

Jürgen Matthes*

Krisenländer: Relevanz von Strukturreformen für Wachstum und Währungsraum

Die griechischen Wahlen haben den Blick wieder auf die Südländer der Europäischen Währungsunion gelenkt. Wenn verkrustete Strukturen wichtige Krisenursachen waren, muss die Therapie dort ansetzen. Der Autor gibt einen Überblick über die Reformen in den Südländern in Hinblick auf Regulierungen des Arbeits- und Produktmarktes und konstatiert, dass hier erste und wichtige Fortschritte erzielt wurden. Damit verbessern sich mittelfristig die Aussichten für das Wachstum dieser Länder und den Zusammenhalt der Währungsunion.

Die globale Finanzmarktkrise und die Euro-Schuldenkrise haben verschiedene ökonomische Probleme des Euroraums aufgedeckt und verschärft. Sie betreffen zum einen die Funktionsfähigkeit der Währungsunion im Kontext der Theorie des optimalen Währungsraums.¹ Zum anderen leiden vor allem die südeuropäischen Krisenländer unter strukturellen Wachstumsschwächen, die nicht zuletzt im Zusammenhang mit rigiden Märkten stehen.

Die beachtlichen Strukturreformen der vormaligen Krisenländer, die in diesem Beitrag dokumentiert werden, setzen an diesen Problemen an. Sie erhöhen die Flexibilität von Löhnen und Preisen und verringern die Heterogenität zwischen den Euroländern im Hinblick auf die Rigidität von Arbeits- und Produktmärkten. Damit verbessern sie im Kontext der Theorie des optimalen Währungsraums

die Funktionsfähigkeit der Europäischen Währungsunion (EWU), in der die Mitgliedstaaten auf eine eigene Wechselkurs- und Geldpolitik verzichten. Sie sollten daher hinreichend ähnlich sein und zudem als alternative Anpassungsinstrumente an divergierend wirkende ökonomische Schocks über ausreichend flexible Löhne und Preise verfügen. Gerade hieran mangelte es jedoch vor Beginn und auch in den ersten Jahren der Währungsunion,² sodass es in vielen südeuropäischen Staaten zu einem Verlust an preislicher Wettbewerbsfähigkeit, zum Entstehen erheblicher Leistungsbilanzdefizite und zu einer Fehlallokation von Ressourcen im Sektor nicht handelbarer Güter kam.³ Zentral für diese Studie ist der auch von anderen Untersuchungen nachgewiesene Zusammenhang zwischen der Rigidität von Löhnen und Preisen einerseits und der Regulierungsintensität von Arbeits- und Produktmärkten andererseits.⁴ Über diesen Zusammenhang bewirken die Strukturreformen eine bessere Funktionsfähigkeit des Währungsraums.

Darüber hinaus stärken Strukturreformen über offenere Märkte, mehr Wettbewerbsintensität, höhere Arbeitsanreize

* Dieser Artikel ist eine gekürzte Version eines parallel erscheinenden IW policy papers (J. Matthes: Strukturreformen der Krisenländer: Bestandsaufnahme und Abschätzung der Relevanz für Wachstum und Währungsraum, IW policy paper, Köln 2015).

1 Für einen Überblick über die Wurzeln dieser Theorie und über die für die EWU relevanten Probleme siehe z.B. F. P. Mongelli: European economic and monetary integration and the optimum currency area theory, European Economy Economic Paper, Nr. 302, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brüssel 2008; J. Matthes: Ten years EMU – reality test for the OCA-endogeneity hypothesis, economic divergences and future challenges, in: *Intereconomics*, 44. Jg. (2009), H. 2, S. 114-128.

2 W. T. Dickens et al.: How wages change: micro evidence from the International Wage Flexibility Project, in: *Journal of Economic Perspectives*, 21. Jg. (2007), H. 2, S. 195-214; F. F. Heinz, D. Rusinova: How flexible are real wages in EU countries? A panel investigation, ECB Working paper, Nr. 1360, Frankfurt a.M. 2011; S. Holden, F. Wulfsberg: How strong is the macroeconomic case for downward real wage rigidity?, Federal Reserve Bank of Boston, Working paper, Nr. 07-6, Boston 2007; dies.: Wage rigidity, institutions, and inflation, in: *Scandinavian Journal of Economics*, 116. Jg. (2014), H. 2, S. 539-569.

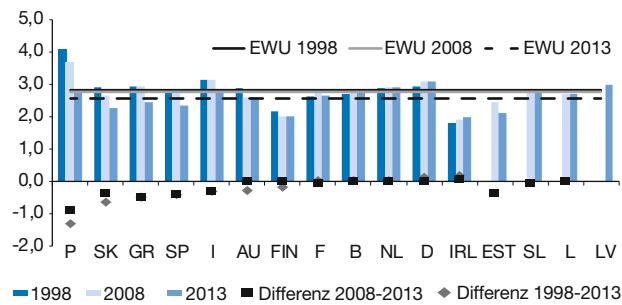
3 J. Matthes: Ten years EMU ..., a.a.O.

4 J. Babečák, P. Du Caju, T. Kosma, M. Lawless, J. Messina, T. Rööm: Downward nominal and real wage rigidity: survey evidence from European firms, in: *Scandinavian Journal of Economics*, 112. Jg. (2010), H. 4, S. 884-910; F. F. Heinz, D. Rusinova, a.a.O.; F. Jaumotte, H. Morsy: Determinants of Inflation in the Euro Area: The Role of Labor and Product Market Institutions, IMF Working Paper, Nr. 12/37, Washington DC 2012; S. Holden, F. Wulfsberg, a.a.O.

Jürgen Matthes, Dipl.-Volkswirt, leitet das Kompetenzfeld Internationale Wirtschaftsordnung und Konjunktur am Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Abbildung 1
Beschäftigungsschutzregulierung¹

Skala von 0 (sehr flexibel) bis 6 (sehr rigide)



P = Portugal, SK = Slowakei, GR = Griechenland, SP = Spanien, I = Italien, AU = Österreich, FIN = Finnland, B = Belgien, NL = Niederlande, D = Deutschland, IRL = Irland, EST = Estland, SL = Slowenien, L = Luxemburg, LV = Lettland.

¹ Für reguläre Arbeitsverträge und bei individuellen oder kollektiven Entlassungen.

Quellen: OECD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

und größere Ressourcenflexibilität nachgewiesenermaßen das Wirtschaftswachstum.⁵

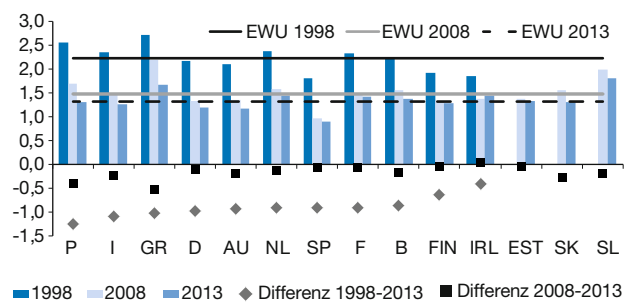
OECD-Indikatoren zur Markt rigidität

Die OECD quantifiziert Regulierungsintensitäten und die Wirkung von Strukturreformen und hat diese damit – bei aller verbleibenden methodischen Problematik – mess- und vergleichbar gemacht. Um diese Evidenz zu spezifizieren und auf die hier untersuchten Strukturreformen zu fokussieren, werden im Folgenden die einschlägigen

5 Für generelle Studien siehe G. Nicoletti, S. Scarpetta: Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence, OECD Economics Department, Working Paper, Nr. 347, Paris 2003; R. Bouis, R. Duval: Raising Potential Growth After the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond, OECD Economics Department, Working Paper, Nr. 835, Paris 2011; A. Bassanini, L. Nunziata, D. Venn: Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries, IZA Discussion Paper, Nr. 3555, Bonn 2013; für einen kurzen Überblick siehe G. Kolev, J. Matthes: Smart Fiscal Consolidation. A Strategy for Achieving Sustainable Public Finances and Growth, CES-Studie, Brüssel 2013, S. 82 ff.; für einen expliziten Bezug zum Euroraum siehe J. Varga, W. Roeger, J. in 't Veld: Growth effects of Structural Reforms in Southern Europe: The case of Greece, Italy, Spain and Portugal, European Commission, Economic Paper, Nr. 511, Brüssel 2014; E. Canton, I. Grilo, J. Monteagudo, F. Pierini, A. Turrini: The Role of Structural Reform for Adjustment and Growth, ECFIN Economic Brief, Nr. 34, Brüssel, Juni 2014; D. Anderson, B. Barkbu, L. Lusinyan, D. Muir: Assessing the Gains from Structural Reforms for Jobs and Growth, in: IMF: Jobs and Growth: Supporting the European Recovery, Washington DC 2014; für einen kurzen Überblick hierzu siehe EZB: Monatsbericht Juli, Frankfurt a.M. 2014, S. 63 ff. Bei Ländern mit vormals hohen Regulierungen sind diese Effekte gewöhnlich besonders ausgeprägt (EZB: Monatsbericht Juli, Frankfurt a.M. 2014, S. 67).

Abbildung 2
Produktmarktregulierung

Skala von 0 (sehr flexibel) bis 6 (sehr rigide)



Quellen: OECD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

OECD-Indikatoren für die Regulierung von Arbeits- und Produktmärkten betrachtet:

1. der aggregierte Beschäftigungsschutzindikator (EPL – Employment Protection Legislation) für reguläre Beschäftigung,⁶
2. der aggregierte Produktmarkt-Regulierungs-Indikator (PMR – Product Market Regulation).⁷

Abbildungen 1 und 2 verdeutlichen, dass die südeuropäischen Staaten die Regulierungsintensität ihrer Arbeits- und Produktmärkte seit 1998 in den meisten Fällen stärker als die übrigen Euroländer reduziert haben. Bei beiden Regulierungskategorien ragt Portugal mit den größten Fortschritten heraus, gehört aber auch zu den Ländern mit der höchsten anfänglichen Regulierungsintensität. Unter den besten drei Reformstaaten findet sich in beiden Fällen auch Griechenland. Im Ergebnis schneiden einzelne Krisenstaaten inzwischen bei einigen Indika-

6 Es werden Aspekte wie die Schwierigkeit von individuellen Entlassungen (z.B. Abfindungen, Wiedereinstellungserfordernisse und administrative Anforderungen) und von Massenentlassungen erfasst. Der Indikator wird in einer Abgrenzung verwendet, die bis 1998 – also der Zeit vor dem Beginn der EWU – zurückreicht. Es werden gesetzliche und tarifvertragliche Rahmenbedingungen ebenso wie Richterrecht erfasst. Siehe dazu OECD: Employment Outlook, Paris 2013, Kap. 2; sowie die OECD-Internetseite <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>.

7 Dieser umfasst die Indikatorgruppen staatliche Kontrolle von Märkten, Unternehmensregulierung sowie Hemmnisse für Handel und Investitionen, die jeweils noch tiefer untergliedert sind. Konzeptionell erfasst die OECD Indikatoren, die die Wettbewerbsintensität auf Produktmärkten einschränken. Hierzu zählen Regulierungen, die die Anbieterzahl begrenzen, die Fähigkeit (oder Anreize) von Unternehmen behindern, mit bestehenden Firmen zu konkurrieren, oder die Wahl- oder Informationsmöglichkeiten von Verbrauchern einschränken und auf diese Weise die Wettbewerbsintensität mindern (OECD: Going for Growth, Paris 2014, Kap. 2, S. 67 f.). Für weitere Informationen siehe die Internetseite der OECD <http://www.oecd.org/economy/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm#Sources>.

Tabelle 1
Reformen der Arbeitsmarktregulierung seit 2008

	P	SP	GR	I
Lockerung Kündigungsschutz				
Lockerung von Entlassungsbedingungen	x	x	(x)	(x) ¹
Kürzung von Abfindungen	x	x	x	
Verkürzung von Kündigungsfristen	x	x	x	
Erleichterung von Befristungen/Probezeiten/ Zeitarbeit				
	x	x	x ¹	x
Arbeitslosenversicherung: Minderung von Fehlansreizen				
	x	x		

x: nennenswerte Reform, (x) partielle Reform.

¹ Weitere Reformen in Umsetzung.

Quellen: eigene Zusammenstellung und Bewertung auf Basis von Informationen vor allem aus Ländersurveys von OECD und IWF, Reformumsetzungsberichten der Programmländer, Berichten im Rahmen des Europäischen Semesters und der World Bank Doing Business Datenbank.

toren sogar besser ab als der EWU-Durchschnitt, obwohl sich dieser ebenfalls verbessert hat. Das gilt beim Beschäftigungsschutz für Griechenland und Spanien sowie bei der Produktmarktregulierung für Spanien und marginal auch für Italien und Portugal.

Die OECD führt neben diesen Gesamtindikatoren auch Unter-Indikatoren auf, die für Wettbewerbsintensität und Strukturwandelfähigkeit von Volkswirtschaften relevant erscheinen. Auch bei Preiskontrollen, dem Schutz etablierter Unternehmen vor neuen Konkurrenten und der Regulierung temporärer Beschäftigungsverhältnisse weisen die meisten südeuropäischen Länder seit 1998 überdurchschnittliche Fortschritte auf.⁸ Es bleiben allerdings in einigen Ländern teils durchaus noch nennenswerte Problembereiche im Vergleich zum EWU-Durchschnitt. Trotz der Fortschritte sind Preiskontrollen in Griechenland, Portugal und Spanien deutlich überdurchschnittlich intensiv. Bei der Regulierung temporärer Beschäftigung gilt dies vor allem für Spanien, aber auch für Griechenland.

Im Folgenden werden die Reformen der Regulierungen des Beschäftigungsschutzes, des Lohnfindungssystems und des Produktmarktes in den einzelnen ehemaligen Krisenländern im Einzelnen betrachtet. Die in den Tabellen 1 bis 3 vorgenommenen summarischen Evaluationen können lediglich als Anhaltspunkte für eine grobe Bewertung dienen. Sie wurden abgeleitet aus der Zusammenschau von qualitativen verbalen Bewertungen der internationalen Organisationen sowie den quantifizierten Bewertungen der OECD und der Weltbank.

8 J. Matthes: Strukturreformen der Krisenländer ..., a.a.O.

Reformen der Beschäftigungsschutzregulierung

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die in den vormaligen Krisenländern erfolgten Reformen bei der Arbeitsmarktregulierung. Die Reformkategorien wurden mit Blick auf das Ziel ausgewählt, die Lohn- und generell die Arbeitsmarktflexibilität zu erhöhen sowie den Strukturwandel durch eine Reallokation des Faktors Arbeit zu erleichtern. Zu den Arbeitsmarktregulierungen zählen ein hoher Kündigungsschutz (etwa durch rigide Freisetzungsbedingungen oder hohe Abfindungserfordernisse), strikte Regeln für Befristungen, Zeitarbeit und Probezeiten sowie eine großzügige Arbeitslosenunterstützung.⁹

Tabelle 1 zeigt, dass vor allem Spanien und Portugal seit 2008 in den hier als relevant identifizierten Bereichen nennenswerte Reformen umgesetzt haben. In leicht abgeschwächtem Maß gilt das auch für Griechenland und eingeschränkt auch für Italien. Diese Einschätzung vertreten auch internationale Organisationen wie der IWF, die OECD und die EU-Kommission – auch wenn sie meist zu Recht in Teilbereichen mehr oder weniger stark auf weitere Reformen drängen. Einige ausgewählte Beispiele illustrieren dies:

Portugal

- Senkung des vormals sehr hohen Kündigungsschutzes für individuelle Freisetzungen, unter anderem durch mehr Spielraum bei mangelnder Eignung oder Leistung des Arbeitnehmers (Auswahl dabei zunächst nach Leistung und Qualifikation statt nach Betriebszugehörigkeit);
- verringerte Abfindungszahlungen und Kündigungsfristen;
- Verlängerung der maximalen Dauer von befristeten Arbeitsverträgen;
- vormals sehr hohe Arbeitslosenunterstützung wurde gesenkt mit Blick auf Höhe und Dauer der Zahlung.

Spanien

- Erleichterung individueller Entlassungen bei wirtschaftlichen Problemen des Unternehmens. Massenentlassungen sind jetzt ohne staatliche Genehmigung und ohne Verhandlungen mit Arbeitnehmervertretern möglich;
- signifikant verringerte Abfindungszahlungen und Kündigungsfristen;
- Einführung eines neuen standardisierten dauerhaften Arbeitsvertrags für kleine und mittlere Unternehmen mit einjähriger Probezeit;
- reduzierte Lohnersatzrate bei der Arbeitslosenversicherung und verstärkte Kontrollen, ob Arbeitslose hinreichend aktiv nach einer Stelle suchen und ihre Beschäftigungsfähigkeit verbessern.

9 Für eine genauere Begründung dieser Auswahl siehe ebenda.

Griechenland¹⁰

- Verringerte Schwellenwerte für Massenentlassungen;
- signifikant verringerte Abfindungszahlungen und Kündigungsfristen;
- Verlängerung der Probezeit, mehr Flexibilität bei Befristungen, Reform der Zeitarbeit (in der Umsetzung).

Italien

- Kündigungsschutz für unbefristet Beschäftigte wurde etwas gelockert (Wiedereinstellungserfordernis eingeschränkt bei gerichtlich als ungerechtfertigt befundenen Entlassungen, vor allem bei nachvollziehbar ökonomischen Gründen) und sehr lange Streitverfahren wurden etwas verkürzt (Einführung von verpflichtenden Schlichtungsverfahren und beschleunigten Gerichtsverfahren).¹¹ Im Dezember 2014 wurde eine weitergehende Lockerung des Kündigungsschutzes für unbefristet Beschäftigte beschlossen.
- Befristungen sind bis zu drei Jahre lang immer wieder verlängerbar und ohne formale Begründung möglich.

Reformen der Lohnfindungssysteme

Die relativ starke Rigidität der Löhne in den meisten süd-europäischen Staaten und die damit verbundene Gefahr von längerfristigen Aufwertungen des realen Wechselkurses hängen eng mit der Funktionsweise der Lohnfindungssysteme zusammen. Verschiedene Elemente trugen dazu bei, dass sich Lohnveränderungen nur relativ wenig an der Produktivitätsentwicklung und der Konjunkturlage orientierten.¹² Generell mangelte es an Dezentralisierung, Betriebsnähe, Öffnungsklauseln für gesamtwirtschafts- oder branchenbezogene Tarifverträge und Anreize für Neuer-

10 Die im Januar 2015 neu gewählte Regierung will einige der Reformen zu Beschäftigungsschutzregulierungen, Lohnfindungssystemen und zum Produktmarkt wieder rückgängig machen. Wie weit dies gegen den Widerstand der europäischen Partner durchsetzbar ist, bleibt abzuwarten.

11 Diese Reform wurde aus politischen Gründen teilweise verwässert und wird häufig als fehlgeschlagen kritisiert (z.B. R. Barley: Italian Labour Market Reforms fall short of Full Monti, Wall Street Journal Online, vom 10.4.2012, <http://online.wsj.com/articles/SB10001424052702303815404577335131896025126> [4.12.2014]). De facto sind Entlassungen gleichwohl erleichtert worden (E. Cencig: Italy's economy in the euro zone crisis and Monti's reform agenda, SWP Working Paper FG 1, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2012). Das hat zu einer höheren Austrittsflexibilität, verkürzten Kündigungsverfahren und einer verringerten Zahl gerichtlich oktroyierter Wiedereinstellungen geführt (European Commission: Assessment of the 2014 national reform programme and stability programme for Portugal, Commission Staff Working Document, SWD(2014) 423 final, Brüssel 2014).

12 European Commission: Assessing the Links between Wage Setting, Competitiveness, and Imbalances, Note for the Economic Policy Committee, Ares (2011)666366, Brüssel 2011; exemplarisch für Griechenland European Commission: The Second Economic Adjustment Programme for Greece, European Economy, Occasional Paper, Nr. 94, Brüssel, März 2012.

Tabelle 2

Reformen der Lohnfindungssysteme seit 2008

	P	SP	GR	I
Dezentralisierung/mehr Betriebsnähe				
Priorität für Firmentarifverträge	(x)	x	x	
Verringerung von Allgemeinverbindlichkeit	(x)		x	(x)
(Mehr) Öffnungsklauseln		x	x	x
Ausdehnung von Arbeitszeitflexibilität	x	x	x	x
Abschlussrecht für Nicht-Gewerkschaftler	(x)		x	
Verkürzung Dauer/Nachwirkung Tarifverträge	x	x	x	
Lohnindexierung (Abschaffung/Minderung)		x		x
Senkung (Einfrieren) gesetzlicher Mindestlöhne	(x)		x	
Weitere Lohnkosteneinsparungen	x		x	x

x: nennenswerte Reform, (x) partielle Reform.

Quellen: eigene Zusammenstellung und Bewertung auf Basis von Informationen vor allem von Eurofound sowie aus Ländersurveys von OECD und IWF, Reformumsetzungsberichten der Programmländer und Berichten im Rahmen des Europäischen Semesters.

handlungen bei lang laufenden (oder nachwirkenden) Tarifverträgen.¹³

Tabelle 2 macht deutlich, dass es seit 2008 zu erheblichen Reformen der Lohnfindungssysteme in den ehemaligen Krisenstaaten in Richtung auf mehr Dezentralität gekommen ist. Dahinter steht das Ziel, die Lohnentwicklung reagibler auf Produktivitätsfortschritt und Wirtschaftslage zu machen. Besonders große Reformen gab es demnach in Griechenland, deutliche Reformen aber auch in Spanien, Portugal und Italien (in absteigender Reihenfolge).¹⁴ Diese summarische Bewertung lässt sich durch ausgewählte wichtige konkrete Reformelemente ergänzen.

Portugal

- Neue Priorität von betrieblichen Tarifvereinbarungen vor sektor- oder provinzwweiten Abkommen, auch wenn erstere niedrigere Standards enthalten;
- Abschaffung der Ausdehnung von sektorweiten Tarifvereinbarungen auf nicht tarifgebundene Firmen, wenn weniger als die Hälfte der Arbeitnehmer in tarifgebundenen Firmen arbeitet. Dies hat zu einem deutlichen Rückgang

13 Für eine genauere Begründung dieser Auswahl siehe J. Matthes: Strukturreformen der Krisenländer: Bestandsaufnahme und Abschätzung der Relevanz ..., a.a.O.

14 Der Befund erheblicher Reformfortschritte wird für diese Länder (mit gewisser Abschwächung bei Italien) auch geteilt von P. Marginson, C. Welz: Changes to wage-setting mechanisms in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime, <http://eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/changes-to-wage-setting-mechanisms-in-the-context-of-the-crisis-and-the-eus-new-economic-governance> (4.12.2014).

der Ausdehnung sektorweiter Abkommen von 48 (2010) auf lediglich 12 (2012) geführt;¹⁵

- Erlaubnis für Betriebsräte („works councils“), in größeren Firmen (über 500 Beschäftigte) Tarifverhandlungen zu führen (allerdings nur mit Zustimmung der Gewerkschaften);
- Nachwirkungsdauer ausgelaufener Tarifverträge wurde auf in der Regel 18 Monate verkürzt;
- Einführung von Arbeitszeitkonten zur Erhöhung der Arbeitszeitflexibilität und zur Minderung von Überstundenzuschlägen;
- Mindestlöhne wurden eingefroren;
- Kürzung von Überstundenzuschlägen, Streichung von drei Urlaubs- und vier Feiertagen.

Spanien

- Neue explizite Priorität von betrieblichen vor sektor- oder provinzzweiten Tarifvereinbarungen, auch wenn sie niedrigere Standards enthalten;
- Einführung sehr weitgehender betrieblicher Öffnungsklauseln (Abweichung von tarifvertraglichen Vereinbarungen bei Löhnen, Arbeitszeiten und anderen Arbeitsbedingungen ohne Verhandlung mit dem Betriebsrat, lediglich Angabe von ökonomischen, technischen oder organisatorischen Gründen nötig). Diese Öffnungsklauseln werden zunehmend genutzt;¹⁶
- Arbeitszeitflexibilisierung wurde deutlich gestärkt;
- Verkürzung der Nachwirkungsdauer ausgelaufener Tarifverträge (ultra activity) auf in der Regel zwölf Monate;
- Lohnindexierung (Lohnleitlinien der Tarifpartner beinhalten keine Inflationsvorhersagen mehr) wurde weitgehend abgeschafft.

Griechenland

- Neue Priorität von betrieblichen vor sektor- oder provinzzweiten Tarifvereinbarungen, auch wenn sie niedrigere Standards enthalten;
- Ausdehnung von sektorweiten Tarifvereinbarungen auf nicht tarifgebundene Firmen weitgehend abgeschafft;
- Erlaubnis für Arbeitnehmervertreter, in kleineren Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten Tarifverhandlungen zu führen;
- weitgehende Öffnungsklauseln für Unternehmen mit wirtschaftlichen Problemen im Hinblick auf Löhne, Arbeitszeiten und andere Arbeitsbedingungen;

15 Eurofound – European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions: Impact of the crisis on industrial relations, <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn1301019s/tn1301019s.pdf> (4.12.2014). Allerdings sind die Ausdehnungsmöglichkeiten im Jahr 2014 wieder erleichtert worden, sodass abzuwarten bleibt, wie weit die größere betriebliche Flexibilität erhalten bleiben wird.

16 Kingdom of Spain: National Reform Programme 2013, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_spain_en.pdf (4.12.2014).

- maximale Laufzeit von Tarifverträgen auf drei Jahre verkürzt;
- Verkürzung der Nachwirkungsdauer ausgelaufener Tarifverträge auf lediglich drei Monate bei automatischer Lohnkürzung nach Auslaufen (zur Erhöhung des Anreizes von Neuverhandlungen);
- Jahresarbeitszeitkonten zur Erhöhung der Arbeitszeitflexibilität und zur Minderung von Überstundenzuschlägen eingeführt (Arrangements ähnlich der deutschen Kurzarbeit möglich);
- Kürzung der gesetzlichen Mindestlöhne um mehr als ein Fünftel (um rund ein Drittel für Beschäftigte unter 25 Jahren);
- Überstundenzuschläge reduziert.

Italien

- Weitgehende betriebliche Öffnungsklauseln eingeführt (proximity and modifying agreements); Abweichung von Tarifverträgen und sogar gesetzlichen Bestimmungen möglich bei wirtschaftlichen Problemen.¹⁷
- Möglichkeiten zur Arbeitszeitflexibilisierung damit deutlich gestärkt;
- Ausdehnung von Tarifverträgen auf alle Unternehmen infrage gestellt durch die gerichtliche Bestätigung einer sehr weitgehenden tarifvertraglichen Abweichung durch FIAT;¹⁸
- Minderung der impliziten Lohnindexierung durch Abkommen der Tarifpartner, Löhne stärker an Produktivitätsentwicklung und Wettbewerbsfähigkeit zu orientieren;
- Nominallöhne zwischen 2011 und 2013 in Teilen der Wirtschaft eingefroren.

Produktmarktreformen

Produktmarktregulierungen können die Wettbewerbsintensität, Firmen-Neugründungen sowie die Preis- und Reallokationsflexibilität einer Volkswirtschaft hemmen und so die Anpassung an veränderte ökonomische Bedingungen und exogene Schocks erschweren. Zudem bewirken ökonomische Renten von Insidern aufgrund von überhöhten Preisen geringere Realeinkommen der Verbraucher. Sie erhöhen auch das Kostenniveau von Vorleistungen in Sektoren, die

17 Die staatlich oktroyierte Einführung von „proximity agreements“ im September 2011 stieß in Italien zunächst auf sehr starken Widerstand der Gewerkschaften (E. Cengic, a.a.O.; A. Broughton, A. Lazazzara, R. C. D. Nacamulli, H. Lesch, O. Stettes: Improving businesses' competitiveness: Recent changes in collective bargaining in 4 European countries (France, Germany, Italy, United Kingdom), Panorama 318A, Enterprise et Personnel, Dublin 2013). Im Mai 2013 konnte allerdings eine Einigung zwischen den relevanten Gewerkschaften über die Zuständigkeit für sogenannte „modifying agreements“ erzielt werden. Dieser Einigung wird eine hohe Bedeutung für die industriellen Beziehungen in Italien beigemessen, da die Gewerkschaften traditionell stark untereinander zerstritten waren (A. Broughton et al., a.a.O.).

18 A. Broughton et al., a.a.O.

Tabelle 3
Reformen der Produktmarktregulierung seit 2008

	P	SP	GR	I
Wettbewerbsordnung	x	x ¹	x	x
Unternehmensgründung	x	(x)	x	x
Freie Berufe	x ¹	(x)	x ¹	x
Netzgebundene Industrien	x	x	(x) ¹	(x)
Einzelhandel	(x)	(x)	x	x

x: nennenswerte Reform, (x) partielle Reform.

¹ Weitere Reformen in Umsetzung.

Quellen: eigene Zusammenstellung und Bewertung auf Basis von Informationen vor allem aus Ländersurveys von OECD und IWF, Reformumsetzungsberichten der Programmländer, Berichten im Rahmen des Europäischen Semesters und der World Bank Doing Business Datenbank.

auf Inputs aus den regulierten Branchen angewiesen sind, und können auf diese Weise die Wettbewerbsfähigkeit dieser Branchen beeinträchtigen.¹⁹ Daher wird im Folgenden neben der Funktionsfähigkeit der Wettbewerbsordnung und der Regulierungsintensität bei Unternehmensgründungen auch die Regulierung wichtiger Vorleistungslieferanten betrachtet: freie Berufe und netzgebundene Branchen (vor allem Strom, Gas, Telekommunikation). Zudem wird auch die Regulierung des Einzelhandels untersucht, da diese Branche für die Endverbraucher von besonderer Bedeutung ist. Der summarische Überblick in Tabelle 3 fokussiert erneut auf die Zeit nach 2008 und wird durch die folgenden Beispiele illustriert.

Portugal

- Wettbewerbsordnung gestärkt durch Verbesserung der Unabhängigkeit und mehr Autonomie der Wettbewerbsbehörden, Einführung eines neuen auf Wettbewerbsfragen spezialisierten Gerichts und weitere Anpassung an wettbewerbsrechtliche EU-Richtlinien;
- Unternehmensgründung vereinfacht durch mehrere Teilschritte (unter anderem starke Reduzierung des einzuzahlenden Mindestkapitals). Zudem Bürokratieabbau durch vereinfachte Lizenzierungen, Grundsatz der Zero-Authorisation, „online point of single contact“, Bürokratiekostenanalyse, „one-in/one-out rule“;
- Reform freier Berufe (Schwerpunkt erst 2014, noch abzuschließen): umfassender horizontaler Ansatz mit Abbau

19 G. Barone und F. Cingano (Service regulation and growth: Evidence from OECD countries, in: Economic Journal, 121. Jg. (2011), H. 555, S. 931-957) weisen nach, dass Länder mit einer geringeren Regulierung des Dienstleistungssektors in Branchen, die Dienstleistungen relativ intensiv nutzen, ein relativ höheres Wachstum von Wertschöpfung, Produktivität und Exporten aufweisen. M. Corres-López, R. Doménech (Does anti-competitive service sector regulation harm exporters? Evidence from Manufacturing firms in Spain, BBVA Research Working Paper, Nr. 14/13, Madrid 2014) bestätigen dies mit Blick auf die Exportentwicklung für spanische Unternehmen.

unnötiger Eintrittsbarrieren und Ausübungsrichtlinien. Zudem breite Reformagenda im Servicesektor mit Umsetzung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie in 70 sektorspezifischen Bereichen (67 davon zum Programmabschluss Anfang 2014 vollzogen);

- netzgebundene Branchen: Liberalisierung und mehr Wettbewerbsorientierung bei Post, Telekommunikation, Eisenbahn, Gas- und Elektrizität;
- Einzelhandel: Lizenzierungsverfahren vereinfacht und weiterer Bürokratieabbau.

Spanien

- Da Spanien 2008 bereits eine recht gute Bewertung der OECD bei der Produktmarktregulierung hatte, waren die Reformerfordernisse insgesamt etwas geringer. Gleichwohl lassen sich weitere Fortschritte erkennen,²⁰ vor allem bei der Unternehmensgründung, bei der Schaffung einer Wettbewerbsbehörde für wichtige Sektoren und bei netzgebundenen Industrien, wo teilweise weitere Liberalisierungen geplant sind. Darüber hinaus ist Spanien dabei, die Fragmentierung des Binnenmarktes durch eine groß angelegte Reform (market unity law) des Regulierungswesens aufzubrechen, das durch die Dreigliedrigkeit der Regierungsebenen entstanden ist.²¹

Griechenland

- Wettbewerbsbehörde gestärkt durch mehr Unabhängigkeit, mehr Harmonisierung mit EU-Regeln und mehr Autonomie bei der Prioritätensetzung durch die Behörde mit positiven anfänglichen Effekten.²²
- Unternehmensgründungen erleichtert (Kostensenkung, Schaffung neuer Unternehmensformen ohne Kapitaleinzahlung, Online-Vernetzung von Ministerien) und Bürokratie generell abgebaut (z.B. bei Baugenehmigungen und Fast-Track-Verfahren bei größeren Investitionsprojekten);
- Freie Berufe liberalisiert: Rund drei Viertel von rund 350 regulierten Berufsordnungen wurden durch den weitgehenden Abbau unnötiger Vorschriften für den Wettbewerb geöffnet (Fortsetzung, aber partielle Implementationsverzögerungen);
- netzgebundene Industrien: grundlegende Liberalisierung des ineffizienten Elektrizitätssektors (z.B. fortschreitende Privatisierung des Elektrizitätsmonopolisten) und konkret geplante Liberalisierung des Gassektors);
- Einzelhandels-Liberalisierung vor allem durch vereinfachte Lizenzierung, verkürzte Mindestmietdauer von Ladenge-

20 IMF: Spain 2014 Article IV Consultation – Staff Report, IMF Country Report, Nr. 14/192, Washington DC, Juli 2014.

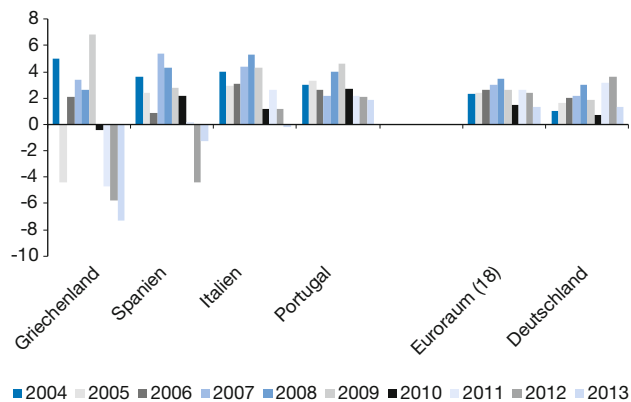
21 European Commission: Assessment of the 2014 national reform programme and stability programme for Spain, a.a.O.

22 OECD: Greece – Country Survey, Paris 2013.

Abbildung 3

Löhne und Gehälter in der gewerblichen Wirtschaft

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



Quelle: Eurostat.

schäften. Im Ergebnis deutlich reduzierte Preisaufschläge bereits zwischen 2007 und 2011.²³

Italien

- Wettbewerbsordnung gestärkt durch mehr Kompetenzen der Wettbewerbsbehörde (etwa in Form von Klagen gegen Beschlüsse regionaler Behörden);
- Unternehmensgründungen schrittweise erleichtert (z.B. durch bürokratische Vereinfachungen und faktische Abschaffung von Mindestkapitalanforderungen);
- freie Berufe: Liberalisierung und Verbesserung der Wettbewerbsintensität, vor allem durch Erleichterungen bei Zugang, Ausbildung und Werbung, durch Abschaffung von Mindestvergütungen, durch obligatorische Erhöhung der Zahl von Notaren und Apotheken sowie durch die Erlaubnis zum Vertrieb gewisser verschreibungspflichtiger Medikamente auch von apothekenähnlichen Geschäften;
- netzgebundene Branchen: Liberalisierung und mehr Wettbewerbsorientierung durch neue sektorspezifische Regulierungsbehörden, Entkoppelung von Produktion und netzgebundenem Vertrieb im Gassektor und Abkoppelung der Gaspreise vom Ölpreis;
- Einzelhandel: Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten (bei weiterhin hoher Regulierungsintensität).

Reformwirkungen auf die jüngere Lohn- und Arbeitsmarktentwicklung

Ein Blick auf die Entwicklung der Löhne und Gehälter in den vergangenen Jahren gibt einen ersten Aufschluss darüber, dass sich diese wichtigen Strukturreformen bereits in einer

²³ OECD, a.a.O.

flexibleren Lohnpolitik niederschlagen (vgl. Abbildung 3).²⁴ Dies ist im Kontext der Theorie des optimalen Währungsraums zentral. Dabei zeigt sich, dass es vor allem in Griechenland und Portugal zu erheblichen Anpassungen gekommen ist.²⁵ Im Vergleich zur Entwicklung im Euroraum ist seit 2010 auch in Spanien eine deutlich unterdurchschnittliche Lohnentwicklung festzustellen.²⁶

Darüber hinaus stellen mehrere Studien einen direkten Zusammenhang zwischen den Reformen und der Lohn- und Arbeitsmarktpflicht her:²⁷ Für Portugal gilt das beispielsweise für die Entwicklung der Lohnstückkosten und den Beschäftigungsaufbau seit 2013 – gerade auch bei dauerhaften Arbeitsverträgen.²⁸ Bemerkenswert ist hier, dass die (saisonbereinigte) Arbeitslosenquote von einem Maximum von 17,6% im ersten Quartal 2013 erheblich auf 13,6% im dritten Quartal 2014 gesunken ist. Bei Spanien werden z.B. eine höhere Intensität bei der Arbeitssuche und eine größere Lohnflexibilität auf betrieblicher Ebene konstatiert. Die damit verbundene stärkere Ausrichtung der Lohnpolitik an der ökonomischen Situation wird insofern positiv hervorgehoben, als sie zu einem geringeren Anstieg der Arbeitslosigkeit und jüngst auch zu einem nennenswerten Beschäftigungsaufbau vor allem bei KMU beigetragen haben dürfte.²⁹ Für Griechenland werden ebenfalls schon seit längerem Reformwirkungen auf die Lohnentwicklung konstatiert³⁰. Sie erstrecken sich inzwischen nicht mehr nur auf deutliche Lohnanpassungen, eine verbesserte kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit und generell eine

²⁴ Die Deutsche Bundesbank (Monatsbericht Mai, Frankfurt a.M. 2014, S. 26) verweist darauf, dass die Lohnzurückhaltung eher noch größer ausgefallen sein dürfte als in den verfügbaren Daten ersichtlich. Denn es dürften vorwiegend geringer qualifizierte und relativ gering entlohnte Arbeitnehmer entlassen worden sein. Damit resultiert ein Struktureffekt: Die ausgewiesene aggregierte Lohnentwicklung dürfte die Veränderung der individuellen Löhne damit tendenziell überzeichnen. Für Spanien wird dieser Effekt von K. Orsini (Wage adjustment in Spain: slow, inefficient and unfair? ECFIN Country Focus, 11. Jg. (2014), Nr. 10, Brüssel, November 2014) ebenfalls betont.

²⁵ Siehe dazu auch Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 23 ff.

²⁶ Dies gilt nur eingeschränkt für Italien bis Ende 2013, doch hier zeigt sich eine Abschwächung der Lohndynamik deutlich unter den Eurozonen-Durchschnitt in den bislang verfügbaren Quartalsdaten für 2014.

²⁷ Für eine Bestandsaufnahme der aktuellen Arbeitsmarktentwicklung in den südeuropäischen Euroländern siehe auch Deutsche Bundesbank: Monatsbericht November, Frankfurt a.M. 2014, S. 23 ff. Bei Italien sind bislang nur erste Anhaltspunkte für eine Reformwirkung auf die Lohnentwicklung sichtbar.

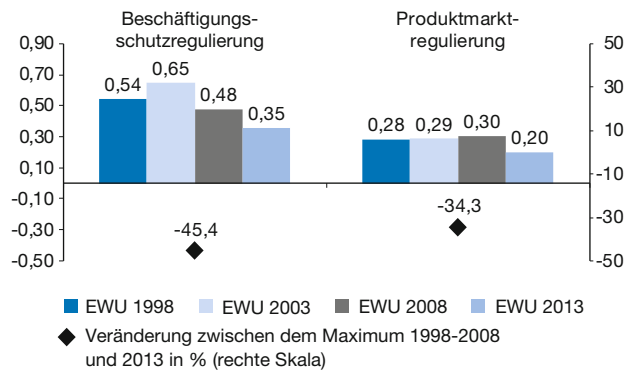
²⁸ European Commission: Assessment of the 2014 national reform programme and stability programme for Portugal, a.a.O.; IMF: Portugal – Tenth Review under the Extended Arrangement – Staff Report, 2014.

²⁹ IMF: Spain 2013 Article IV Consultation – Staff Report, IMF Country Report, Nr. 14/192, Washington DC, Juli 2013; European Commission: Assessment of the 2014 national reform programme and stability programme for Spain, a.a.O.; K. Orsini, S. Vila Nuñez: The Impact of the Spanish labour market reform on the on-the-job search rate, European Commission, ECFIN Country Focus, 11. Jg. (2014), Nr. 7, Brüssel 2014. Der IWF (IMF, a.a.O.) stellt zudem fest, dass die Reformen die Beschäftigungsschwelle des Wachstums gesenkt haben dürfte.

³⁰ European Commission: The Second Economic Adjustment Programme for Greece, European Economy, Occasional Paper, Nr. 94, Brüssel 2012.

Abbildung 4
Streueung der Regulierungsintensität im Euroraum

Standardabweichung zwischen den EWU-Ländern und deren Veränderung¹



¹ Berechnet auf Basis der Daten aus den Abbildungen 1 und 2.

Quellen: OECD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

höhere Reagibilität der Löhne in Bezug auf die konjunkturelle Entwicklung. Zudem dürften die Reformen 2013 zu einer – trotz negativer Wirtschaftsentwicklung – dynamischeren Entwicklung von Neueinstellungen geführt haben.³¹

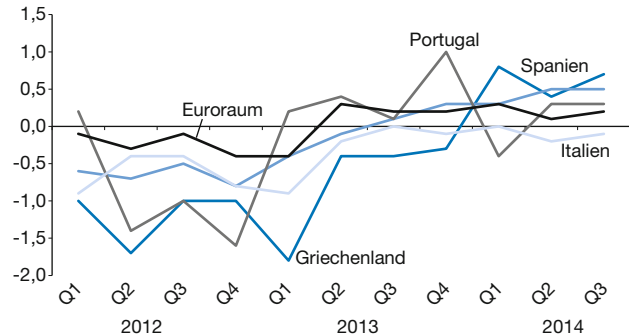
Im Kontext der Theorie des optimalen Währungsraums ist darüber hinaus wichtig, dass sich die Heterogenität zwischen den EWU-Ländern bei der Rigidität der Arbeits- und Produktmärkte verringert hat. Damit sind die Euroländer einander ähnlicher geworden, was über den Einfluss auf die Lohn- und Preisflexibilität die Funktionsfähigkeit des einheitlichen Währungsraums verbessern sollte. Abbildung 4 zeigt, dass die Standardabweichung (als Heterogenitätsmaß) bei der Beschäftigungsschutzregulierung um knapp die Hälfte und bei der Produktmarktregulierung um rund ein Drittel gesunken ist.³²

31 European Commission: The Second Economic Adjustment Programme for Greece, Fourth Review, European Economy Occasional Paper, Nr. 192, Brüssel, April 2014.

32 Die Standardabweichung hat sich auch bei den Unterindikatoren der Produktmarktregulierung gegenüber dem Maximum zwischen 1998 und 2008 deutlich verringert. Besonders stark gilt dies für den Schutz etablierter Unternehmen (-62%), die Regulierung freier Berufe (-46 %) und die Preiskontrollen (-43%).

Abbildung 5
Wachstum im Euroraum und in den Südländern

Veränderung des realen BIP gegenüber dem Vorquartal in %, saison- und arbeitstägig bereinigt



Quelle: Eurostat.

Fazit

Strukturreformen in den südeuropäischen vormaligen Krisenländern adressieren die eingangs erwähnten Probleme: Sie verringern die Heterogenität der Euroländer, erhöhen die Flexibilität von Löhnen und Preisen und erleichtern den Strukturwandel. So verbessern sie die Funktionsfähigkeit der Währungsunion. Zudem erhöhen sie die Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven. Es wurde aufgezeigt, dass die südeuropäischen Euroländer – trotz verbleibenden Reformbedarfs – deutliche Reformfortschritte erzielt haben. Es zeigen sich erste Hinweise, dass die Strukturreformen zu einer größeren Lohnflexibilität und einer besseren Arbeitsmarktperformance beigetragen haben. Zudem hat sich die Heterogenität zwischen den Euroländern bei der Arbeits- und Produktmarktregulierung deutlich verbessert. Schließlich scheint es, dass die Reformen auch beginnen, die erhoffte Wachstumsdividende abzuwerfen. Darauf deutet die jüngere relativ gute BIP-Entwicklung hin. Abbildung 5 verdeutlicht, dass die vormaligen Krisenstaaten Griechenland, Spanien und Portugal 2014 deutlich überdurchschnittlich relativ zum Euroraum gewachsen sind.³³

33 Das gilt jedoch nicht für Italien, wo unter Ministerpräsident Mario Monti zwar ein gewisser Reformschub erfolgte, aber der erhebliche verbleibende Reformbedarf erst in jüngster Zeit durch Matteo Renzi angegangen zu werden scheint.

Title: Stressed Euro Area Countries: Structural Reforms Important for Growth and Currency Area

Abstract: Substantial structural reforms have been taken on labour and product markets by stressed euro area countries since 2008 – more than is generally acknowledged in Germany. These reforms have the potential to raise the growth potential in the respective countries and to improve the functioning of EMU. In the context of the optimum currency area debate it is argued that structural reforms have reduced the heterogeneity between euro area countries in terms of market rigidities. Moreover, wage and price flexibility – which are needed to better adjust to exogenous economic shocks – will be enhanced. In fact, first signs can be detected that wage flexibility has already increased in southern euro area countries.

JEL Classification: F45, O52, O57