkte

Die Flexibilisierung von Arbeitsmärkten ist auch eine häufige Forderung in länderspezifischen Empfehlungen. Malta wird sehr allgemein geraten, flexible Beschäftigungsformen zu fördern.²¹ In Litauen fallen die Empfehlungen schon spezifischer aus: Hier wird empfohlen, das Arbeitsrecht flexibler zu machen und dabei vor allem den Gebrauch von befristeten Beschäftigungsformen zu erleichtern.²² Im Gegensatz dazu wird Polen dazu angehalten, die Probezeit zu verlängern – allerdings soll im Gegenzug die weit verbreitete Verwendung von Werkverträgen eingeschränkt werden.²³ In der Tschechischen Republik soll ebenfalls die Verfügbarkeit und Attraktivität von flexiblen Beschäftigungsformen erhöht werden; hier geht es aber vor allem um den Ausbau der Teilzeitbeschäftigung.²⁴ In den makroökonomischen Ratschlägen wird Finnland ans Herz gelegt, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, um die Teilzeitbeschäftigung auszubauen.²⁵ Denselben Rat erteilen die MitarbeiterInnen der Kommission auch

¹⁹ European Economy, Occasional Papers 144, April 2013, Macroeconomic Imbalances Belgium 2013.

²⁰ Commission Staff Working Document, Macroeconomic Imbalances Hungary 2014, Brussels, 5. 3. 2014 SWD (2014) 85 final.

²¹ Recommendation for a Council Recommendation on Malta's 2014 National Reform Programme, Brussels, 2. 6. 2014 COM (2014) 419 final.

²² Commission Staff Working Paper Assessment of the 2011 National Reform Programme for Lithuania, Brussels, 7. 6. 2011 SEC(2011) 723 final.

²³ Recommendation for a Council Recommendation on Poland's 2012 National Reform Programme, Brussels, 30. 5. 2012 COM (2012) 323 final.

²⁴ Recommendation for a Council Recommendation on the National Reform Programme 2011 of the Czech Republic, Brussels, 7. 6. 2011 SEC (2011) 819 final.

²⁵ European Economy, Occasional Papers 177, March 2014, Macroeconomic Imbalances Finland 2014.

Frankreich, wobei in diesem Fall extra angemerkt wird, dass die Reform der Teilzeitbeschäftigung im Rahmen des Sozialpartnerdialogs erfolgen soll.²⁶

Häufiger als die Förderung von atypischer Beschäftigung wird in den länderspezifischen Empfehlungen der Abbau von Arbeitmarktrigiditäten propagiert. Zumindest in sechs Mitgliedsländern sollen aber die Arbeitsmärkte reformiert und damit flexibilisiert werden. Den Niederlanden wird bspw. eine Reform „der Gesetze zum Beschäftigungsschutz und der Arbeitslosenunterstützung“ ans Herz gelegt um „verkrustete Strukturen am Arbeitsmarkt weiter auf[zu]brechen.“²⁷ Italien wird ebenfalls empfohlen, „einzelne Aspekte der Rechtsvorschriften über den Beschäftigungsschutz, einschließlich der Kündigungsvorschriften und -verfahren“ zu überprüfen.²⁸

Die Begründung in den makroökonomischen Gutachten erinnert eindeutig an die eingangs ausgeführte Logik von strukturellen Reformen. Im Falle von Frankreich argumentieren die EU-BeamtenInnen, „eine Überarbeitung ausgewählter Bereiche der Beschäftigungssicherheitsgesetzgebung würde eine dynamischere Verlagerung von Arbeitskräften in produktivere Geschäftsfelder ermöglichen, mit positiven Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen.“²⁹ In einigen Mitgliedsländern wird der Abbau von Beschäftigungssicherheit als Maßnahme angepriesen, die hilft, die Arbeitsmarktsegmentierung zu beheben. In Falle von Slowenien wird bspw. empfohlen, „die Beschäftigungssicherheitsgesetzgebung hinsichtlich unbefristeter Verträge mit dem Ziel einer Verringerung der Arbeitsmarktsegmentierung anzupassen.“³⁰

Die Theorie der Arbeitsmarktsegmentierung wurde in den 1970er-Jahren in den USA entwickelt, wo SozialwissenschaftlerInnen darauf aufmerksam gemacht haben, dass vor allem schwarze ArbeiterInnen in einem sekundären Arbeitsmarkt ihr Geld verdienen, wo mittlere und kleine Unternehmen vielfach unsichere und schlecht bezahlte Jobs anbieten (Peck 1996:46-82). In den 1980er-Jahren wurde die Theorie vor allem von feministischen WissenschaftlerInnen weiter entwickelt, die darauf hinwiesen, dass Frauenbeschäftigung sich in bestimmten Branchen konzentriert und zusammen mit der Nutzung von Teilzeitbeschäftigung zu einer genderspezifischen Benachteiligung am Arbeitsmarkt führt. In jüngeren Studien wurde auch die Benachteiligung von MigrantInnen dokumentiert (ebenda). Allen diesen Ansätzen gemeinsam ist die Forderung nach einer Gleichstellung durch eine Verbesserung der Beschäftigungssituation von Frauen, Farbigen und MigrantInnen und nicht eine Anpassung nach unten, wie sie von der Kommission vorgeschlagen wird.

²⁶ European Economy, Occasional Papers 136, April 2013, Macroeconomic Imbalances France 2013.

²⁷ Empfehlung des Rates vom 8. Juli 2014 zum nationalen Reformprogramm der Niederlande 2014 (2014/C 247/17).

²⁸ Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2011 zum nationalen Reformprogramm Italiens 2011 (2011/C 215/02).

²⁹ European Economy, Occasional Papers 105, July 2012, Macroeconomic Imbalances – France.

³⁰ European Commission Recommendation for a Council Recommendation on Slovenia's 2012 National Reform Programme Brussels, 30.5.2012 COM(2012) 327 final.

Reform der Kollektivvertragssysteme

Neben der Reform von Arbeitsmärkten beinhalten viele länderspezifische Empfehlungen auch die Empfehlung zur Reform von Kollektivverträgen. Hinter der Verbesserung der Anpassungsfähigkeit von Löhnen und Arbeitsbedingungen steht in der Regel die Forderung nach einer Dezentralisierung von Kollektivvertragssystemen (die, wie im nächsten Abschnitt beschrieben, in den Krisenländern eine besondere Rolle spielte).

Im Falle von Belgien (das wie unten beschrieben vor allem wegen der Lohnindexierung in der Kritik steht) wird der Gebrauch von Ausstiegsklauseln aus Branchenkollektivverträgen empfohlen, die es Unternehmen ermöglichen, Löhne auf Unternehmensebene festzulegen – um damit nach Ansicht der EU BeamtInnen die Löhne besser an lokale Produktivitätsentwicklung anpassen zu können.³¹ Derselbe Rat wird auch Italien gegeben.³² In Portugal, wo die Zahl der Beschäftigten, die unter einen Kollektivvertrag fallen, seit Ausbruch der Krise um 90% zurückgegangen ist, wird die Prüfung der „Möglichkeit einer einvernehmlich vereinbarten befristeten Aussetzung von Tarifverträgen auf Unternehmensebene“ empfohlen.³³ In der makroökonomischen Analyse Italiens wird ebenfalls festgestellt: „Die Löhne in Italien reagieren nach wie vor nicht in genügendem Ausmaß auf Produktivitätsentwicklungen. Hier könnten weitere Fortschritte bei der Förderung der Verlagerung von Lohnverhandlungen auf die Unternehmensebene eine wichtige Rolle spielen.“³⁴ Und im Falle von Belgien wird ergänzt, dass sich durch Opt-out Klauseln auch „eine Verbesserung der Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarkts und einer problemlosen Umschichtung von Arbeitskräften hin zu den dynamischsten Firmen und Branchen erzielen ließe.“³⁵

Viele Gewerkschaften in Europa verfolgten in der Nachkriegszeit eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik (Schulten 2004:108-16). Gemeint ist damit, dass sich die Lohnforderung aus der Abdeckung der Inflation und aus der Steigerung der Produktivität zusammensetzt. Im Gegensatz dazu versteht die Kommission unter produktivitätsorientierter Lohnpolitik, dass die nominellen Lohnsteigerungen nicht höher als das reale Produktivitätswachstum sein dürfen. In diesem Verständnis können produktivitätsorientierte Lohnsteigerungen zu einem Reallohnverlust führen (Schulten/Müller 2015:339). Gewerkschaften stehen Lohnverhandlungen auf Unternehmensebene kritisch gegenüber, weil die Erfahrung zeigt, dass auf Unternehmensebene die ArbeitgeberInnenseite mehr Druck auf die Interessenvertretung der Beschäftigten ausüben kann. Auch hoch produktive und profitable Firmen drohen damit, dass im Falle einer übermäßigen Lohnforderung die Produktion in ein Billiglohnland verlagert wird. Erfahrungen in Griechenland haben gezeigt, dass mit der Verlagerung der Lohnver-

³¹ Recommendation for a Council Recommendation on Belgium's 2012 National Reform Programme, Brussels, 30. 5. 2012 COM (2012) 314 final.

³² Recommendation for a Council Recommendation on Italy's 2012 National Reform Programme, Brussels, 30. 5. 2012 COM (2012) 318 final.

³³ Empfehlung des Rates vom 8. Juli 2014 zum nationalen Reformprogramm Portugals 2014 (2014/C 247/20).

³⁴ European Economy Occasional Papers 138, April 2013, Macroeconomic Imbalances Italy 2013.

³⁵ European Economy Occasional Papers 99, July 2012, Macroeconomic Imbalances – Belgium.

handlungen auf die Unternehmensebene die Löhne im Durchschnitt um mehr als 20% gefallen sind (Georgiadou 2012).

Manche Länder, darunter Schweden, verfolgen auch eine solidarische Lohnpolitik (Schulten 2004:158-63). Damit ist gemeint, dass durch eine gesamtwirtschaftliche Lohnkoordinierung die Löhne in den Niedriglohnbranchen stärker angehoben werden als in den Hochlohnbranchen. Durch eine solidarische Lohnpolitik wird die Lohnspreizung reduziert. Eine stärkere Lohnspreizung ist aber genau das, was die BefürworterInnen von strukturellen Reformen wollen. Obwohl die Analyse zu keiner Empfehlung geführt hat, haben die MitarbeiterInnen der Kommission in der Evaluierung des schwedischen Reformprogrammes festgehalten, dass neben dem hohen Ausmaß an Beschäftigungsschutz die vergleichsweise hohen Löhne am unteren Ende der Lohnskala das Funktionieren des Arbeitsmarktes hindern und damit zu Arbeitslosigkeit führen.³⁶ Der niederländischen Regierung wurde dagegen empfohlen, differenziertere Lohnerhöhungen zuzulassen³⁷ und Frankreich wird im Rahmen der makroökonomischen Überprüfung darauf hingewiesen, dass branchenweite Kollektivverträge zwar zu mehr Einkommensgleichheit führen, dass aber damit die verbundene Störung der Lohnverteilung die Anreize für die Verbesserung von Qualifikationen und Produktivität verringern könnte.³⁸

Neben der koordinierten und solidarischen Lohnpolitik stoßen sich die EU-Beamten vor allem auch an der Lohnindexierung, die es in manchen europäischen Ländern gibt (European Foundation 2010). Damit werden Löhne automatisch an die Inflation angepasst. Praktisch allen Ländern, die so einen Mechanismus besitzen, wird die Abschaffung oder zumindest eine Entschärfung empfohlen. In Belgien wird diese Empfehlung jedes Jahr aufs Neue und nahezu wortgleich wiederholt. Empfohlen wird eine „Reform des Lohnfindungssystems einschließlich der Lohnindexierung ... insbesondere indem ... strukturelle Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die Lohnfindung auf die Produktivitätsentwicklung reagiert, subregionale und örtliche Produktivitätsunterschiede und Arbeitsmarktverhältnisse widerspiegelt und automatische Korrekturen vorsieht, wenn die Lohnentwicklung die kostenseitige Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt.“³⁹ Ungeklärt bleibt die Frage, wer entscheidet, ab welchem Ausmaß Lohnerhöhungen der Wettbewerbsfähigkeit schaden.

Im Gegensatz zu den im nächsten Abschnitt beschriebenen Reformen in den Krisenländern gibt es keine Forderung nach Kürzung von Mindestlöhnen. Allerdings wird in einigen Ländern eine Reform der Mindestlohnfindung angeregt, um sicherzustellen, dass die Mindestlöhne die Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Länder nicht unterminieren. Slowenien wird aufgefordert, dass die Regierung „die Zusammen-

³⁶ Commission Staff Working Paper. Assessment of the 2011 national reform programme and convergence programme for Sweden. Brussels, 7. 6. 2011 SEC (2011) 735 final.

³⁷ Recommendation for a Council Recommendation on the Netherlands' 2014 National Reform Programme, Brussels, 2.6.2014 COM(2014) 420 final.

³⁸ European Economy, Occasional Papers 178, March 2014, Macroeconomic Imbalances France 2014.

³⁹ Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 zum nationalen Reformprogramm Belgiens 2013 (2013/C 217/02).

setzung des Mindestlohns neu festlegt und das Indexierungssystem prüft“.⁴⁰ Frankreich wird empfohlen sicherzustellen, „dass die Entwicklung des Mindestlohns die Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen fördert“.⁴¹ In der makroökonomischen Analyse des Landes werden die EU-BeamtenInnen etwas deutlicher: „Auch wenn es in der letzten Zeit Bemühungen gegeben hat, die Flexibilität der Arbeitsmärkte zu erhöhen, sind die Lohnentwicklungen in Frankreich weiterhin durch signifikanten Rigiditätsdruck gekennzeichnet ... Ganz allgemein gesehen, ist die Bedeutung der Mindestlohnfindung für das Lohnfindungssystem Frankreichs relativ rigide ... und trägt zu ... negativen Folgen ... für die Beschäftigung bei.“⁴² Im Falle von Bulgarien wird die Erhöhung des Mindestlohnes entsprechend kritisch beurteilt: „Die starken Mindestlohnzuwächse der letzten Jahre haben die Hürden für die Beschäftigten mit den niedrigsten Einkommen weiter angehoben und könnten so unter Umständen zu einer Störung des Arbeitsmarkts führen.“⁴³

Darüber hinaus wird sowohl in den länderspezifischen Empfehlungen als auch in den makroökonomischen Ratschlägen vielfach eine allgemeine Lohnmoderation angeregt. Im Falle von Dänemark heißt es dazu bei den makroökonomischen Herausforderungen: „Das Problem der Wettbewerbsfähigkeit ... ergibt sich aus dem Anstieg der relativen Stücklohnkosten in Folge relativ hoher nominaler Lohnzuwächse im letzten Jahrzehnt, gekoppelt mit schwacher Produktivität. Das Hauptaugenmerk einer Strategie zur kurzfristigen Wiedererlangung der Wettbewerbsfähigkeit muss daher darauf liegen, eine moderate Lohnentwicklung sicherzustellen.“⁴⁴ In einigen Fällen, darunter Finnland, wird gemahnt, „die Lohnentwicklung und die Entwicklung der Produktivität ... miteinander in Einklang“ zu bringen.⁴⁵ Wie oben angemerkt, meinen die MitarbeiterInnen der Kommission damit nicht eine Abgeltung der Inflation plus den Produktivitätsgewinn, sondern nominelle Lohnsteigerungen, die im Rahmen der realen Produktivitätszuwächse liegen.

Obwohl immer wieder betont wird, dass die Reformen im Einverständnis mit den Sozialpartnern umzusetzen sind, zeigen die Erfahrungen in den Krisenländern, dass die Kommission auch nicht vor staatlichen Eingriffen in autonome Verhandlungssysteme zurückschreckt und dabei in Kauf nimmt, dass ILO-Konventionen (wie die Konvention 98 über freie und autonome Verhandlungen) missachtet werden. Wie im nächsten Abschnitt beschrieben, hat die griechische Regierung mit ausdrücklicher Unterstützung der Kommission einen geltenden Kollektivvertrag zu Mindestlöhnen ausgesetzt und die Mindestlöhne eigenmächtig um 22% reduziert.

⁴⁰ Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Sloweniens 2014, Brüssel, den 2. 6. 2014 COM (2014) 425 endgültig.

⁴¹ Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Frankreichs 2013, Brüssel, den 29. 5. 2013 COM (2013) 360 endgültig.

⁴² Commission Staff Working Document Macroeconomic Imbalances – France 2014 Brussels, 5. 3. 2014 SWD (2014) 81 final.

⁴³ Commission Staff Working Document Macroeconomic Imbalances – Bulgaria 2014, Brussels, 5. 3. 2014 SWD (2014) 76 final.

⁴⁴ European Economy Occasional Papers 133, April 2013, Macroeconomic Imbalances Denmark 2013.

⁴⁵ Empfehlung des Rates vom 10. Juli 2012 zum nationalen Reformprogramm Finnlands 2012 (2012/C 219/08).

Reform der Pensionssysteme

Die Reform der Pensionssysteme stellt in mehrfacher Hinsicht eine strukturelle Herausforderung für die Kommission dar: Erstens sollen Reformen die aufgrund der steigenden Lebenserwartung wachsenden öffentlichen Ausgaben für Pensionen einschränken und damit die fiskalische Stabilität der Mitgliedsländer sichern. Zweitens sollen durch die Hinaufsetzung des effektiven Pensionsalters die Beschäftigungsquote insgesamt und die Beschäftigungsquote von älteren Menschen im Besonderen erhöht werden. Drittens sollen die private Vorsorge und damit verbunden die Finanzwirtschaft gefördert werden (EK 2012). Diesen Grundsätzen folgend, empfehlen die EU-Beamten in neun Mitgliedsländern eine Erhöhung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters, in drei davon als Anpassung des Frauenantrittsalters an jenes der Männer. Im Falle Kroatiens beinhaltet die Empfehlung sogar ein konkretes Alter – 67 Jahre.⁴⁶ Dafür ist Kroatien eines der wenigen Länder, wo die MitarbeiterInnen der Kommission nicht eine automatische Anpassung des Pensionsalters an die steigende Lebenserwartung vorschlagen. Dieser Mechanismus, der auch in einigen Krisenländern eingeführt wurde, findet sich in den Empfehlungen für 14 Mitgliedsländer. Zehn Ländern wird empfohlen, den Zugang zu Früh- und Invaliditätspensionen zu erschweren bzw. das effektive Pensionsalter an das gesetzliche Pensionsalter anzupassen.

Der österreichischen Regierung empfehlen die EU-Beamten, dass sie „die Harmonisierung des Pensionsalters von Frauen und Männern zeitlich vorzieht, das gesetzliche Pensionsalter an die Lebenserwartung koppelt, die neuen Reformen zur Beschränkung der Inanspruchnahme von Frühpensionierungsregelungen umsetzt und überwacht und die Beschäftigungsfähigkeit älterer ArbeitnehmerInnen verbessert, um das tatsächliche Pensionsalter und die Beschäftigungsquote älterer ArbeitnehmerInnen anzuheben“.⁴⁷

Trotz der negativen Erfahrungen mit privaten Pensionen in der Finanzkrise empfehlen die EU-Beamten Malta und Slowenien den Ausbau von privaten Elementen in den nationalen Pensionssystemen. In den makroökonomischen Herausforderungen spielen die Pensionssysteme in der Regel keine Rolle. Die Ausnahme ist Finnland, wo die Erhöhung des Pensionsalters dazu dienen soll, den Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung zu verlangsamen.⁴⁸

⁴⁶ Recommendation for a Council Recommendation on Croatia's 2014 National Reform Programme, Brussels, 2.6.2014 COM(2014) 412 final.

⁴⁷ Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Österreichs, 2013 Brüssel, den 29. 5. 2013 COM (2013) 370 endgültig.

⁴⁸ European Economy, Occasional Papers 177, March 2014, Macroeconomic Imbalances Finland 2014.

3. STRUKTURELLE ANPASSUNGSPROZESSE IN DEN EU KRISENLÄNDERN

Die Krise stellte eine einmalige Gelegenheit dar, in den Krisenländern rasch und zum Teil gegen den Willen der Mehrheit der Bevölkerung Strukturreformen im Sinne der dominierenden ökonomischen Theorie durchzuführen (Hermann 2014). Das gilt vor allem für jene Länder, die auf Notkredite angewiesen waren. Wie im Falle der eingangs beschriebenen Kredite des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank in den 1980er und 90er-Jahren waren die Hilfgelder der Euro-Partner und des IWF an bestimmte Reformen geknüpft, zu deren Durchführung sich die Krisenländer im Rahmen so genannter „Memoranda of Understanding“ (MoU) verpflichteten (Greer 2014). Fortschritte bei der Umsetzung der Reformen wurden regelmäßig von den VertreterInnen der Troika (EK, EZB, IWF) geprüft und auf Basis dieser Prüfungen wurden weitere Kreditraten ausbezahlt. Zum Teil wurden die Maßnahmen in Form von Notverordnungen erlassen, um eine Diskussion in den nationalen Parlamenten zu umgehen. Zum Teil wurden sie auch von so genannten TechnokratInnen-Regierungen umgesetzt, nachdem die gewählten Regierungen die Verantwortung für die Reformen nicht übernehmen wollten (Contiades/Fotiadou 2013).

Neben Griechenland erhielten Irland, Portugal und Zypern Mittel aus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität bzw. aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und mussten im Gegenzug ein Abkommen mit der Troika unterzeichnen. Spanien vermied zwar, als ganzes Land unter den „Rettungsschirm“ zu schlüpfen, aber nachdem ESM-Mittel für die Rekapitalisierung der spanischen Banken eingesetzt wurden, unterschrieb die Regierung ebenfalls ein MoU, in dem neben Reformen des Bankensektors auch ein Bekenntnis zu Strukturreformen enthalten war. Italien bekam zwar keine Mittel aus dem ESM, informell stellte die EZB aber eine Reihe von Bedingungen, darunter auch die Reform des italienischen Arbeitsmarktes, für die Stützung des italienischen Bankensektors.⁴⁹ Außerhalb der Eurozone erhielten Lettland, Ungarn und Rumänien getrennte Kredite vom IWF und von der EU. Im Falle des IWF waren diese ebenfalls an Bedingungen geknüpft. Im Folgenden werden zentrale Inhalte der Anpassungsprozesse in den neun EU-Krisenländern dokumentiert.

Die beiden wichtigsten Ziele der Anpassungsprogramme waren der Abbau von Staatsschulden und die Stabilisierung des Bankensektors. Als Folge der Austeritätspolitik sparte Griechenland bis 2013 kumuliert 23% des BIP ein, Lettland 16%, Irland 14%, Zypern 13% und Spanien 11%. (Darvas et al. 2014:11). Allerdings stiegen nicht zuletzt wegen der mit den Sparmaßnahmen verbundenen Senkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem in der Folge fehlenden Wirtschaftswachstum die Gesamtschulden in einigen Krisenländern weiter an. In Griechenland erreichte die Schuldenquote 2013

⁴⁹ Die italienische Zeitung Corriere della Sera berichtete von einem Brief des EZB Präsidenten an den italienischen Ministerpräsidenten, in dem der Regierung nahe gelegt wird, welche Reformen sie durchführen soll (Financial Times, 29. September 2011 („ECB letter shows pressure on Berlusconi“)).

175% des BIP. Neben der Budgetkonsolidierung beinhalteten die Anpassungsprogramme aber auch eine ganze Palette von strukturellen Reformen, die wie bei den länderspezifischen Empfehlungen und den makroökonomischen Ratschlägen im Folgenden sechs Bereichen zugeordnet werden.

Liberalisierung und Privatisierung

Wirtschaftliche Liberalisierung war ein wichtiger Bestandteil der Anpassungsprogramme. In den MoU zwischen der Troika und den Krisenländern wurde mehrfach die Bereitschaft zur Reform von Produkt- und Dienstleistungsmärkten bekräftigt. In einer Evaluierung zur Umsetzung von Marktreformen in Italien, Spanien, Portugal und Griechenland hat die Europäische Kommission auch Fortschritte festgestellt (EC 2014). Auf der Liste der tatsächlich durchgeführten Maßnahmen finden sich dann Reformen wie die Deregulierung der freier Berufe (Aufhebung von Tarifen und Werbeverböten, gleichzeitige Ausübung mehrerer freien Berufe), Erleichterungen für die Gründung von Startups und die Einführung neuer Unternehmensformen mit geringeren Mindestkapitalanforderungen, Vereinfachung und Verkürzung des Prozesses der Anmeldung von neuen Unternehmen zum Teil mit Hilfe von Internetplattformen, Verkürzung und Verbilligung von Insolvenzverfahren, Verkürzung und Vereinfachung von Bewilligungsverfahren und in manchen Fällen ex-post statt ex-ante Bewilligungen (ebenda).

Neben der Liberalisierung forderten die VertreterInnen der Troika auch umfassende Privatisierungen. Wie vorne angeführt, stehen sie damit im Gegensatz zum Grundsatz der EU, sich gegenüber Eigentumsfragen in den Mitgliedsländern neutral zu verhalten. Ziel der Privatisierungen war es, Einnahmen zu lukrieren, um die Haushaltsdefizite zu reduzieren (Greer 2014:56-57; Busch et al. 2013). Die griechische Regierung hat angekündigt, auf diese Weise 50 Milliarden Euro einzunehmen. Das entspricht etwa 22% des griechischen BIP. Unter anderem sollten Häfen, Energieunternehmen, die Eisenbahn, die Post und die Wasserversorgung in Athen und Thessaloniki verkauft werden. Um das Ausmaß des geplanten Programms zu veranschaulichen: In den 30 Jahren zwischen 1977 und 2007 betrugen die Erlöse aus den Privatisierungen insgesamt 14% des BIP (Frangakis 2012:65-66). Die Regierung schuf eine spezifische Privatisierungsbehörde, die nach dem Vorbild der deutschen Treuhand im großen Stil Staatseigentum an Bestbieter veräußern sollte – ohne dass der Verkauf von einzelnen Objekten im Parlament diskutiert werden musste. Irland, Portugal, Spanien, Italien und Zypern kündigten ebenfalls umfangreiche Privatisierungsprogramme von öffentlichen Unternehmen in der Energie- und Wasserversorgung und in der Telekommunikation an. Aufgrund der anhaltenden Krise und des unsicheren finanziellen Klimas und nicht zuletzt wegen der Proteste von betroffenen BürgerInnen verliefen die Privatisierungsbemühungen schleppender als erhofft.

Ende 2014 hatte das Privatisierungsprogramm der griechischen Regierung circa fünf Milliarden Euro gebracht.⁵⁰ Neben den restlichen Anteilen am nationalen Telekommunikationsanbieter OTE und der nationalen Lotterie hat die Regierung hauptsächlich

⁵⁰ <http://www.reuters.com/article/2014/11/24/greece-airports-idUSL6N0TE2YE20141124>

Grundstücke, Immobilien und Urlaubsressorts verkauft. Die irische Regierung verkaufte den nationalen Gasversorger und die portugiesische Regierung zwei große Elektrizitätsunternehmen und eine Bank, die kurz davor erst verstaatlicht worden war, um die drohende Insolvenz abzuwenden. Spanien und Italien mussten aufgrund des öffentlichen Widerstandes wiederholt geplante Privatisierungen absagen.⁵¹

Reform des öffentlichen Dienstes

Die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen ging einher mit der Reform des öffentlichen Dienstes. Die meisten Regierungen in den EU-Krisenländern kündigten den Abbau von öffentlichen Beschäftigten an (Hermann/Hinrichs 2012:5-6; Hermann 2014:113-4). Die griechische Regierung plante, die öffentliche Beschäftigung um ein Drittel zu reduzieren (bis Mitte 2013 wurde die Zahl ungefähr um 10% reduziert; Darvas et al. 2014:119). Nach einem anfänglichen Aufnahmestopp wurde nur noch jeder zehnte Beschäftigte, der den öffentlichen Dienst verließ, nachbesetzt. In Rumänien sollte nur jeder siebte und in Italien nur jeder fünfte Beschäftigte ersetzt werden (Hermann/Hinrichs 2012:5-6). Während der Beschäftigungsabbau in der Öffentlichkeit mit den überbordenden staatlichen Bürokratien begründet wurde, trafen die Abbauprogramme in vielen Fällen Beschäftigte im Gesundheitssektor oder in der Erziehung (Vaughan-Whitehead 2012). In Griechenland führten Budgetkürzungen und der Abbau von Beschäftigten im Gesundheitssektor zu einer ausgewachsenen Gesundheitskrise (Kentikelenis et al. 2014). Zu dem trug der Abbau von öffentlicher Beschäftigung zum rasanten Ansteigen der Arbeitslosenrate bei, die in Griechenland und Spanien zeitweise mehr als 25% ausmachte (siehe unten).

Steuerreform

Die Reformmaßnahmen in den Krisenländern betrafen auch die Steuersysteme. Die Reformen verfolgten zwei große Ziele: Auf der einen Seite die Erhöhung von indirekten Steuern und hier vor allem der Mehrwertsteuer, auf der anderen die Reduktion von Unternehmens- und zum Teil von Einkommenssteuern. Griechenland, Lettland, Portugal, Spanien und Ungarn haben die Mehrwertsteuer erhöht (EC 2010c:28). Im Fall von Griechenland machte die Erhöhung 20% aus. Dazu kam aber noch eine 33-prozentige Erhöhung der Steuern auf Benzin, Zigaretten und Alkohol (Karamessini 2015:113). Wie vorne ausgeführt, sind indirekte Steuern weniger vermeidbar als andere Steuern, dafür belasten sie die unteren Einkommen mehr als die oberen und vermindern dadurch die Umverteilungswirkung von Steuersystemen.

Während die indirekten Steuern zunahmen, sanken Unternehmenssteuern in Griechenland, Italien, Lettland, Portugal, Rumänien, Spanien, Ungarn und Zypern (EC 2010c:28). In Ungarn wurden nicht nur die Unternehmenssteuern gesenkt. Die Regierung führte auch eine allgemeine 16%-Steuer auf Einkommen ein. Irland hat eine solche „flat tax“ für Unternehmen. Obwohl die öffentlichen Schulden im Zuge der Krise

⁵¹ In Italien haben 2011 über 95% der TeilnehmerInnen an einem nationalen Referendum gegen die Wasserprivatisierung gestimmt.

und der Bankenrettung explodierten und in der Folge tief greifende soziale Einschnitte vorgenommen werden mussten, wurde am 12,5-prozentigen Körperschaftsteuersatz für Unternehmen nicht gerüttelt. Stattdessen führte Irland eine Steuer auf Immobilienbesitz ein. Griechenland und Portugal haben ebenfalls die Steuer auf Immobilienbesitz erhöht. In allen drei Ländern ist Immobilienbesitz weit verbreitet und betrifft nicht nur reiche Familien.

Reform der Arbeitsmärkte

Die Reform von Arbeitsmärkten war ein zentraler Bestandteil der Anpassungsprogramme. Wie bereits erwähnt, gelten Rigiditäten auf Arbeitsmärkten als ein wesentliches Hindernis für eine rasche strukturelle Anpassung und die dadurch verursachten Kosten als eine zentrale Ursache für die makroökonomischen Ungleichgewichte in Europa. Ähnlich wie bei den länderspezifischen Empfehlungen und den makroökonomischen Ratschlägen war das Ziel der Reformen, die Flexibilität von Arbeitsmärkten zu erhöhen. Dieses Ziel wurde im Wesentlichen durch zwei Entwicklungen vorangetrieben: Einerseits durch die Förderung von atypischen Beschäftigungsformen und andererseits durch den Abbau von Beschäftigungssicherheit (Hermann/Hinrichs 2012:17-22; Hermann 2015a:5-6).

In Bezug auf die atypischen Beschäftigungsformen haben Griechenland, Rumänien und Portugal bestehende Beschränkungen für befristete Beschäftigung gelockert. In Portugal wurde die maximale Länge von befristeten Verträgen versechsfacht. Sie können jetzt bis zu 36 Monate dauern. In Griechenland und Rumänien wurde die maximale Dauer von 24 auf 36 Monate verlängert (ebenda). In Spanien waren schon vor Ausbruch der Krise 35% der ArbeitnehmerInnen nur befristet beschäftigt. Die Regierung reagierte deshalb zunächst mit der Verabschiedung einer Regelung, wonach eine durchgehende befristete Beschäftigung bei demselben/derselben ArbeitgeberIn nach zwei Jahren automatisch in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis umgewandelt wird. Nach nur einem Jahr wurde diese Regelung aber wieder zurückgenommen und alle Beschränkungen für befristete Beschäftigung wurden aufgehoben. Spanien hat darüber hinaus eine neue Art von Arbeitsvertrag eingeführt, der auf zwei Jahre beschränkt ist und wo die Bezahlung unter dem Mindestlohn liegt. In Griechenland wurde ein ähnlicher Effekt dadurch erreicht, dass die Probezeit von zwei auf zwölf Monate ausgedehnt wurde (ebenda).

Mit den Reformen wurde es auch leichter und billiger, ArbeitnehmerInnen zu kündigen: In Spanien wurde die Kündigungsfrist von 30 auf 15 Tage und in Griechenland von fünf auf drei Monate verkürzt. Gleichzeitig wurden in Griechenland, Spanien und Portugal die Abfertigungen halbiert. In Griechenland wurden zudem die Regelungen für Massenkündigungen geändert, die den Unternehmen in der Regel mehr kosten als individuelle Kündigungen. Weil jetzt mehr Beschäftigte notwendig sind, damit ein Beschäftigungsabbau als Massenkündigung gilt, sparen sich die Unternehmen zusätzliche Kosten (ebenda).

Während der Kündigungsschutz aufgeweicht wurde, wurde es für die Beschäftigten schwieriger, sich gegen ungerechtfertigte Kündigungen zu wehren. In Spanien wurde

die Definition von gerechtfertigten Kündigungen ausgeweitet. Unternehmen müssen nur nachweisen, dass Kündigungen durch organisatorische oder technologische Entwicklungen begründet sind oder dass sie zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens beitragen. Dadurch verringert sich nicht nur die Abfertigung, sondern auch die Chance auf Wiedereinstellung. Das Recht auf Wiedereinstellung bei einer unerlaubten Kündigung steht im Mittelpunkt einer geplanten Arbeitsmarktreform in Italien. Die ungarische Regierung hat zwar die Definition von gerechtfertigten und ungerechtfertigten Kündigungen nicht verändert, die Strafen für ungerechtfertigte Kündigungen aber von 36 auf zwölf Monatslöhne gesenkt (ebenda).

Reform der Kollektivvertragssysteme

Neben der Reform der Arbeitsmärkte sollte auch eine Reform der Kollektivvertragssysteme die Wettbewerbsfähigkeit der Krisenländer erhöhen. Dabei ging es in erster Linie um eine Dezentralisierung der Verhandlungssysteme (Hermann/Hinrichs 2012:23-6; Hermann 2015a:7-8; Schulten/Müller 2015). Diese erfolgte im Wesentlichen auf drei Arten: Erstens haben Länder landesweite Kollektivverträge abgeschafft. Während in Rumänien der nationale Kollektivvertrag durch ein neues Gesetz eliminiert wurde, hat die irische Regierung die Sozialpartnerschaft, zu der auch ein landesweites Lohnabkommen zählte, dadurch zum Platzen gebracht, dass sie gegen den Willen der Gewerkschaften den bestehenden Vertrag mit den öffentlich Beschäftigten gekündigt und die Löhne eigenmächtig gekürzt hat. Zweitens haben Länder das Günstigkeitsprinzip aufgehoben. Das Günstigkeitsprinzip kommt dann zum Tragen, wenn ein Unternehmen mehreren Kollektivverträgen unterliegt – z.B. einem Branchenkollektivvertrag und einem Unternehmensvertrag. Nach dem Günstigkeitsprinzip gelten in einer solchen Situation jene Regelungen, die besser für die Beschäftigten sind. In Griechenland und Spanien ist das nicht mehr länger der Fall. Hier haben Unternehmenskollektivverträge auch dann Geltung, wenn sie niedrigere Löhne als der Branchenkollektivvertrag vorsehen. Drittens wurde Dezentralisierung auch dadurch gefördert, dass im großen Stil unternehmensspezifische Ausnahmen von branchenweiten Regelungen zugelassen wurden. Dieser Weg wurde unter anderem in Italien gegangen (ebenda).

In Griechenland, Spanien und Portugal wurde das Kollektivvertragssystem darüber hinaus dadurch geschwächt, dass die in diesen Ländern bis zur Krise vorherrschende Praxis der Allgemeinverbindlichkeitserklärungen (Kollektivverträge werden für eine ganze Branche verbindlich gemacht, auch wenn nur ein Teil der Unternehmen an den Verhandlungen beteiligt war) ausgesetzt bzw. stark eingeschränkt wurde (ebenda, 26-28). In Portugal müssen die unterzeichnenden Unternehmen jetzt mindestens die Hälfte der Beschäftigten in der Branche repräsentieren, damit ein Abschluss als allgemein verbindlich erklärt wird.

In Griechenland und Spanien wurde auch die Nachwirkung von Kollektivverträgen eingeschränkt. Gemeint ist damit der Umstand, dass ein Kollektivvertrag auch nach Auslaufen der Vereinbarung noch eine Zeit lang Gültigkeit behält (um damit die ArbeitgeberInnen zu neuen Verhandlungen zu motivieren). In Griechenland wurde die

Nachwirkung von sechs auf drei Monate verkürzt; in Spanien beträgt sie noch immer zwei Jahre – das ist aber eine wesentliche Verschlechterung gegenüber der vorigen Situation, wo Kollektivverträge auch nach Auslauf der Vereinbarung ihre Gültigkeit behielten. In Zypern wurde als Reformmaßnahme die Lohnindexierung, mit der Löhne automatisch an die Inflation angepasst werden, ausgesetzt, während in Griechenland und Irland die Mindestlöhne gesenkt wurden – im griechischen Fall gegen den ausdrücklichen Willen der Sozialpartner (ebenda).⁵²

Reform der Pensionssysteme

Im Zusammenhang mit der Konsolidierung der staatlichen Haushalte haben die meisten Krisenländer Pensionsreformen durchgeführt (Hermann/Hinrichs 2012:39-45; Hermann 2015a:3-5). Dabei gab es sowohl kurzfristige Maßnahmen, die sofort budgetwirksam wurden, als auch langfristige Maßnahmen, deren Effekte sich erst in den nächsten Jahren zeigen werden. Zu den kurzfristigen Maßnahmen gehörte das Einfrieren von Pensionen und Pensionskürzungen. In Griechenland und Portugal wurden als Einsparungsmaßnahme Teile der 13. und 14. Pensionszahlungen gestrichen, während in Ungarn die 13. Zahlung gänzlich abgeschafft wurde (ebenda).

Zusätzlich zu diesen kurzfristigen Maßnahmen nutzten mehrere Regierungen die Gelegenheit, um lange geplante Reformen umzusetzen. Alle Länder, in denen Anpassungsprogramme durchgeführt wurden, haben das gesetzliche Pensionsalter erhöht. Normalerweise wurden dabei längere Übergangsfristen vereinbart. In Italien wurde dagegen das gesetzliche Pensionsalter von Frauen im öffentlichen Dienst innerhalb eines Jahres von 61 auf 65 Jahre erhöht und dann im folgenden Jahr noch einmal auf 66 Jahre hinaufgesetzt (ebenda). Griechenland, Italien, Spanien und Zypern haben zusätzlich zur Erhöhung des Pensionsalters eine gesetzliche Bestimmung verabschiedet, wonach alle drei bis fünf Jahre die durchschnittliche Lebenserwartung überprüft wird und das Pensionsalter dann der Entwicklung der Lebenserwartung entsprechend angepasst wird – eine Regelung, die wie vorne ausgeführt, inzwischen von der Kommission vielen Mitgliedsländern ans Herz gelegt wird (ebenda).

Während das gesetzliche Pensionsalter stieg, wurde in Italien, Ungarn und Portugal der Zugang zu Früh- und Invaliditätspensionen erschwert. Einige Krisenländer haben zudem die Mindestbeitragszeiten verlängert, die eingezahlt werden muss, damit man/frau überhaupt einen Anspruch auf Pension hat. In Lettland beträgt diese Mindestbeitragszeit jetzt 20 anstatt wie früher zehn Jahre (ebenda). Griechenland und Spanien haben darüber hinaus die Zeitspanne verlängert, auf deren Basis der Pensionsanspruch berechnet wird. In Griechenland gilt als Durchrechnungsgrundlage jetzt die gesamte Erwerbskarriere anstatt der besten fünf der letzten zehn Jahre. Die Folge dieser Neuberechnung sind in der Regel niedrigere Pensionszahlungen (ebenda).

⁵² Die Europäische Kommission verteidigte die Aktion der griechischen Regierung als notwendige Notmaßnahme (EC 2012b:38).

Im Gegensatz zu den südamerikanischen Ländern, wo Anpassungsprogramme in vielen Fällen auch eine volle oder teilweise Privatisierung der Pensionssysteme beinhalteten (Huber/Stephens 2000), stand nach der Erfahrung der Finanzkrise und dem damit verbundenen Verfall von börsennotierten Anlagen eine weitere Privatisierung nicht auf dem Programm. Im Gegenteil: Die ungarische Regierung hat die zweite private Säule des Pensionssystems abgeschafft und das Geld für die Reduktion des staatlichen Defizits verwendet (Hermann/Hinrichs 2012:44).⁵³

Strukturelle Reformen im Europäischen Semester und in den Krisenländern

In Summe gehen sowohl die im Rahmen des Europäischen Semesters abgegebenen Empfehlungen und Ratschläge als auch die in den Krisenländern umgesetzten Maßnahmen in dieselbe Richtung: Liberalisierung der Wirtschaft und Privatisierung von öffentlichen Unternehmen, Straffung des öffentlichen Dienstes und Abbau von öffentlichen Beschäftigten, Ausbau von indirekten Steuern und damit eine Minimierung der Verteilungswirkung von Steuersystemen, Flexibilisierung von Arbeitsmärkten und eine Dezentralisierung von Kollektivvertrags- und Lohnfindungssystemen, Anhebung des gesetzlichen Pensionsalters und Anpassung des Pensionsalters an die wachsende Lebenserwartung. Im Gegensatz zu den Krisenmaßnahmen sind die Empfehlungen und Ratschläge aber in der Regel genereller Natur und vager formuliert. In gewisser Weise können die Krisenmaßnahmen als Konkretisierung der Empfehlungen und Ratschläge, die im Rahmen des Europäischen Semesters erteilt werden, gesehen werden. Es kann auch davon ausgegangen werden, dass die in den Empfehlungen häufig zu findenden Verweise auf die Einbindung der Sozialpartner in die Reformvorhaben im Notfall keine Rolle spielen werden. Dies ist jedenfalls die Erfahrung der Sozialpartner in den Krisenländern, wo Reformen wiederholt gegen den ausdrücklichen Willen der Sozialpartner durchgeführt wurden.

⁵³ Das ungarische Pensionssystem umfasste bis zur Reform eine erste staatliche Säule, eine zweite verpflichtende private Säule und eine dritte Säule mit einer freiwilligen privaten Zusatzpension.

Tabelle 1

	Lateinamerikanische Anpassungsprogramme	Länderspezifische Empfehlungen	Makroökonomische Ratschläge	Europäische Anpassungsprogramme
Arbeitsmärkte				
Förderung von atypischer (flexibler) Beschäftigung (befristete Beschäftigung, Teilzeit, Verlängerung der Probezeit, neue Arbeitsverträge etc.)	X	CZ, PO, MT, LT	FI, FR	EL, ES, RO, PT
Reform der Beschäftigungssicherheit (Reduktion von Abfertigungen, Verkürzung von Kündigungsfristen, Änderungen in der Definition von fairen und unfairen Kündigungen)/ Abbau von Arbeitsmarkt rigiditäten	X	FR, IT, LT, NL, SI	ES, IT, SI	EL, ES, IT, HU, RO, PT
Kollektivvertragssysteme				
Dezentralisierung von Kollektivvertragssystemen (Aussetzung landesweiter Abkommen, Abschaffung des Günstigkeitsprinzips, Zulassung von Ausnahmen und Abweichungen)	X	BE, IT, PT	BE, IT,	EL, ES, IE, IT, RO
Schwächung von Kollektivvertragssystemen (Aussetzung oder Einschränkung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen, Einschränkung der Nachwirkung)	X			EL, ES, HU, PT, RO
Reform der Lohnindexierung	X	BE, CY, LU, MT	BE, CY	CY
Kürzung von Mindestloohnerhöhungen/Reform der Mindestlohnfindung		BG, FR, RO, SI	FR, BG, SI	EL, IE
Lohnmoderation/Nominallöhne im Gleichschritt mit Produktivitätswachstum		BE, BG, CO, FI, ES, IT, SI	FR, SI, DK, FI, IE	

Pensionen				
Erhöhung des Pensionsalters	X	AT (Frauen), BG, CZ, ES, CR, MT, NL, RO (Frauen), SI (Frauen)	FI	EL, IT, ES, IE, HU, RO, LV, CZ
Kürzung von Pensionszahlungen				EL, PT, HU
Erschwerung des Zuganges zu Früh- und Invaliditätspensionen/Anpassung des effektiven Pensionsalters an das gesetzliche		AT, BE, BG, FI, CR, CZ, LT, LU, MT, SI		IT, PT, HU
Verlängerung von Beitragszeiten	X	CY		EL, ES, IT, RO
Verlängerung von Berechnungszeiträumen	X	ES		EL, ES
Automatische Anpassung des Pensionsalters an die wachsende Lebenserwartung		AT, BE, BG, CY, CZ, ES, FI, LT, LU, MT, NL, PL, SI, SK		EL, ES, IT
Stärkung der privaten Pensionsvorsorge	X	MT, SI		

Quelle: Hermann 2015b; Hermann/Hinrichs 2012; Clauwaert 2014; und diverse EU Dokumente

AT=Österreich, BE=Belgien, BG=Bulgarien, CO=Kroatien, CY=Zypern, CZ=Tschechien, DK=Dänemark, EL=Griechenland, ES= Spanien, FI=Finnland, FR=Frankreich, HU=Ungarn, IE=Irland, IT=Italien, LV=Lettland, LT=Litauen, LU=Luxemburg, MT=Malta, NL=Niederlande, PO=Polen, PT=Portugal, RO=Rumänien, SI=Slowenien

4. DIE FOLGEN DER KRISE UND STRUKTURELLER REFORMEN

Die Europäische Kommission hat mehrfach betont, dass die strukturellen Reformen in den Krisenländern erste Erfolge zeigen würden (bspw. EC 2014). Tatsächlich haben die Senkung von Mindestlöhnen, die Dezentralisierung und Schwächung der Kollektivvertragssysteme und der Abbau von Beschäftigungssicherheit zu einem Absinken der Lohnstückkosten geführt, die laut der Annahmen der angebotsseitigen Wirtschaftslehre zu neuen Investitionen und damit zu Wirtschaftswachstum, Prosperität und zu einer Erholung der öffentlichen Finanzen führen sollten. Die Realität sieht bisher anders aus: Trotz der umfangreichen Strukturreformen lag 2014 in allen neun ausgewählten Krisenländern die Wirtschaftsleistung (BIP) noch immer unter dem Niveau von 2008/9.⁵⁴ In Griechenland betrug der Abstand 27%. Es stimmt zwar, dass das griechische BIP 2014 zum ersten Mal seit Ausbruch der Krise wieder leicht angestiegen ist, aber um 2018 das Niveau von 2008 zu erreichen, müsste die Wirtschaftsleistung in den verbleibenden Jahren jedes Jahr um 9% steigen (siehe Tabelle 2). Das ist extrem unwahrscheinlich und heißt, dass in Griechenland die Krise und die darauf folgende Austeritäts- und Strukturpolitik ähnlich wie die Strukturanpassung des IWF in Lateinamerika in den 1980er-Jahren zu einem verlorenen Jahrzehnt führen werden (Hermann 2015b). Ungarn und Rumänien sind nahe daran, das Niveau von 2008 wieder zu erreichen, aber in den restlichen Krisenländern muss die Wirtschaft in den nächsten Jahren kräftig wachsen, damit der krisen- und reformbedingte Verlust am BIP wettgemacht wird. Nachdem sich Europa immer noch nicht auf einem stabilen und nachhaltigen Wachstumspfad befindet, wird Griechenland wohl nicht das einzige Mitgliedsland bleiben, das ein verlorenes Jahrzehnt zu verzeichnen hat.

⁵⁴ In manchen Ländern begann die Krise schon 2008, in anderen erst 2009.

Tabelle 2: Entwicklung des BIP in den Krisenländern

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008/9-14
Griechenland	-0.2	-3.1	-5.5	-8.9	-6.6	-3.3	0.6	-27
Irland	-2.1	-5.5	-0.3	2.8	-0.3	0.2	4.6	-0.6
Italien	-1.2	-5.5	1.7	0.6	-2.3	-1.9	-0.4	-9
Lettland	-3.3	-17.7	-2.9	5.0	4.8	4.2	2.6	-7.3
Portugal	0.0	-2.9	1.9	-1.8	-3.3	-1.4	0.9	-6.6
Rumänien	7.3	-6.6	-0.8	1.1	0.6	3.5	2.0	-0.2
Spanien	0.9	-3.7	0.0	-0.6	-2.1	-1.2	1.2	-6.4
Ungarn	0.9	-6.8	0.8	1.8	-1.5	1,5	3.2	-1
Zypern	3.6	-1.9	1.4	0.3	-2.4	-5.4	-2.8	-10.8

Quelle: European Economy

Das fallende Wirtschaftswachstum war mit einem Ansteigen der Arbeitslosigkeit verbunden. In Griechenland und Spanien stieg die offizielle Arbeitslosenrate während der Krise über 25%. Im Fall von Personen unter 25 Jahren waren zeitweise mehr als die Hälfte ohne Job. 2014 lag die Arbeitslosenrate in allen Krisenländern über jener von 2008. In Griechenland machte der Abstand 19,7%, in Spanien 13,2% und in Zypern 12,4% aus (siehe Tabelle 3). Sogar in Irland, wo die Wirtschaft wieder wächst, war die Arbeitslosenrate 2013 immer noch fast doppelt so hoch wie 2008. Dabei wäre die Arbeitslosenrate noch deutlich höher, wenn durch Netto-Migration (Auswandernde minus Einwandernde) das Arbeitskräfteangebot zwischen 2010 und 2013 nicht um 122.600 Personen gesunken wäre. Das ist etwas weniger als halb so hoch wie die Arbeitslosenzahl in Irland (Barry 2014:96). In Lettland, das gerne als Musterbeispiel für eine erfolgreiche Austeritäts- und Strukturpolitik herangezogen wird, haben zwischen 2009 und 2011 mehr als 100.000 BürgerInnen das Land verlassen. Das entspricht etwa 5% der Bevölkerung. Der massive Bevölkerungsschwund stellt langfristig eine große Herausforderung für das lettische Sozialsystem dar (Hazans 2013:71).

Tabelle 3: Arbeitslosigkeit

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008-14
Griechenland	7.8	9.6	12.7	17.9	24.5	27.5	-	+19.7
Irland	6.4	12.0	13.9	14.7	14.7	13.1	11.4	+5.0
Italien	6.7	7.8	8.4	8.4	10.7	12.2	-	+5.5
Lettland	7.7	17.5	19.5	16.2	15.01	11.9	-	+4.2
Portugal	8.7	10.7	12.0	12.9	15.8	16.4	14.1	+5.4
Rumänien	5.6	6.5	7.0	7.2	6.8	7.1	6.7	+1.1
Spanien	11.3	17.9	19.9	21.4	24.8	26.1	24.5	+13.2
Ungarn	7.8	10.0	11.2	11.0	11.0	10.2	-	+2.4
Zypern	3.7	5.4	6.3	7.9	11.9	15.9	16.1	+12.4

Quelle: Eurostat

Fehlendes Wirtschaftswachstum, hohe Arbeitslosigkeit und die eingangs erwähnte Kürzung von Sozialleistungen führten auch zu einem Anstieg der Armut. Als arm gilt laut Eurostat jener Teil der Bevölkerung, der mit 60% oder weniger des nationalen Medianeinkommens auskommen muss. Von 2008 bis 2013 wuchs die Armut in sechs der neun hier untersuchten Krisenländer, in Griechenland sogar um 6% (siehe Tabelle 4). Relative Armut ist aber als Maß für die Veränderung nicht wirklich geeignet, weil während der Krise auch die Medianeinkommen zurückgegangen sind. D.h., dass unter Umständen eine Person oder eine Familie mit demselben Einkommen wie vor der Krise auf einmal nicht mehr als arm gilt, weil das durchschnittliche Einkommen gefallen ist. Eurostat misst absolute Armut als materielle Deprivation.⁵⁵ Wenn dieser Indikator herangezogen wird, zeigt sich ein anderes Bild: Außer in Rumänien ist in allen neun Ländern der Anteil der Menschen, die unter materieller Deprivation leiden, gestiegen. In Griechenland, Spanien, Italien und Irland hat sich der Anteil verdoppelt. Als Prozentsatz der Gesamtbevölkerung hat materielle Deprivation zwischen 2008 und 2013 in Griechenland und Ungarn um 9%, in Zypern um 7% und in Italien um 5% zugenommen. In Rumänien litten 2013 28,5% der Bevölkerung an materieller Deprivation, in Ungarn und Lettland 26,6% und in Griechenland immerhin noch 20,3% (siehe Tabelle 4).

⁵⁵ Materielle Deprivation umfasst zum einen die wirtschaftliche Belastung und zum anderen den Mangel an langlebigen Gebrauchsgütern und ist definiert als die unfreiwillige Unfähigkeit (im Unterschied zur Wahlfreiheit), für folgende Ausgaben aufkommen zu können: unerwartete Ausgaben, einen einwöchigen Jahresurlaub an einem anderen Ort, jeden zweiten Tag eine Fleisch-, Geflügel- oder Fischmahlzeit, angemessene Beheizung der Wohnung, langlebige Gebrauchsgüter wie Waschmaschine, Farbfernseher, Telefon oder Auto, Schulden (Hypotheken- oder Mietschulden, Rechnungen für Versorgungsleistungen (Strom, Wasser, Gas), Mietkaufzinsen oder sonstige Kreditzahlungen).

Tabelle 4: Armut (Deprivation)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008-13
Griechenland	11,2	11,0	11,6	15,2	19,5	20,3	+9,1
Irland	5,5	6,1	5,7	7,8	9,8	-	+4,3
Italien	7,5	7,0	6,9	11,2	14,5	12,4	+4,9
Lettland	19,3	20,3	21,6	23,1	25,7	26,8	+7,5
Portugal	9,7	9,1	9,0	8,3	8,6	10,9	+1,2
Rumänien	32,9	32,2	31,0	29,4	29,9	28,5	-4,4
Spanien	3,6	4,5	4,9	4,5	5,8	6,2	+2,6
Ungarn	17,9	20,3	21,6	23,1	25,7	26,8	+8,9
Zypern	9,1	9,5	11,2	11,7	15,0	16,1	+7

Quelle: Eurostat

Austerität und Strukturreformen haben darüber hinaus zu einem Anstieg der Ungleichheit geführt. Der Gini-Koeffizient und der Anteil des obersten Einkommensfünftels am Gesamteinkommen ist zwischen 2008 und 2013 in sechs der neun Krisenländer gestiegen. Der Anteil des obersten Quintils um 17% in Ungarn, 14% in Zypern und 12% in Griechenland und Italien (siehe Tabelle 5). Nach einer Studie der OECD hat in den OECD-Ländern Irland, Griechenland, Spanien und Italien das untere Einkommenszehntel zwischen 2007 und 2010 mehr Einkommen verloren als das oberste Einkommenszehntel. Im Falle von Spanien hat das oberste Einkommenszehntel nur ein Prozent der Einkommen verloren, während die Einkommen des untersten Zehntels um 14% gesunken sind (siehe Tabelle 5). Die OECD (2014b:22-23) stellt deshalb fest: „Einkommensschwache Haushalte haben einen größeren Prozentsatz ihres Einkommens eingebüßt als finanziell besser gestellte, ... vor allem in den am schwersten betroffenen Ländern wie ... Griechenland, Irland, Italien und Spanien.“

Die Ungleichheit nahm aber nicht nur innerhalb der Krisenländer zu. Nach Jahren der Anpassung führten die Krise und die folgende Austeritäts- und Strukturpolitik auch zu einer wachsenden Divergenz (unter anderem im Hinblick auf BIP pro Kopf) zwischen der südeuropäischen Peripherie und dem nordeuropäischen Zentrum (Goecke 2013; Wunsch 2013; Hishow 2014; Dauderstädt 2014). Wie die Kommission in ihrem 2013 veröffentlichten Bericht betreffend „Beschäftigung und soziale Entwicklungen in Europa“ feststellt, entstand „eine große Kluft zwischen den nördlichen und südlichen Mitgliedstaaten im Euro-Raum, in makroökonomischer, Beschäftigungs- und sozialer Hinsicht. Die anfänglichen negativen Auswirkungen von Maßnahmen zur Einschränkung von Löhnen auf das Wachstum haben zu dieser Divergenz noch beigetragen ... Die Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation zwischen 2007 und 2010 führte zu steigender Armut und Ausgrenzung, mit beträchtlichen Unterschieden zwischen den Euro-Ländern im Norden und Süden Europas. Dabei kam es auch zu einem Anstieg der monetären Armut“ (EC 2013a:309).

Wachsende Armut und zunehmende Ungleichheit gefährden gleichzeitig einen Teil der „Europa 2020“-Ziele. Unter anderem sollen bis 2020 20 Millionen Menschen in der EU von der Armut befreit werden. Wie die Kommission (EC 2013b:17) selber im „8. Fortschrittsbericht zur Sozialen und Territorialen Kohäsion“ feststellt: „Die Krise hat es wegen der gesunkenen Beschäftigungsraten und der wachsenden Armut und sozialer Ausgrenzung schwieriger gemacht die „Europa 2020“-Ziele zu erreichen. Darüber hinaus untergraben zunehmende regionale Disparitäten eines der Hauptziele der Europäischen Union und der Kohäsionspolitik.“ Die Kommission bezieht sich hier vor allem auf den Artikel 3 des EU-Vertrages, wonach die EU den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten fördert. Angesichts dieser Folgen haben mehrere AutorInnen (Hermann 2015a; Vaughan-Whitehead 2014; Schmitter 2012) auf die desaströsen Folgen der Strukturpolitik für das europäische Sozialmodell hingewiesen.

Tabelle 5: Ungleichheit

	1	2	3	4	5	6
	2013	2008-13	2008-13	2007-10	2007-10	2007-10
Griechenland	0.34	3	12	-4.0	-8.0	+
Irland	0.30	0	7	-3.0	-7.0	+
Italien	0.33	5	12	-1.0	-6.0	+
Lettland	0.35	-6	-4	-	-	-
Portugal	0.34	-4	-2	-2.0	2.0	0
Spanien	0.34	6	11	-1.0	-14.0	+
Rumänien	0.34	-6	-6	-	-	-
Ungarn	0.28	11	17	-4.0	-4.0	0
Zypern	0.32	12	14	-	-	-

- 1) Gini-Koeffizient (Eurostat)
- 2) Veränderung Gini-Koeffizient 2008-2013 in % (Eurostat)
- 3) Veränderung S80/S20 Anteil am Gesamteinkommen in % (Eurostat)
- 4) Oberstes Einkommensehntel verfügbares Einkommen in % (OECD)
- 5) Unterstes Einkommensehntel verfügbares Einkommen in % (OECD)
- 6) Unteres Zehntel verlor mehr als das obere Zehntel

ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Seit der Krise treten die Europäische Kommission und andere europäische Institutionen noch vehementer als früher für die Durchführung von Strukturreformen ein. Hinter dieser gängigen Vorstellung von Strukturreformen steht eine spezifische Vorstellung von Wirtschaftspolitik, die auf die „Entfesselung der Märkte“ abzielt. Weit verbreitet ist die Annahme, dass diese Strukturreformen quasi automatisch Wachstum fördern und dass der Mangel an Strukturreformen in den Krisenländern mit schuld am fehlenden Wirtschaftswachstum sei.

Historisch ist die Forderung nach Strukturreformen eng mit den Strukturanpassungsprogrammen verbunden, die der IWF seit den 1980er-Jahren vor allem den Entwicklungsländern als Gegenleistung für Kredite auferlegt hat. In der Europäischen Union wird der Begriff seit den 1990er-Jahren verstärkt verwendet und wurde vor allem mit der Vollendung des Binnenmarktes als Teil einer Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik in den Grundzügen zur Wirtschaftspolitik und später im Lissabon-Prozess propagiert. Die Grundidee ist, dass durch den Abbau von Markttrigiditäten die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft und damit das Wachstum gefördert werden sollen. In diesem Sinn sind Strukturreformen Maßnahmen, die Eingriffe in Märkte reduzieren und Beschränkungen von privaten Eigentumsrechten und Möglichkeiten privater Vermögensmaximierung abbauen sollen. Mit wettbewerbsfördernden Reformen verbunden ist die Vorstellung, dass sich der Staat als Umverteilungsinstitution tendenziell aus der Wirtschaft zurückzieht, dafür verstärkt als Regulator auftritt und dass die BürgerInnen mehr Verantwortung für ihr soziales Schicksal übernehmen. Als solches ist der Ruf nach Strukturreformen auch Teil eines Überganges von einer nachfrageorientierten zu einer angebotsseitigen Wirtschaftspolitik und vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat.

Die Krise und die Abhängigkeit mancher EU-Mitgliedsländer von ausländischen Notkrediten wurde von der Troika (EK, EZB, IWF) dazu genutzt, von den Krisenländern umfangreiche Strukturreformen zu verlangen und teilweise auch umzusetzen. Neben der Liberalisierung der Wirtschaft und der Privatisierung staatlicher Unternehmen bzw. Infrastrukturen zählten dazu ein Abbau von öffentlicher Beschäftigung, Steuerstrukturreformen, die eine stärkere Gewichtung einkommensunabhängiger Steuern wie der Mehrwertsteuer bewirken sowie die Flexibilisierung von Arbeitsmärkten und die Dezentralisierung von Kollektivverträgen. Dazu kamen Pensionsreformen, die auf eine Kürzung der Pensionen hinausliefen und das gesetzliche Pensionsalter erhöhten. Wenn auch die Empfehlungen allgemeiner gehalten sind und die Maßnahmen vager formuliert werden, gehen die im Rahmen des Europäischen Semesters den Mitgliedsländern vorgeschlagenen Strukturreformen in dieselbe Richtung. Bei den Pensionsreformen sind die Parallelen besonders auffällig: In vielen Fällen wird den Mitgliedsländern geraten, das Pensionsalter automatisch an die wachsende Lebenserwartung anzupassen – eine Maßnahme, die auch in den Krisenländern schon eingeführt wurde.

Während die Kommission und andere die Strukturreformen in den Krisenländern als Erfolg sehen und erste positive Effekte beschwören, ähnelt die Entwicklung in den Krisenstaaten jener, die in Lateinamerika als verlorenes Jahrzehnt beschrieben wurde. In keinem der neun Mitgliedsländer, in denen Anpassungsprogramme durchgeführt wurden, erreicht das BIP 2014 das Niveau von 2008/9. Griechenland hat seit 2008 27% der Wirtschaftsleistung verloren und wird den Rückstand bis 2018 nicht mehr aufholen können. Das schwache Wachstum spiegelt sich in hohen Arbeitslosenraten und wachsender Armut wieder. Wie in Lateinamerika haben die Strukturanpassungsprogramme darüber hinaus auch zu einer Zunahme der Ungleichheit in den Krisenländern geführt. Auf europäischer Ebene führten Austerität und Strukturreformen zu einer wachsenden Divergenz zwischen dem nördlichen Zentrum und der südlichen Peripherie. Damit unterläuft die Austeritäts- und Strukturpolitik das im EU-Vertrag festgehaltene Ziel der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes sowie die „EU-2020“-Ziele der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung.

Anstatt Strukturen abzubauen und die Zukunft Europas möglichst unregulierten Märkten zu überlassen – eine Strategie, die zur Finanzmarktkrise geführt hat – müsste eine alternative Strukturpolitik auf eine sozial-ökologische Transformation abzielen (Brand/Wissen 2012). Neben einer starken Koordinierung und einer umfassenden Regulierung von Märkten müsste eine Politik, die auf eine strukturelle Transformation statt einer strukturellen Anpassung abzielt, auch eine aktive Industrie- und Forschungspolitik beinhalten, die Technologien fördert und umsetzt, die den Ressourcenverbrauch verringert und die Ökosysteme intakt hält. Zentral sind dabei Investitionen in erneuerbare Energiequellen, umweltfreundliche Transport- und Mobilitätssysteme sowie dauerhafte und anpassbare Infrastrukturen. Eine sozial-ökologische Transformation benötigt aber auch Investitionen in soziale Infrastrukturen wie Kinderbetreuungs- und Ausbildungsstätten, Gesundheitssysteme und Pensionssysteme. Zusammen könnten diese Investitionen zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum, zu sozialer und territorialer Kohäsion und zu einer ökologischen Stabilisierung führen.

LITERATUR

- Alesina, Alberto/Ardagna, Silvia/Galasso, Vincenzo (2008): The Euro and Structural Reforms, Università Bocconi Working Paper
- Amable, Bruno/Demmou, Lilas/Ledezma Ivan (2009): The Lisbon Strategy and Structural Reforms in Europe, *Transfer* 15(1), S. 33-52
- Barry, Ursula (2014): Gender Perspective on the Economic Crisis: Ireland in an EU context, *Gender, Sexuality & Feminism* 1(2), S. 82-103
- Brand, Ulrich/Wissen, Markus (2012): Green Economy oder Great Transformation? Konflikte über die Gestaltung des sozial-ökologischen Fortschritts, *WISO* 35(3), S. 20-27
- Busch, Klaus et al. (2013): Eurokrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin
- Cameron, David (2012): European Fiscal Responses to Great Recession; in: Nancy Bermeo and Jonas Pontusson (Hg.): *Coping with the Crisis. Government Reactions to the Great Recession*. Russel Sage Foundation, New York, S. 91-129
- Canak, William (1998): Debt, Austerity, and Latin America in the New International Division of Labor; in: William Canak (Hg.): *Lost Promises. Debt, Austerity and Development in Latin America*. Boulder, Westview, S. 9-30
- Canton, Erik et al. (2014): The Role of Structural Reform for Adjustment and Growth, ECFIN Economic Brief 34
- Chang, Ha-Joon (2003): *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*, Zed Books, London
- Clauwaert, Stefan (2014): The Country-Specific Recommendations (CSR) in the Social Field, ETUI, Brüssel
- Cook, Maria Lorena (2007): *The Politics of Labour Reform in Latin America. Between Flexibility and Rights*, University Park, Penn State University Press
- Contiades, Xenophon/Fotiadou, Alkmene (2013): How Constitutions Reacted to the Financial Crisis; in: Xenophon Contiades (Hg.): *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis*. Farnham, Ashgate, S. 9-62
- Darvas, Zsolt et al. (2014): *Austerity and Poverty in the European Union*. Report prepared for the European Parliament
- Dauderstädt, Michael (2014): *Konvergenz in der Krise. Europas gefährdete Integration*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin
- Degryse, Christophe (2012): *The New European Economic Governance*. Working Paper, ETUI, Brüssel
- Deroose, Servaas/Hodson, Dermot/Kuhlmann, Jost (2008): The Broad Economic Guidelines: Before and After the Re-launch of the Lisbon Strategy, *Journal of Common Market Studies* 46 (4), S. 827-848
- Dräger, Klaus (2005): Alternativen zur Lissabon-Strategie der EU. Europa braucht eine integrierte Nachhaltigkeitsstrategie, *Widerspruch* 48, S. 17-29
- Economic Policy Committee (1999): *Synthesis Report on Structural Reforms in Member States*, 8.3.1999, Brüssel

- Europäische Kommission (1993): Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Beilage 6/93, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg
- Europäische Kommission (2005): Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008), 12.4.2005, KOM(2005) 141 endgültig, Brüssel
- Europäische Kommission (2008): Europäisches Konjunkturprogramm, 26.11.2008 KOM(2008) 800 endgültig, Brüssel
- Europäische Kommission (2012): Weißbuch. Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten, 16.2.2012 KOM(2012) 55 endgültig, Brüssel
- Europäische Kommission (2014): Jahreswachstumsbericht 2015, 28.11.2014 KOM (2014) 902 endgültig, Brüssel
- European Commission (1993): European Economy. Broad Economic Policy Guidelines and Convergence Report, Brüssel
- European Commission (1995): European Economy. Broad Economic Policy Guidelines, Brüssel
- European Commission (2010a): Surveillance of intra-European-area competitiveness and imbalances. European Economy, 1/2010
- European Commission (2010b): The Economic Adjustment Programme for Greece, European Economy Occasional Papers 61
- European Commission (2010c): Tax Policy after the Crisis. Monitoring Tax Revenues and Tax Reforms in EU Member States 2010, Taxation Working Paper No. 24
- European Commission (2012a): Labour Market Developments in Europe 2012, European Economy 5, Brüssel
- European Commission (2012b): The Second Economic Adjustment Programme for Greece, European Economy Occasional Papers Nr. 94
- European Commission (2013a): Employment and Social Developments in Europe 2013, Publications Office of the European Union, Luxemburg
- European Commission (2013b): Eight Progress Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, Publications Office of the European Union, Luxemburg
- European Commission (2014): Market Reforms at Work in Italy, Spain, Portugal and Greece, European Economy 5/2014
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2010): Wage Indexation in Europe; Background Paper; Dublin
- Feigl, Georg (2012): Austeritätspolitiken in Europa – Konsolidierungspakete im Überblick, Kurswechsel 1/2012, S. 36-45
- Feigl, Georg (2014): The New EU Economic Governance: a critical overview, Rocha et al. (Hg.): The New EU Economic Governance and its Impact on the national Collective Bargaining Systems, fundación 1° de mayo, S. 24-38, <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/GocobaOKfinal.pdf>
- Feigl, Georg/Zuckerstätter, Sepp (2013): Wettbewerbs(des)orientierung, WWW for Europe, Policy Paper 2, http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/PolicyPapers/WWWforEurope_Policy_Paper_002.pdf

- Fitoussi, Jean-Paul/Saraceno, Francesco (2013): European Economic Governance: The Berlin-Washington Consensus, *Cambridge Journal of Economics* 3, S. 479-496
- Florio Massimo (2013): *Network Industries and Social Welfare. The Experiment that Reshuffled European Utilities*, Oxford University Press, Oxford
- Fraile, Lydia (2009): Lessons from Latin America's Neo-Liberal Experiment: An Overview of Labour and Social Policies Since the 1980s, *International Labour Review* 148(3), S. 215-233
- Frangakis, Marica (2012): Der Ausverkauf der Commons. Der Fall Griechenland, *Luxemburg* 2/12, S. 64-70
- Georgiadou, Penny (2012): Company-Level Employment Contracts Trigger Wages Drop, *Eironline*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/06/articles/gr1206019i.htm>
- Goecke, Henry (2013): Europa driftet auseinander. Ist dies das Ende der realwirtschaftlichen Konvergenz?, *Iw-trends*, Köln
- Greer, Scott (2014) Structural adjustment comes to Europe: Lessons for the Eurozone from the conditionality debates, *Global Social Policy* 14 (1), S. 51-71
- Hazans, Mihails (2013): Emigration from Latvia: Recent Trends and Economic Impact; in: OECD (Hg.): *Coping with Emigration in Baltic and East European Countries*, OECD, Paris, S. 65-110
- Hermann, Christoph (2007): Neoliberalism in the European Union, *Studies in Political Economy* 79, S. 61-89
- Hermann, Christoph (2014): Structural Adjustment and Neoliberal Convergence in Labour Markets and Welfare: The Impact of the Crisis and Austerity Measures on European Economic and Social Models, *Competition and Change* 18(2), S. 111-130
- Hermann, Christoph (2015a): Crisis, structural reform and the dismantling of the European Social Model(s), *Economic and Industrial Democracy*, DOI: 10.1177/0143831X14555708
- Hermann, Christoph (2015b): 30 Years of Structural Adjustment: A Comparison Between Latin American and European Experiences, unveröffentlichtes Manuskript
- Hermann, Christoph/Hinrichs, Karl (2012): Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen – ein europäischer Rundblick, *Arbeiterkammer Wien*
- Hochrangige Sachverständigen Gruppe unter Vorsitz von Wim Kok (2004): Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, November 2004, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg
- Hishow, Ognian N. (2014): Divergenz statt Konvergenz in der Wirtschafts- und Währungsunion? Ein währungstheoretisch begründetes Plädoyer für eine andere Währungsunion, *SWP-Studie*, Berlin
- Hodson, Dermont (2014): The IMF as a De Facto Institution of the EU: A Multiple Supervisor Approach, *Review of International Political Economy*, DOI: 10.1080/09692290.2014.956136
- Huber, Evelyne/Stephens, John (2000): *The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective*, United Nations Research Institute for Social Development, Occasional Paper Nr. 7, Geneva

- Huffs Schmid, Jörg (2008): Die Bedeutung der EU für die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in: Torsten Brandt et al (Hg.): Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik. Hamburg, S. 14-41
- Karamessini, Maria (2015): Greece as an International Test-Case: Economic Adjustment through a Troika/State-Induced Depression and Social Catastrophe; in: Steffen Lehndorff (Hg.): Divisive Integration. The Triumph of Failed Ideas in Europe Revisited, ETUI, Brüssel, S. 95-126
- Kellermann, Christian/Ecke, Matthias/Petzold, Sebastian (2009): Eine neue Wachstumsstrategie für Europa, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin
- Krugman, Paul (1994): Competitiveness – A Dangerous Obsession, Foreign Affairs 73(2), S. 28-44
- Kentikelenis, Alexander et al. (2014): Greece's Health Crisis, The Lancet 383, S. 748-753
- Klatzer, Elisabeth/Schlager, Christa (2011): Europäische Wirtschaftsregierung: Eine stille neoliberale Revolution, Kurswechsel 1/2011, S. 61-81
- Lütz, Susanne/Kranke, Matthias (2014): The European Rescue of the Washington Consensus? EU and IMF lending to Central and Eastern European Countries, Review of International Political Economy 21 (2), S. 310-338
- Millward, Bob (2000): What is Structural Adjustment; in: Giles Mohan et al. (Hg.): Structural Adjustment. Theory, Practice and Impacts, , Routledge, London und New York, S. 24-38
- Ocampo, José Antonio (2004a): Lights and Shadows in Latin American Structural Reforms, Center for Strategic and International Studies, Washington DC
- Ocampo, José Antonio (2004b): Latin America's Growth and Equity Frustrations during Structural Reforms, Journal of Economic Perspectives 18(2), S. 67-88
- OECD (2014a): Economic Policy Reforms 2014 (Kapitel 3 Structural Policy Indicators), OECD, Paris
- OECD (2014b): Society at a Glance 2014, Paris
- Peck, Jamie (1996): Work Place: The Social Regulation of Labour Markets, Guilford, New York
- Rinder, Rosemary (1984): Supply-Side Economics: Incentives and Disasters; in: Edward Nell (Hg.): Free Market Conservatism: A Critique of Theory and Practice, Routledge, London, S. 13-30
- Saad-Filho, Alfredo (2010): Growth, Poverty and Inequality: From Washington Consensus to Inclusive Growth, United Nations Department of Economic and Social Affairs Working Paper Nr. 100
- Schmitter, Phillipe (2012): Classifying an Anomaly, New Left Review 73, S. 19-27
- Schulten, Thorsten (2004): Solidarische Lohnpolitik in Europa. Zur Politischen Ökonomie der Gewerkschaften, Hamburg
- Schulten, Thorsten (2014): Wages, Competitiveness and Germany's Export-led Growth Model, Unveröffentlichtes Manuskript
- Schulten, Thorsten/Bispinck, Reinhard (2014): Wages, Collective Bargaining and Economic Development in Germany. Towards a More Expansive and Solidaristic Development?, WSI Discussion Paper No. 191

- Schulten, Thorsten/Müller, Torsten (2015): European Economic Governance and Its Intervention in National Wage Development and Collective Bargaining; in: Steffen Lehndorff (Hg.): *Divisive Integration. The Triumph of Failed Ideas in Europe Revisited*, ETUI, Brüssel, S. 331-364
- Theodoropoulou, Sotiria/Watt, Andrew (2011): *Withdrawal Symptoms: An Assessment of the Austerity Package in Europe*, ETUI Working Paper 2011.02, European Trade Union Institute, Brüssel
- Varga, Janos/in't Veld Jan (2014): *The Potential Growth Impact of Structural Reforms in Europe. A Benchmarking Exercise*, Economic Papers 541, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brüssel
- Vaughan-Whitehead, Daniel (2012): *Public Sector Shock in Europe: Between Structural Reforms and Quantitative Adjustment*. In Daniel Vaughan-Whitehead (Hg.), *Public Sector Shock. The Impact of Policy Retrenchment in Europe*, Cheltenham: S. 1-42
- Vaughan-Whitehead, Daniel (2014): *Is Europe Losing its Soul? The European Social Model in Times of Crisis* [Powerpoint presentation]; in: ILO-EU Conference *The European Social Model in Times of Economic Crisis and Austerity Policies*, 27–28.2.2014, Brüssel
- Vuolo, Rubén Lo (2014): *The Eurozone Crisis in the Light of the Latin American Experience*, *European Journal of Social Theory* 17(3), S. 359-374
- Weber, Beat/Schmitz, Stefan (2010): *Wer bietet mehr? Bestimmungsfaktoren der EU-Bankenhilfspakete in der Finanzkrise 2008/2009*, *Kurswechsel* 1/2010, S. 87-100
- Williamson, John (1989): 'What Washington Means by Policy Reform', in John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, Washington D.C., S. 8-17
- Wunsch, Pierre (2013): *Is the European Integration Machine Broken?*, *Intereconomics* 2/2013, S. 78-83