



Strukturelle Reformen in Europa: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft

Christoph Hermann

April 2015

Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt
A-1020 WIEN, Aspernbrückengasse 4/5
Tel.: +431 21 24 700
Fax: +431 21 24 700-77
office@forba.at

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 dabei 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 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 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 Jahren 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 Aussetzung 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 verlorenen 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.