

Feld, Lars P. et al.

Research Report

Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland. Endbericht

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Feld, Lars P. et al. (2017) : Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland. Endbericht, RWI Projektberichte, RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177813>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Leibniz-Institut für
Wirtschaftsforschung

Walter Eucken Institut



ORDO → Constitutio in Libertate

Endbericht

Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland

Forschungsauftrag fe 2/16

Bundesministerium der Finanzen

Referat I A 3, Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

Geschäftszeichen: IA3-Vw3170/16/10002

Walter Eucken Institut

Goethestraße 10
D-79100 Freiburg

Tel.: +49 (0) 761-790 97 0

Fax.: +49 (0) 761-790 97 97

E-Mail: wei-freiburg@eucken.de

Web: www.eucken.de

Lars P. Feld, Patrick F. Hirsch, Ekkehard A. Köhler und Julia Wolfinger

Walter Eucken Institut, Freiburg

Roland Döhrn, Angela Fuest und Martin Micheli

RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Ansprechpartner für diesen Bericht:

Dr. Ekkehard A. Köhler
Geschäftsführender Forschungsreferent
Walter Eucken Institut

Tel.: +49 (0) 761-790 97 11

E-Mail: koehler@eucken.de

Nontechnical Summary

During the Euro-Crisis Ireland as well as Portugal lost access to the capital markets. Both countries sought for financial assistance granted by European institutions, the IMF, and bilateral credit agreements. The funds were disbursed conditional on implementing structural reforms. These reforms were agreed upon by conjoint consent and finally settled in a Memorandum of Understanding (MoU). The key objective of these reforms aimed at regaining competitiveness. In this report, we analyze whether and to what extent the agreed upon reforms have been implemented. In specific, we analyze, whether the reforms have already influenced competitiveness. Finally, we are interested in the expected impact of the reforms on future economic dynamics.

The starting situation has been different in the countries under scrutiny: Ireland experienced a period of high growth, which was partly fueled by low interest rates finally culminating into a real estate and credit bubble. Thus, a large part of the reforms focused on restructuring the financial sector. Portugal in contrast showed a rather slow growth performance over a longer time period. After joining the Euro area, Portugal benefited from lower interest rates as well. However, the improved financial conditions mainly spurred consumption. Capital formation was low since the corporate sector was burdened by highly regulated labor and product markets and an oversized government sector.

We find that both countries have successfully implemented most of the agreed upon reforms, even if hesitantly in some cases. Indices of product market regulation improved in both countries. This is mirrored in the product market efficiency sub-index of the Global Competitiveness Indicator as well as in the Indicators of Product Market Regulation of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Furthermore, labor market reforms correlate with an increase of labor market efficiency. Considerable progress was made in restructuring the financial sector.

However, if measured in growth, the outcome of the reforms is quite different in the two countries. As of today, Ireland is back on a growth path with the negative output gap closing, if not turning into positive; a major revision of Irish GDP impedes a definite answer. In Portugal, potential growth is still extremely low and the recovery after the crisis is not supported by significant empirical evidence. However, international experience suggests that labor market reforms will stimulate growth, as they reduce structural unemployment. Facilitating dynamics in the corporate sector will pay off in terms of higher investment and an increase and modernization of capital stocks. However, these effects will not be visible in the short run because they require some time to unfold.

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis.....	VI
Kastenverzeichnis.....	VII
Abkürzungsverzeichnis	VIII
1. Einleitung.....	1
2. Wettbewerbsfähigkeit: Theoretische Konzepte und empirische Überprüfung.....	2
2.1. Definitionen der Wettbewerbsfähigkeit	2
2.2. Theoretische Konzepte der Wettbewerbsfähigkeit	3
2.2.1. Außenwirtschaftliche Konzepte	3
2.2.2. Nachfrageorientierte Konzepte	5
2.2.3. Wachstumsorientierte Ansätze.....	5
2.2.4. Komparative Kostenvorteile	6
2.2.5. Standortfaktoren: <i>ability to attract</i>	6
2.3. Empirische Indikatoren für Wettbewerbsfähigkeit	8
3. Ausgangslage, Reformen und aktuelle Entwicklungen – eine deskriptive Analyse.....	10
3.1. Irland: Ausgangslage	10
3.1.1. Irland: Finanzstabilität.....	12
3.1.2. Irland: Wirtschaftsstruktur und Außenwirtschaft.....	14
3.1.3. Irland: Öffentliche Finanzen	18
3.2. Irland: Reformen und Finanzhilfen im Überblick	19
3.3. Irland: Aktuelle Entwicklungen	22
3.4. Portugal: Ausgangslage	25
3.4.1. Portugal: Standortqualität.....	27
3.4.2. Portugal: Arbeitsmarkt	28
3.4.3. Portugal: Öffentliche Finanzen	29

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

3.4.4. Portugal: Außenwirtschaft	31
3.4.5. Portugal: Verschuldung und Finanzsektor	33
3.5. Portugal: Reformen und Finanzhilfen	34
3.6. Portugal: Aktuelle Entwicklungen	38
4. Analyse der Rettungsprogramme	40
4.1. Produktmarktreformen	40
4.1.1. Produktmarktreformen in Irland im Überblick	42
4.1.2. Einfluss der Produktmarktreformen auf die Wettbewerbsfähigkeit in Irland	43
4.1.3. Produktmarktreformen in Portugal im Überblick	47
4.1.4. Einfluss der Produktmarktreformen auf die Wettbewerbsfähigkeit in Portugal	48
4.2. Arbeitsmarktreformen.....	51
4.2.1. Arbeitsmarktreformen in Irland im Überblick	53
4.2.2. Einfluss der Arbeitsmarktreformen auf die Wettbewerbsfähigkeit in Irland	55
4.2.3. Arbeitsmarktreformen in Portugal im Überblick	57
4.2.4. Einfluss der Arbeitsmarktreformen auf die Wettbewerbsfähigkeit in Portugal	59
4.3. Finanzmarktreformen.....	64
4.3.1. Finanzmarktreformen in Irland im Überblick	65
4.3.2. Deskriptive Analyse der Finanzmarktreformen Irlands	66
4.3.3. Finanzmarktreformen in Portugal im Überblick	71
4.3.4. Deskriptive Analyse der Finanzmarktreformen Portugals	72
4.4. Fiskalreformen	78
4.4.1. Fiskalreformen in Irland und deren Einfluss auf die öffentliche Verschuldung	78
4.4.2. Fiskalreformen in Portugal und deren Einfluss auf die öffentliche Verschuldung.....	82
4.5. Zusammenfassung: Reformen und ihre Ergebnisse im Überblick	88
5. Wachstumsanalyse	92
5.1. Entwicklung des Produktionspotenzials	94

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

5.1.1. Irland	94
5.1.2. Portugal.....	96
5.2. Einfluss von Strukturreformen auf das Produktionspotenzial.....	97
5.2.1. Wirkungen auf Investitionstätigkeit und Kapitalstock.....	98
5.2.2. Wirkungen auf die strukturelle Arbeitslosigkeit und das Arbeitsangebot.....	103
5.3. Auswirkungen von Strukturreformen auf das Wachstum in Irland und Portugal	108
6. Ausblick.....	110
Anhang	114
Literaturverzeichnis.....	116

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Der Global Competitiveness Index.....	8
Abbildung 2: Volumen der Rettungsprogramme für Irland und Portugal	10
Abbildung 3: Indikatoren zur wirtschaftlichen Entwicklung Irlands	11
Abbildung 4: Irland: Wachstumsbeiträge der Komponenten	12
Abbildung 5: Entwicklung der realen Immobilienpreise in Irland.....	13
Abbildung 6: Verschuldung in Irland nach Sektoren.....	14
Abbildung 7: Irische Leistungsbilanz.....	15
Abbildung 8: Vergleich der Steuersätze und der Staatsquote des Jahres 2005	15
Abbildung 9: Wanderungssaldo in Irland.....	17
Abbildung 10: Indikatoren zur Wettbewerbsfähigkeit in Irland.....	17
Abbildung 11: Haushaltssalden in Irland.....	18
Abbildung 12: Zinsdifferenzen irischer Staatsanleihen gegenüber Deutschland.....	19
Abbildung 13: Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung Portugals.....	25

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Abbildung 14: Beiträge der Verwendungskomponenten zur Expansion des portugiesischen Bruttoinlandsprodukts	26
Abbildung 15: Veränderung der Beschäftigung Portugals im europäischen Vergleich.....	28
Abbildung 16: Schuldenstand und Haushaltsdefizit des portugiesischen Staates	30
Abbildung 17: Einnahmen und Ausgaben des portugiesischen Staates.....	31
Abbildung 18: Komponenten der portugiesischen Leistungsbilanz	32
Abbildung 19: Nettoauslandsverschuldung und Finanzierungssaldo der portugiesischen Gesamtwirtschaft.....	33
Abbildung 20: Verschuldung des privaten Sektors in Portugal.....	34
Abbildung 21: Zinsdifferenzen portugiesischer Staatsanleihen gegenüber Deutschland.....	35
Abbildung 22: Kosten der Unternehmensgründung in Irland	44
Abbildung 23: Indikatoren GCI der Gütermarkteffizienz in Irland	46
Abbildung 24: Kosten der Unternehmensgründung in Portugal	50
Abbildung 25: Unternehmensgründungsrate in Portugal (in Prozent)	51
Abbildung 26: GCI Indikatoren der Gütermarkteffizienz in Portugal	51
Abbildung 27: Reformen der Tarifverträge in Irland	55
Abbildung 28: GCI Indikatoren der Arbeitsmarkteffizienz in Irland	56
Abbildung 29: Tarifvertragliche Deckungsrate in Portugal (in Prozent).....	59
Abbildung 30: GCI Indikatoren der Arbeitsmarkteffizienz in Portugal	60
Abbildung 31: Häufigkeit der Nennung des Begriffs „Minimum Wage“ in aus Irland stammenden Meldungen in Google-News	62
Abbildung 32: Liquiditätsbereitstellung über Offenmarktgeschäfte in Irland	66
Abbildung 33: Kredite an den privaten Sektor Irlands (akkumuliert)	69
Abbildung 34: Neu gewährte Kredite irischer Banken (6 month moving averages; Jan 2005 =100) ...	70
Abbildung 35: Liquiditätsbereitstellung über Offenmarktgeschäfte in Portugal	72
Abbildung 36: Kredite an den privaten Sektor Portugals (akkumuliert)	74

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Abbildung 37: Anteil der notleidenden Kredite an den insgesamt vergebenen Krediten in Portugal nach Schuldnern	75
Abbildung 38: Neu gewährte Kredite portugiesischer Banken (6 month moving averages; Jan 2005 =100)	77
Abbildung 39: Schuldenstand und Haushaltssaldo (in Prozent vom BIP) in Irland.....	79
Abbildung 40: Zusammensetzung des irischen Steueraufkommens	81
Abbildung 41: Schuldenstand und Haushaltssaldo (in Prozent vom BIP) in Portugal	83
Abbildung 42: Zusammensetzung des portugiesischen Steueraufkommens.....	85
Abbildung 43: Beschäftigte im öffentlichen Dienst in Portugal	87
Abbildung 45: Komponenten der Veränderung des Produktionspotenzials in Irland.....	94
Abbildung 46: Komponenten der Veränderung des trendmäßigen Arbeitsvolumens in Irland.....	95
Abbildung 47: Komponenten der Veränderung des Produktionspotenzials in Portugal.....	96
Abbildung 48: Komponenten der Veränderung des Arbeitsvolumens Portugals	97

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Auszahlungen an Irland innerhalb des wirtschaftlichen Anpassungsprogramms (Mrd EUR)	20
Tabelle 2: Auszahlungen an Portugal innerhalb des wirtschaftlichen Anpassungsprogramms (Mrd EUR)	36
Tabelle 3: Indikatoren zur Produktmarktregulierung der OECD, Irland	43
Tabelle 4: Privatisierung in Irland.....	46
Tabelle 5: Indikatoren zur Produktmarktregulierung der OECD, Portugal.....	48
Tabelle 6: Privatisierung in Portugal.....	50
Tabelle 7: Schätzung des Zusammenhangs zwischen dem Medienecho des Themas Mindestlohn und dem Konsumklima	64
Tabelle 8: Indikatoren des irischen Finanzsystems (in Prozent)	67
Tabelle 9: Indikatoren des portugiesischen Finanzsystems (in Prozent)	73
Tabelle 10: Fiskalindikatoren Irlands (in % des BIP)	79
Tabelle 11: Fiskalindikatoren Portugals (in % des BIP)	83
Tabelle 12: Deskriptive Statistiken zum Zusammenhang von Investitionsquote und Kosten der Unternehmensgründung	100
Tabelle 13: Investitionsquote und Kosten der Unternehmensgründung (als Anteil des Einkommens)	101
Tabelle 14: Investitionsquote und Kosten der Unternehmensgründung (Gründungsaufwand in Tagen)	101
Tabelle 15: Investitionsquote und Kosten der Unternehmensgründung (Anzahl der Prozeduren)	102
Tabelle 16: Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente auf die Arbeitslosigkeit	104

Kastenverzeichnis

Kasten 1: Reformen in Irland im Überblick.....	21
Kasten 2: Zur Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen Irlands	23
Kasten 3: Reformen in Portugal im Überblick.....	37
Kasten 4: Datierung und Messung der Wirkungen von Strukturreformen mit Hilfe von Google-Trends	60
Kasten 5: Die wichtigsten Reformergebnisse in Irland auf einen Blick	88
Kasten 6: Die wichtigsten Reformergebnisse in Portugal auf einen Blick	90

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EPL	Employment Protection Legislation
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU15	Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bis einschließlich April 2004
EWU	Europäische Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
GCI	Global Competitiveness Index
ILO	International Labour Organization
IWF	Internationaler Währungsfond
MoU	Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality
NAIRU	Non accelerating inflation rate of unemployment
NAWRU	Non accelerating wages rate of unemployment
OMT	Outright Monetary Transactions
PMR	Product Market Regulation
SMP	Security Markets Programme
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
UN	United Nations
WEF	World Economic Forum

1. Einleitung

Portugal und Irland gehören zu den Ländern, die frühzeitig unter dem Europäischen Rettungsschirm, bestehend aus dem EFSM und der EFSF, dem Vorläufer des ESM, Zuflucht genommen hatten. Im Gegenzug zur Gewährung von Kredithilfen wurde mit diesen Ländern eine makroökonomische Reformagenda vereinbart, die darauf zielte, deren Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Strukturreformen sollten dem Verlust internationaler Wettbewerbsfähigkeit entgegenwirken und der besonderen Situation der Mitgliedstaaten der EWU gerecht werden, die auf eine autonome Geldpolitik verzichten müssen.

Während die Wirkungen der Maßnahmen zur Konsolidierung des Staatshaushalts und zur Stabilisierung des Bankensektors sich darin manifestieren, dass die Zinsaufschläge gegenüber deutschen Staatsanleihen über alle Fälligkeitsstrukturen hinweg signifikant sanken, wurde die Wirkung der Strukturreformen auf die Wettbewerbsfähigkeit bisher wenig untersucht. Diese Frage steht im Mittelpunkt dieses Forschungsprojekts. Dazu werden zum einen die zu analysierenden Strukturreformen identifiziert. Zum anderen sollen die Transmissionsmechanismen und Wirkungskanäle, worüber diese Reformen wirken, beschrieben werden.

Im Rahmen der empirischen Untersuchung bietet sich ein dreistufiges Vorgehen an: In der ersten Stufe geht es darum, Wettbewerbsfähigkeit zu definieren, theoretische Konzepte der Wettbewerbsfähigkeit zu systematisieren und ein Indikatorensystem zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit zu entwickeln (Kapitel 2). In der zweiten Stufe werden nach einer kurzen Analyse der Ausgangslage (Kapitel 3) die Reformen, ihre Zielsetzung und ihre Umsetzung skizziert und Hypothesen zu ihrer Wirkungsweise auf das im ersten Schritt entwickelte Indikatorensystem aufgestellt (Kapitel 4). In der dritten Stufe werden diese Hypothesen überprüft. Analysen der Auswirkungen auf das Produktionspotenzial und damit die Wachstumsmöglichkeiten schließen die Studie ab (Kapitel 5).

2. Wettbewerbsfähigkeit: Theoretische Konzepte und empirische Überprüfung

Der zentrale Untersuchungsgegenstand der Studie ist die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland. Bevor die Wirkung der Rettungsprogramme und der damit verbundenen Strukturreformen auf die Wettbewerbsfähigkeit des jeweiligen Landes analysiert werden kann, muss in einem ersten Schritt die hier zugrundeliegende Definition der Wettbewerbsfähigkeit erläutert werden.

Das vorliegende Kapitel liefert einen Überblick zur Konzeption der Wettbewerbsfähigkeit. Dazu werden zunächst (2.1) die Definitionen der Wettbewerbsfähigkeit dargestellt und im Anschluss (2.2) theoretische Konzepte vorgestellt. Auf dieser Grundlage stellen wir die von uns verwendeten Indikatoren zur Messung von Wettbewerbsfähigkeit vor (2.3).

2.1. Definitionen der Wettbewerbsfähigkeit

In der Literatur gibt es bislang keine einheitliche Definition des Begriffs „Wettbewerbsfähigkeit“ auf gesamtwirtschaftlicher Ebene, wenngleich diese vielfältig beschrieben wird.¹ Während hinsichtlich der Definition von Wettbewerbsfähigkeit auf Unternehmens- und Branchenebene Einigkeit besteht, kommt es auf gesamtwirtschaftlicher Ebene – bereits bei der Begrifflichkeit – zu kontroversen Definitionen. Ein Grund hierfür könnte darin bestehen, dass Wettbewerbsfähigkeit auf gesamtwirtschaftlicher Ebene nicht einfach in Analogie zur mikroökonomischen Wettbewerbsfähigkeit definiert werden kann.² Straubhaar führt dies darauf zurück, dass Volkswirtschaften anders als Unternehmen nicht im direkten Wettbewerb zueinander stehen.³ Einige Wissenschaftler äußern sich daher generell skeptisch gegenüber dem Terminus „Wettbewerbsfähigkeit“ auf gesamtwirtschaftlicher Ebene.⁴ Mit Blick auf Irland und Portugal sind diese Einwände insofern nicht stichhaltig, als für Mitgliedstaaten einer Währungsunion die Anpassung der nationalen Volkswirtschaften an asymmetrische Wachstumsdynamiken nur über flexible Löhne und Preise möglich ist. Damit befinden sich die Mitgliedstaaten einer Währungsunion in einem „Anpassungswettbewerb“. Gesamtwirtschaftliche Bestimmungsfaktoren der Kostensituation von Unternehmen in den jeweiligen Mitgliedstaaten stehen daher direkt im internationalen Wettbewerb.

Schließlich lässt sich das Fehlen einer einheitlichen Definition auf die Mehrdeutigkeit und unterschiedliche Verwendung des Begriffs der Wettbewerbsfähigkeit zurückführen. Prinzipiell können die Vielzahl

¹ Vgl. z.B. Sell, A. (1991); Tuchtfeldt, E. (1992); Auerbach, P. (1996) und Trabold, H. (1995).

² Unter unternehmerischer Wettbewerbsfähigkeit versteht man die Fähigkeit eines Unternehmens, sich unter Konkurrenzbedingungen am internationalen Markt zu behaupten und gleichzeitig einen positiven Gewinn zu erwirtschaften (vgl. z.B. Sell, A. (1991)).

³ Vgl. Straubhaar, T. (1994).

⁴ Vgl. z.B. ebd. und Krugman, P.R. (1994).

der Wettbewerbsfähigkeitskonzepte vier verschiedenen Hauptdefinitionen zugeordnet werden: Wettbewerbsfähigkeit als Absatzfähigkeit (*ability to sell*), Wohlstandsmehrung (*ability to earn*), Anpassungsfähigkeit (*ability to adjust*) oder Standortstärke (*ability to attract*). Im Folgenden sollen diese Definitionen sowie die für die Studie relevanten Messkonzepte von Wettbewerbsfähigkeit kurz erläutert werden.

2.2. Theoretische Konzepte der Wettbewerbsfähigkeit

In der modernen Volkswirtschaftslehre haben sich die Konzepte zur Definition und Messung internationaler Wettbewerbsfähigkeit stark ausdifferenziert. Am Anfang stehen außenhandelsorientierte Ansätze, die bis in die 1970er und 1980er Jahre hinein die Debatte dominierten. Balassa definiert mit einem außenhandelsorientierten Ansatz Wettbewerbsfähigkeit als die *ability to sell*. Dabei wird die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft als die Wettbewerbsfähigkeit aller Unternehmen eines Landes verstanden und als die Fähigkeit interpretiert, Produkte auf Auslandsmärkten zu verkaufen.⁵ Da bei diesem Ansatz Wettbewerbsfähigkeit über die Unternehmen eines Landes definiert wird, ist es ein stark mikroökonomisch geprägtes Konzept.

2.2.1. Außenwirtschaftliche Konzepte

In außenwirtschaftlich geprägten Ansätzen wird zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit zwischen preislicher und nichtpreislicher Wettbewerbsfähigkeit unterschieden. Die nichtpreisliche Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft wird üblicherweise über die Beurteilung von Anteilen der Exporte einer Volkswirtschaft an den Weltexporten erfasst, beispielsweise über die Constant-Market-Share-Analysis.⁶ Im Gegensatz hierzu stehen bei außenwirtschaftlichen Ansätzen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit die Kosten im Mittelpunkt, denen sich Unternehmen gegenübersehen. Thimann betont diesen Kostenaspekt, in dem er Wettbewerbsfähigkeit definiert als die „Fähigkeit von Unternehmen, in einer von Außenhandel und internationaler Produktion von Waren und Dienstleistungen gekennzeichneten Wirtschaft rentabel zu bestehen und Marktanteile im In- und Ausland zu behaupten.“⁷ Dabei sind die Kosten des Faktors Arbeit von zentraler Bedeutung, da die Kapitalkosten im internationalen Vergleich relativ homogen sind. Entlang dieser Argumentation wird zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit auf das Konzept der Lohnstückkosten abgestellt.⁸ Diese können auf gesamtwirtschaftlicher Ebene beispielsweise als

⁵ Vgl. Balassa, B. (1962).

⁶ Vgl. Gries, T., Hentschel, C. (1994).

⁷ Vgl. Thimann, C. (2013).

⁸ Vgl. ebd.

Relation Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmerstunde zur Arbeitsproduktivität (je Erwerbstätigenstunde) ermittelt werden.⁹ Die Messung der Wettbewerbsfähigkeit über die Lohnstückkosten ist ein mikroökonomisches Konzept, da es letztendlich die Unternehmen einer Volkswirtschaft sind, die im Wettbewerb zueinander stehen. Dennoch kann die preisliche Wettbewerbsfähigkeit dadurch auf makroökonomischer Ebene definiert und bestimmt werden.¹⁰

Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft wird üblicherweise am realen effektiven Wechselkurs gemessen oder, überträgt man das Konzept auf Mitglieder einer Währungsunion, an einem harmonisierten Indikator der preislichen Wettbewerbsfähigkeit.¹¹ Diese Indikatoren bereinigen einen mit der Bedeutung der einzelnen Handelspartner gewichteten Index der Wechselkurse eines Landes um Unterschiede in der Preis- und Kostenentwicklung im In- und Ausland. Der harmonisierte Indikator der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der Länder des Euroraums berücksichtigt dabei neben dem Handel mit Drittländern auch den Handel innerhalb der Währungsunion. Die Preis- oder Kostenbereinigung kann auf Basis unterschiedlicher Größen erfolgen. So können die Verbraucherpreise, der BIP-Deflator oder die gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten zur Berechnungen eines harmonisierten Indikators der preislichen Wettbewerbsfähigkeit herangezogen werden. Ein weiterer gütermarktbezogener Indikator ist die Leistungsbilanz. In diesem Zusammenhang wird Wettbewerbsfähigkeit über die Fähigkeit zum Ausgleich der Leistungsbilanz definiert.¹²

Definition und Messung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit über das Außenhandelskonzept stehen in der Kritik. Zum einen lässt das Konzept die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen außer Acht. Zweitens wird bemängelt, dass die Wettbewerbsfähigkeit rein ex post betrachtet wird. Drittens ist eine umfassende Analyse von Ursache-Wirkung-Mechanismen über dieses Konzept nicht möglich.¹³ Zudem sind die rein preislichen Indikatoren konjunkturabhängig und können somit zu möglichen Fehlinterpretationen führen. So steigen beispielsweise Lohnstückkosten bei sinkender Kapazitätsauslastung. Des Weiteren ist eine Verbesserung der Außenhandelsbilanz möglich, ohne dass sich die Wettbewerbsfähigkeit verbessert hat, etwa wenn ein im Vergleich zum Ausland starker Rückgang der Nachfrage auf dem Binnenmarkt zu verzeichnen ist.¹⁴

⁹ „Die Lohnstückkosten sind definiert als das Verhältnis der Arbeitskosten zur Arbeitsproduktivität.“ (Eurostat (2016)).

¹⁰ Vgl. Thimann, C. (2013).

¹¹ Vgl. European Central Bank (2007).

¹² Vgl. Reichel, R. (2002).

¹³ Vgl. Gries, T., Hentschel, C. (1994).

¹⁴ Vgl. Trabold, H. (1995).

2.2.2. Nachfrageorientierte Konzepte

Aus der Kritik außenhandelsorientierter Ansätze heraus entstanden ist das Konzept der Wohlstandsmehrung *ability to earn*, in dem gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. In dieser nachfrageorientierten Perspektive wird die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft als die Fähigkeit definiert, ein möglichst hohes Realeinkommen zu erzielen. Auerbach definiert in diesem Sinne die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft als „(...) the ability of that country to realize economic policy goals, especially growth of incomes and high levels of employment, without running into balance of payment difficulties“.¹⁵ Das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens sollte nach Auerbach so hoch sein, dass bei weltweit steigenden Einkommen im internationalen Niveauvergleich keine Verschlechterung eintritt. Nach dieser Definition würde sich also das reale Pro-Kopf-Einkommen als eine Art Gesamtindikator zur Messung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit anbieten. Eine konzeptionelle Schwäche besteht allerdings darin, dass der Wohlstand einer Nation allein an deren Pro-Kopf-Einkommen gemessen wird.¹⁶ Der Konzeptionskategorie *ability to earn* lässt sich daher eine Vielzahl von alternativen Messkonzepten zuordnen, die einen positiven Zusammenhang zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Realeinkommensniveau unterstellen. In der vorliegenden Studie können diese Konzepte mittels Produktivitätsanalysen oder Potenzialanalysen einer Volkswirtschaft zur Innovation (technologische Wettbewerbsfähigkeit) umgesetzt werden.

2.2.3. Wachstumsorientierte Ansätze

Ansätze, die die technologische Wettbewerbsfähigkeit in den Mittelpunkt stellen, finden ihren Ursprung in der Wachstumstheorie. Beginnend mit der neoklassischen Wachstumstheorie wird bei diesem Konzept davon ausgegangen, dass Arbeit, Innovation und Kapital die Wettbewerbsfähigkeit maßgeblich beeinflussen. Die Ausweitung von Human- und Sachkapital führt dementsprechend zu einer Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens. Langfristig und dauerhaft ist Wachstum jedoch nur durch technischen Fortschritt möglich.¹⁷ Allerdings ist der technische Fortschritt in Solows Wachstumsmodell eine exogene Größe und liefert daher nur einen geringen Erklärungsbeitrag, inwiefern aus ihm Wachstum resultiert. Die Weiterführung der neoklassischen Wachstumstheorie – die endogene Wachstumstheorie – über-

¹⁵ Auerbach, P. (1996): S. 418.

¹⁶ Zu einer detaillierteren Analyse des Pro-Kopf-Einkommens als Indikator der Wettbewerbsfähigkeit vgl. Gries, T., Hentschel, C. (1994).

¹⁷ Vgl. Solow, R.M. (1956).

windet diese Problematik, indem sie davon ausgeht, dass privatwirtschaftliche Forschungsanstrengungen zu technischem Fortschritt führen.¹⁸ Zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit dienen nach diesen Ansätzen beispielsweise Aufwendungen für Forschung und Entwicklung als inputorientierte Indikatoren oder Patente und Lizenzen als outputorientierte Indikatoren. Auch marktorientierte Indikatoren (Welt-handelsanteile im Hochtechnologiebereich) können zur Analyse der technologischen Wettbewerbsfähigkeit herangezogen werden. Generell beschreiben diese Ansätze die internationale Wettbewerbsfähigkeit aber nur unzureichend, da sie zumeist auf Modellen geschlossener Volkswirtschaften mit immobilen Produktionsfaktoren aufbauen.

2.2.4. Komparative Kostenvorteile

Ausgehend von der klassischen Theorie der komparativen Kostenvorteile werden Aspekte des Handels berücksichtigt. Nach diesem Ansatz ist eine Branche im internationalen Wettbewerb dann erfolgreich, wenn sie eine relativ hohe Produktivität aufweist. Damit kann dieser Ansatz der Messung von Wettbewerbsfähigkeit über die Produktivität zugeordnet werden. Die Produktivität ist wiederum abhängig vom Umfeld oder der Faktorausstattung einer Volkswirtschaft (z.B.: Klima, Rohstoffe, billige Arbeitskräfte oder gut ausgebildete Arbeitskräfte). Allerdings ist dieser Ansatz aufgrund der Mobilität von Faktorausstattungen veraltet.

Das Loslösen vom Faktor Boden sowie die Flexibilität des Faktors Kapital infolge der Globalisierung haben dafür gesorgt, dass gegenwärtig insbesondere die Fähigkeit, Arbeitskräfte und Kapital anzuziehen, eine entscheidende Rolle für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft spielt. Straubhaar unternimmt daher den Versuch, auf den Begriff der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gänzlich zu verzichten und stattdessen von „relativer Attraktivität von Standorten, Nationen oder immobilen Standortfaktoren“ zu sprechen. Nach Straubhaar ist somit die relative Attraktivität von immobilen Produktionsfaktoren für die mobilen Faktoren von Bedeutung.¹⁹

2.2.5. Standortfaktoren: *ability to attract*

Straubhaars Überlegungen bilden den Übergang zu Ansätzen, die an die Bedingungen der Standortwahl anknüpfen und Wettbewerbsfähigkeit als *ability to attract* verstehen. Nach diesem Ansatz wird Wett-

¹⁸ Vgl. z.B. Romer, P.M. (1990). Die Weiterentwicklung von Produktionstechnologien und Innovationen geht auf die Idee von Schumpeter zurück. Nach ihm erkennt der sogenannte „Schumpeter’sche Unternehmer“ innovative Verbesserungen. Weiterhin gelingt dem innovativen Unternehmen eine erfolgreiche Durchsetzung des technologischen Fortschritts, der es ihm erlaubt, damit vorübergehend eine Monopolstellung zu erreichen (vgl. Schumpeter, A. (1964)).

¹⁹ Vgl. Straubhaar, T. (1994).

bewerbsfähigkeit darüber definiert, wie attraktiv der Wirtschaftsstandort einer Nation ist oder wie günstig dessen spezifische Produktionsbedingungen (Standortfaktoren) sind. Als Beispiel seien hier Abgabenbelastungen und Lohnkosten genannt.

Eng verwandt mit solchen Standortüberlegen sind Ansätze, die Wettbewerbsfähigkeit über die Anpassungsfähigkeit einer Volkswirtschaft definieren (*ability to adjust*). Sie gehen zwar ebenso wie der Ansatz der *ability to earn* von einem hohen Realeinkommen als Kennzeichen einer wettbewerbsstarken Nation aus, legen den Fokus jedoch zusätzlich auf die dynamische Anpassungsfähigkeit der Volkswirtschaft. Wettbewerbsfähigkeit wird hier über die Effizienz und Geschwindigkeit von Anpassungsprozessen an veränderte ökonomische Bedingungen definiert. Daher zeichnen sich Determinanten und Indikatoren bei diesem Ansatz über das Unternehmertum, den ordnungspolitischen Rahmen und die Produktionsstruktur ab.

Die Ansätze, die Wettbewerbsfähigkeit über Wohlstandsmehrung, Anpassungsfähigkeit oder Standortstärke einer Volkswirtschaft beschreiben, sind im Vergleich zu außenhandelsorientierten Ansätzen, die sich lediglich an der direkten Kostenstruktur der Unternehmen einer Volkswirtschaft orientieren, deutlich breiter gefasst. Dies ist insofern wichtig, als die volkswirtschaftliche Ebene die betriebswirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit beeinflusst. Unternehmerische Wettbewerbsvorteile sind neben preislichen Faktoren ebenso von allgemeinen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig, da diese die Produktivitätsentwicklung einer Volkswirtschaft beeinflussen und damit letztlich indirekt auch deren preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Somit ist vor allem über die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie etwa die rechtlichen und gesellschaftlichen Regeln, eine tieferliegende Analyse von Ursache-Wirkungs-Mechanismen der Wettbewerbsfähigkeit möglich.²⁰ Der Nachteil einer Wettbewerbsfähigkeitsanalyse nach einer breiteren Definition und der damit einhergehenden Vielzahl an Indikatoren liegt zwar darin, dass man sich vom ursprünglichen Verständnis von internationaler Wettbewerbsfähigkeit entfernt.²¹ Allerdings greift die alleinige Analyse preislicher Indikatoren zu kurz, wie die Kritik außenhandelsorientierter Ansätze zeigt.

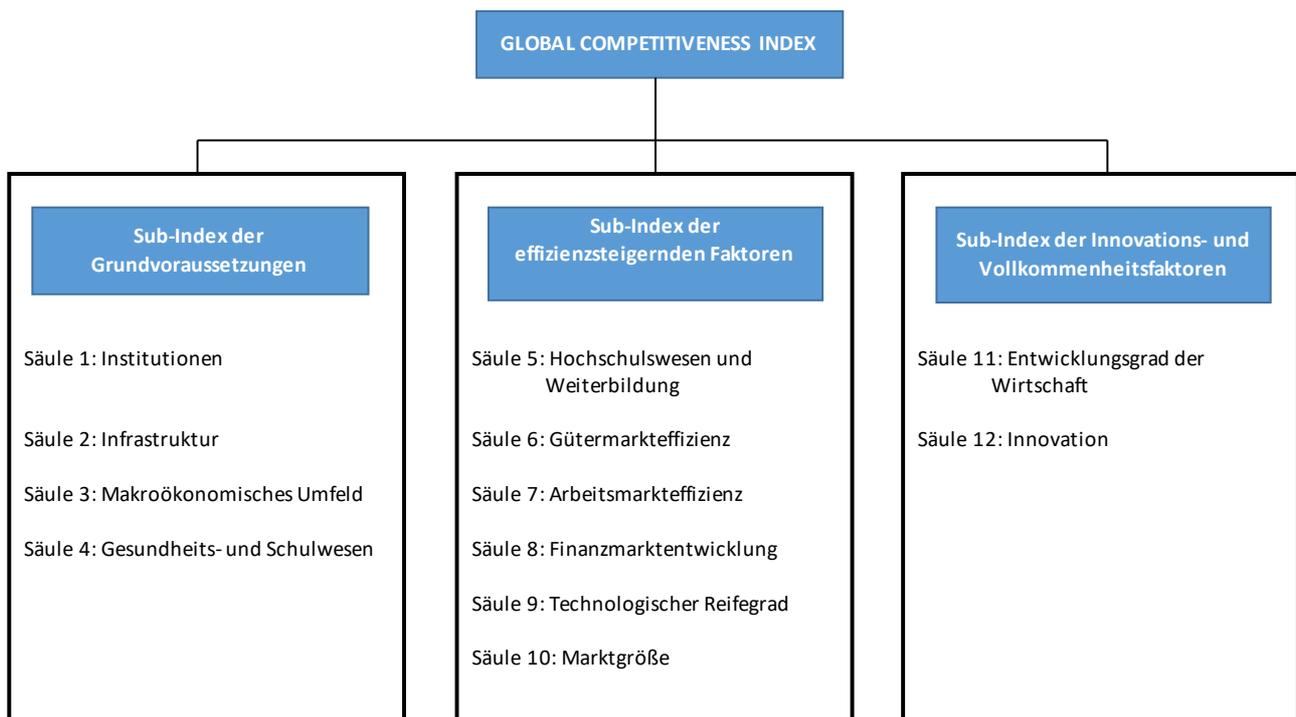
²⁰ Vgl. z.B. ebd. und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004).

²¹ Vgl. ebd.

2.3. Empirische Indikatoren für Wettbewerbsfähigkeit

Da Strukturreformen im ersten Schritt insbesondere auf die *ability to attract* und die *ability to adjust* zielen, aus deren Verbesserung in einem zweiten Schritt auch eine erhöhte preisliche Wettbewerbsfähigkeit folgt, ist es sinnvoll, ein breites Bündel von Indikatoren in die Analyse einzubeziehen. Daher greift die vorliegende Studie auf einzelne Indikatoren des GCI zurück.

Abbildung 1: Der Global Competitiveness Index



Quelle: Eigene Darstellung und WEF.

Der GCI wird vom WEF erhoben und jährlich im Global Competitiveness Report veröffentlicht. Der Index basiert auf einer Definition von Wettbewerbsfähigkeit, die eine Vielzahl institutioneller, politischer und die Produktivität einer Volkswirtschaft bestimmender Faktoren umfasst. Damit reflektiert der GCI mehrere theoretische Aspekte, die im Abschnitt zuvor näher erläutert wurden. Der GCI umfasst 114 Indikatoren, die in zwölf Kategorien unterteilt sind. Diese sind ihrerseits wiederum in drei Subindizes eingeteilt (Abbildung 1). Der erste Subindex erfasst die Grundvoraussetzungen: Institutionen, Infrastruktur, makroökonomisches Umfeld sowie Gesundheits- und Schulwesen. Darauf folgt der Sub-Index effizienzsteigernde Faktoren, der die Kategorien Hochschulwesen und Weiterbildung, Gütermarkteffizienz, Arbeitsmarkteffizienz, Finanzmarktentwicklung, technologischer Reifegrad und Marktgröße enthält. Der dritte

Subindex „Innovation and Sophistication Factors“ stellt schließlich auf den Entwicklungsstand der Wirtschaft und auf Innovationen ab.²²

Die einzelnen Indikatoren des GCI werden über aufwändige statistische Verfahren zu einem Gesamtindex verdichtet. Dieser steht dann für die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes. Zumeist wird aus den Gesamtindizes der einzelnen Länder ein Länderranking ermittelt. Der Index des WEF ist dabei nur ein Wettbewerbsfähigkeitsranking unter mehreren²³, es dürfte aber das am weitesten verbreitete sein. Der zunehmenden Beliebtheit von Länderrankings steht allerdings Kritik entgegen. Diese bezieht sich im Wesentlichen auf die Methodik, mit der die einzelnen Indikatoren zu einem Gesamtindex zusammengefasst werden, da diese von Wertungen und subjektiven Einschätzungen abhängt.²⁴ Für die vorliegende Studie ist diese Kritik nur bedingt relevant, da die Analyse auf einzelne Indikatoren des GCI zugreift und nicht auf den verdichteten Gesamtindex. Ein weiterer Kritikpunkt, der ebenfalls hauptsächlich den Gesamtindex betrifft, ist die Auswahl der einbezogenen Indikatoren, die ebenfalls stark subjektiv geprägt ist. Darüber hinaus wird die Herkunft der verwendeten Daten kritisiert. Neben den auf Statistiken beispielsweise des IWF, der Weltbank, der UN etc. basierenden Indikatoren bezieht sich ein Großteil der Indikatoren auf qualitative Daten, die aus Unternehmerbefragungen (Executive Opinion Survey) mit insgesamt 13.600 Teilnehmern stammen. Dabei handelt es sich keineswegs um eine repräsentative Umfrage, so variiert beispielsweise die Zahl der Teilnehmer willkürlich.²⁵ Ein Nachteil der Methode ist zudem, dass die Daten nur einmal im Jahr erhoben werden. Mit Blick auf die Analyse von Strukturreformen kann das Ergebnis also beispielsweise davon abhängen, ob die Umfrage vor oder nach einer solchen Reform stattfand. Zudem sind nur Jahreswerte ab 2005 verfügbar, womit die Anzahl an Beobachtungen für eine länderspezifische Zeitreihenanalyse zu gering ist. Gleichwohl werden hier ausgewählte Indikatoren des GCI für die Beschreibung der Wettbewerbsfähigkeit Irlands und Portugals verwendet, da es an alternativen Indikatoren mangelt, die der Kritik am GCI gerecht werden. Ansätze, die Zahl der Beobachtungen über alternative Indikatoren mit einer höheren zeitlichen Frequenz zu steigern, werden zwar diskutiert (Kasten 2), stoßen aber im Falle der hier betrachteten Länder an Grenzen, da für sie keine Ergebnisse monatlicher Unternehmerbefragungen veröffentlicht werden.

²² Vgl. World Economic Forum (2015).

²³ Andere Wettbewerbsrankings werden u.a. von der Bertelsmann Stiftung (internationales Standort-Ranking), dem Fraser Institute (Economic Freedom of the World Report), der Heritage Foundation (Index of Economic Freedom) oder dem Institute for Management Development (World Competitiveness Yearbook) angeboten. Vgl. hierzu auch Küter, J. (2009).

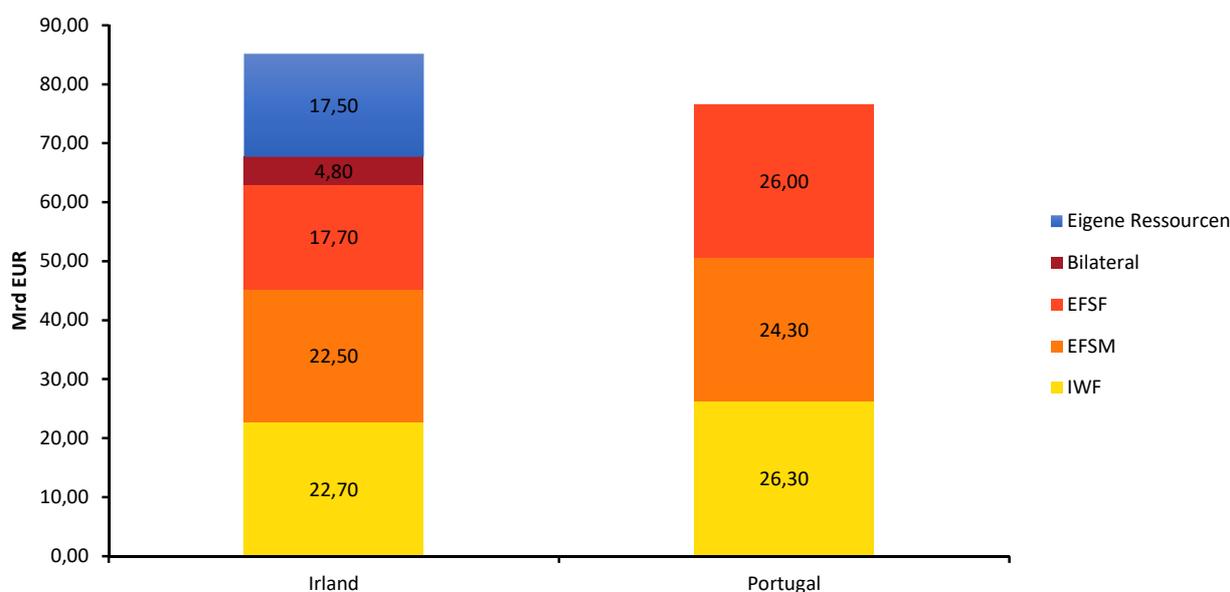
²⁴ Vgl. z.B. Küter, J. (2009) und Heilemann et al. (2006).

²⁵ Vgl. ebd.

3. Ausgangslage, Reformen und aktuelle Entwicklungen – eine deskriptive Analyse

Im Mittelpunkt unseres Interesses stehen die Reformprogramme und wie weit diese einen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der beiden Volkswirtschaften haben. Um die Logik und die zu erwartenden Wirkungen der Reformen zu verstehen, ist eine Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Situation Irlands und Portugals vor der Eurokrise hilfreich, die in den Abschnitten 3.1 (Irland) bzw. 3.4 (Portugal) vorgenommen wird. Daran schließt sich ein kurzer Überblick über die in den MoUs festgeschriebenen Reformen an (3.2 Irland; 3.5 Portugal), zu denen sich die beiden Länder im Gegenzug zur Gewährung der Hilfskredite verpflichtet haben. Abbildung 2 zeigt die Verteilung dieser Transfers auf die internationalen Gläubiger. Die aktuelle Situation in den beiden Staaten fassen wir auf der Grundlage der aktuellen Berichte der Europäischen Kommission zusammen (3.3 Irland; 3.6 Portugal).

Abbildung 2: Volumen der Rettungsprogramme für Irland und Portugal



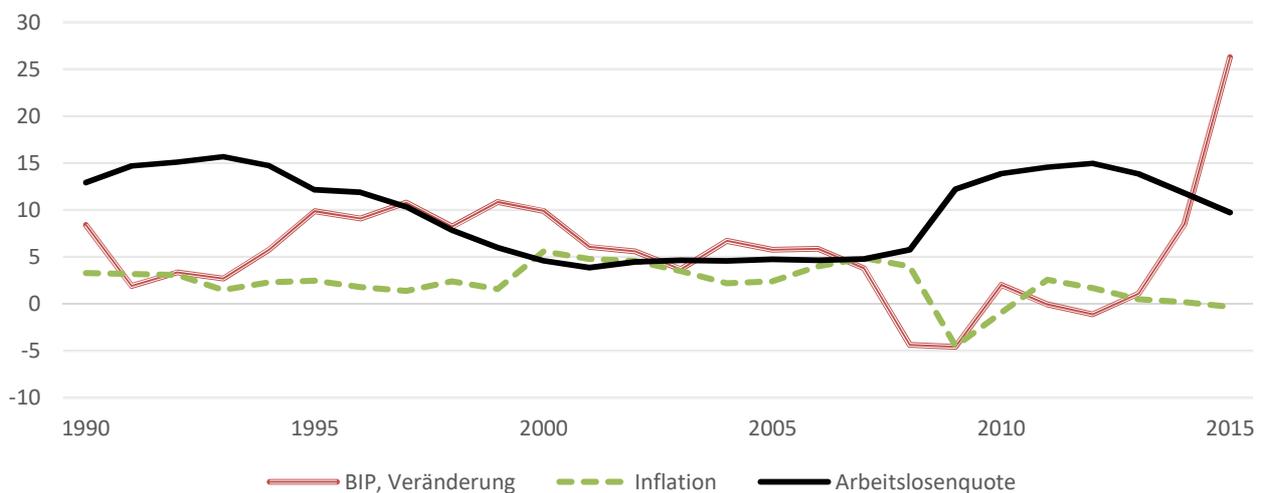
Auszahlungen des IWF waren ursprünglich in Einheiten der IWF eigenen Währung, dem sogenannten Sondererziehungsrecht denominiert und unterliegen daher Wechselkursschwankungen. Bilaterale Kreditgeber für Irland: Schweden, Dänemark und das Vereinigte Königreich. Eigene Ressourcen Irlands stammen von der irischen Kasse und dem nationalen Rentenreservefonds. Quelle: Eigene Darstellung. Daten stammen vom EFSF, der europäischen Kommission, dem IWF und dem ESM.

3.1. Irland: Ausgangslage

Bis zum Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2007 verlief die wirtschaftliche Entwicklung in Irland ausgesprochen dynamisch. Die gesamtwirtschaftliche Produktion wurde seit 1990 um durchschnittlich etwa sieben Prozent pro Jahr ausgeweitet (Abbildung 3). Die Arbeitslosigkeit reduzierte sich dabei deutlich: Die Arbeitslosenquote sank von knapp 15 Prozent Anfang der 1990er Jahre auf etwa fünf Prozent vor

dem Ausbruch der Finanzkrise. Die Inflation blieb angesichts der zunehmenden Auslastung der Produktionskapazitäten, insbesondere aber im historischen Vergleich, mit durchschnittlich etwa drei Prozent moderat.

Abbildung 3: Indikatoren zur wirtschaftlichen Entwicklung Irlands



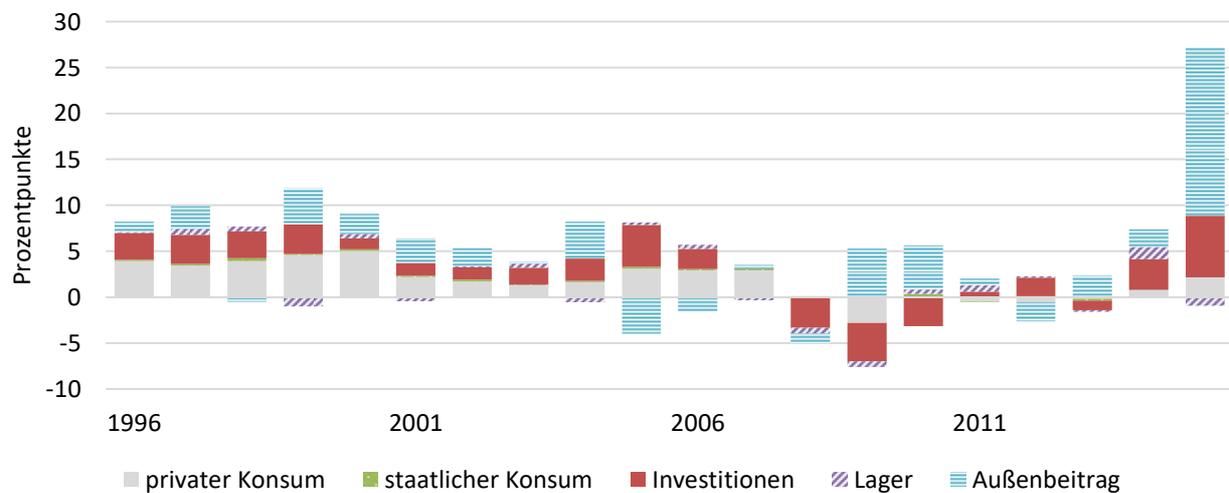
Quelle: Central Statistics Office Ireland, Feri.

Wie kräftig die wirtschaftliche Dynamik in Irland war, zeigt sich eindrucksvoll am Verhältnis seines Pro-Kopf-Einkommen zum Durchschnitt in der Europäischen Union (EU). Lag es – in Kaufkraftparitäten ausgedrückt – zu Beginn der 1980er Jahre bei etwa 70 Prozent der EU15, so erreichte es um die Jahrtausendwende in etwa den Durchschnitt der EU15; vor dem Ausbruch der Finanzkrise überstieg es diesen sogar um etwa 13 Prozent. Noch ausgeprägter war der Anstieg des Bruttonationaleinkommens pro Kopf. Vor Ausbruch der Finanzkrise überstieg dessen Wert den der EU15 gar um 30 Prozent.

Getragen wurde die gesamtwirtschaftliche Expansion vorwiegend von der inländischen Verwendung (Abbildung 4), insbesondere vom Konsum und den Investitionen des privaten Sektors. Außenwirtschaftliche Impulse spielten hingegen eine untergeordnete Rolle. In den Jahren unmittelbar vor dem Ausbruch der Finanzkrise lieferte die Außenwirtschaft gar einen negativen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Expansion.

Es stellt sich allerdings die Frage nach der Nachhaltigkeit dieses wirtschaftlichen Aufschwungs. Auf der einen Seite war er zumindest viele Jahre Folge eines Konvergenzprozesses und einer unternehmensfreundlichen Wirtschaftspolitik, was für eine nachhaltige Entwicklung spricht. Auf der anderen Seite kam es insbesondere nach dem Eintritt in die Währungsunion zu nicht nachhaltigen Entwicklungen, wie etwa eine überhitzte Konjunktur, die sich in Vermögenspreisblasen niederschlugen.

Abbildung 4: Irland: Wachstumsbeiträge der Komponenten



Quelle: Central Statistics Office Ireland, eigene Berechnungen.

3.1.1. Irland: Finanzstabilität

Das Urteil, wie weit ökonomische Entwicklungen nachhaltig sind, ist naturgemäß mit hoher Unsicherheit behaftet. In der Literatur haben sich im Zusammenhang mit der Erkennung von Finanzkrisen Indikatoren-systeme etabliert, die Aufschluss über die Nachhaltigkeit geben können.²⁶ Ein Warnzeichen ist danach, dass es im Vorfeld einer Bankenkrise oft zu massiven Preissteigerungen bei einer Anlageklasse kommt, etwa bei Aktien oder bei Immobilien, sowie zu einer starken Ausweitung des Kreditvolumens.²⁷ Dadurch steigt das Risiko im Bankensektor, der einen starken Wertverlust bei einer Anlagenklasse, z.B. bei Immobilien, womöglich nur unzureichend absorbieren kann, weil damit die Werthaltigkeit der Kredite beträchtlich sinken kann.

Mit Blick auf diese Indikatoren fällt auf, dass insbesondere die Immobilienpreise vor dem Ausbruch der Finanzkrise in Irland deutlich gestiegen sind, und zwar von Anfang der 1990er Jahre bis zum Jahr 2007 um knapp 300 Prozent (Abbildung 5).²⁸ Im Durchschnitt aller in der Datenbank enthaltenen Länder²⁹

²⁶ In der Literatur gibt es verschiedene Indikatoren-systeme zu Erkennung von Finanzkrisen, prominente Beispiele sind Kaminsky, G.L., Reinhart, C.M. (1999) und Demirgüç-Kunt, A., Detragiache E. (1998). Für eine Zusammenfassung der Literatur siehe etwa Demirgüç-Kunt, A. und Detragiache E. (2005).

²⁷ Dies zeigen etwa Borio, C., Drehmann, M. (2009).

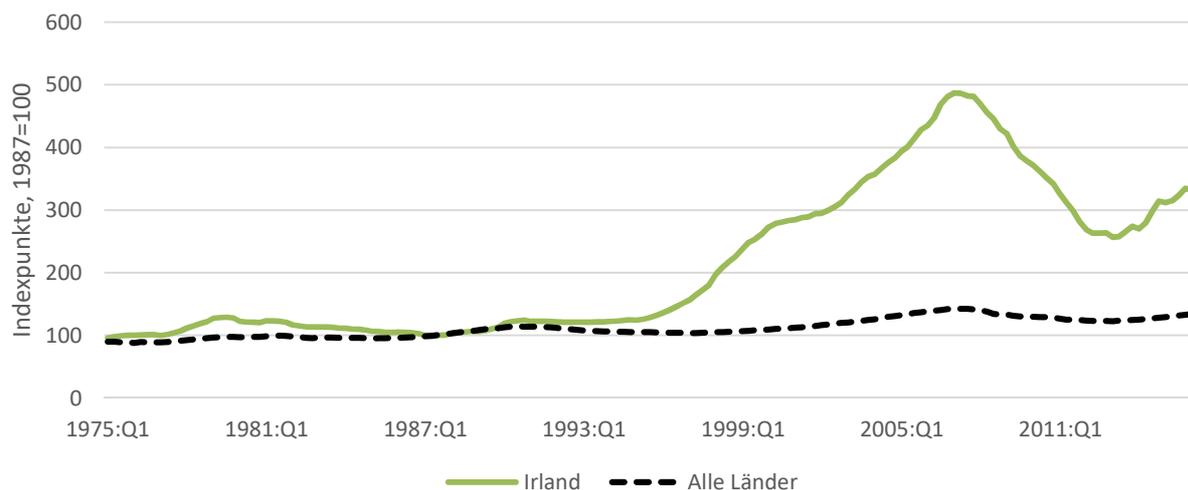
²⁸ Eine Beschreibung der der Internationalen Hauspreisdatenbank der Dallas FED zu Grunde liegenden Daten und Methodik findet sich in Mack, A., Martínez-García, E. (2011).

²⁹ Die Datenbank umfasst die 23 Länder Australien, Belgien, Kanada, Schweiz, Deutschland, Dänemark, Spanien, Finnland, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Irland, Italien, Japan, Südkorea, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Neuseeland, Schweden, die USA, Südafrika, Kroatien und Israel.

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

legten die Preise in demselben Zeitraum um lediglich 25 Prozent zu. Zeitgleich stiegen zwar die Kurse irischer Aktien, gemessen am Aktienindex MSCI Irland um etwa 530 Prozent. Allerdings weicht diese Wertentwicklung weder von der globalen, noch von der europäischen Entwicklung nennenswert ab.

Abbildung 5: Entwicklung der realen Immobilienpreise in Irland



Quelle: Internationalen Hauspreisdatenbank der Dallas FED.

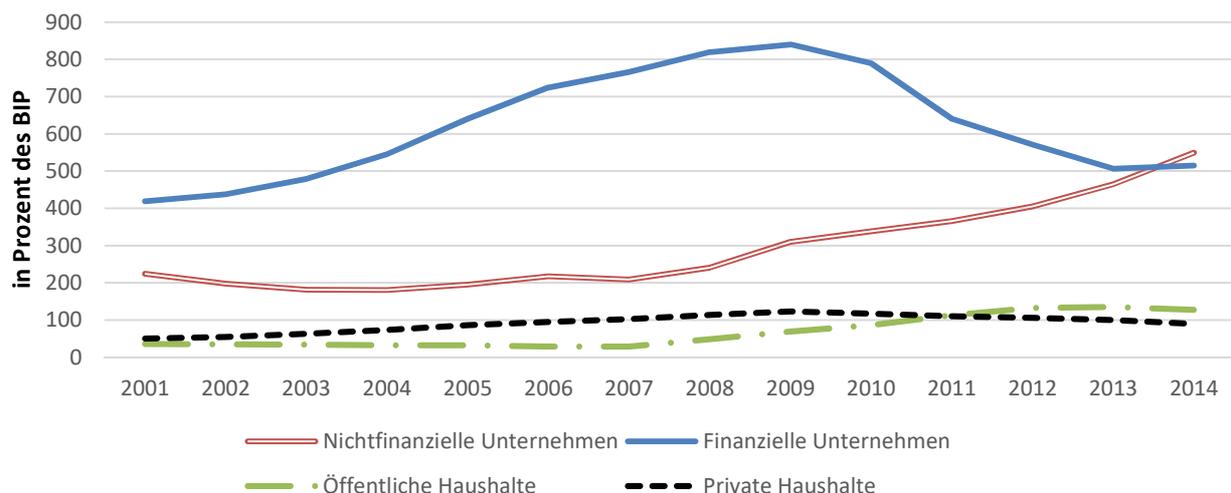
Zugleich gab es im Vorfeld der Krise Anzeichen eines deutlich aufgeblähten Bankensektors. So stieg das Volumen der an den privaten Sektor (ohne Kredite an Banken) vergebenen Kredite zwischen 2003 und 2007 um durchschnittlich 24 Prozent pro Jahr. Die konsolidierte Bilanzsumme des irischen Bankensektors verzehnfachte sich seit dem Ende der 1990er Jahre, in Relation zum BIP stieg sie bis 2009 deutlich an. Damit einher gingen ein deutlicher Rückgang des Verhältnisses von Eigenkapital zur Bilanzsumme der Banken sowie ein Anstieg des Verhältnisses von Krediten zu Einlagen. All dies machte das irische Bankensystem anfällig gegenüber exogenen Schocks. Die für eine Bankenkrise förderlichen Bedingungen dürften somit erfüllt gewesen sein. Im Nachhinein zeigt sich dies auch darin, dass der Bestand unsicherer Kreditforderungen in den Bankbilanzen (*Non-performing Loans*) nach dem Einbruch der Immobilienpreise deutlich auf 16 Prozent der Bilanzsumme im Jahr 2011, später sogar auf etwa 25 Prozent zunahm.

Eine gestiegene Anfälligkeit für Schocks lässt sich zudem aus den Vermögenspositionen ableiten. Ein Warnhinweis wäre eine hohe Verschuldung der privaten Haushalte, aus der bei einem Wertverlust bei Vermögengstiteln ein starker Konsolidierungsdruck folgen würde. Im Falle Irlands kam es jedoch im Vorfeld der Krise zu keiner dramatischen Veränderung der Nettovermögensposition. Lediglich das Nettofi-

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Das Nettovermögen der privaten Haushalte reduzierte sich leicht. Ein anderes Bild zeigt allerdings die Bruttoverschuldung (Abbildung 6). Diese erhöhte sich insbesondere bei finanziellen Unternehmen deutlich, in Relation zum BIP verdoppelte sie sich im Zeitraum von 2001 bis 2008 nahezu. Dies dürfte gerade den Finanzsektor anfälliger für Schocks gemacht haben.

Abbildung 6: Verschuldung in Irland nach Sektoren



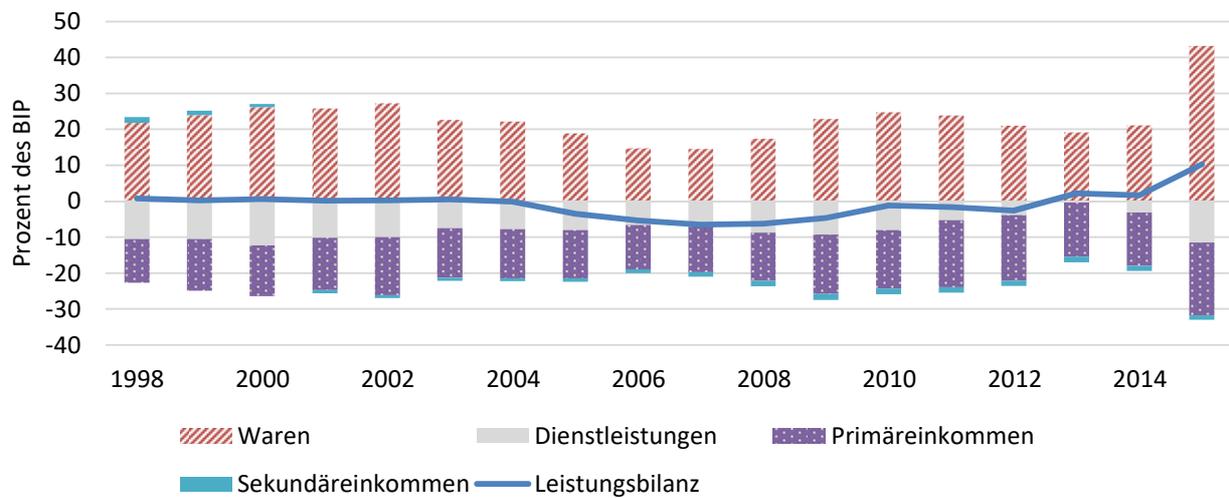
Quelle: Eurostat.

3.1.2. Irland: Wirtschaftsstruktur und Außenwirtschaft

Der Außenbeitrag leistete – wie angesprochen – in Irland einen geringen, im Vorfeld der Krise sogar einen negativen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Expansion. Gleichwohl wurde die Verteilung der inländischen Wertschöpfung wesentlich durch außenwirtschaftliche Faktoren geprägt. So war der Saldo des Warenhandels stets deutlich positiv, jedoch wurde dies durch einen negativen Saldo der Dienstleistungsbilanz überkompensiert. Zugleich wies Irland einen deutlich negativen Saldo bei den Kapitaleinkommen auf, sodass die Leistungsbilanz bis zum Jahr 2004 nur in etwa ausgeglichen war und in den Jahren vor der Krise ins Defizit rutschte (Abbildung 7). Die deutlich negative Bilanz der Primäreinkommen dürfte vor allem die in Irland geringe Besteuerung von Gewinnen widerspiegeln, welche insbesondere für multinationale Unternehmen die Veranlagung von Gewinnen in Irland attraktiv erscheinen ließ.

Die vorteilhafte Gewinnbesteuerung für in Irland ansässige Unternehmen wurde durch eine unternehmensfreundliche Standortpolitik ergänzt. So ist die irische Staatsquote im europäischen Vergleich außergewöhnlich niedrig (Abbildung 8), wodurch Wohlfahrtsverluste aufgrund des Steuerkeils vergleichsweise gering ausfallen dürften.

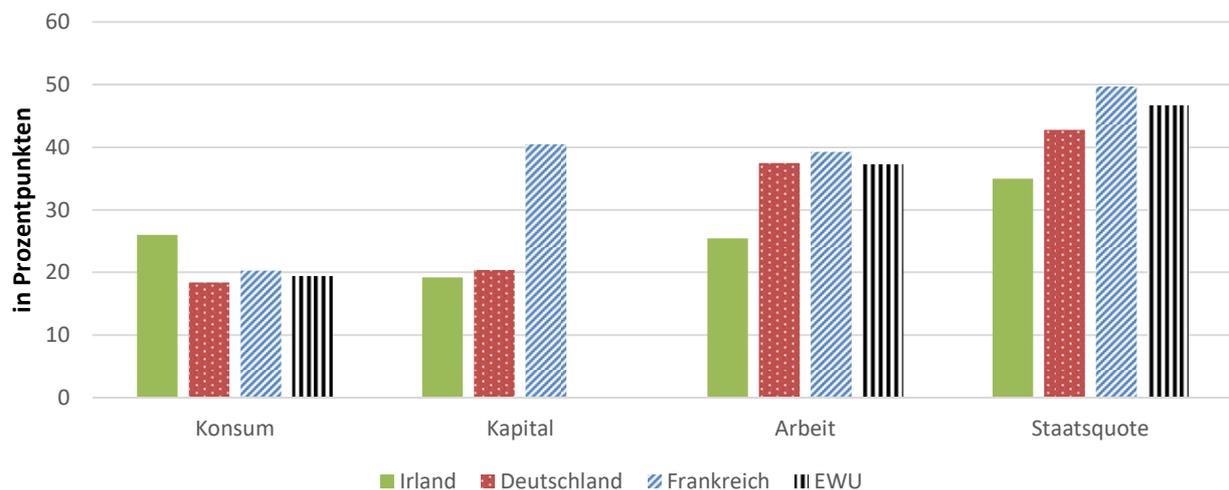
Abbildung 7: Irische Leistungsbilanz



Quelle: Central Statistics Office Ireland, eigene Berechnungen.

Zudem ist die Struktur der Einnahmen wachstumsfreundlich: Im europäischen Vergleich stark besteuert wird der Konsum, während die das Wachstum belastende Besteuerung der Inputfaktoren – Kapital und Arbeit – deutlich unter dem europäischen Durchschnitt liegt.

Abbildung 8: Vergleich der Steuersätze und der Staatsquote des Jahres 2005



Quelle: Eurostat.

Auch die nicht monetären Rahmenbedingungen für die gewerbliche Wirtschaft sind in Irland günstig. So belegt das Land beim Doing Business Index der Weltbank stets vordere Plätze: Der bürokratische Aufwand bei der Gründung eines kleinen bis mittleren Unternehmens ist in Irland gering, der Zugang

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

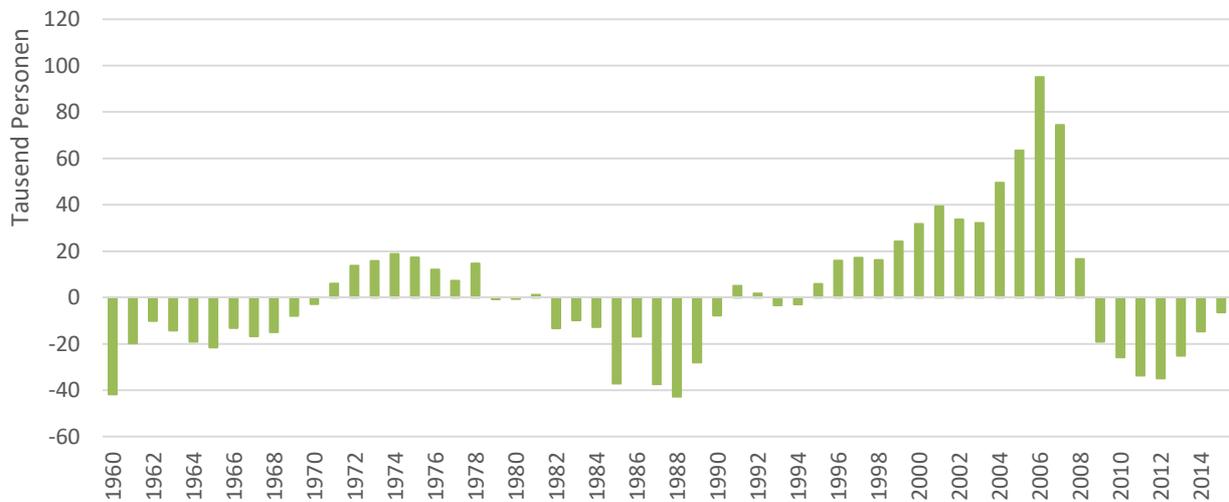
zu Finanzierung einfach, der Aufwand einer Steuererklärung niedrig und der Schutz von Investitionen hoch. Einen deutlichen Rückstand gegenüber der Spitze gibt es aber beispielsweise in Bezug auf die Registrierung von Immobilien und hinsichtlich des Aufwands, Verträge durchzusetzen.

Vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen hat sich im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs die Produktionsstruktur Irlands spürbar verändert. So ging der Anteil des Agrarsektors an der Wertschöpfung von sechs Prozent im Jahr 1995 auf etwa ein Prozent im Jahr 2006 zurück. Der Wertschöpfungsanteil des Baugewerbes verdoppelte sich nahezu von sechs Prozent im Jahr 1995 auf elf Prozent im Vorkrisenjahr; nur Spanien (zwölf Prozent), Zypern (elf Prozent) und Estland (zehn Prozent) wiesen in Europa ähnlich hohe Anteile auf. Ein weiteres Indiz, dass die Entwicklung des Bausektors nicht nachhaltig war, ist der Anstieg des Anteils der Wohnungsbauinvestitionen am BIP von fünf Prozent Mitte der 1990er Jahre in Irland auf etwa 13 Prozent im Jahr 2007.

Die veränderte Wirtschaftsstruktur schlägt sich in der Zusammensetzung der Ausfuhren nieder. Mit der Transformation Irlands von einer stark agrarisch geprägten zu einer stärker industrialisierten Volkswirtschaft reduzierte sich der Anteil der Tier- und Nahrungsmittlexporte von rund 40 Prozent in den siebziger Jahren auf weniger als zehn Prozent in den 2000er Jahren. Auch der Anteil bearbeiteter Waren am Warenexport sank von noch etwa 17 Prozent zu Beginn der 1970er Jahre auf nur noch zwei Prozent seit dem Jahr 2000, worin sich die sinkende Bedeutung der Textilindustrie widerspiegelt. Im Gegenzug nahm der Anteil von Chemieerzeugnissen seit den 1990er Jahren deutlich zu. Mit der Güterstruktur wandelte sich auch die regionale Ausrichtung der Ausfuhren. Nahm Großbritannien zu Beginn der 1970er Jahre noch etwa die Hälfte der irischen Warenexporte auf, so reduzierte sich dessen Anteil auf zuletzt noch etwa 15 Prozent. Stark an Bedeutung gewannen hingegen die anderen Märkte in der EU sowie in Nordamerika.

Am Arbeitsmarkt hat sich die hohe Dynamik der gesamtwirtschaftlichen Expansion in eine – wie angesprochen – geringe oder sogar weiter leicht rückläufige Arbeitslosenquote übersetzt (Abbildung 3). Dabei blieb die Zahl der Arbeitslosen mit etwa 100 000 Personen nahezu konstant. Gesunken ist die Quote vor allem durch eine Vergrößerung des Erwerbspersonenpotenzials. Dazu trug neben einer höheren Erwerbsbeteiligung (insbesondere von Frauen) vor allem ein ab Mitte der neunziger Jahre zunehmend positiver Wanderungssaldo (Abbildung 9) bei.

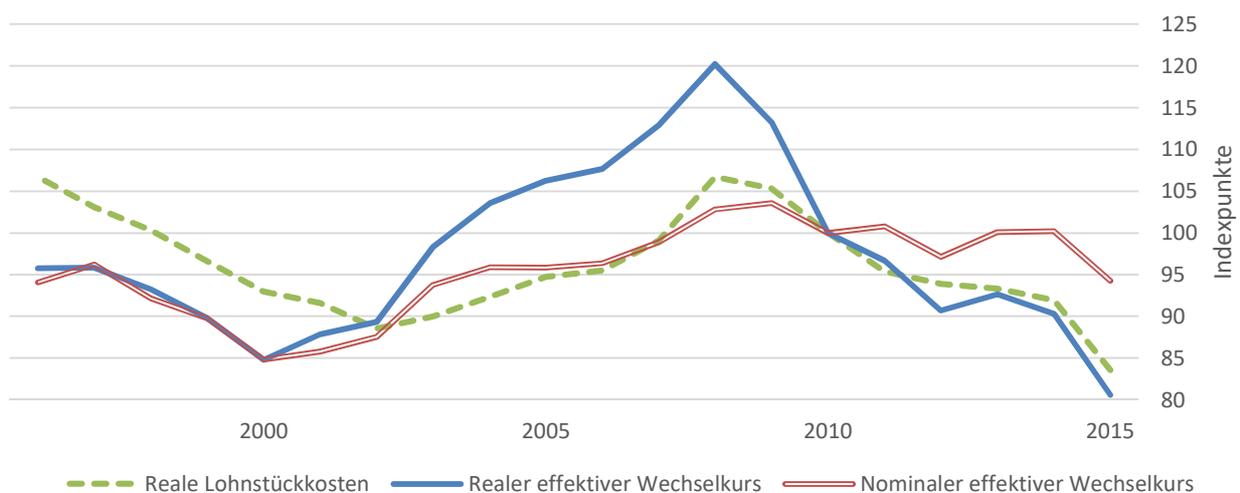
Abbildung 9: Wanderungssaldo in Irland



Quelle: Eurostat.

Wenngleich ein wachsendes Erwerbersonenpotenzial den Druck auf die Löhne und damit auf die Preise dämpfte, so verlor die irische Wirtschaft vor der Krise doch deutlich an preislicher Wettbewerbsfähigkeit (Abbildung 10). Gemessen am mit den realen Lohnstückkosten deflationierten effektiven Wechselkurs ging sie im Zeitraum von 2001 bis 2008 um etwa 37 Indexpunkte zurück. Maßgeblich hierfür war ein Anstieg der realen Lohnstückkosten um etwa 17 Prozent, allerdings hat auch der nominale Wechselkurs gegenüber wichtigen Handelspartnern effektiv aufgewertet.

Abbildung 10: Indikatoren zur Wettbewerbsfähigkeit in Irland

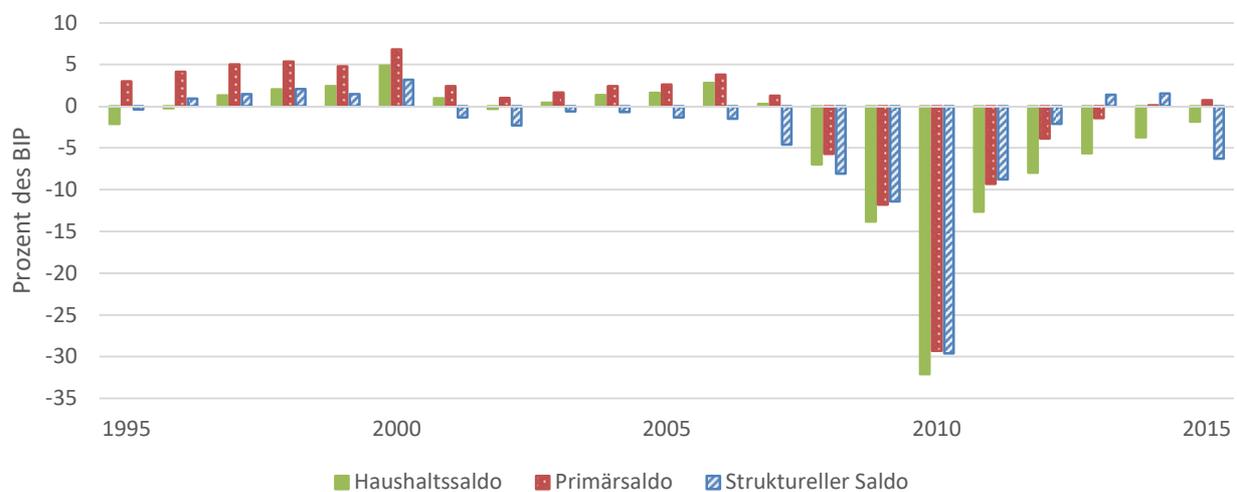


Quelle: Ameco.

3.1.3. Irland: Öffentliche Finanzen

Die öffentlichen Finanzen haben sich im Vorfeld der Krise – im Vergleich zu den meisten anderen Ländern des Euroraums – positiv entwickelt. Lag die Schuldenstandsquote Irlands Mitte der 1990er Jahre noch deutlich oberhalb der Obergrenze des Maastrichter Vertrages von 60 Prozent des BIP, so sank sie bis 2007 auf 24 Prozent. Maßgeblich hierfür war, dass der Gesamtstaat meist Überschüsse auswies (Abbildung 11). Maßgeblich hierfür war aber vor allem die gute Konjunktur. Die um konjunkturelle Einflüsse bereinigten Salden waren in den Jahren von 2001 bis 2007 sogar negativ.

Abbildung 11: Haushaltssalden in Irland



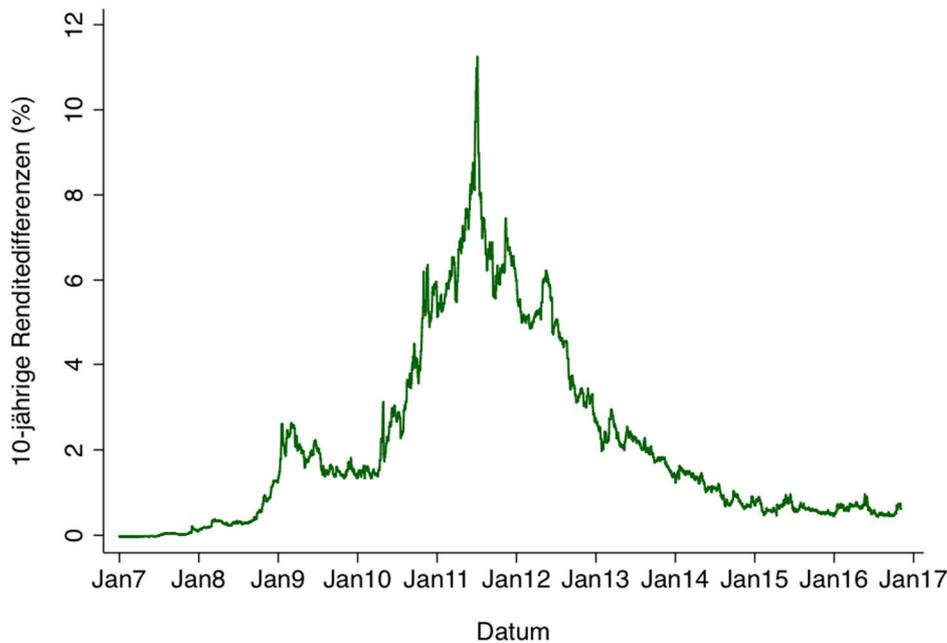
Quelle: Ameco.

Mit Ausbruch der Finanzkrise stellten Wertverluste einige irische Banken vor erhebliche Probleme. Um einen Zusammenbruch des Bankensystems zu verhindern, übernahm die irische Regierung im Jahr 2008 zunächst Garantien für die sechs irischen Banken. Später wurde das irische Bankensystem mit staatlichen Mitteln rekaptalisiert (vgl. Abschnitt 4.3.1). Allerdings überforderten diese Maßnahmen den irischen Staat zunehmend, sodass dieser nach massiven Defiziten, insbesondere im Jahr 2010, selbst den Zugang zum Kapitalmarkt verlor.

3.2. Irland: Reformen und Finanzhilfen im Überblick

Irland verlor im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise und den damit einhergehenden stark steigenden Risikoaufschlägen auf seine Staatsanleihen den Zugang zum internationalen Kapitalmarkt.

Abbildung 12: Zinsdifferenzen irischer Staatsanleihen gegenüber Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung und Thomson Reuters Datastream.

Im Dezember 2010 vereinbarte Irland daher ein dreijähriges makroökonomisches Anpassungsprogramm, das mit Finanzhilfen der EFSF, des EFSM, des IWFs sowie bilateraler Geberländer mit einem Gesamtvolumen von 67,5 Mrd. Euro unterstützt wurde (Tabelle 1). Unter Einrechnung des von Irland selbst bereitgestellten Beitrags von 17,5 Mrd. Euro erreichte das gesamte Programmvolumen rund 85 Mrd. Euro.³⁰

Die finanzielle Unterstützung war an die Umsetzung eines Maßnahmenkatalogs zur Verbesserung der wirtschaftlichen Gesamtsituation in Irland gekoppelt. Neben einer Restrukturierung des Bankensektors und fiskalpolitischer Maßnahmen zur Konsolidierung des Staatshaushalts beinhaltete das makroökonomische Anpassungsprogramm Strukturreformen, die in einem bilateralen Abkommen, dem MoU, zwischen Irland und seinen Gläubigern festgehalten wurden. Im internationalen Vergleich war Irland mit seiner hoch qualifizierten Arbeitnehmerschaft und dem guten Geschäftsumfeld für Unternehmen zwar

³⁰ Vgl. European Commission (2015a).

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

durchaus wettbewerbsfähig, dennoch sah das MoU in einigen Bereichen Reformbedarf. Die irische Regierung setzte sich das Ziel, mit den Reformen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes beizutragen und verlorene Wettbewerbsfähigkeit durch Reformen auf Produktmärkten wiederzuerlangen. Finanzmarkt-reformen sowie die Sanierung der öffentlichen Haushalte sollten das Vertrauen der Investoren in die Wettbewerbsfähigkeit Irlands wiederherstellen. Die Umsetzung der geplanten Reformen durch das makroökonomische Anpassungsprogramm wird in Kapitel 4 in Grundzügen dargestellt werden.

Tabelle 1: Auszahlungen an Irland innerhalb des wirtschaftlichen Anpassungsprogramms (Mrd EUR)

1. Programm: Auszahlungen							
EFSM ¹		EFSF ¹		IMF ²		Bilaterale Kreditgeber ³	
12. Januar 2011	5,0	1. Februar 2011	3,6	18. Januar 2011	5,8	14. Oktober 2011	0,475
24. März 2011	3,4	10. November 2011	3,0	18. Mai 2011	1,6	30. Januar 2012	0,475
31. Mai 2011	3,0	15. Dezember 2011	1,0	7. September 2011	1,5	28. März 2012	0,475
29. September 2011	2,0	12. Januar 2012	1,2	16. Dezember 2011	3,8	30. März 2012	0,100
6. Oktober 2011	0,5	19. Januar 2012	0,5	29. Februar 2012	3,2	15. Juni 2012	0,150
16. Januar 2012	1,5	3. April 2012	2,7	15. Juni 2012	1,5	1. August 2012	0,475
5. März 2012	3,0	2. Mai 2013	0,8	28. September 2012	0,9	19. Oktober 2012	0,475
3. Juli 2012	2,3	18. Juni, 2013	1,6	20. Dezember 2012	0,9	1. November 2012	0,250
30. Oktober 2012	1,0	27. September 2013	1,0	27. März 2013	1,1	6. März 2013	0,475
25. März 2014	0,8	4. Dezember 2013	2,3	27. Juni 2013	1,0	4. Juni 2013	0,100
				27. September 2013	0,8	6. Juni 2013	0,475
				18. Dezember 2013	0,6	7. Juni 2013	0,150
						26. September 2013	0,475
						7. November 2013	0,250
Total	22,5		17,7		22,7		4,800

¹ EFSM und EFSF Auszahlungen in Mrd EUR.

² Auszahlungen des IWF waren ursprünglich in Einheiten der IWF eigenen Währung (SZR). Das Euro Äquivalent wurde den IWF Pressemitteilungen entnommen. Die Werte unterliegen Wechselkursschwankungen.

³ Bilaterale Kreditgeber: Dänemark (0,1 Mrd EUR ausgezahlt), Schweden (0,15 Mrd EUR ausgezahlt) und Vereinigtes Königreich (0,475 Mrd EUR ausgezahlt).

Quelle: Europäische Kommission, EFSF, IMF und NTMA, 2015.

Kasten 1: Reformen in Irland im Überblick

<p style="text-align: center;">Produktmarkt</p> <p>Institutionelle Reform der Wettbewerbsaufsicht: „Competition and Consumer Protection Act 2014“</p> <ul style="list-style-type: none">• Zusammenlegung zweier Wettbewerbsaufsichtsbehörden zur „Competition and Consumer Protection Commission“ (Ziel: Effizienzsteigerung) <p>Verschärfung der Rechtsanwendung</p> <ul style="list-style-type: none">• Höhere Bußgelder für Verstöße gegen das Wettbewerbsgesetz <p>„Legal Service Regulation Bill“ im Jahr 2011 vorgeschlagen – Ziel: Intensivierung des Wettbewerbs im Bereich der Rechtsdienstleistungen</p> <ul style="list-style-type: none">• „Legal Service Regulation Bill“ erst 2015 mit einigen Änderungen erlassen• Umfasst eine unabhängige Aufsichtsbehörde für Dienstleistungen
<p style="text-align: center;">Arbeitsmarkt</p> <p>Flexibilisierung des Mindestlohns</p> <ul style="list-style-type: none">• Reduktion des Mindestlohns von 8,65 Euro auf 7,65 Euro Anfang 2011, im Juli 2011 wurde dieser Schritt wieder rückgängig gemacht, stattdessen temporäre Reduktion der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung; Beiträge zur einkommensbezogenen Sozialversicherung wurden für geringe Einkommen (bis 356 Euro pro Woche) vorübergehend von 8,5 auf 4,25 Prozent gesenkt <p>Renteneintrittsalter</p> <ul style="list-style-type: none">• Ab 2014 schrittweise Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 68 Jahre. Bis zum Jahr 2028 soll die Reform abgeschlossen sein <p>Institutionelle Reform der Arbeitslosenversicherung</p> <ul style="list-style-type: none">• Zusammenlegung von Behörden für Arbeitsplatzvermittlung und Weiterbildungsmaßnahmen, Sanktionen bei Nichtkooperation <p>Flexibilisierung der Lohnfindung und die Restrukturierung von sektoralen Tarifverträgen</p> <ul style="list-style-type: none">• Bei wirtschaftlicher Unsicherheit Bezahlung unterhalb tariflich vereinbarter Löhne
<p style="text-align: center;">Finanzmarkt</p> <p>Restrukturierung des Finanzsektors: „Central Bank and Credit Institutions (Resolution)“</p> <ul style="list-style-type: none">• Gründung temporärer Institutionen von Bankenresolutionen <p>Implementierung von „Probability Risk and Impact System (PRISM)“ durch irische Zentralbank</p> <ul style="list-style-type: none">• Ermöglicht mehr Kontrolle über den Bankensektor <p>Central Bank Act 2013</p> <ul style="list-style-type: none">• Stärkung der Kompetenzen der Zentralbank in der Bankenaufsicht
<p style="text-align: center;">Öffentlicher Sektor</p> <p>Defizitobergrenze von 3 Prozent</p> <ul style="list-style-type: none">• Im Jahr 2015 wurde das Ziel erstmals erreicht/ unterschritten <p>Konsolidierung durch Steuererhöhungen</p>

- Ab 2011 Anhebung des Mehrwertsteuersatzes auf 23 Prozent und Einführung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes von 9 Prozent, der beispielsweise für kulturelle Veranstaltungen, Zeitungen/Zeitschriften oder auch Hotelübernachtungen und Restaurantdienstleistungen galt (befristet bis zum Jahr 2013)
- Erhöhung der Erbschaftsteuer sowie der Kapitalertragsteuer im Jahr 2011 von 25 auf 30 Prozent und Ende 2012 auf 33 Prozent

Konsolidierung durch Einführung neuer Steuern

- Ab 2013 Einführung einer wertabhängigen Grundsteuer, die jährlich erhoben wird

Konsolidierung durch Ausgabenreduktion I: Gehälter im öffentlichen Dienst

- 2009 progressive Kürzung von Gehältern oberhalb von 20.000 Euro zwischen drei und zehn Prozent
- 2010 weitere Kürzungen der Gehälter oberhalb von 20.000 Euro zwischen fünf und zehn Prozent - insgesamt Reduktion der Gehälter um 14 Prozent

Konsolidierung durch Ausgabenreduktion II: Einsparung von Personal im öffentlichen Dienst

- Entlassungen im öffentlichen Sektor

3.3. Irland: Aktuelle Entwicklungen

Die irische Wirtschaft hat sich in den vergangenen Jahren außergewöhnlich gut erholt. Ursprünglich wurde das Wirtschaftswachstum für den Zeitraum 2014 bis 2015 mit durchschnittlich 7,8 Prozent pro Jahr angegeben, womit das BIP das Vorkrisenniveau um 10 Prozent übertraf. Mitte 2016 wurde die BIP-Rate auf 26,3 Prozent korrigiert.³¹ Allerdings lässt sich dieser enorme Anstieg vor allem durch eine geänderte Zurechnung wirtschaftlicher Aktivitäten einiger multinationaler Unternehmen erklären (siehe Kasten 2, S. 23). Im Jahr 2016 ist das BIP um weitere 4,3 Prozent gewachsen.³² Für die Jahre 2017 und 2018 erwartet die Europäische Kommission nach Stand der Winterprognose 2017 Wachstumsraten von 3,3 bzw. 3,4 Prozent.

Einher ging die kräftige Expansion mit einem soliden Beschäftigungswachstum, sodass die Arbeitslosenquote auf 8,0 Prozent im Jahresdurchschnitt 2016 sank, wobei die Jugendarbeitslosigkeit im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hoch ist.³³ Der private Konsum stieg 2016 um 2,7 Prozent, wobei dieser nach wie vor durch den Schuldenabbau gehemmt wird. Allerdings haben die Binnennachfrage und die Beschäftigung ihr Vorkrisenniveau noch nicht erreicht.

Das Budgetdefizit im Jahre 2015 konnte auf 1,9 Prozent in Relation zum BIP gesenkt werden, womit es deutlich unter dem Ziel von 2,7 Prozent lag, das aber noch auf Grundlage der alten, niedrigeren Angaben zum BIP aufgestellt worden war. Im Jahr 2016 betrug die Defizitquote voraussichtlich 0,9 Prozent.

³¹ Vgl. European Commission (2016b).

³² Vgl. European Commission (2017).

³³ Vgl. International Monetary Fund (2016).

Dieser Erfolg ist vor allem auf die erhöhten Steuereinnahmen, die im ersten Halbjahr 2016 im Vergleich zum gleichen Zeitraum im Jahr 2015 um 9,2 Prozent stiegen, sowie dem nur sehr moderaten Anstieg der Staatsausgaben um 4,2 Prozent zurückzuführen.³⁴ Über das Jahr hinweg, stiegen die Steuereinnahmen 2016 um 5 Prozent an, während sich die Staatsausgaben im gleichen Zeitraum um nur 2 Prozent erhöhten.³⁵

Zudem hat die Krise hohe Schulden auf privater wie auf öffentlicher Seite hinterlassen, die jedoch allmählich zurückgeführt werden. Die Europäische Kommission weist eine Rückführung der öffentlichen Verschuldung von 119,5 Prozent des BIP im Jahr 2012 auf 75,1 Prozent im Jahr 2016 aus, wobei sich neben Konsolidierungsbemühungen die zuletzt starke gesamtwirtschaftliche Expansion widerspiegelt. Allerdings liegt die Verschuldung immer noch deutlich oberhalb des Vorkrisenniveaus.

Die Erholung des Finanzsektors – die wohl größte Herausforderung der Krisenbewältigung – schreitet ebenso voran, wenngleich sie noch nicht abgeschlossen ist. So verbesserten sich Liquidität und Kapitalisierung der Banken. Generell konnte der Bankensektor in den Jahren 2014-2015 zur Profitabilität zurückkehren, was sich in der höheren Vermögensqualität, einer Reduktion der operativen Kosten sowie der Rekonstruktion der Einlagen widerspiegelt. Die stärkere Aufsicht der Banken im Zuge der Reformen konnte durchgesetzt und beibehalten werden. Allerdings schrumpften die Bilanzen der Banken noch immer, was Zeichen einer nicht abgeschlossenen Erholung ist. Zudem ist der Anteil von *Non-performing Loans* der Hausbanken mit 15,4 Prozent noch immer sehr hoch, wenngleich er niedriger ist als im Vorjahr (16,1 Prozent).³⁶

Die positive wirtschaftliche Entwicklung Irlands dürfte sich nach allen Prognosen fortsetzen, wenngleich die langfristige Perspektive ob des Referendums Großbritanniens als wichtigem Handelspartner noch nicht absehbar ist.

Kasten 2: Zur Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen Irlands

Strukturreformen haben letztlich das Ziel, die Lebensbedingungen der Bewohner eines Landes zu verbessern. Dies im Sinne einer Steigerung des Wirtschaftswachstums zu interpretieren, mag zwar zu kurz greifen. Jedoch sind die Einkommenschancen ein wesentlicher Bestandteil der Lebensbedingungen. Vor diesem Hintergrund befasst sich die vorliegende Studie im Wesentlichen mit der Frage, ob

³⁴ Vgl. International Monetary Fund (2016).

³⁵ Vgl. European Commission (2017).

³⁶ Vgl. European Commission (2016b).

die in den betrachteten Ländern ergriffenen Strukturreformen geeignet sind, das Wirtschaftswachstum zu steigern. Es ergibt sich jedoch ein grundlegendes Problem, wenn das Wirtschaftswachstum einer Volkswirtschaft – wie jüngst in Irland geschehen – allein aus einer veränderten Zurechnung der Wertschöpfung in multinationalen Unternehmen über die Länder resultiert. Denn es lässt sich in einem solchen Fall nicht mehr identifizieren, in welchem Maße das Wachstum durch Strukturreformen und in welchem es durch Änderungen bei der Messung beeinflusst wird.

In der Prognose der Europäischen Kommission vom April 2016 war der Anstieg des realen BIPs in Irland im Jahr 2015 noch mit 7,8 Prozent angegeben worden. Im Sommer 2016 verständigte sich das statistische Amt Irlands mit EUROSTAT darauf, die Wirtschaftsleistung höher als bisher auszuweisen, weil einige multinationale Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit in einer Art und Weise neu so geordnet haben, dass ein größerer Teil ihrer Bruttowertschöpfung nun in Irland anfällt. Dies findet seinen Niederschlag darin, dass inzwischen das Wirtschaftswachstum im Jahr 2015 mit 26,3 Prozent angegeben wird.

Es handelt sich dabei allerdings um eine Verschiebung im Niveau des BIP; im ersten Halbjahr 2016 erhöhte sich die Wirtschaftsleistung Irlands nach derzeitigem Rechenstand um gut 4 Prozent, also um eine Rate, die an die vor dem Jahr 2015 beobachteten Raten anknüpft.

Wichtige ökonomische Kennziffern wie Beschäftigung, Arbeitslosigkeit oder Lohneinkommen werden durch eine geänderte Zuordnung wirtschaftlicher Aktivitäten kaum beeinflusst. Insofern führte die Revision des irischen BIP nur bei einigen Größen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu grundlegenden Änderungen. Zwar wurden die Zunahmen der Investitionen etwas nach oben revidiert. Die für das BIP wichtigste Änderung ergibt sich aber beim Außenhandel. Bei den Exporten steht nunmehr ein Plus von 34,4 Prozent zu Buche (Rechenstand Frühjahr 2016: +13,8 Prozent), bei den Importen ein Zuwachs von 21,7 Prozent (bisher: 16,4 Prozent). Der Wachstumsbeitrag des Außenbeitrags erhöht sich so von +0,1 Prozentpunkten auf 18,3 Prozentpunkte, was die Aufwärtsrevision des BIP fast zur Gänze erklärt.

Im Kontext der vorliegenden Untersuchung sind die Konsequenzen für die Entstehungsseite des BIPs relevant. Da die Beschäftigung durch die Revision nicht beeinflusst wird, schlägt sich die höhere Wertschöpfung in einem Schub bei der Produktivität (BIP je Erwerbstätigen +24 Prozent) und in einem dramatischen Fall der Lohnstückkosten (-16,5 Prozent) nieder, beides wichtige Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit. Dies bedeutet, dass die Wirkungskette von Strukturreformen hin zur Wettbewerbsfähigkeit der irischen Wirtschaft sich für das Jahr 2015 nicht mehr nachvollziehen lässt. Um zu vermeiden, dass die Analyse der Wirkungen von Strukturreformen durch die Revision der irischen Volks

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

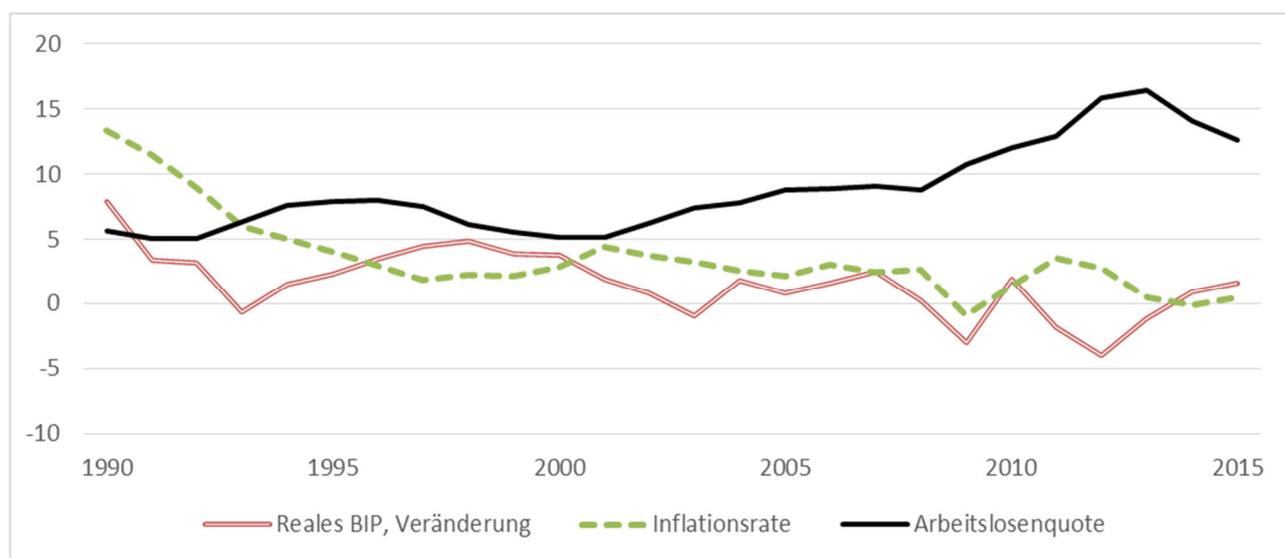
wirtschaftlichen Gesamtrechnungen verzerrt wird, beziehen sich die Rechnungen hier, soweit nicht anders vermerkt, auf den Rechenstand vom Frühjahr 2016.

3.4. Portugal: Ausgangslage

Die portugiesische Wirtschaft war vor der Krise durch ein schwaches Wachstum und eine mangelnde Wettbewerbsfähigkeit gekennzeichnet. Zudem wies der Staatshaushalt in vielen Jahren Fehlbeträge aus, die wiederholt den im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten Grenzwert überschritten, mit der Folge, dass die Europäische Kommission mehrfach Defizitverfahren gegen das Land einleitete.

Das schwache Wirtschaftswachstum schlug sich in erheblichen makroökonomischen Ungleichgewichten nieder. Nach dem Eintritt in die Europäische Gemeinschaft konnte Portugal wirtschaftlich nur in einem geringen Maße gegenüber dem EU-Durchschnitt aufholen. Zwar erlebte das Land nach dem EU-Beitritt einen kurzen Boom und in den 1990er Jahren im Vorfeld der Gründung der Europäischen Währungsunion einen Aufschwung (Abbildung 13). Das Pro-Kopf-Einkommen näherte sich jedoch dem Durchschnitt der EU-Länder nur langsam an, von 64 Prozent im Jahr 1991 auf 73 Prozent im Jahr 2000. Danach schwächte sich das Wachstum merklich ab und der Konvergenzprozess geriet ins Stocken.

Abbildung 13: Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung Portugals



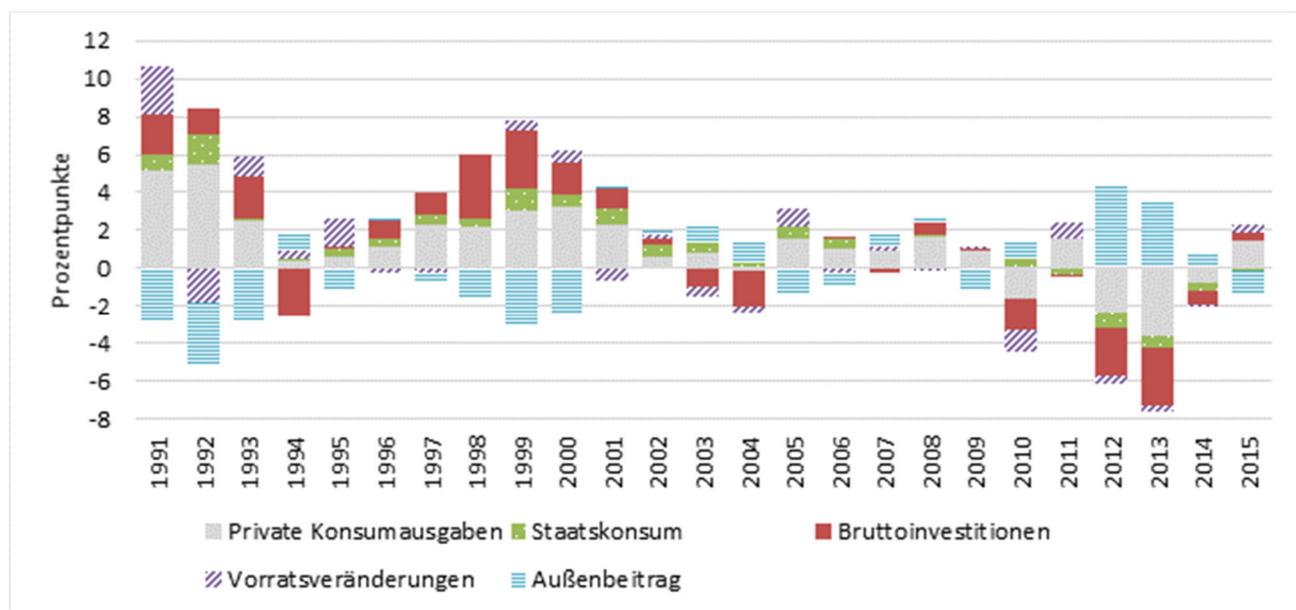
Quelle: Eigene Darstellung und Ameco.

Dies ist umso überraschender, als sich durch den Beitritt zur Währungsunion der Zugang Portugals zum Kapitalmarkt deutlich verbesserte und das Zinsniveau sank. Die günstigeren Finanzierungskonditionen wurden allerdings nicht für produktivitätssteigernde Investitionen verwendet. Deren Wachstumsbeitrag

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

war in den 2000er Jahren zeitweise sogar negativ (Abbildung 14). Zwischen den Jahren 2000 und 2011 sanken die Investitionen im Durchschnitt um 2,7 Prozent. In der Folge war das Produktivitätswachstum gering. Hemmend wirkten ein großer und ineffizienter öffentlicher Sektor, eine übermäßige Regulierung des Arbeitsmarkts, ein ineffizientes Justizsystem, überholte Insolvenzgesetze, Eintrittsbarrieren für regulierte Berufe sowie ein Lohnfindungssystem, das Produktivitätsänderungen nicht angemessen berücksichtigte. Wichtige Bereiche der Wirtschaft waren zudem von ineffizienten Staatsunternehmen gekennzeichnet, die geschützt vor Wettbewerb operierten und so hohe Margen und Löhne aufrechterhalten konnten.³⁷ Die mit dem Eintritt in die Währungsunion sinkenden Zinsen erleichterten es dem Staat, dieses ineffiziente System weiter zu finanzieren. Die Folge war allerdings, dass die Staatsverschuldung zunahm.

Abbildung 14: Beiträge der Verwendungskomponenten zur Expansion des portugiesischen Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Eigene Darstellung und AMECO.

Die Expansion der portugiesischen Wirtschaft wurde hauptsächlich von den privaten Konsumausgaben getragen. Sie legten zwischen den Jahren 1996 und 1999 um durchschnittlich 4,2 Prozent je Jahr zu; in den Jahren 2000 bis 2011 betrug der Anstieg allerdings durchschnittlich nur noch 0,7 Prozent, womit er dennoch den größten Beitrag zum Wachstum leistete.

³⁷ Vgl. European Commission (2016d).

Die angesprochenen Marktregulierungen trugen im Zusammenspiel mit den durch die EWU sinkenden Zinsen dazu bei, dass die Inflation in Portugal seit Ende der 1990er Jahre stets über derjenigen im Euro-Raum insgesamt lag. Eine Ausnahme bildet lediglich das Jahr 2008, als kräftig steigende Ölpreise die Inflation im Euro-Raum nach oben trieben, dies aber Portugal in geringerem Maße traf, weil dort Energieausgaben ein geringeres Gewicht im Verbraucherpreisindex haben. Der starke Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Aktivität im Jahr 2009 führte zwar in Portugal zu einem Rückgang des Preisniveaus. Jedoch legte die Inflation bereits im Jahr 2011 wieder stärker zu als diejenige des Euro-Raums. Der Preisauftrieb wurde erst ab dem Jahr 2013 schwächer, als erheblich unterausgelastete Kapazitäten auf die Preise drückten und sinkende Energiepreise die Teuerung milderten.

3.4.1. Portugal: Standortqualität

Mitte der 1990er Jahre war Portugal noch durch im europäischen Vergleich hohe Anteile der Industrie (28,1 Prozent) und der Land- und Forstwirtschaft (5,4 Prozent) geprägt. Mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen ging die Bedeutung der Landwirtschaft erwartungsgemäß zurück, während der Dienstleistungssektor an Bedeutung gewann. Diese Entwicklung beschleunigte sich seit Anfang der 2000er Jahre. Im Jahr 2011 entstanden nur noch 22,1 Prozent der Bruttowertschöpfung in der Industrie und der Anteil der Land- und Forstwirtschaft war auf 2,1 Prozent geschrumpft.

Der Rückzug der Industrie reflektiert wohl nicht allein eine Verschiebung der Nachfrage hin zu Dienstleistungen, sondern auch Standortprobleme. Nachteilig wirkte nicht nur die Randlage in Europa; andere Standortfaktoren wurden ebenfalls ungünstig beurteilt. So belegte Portugal beim GCI in den Jahren 2011 und 2012 unter 145 Ländern nur den 45. Platz. Hier fielen insbesondere Ineffizienzen am Arbeitsmarkt, das ungünstige makroökonomische Umfeld sowie die Finanzmarktentwicklung ins Gewicht. So wurden die Höhe der Staatsausgaben, des Finanzierungssaldos und des Staatsschuldenstandes sowie die geringe gesamtwirtschaftliche Ersparnis negativ bewertet. Negativ wirkten zudem ungünstige Rahmenbedingungen für die Austragung und Lösung von Rechtsstreitigkeiten und der bürokratische Aufwand. Die Effizienz des Gütermarkts wurde unter anderem von der nicht unerheblichen Marktmacht weniger Unternehmen beeinträchtigt. Zudem wurden die Kosten der Agrarpolitik als unverhältnismäßig hoch beurteilt.

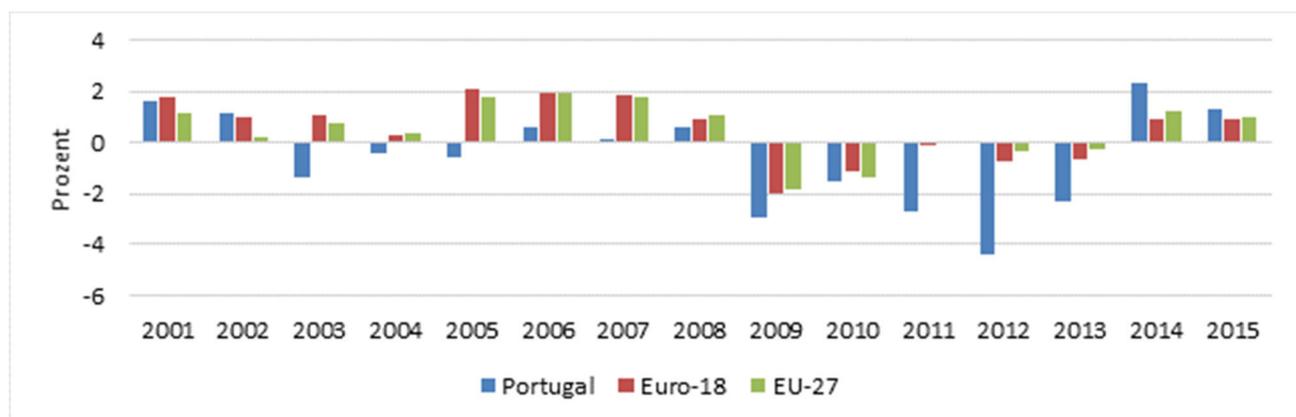
Beim Doing Business Ranking lag Portugal im Jahr 2011 zwar auf Rang 31 und damit im oberen Bereich der betrachteten 183 Länder. Unter den fortgeschrittenen Volkswirtschaften bedeutete dies gleichwohl einen hinteren Rang. Ungünstig bewertete die Weltbank etwa die Prozeduren bei Baugenehmigungen, die 19 Verfahren durchlaufen und im Durchschnitt 272 Tage beanspruchen. Negativ ins Gewicht fielen ein unzureichender Schutz von Kreditgebern und -nehmern im Rahmen des Kreditsicherungsrechts und

des Insolvenzrechts, relativ hohe Steuersätze für Unternehmen sowie hohe Kosten von Unternehmensgründungen.

3.4.2. Portugal: Arbeitsmarkt

Der Arbeitsmarkt Portugals ist traditionell durch eine hohe Regulierungsdichte gekennzeichnet. Im GCI 2011-2012 wurde die Effizienz des Arbeitsmarktes nur in 20 Ländern geringer eingestuft. Hier spielten insbesondere aufwändige Einstellungs- und Entlassungsverfahren, hohe Kosten von Mitarbeiterentlassungen sowie eine ungünstige Relation von Produktivität und Entlohnung eine Rolle. Zudem war der Beschäftigungsschutz in Portugal relativ streng; der EPL Index der OECD wies für Normalarbeitsverhältnissen für das Jahr 2011 den höchsten Wert unter 43 betrachteten Ländern auf. Insbesondere bei unbefristeten Arbeitsverhältnissen sind die Kündigungsschutzregeln streng und die Abfindungen bei Entlassungen im internationalen Vergleich hoch. Bei befristet Beschäftigten ist eine Kündigung einfacher, was sich in einer Spaltung des portugiesischen Arbeitsmarktes niederschlägt. Die Bedeutung der befristeten Beschäftigung ist mit einem Anteil von 22 Prozent an den abhängig Beschäftigten außergewöhnlich hoch (OECD-Durchschnitt: zwölf Prozent), sie schwankt in erheblichem Maße mit der Konjunktur und trägt in Abschwungphasen einen hohen Teil des Stellenabbaus.³⁸ Alles in allem dürfte das Arbeitsrecht die Schaffung unbefristeter Stellen hemmen, die Fluktuation am Arbeitsmarkt reduzieren und die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit verlängern.³⁹ In diese Richtung wirkten auch die Höhe und die lange Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit.

Abbildung 15: Veränderung der Beschäftigung Portugals im europäischen Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung und Eurostat.

³⁸ Vgl. OECD (2010).

³⁹ Vgl. European Commission (2011).

Defizite gab es auch hinsichtlich der Qualifikation.⁴⁰ Im Jahr 2011 wies Portugal mit 64 Prozent einen außerordentlich hohen Anteil von Erwerbspersonen auf, die maximal einen Sekundarbereich-I-Abschluss haben; innerhalb Europas war dieser Anteil nur in der Türkei höher. Auffällig ist der erhebliche Anteil von Schul- und Ausbildungsabbrechern; er war im Jahr 2011 nur in der Türkei und in Spanien höher. Darin zum Ausdruck kommende Defizite bei der Humankapitalausstattung werden als wesentlicher Grund für die geringen Produktivitätssteigerungen in Portugal angesehen.

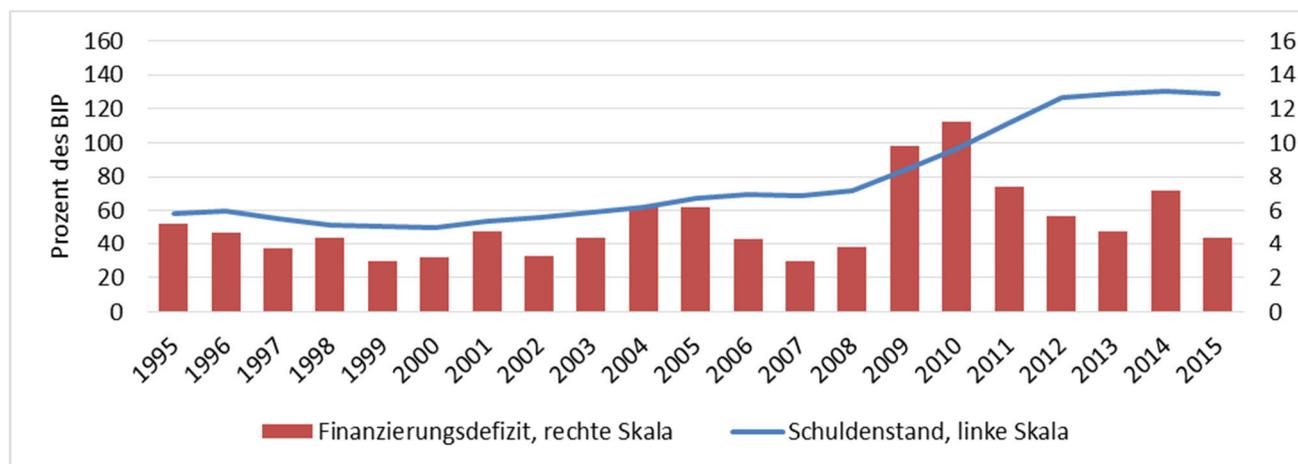
Der portugiesische Arbeitsmarkt zeichnet sich allerdings durch eine hohe Erwerbsbeteiligung aus. Die Partizipationsrate der 15- bis 64-Jährigen liegt seit dem Jahr 2005 über 73 Prozent und übertrifft damit den EU-Durchschnitt deutlich. Insbesondere die Erwerbsneigung der Frauen hat sich seit Beginn der 1990er Jahre merklich erhöht. Bis zum Ende der 1990er Jahre fanden in den Arbeitsmarkt strebende Personen zumeist eine Beschäftigung, und die Arbeitslosigkeit sank auf 5,1 Prozent in den Jahren 2000 und 2001. Da jedoch die Löhne deutlich rascher als die Produktivität stiegen und die Nachfrage nach Arbeitskräften mit nachlassender wirtschaftlicher Dynamik kaum noch zunahm, stieg die Beschäftigung zwischen 2000 und 2008 um nur noch durchschnittlich 0,2 Prozent pro Jahr (Abbildung 15) und die Arbeitslosenquote kletterte auf etwa neun Prozent. In den Jahren 2009 bis 2013 brach die Beschäftigung um insgesamt 13 Prozent ein, und damit verschärfte sich auch das Problem der Arbeitslosigkeit: im Jahr 2013 waren 16,4 Prozent der Erwerbspersonen als arbeitslos registriert.

3.4.3. Portugal: Öffentliche Finanzen

Bereits vor der Krise wies der portugiesische Staatshaushalt regelmäßig Fehlbeträge aus. Vor Eintritt in die Währungsunion konnte Portugal die Defizitquote zwar unter die im Maastrichter Vertrag festgelegte Grenze von drei Prozent in Relation zum BIP senken, eine nachhaltige Konsolidierung war damit aber nicht verbunden. Bereits im Jahr 2002 leitete die Europäische Kommission ein Defizitverfahren ein. Dieses wurde im Frühjahr 2004 zwar eingestellt, die Konsolidierungsbemühungen erwiesen sich aber erneut als nicht nachhaltig. Bereits im Juni 2005 folgte ein zweites Defizitverfahren, das im Jahr 2008 endete, und bereits 2009 leitete die Europäische Kommission ein neues Verfahren ein. Aus heutiger Perspektive, also unter Berücksichtigung der im Nachhinein revidierten Angaben zum Staatshaushalt, konnte Portugal nur in den Jahren 1999 und 2007 seine Defizitquote knapp unter drei Prozent drücken (Abbildung 16).

⁴⁰ Vgl. European Commission (2011).

Abbildung 16: Schuldenstand und Haushaltsdefizit des portugiesischen Staates



Quelle: Eurostat.

Die Haushaltsfehlbeträge reflektierten kräftige Steigerungen der Staatsausgaben, mit denen die Ausweitung der Staatseinnahmen nicht Schritt hielt (Abbildung 17). Zwischen 1996 und 2010 erhöhte sich die Ausgabenquote (öffentliche Ausgaben in Relation zum BIP) um 8,7 Prozentpunkte, die Einnahmequote hingegen nur um 2,2 Prozentpunkte. Ein wichtiger Triebfaktor der öffentlichen Ausgaben waren die Aufwendungen für die Altersversorgung. Angesichts einer hohen Altersarmut hatte die portugiesische Regierung bereits Anfang der 1990er Jahre eine gesetzlich garantierte Mindestversorgung im Ruhestand eingeführt. Die Budgetwirkungen davon machten sich im Verlauf der 2000er Jahre vermehrt bemerkbar.⁴¹ Lagen die staatlichen Altersaufwendungen 1996 noch bei 6,3 Prozent in Relation zum BIP, machten sie 2014 bereits 12,8 Prozent aus. Getrieben wurden die öffentlichen Ausgaben allerdings auch von hohen Personalaufwendungen, die eine Überbeschäftigung im öffentlichen Sektor reflektierten, gepaart mit einer Vergütung, die deutlich über derjenigen für vergleichbare Tätigkeiten im privaten Sektor lag.⁴² Hinzu kamen Verluste der Staatsbetriebe und weitreichende öffentlich-private Partnerschaften zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen.

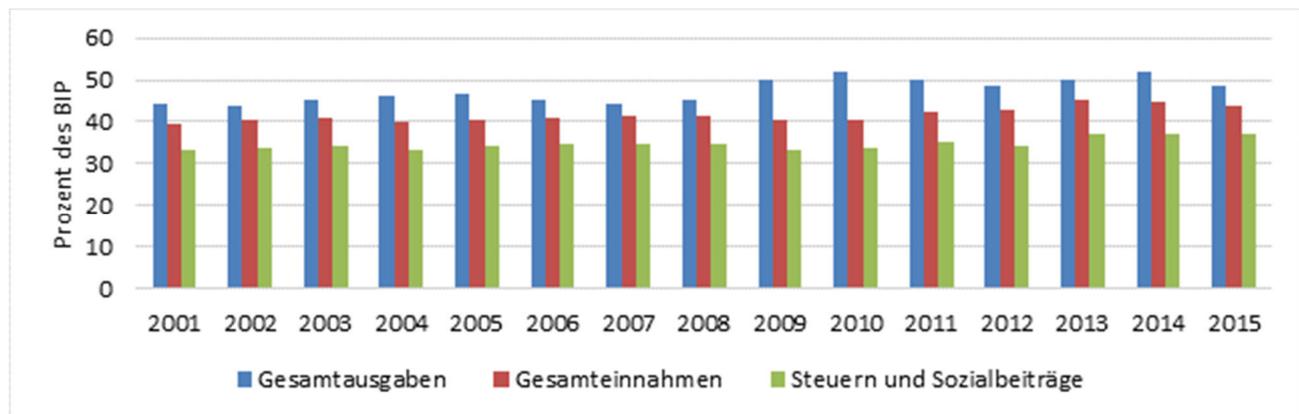
Die Probleme auf der Einnahmeseite resultierten aus einer im europäischen Vergleich geringen Abgabenquote von im Durchschnitt der 2000er Jahre nur etwa 34 Prozent in Relation zum BIP (EU-Durchschnitt: etwa 39 Prozent). Bei der Einkommensteuer betrug der Durchschnittssteuersatz beispielsweise für Alleinstehende ohne Kind mit durchschnittlichem Einkommen im Jahr 2011 lediglich 12,3 Prozent (OECD-Durchschnitt: 15,3 Prozent). Erst unter dem Druck der Anpassungsprogramme erhöhte

⁴¹ Vgl. Reis, R. (2013).

⁴² Vgl. European Commission (2016d).

sich die Abgabenquote auf etwa 37 Prozent, und der genannte Referenzsatz bei der Einkommensteuer überstieg zuletzt mit 16,45 Prozent den OECD-Durchschnitt.

Abbildung 17: Einnahmen und Ausgaben des portugiesischen Staates



Quelle: Eigene Darstellung und Eurostat.

Die permanent hohen Finanzierungsdefizite ließen in Kombination mit einem schwachen BIP-Wachstum die Schuldenstandquote des Staates kontinuierlich steigen, von etwa 50 Prozent in Relation zum BIP im Jahr 2000 auf 71,7 Prozent im Jahr 2008. Vor dem Hintergrund der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise erreichte die Defizitquote im Jahr 2011 mehr als 11 Prozent und die Schuldenlast kletterte auf zuletzt rund 130 Prozent.

3.4.4. Portugal: Außenwirtschaft

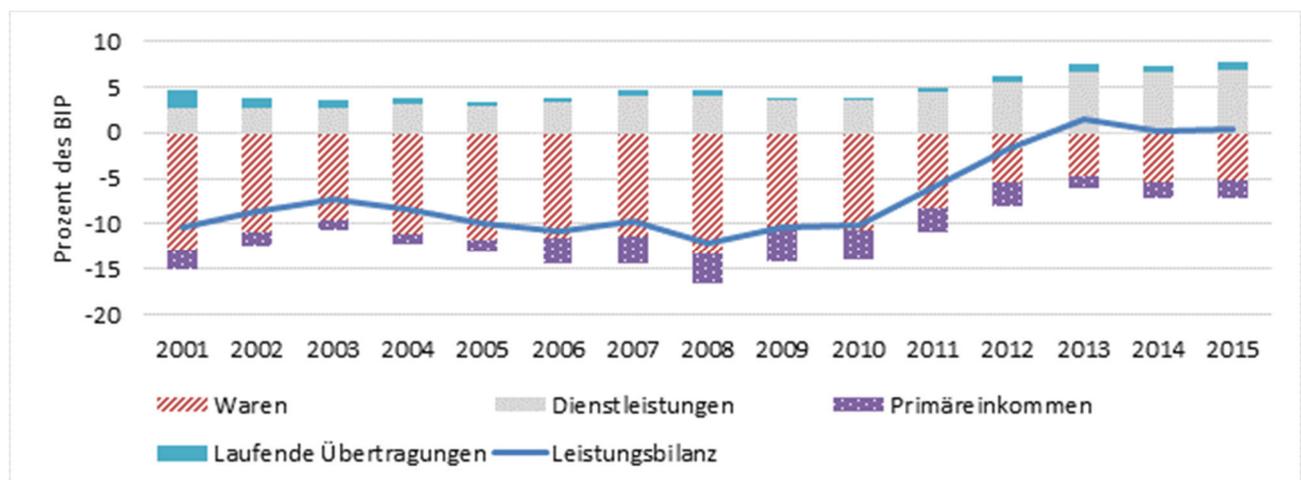
Anders als andere kleine Volkswirtschaften ist Portugal nur in relativ geringem Maße in die Weltwirtschaft eingebunden. Der Anteil der Ausfuhren am BIP lag mit 34 Prozent im Jahr 2011 unter dem von Ländern vergleichbarer Größe; so lag in Tschechien, dessen BIP 2011 in etwa dem Portugals entsprach, der Anteil der Exporte an der Wirtschaftsleistung bei rund 70 Prozent. Entsprechend war der Weltmarktanteil Portugals mit knapp 0,5 Prozent gering und er sank in den 2000er Jahren aufgrund einer abnehmenden preislichen Wettbewerbsfähigkeit in Kombination mit einer ungünstigen geographischen und sektoralen Zusammensetzung der Exporte. Regional konzentrierte sich die Ausfuhr auf wenige EU-Länder. Ein Viertel der Ausfuhren ging zuletzt nach Spanien, weshalb Portugal von der Rezession dort in besonderem Maße getroffen wurde. Rasch wachsende Schwellenländer spielten kaum eine Rolle und gewannen im Laufe der Zeit nur leicht an Bedeutung. Außerhalb der EU wurde allerdings – wohl aufgrund der noch aus der Kolonialzeit stammenden Verbindungen – Angola zum wichtigen Absatzmarkt.

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Die Warenstruktur der Ausfuhren konzentrierte sich traditionell auf arbeitsintensiv produzierte Güter wie Textilien, Kleidung, Leder, Holz und Kork. Angesichts des zunehmenden internationalen Wettbewerbs verlor dieses Segment, insbesondere die Textilindustrie, im Laufe der Zeit erheblich an Bedeutung. Gewonnen haben Waren, die durch ein mittleres Technologieniveau gekennzeichnet sind, wie Metalle und Metallerzeugnisse, Kunststoffprodukte, Maschinen und raffinierte Erdölprodukte.

Die geringe preisliche und technologische Wettbewerbsfähigkeit Portugals äußerte sich u.a. darin, dass das Leistungsbilanzdefizit bis zur Krise mit durchschnittlich rund 10 Prozent in Relation zum BIP hoch war (Abbildung 18). Dies ist für Volkswirtschaften, die sich in einem Aufholprozess befinden, an sich nicht ungewöhnlich, da der Aufbau wettbewerbsfähiger Industrien häufig mit einem Kapitalimport einhergeht, dem ein Leistungsbilanzdefizit gegenübersteht. Jedoch wurden in Portugal die Kapitalimporte allem Anschein nach nicht investiv genutzt. Jedenfalls gelang es nicht, die Produktivität zu steigern und die Wirtschaftsleistung des Sektors der handelbaren Güter erhöhte sich nicht. So blieben positive Effekte auf das Wachstum aus.⁴³ Erst während der Wirtschaftskrise, als bei sinkenden Einkommen die Einfuhren sanken, verbesserte sich der Leistungsbilanzsaldo.

Abbildung 18: Komponenten der portugiesischen Leistungsbilanz



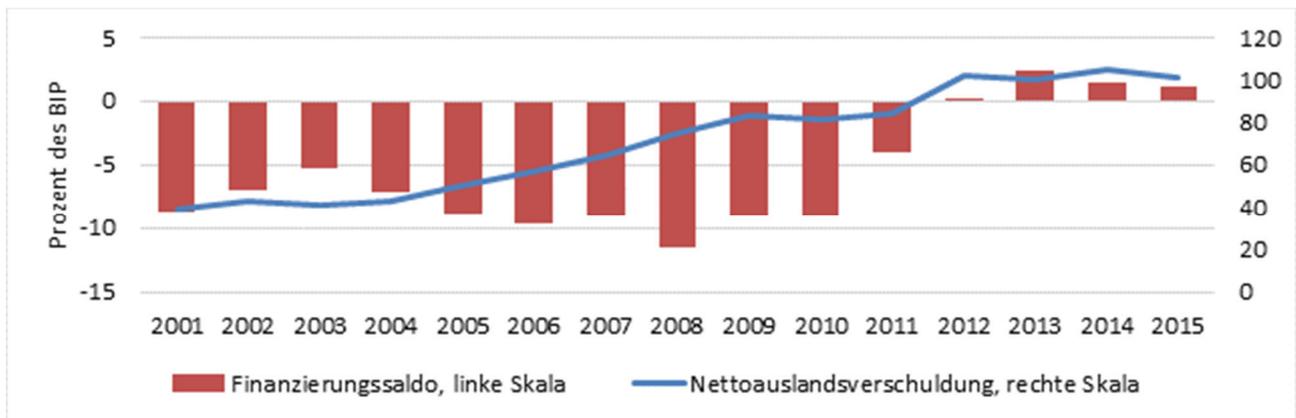
Quelle: Eigene Darstellung und Eurostat.

Spiegelbild des permanent negativen Leistungsbilanzdefizits ist eine stetig zunehmende Auslandsverschuldung. Die Nettokreditaufnahme im Ausland erreichte im Zeitraum 2001 bis 2008 zwischen 7,2 und 12,1 Prozent in Relation zum BIP. Die Auslandsverbindlichkeiten Portugals sind mithin schnell gewachsen. Lag die Nettoauslandsverschuldung Anfang der 2000er noch bei ca. 40 Prozent in Relation zum

⁴³ Vgl. European Commission (2016d).

BIP, so stieg sie bis 2008 auf knapp 75 Prozent an und erreichte 2011 einen Wert von über 84 Prozent (Abbildung 19).

Abbildung 19: Nettoauslandsverschuldung und Finanzierungssaldo der portugiesischen Gesamtwirtschaft

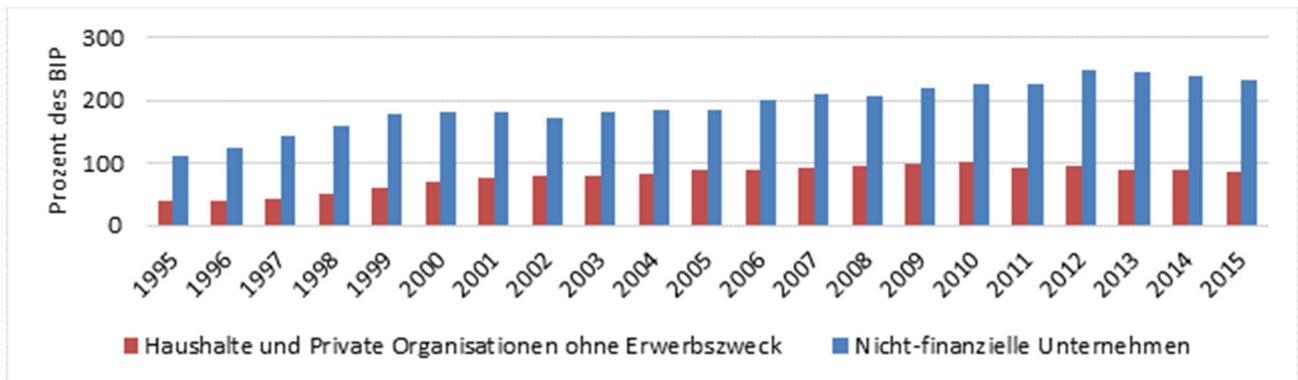


Quelle: Eigene Darstellung und Eurostat, AMECO.

3.4.5. Portugal: Verschuldung und Finanzsektor

Mit der Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion verbesserten sich die Finanzierungskonditionen in Portugal spürbar. So sank der Kapitalmarktzins (Rendite zehnjähriger Staatsanleihen) von 11,5 Prozent im Jahr 1995 auf 4,8 Prozent im Jahr 1999. Der verbesserte Zugang zu Krediten bei niedrigeren Zinsen resultierte in einem deutlichen Anstieg der privaten Verschuldung. Bereits im Jahr 2000 betrug die Schulden der nicht-finanziellen Unternehmen über 190 Prozent in Relation zum BIP und die der Haushalte knapp 70 Prozent. Danach stiegen die Schuldenstände weiter. Bei den privaten Haushalten (einschl. Organisationen ohne Erwerbszweck) überstiegen sie im Jahr 2009 100 Prozent in Relation zum BIP, womit Portugal zu den Ländern mit überdurchschnittlicher Verschuldung der privaten Haushalte in der EU gehörte (EU-Durchschnitt 74 Prozent). Während der Schuldenstand der Haushalte im Jahr 2010 seinen Höhepunkt überschritt, stieg die Schuldenlast der Unternehmen bis zum Jahr 2014 und erreichte 306 Prozent in Relation zum BIP (Abbildung 20).

Abbildung 20: Verschuldung des privaten Sektors in Portugal



Quelle: Eigene Darstellung und Eurostat.

Das Kredit-Einlagenverhältnis der Banken erreichte so mit über 160 Prozent einen ähnlich hohen Wert wie in Irland. Mitte des Jahres 2010 verloren portugiesische Banken praktisch den Zugang zu den internationalen Finanzmärkten und waren seither bei der Refinanzierung auf das Eurosystem angewiesen.⁴⁴ Da es in Portugal allerdings – im Gegensatz zu Irland – zu Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise keinen massiven Preisverfall bei Immobilien gab, hielt sich der Abschreibungsbedarf der Banken zunächst in Grenzen. Als sich jedoch zunehmend abzeichnete, dass die wirtschaftliche Erholung Portugals nur sehr schleppend wieder in Gang kommen würde, führte dies zu einer Neubewertung der in den Jahren vor der Krise aufgebauten Verschuldung und stellte das portugiesische Bankensystem vor massive Probleme, auf die noch einzugehen sein wird (Abschnitt 4.4.3).

3.5. Portugal: Reformen und Finanzhilfen

Die bereits vor der Finanz- und Staatsschuldenkrise hohe Staatsverschuldung stieg mit der Finanz- und Staatsschuldenkrise massiv an. Das Vertrauen der Investoren in die Tragfähigkeit der portugiesischen öffentlichen Finanzen schwand, wodurch der Zinssatz von Staatsanleihen permanent stieg, im Fall zehnjähriger Anleihen von 3,8 Prozent im Jahr 2009 auf fast 14 Prozent Ende des Jahres 2012.

⁴⁴ European Commission (2016d), S. 26.

Abbildung 21: Zinsdifferenzen portugiesischer Staatsanleihen gegenüber Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung und Thomson Reuters Datastream.

Der portugiesische Staat war nicht mehr in der Lage, den Staatshaushalt am Kapitalmarkt zu finanzieren und beantragte deshalb im Mai 2011 Finanzierungshilfen.

Die zugesagten Finanzierungshilfen betragen 79,5 Mrd. Euro, von denen Portugal letztlich jedoch nur 76,9 Mrd. Euro abrief (Tabelle 2). Aufgrund eines Urteils des portugiesischen Verfassungsgerichts über die Verfassungswidrigkeit einiger Konsolidierungsmaßnahmen hätten einige Auflagen nicht ohne eine zeitliche Verlängerung des Programms erfüllt werden können. Daraufhin entschied sich die Regierung, auf die letzte Zahlungsstranche zu verzichten. Neben der Konsolidierung des Staatshaushalts und der Regulierung des Finanzsektors legte das Anpassungsprogramm ökonomische Strukturreformen fest. Arbeitsmarktreformen, Bildungsmarktreformen, Produktmarktreformen und Reformen des Gerichtswesens sollten im Laufe des dreijährigen Programms implementiert werden. Zielsetzung der Reformen war eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Portugals. Im Folgenden soll auf diese Strukturreformen eingegangen werden.

Tabelle 2: Auszahlungen an Portugal innerhalb des wirtschaftlichen Anpassungsprogramms (Mrd EUR)

1. Programm - Auszahlungen							
	EFSM		EFSF		IMF ¹		Total/Quartal
Q2 2011	31. Mai 2011	1,75	22. Juni 2011	3,70	24. Mai 2011	6,2	18,50
	1. Juni 2011	4,75	29. Juni 2011	2,20			
Q3 2011	21. September 2011	5,00			14. September 2011	4,0	11,20
	29. September 2011	2,00					
Q4 2011	6. Oktober 2011	0,60	20. Dezember 2011	1,00	21. Dezember 2011	2,8	4,50
Q1 2012	16. Januar 2012	1,50	12. Januar 2012	1,70			4,20
			19. Januar 2012	1,00			
Q2 2012	24. April 2012	1,80	30. Mai 2012	3,50	12. April 2012	5,2	14,90
	4. Mai 2012	2,70	30. Mai 2012	1,70			
Q3 2012			17. Juli 2012	1,50	6. August 2012	1,4	4,10
			17. Juli 2012	1,10			
Q4 2012	30. Oktober 2012	2,00	3. Dezember 2012	0,80	14. November 2012	1,5	4,30
Q1 2013			7. Februar 2013	0,80	18. Januar 2013	0,8	1,60
Q2 2013			27. Juni 2013	1,05	14. Juni 2013	0,7	2,80
			27. Juni 2013	1,05			
Q3 2013							0,00
Q4 2013			22. November 2013	3,70	14. November 2013	1,9	5,60
Q1 2014	25. März 2014	1,80			18. Februar 2014	0,9	2,70
Q2 2014			28. April 2014	1,20	24. April 2014	0,9	2,10
Q3 2014							0,00
Q4 2014	12. November 2014	0,40					0,40
Total		24,30		26,00		26,3	76,90

¹ Auszahlungen des IWF waren ursprünglich in Einheiten der IWF-eigenen Währung (SZR). Das Euro Äquivalent wurde den IWF Pressemitteilungen entnommen. Die Werte unterliegen Wechselkursschwankungen.
Quelle: EFSF, Europäische Kommission und Pressemitteilungen des IWF.

Kasten 3: Reformen in Portugal im Überblick

Produktmarkt

Einführung einer Steuer für Energieunternehmen

Deregulierung von Telekommunikationsdienstleistungen und Anreize zum privaten Marktzutritt

- Gesetzliche Reduzierung des Terminierungsentgelts

Liberalisierung des Marktes für Postdienstleistungen

- 2013 waren bereits 68,5 Prozent des Marktes in privater Hand

Reformierung des Systems öffentlicher Häfen

- Ein Gesetz für Hafendarbeit wurde erlassen mit dem Ziel, Kosten zu senken

Erleichterung von Unternehmensgründungen und Stärkung der Berufsfreiheit

- Erleichterte Anforderungen für 183 Berufsstände sowie ein Gesetz für hochregulierte Berufe

Verbesserung der Unabhängigkeit der Wettbewerbsaufsicht

- Novelle des Wettbewerbsrechts 2012 nach Reform des Gerichts für Wettbewerb und Regulierung ab 2011

Arbeitsmarkt

Lohnfindung

- Dezentralisierung des Lohnfindungsprozesses zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern

Tarifverträge

- Ab 2012 Lockerung von flächendeckenden Tarifverträgen; 2008 betrug die Anzahl der Arbeitnehmer in flächendeckenden Tarifverträgen über 80 Prozent, 2015 weniger als 70 Prozent

Regelung zur Entlohnung / Mindestlohn

- Aussetzung des Mindestlohns (485 Euro pro Monat)
- Halbierung der Vergütungsrate für den Überstundenlohn
- Kürzung von Feiertagszuschlägen (kurzzeitig)
- Im Oktober 2014 Wiedereinführung und Erhöhung des Mindestlohns auf 505 Euro pro Monat

Senkung des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung

- Senkung des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung um 0,75 Prozentpunkte auf 23 Prozent

Lockerung des Kündigungsschutzes

- Ab 2013 wurden Abfindungszahlungen für unbefristete Verträge reduziert
- Neuregelung von Kündigungsgründen

Kürzung des Arbeitslosengeldes

- Die Höhe des Arbeitslosengelds wurde gedeckelt und darf nicht höher sein als etwa das Zweifache des Mindestlohns

Strukturreformen im Bildungswesen

- Ab 2012 Gesetz zur vermehrten Autonomie bei der Erstellung von Lehrplänen
- Verbesserte Lehrqualität
- Steigerung von Praxisnähe

Finanzmarkt

Institutionelle Reformen im Bankensektor

- Portugiesische Zentralbank übernimmt Bankenaufsicht
- Aufspaltung der Banco Espírito Santo

Re-kapitalisierung und Stärkung der finanziellen Solidität von Geschäftsbanken

- Finanzielle Unterstützung aus dem Euroraum
- Private Investitionen

Schuldenabbau des portugiesischen Unternehmenssektors

- Außergerichtliche Einigungen zur Restrukturierung
- Mediatoren und ein überarbeitetes Unternehmensinsolvenzrecht

Vereinfachte Konsolidierung privater Haushalte

- Einführung eines Systems außergerichtlicher Einigung bei Privatsolvenz
- Private Verschuldung 2009 bei 145 Prozent des verfügbaren Einkommens, 2013 bei 130 Prozent

Einführung einer nationalen Förderbank

- Bereitstellung zinsgünstiger Darlehen

Öffentlicher Sektor

Bildung der Steuer- und Zollbehörde *Autoridade Tributária e Aduaneira* - zielt auf Effizienzsteigerung bei der Steuererhebung ab

- Das Verhältnis der Steuererhebungskosten zu den Steuereinnahmen ist von 1,55 Prozent im Jahr 2010 auf 0,99 Prozent im Jahr 2013 gesunken

„Central Administration Restructuring Programme“ (PREMAC) - zur leistungsgerechten Bezahlung von Angestellten im öffentlichen Sektor

- Rückführung der Beschäftigung in Behörden um 27 Prozent (Verwaltungsführung) bzw. 40 Prozent (Verwaltung)

Genauere Prüfung bei der finanziellen Unterstützung von Stiftungen

- 193 Stiftungen erhielten nach der Überprüfung keine staatliche Finanzierung mehr. Die Ausgaben für Stiftungen des Staates sanken von durchschnittlich 20,4 Mio. Euro im Zeitraum von 2008 bis 2010 auf 11,4 Mio. im Jahr 2014.

Stabilisierung des Primärsaldos

- Der Primärsaldo lag mit 0,2 Prozent des BIP im Jahr 2015 zum ersten Mal im positiven Bereich

3.6. Portugal: Aktuelle Entwicklungen

Die wirtschaftliche Erholung Portugals blieb bis in das Jahr 2016 hinein moderat. Die schwache Expansion wird hauptsächlich vom privaten Konsum getragen, während die Investitionen zuletzt sogar wieder einen Rückschlag erlitten und die Exporte schwach blieben. Vor allem hohe Staatsschulden und Rigidi-

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

täten in Arbeits- und Produktmärkten stellen noch immer hohe Wachstumshemmnisse dar. Der Winterprognose 2017 der Europäischen Kommission zufolge dürfte das BIP Wachstum lediglich 1,3 Prozent im Jahr 2016 betragen, wobei zur Wachstumsschwäche wohl auch untypisch schlechtes Wetter und ein damit verbundener Rückgang der Bauproduktion beitrug. Für 2017 und 2018 werden etwas höhere Zuwachsraten von 1,6 bzw. 1,5 Prozent erwartet.⁴⁵

Auf fiskalischer Ebene entspannt sich die Situation schrittweise. Trotz der Verfehlung der Ziele 2015, als das Budgetdefizit des Staates 4,4 Prozent des BIP betrug, wurde von Sanktionen gegen Portugal abgesehen.⁴⁶ Mitte 2016 drohte Portugal jedoch die Zielvorgabe von 2,5 Prozent im Fiskaljahr 2016 abermals zu verfehlen, sodass der ECOFIN Rat weitere Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 0,25 Prozentpunkten des BIP forderte. In der aktuellen Winterprognose der Europäischen Kommission werden Defizite von 2,3 bzw. 2,0 des BIP für die Jahre 2016 und 2017 erwartet.⁴⁷ Dennoch könnten diese Prognosen verfehlt werden, da frühere Maßnahmen zum Schuldenabbau teilweise wieder aufgehoben wurden. So wurde Anfang Juli 2016 die Rückkehr zur 35-Stunden-Woche für einen Großteil der öffentlich Beschäftigten beschlossen und das Requalifikationsprogramm für Angestellte im öffentlichen Sektor gestoppt, das etabliert wurde, um eine höhere Mobilität in der öffentlichen Verwaltung zu gewährleisten. Zudem wurde der nationale monatliche Mindestlohn Anfang 2016 von 505 auf 530 Euro und Anfang 2017 auf 557 Euro erhöht, sowie durch die Reformen beschlossene Lohnkürzungen zurückgenommen⁴⁸. Darüber hinaus wurde die Mehrwertsteuer für das Gaststättengewerbe auf 13 Prozent reduziert.⁴⁹

Die Verzugszahlungen des öffentlichen Sektors sind derweil bis Mai 2016 um 166 Millionen Euro auf 1,1 Milliarden Euro angestiegen, nachdem sie im Jahr zuvor um ca. 600 Millionen Euro gesunken waren. Der IWF schlägt deshalb eine kumulierte Konsolidierung von einem Prozent des BIP über zwei Jahre vor. Mit welchen Mitteln man versuchen soll, dies umzusetzen, bleibt derweil aber fraglich.

Die Solvenz des portugiesischen Bankensektors verbesserte sich in den vergangenen Jahren geringfügig. So lag die harte Eigenkapitalquote (CET1) bei durchschnittlich 12,1 Prozent und damit einen Prozentpunkt höher als noch im März 2015. Zudem lag das Darlehen-Einlagen-Verhältnis bei nahezu 100 Pro-

⁴⁵ Vgl. European Commission (2016c).

⁴⁶ Vgl. ebd.

⁴⁷ Vgl. European Commission (2017).

⁴⁸ Vgl. Eurofound (2017).

⁴⁹ Vgl. European Commission (2016c).

zent. Dennoch weisen die Banken erhebliche Risiken auf der Aktivseite aus und sind somit möglicherweise im Falle eines Schocks unterkapitalisiert: 12,4 Prozent der Kredite auf der Aktivseite sind höchst riskant (*Non-performing Loans*).⁵⁰

Zudem ist noch immer nicht absehbar, welchen Einfluss der geplante Verkauf der *Novo Banco* und die benötigte Rekapitalisierung der *Caixa Geral de depositos* auf andere Banken sowie auf die öffentlichen Haushalte ausüben werden. Die *Caixa Geral de depositos*, die Vermögenswerte in Höhe von 100 Mrd. Euro hält und vollständig in Staatsbesitz ist, soll bis zum Jahr 2017 restrukturiert und vorerst durch den Staat finanziert werden.⁵¹

Die Arbeitslosenquote in Portugal befindet sich immer noch im zweistelligen Bereich, jedoch fiel sie, wie von der Europäischen Kommission vorhergesagt, Anfang des Jahres 2017 auf 10,1 Prozent. Im Jahr 2018 soll sie nach der Winterprognose 2017 der Europäischen Kommission mit 9,1 Prozent im einstelligen Bereich liegen.⁵² Allerdings besteht eines der Kernprobleme des Arbeitsmarktes weiter: Noch immer ist er von entweder „lästigen und rigiden“ oder „flexiblen oder unsicheren“ Verträgen durchsetzt. Anreize für faire Bedingungen für beide Seiten wurden durch die Reformen wohl nicht gesetzt. So verbleibt die Reform des Arbeitsmarktes eine der großen Aufgaben.

4. Analyse der Rettungsprogramme

Im zweiten und dritten Schritt der Studie werden die implementierten Reformen beschrieben und mit den in der ersten Stufe der Studie bestimmten Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit zusammengeführt. In einer Detailanalyse wird untersucht, ob sich die verschiedenen Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit verändert haben und inwiefern die Reformen zu ihrer Veränderung beigetragen haben. Aufgrund der Datenlage können ökonometrische Schätzungen nur eingeschränkt durchgeführt werden. Damit ist die Analyse weitgehend deskriptiv. Die Kernfragen lauten, welche Reformen besonders erfolgreich waren oder eher schwache Effekte zeigen. Dabei ist es von besonderem Interesse zu überprüfen, unter welchen Bedingungen Erfolge verzeichnet werden konnten.

4.1. Produktmarktreformen

Produktmarktreformen haben zum Ziel, einen langfristig höheren Wachstumspfad zu erreichen. Einen direkten Effekt auf das Wachstum können die Beseitigung von Marktzutrittsbarrieren sowie die Senkung

⁵⁰ Vgl. European Commission (2016c).

⁵¹ Vgl. ebd.

⁵² Vgl. European Commission (2017).

der Kosten für Unternehmensgründungen ausüben. Dies geschieht hauptsächlich über drei Transmissionskanäle⁵³: Der erste Transmissionskanal ist die Intensivierung des Wettbewerbs zwischen Unternehmen durch die Reduktion von Marktmacht bestehender Unternehmen sowie durch den Abbau von Marktzutrittsschranken für neue Unternehmen. Die höhere Wettbewerbsintensität reduziert zum einen die Preisaufschläge (mark-ups) und verbessert zum anderen die Ressourcenallokation, da weniger effiziente Unternehmen den Markt verlassen und produktivere Unternehmen dem Markt beitreten. Ein zweiter Kanal wird durch die Steigerung von Produktionseffizienz beschrieben. Effizienzgewinne können durch den besseren Einsatz und die optimale Nutzung oder Auslastung der Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Technologie erzielt werden. Auf diesen Bereich zielt der dritte Transmissionsmechanismus: Produktmarktreformen verstärken die Anreize, in Forschung und Innovation zu investieren. Dadurch gelangen die Firmen schneller an ihre technologische Grenze.

Die Forschungsfrage lautet wie folgt: Konnten Produktmarktreformen die allokativen Gütermarkteffizienz und mittelbar die Wettbewerbsfähigkeit verbessern? Da weder die Wettbewerbsfähigkeit im hier verstandenen Sinne (vgl. Kapitel 2), noch die Reformen direkt beobachtbar sind, werden hier Proxy-Variablen verwendet, die allerdings nur auf jährlicher Basis verfügbar sind. Wir messen administrative Hemmnisse und staatliche Regulierung erstens mit Hilfe der PMR Indikatoren der OECD.⁵⁴ Diese Indikatoren geben an, in welchem Maße Wettbewerb auf Produktmärkten gefördert oder behindert wird. Allerdings werden diese Indikatoren nur alle fünf Jahre erhoben, sodass Daten nur für die Jahre 2003, 2008 und 2013 verfügbar sind und damit lediglich eine deskriptive Analyse dieser Daten erfolgen kann.⁵⁵ Zweitens werden die Kosten der Unternehmensgründung als Reform-Proxy verwendet. Diese werden im Rahmen des Ease of doing Business Index der Weltbank regelmäßig erhoben. Dieser Index beschreibt die Qualität der Rahmenbedingungen für Unternehmensgründung und -ausübung sowie das bestehende Regulierungsumfeld und ist somit geeignet, die Wirksamkeit von Reformschritten zu beschreiben. Der Index deckt zehn Teilbereiche ab, die ein Unternehmen über seinen Lebenszyklus hinweg beeinflussen: Unternehmensgründung, Zugang zu (Bank-) Krediten, Immobilienregistrierung, Baugenehmigung, Insolvenzrecht, Zugang zum Stromnetz, Durchsetzung von Verträgen, grenzüberschreitender Handel, Besteuerung und Schutz von Minderheitsaktionären.⁵⁶ Für diese Studie sind insbesondere die Rahmenbedingungen für Unternehmensgründungen relevant. Der Ease of doing Business Index basiert auf Umfrageer-

⁵³ Vgl. Ahn, S. (2002).

⁵⁴ Vgl. Koske et al. (2014).

⁵⁵ Vgl. OECD (2016) und Koske et al. (2014).

⁵⁶ Vgl. International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank (2016).

gebnissen, die sich jeweils auf das vorherige Jahr beziehen. Zudem werden Daten des Privatisierungsbarometers herangezogen, um zu untersuchen, ob Privatisierungen zu einer Wettbewerbssteigerung geführt haben.⁵⁷

4.1.1. Produktmarktreformen in Irland im Überblick

Mit dem sogenannten *Competition (Amendment) Act 2012* regelte die irische Regierung die Anwendung der Wettbewerbsgesetze neu. Die Verordnung sieht höhere Bußgelder für Verstöße gegen das Wettbewerbsgesetz vor. Die strafrechtliche und zivilrechtliche Gesetzgebung blieb weitgehend unverändert. Dagegen reformierte Irland die Aufsichtsbehörden. Mit dem *Competition and Consumer Protection Act 2014* wurden die Kompetenzen der irischen Wettbewerbsaufsichtsbehörde (*Irish Competition Authority*) und der National Consumer Agency in der neu gegründeten *Competition and Consumer Protection Commission* vereinigt. Von der Zusammenlegung der beiden Behörden versprach man sich eine Steigerung der Effizienz.

Die im Jahr 2011 vorgeschlagene *Legal Service Regulation Bill* zur Intensivierung des Wettbewerbs im Bereich der Rechtsdienstleistungen wurde erst und mit einigen Änderungen im Jahr 2015 erlassen und umfasst eine unabhängige Aufsichtsbehörde für solche Dienstleistungen.

Investitionsanreize für kleine und mittelständische Unternehmen wurden ebenfalls im Jahr 2011 in Angriff genommen, allerdings erst ab dem Jahr 2014 durchgeführt. Der *National Pension Reserve Fund*, der während der Finanzkrise bis zum Jahr 2011 insgesamt 20,7 Mrd. Euro in die *Allied Irish Banks* und die *Bank of Ireland* investiert hatte, wurde aufgelöst und das restliche Kapital dem neu gegründeten *Ireland Strategic Investment Fund* überschrieben. Der Fonds umfasst 7,9 Mrd. Euro und fördert kleine und mittlere Unternehmen mit dem Ziel, das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung in Irland zu verbessern.⁵⁸

Der im MoU geforderte Plan, für Wasser Gebühren zu erheben, wurde während des Programms nicht durchgeführt. Mit dem *Water Services Act 2013* wurde das staatlich kontrollierte Unternehmen *Irish Water* gegründet, das seit dem Jahr 2014 für die Wasserversorgung Irlands zuständig ist.⁵⁹ Seitdem

⁵⁷ Daten zu den Privatisierungsaktivitäten in Irland und Portugal stammen aus der Datenbank des Privatisierungsbarometers. Online verfügbar unter: <http://www.privatizationbarometer.net>. Eine Übersicht aller relevanten Variablen und deren Beschreibung ist im Anhang in der Tabelle A1 zu finden.

⁵⁸ Vgl. Ireland Strategic Investment Fund (2016).

⁵⁹ Vgl. Department of Housing, Planning, Community and Local Government (2016).

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

wurden Gebühren für Wasser erhoben, die aber von vielen Bürgern nicht gezahlt wurden. Im Jahr 2016 hat die Regierung die Gebühren für neun Monate aufgehoben.⁶⁰

4.1.2. Einfluss der Produktmarktreformen auf die Wettbewerbsfähigkeit in Irland

Die Übersicht über Reformen in Irland zeigt, dass innerhalb des wirtschaftlichen Anpassungsprogramms nur wenige Reformen im Bereich des Produktmarktes implementiert wurden. Der PMR Indikator, dessen Skala von eins (nicht reguliert) bis sechs (vollständig reguliert) reicht, ist sogar von 2008 bis 2013 von 1,35 auf 1,45 gestiegen. Irland liegt damit knapp unter dem arithmetischen Mittel aller OECD Staaten von 1,47.⁶¹

Tabelle 3: Indikatoren zur Produktmarktregulierung der OECD, Irland

	1998	2003	2008	2013
PMR Indikator	1,86	1,58	1,35	1,45
Staatliche Kontrolle	3,00	2,50	1,84	2,12
Staatsbesitz	3,23	2,62	2,54	3,05
Staatliche Beteiligung an Geschäftsaktivitäten	2,77	2,39	1,14	1,20
Handels- und Investitionsbarrieren	0,23	0,23	0,23	0,26
Unternehmensgründungsbarrieren	2,35	2,02	1,99	1,98

Quelle: Eigene Darstellung und OECD.

Der PMR Indikator setzt sich aus den drei Kategorien Staatliche Kontrolle, Unternehmensgründungsbarrieren sowie Handels- und Investitionsbarrieren zusammen. Maßgeblich für die Verschlechterung ist der Anstieg des Indikatorwerts für das Ausmaß der staatlichen Kontrolle von 1,84 im Jahr 2008 auf 2,12 im Jahr 2013. Dieser Indikator lässt sich in zwei weitere Kategorien unterteilen; zum einen diejenige des öffentlichen Eigentums und zum anderen diejenige der staatlichen Beteiligung an Geschäftstätigkeiten. Deutlich gestiegen ist dabei der Indikator für öffentliches Eigentum, von 2,54 auf 3,05. Darin kommt wohl zum Ausdruck, dass der irische Staat im Zuge der Finanzkrise massive finanzielle Hilfe zur Bankenrettung geleistet hat.

Bei einem Blick auf die zweite Indikatorvariable für Produktmarktreformen, die Variablen des Doing Business Index der Weltbank (Abbildung 22), zeigt sich, dass sich in den vergangenen Jahren nur geringe Veränderungen im Bereich der Unternehmensgründungskosten (in Relation zum Pro-Kopf-Einkommen)

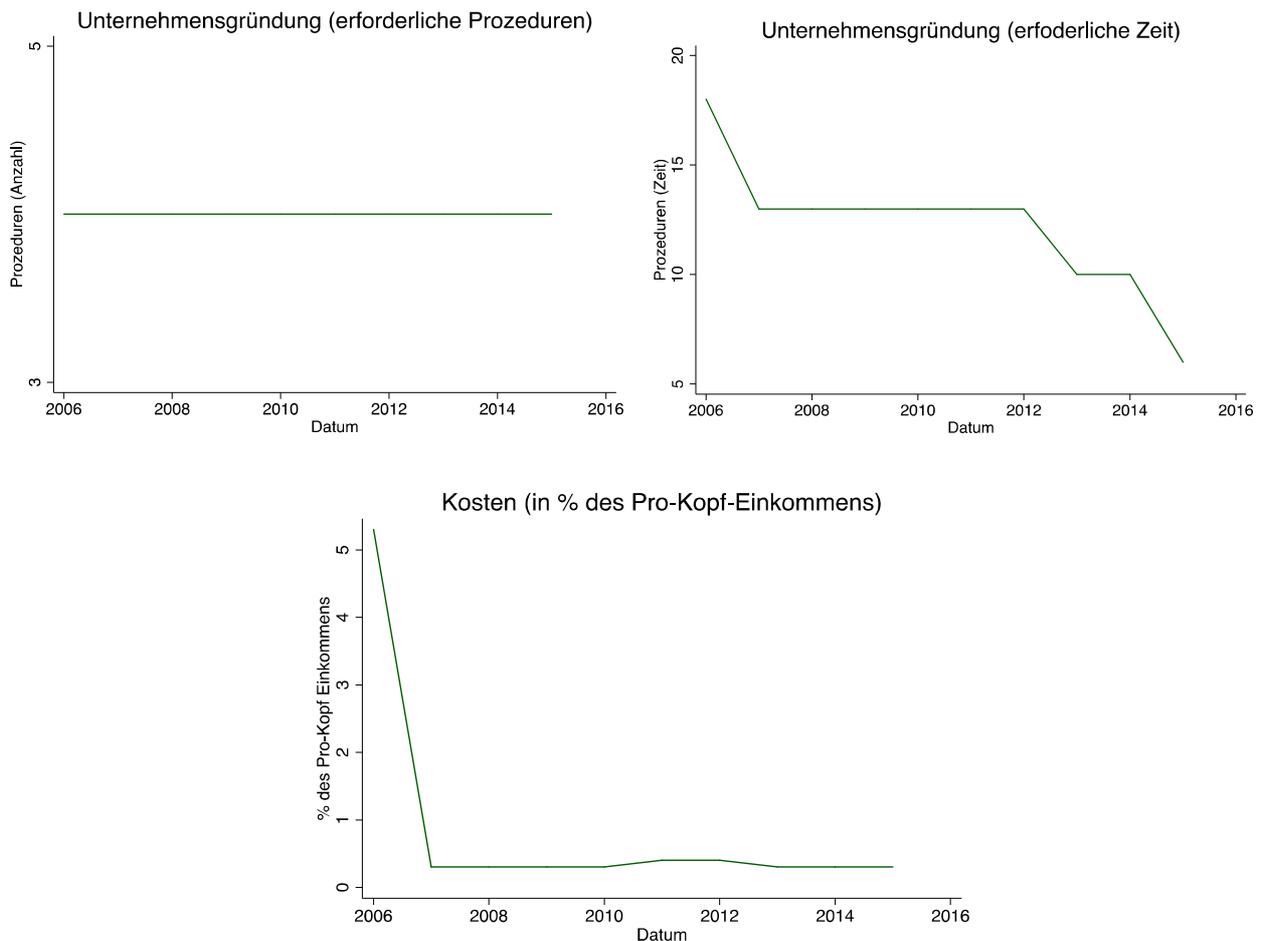
⁶⁰ Vgl. International Monetary Fund (2013).

⁶¹ Vgl. OECD (2016a).

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

ergeben haben, die allerdings bereits vor Programmbeginn im Jahre 2007 auf ein sehr geringes Niveau reduziert worden waren. In anderen Bereichen des Doing Business Index, wie etwa den erforderlichen Prozeduren zur Unternehmensgründung, kam es während des beobachteten Zeitraums zu keinen Veränderungen. Lediglich die erforderliche Zeit zur Unternehmensgründung hat sich innerhalb des Programmzeitraums verbessert.

Abbildung 22: Kosten der Unternehmensgründung in Irland



Quelle: Eigene Darstellung und Doing Business Datenset der Weltbank.

Im Gegensatz zu den Kosten der Unternehmensgründung zeigt sich während der Programmlaufzeit eine Intensivierung des Wettbewerbs durch Privatisierungen (vgl. Tabelle 4). Empirische Studien weisen auf

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

einen signifikanten negativen Zusammenhang zwischen Kosten der Unternehmensgründung und Privatisierung einerseits sowie der Unternehmensgründungsrate andererseits hin.⁶² Die von Eurostat ermittelten Daten zur Unternehmensgründungsrate liegen für Irland nur für die Jahre 2008 bis 2012 vor. Nach einem Rückgang zu Krisenzeiten wuchs die Rate zwischen 2010 und 2012 wieder an.

⁶² Vgl. OECD (2016) und Koske et al. (2014).

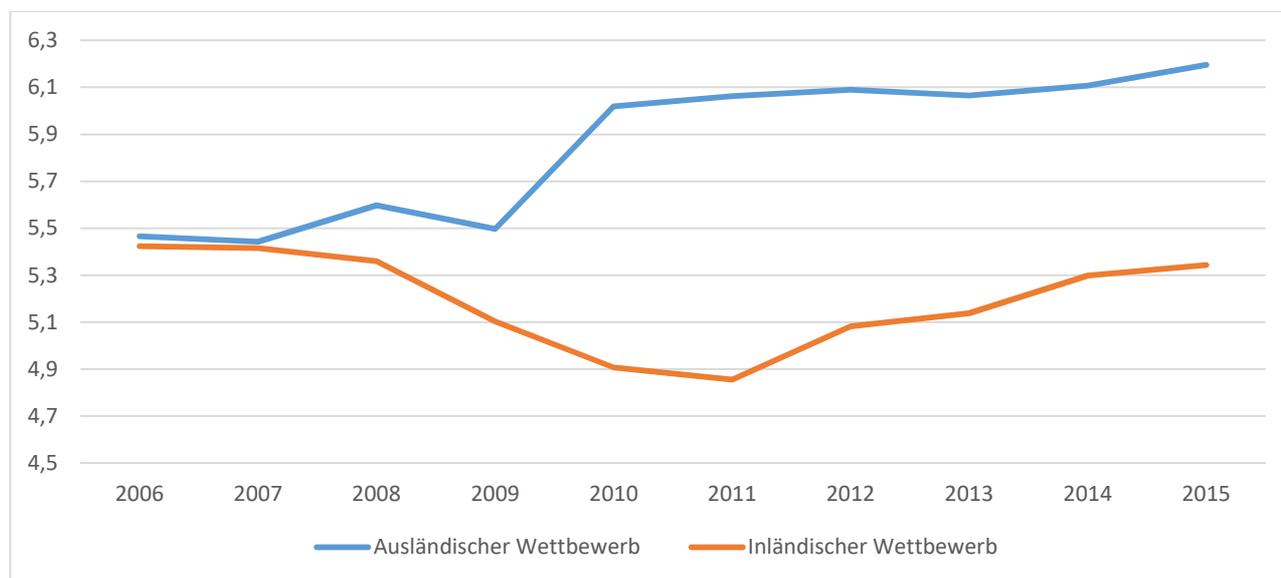
Tabelle 4: Privatisierung in Irland

	Durchschnitt von 2000-2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Summe der Transaktionen in Millionen US-Dollar	335	0	6.889	9.231	1.738	959	5.712
Transaktionen in Relation zum Durchschnitt			20,6	27,5	5,2	2,9	17,0
Veränderung zum Vorjahr (in Prozent)				34,0	-81,2	-44,8	495,6

Quelle: Eigene Darstellung und Privatisierungsbarometer.

Indikatoren des GCI, die die Gütermarkteffizienz messen, zeigen im Zeitraum der gestiegenen Privatisierungen eine leichte Verbesserung, wenngleich die Steigerung des inländischen und ausländischen Wettbewerbs gering ausfällt. So erhöhte sich der Indikator des ausländischen Wettbewerbs von 6 Indexpunkten im Jahr 2010 auf lediglich 6,2 Indexpunkte im Jahr 2015. Für den inländischen Wettbewerb fiel die Steigerung etwas größer aus. Hier notiert der Index gegenwärtig auf 5,3 Indexpunkte. Im Jahr 2010 lag er noch bei 4,9 Punkten.

Abbildung 23: Indikatoren GCI der Gütermarkteffizienz in Irland



Quelle: Eigene Darstellung und WEF.

Insgesamt verbesserte sich der Indikator Gütermarkteffizienz des GCI nur leicht. Allerdings ist diese Entwicklung vor dem Hintergrund eines ohnehin relativ effizienten irischen Gütermarktes zu sehen. Die Defizite lagen vielmehr im Bereich des Finanzsektors, der in den Abschnitten 4.3.1 und 4.3.2 näher analysiert wird.

4.1.3. Produktmarktreformen in Portugal im Überblick

Produktmarktreformen stellen einen wesentlichen Teil der Vereinbarungen zwischen Portugal und der Troika dar. Das Programm sah Reformbedarf in Bereichen der nicht handelbaren Güter, bei den hohen Markteintrittsbarrieren für Unternehmen und im Wohnungsmarkt.

Unternehmen im Bereich der nicht handelbaren Güter und Dienstleistungen, beispielsweise im Strom-, Mobilfunk- und Transportmarkt, konnten in Portugal zur Zeit des Anpassungsprogramms deutlich höhere Preisauflschläge durchsetzen als solche im Bereich der handelbaren Güter.⁶³ Aufgrund höherer Gewinnspannen wurden Investitionen im Bereich der nicht handelbaren Güter für Kapitalgeber attraktiv, was im Umkehrschluss mit dem Risiko einer Vernachlässigung von Investitionen in handelbare Sektoren verbunden war. Außerdem wurde dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der portugiesischen Wirtschaft im internationalen Vergleich weiter geschwächt, da höhere Lohnstückkosten im Sektor der nicht handelbaren Güter mittelbar zu höheren Preisauflschlägen bei handelbaren Gütern führten. Die Ursache der hohen Preisauflschläge bei nicht handelbaren Gütern lag vor allem in einem Mangel an Wettbewerb in bestimmten Branchen begründet.

Im Energiesektor sah sich die portugiesische Regierung dem Problem gegenüber, dass die Gebühren die Netzkosten nicht deckten und sich dadurch ein staatliches Defizit aufbaute. Um Preiserhöhungen zu Lasten von Energienutzern zu vermeiden, zielte die Regierung auf Sparmaßnahmen und auf die Erweiterung der Finanzierungsbasis durch die Einführung einer Steuer für Energieunternehmen. Bisherige Sparmaßnahmen waren jedoch nicht erfolgreich, so dass weiterhin Reformbedarf besteht.

Der Markt für Telekommunikations- und Postdienstleistungen wurde dereguliert und für private Anbieter geöffnet. In der Telekommunikationsbranche wurde die Höhe des Terminierungsentgelts⁶⁴ gesetzlich reduziert, um kleineren Anbietern die Möglichkeit zum Markteintritt zu eröffnen. Zusammen mit einer höheren Markttransparenz sollen so der Wettbewerb erhöht und Preisauflschläge verringert werden. Im Postsektor wurde eine Liberalisierung des Marktes durchgeführt. Im Jahr 2013 waren bereits 68,5 Prozent des Marktes in privater Hand.⁶⁵

Im Transportbereich wurde das System der öffentlichen Häfen im Jahr 2013 reformiert. Ein Gesetz für Hafendarbeit wurde erlassen, durch das Tarifverträge in portugiesischen Häfen neu ausgehandelt werden

⁶³ Vgl. International Monetary Fund (2014).

⁶⁴ Gebühr für die Inanspruchnahme des Netzes eines anderen Betreibers zur Kommunikation.

⁶⁵ Vgl. European Commission (2014b).

sollen. Zusammen mit einer Senkung der Verwaltungskosten sollen damit die Kosten für Hafennutzer sinken.

Im Jahr 2012 dauerte der Zulassungsprozess für Unternehmen in Portugal zehnmal so lange wie in Ländern, die in diesem Bereich führend sind.⁶⁶ Für 183 Berufsstände, die keiner Berufsvereinigung unterstehen, lockerte die portugiesische Regierung die Eintrittsanforderungen. Für hoch regulierte Berufsstände erließ die Regierung im Jahr 2012 ein Gesetz, das den Eintritt in diese Berufe erleichtern soll.⁶⁷

Um den Wettbewerb branchenübergreifend zu stärken, verbesserte die portugiesische Regierung im Zuge des Programms die Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörden. Neue Wettbewerbsrichtlinien, die eine Anpassung an EU-Richtlinien zum Ziel hatten, traten im Jahr 2012 in Kraft. Im Jahr 2011 wurde ein neues Gericht eingeführt, das für Wettbewerb und Regulierung zuständig ist.

4.1.4. Einfluss der Produktmarktreformen auf die Wettbewerbsfähigkeit in Portugal

Ebenso wie für Irland sollen auch für Portugal Produktmarktreformen über die PMR Indikatoren der OECD gemessen werden.⁶⁸ Der portugiesische Produktmarkt war lange Zeit stark reguliert. Im Jahr 2003 lag der Wert des PMR Indikators noch bei 2,12. Bis zum Jahr 2008 sank dieser auf 1,69 und bis zum Jahr 2013 weiter auf 1,29. Die Verbesserung des PMR Indikators zwischen den Jahren 2008 und 2013 kann auf zahlreiche Reformen des Anpassungsprogramms zurückgeführt werden. Für eine genauere Analyse bietet sich ebenso wie für Irland eine Betrachtung der einzelnen Aspekte des PMR Indikators an.

Tabelle 5: Indikatoren zur Produktmarktregulierung der OECD, Portugal

	1998	2003	2008	2013
PMR Indikator	2,59	2,12	1,69	1,29
Staatliche Kontrolle	4,04	3,42	2,89	2,18
Staatsbesitz	4,03	3,54	3,11	2,43
Staatliche Beteiligung an Geschäftsaktivitäten	4,06	3,29	2,67	1,94
Handels- und Investitionsbarrieren	0,91	0,91	0,35	0,35
Unternehmensgründungsbarrieren	2,82	2,05	1,83	1,35

Quelle: Eigene Darstellung und OECD.

⁶⁶ Vgl. International Monetary Fund (2012a).

⁶⁷ Vgl. European Commission (2016a).

⁶⁸ Vgl. Europäische Kommission (2014).

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Die Indikatorwerte der staatlichen Kontrolle sowie der Unternehmensgründungsbarrieren haben sich im Vergleich zum Jahr 2008 etwa gleichermaßen stark verbessert, mit einer Reduktion des Indikatorwertes von 0,71 Indexpunkten für den ersten Indikator und 0,48 Indexpunkten für den Indikator der Unternehmensgründungsbarrieren. Hingegen blieb der Wert für Handels- und Investitionsbarrieren konstant. Somit lässt sich die Verbesserung des gesamten PMR Indikators hauptsächlich auf Deregulierungen im Bereich der staatlichen Kontrolle und die Senkung der Unternehmensgründungsbarrieren zurückführen. Insbesondere die Marktöffnung im Bereich des Telekommunikations- und Postsektors dürfte sich hier auswirken. Darauf weist der starke Rückgang des Teilindex für Unternehmen in staatlichem Besitz hin. Auch die Werte der staatlichen Beteiligung an Geschäftstätigkeiten sanken zwischen den Jahren 2008 und 2013 deutlich, von 2,67 auf 1,94. Die Liberalisierungen betrafen vor allem die Preiskontrollen.

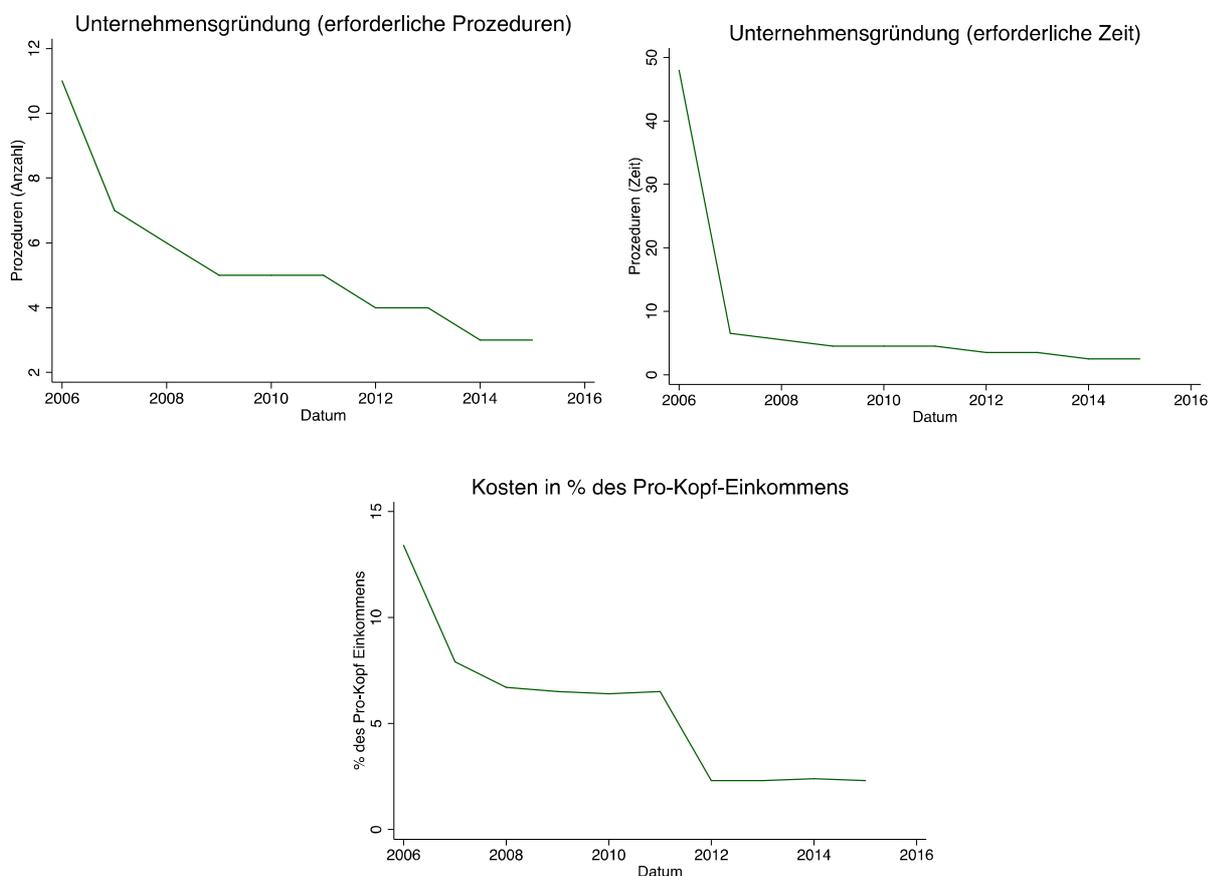
Der Indikator der Unternehmensgründungsbarrieren verbesserte sich bis zum Jahr 2013 im Vergleich zum Jahr 2008 um 0,48 Indexpunkte. Bei der Analyse der Unterkategorien sind die größten Verbesserungen für den Indikator der Komplexität von Verwaltungsverfahren beobachtbar. Hier sank der Regulierungswert von 1,41 im Jahr 2008 auf 0,41 im Jahr 2013. Reformen wie beispielsweise geringere finanzielle Markteintrittsbarrieren im Telekommunikationssektor sollten kleine Unternehmen stärken.

Die PMR Indikator Kategorie Handels- und Investitionsbarrieren wies schon in der Vorkrisenzeit auf eine geringe Regulierung hin und stellt für den Produktmarkt daher wohl eine nur geringe Schwierigkeit dar. Der Wert von 0,35 blieb im Zeitraum von 2008 bis 2013 konstant und entspricht ungefähr dem europäischen Durchschnitt. Dabei führte Portugal zahlreiche Reformen zur Verbesserung der Infrastruktur und Senkung von Kosten im Logistikbereich durch. Der angestrebte vereinfachte Zugang zu Krediten für kleine und mittelständische Unternehmen konnte bisher nicht nachgewiesen werden und bleibt weiterhin schwierig.

Ein Blick auf Abbildung 24 zeigt, dass die Produktmarktreformen insbesondere im Hinblick auf Markteintrittsbarrieren Fortschritte brachten. Die Anzahl der erforderlichen Prozeduren zur Unternehmensgründung sowie die Kosten der Unternehmensgründung in Prozent des Pro-Kopf-Einkommens konnten während der Programmjahre 2011-2014 nochmals deutlich reduziert werden.

Neben den Kosten der Unternehmensgründung zeigen die Privatisierungsaktivitäten des portugiesischen Staates deutliche Erfolge im Programmzeitraum (Tabelle 6). Im Zeitraum 2010 bis 2012 betrug die Transaktionssumme der Privatisierungen rund 20 Mrd. US-Dollar.

Abbildung 24: Kosten der Unternehmensgründung in Portugal



Quelle: Eigene Darstellung und Doing Business Datenset der Weltbank.

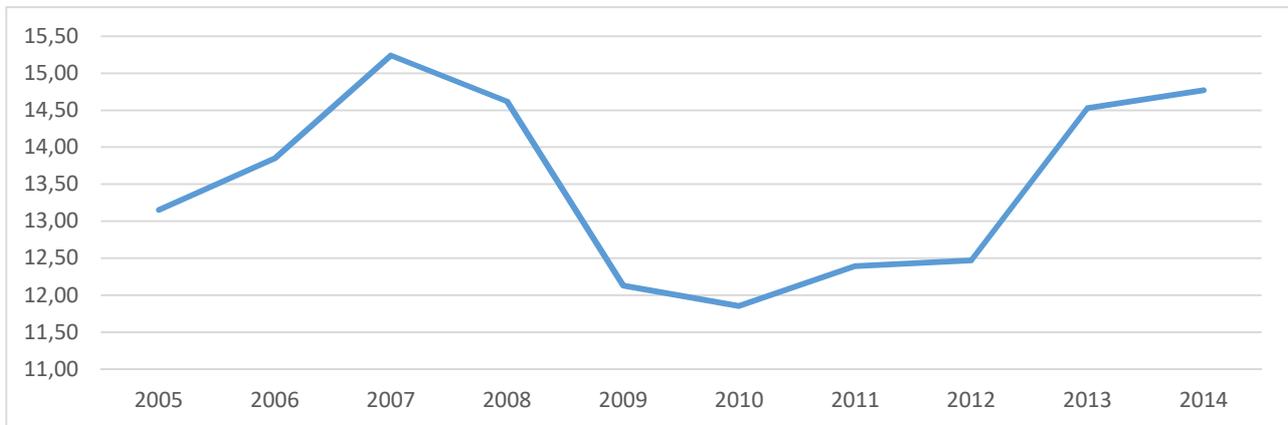
Tabelle 6: Privatisierung in Portugal

	Durchschnitt von 2000-2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Summe der Transaktionen in Millionen US-Dollar	498	1.183	3.515	11.035	5.445	2.010	n.a.
In Relation zum Durchschnitt		2,4	7,1	22,2	10,9	4,0	
Im Vorjahresvergleich (in Prozent)			197,0	213,9	-50,7	-63,1	

Quelle: Eigene Darstellung und Privatisierungsbarometer.

Wie erwähnt stehen Privatisierungsaktivitäten sowie die Senkungen der Kosten einer Unternehmensgründung in einem positiven Zusammenhang mit der Unternehmensgründungsrate. Dies könnte erklären, warum in Portugal die Anzahl der Unternehmensgründungen seit 2010 merklich zugenommen hat (Abbildung 25).

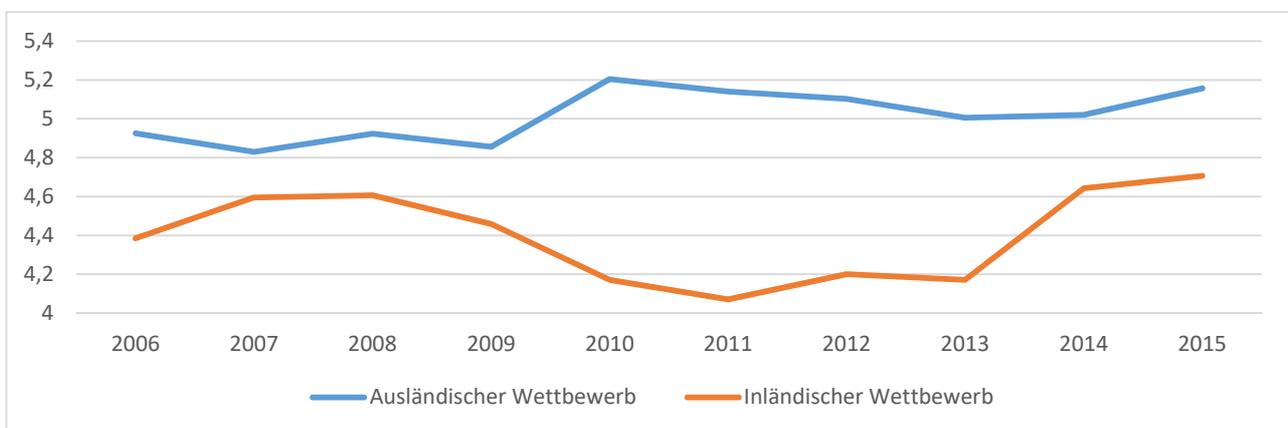
Abbildung 25: Unternehmensgründungsrate in Portugal (in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung und Eurostat.

Auch haben die Produktmarktreformen in Portugal wohl zu einer gestiegenen Geschäftsdynamik geführt, die zu einer Intensivierung des Wettbewerbs beiträgt. Jedenfalls weist der GCI-Index auf eine höhere Intensität des Wettbewerbs durch inländische und durch ausländische Unternehmen hin (Abbildung 26), wenngleich der Effekt nicht sonderlich groß ist. Weitere Reformbemühungen in diesem Bereich sind vonnöten.

Abbildung 26: GCI Indikatoren der Gütermarkteffizienz in Portugal



Quelle: Eigene Darstellung und WEF.

4.2. Arbeitsmarktreformen

Die empirische Arbeitsmarktforschung hat gezeigt, dass die Ausgestaltung von Institutionen des Arbeitsmarkts, deren Anreizsetzungen und deren dynamische Anpassungen einen signifikanten Effekt auf die Beschäftigung haben. Arbeitsmarktstrukturreformen haben zum Ziel, Beschäftigung und Einkommen

zu steigern und gleichzeitig strukturelle Arbeitslosigkeit zu verhindern. Folgende Transmissionsmechanismen sind dabei zu berücksichtigen:

- Erstens der Mechanismus der Löhne und Preise, deren Flexibilität die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes an die Wirtschaftsdynamik erhöhen kann. Diese Anpassungsfähigkeit führt zu einer gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit.
- Zweitens die Anreizmechanismen am Arbeitsmarkt, insbesondere die Regelungen für Lohnersatzleistungen, Lebensarbeitszeit, Kündigungsschutz sowie weitere Regulierungen und Institutionen.
- Drittens der Mechanismus der langfristigen Reformen, die sich auf das Bildungs- und Weiterbildungssystem auswirken und die Qualität des Arbeitsangebotes und des Humankapitals verbessern können.

Arbeitsmarktreformen werden über verschiedene Proxies gemessen. Erstens ziehen wir die EPL Indikatoren der OECD heran. Diese Indikatoren erfassen Kündigungsschutzregelungen sowie Regulierungen von Leiharbeit und befristeter Beschäftigung und haben zum Ziel, die Arbeitsmarktflexibilität zu messen. Je weniger restriktiv diese Regelungen institutionell ausgestaltet sind, desto flexibler wird nach der OECD der Arbeitsmarkt beschrieben.⁶⁹ Zudem dienen Daten zur tarifvertraglichen Deckungsrate der ILO dazu, Reformerfolge im Bereich der Tarifvertragsregelungen zu messen⁷⁰.

Die in den Programmländern implementierten Arbeitsmarktreformen zielten auf die Arbeitslosenquote und auf die allgemeine Effizienz des Arbeitsmarktes ab. Lohnflexibilität, Bildung und Arbeitslosigkeit sind demnach wichtige Zielgrößen. Diese Variablen sind gleichzeitig Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit des GCI und ermöglichen daher abschließend eine Bewertung der Arbeitsmarktreformen im Hinblick auf deren Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit.

Aufgrund einer zu niedrigen Datenfrequenz kann der Einfluss von Arbeitsmarktreformen wie schon zuvor der von Produktmarktreformen nur in einem deskriptiven Analyserahmen untersucht werden. Im Folgenden werden die implementierten Arbeitsmarktreformen kurz beschrieben. Anschließend erfolgt eine deskriptive Analyse der Wirkung dieser Reformen auf die Wettbewerbsfähigkeit des entsprechenden Landes.

⁶⁹ Vgl. OECD (2016): Indicators of Employment Protection. Verfügbar unter: <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>.

⁷⁰ Die tarifvertragliche Deckungsrate ist derjenige Anteil der Arbeitnehmer an allen Arbeitnehmern, die in einem tarifvertraglich regulierten Arbeitsverhältnis stehen.

4.2.1. Arbeitsmarktreformen in Irland im Überblick

Die Reformstrategie für den Arbeitsmarkt sah vor, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren, indem Anreize zu mehr Beschäftigung gesetzt werden sollten. Diese Strategie wurde von den Tarifpartnern und der Regierung gemeinsam getragen und folgte drei Schwerpunkten: Erstens sollte das System der sektoralen Tarifverträge reformiert, zweitens der zentral festgelegte Mindestlohn flexibilisiert und drittens ein neues System zur Qualifikation und Organisation des Arbeitskräftepotenzials eingeführt werden.⁷¹

Anfang des Jahres 2011 wurde der Mindestlohn von 8,65 Euro auf 7,65 Euro reduziert. Im Juli 2011 wurde dieser Schritt infolge eines Regierungswechsels rückgängig gemacht und stattdessen die Arbeitgeberbeiträge zur einkommensbezogenen Sozialversicherung, der sogenannten *pay related social insurance*, für geringe Einkommen (bis 356 Euro pro Woche) vorübergehend von 8,5 auf 4,25 Prozent gesenkt. Damit sollten die negativen Kostenwirkungen der Anhebung des Mindestlohns kompensiert werden. Die Finanzierung übernahm der irische Staat, der diese Lastenverschiebung mit der schrittweisen Erhöhung des Renteneintrittsalters von 65 auf 68 Jahre ausgleichen wollte. Die Erhöhung des Renteneintrittsalters begann im Jahr 2014, indem das Renteneintrittsalter auf 66 Jahre erhöht wurde. Bis zum Jahr 2028 soll die Reform abgeschlossen sein. Die Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge hielt bis zum Ende des Programms im Jahr 2013 an und wurde erst zu Beginn des Jahres 2014 wieder zurückgesetzt.⁷²

Das MoU sah überdies eine Reform der Arbeitsmarktpolitik vor, wozu die irische Regierung Anfang des Jahres 2011 das *Pathways to Work-Programm* einführte. Durch diese strukturelle Reform der Arbeitslosenversicherung sollte die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt für Arbeitssuchende erleichtert werden. So wurden die Kompetenzen der nationalen Trainings- und Arbeitsbehörde FÁS, die bis zu ihrer Auflösung im Jahr 2014 für Arbeitsplatzvermittlung und Weiterbildungsmaßnahmen zuständig war, mit dem *Department of Social Protection* zusammengelegt und die Gründung von sogenannten *Intreo-Offices* beschlossen. In diesen Ämtern soll neben der Beantragung und der administrativen Abwicklung der Arbeitslosenunterstützung zugleich über Weiterbildungsmaßnahmen und freie Arbeitsstellen informiert werden. Für den Fall der Nichtkooperation mit den Behörden können Sanktionen erlassen werden, die Kürzungen und, im schlimmsten Fall, die vollständige Einstellung der Arbeitslosenunterstützung zur Folge haben. Dennoch ist anzumerken, dass die Anzahl an Klienten je Sachbearbeiter, wenngleich sie

⁷¹ Vgl. The Government of Ireland und International Monetary Fund (2010).

⁷² Vgl. European Commission (2015a).

Ende des Jahres 2013 von ungefähr siebenhundert Klienten pro Sachbearbeiter auf dreihundert herabgesetzt wurde, im europäischen Vergleich nach wie vor sehr hoch ist.⁷³

Weitere arbeitsmarktrelevante Reformvorhaben, die im MoU festgelegt wurden, zielen auf die Flexibilisierung der Lohnfindung und die Restrukturierung von sektoralen Tarifverträgen. Diese allgemeingültigen und standardisierten Arbeitsverträge, sogenannte *Employment Regulation Orders* und *Registered Employment Agreements*, setzten Löhne und Arbeitsbedingungen fest. Der Anteil von Arbeitnehmern, deren Arbeitsverträge entweder durch *Employment Regulation Orders* oder *Registered Employment Agreements* geregelt wurden, belief sich im Jahr 2012 auf etwa ein Viertel aller Beschäftigten.⁷⁴ Durch die Verträge war die Gehaltsfindung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern relativ statisch, wodurch flexible Gehaltsanpassungen (wie etwa „betriebliche Bündnisse für Arbeit“) erschwert wurden. Das irische Verfassungsgericht befand im Jahr 2011 Teile der Gesetzgebung in Verbindung mit *Employment Regulation Orders* für verfassungswidrig. Ein Jahr später erließ die irische Regierung den *Industrial Relations (Amendment) Act 2012*, der die Gesetzgebung für *Employment Regulation Orders* und *Registered Employment Agreements* neu regelte. Nach Verabschiedung des Gesetzes deckten *Employment Regulation Orders* nur noch sechs anstatt zwölf Wirtschaftssektoren ab.⁷⁵ Außerdem ist es Arbeitgebern nun möglich, in Zeiten (betriebs-)wirtschaftlicher Unsicherheit, Arbeitnehmergehälter temporär unterhalb tariflich vereinbarter Löhne anzusetzen. Im Jahr 2013 erklärte das irische Verfassungsgericht *Registered Employment Agreements* für verfassungswidrig. In Sektoren, die von tariflichen Abkommen durch *Registered Employment Agreements* abgedeckt waren, galt fortan nur noch der gesetzliche Mindestlohn. Mit dem *Industrial Relations (Amendment) Act 2015* dürfen REAs, beschlossen unter strikteren Auflagen, wieder sektorale Mindestlöhne festlegen.

Die Reform von Arbeitsmarktqualifizierungsprogrammen wurde im Jahr 2013 mit dem *Further Education and Training Act* erlassen. Aus 33 *Vocational Education Committees* (VECs) entstanden 16 *Education and Training Boards*. In den Zuständigkeitsbereich der *Education and Training Boards* fallen Programme für jugendliche Schulabgänger und Hochschulen sowie Zentren zur Fortbildung und Weiterbildung für Erwachsene, in denen nach eigenen Angaben jährlich mehr als 200.000 Erwachsene Qualifizierungsmaßnahmen in Anspruch nehmen.⁷⁶

⁷³ Vgl. International Monetary Fund (2013).

⁷⁴ Vgl. International Monetary Fund (2012b).

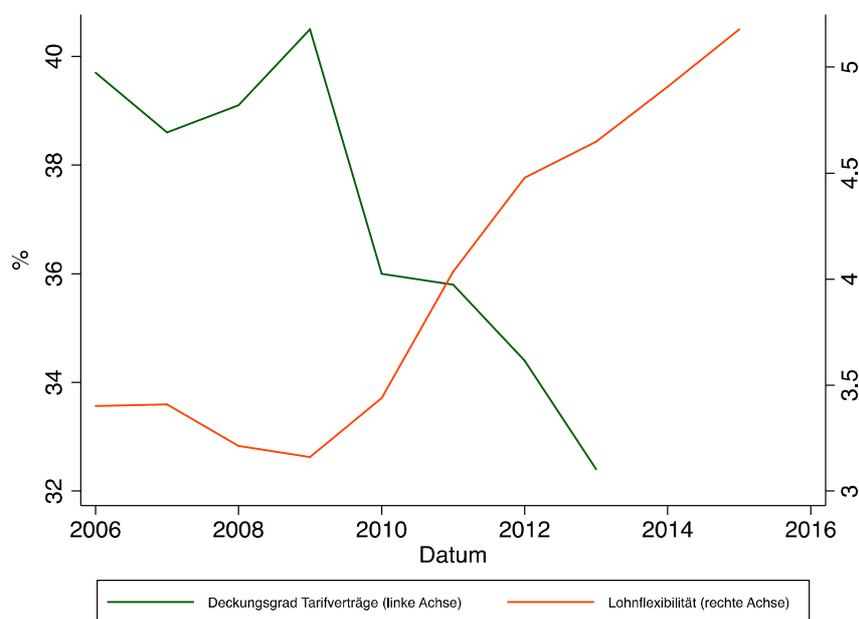
⁷⁵ Vgl. European Commission (2015a).

⁷⁶ Vgl. Education and Training Boards (2016).

4.2.2. Einfluss der Arbeitsmarktreformen auf die Wettbewerbsfähigkeit in Irland

In Irland können die größten Reformbemühungen des Arbeitsmarktes den Tarifvertragsregelungen zugeordnet werden. Obwohl bereits vor Programmbeginn die tarifvertragliche Deckungsrate⁷⁷ deutlich reduziert wurde, ist während der Programmjahre 2011-2013 eine weitere Absenkung der Rate zu beobachten (Abbildung 27). Gleichzeitig stieg die Lohnflexibilität an.

Abbildung 27: Reformen der Tarifverträge in Irland



Quelle: Eigene Darstellung, WEF und ILO.

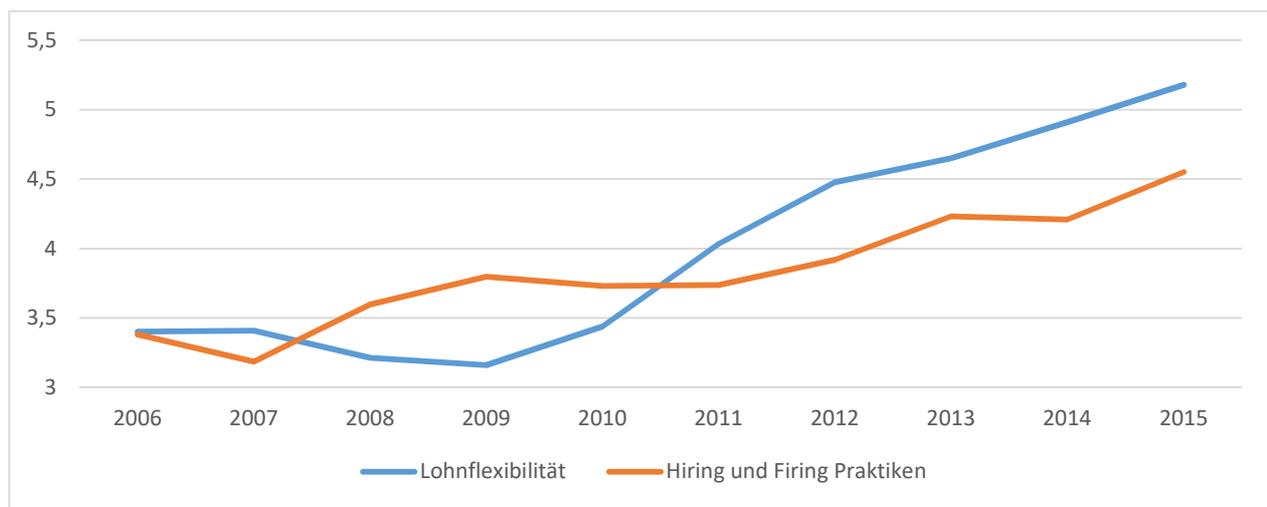
Die Lohnflexibilität ist ein Indikator des GCI und liefert daher Aufschluss darüber, wie sich Arbeitsmarktreformen auf die Wettbewerbsfähigkeit ausgewirkt haben. Flexible Gehaltsanpassungen sind insbesondere im Hinblick auf exogene Schocks für Unternehmen von Bedeutung. Je weniger starr sich die Lohnfindung gestaltet, desto mehr Arbeiter können in Krisenzeiten beschäftigt werden, da die Löhne flexibel an äußere Bedingungen angepasst werden können. Die von Irland innerhalb des wirtschaftlichen Anpassungsprogramms durchgeführten Restrukturierungen der tariflichen Arbeitsverträge könnten daher dazu beigetragen haben, dass sich die Lohnflexibilität, die eine wichtige Komponente der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft ist, erhöht hat.

⁷⁷ Daten zu der tarifvertraglichen Deckungsrate stammen von der ILO.

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Die Reaktionsmöglichkeiten von Unternehmen auf exogene Schocks hängen neben der Lohnflexibilität zusätzlich von Regelungen des Beschäftigungsschutzgesetzes ab. In diesem Bereich hat Irland innerhalb seiner Programmlaufzeit zahlreiche Reformen durchgeführt. Als Proxy für diese Reformen dienen die von der OECD bereitgestellten EPL Indikatoren.⁷⁸ In Irland haben sich die EPL Indikatoren im Bereich der Abfindungszahlungen nach einer 9-monatigen sowie 4-jährigen Beschäftigungsdauer verbessert.

Abbildung 28: GCI Indikatoren der Arbeitsmarkteffizienz in Irland



Quelle: Eigene Darstellung und WEF.

Damit haben sich zusammenfassend Arbeitsmarktreformanstrengungen im Bereich der Tarifverträge sowie des Beschäftigungsschutzgesetzes in Irland positiv niedergeschlagen. Betrachtet man die Entwicklung einzelner Arbeitsmarkteffizienzindikatoren des GCI während dieses Zeitraums, so haben sich diese deutlich verbessert (Abbildung 28). Die Lohnflexibilität stieg von 3,2 Indexpunkten in 2009 auf 5,2 Indexpunkte an. Der Indexwert der Hiring und Firing Praktiken verbesserte sich im gleichen Zeitraum um 0,8 Punkte auf 4,6. Allerdings bleibt zu berücksichtigen, dass zahlreiche Reformen mit Beendigung des Programms wieder zurückgenommen wurden (4.2.1). Da die Daten des GCI nicht weit über das Programmende reichen, ist zu diesem Zeitpunkt noch keine Analyse dieser Änderungen möglich. Es ist aber anzunehmen, dass sich Indikatoren des GCI dadurch wieder verschlechtern, was sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken würde.

⁷⁸ Vgl. OECD (2016). Zahlreiche andere Studien verwenden diese Indikatoren als Proxy für arbeitsmarktpolitische Reformanstrengungen. Vgl. z.B.: European Commission (2007) und European Commission (2014).

4.2.3. Arbeitsmarktreformen in Portugal im Überblick

Von den Feldern der Reformagenda wurden in Portugal die weitreichendsten Reformen auf dem Arbeitsmarkt durchgeführt. Vor den Reformen regelten Tarifverträge die Löhne und Arbeitsbedingungen in Portugal. Diese Tarifverträge legten zudem sektorale Mindestlöhne fest, wobei Tarifverträge, die zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf Firmenebene geschlossen wurden, auf den gesamten Sektor ausgeweitet wurden. Die portugiesische Gesetzgebung hatte bis dato nicht präzise definiert, ab welcher Anzahl betroffener Firmen und Arbeitnehmer eine solche Allgemeinverbindlichkeitsregelung gelten sollte. Vielmehr wurde sie angewendet, wenn ein Vertrag im Sinne des öffentlichen Interesses war. Das makroökonomische Anpassungsprogramm verlangte eine Dezentralisierung der Gehaltsfindung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, damit Firmen auf regionale und strukturelle Unterschiede sowie wirtschaftliche Schocks differenziert reagieren konnten. Diese Dezentralisierung wurde im Jahr 2012 durch Festlegung der Kriterien für flächendeckende Tarifverträge umgesetzt. Des Weiteren müssen die Firmen repräsentativ für die Region(en) der gesamten Industrie sein, damit ein Tarifvertrag, der betrieblich geschlossen wurde, flächendeckende Gültigkeit erlangen kann. Diese stärkere Restriktion für Tarifverhandlungen spiegelt sich in einem Rückgang flächendeckender sektoraler Tarifverträge wider. Laut Eurofound, einer Einrichtung der Europäischen Union, die Daten zu Lebens- und Arbeitsbedingungen europäischer Länder sammelt, betrug die Anzahl der Arbeitnehmer in flächendeckenden Tarifverträgen im Jahr 2008 noch über 80 Prozent. Im Jahr 2015 wurden bereits weniger als 70 Prozent der Arbeitnehmer über einen solchen Vertrag beschäftigt.⁷⁹

Die vorgegebene Betriebsgröße, die festlegt, ab wann betriebliche Tarifverhandlungen gestattet sind, wurde von 500 auf 150 Arbeitnehmer gesenkt. Kleineren Betrieben wird durch diese Maßnahme ein größerer Handlungsspielraum gegeben.

Die Zeit für eine neue Aushandlung nach Ablauf eines Tarifvertrages wurde verkürzt, wobei eine der Parteien – also die Arbeitgeber oder Arbeitnehmer (Gewerkschaften oder Arbeitnehmergruppen, die ein Mandat zur Verhandlung von Gewerkschaften erhalten haben) – eine Neuverhandlung der abgeschlossenen Tarifverträge verlangen kann. Seit dem Jahr 2009 setzte das Gesetz für Neuverhandlungen eine Frist von 18 Monaten nach Vertragsende. Im Jahr 2014 wurde diese Frist auf ein Jahr verkürzt. Sollten sich die Parteien in dieser Zeit nicht einigen können, läuft der Vertrag aus und es gelten fortan nur die allgemeinen Tarife des gesetzlichen Mindestlohns.

⁷⁹ Vgl. Eurofound (2015).

Der Mindestlohn, der bei 485 Euro pro Monat lag, wurde für die Zeit des Programms ausgesetzt. Der Überstundenzuschlag wurde halbiert und die Zahl der Feiertage um vier gekürzt.⁸⁰ Nach Ende des Programms im Oktober 2014 wurde der Mindestlohn wieder eingeführt und gleichzeitig auf 505 Euro erhöht. Die jüngste Mindestlohnerhöhung fand Anfang 2017 statt, sodass der monatliche Mindestlohn aktuell bei 557 Euro liegt.⁸¹ Eine Senkung des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung für Arbeitnehmer im Mindestlohnbereich sollte die Wirkungen der Wiedereinführung des Mindestlohns für die Arbeitgeber mildern. Der Beitrag wurde um 0,75 Prozentpunkte auf 23 Prozent reduziert.⁸²

Weitere Reformvorhaben zielten auf die Lockerung des Kündigungsschutzes. Bis dahin erschwerten hohe Abfindungszahlen und sozialpolitische Regelungen Kündigungen. Ab dem Jahr 2013 wurden Abfindungszahlungen für unbefristete Verträge reduziert.⁸³ Zudem wurde im Jahr 2012 die Liste der Begründungen für eine Kündigung erweitert. Seitdem kann ein Arbeitnehmer entlassen werden, wenn der Arbeitgeber ihn als ungeeignet beurteilt oder wenn die Stelle in einer Firma betriebsbedingt überflüssig wird. Im September 2013 stufte das portugiesische Verfassungsgericht Teile dieser Regelung als verfassungswidrig ein.⁸⁴ Die im Jahr 2014 verabschiedete Neuregelung sieht nun vor, dass ungeeignete Arbeitnehmer gekündigt werden können, wenn ihnen kein anderer Arbeitsplatz im Betrieb angeboten werden kann.⁸⁵

Die Arbeitslosenhilfe wurde mit dem Ziel gekürzt, den Arbeitssuchenden Anreize für eine schnellere Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu geben. Die Höhe des Arbeitslosengelds wurde gedeckelt und darf nicht höher sein als etwa das Zweifache des Mindestlohns.⁸⁶ Zugleich bietet eine Online-Plattform jungen Arbeitslosen Arbeitsvermittlung an und zeigt ihnen Möglichkeiten zu Studium und Weiterbildung auf.⁸⁷

Für den Arbeitsmarkt relevante Reformen wurden auch im Bildungswesen vereinbart. Ziel war es dabei, die Schulen dezentral zu organisieren und einzelnen Schulen mehr Autonomie in der Finanzierung und in der Lehre zu geben. Schon im Jahr 2008 konnten Primar- und Sekundarschulen einen „Vertrag zur Vereinbarung von Autonomie“ mit dem Bildungsministerium abschließen. Dieser Vertrag schuf mehr

⁸⁰ Vgl. International Monetary Fund (2012).

⁸¹ Vgl. Eurofound (2017).

⁸² Vgl. European Commission (2014b).

⁸³ Vgl. European Labor Law Network (2016).

⁸⁴ Vgl. Távora, I., González P. (2014).

⁸⁵ Vgl. Eurofound (2016).

⁸⁶ Vgl. International Monetary Fund (2012a).

⁸⁷ Vgl. OECD (2014).

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

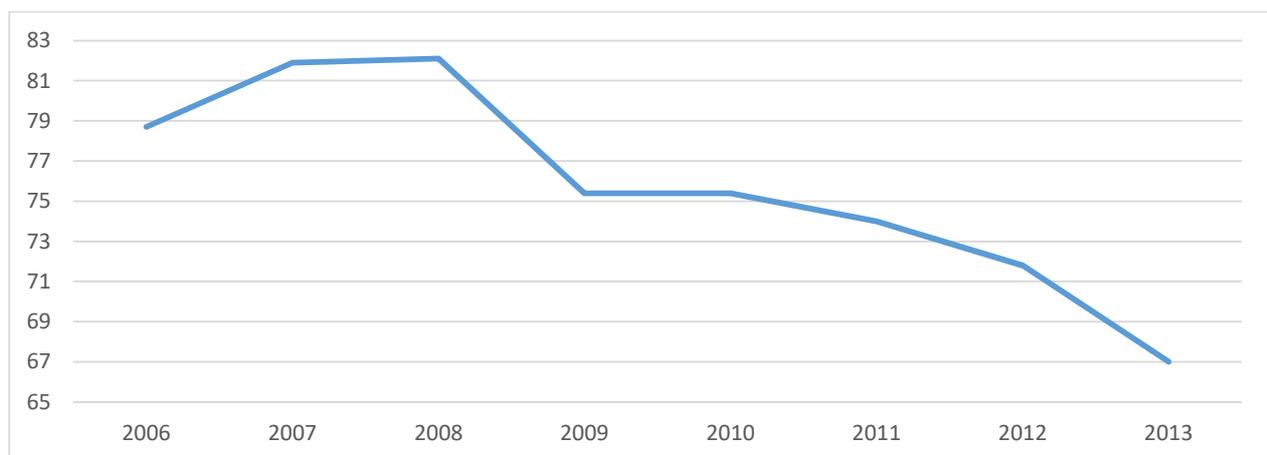
Unabhängigkeit beim Erstellen der Lehrpläne, der Personalorganisation, des Umfangs der sozialen Betreuung und der Finanzierung der Schulen. Diese Möglichkeiten wurden mit einem im Jahr 2012 erlassenen Gesetz nochmals erweitert. Waren es im Jahr 2010 nur 22 Schulen, die einen solchen Vertrag in Anspruch nahmen, stieg die Anzahl in kurzer Zeit bereits merklich und betrug drei Jahre später schon 212.⁸⁸

Reformen, die das Ziel hatten, die Qualität der Lehre zu erhöhen, wurden ebenfalls im Laufe des Programms durchgeführt. Der Lehrplan für höhere Klassen der Primarstufe und niedrigere Klassen der Sekundarschulen wurde in einer Weise überarbeitet, dass alle portugiesischen Schüler gewisse Grundlagen in Portugiesisch, Naturwissenschaften und Fremdsprachen besitzen. Die Zulassungskriterien zur Lehramtsausbildung sollen in Zukunft strikter werden. Des Weiteren sollen Lehrer häufiger evaluiert und Anreize für Weiterbildungsmaßnahmen gesetzt werden. Bei den Reformen im Bereich der Tertiären Bildung stand die Herstellung einer größeren Praxisnähe im Mittelpunkt. Dazu wurden neue zweijährige Hochschulkurse eingeführt. Diese Kurse sind durch die verkürzte Studienzeit und die Praxisnähe ein Mittelweg zwischen Fachhochschulen und Hochschulen.⁸⁹

4.2.4. Einfluss der Arbeitsmarktreformen auf die Wettbewerbsfähigkeit in Portugal

Die Dezentralisierung der Gehaltsfindung war eine der zentralen Programmauflagen. Wie für Irland dient als Proxy für tarifvertragliche Reformen die von der ILO ermittelte tarifvertragliche Deckungsrate. Sie war bereits vor Programmbeginn von 81 Prozent auf 75 Prozent gefallen. Während des Programmzeitraums konnte sie um knapp weitere zehn Prozentpunkte reduziert werden (Abbildung 29).

Abbildung 29: Tarifvertragliche Deckungsrate in Portugal (in Prozent)



⁸⁸ Vgl. OECD (2014a).

⁸⁹ Vgl. European Commission (2014b).

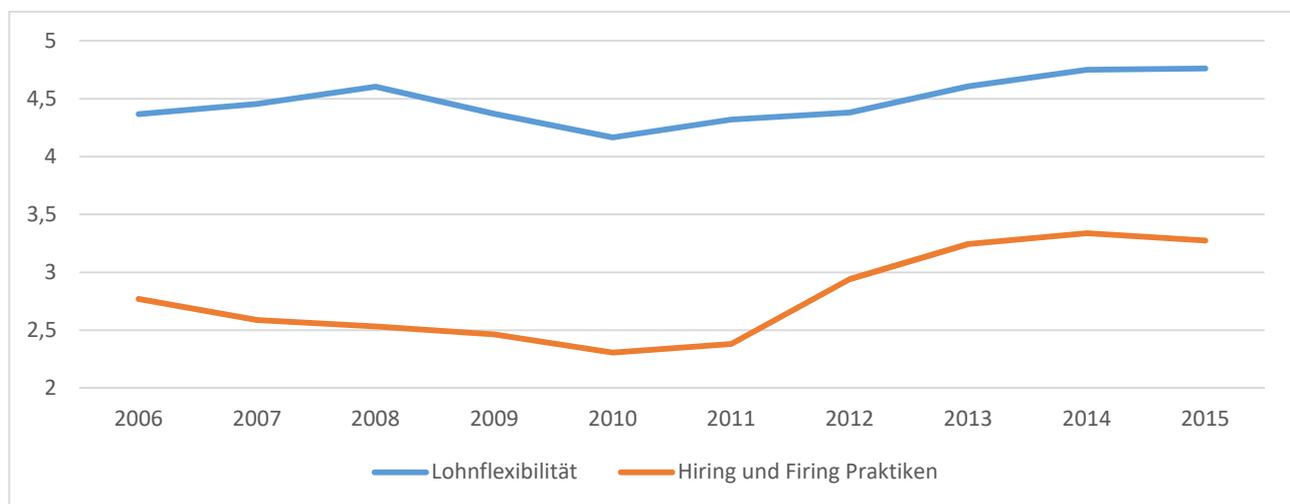
„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Quelle: Eigene Darstellung und ILO.

Neben der Flexibilisierung des Lohnfindungsprozesses wurde für den Programmzeitraum der gesetzliche Mindestlohn ausgesetzt.

Für die Beurteilung der Wirkungen der Reformen des Kündigungsschutzes dienen hier – wie bei Irland – die EPL Indikatoren der OECD. Portugal konnte Verbesserungen der Indikatoren im Bereich der Dauer der Kündigungsfrist (bei 9-monatiger und 4-jähriger Beschäftigungsdauer), der Höhe der Abfindungszahlungen im Falle einer Kündigung (bei 9-monatiger und 4-jähriger Beschäftigungsdauer) und Kündigungsschutzregelungen sowie Kompensationen bei ungerechtfertigter Entlassung erzielen.

Abbildung 30: GCI Indikatoren der Arbeitsmarkteffizienz in Portugal



Quelle: Eigene Darstellung und WEF.

Die Verbesserung der Reformindikatoren spiegelt sich in einer Verbesserung der Arbeitsmarkteffizienzindikatoren des GCI wider (Abbildung 30), wenngleich die Erhöhung der Lohnflexibilität sowie die Verbesserung der Hiring und Firing Praktiken gering ausfallen. Die Reformen gehen in die richtige Richtung, sollten jedoch weiter vorangetrieben werden.

Kasten 4: Datierung und Messung der Wirkungen von Strukturreformen mit Hilfe von Google-Trends

Die Wirkungen von Strukturreformen sind nicht zuletzt deshalb schwierig zu beurteilen, weil sich solche Reformen häufig einer direkten Messung entziehen. Sie können – wie in dieser Studie geschehen – nur mit Hilfe verschiedener, oft zusammengesetzter Indikatoren analysiert werden. Dies wirft eine Reihe von Problemen auf. Erstens liegen diese Indikatoren in der Regel nur auf Jahresbasis vor, mit der Konsequenz, dass nur wenige Beobachtungen für die empirische Analyse verwendet werden

können. Mit der geringen Beobachtungsfrequenz gehen Informationen über den genauen Zeitpunkt der Reformen verloren. Eine Reform, die zu dem Zeitpunkt, an dem ein Indikator erhoben wurde, erst wenige Tage alt war, dürfte aber anders wirken als eine Reform, die bereits mehrere Monate in Kraft war. Entsprechend schwierig ist es, den zeitlichen Wirkungszusammenhang von Reformen zu bestimmen. Zweitens können Reformen bereits Wirkung entfalten, bevor sie umgesetzt werden, wenn sich die Erwartung einer Politikmaßnahme verfestigt, etwa weil ihr eine längere öffentliche Diskussion vorausgeht, weil sich der Gesetzgebungsprozess längere Zeit hinzieht oder weil der Beschluss eines Gesetzes und dessen Inkrafttreten zeitlich auseinanderfallen. Dies alles macht es wünschenswert, unterjährige Daten für die Analyse von Strukturreformen zu nutzen, welche die Erwartung von Reformen berücksichtigen.

Ein erfolgversprechender Ansatz zur Quantifizierung der Wirkungen von Reformmaßnahmen ist es, die Diskussion über Politikmaßnahmen in den sozialen Medien zu verfolgen. So zeigen Schmidt und Vosen (2012) am Beispiel der in der großen Rezession in zahlreichen Ländern eingeführten Abwrackprämien für PKW, dass sich Konsumprognosen in dieser Zeit verbessern lassen, wenn die Häufigkeit von Suchanfragen auf der Internet-Suchmaschine Google berücksichtigt wird.⁹⁰ Google stellt in Form der Applikation Google-Trends entsprechende Daten zur Verfügung. Neben Suchanfragen über Google werden Nennungen auf Grundlage der in Google-News erfassten Nachrichten ausgewiesen. Diese Abfragen lassen sich regional eingrenzen, etwa auf die Herkunftsländer der Suchanfrage oder der Meldungen, und sachlich auf Themengebiete. Bei häufig verwendeten Begriffen liefert Google-Trends wöchentliche, ansonsten monatliche Angaben. Nur wenn die Zahl der Suchanfragen einen Mindestwert unterschreitet, werden keine Daten ausgewiesen. Ein grundsätzliches Problem besteht jedoch in der Festlegung geeigneter Suchbegriffe.⁹¹ Andere Probleme resultieren daraus, dass man zumindest in vielen Fällen nicht unterscheiden kann, mit welchem Vorzeichen eine Politikmaßnahme diskutiert wird. Auch kann man nur das Herkunftsland z.B. einer Google-News Meldung identifizieren, nicht aber auf welches Land sich diese bezieht.

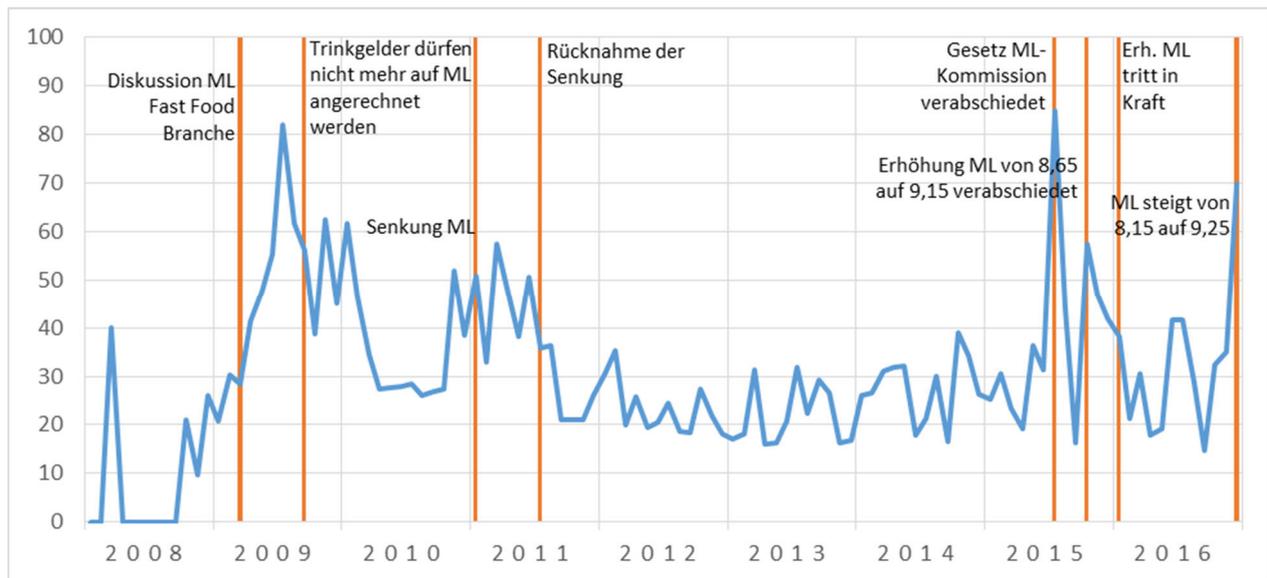
Im Folgenden soll beispielhaft gezeigt werden, dass einerseits Angaben aus Google-Trends hilfreiche Hinweise für die Analyse der Wirkungen von Strukturreformen geben können, andererseits sollen die Grenzen des Instruments verdeutlicht werden. Als Beispiel wird die Häufigkeit des Begriffs „Mindestlohn“ (Minimum Wage) in aus Irland stammenden Google-News Meldungen gewählt. Google weist Indizes aus, welche die Veränderung der relativen Häufigkeit des Begriffs abbilden. Es wird die Anzahl

⁹⁰ Vgl. Schmidt, T., Vosen, S. (2012).

⁹¹ Vgl. dazu Döhrn, R., Schmidt, T. (2016).

der Meldungen, in denen der fragliche Begriff vorkommt, in Relation zur Gesamtheit aller Meldungen gesetzt. Anschließend wird der höchste Wert auf 100 normiert. Entsprechende Angaben liegen in monatlicher Frequenz ab 2008 vor.

Abbildung 31: Häufigkeit der Nennung des Begriffs „Minimum Wage“ in aus Irland stammenden Meldungen in Google-News¹



Quelle: Eigene Recherchen in Google-Trends. – ¹Mittelwert der Ergebnisse von im Zeitraum 8. Dezember bis 12. Dezember 2016 durchgeführten Recherchen.

Abbildung 31 zeigt den Index zur relativen Häufigkeit des Begriffs „Mindestlohn“ in aus Irland stammenden Google-News Meldungen.⁹² Es fällt auf, dass der Mindestlohn jeweils schon lange vor dem Inkrafttreten einer Veränderung in Google-News Meldungen thematisiert wurde. Dies macht einen Ankündigungseffekt, d.h. eine Wirkung einer Politikmaßnahme bevor diese tatsächlich in Kraft tritt, wahrscheinlich. Eine deutliche Häufung von Nennungen des Mindestlohns war erstmals im Jahr 2009 zu beobachten, als die Anrechenbarkeit von Trinkgeldern auf den Mindestlohn diskutiert wurde. Deutlich erkennbar ist eine erhöhte Medienpräsenz des Themas im Vorfeld der Senkung des Mindestlohns zum 1. Januar 2011 und der Wiederherstellung des alten Standes zum 1. Juli 2011. Aufschlussreich ist die Entwicklung der Medienpräsenz am aktuellen Rand: Zum 1. Januar 2016 und zum 1. Januar 2017 wurde der Mindestlohn erhöht. Das Echo in der Öffentlichkeit war allerdings nicht im

⁹² Aufgrund der Fülle des Datenmaterials werden die Daten in Google Trends nicht auf Grundlage des vollen von Google zur Verfügung stehenden Datensatzes ermittelt, sondern aus einer täglich wechselnden Stichprobe. Daher erhält man bei der Auswertung von Google Trends von Tag zu Tag leicht unterschiedliche Ergebnisse. Um diesen Stichprobenfehler auszugleichen, wurde die Suchabfrage an mehreren Tagen durchgeführt und der Mittelwert der monatlichen Angaben in der Analyse verwendet. Aus diesem Grund ergibt sich für den Monat mit der höchsten Nennung des Suchbegriffs nicht der Maximalwert von 100.

jeweiligen Monat der Erhöhung am größten, sondern bereits vorher: Im Mai 2015 wurde das Gesetz über die Einrichtung einer Mindestlohnkommission beschlossen und im Oktober 2015 wurde die Höhe des neuen Mindestlohns bekanntgegeben. Im Herbst 2017 erinnerte die Presse allem Anschein nach an die bevorstehende, schon vor einem Jahr beschlossenen Erhöhung.

Es wäre wünschenswert, hier den Einfluss der öffentlichen Diskussion über den Mindestlohn zum Beispiel auf das Geschäftsklima zu analysieren, weil dieses erfahrungsgemäß Hinweise auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen gibt und damit auf die Wachstumswirkungen der Politikmaßnahme. Allerdings veröffentlicht die Europäische Kommission – wie im Fall aller kleinen EU-Länder – keine Angaben zum Geschäftsklima in Irland. Um Möglichkeiten und Grenzen des Ansatzes zu illustrieren, wird hier der Zusammenhang von Mindestlohn und Konsumklima (definiert als Saldenindex) untersucht. Dabei wird in drei Schritten vorgegangen. Erstens wird identifiziert, ob der Mindestlohn ein relevantes Thema in der öffentlichen Diskussion ist. Dies wird hier dann angenommen, wenn der Google-Index (Abbildung 35) den Wert von 25 überschreitet, was allerdings eine willkürliche Festlegung ist. Zweitens wird recherchiert, ob in den Phasen erhöhten Interesses eine Senkung oder eine Erhöhung des Mindestlohns diskutiert wird. Senkungen waren dabei das Thema um die Jahreswende 2010/11, um Erhöhungen ging es ab April 2011 (damals wurde von der neuen Regierung die Rücknahme der Senkung verkündet) und ab dem Frühjahr 2015. Bei einigen Monaten bleibt unklar, weshalb der Mindestlohn ein Thema war. Drittens werden daraus die beiden Variablen „Mindestlohnsenkung“ und „Mindestlohnerhöhung“ abgeleitet. Dabei wurden zwei Varianten gerechnet: Zum einen eine Version mit jeweils einer binären Variablen für eine Mindestlohnerhöhung oder -senkung. Zum anderen wurde jeweils der Wert des Google-Indikators in den betreffenden Monaten als Variable verwendet. Im ersten Fall dienen die Google-Trends-Werte lediglich der Phasenabgrenzung. Im zweiten Fall geht die Intensität der Diskussion in die Rechnungen ein.

Da das Konsumklima nicht allein von der Mindestlohndebatte bestimmt wird, sondern auch von anderen Variablen abhängt, kontrollieren wir in der Schätzung für die aktuelle Lage am Arbeitsmarkt. Berücksichtigt wird diese in Gestalt der Veränderung der (saisonbereinigten) Arbeitslosenquote über die jeweils vergangenen sechs Monate. Diese Variable allein erklärt bereits 79% der Variation des Konsumklimas, weshalb auf weitere Kontrollvariablen verzichtet wurde.

Tabelle 7: Schätzung des Zusammenhangs zwischen dem Medienecho des Themas Mindestlohn und dem Konsumklima

	Mindestlohndiskussion als binäre Variable	Mindestlohndiskussion gemessen am Google-Trends-Wert
Konstante	-18,14 (12,6)	-17,84 (12,4)
Tendenz am Arbeitsmarkt	-13,65 (11,8)	-13,78 (11,8)
Mindestlohnsenkung	-8,75 (1,5)	-0,18 (1,5)
Mindestlohnerhöhung	13,38 (3,4)	0,28 (3,6)
Adj. R ²	0,646	0,638
F-Statistik	64,8	62,8

Eigene Berechnungen. Stützbereich: Januar 2008 bis Oktober 2016 (106 Beobachtungen); in Klammern: t-Werte.

Tabelle 7 zeigt, dass das Konsumklima signifikant positiv mit einer verbreiteten Diskussion von Mindestlohnerhöhung in den Medien zusammenhängt, während Diskussionen über eine Senkung tendenziell einen negativen Zusammenhang aufweisen, wobei allerdings der Einfluss statistisch nicht signifikant ist. Dies gilt für beide Spezifikationen der Mindestlohnvariablen.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Diskussion über Politikmaßnahmen in den Medien durchaus einen Ansatzpunkt für die Analyse von deren Wirkung bieten kann. Wesentliche Probleme sind allerdings zum einen die Identifikation geeigneter Suchbegriffe, zum anderen, dass die Suchhäufigkeiten nicht ohne Zusatzinformationen über die jeweils geplanten Politikmaßnahmen interpretiert werden können, da man aus der Häufigkeit von Meldungen nicht schließen kann, mit welcher Ausrichtung die Diskussion geführt wird.

4.3. Finanzmarktreformen

Die empirische Analyse der Reformen in den Finanzsektoren der Programmländer Irland und Portugal ist vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Krisenursachen vorzunehmen: Während in Irland der Finanzsektor – wie in Abschnitt 3.1.1 ausgeführt – mit dem Platzen der Immobilienpreisblase einem Unsicherheitsschock ausgesetzt war, der mithilfe von Maßnahmen der europäischen Institutionen und des irischen Staates weitgehend aufgelöst werden konnte, unterliegt der portugiesische Finanzsektor einer strukturell verursachten Unsicherheit: Die Gläubiger des Bankensystems zweifeln noch immer die Bonität der privaten und institutionellen Schuldner an.

Ungeachtet dessen war die Abfolge der Krisenrettungsmaßnahmen in beiden Ländern nahezu identisch: Den Banken beider Länder wurden Nothilfen in Form von langfristigen Offenmarktgeschäften gewährt,

sodass deren Schuld bei der Europäischen Zentralbank stark anwuchs (Abbildung 32 und Abbildung 35). Nach der Sicherung der Liquidität versuchten die Banken, die Aktivseite ihrer Bilanzen zu restrukturieren.

Die aktuellen Probleme sind entlang der unterschiedlichen Krisenursachen zu bewerten. Irland hat mit einer hohen privaten Verschuldung zu kämpfen, deren Niveau immer weiter zu steigen droht. In Portugal sinkt die private Verschuldung. Jedoch ist die Kreditvergabe über alle Sektoren hinweg rückläufig. Bei der empirischen Analyse der Finanzmarktreformen ist diese asymmetrische Entwicklung genauer zu untersuchen.

4.3.1. Finanzmarktreformen in Irland im Überblick

Im Mittelpunkt der irischen Finanzmarktreformen standen die Sanierung des Bankensektors sowie dessen Re-Regulierung im Rahmen eines neuen Aufsichtsregimes. Durch den erheblichen Abschreibungsaufwand von Wertpapieren in den Anlagevermögen der irischen Banken kam es zu Liquiditäts- und Insolvenzrisiken, die sich in finanzieller Unsicherheit niederschlugen, zu der oben beschriebenen Bankenkrise führten und eine umfassende Rekapitalisierung des Bankensektors notwendig machten.

Vor dem Programm war im Jahr 2009 die *National Asset Management Agency* gegründet worden, die den Auftrag hatte, in den Portfolios der Banken wertlose gegen staatlich garantierte Wertpapiere zu tauschen. Ende des Jahres 2010 hatte der irische Staat den Bankensektor mit mehr als 46 Mrd. Euro kapitalisiert und Garantien in Höhe von 31 Mrd. Euro übernommen. Während des Programms wurden die Geschäftsbanken Anglo Irish und INBS zur *Irish Bank Resolution Corporation* zusammengeschlossen und im Jahr 2013 abgewickelt. Durch das Deleveraging konnte die Bilanzsumme des irischen Bankensektors um ca. 30 Prozent reduziert werden. Zum Ende des Programms im Jahr 2014 lag sie bei 15 Mrd. Euro.⁹³

Mit dem *Central Bank and Credit Institutions (Resolution) Act 2011* wurde der irischen Zentralbank die Kompetenz übertragen, temporäre Institutionen zur Auflösung von Banken zu gründen. Damit wurde diese Aufgabe, die entlang des *Credit Institutions Stabilizations Act 2010* zunächst dem Finanzministerium übertragen worden war, an eine unabhängige Institution des Eurosystems delegiert. Um eine bessere Kontrolle über den Bankensektor haben zu können, implementierte die irische Zentralbank im Jahr 2011 das *Probability Risk and Impact System*. Mit dem *Central Bank (Supervision and Enforcement) Act*

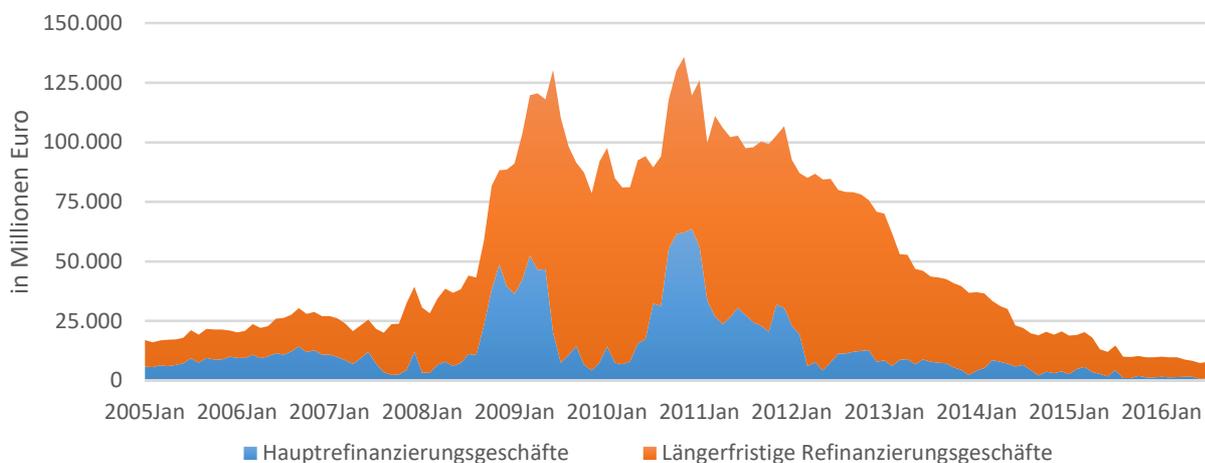
⁹³ Vgl. European Commission (2015a).

2013 wurden die Möglichkeiten der Zentralbank für Unternehmensbeaufsichtigung, Regulierung und Gesetzesdurchsetzung der Regulierungen zusätzlich erhöht.⁹⁴

4.3.2. Deskriptive Analyse der Finanzmarktreformen Irlands

Das überproportionierte Bankensystem Irlands, dessen Aktiva sich auf dem Höhepunkt im Jahr 2008 auf 520 Prozent des BIP beliefen und den Bauboom im Inland befeuerten, zeigte eine starke Abhängigkeit vom internationalen Kapitalmarkt.⁹⁵ Die zum großen Teil aus dem Ausland fremdfinanzierten irischen Banken waren dadurch unmittelbar von der internationalen Finanzkrise betroffen.⁹⁶ Durch das Platzen der inländischen Immobilienpreisblase wurden Wertberichtigungen nötig, die in ihrer Folge das Kredit- und Investitionswachstum abrupt unterbrachen. Die darauf einsetzende makroökonomische Wirtschaftskrise verstärkten die Refinanzierungsprobleme im Bankensektor.⁹⁷ Banken verzeichneten erhebliche Verluste und verloren den Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten, sodass die Abhängigkeit von Zentralbankgeld in Form von langfristigen Refinanzierungsgeschäften stark zunahm (Abbildung 32).⁹⁸ Gleichzeitig stieg der Anteil an notleidenden Krediten im privaten Sektor stark an.

Abbildung 32: Liquiditätsbereitstellung über Offenmarktgeschäfte in Irland



Quelle: Central Bank of Ireland.

⁹⁴ Vgl. European Commission (2015a).

⁹⁵ Vgl. International Monetary Fund (2015b).

⁹⁶ Wholesale-Mittel beliefen sich auf bis zu 60 Prozent der gesamten Verbindlichkeiten der irischen Banken. Vgl. ebd.

⁹⁷ Vgl. ebd.

⁹⁸ Neben den beschriebenen Refinanzierungsgeschäften machten die irischen Banken auch massiv von den *Emergency Liquidity Assistance* (ELA) Krediten Gebrauch. Darüber hinaus rekapitalisierte der irische Staat die Bank of Ireland (BoI) und die Allied Irish Bank (AIB) während die Anglo Irish Bank verstaatlicht wurde. Dies hatte eine stark gestiegene Staatsverschuldung zur Folge. Vgl. International Monetary Fund (2015b).

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Das Reformprogramm sah eine Verkleinerung und Stabilisierung des irischen Bankensektors vor. Dabei sollten die Forderungsausfallrate durch verschiedene Reformen und Restrukturierungsmaßnahmen gesenkt, höhere Kapitalquoten erreicht und verlässliche Refinanzierungsprofile etabliert werden.⁹⁹

Der irische Finanzsektor hat sich während des Programms erkennbar stabilisiert. Im Jahr 2014 wies der irische Bankensektor erstmals nach der Krise eine positive Eigenkapitalrendite aus und konnte so zur Profitabilität zurückkehren (vgl. Tabelle 8). Dabei nennt die OECD als Fortschritte insbesondere die verbesserten Strukturen zur Liquiditätsbereitstellung und die gestiegene Kapitalisierung der Banken.¹⁰⁰ Im Programmverlauf sind die Kern- und Eigenkapitalquote auf über 20 Prozent angestiegen. Das Kredite-Einlagen-Verhältnis hat sich von über 190 Prozent auf ca. 110 Prozent deutlich reduziert. Durch das starke Deleveraging sieht die Europäische Kommission die Refinanzierungskosten für irische Banken weiter sinken.¹⁰¹ Für die Refinanzierung haben in den vergangenen Jahren kontinuierlich die Kundeneinlagen an Bedeutung gewonnen, die im ersten Halbjahr 2016 annähernd 80 Prozent des Refinanzierungsvolumens ausmachten.¹⁰² Dies entspricht fast einer Verdoppelung dieser Quote seit 2010 und unterstreicht die Abkehr von EZB-Mitteln als Finanzierungsquelle (Abbildung 32).

Tabelle 8: Indikatoren des irischen Finanzsystems (in Prozent)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 Q1	2015 Q2	2015 Q3	2015 Q4	2016 Q1	2016 Q2
Kredite-Einlagen-Verhältnis	162,0	161,7	176,0	190,6	173,4	170,7	161,9	151,6	142,2	124,5	118,9	118,6	116,2	115,9	109,4	111,1
Kernkapitalquote (risikogewichtet)	9,4	9,7	9	9,3	9,8	11,5	16,6	16,7	17,3	20,6	20,9	23	23	22,1	20,7	21,3
Eigenkapitalquote (risikogewichtet)	12,7	12	11,8	12,1	12,8	14,5	18,9	19,2	20,5	22,7	22,9	25,1	25	24,4	22,7	23,2
Eigenkapitalrendite	17,8	18,3	16	1,3	-35,8	-41	-10,8	-7,8	-6,8	5,3	5	5,1	5,8	5,7	7,7	13
Forderungsausfallrate	0,5	0,5	0,6	1,9	9,8	13	16,1	25	25,7	20,6	18,8	18,6	17,2	14,9	8,9	9

Quelle: IWF Financial Soundness Indicators, EZB.

Im Rahmen der Reformauflagen ist die Restrukturierung der Kreditportfolien in Irland ebenfalls vorangeschritten, wenngleich erst nach Beendigung des Programms. Wurden Ende 2013 noch über 25 Prozent aller Darlehen als notleidend geführt (*Non-performing Loans*), konnten die irischen Banken bis Ende des Jahres 2015 diesen Wert auf 14,9 Prozent und in der ersten Jahreshälfte 2016 weiter auf 9,0 Prozent

⁹⁹ Vgl. International Monetary Fund (2015b).

¹⁰⁰ Vgl. OECD (2015).

¹⁰¹ Vgl. European Commission (2016b).

¹⁰² Vgl. Central Bank of Ireland (2016b).

reduzieren. Diese Entwicklung ist allerdings nicht nur auf die Umschuldungsmaßnahmen der Banken zurückzuführen: Im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs stieg die Darlehensvergabe wieder kräftig an.¹⁰³ Dabei sieht der Internationale Währungsfonds dieses „träge Handeln“ kritisch und sieht bankenaufsichtliche Versäumnisse dafür verantwortlich.¹⁰⁴ Fortschritte sind erkennbar, seitdem die irische Zentralbank Mitte des Jahres 2013 quantitative Restrukturierungsvorgaben vorgibt. Dieser Prozess sollte weiterhin beobachtet werden.

Aufgrund der Immobilienkrise ist der Anteil der Immobilienkredite an allen notleidenden Krediten sehr hoch. Zum Ende des Jahres 2013, als das Programm auslief, machten Immobilienkredite an private Haushalte und an KMU 60 Prozent an allen notleidenden Krediten aus.¹⁰⁵ Unter den KMU sind insbesondere Darlehen an den Bausektor noch stark von Zahlungsausfällen betroffen.¹⁰⁶ Fast 50 Prozent der Kredite wurden hier zu Beginn des Jahres 2016 als notleidend eingestuft.

Hervorzuheben sind die Probleme der Banken bei der Restrukturierung von Darlehen, die besonders lange im Zahlungsverzug sind (zwei Jahre oder mehr). Diese machen anteilig ca. 46 Prozent aller Fälle aus. Dabei belaufen sich die Zahlungsausfälle auf 86,7 Prozent aller ausstehenden Zahlungen mit steigender Tendenz.¹⁰⁷ Hier bestehen Schwierigkeiten in der Übernahme von Sicherheiten resultierend aus Kreditausfällen. Im Zuge der im Jahr 2013 eingeführten MART-Auflagen (*Mortgage Arrears Resolution Targets*) attestiert die Europäische Kommission den Banken jedoch zuletzt zielgerichtetes Handeln bezüglich der Umschuldungsmaßnahmen und Zwangseinteignungen.¹⁰⁸ Das reformierte Privatinsolvenzrecht trägt hier positiv zur Umschuldung bei. Noch sind allerdings viele Fälle in Verhandlung, welche oftmals sehr lange Zeit in Anspruch nehmen, sodass sich deren Auswirkungen erst im Zeitverlauf zeigen.¹⁰⁹

Die *National Asset Management Agency* wird nach Ansicht der Europäischen Kommission ihren Auftrag im Jahr 2018 erfüllt haben.¹¹⁰ Die Kommission erwartet, dass ein Nettogewinn von rund zwei Mrd. Euro ausgewiesen werden kann. Zum Juni 2016 waren bereits 85 Prozent der übernommenen Kredite getilgt und die Immobilien veräußert.

¹⁰³ Die BIS gibt die notleidenden Kredite als Anteil „*Non-performing to Total Gross Loans*“ aus. Die *Total Gross Loans* stiegen im Zeitraum 2015Q4 – 2016Q1 von ca. 310 Mrd. Euro auf 540 Mrd. Euro.

¹⁰⁴ Vgl. International Monetary Fund (2015a).

¹⁰⁵ Vgl. International Monetary Fund (2015b).

¹⁰⁶ Central Bank of Ireland (2016a).

¹⁰⁷ Central Bank of Ireland (2016c).

¹⁰⁸ Vgl. European Commission (2015b).

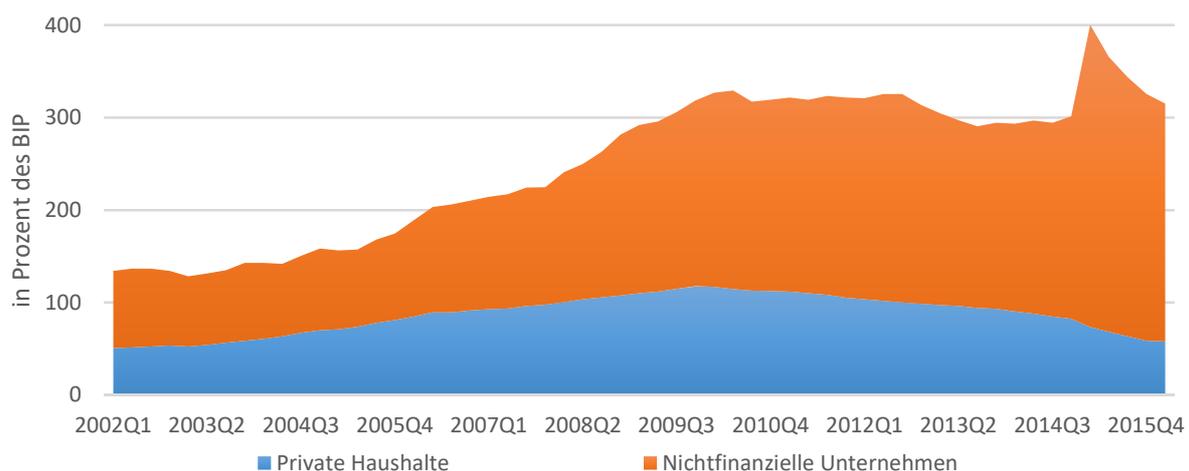
¹⁰⁹ Die OECD spricht von durchschnittlich 53 Wochen bis eine Immobilie übernommen werden kann. Vgl. OECD (2015).

¹¹⁰ Vgl. European Commission (2016b).

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Die Verschuldung des privaten Sektors in Relation zum BIP liegt noch immer weit über dem europäischen Durchschnitt. Zu Beginn des Jahres 2015 erreichte sie mit über 400 Prozent ein Allzeithoch (Abbildung 33). Der abrupte Anstieg ist allerdings durch die Verlagerung multinationaler Unternehmen nach Irland zu erklären.¹¹¹ Diese tragen unter den nichtfinanziellen Unternehmen einen Großteil der Schulden, insbesondere in Form von Auslandsschulden.¹¹² Im Jahr 2013 betrug die Schuld multinationaler Konzerne 106,8 Prozent des irischen BIP, die der nationalen Unternehmen nur 67,5 Prozent.¹¹³ Die Verschuldung nichtfinanzieller Unternehmen ist Ende 2015 auf 315 Prozent in Relation zum BIP gesunken; ob sich damit allerdings ein rückläufiger Trend bei den Schulden abzeichnet, bleibt abzuwarten. Ein großer Teil des Rückgangs ist nämlich auf den Anstieg des Bruttoinlandprodukts zurückzuführen. Im zweiten Quartal 2016 ist die Verschuldung nichtfinanzieller Unternehmen erneut gestiegen.¹¹⁴ Im europäischen Vergleich ist die Verschuldung der nichtfinanziellen Unternehmen nur in Luxemburg höher.

Abbildung 33: Kredite an den privaten Sektor Irlands (akkumuliert)



Quelle: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich.

Die Verschuldung privater Haushalte ist von 117,5 Prozent des BIP am Ende des Jahres 2009 auf weniger als 60 Prozent am Ende des Jahres 2014 gefallen und lag damit auf dem niedrigsten Stand seit Ende

¹¹¹ Vgl. European Commission (2016b).

¹¹² Vgl. Cussen, M., O’Leary, B. (2013).

¹¹³ Macroeconomic Imbalance Procedure Scoreboard (2013).

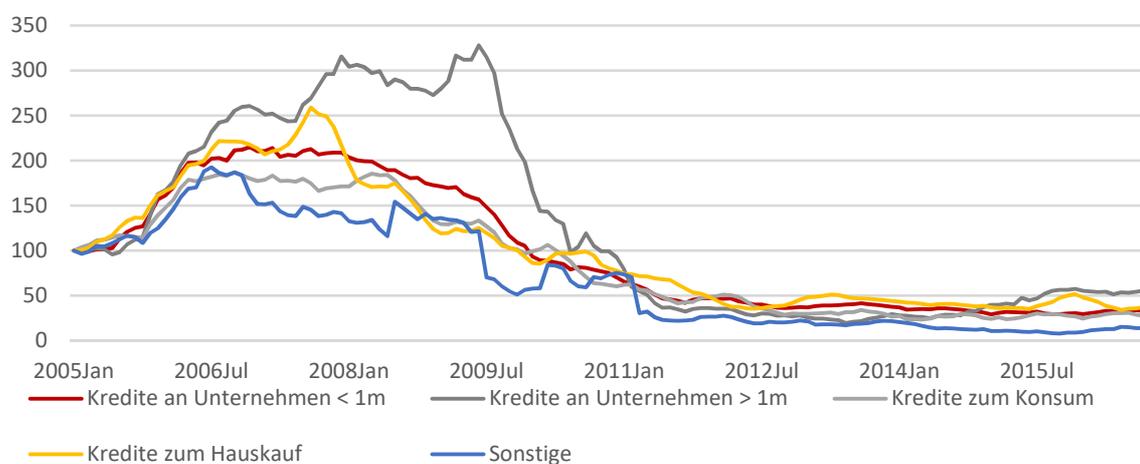
¹¹⁴ Central Bank of Ireland (2016).

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

2003. Dieses Deleveraging ist neben den Restrukturierungsmaßnahmen auf einen Anstieg der Häuserpreise, die den Darlehen zugrunde liegen, zurückzuführen.¹¹⁵ Die prozyklische Wirkung der zu Marktpreisen bewerteten Vermögensgegenstände wird hier deutlich. Der Anstieg des Wirtschaftswachstums verstärkt diesen Effekt zusätzlich. Darüber hinaus wirkt sich die zurückhaltende Kreditvergabe der Banken an die privaten Haushalte positiv auf die Verschuldungsquote aus (Abbildung 34). Die Kreditvergabe an private Haushalte verharrt seit dem Jahr 2012 auf einem niedrigen Niveau. Die Europäische Kommission sieht dafür die im europäischen Vergleich relativ hohen Zinsen verantwortlich.¹¹⁶

Im Unterschied zur Kreditvergabe an private Haushalte stieg die Vergabe von Unternehmensdarlehen mit einem Volumen von über einer Millionen Euro seit Mitte 2014 deutlich an (Abbildung 34). Hinzu kommt, dass multinationalen Unternehmen oft Kapital aus dem Ausland mitbringen.¹¹⁷ Diese Entwicklungen können in Irland als Erfolg gewertet werden, zeigen sie doch, dass die wirtschaftliche Erholung nicht auf eine erneute private Kreditblase, sondern auf die Anziehung von Kapital aus dem Ausland und der privaten Unternehmensinvestition zurückzuführen ist.¹¹⁸

Abbildung 34: Neu gewährte Kredite irischer Banken (6 month moving averages; Jan 2005 =100)



Quelle: EZB, MFI Interest Rate Statistics.

¹¹⁵ Vgl. European Commission (2015b).

¹¹⁶ Vgl. European Commission (2016b).

¹¹⁷ Vgl. ebd.

¹¹⁸ Vor allem im urbanen Dublin sind die Preise zuletzt wieder stark angestiegen, was aber nicht einem Kreditboom im Inland, sondern vielmehr einer Angebotsverknappung geschuldet ist. Zudem sehen ausländische Investoren günstige Anlagemöglichkeiten, insbesondere für gewerbliche Objekte im Portfolio der NAMA. Vgl. OECD (2015).

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der Abbau und die Umstrukturierung notleidender Kredite in Angriff genommen wurden und die Forderungsausfallraten stark reduziert werden konnten. Für sehr lange in Verzug geratene Kredite wurden allerdings bisher kaum Lösungen gefunden. Beschleunigte Verfahren und umfassendere Reformen hätten früher gefördert werden können. Das abwartende Verhalten der Banken wurde erst spät durch bindende quantitative Ziele der irischen Zentralbank korrigiert. In der Folge hemmt ein hoher Kreditbestand nach wie vor die Vergabe neuer Kredite an kleinere und mittlere Unternehmen sowie private Haushalte. Einen Beitrag haben hier die „versteinerten Forderungen“, welche die Profitabilität der Banken senken.

Dies hat einerseits den positiven Effekt, dass die Privatverschuldung Irlands sinkt, jedoch noch immer auf stark erhöhtem Niveau verbleibt. Die Verschuldung multinationaler Unternehmen verzerrt das Bild hier jedoch maßgeblich. Andererseits limitiert der Schuldenüberhang des privaten Sektors die Möglichkeiten, neue Kredite aufzunehmen und Investitionen zu tätigen.

4.3.3. Finanzmarktreformen in Portugal im Überblick

Wie in Kapitel 3.4 besprochen, resultierten Portugals wirtschaftliche Probleme nicht aus dem Platzen einer Blase im Finanzsektor. Portugal war zu keiner Zeit von einer Bankenkrise im engeren Sinne betroffen. Tatsächlich blieb der Großteil der Banken in den vergangenen Jahren überlebensfähig, wenngleich es vermehrt zu Kreditausfällen und Liquiditätsengpässen kam.¹¹⁹ Herabstufungen der Bonität trieben die Refinanzierungskosten für portugiesische Banken Mitte des Jahres 2010 so weit in die Höhe, dass diese faktisch vom internationalen Kapitalmarkt abgeschnitten waren. Die nötige Liquidität wurde daher zum größten Teil über Nothilfen der EZB zur Verfügung gestellt. Dies geschah in erster Linie über längerfristige Refinanzierungsgeschäfte, deren Laufzeiten im Verlauf der Schuldenkrise auf bis zu drei Jahre verlängert und die Anforderungen an die zugrundeliegenden Garantien herabgesetzt wurden.¹²⁰ Abbildung 35 beschreibt die starke Abhängigkeit portugiesischer Banken von diesen Maßnahmen.

Das im Mai 2011 vereinbarte dreijährige makroökonomische Anpassungsprogramm zwischen Portugal und der Troika sah die Umsetzung einer Reformagenda vor, die eine Stabilisierung des Finanzsektors anstrebte. Von den 494 getätigten Reformen lassen sich 52 dem Finanzsektor zuordnen.¹²¹ Es galt in erster Linie drei Problemfelder des portugiesischen Bankensektors anzugehen:

- Steigerung der geringen Profitabilität der Geschäftsbanken

¹¹⁹ Vgl. International Monetary Fund (2016a).

¹²⁰ Die Bonitätsanforderung der EZB an portugiesische Staatsanleihen wurde am 07.07.2011 ausgesetzt. Nachzulesen im Amtsblatt der Europäischen Union (2011).

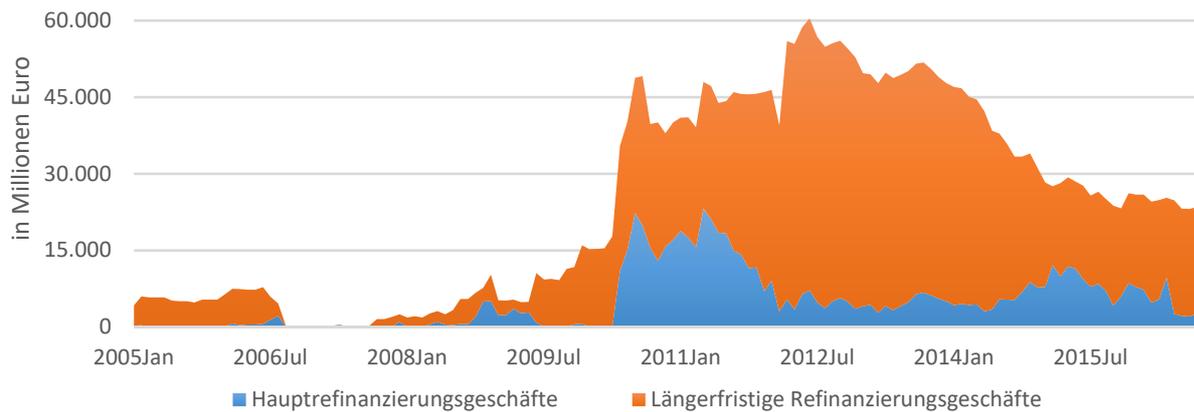
¹²¹ Vgl. International Monetary Fund (2015d).

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

- Verringerung der hohen Verschuldung des privaten Sektors
- Verbesserung des schlechten Zugangs kleiner und mittlerer Unternehmen zu Darlehen

Inwiefern diese Probleme gelöst werden konnten wird im Folgenden detailliert analysiert.

Abbildung 35: Liquiditätsbereitstellung über Offenmarktgeschäfte in Portugal



Quelle: Banco de Portugal.

4.3.4. Deskriptive Analyse der Finanzmarktreformen Portugals

In erster Linie war es die Bereitstellung von Liquidität durch die EZB, die eine Bankenkrise in Portugal abwendete.¹²² Der Internationale Währungsfonds spricht allerdings lediglich von Teilerfolgen (*qualified success*). Zwar stiegen die Kern- und Eigenkapitalquoten portugiesischer Banken im Programmverlauf (Tabelle 9). Die Zunahme ist allerdings in erster Linie dem Abbau risikogewichteter Aktiva geschuldet. Die Europäische Kommission begrüßt indes die verbesserte Solvenz und unterstreicht, dass das Krediteinlagen-Verhältnis seit dem Jahr 2009 um über 50 Prozentpunkte auf 110,5 Prozent Mitte 2016 gefallen ist und sich mithin positiv entwickelt hat. Dies unterstreicht den gestiegenen Stellenwert von Kundeneinlagen als Finanzierungsquelle, die bereits über 60 Prozent der Einlagen ausmachen. Im Gegenzug konnten die langfristigen Kredite bei der Europäischen Zentralbank seit 2015 auf unter 30 Mrd. Euro gesenkt werden (Abbildung 35).¹²³

¹²² Vgl. International Monetary Fund (2016).

¹²³ Vgl. European Commission (2016c).

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Dennoch mahnen der IWF und die Europäische Kommission die geringe Profitabilität und Effizienz des Bankensektors an. Während der Programmlaufzeit waren die portugiesischen Banken stark von der finanziellen Unterstützung aus dem Euroraum abhängig. Zwölf Mrd. Euro standen ihnen aus dem Programm zur Verfügung; etwa die Hälfte wurde von drei Banken (*Banco Comercial Português, Banco Português de Investimento, Banco Internacional do Funchal*) abgerufen. Die staatliche *Caixa Geral de Depósitos* erhielt dagegen 1,6 Mrd. Euro direkt vom Staat. Gleichzeitig beteiligten sich private Investoren mit mehr als fünf Mrd. Euro an portugiesischen Banken. Die Eigenkapitalrendite betrug im zweiten Quartal 2016 nur noch 0,3 Prozent und damit über 5 Prozentpunkte weniger als im Vorjahr. Die vorhergehende Verbesserung der Profitabilität war also kurzlebig und deutet auf eine mögliche Unterkapitalisierung hin (Tabelle 9). Die Finanzmarktstabilität bleibt somit weiter fragil.

Tabelle 9: Indikatoren des portugiesischen Finanzsystems (in Prozent)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 Q1	2015 Q2	2015 Q3	2015 Q4	2016 Q1	2016 Q2
Kredite-Einlagen-Verhältnis	145,2	155,2	160,8	164,6	166,6	158,3	152,0	147,1	136,1	123,6	122,8	120,1	117,2	114,8	112,4	110,5
Kernkapitalquote (risikogewichtet)	8,3	8,7	7	6,6	7,9	8,3	8,6	11,3	11,9	11,4	11,2	11,7	11,7	12,6	12,3	12,4
Eigenkapitalquote (risikogewichtet)	12,5	11,8	10,5	9,4	10,5	10,3	9,8	12,6	13,3	12,3	12	12,5	12,6	13,3	13	13,1
Eigenkapitalrendite	15,9	19,9	18,7	5,6	7,3	7,5	-5,5	-5,4	-11	-17,9	6,4	6	3,6	2,9	2,4	0,3
Forderungsausfallrate	2,8	3,6	4,8	5,2	7,5	9,8	10,6	11,9	12,3	12,6	12,9	12	12,3	12,7

Quelle: IWF Financial Soundness Indicators, EZB.

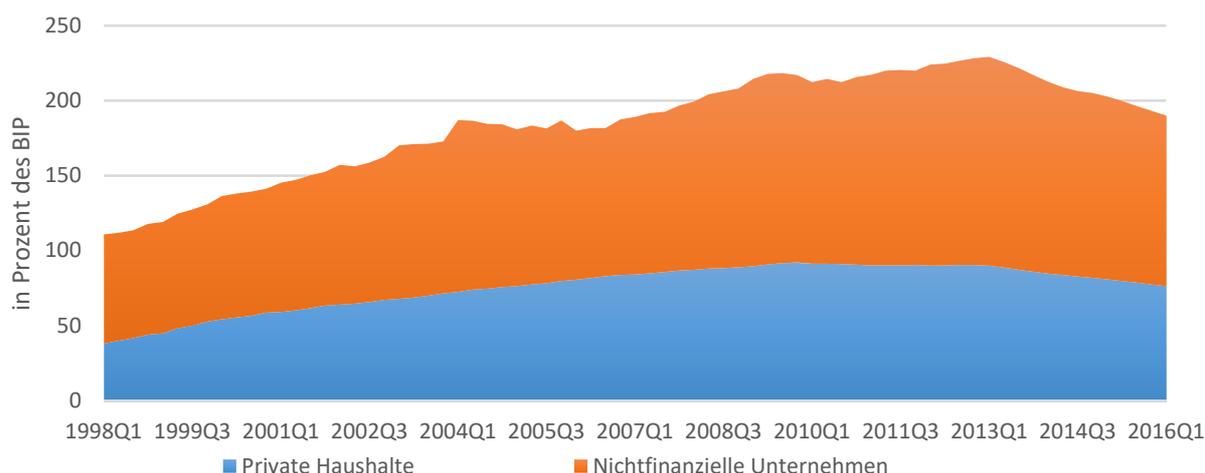
Nachdem die private Verschuldung nach der Finanzkrise weiter stark angestiegen war, ist das Kreditvolumen an den privaten Sektor seit Mitte 2013 um ca. 40 Prozentpunkte gesunken (Abbildung 36). Im März 2016 betrug die Verschuldung des privaten nichtfinanziellen Sektors 190,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Davon entfielen 76,3 Prozent auf die privaten Haushalte und 113,8 Prozent auf die nichtfinanziellen Unternehmen. In beiden Fällen entspricht dies einem Rückgang von ca. 20 Prozent gegenüber dem jeweiligen Höchststand. Diese private Entschuldung ist auf der einen Seite positiv zu bewerten, andererseits ist dieser Rückgang zugleich Anzeichen einer möglichen Kreditklemme.

Ein weiterer Aspekt der Reformen ist der zügige Schuldenabbau des portugiesischen Unternehmenssektors, der zu den höchstverschuldeten in der EU zählt. Um hierfür die rechtlichen Rahmenbedingungen zu verbessern, sind außergerichtliche Einigungen zur Restrukturierung, Mediatoren und ein überarbeitetes Unternehmensinsolvenzrecht vorgesehen. Der Fokus liegt hierbei auf Unternehmen, die illiquide,

aber solvent sind. Seit September 2012 können diese Unternehmen besser unterstützt werden.¹²⁴ Im Bereich der privaten Haushalte wurde, um in Fällen von Zahlungsunfähigkeit schneller handeln zu können, ein System zur außergerichtlichen Einigung zwischen Schuldnern und Gläubigern im Rahmen eines Privatinsolvenzverfahrens etabliert.

Dennoch bleibt der nichtfinanzielle Unternehmenssektor einer der am stärksten verschuldeten der Europäischen Union. Kapital ist in unproduktiven Bereichen der Realwirtschaft gebunden und begrenzt die Möglichkeiten der Banken, Kredite an Unternehmen zu vergeben, deren Produktivitätspotential höher ist.¹²⁵ Der IWF kritisiert, dass der Schuldenabbau nur sehr langsam voranschreitet und die portugiesische Wirtschaft damit die Möglichkeit verpasst, in einem günstigen makroökonomischen Umfeld zu wachsen.¹²⁶

Abbildung 36: Kredite an den privaten Sektor Portugals (akkumuliert)



Quelle: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich.

Die schwachen Bankbilanzen lasten auf der Profitabilität der Banken, vor allem bedingt durch die hohen Forderungsausfallraten, welche die hohe Verschuldung unprofitabler Unternehmen nach sich zieht. Der Anteil notleidender Kredite ist seit Beendigung des Programms im Jahr 2014 weiter angestiegen.¹²⁷ Während der Anteil der notleidenden Kredite an die privaten Haushalte von einem niedrigen Niveau von

¹²⁴ Vgl. European Commission (2014b).

¹²⁵ Vgl. International Monetary Fund (2016b).

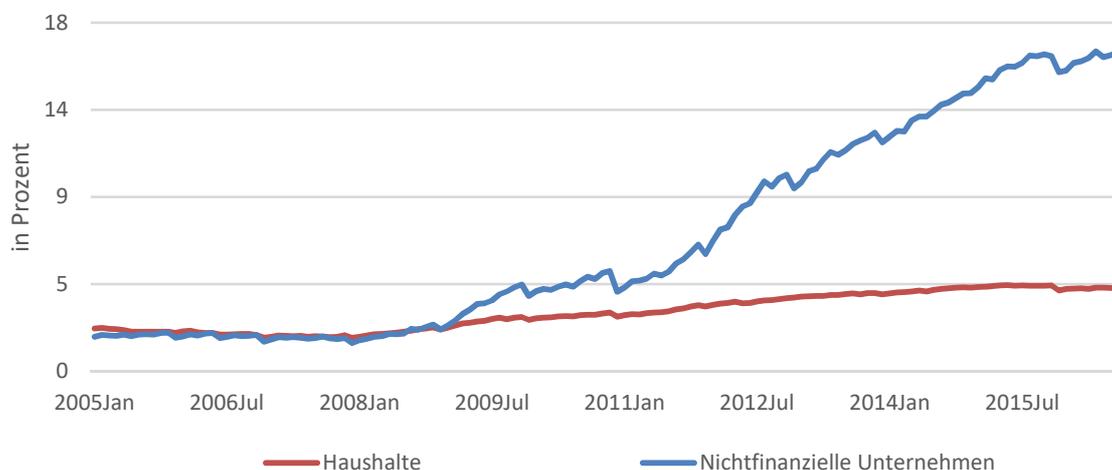
¹²⁶ Vgl. ebd.

¹²⁷ Die Forderungsausfälle steigen, wenn überhaupt, geringfügig und stagnieren vielmehr. Durch die Reduktion der Aktiva der Banken steigt der Anteil. Quelle: International Monetary Fund, Financial Soundness Indicators.

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

knapp 3 Prozent kaum einen Anstieg zu verzeichnen hat, sind es die Kredite an nichtfinanzielle Unternehmen, welche vermehrt als notleidend einzustufen sind. Mitte des Jahres 2016 notierten diese auf einem Allzeithoch von über 16 Prozent (Abbildung 37). Im Verhältnis gehen insgesamt 70 Prozent der Zahlungsausfälle auf Unternehmen zurück. Unter diesen sind insbesondere Gewerbe aus der Baubranche und dem Sektor der nicht handelbaren Güter zu nennen. Dies deckt sich mit der Analyse der Europäischen Kommission, welche die anhaltende wirtschaftliche Stagnation Portugals auf reduzierte Aktivitäten im Bausektor zurückführt. Im Gegenzug haben es exportorientierte Unternehmen leichter, benötigte Kredite zu erhalten.¹²⁸

Abbildung 37: Anteil der notleidenden Kredite an den insgesamt vergebenen Krediten in Portugal nach Schuldern



Quelle: Banco de Portugal.

Die das Unternehmens- und Privatinsolvenzrecht betreffenden Reformmaßnahmen Portugals scheinen bislang keinen Einfluss auf den Abbau von notleidenden Krediten gehabt zu haben.¹²⁹ Die Zahl der Zahlungsausfälle stagniert und ein Großteil datiert noch weit zurück und ist Erbe der Finanzkrise, als viele Gewerbe Konkurs anmeldeten.¹³⁰ Kommission und IWF kritisieren, dass trotz der Etablierung internationaler Standards die Restrukturierung notleidender Kredite von den Banken lange Zeit nicht effizient angegangen wurde und daher ein reformierter umfassender Plan überfällig sei.¹³¹ Hintergrund ist zum einen, dass weder Banken noch Unternehmen bereit zu sein scheinen, Verluste in Kauf zu nehmen, und

¹²⁸ Vgl. European Commission (2016c).

¹²⁹ Vgl. International Monetary Fund (2015d).

¹³⁰ Vgl. European Commission (2016c).

¹³¹ Vgl. ebd. sowie International Monetary Fund (2016a).

zum anderen, dass die Bearbeitung der Fälle, falls es zu Restrukturierungsmaßnahmen oder Übernahmen von Garantien kommt, im Durchschnitt 40 Monate dauere.¹³² So unterliefe nur ein Bruchteil der Kredite einer Umstrukturierung.¹³³ Stattdessen sei ein Abwarten beiderseits erkennbar, in der Hoffnung, dass eine wirtschaftliche Erholung die Probleme von alleine lösen würde.¹³⁴

Der hohe und steigende Anteil notleidender Kredite birgt erhebliche Gefahren für den Finanzsektor. Je größer deren Anteil, desto geringer gestalten sich die Möglichkeiten der Banken, die Wirtschaft mit dem für den Aufschwung benötigten Kapital zu versorgen. Dafür sind insbesondere die vom IWF herausgestellten und im Folgenden genannten Transmissionskanäle verantwortlich, welche die Kreditvergabe der Banken mit hohen Forderungsausfallraten hemmen. Erstens verringert sich die Profitabilität der Banken, da zusätzliche Arbeit und damit administrative Kosten mit den notleidenden Krediten in Verbindung stehen. Zweitens erhöhen sich die Kapitalanforderungen an die Banken, da notleidende Kredite höher gewichtet werden. Als dritten Punkt führt der IWF die gestiegenen Finanzierungskosten für Banken an, da sich Geldgeber am Portfolio der Banken orientieren.¹³⁵

Die Banken Portugals reagieren auf den hohen Anteil notleidender Kredite mit einer Verlagerung der Kreditvergabe hin zu Unternehmen, die eine entsprechende Profitabilität und Bonität aufweisen. Dies trifft in der Folge die kleinen und mittleren Unternehmen, da sie besonders auf Bankkredite angewiesen sind und erhebliche Probleme haben, sich zu refinanzieren.¹³⁶ Der IWF sieht Anhaltspunkte für Preisdiskriminierung vorliegen.¹³⁷ Diese Beobachtung deckt sich mit dem Ergebnis der umfragebasierten Studie der Europäischen Zentralbank, welche die Finanzierungsmöglichkeiten von kleinen und mittleren Unternehmen in der Eurozone analysiert. So sehen portugiesische Kleinunternehmen *access to finance* als eines der größten Probleme der gegenwärtigen Situation, wenngleich sich die Lage ihrem subjektiven Empfinden zufolge im vergangenen Jahr verbesserte.¹³⁸ Durch die starke Abhängigkeit der portugiesischen Wirtschaft von kleinen und mittleren Unternehmen beeinflusst dieser Rückgang die Wirtschaft nachhaltig.¹³⁹

¹³² Der europäische Durchschnitt liegt bei nur acht Monaten. Vgl. European Commission (2016c).

¹³³ Der IWF spricht davon, dass nur 1.800 aus 70.000 Unternehmen restrukturierungsbedürftig seien. Vgl. International Monetary Fund (2016a).

¹³⁴ Vgl. International Monetary Fund (2015d).

¹³⁵ Vgl. International Monetary Fund (2015).

¹³⁶ Vgl. International Monetary Fund (2016a).

¹³⁷ Vgl. International Monetary Fund (2016b).

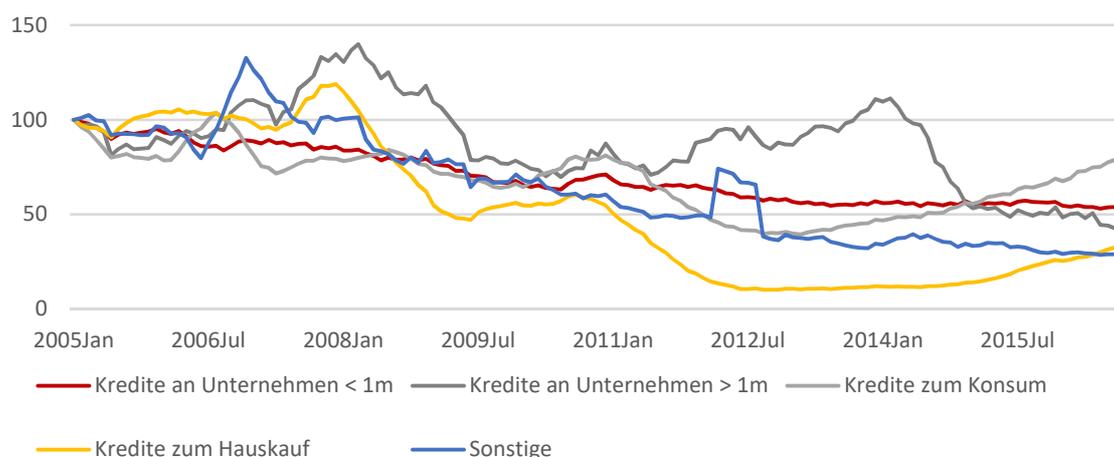
¹³⁸ European Central Bank (2016a).

¹³⁹ Nach Angaben der Europäischen Kommission repräsentieren KMU ca. drei Viertel der portugiesischen Wirtschaft in Bezug auf Arbeitsplätze und Wertschöpfung. Nachzulesen in European Commission (2015).

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Die Zuwendung von Banken hin zu größeren Unternehmen wird in Abbildung 38 deutlich.¹⁴⁰ Bis Februar 2014 stieg die monatliche Vergabe von Krediten mit einem Volumen von über einer Million Euro an und hielt sich über dem Vorkrisenniveau. Mitte des Jahres 2014 brach diese jedoch ebenfalls abrupt ein. Im Gegensatz dazu verringerte sich die Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen kontinuierlich und beträgt nur noch ca. 50 Prozent des Vorkrisenniveaus. Dennoch macht deren absolutes Volumen noch immer den größten Umfang aus und beträgt in etwa das Eineinhalbfache der Kredite mit Volumen über einer Million Euro. Auffällig sind überdies die steigenden Kredite an private Haushalte. Dies bestätigt die Einschätzungen der Europäischen Kommission, die wirtschaftliche Erholung Portugals sei primär vom privaten Konsum getrieben.¹⁴¹ Die neu gegründete nationale Förderbank *Instituição Financeira de Desenvolvimento* soll im Finanzsektor als Katalysator wirken und das Vertrauen in kleine und mittlere Unternehmen stärken.¹⁴² Wie sich deren Gründung auf die Kreditvergabe an die Gruppe der kleinen und mittleren Unternehmen auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Abbildung 38: Neu gewährte Kredite portugiesischer Banken (6 month moving averages; Jan 2005 =100)



Quelle: EZB, MFI Interest Rate Statistics.

Um die Produktionslücke im gewerblichen Sektor der portugiesischen Wirtschaft zu schließen, sind dringend Kredite für Investitionen in den profitablen Sektoren notwendig. Basierend auf stabilen Bilanzen müssen die Effizienz, Profitabilität und die Flexibilität des Bankensektors erhöht werden. Die bislang

¹⁴⁰ Dieser Analyse dient das Volumen des Darlehens als Approximation der Größe des Unternehmens und folgt hierbei dem zugrundeliegenden Manual der EZB. European Central Bank (2003).

¹⁴¹ Vgl. European Commission (2016c).

¹⁴² Vgl. European Commission (2014c).

geförderten Reformen stellten das Vertrauen in den portugiesischen Finanzsektor wieder her und die Kapitalisierung der Banken stieg an. Die Banken konnten sich stark entschulden und ihre Bilanzpositionen verkleinern. Trotz der Reformen bleiben zwei Probleme: Erstens liegt die private Verschuldung, wenngleich sie seit 2013 rückläufig ist, im März 2016 noch immer bei 190 Prozent des BIPs (vgl. Abbildung 36). Zudem wird der Rückgang der privaten Verschuldung in erstere Linie durch die starke Kreditzurückhaltung der Banken bedingt. Zweitens ist der Anteil der notleidenden Kredite zur Jahresmitte mit 12,7 Prozent noch immer nahe dem Höchststand. Damit konnte die Gefahr einer Kreditklemme im gewerblichen Sektor noch nicht gebannt werden.¹⁴³ Denn – wie der IWF herausstellt – gehen das Bemühen der Banken um Entschuldung und Einhaltung der verschärften Kapitalanforderungen sowie die weiterhin hohe Forderungsausfallrate mit gestiegenen Anforderungen an die Bonität von Schuldnern einher, was die Kreditvergabe behindert.¹⁴⁴ Diese Situation kann unter Umständen eine weitere Rekapitalisierung des Bankensystems notwendig machen.

4.4. Fiskalreformen

Ein wichtiger Teil der Anpassungsprogramme für Irland und Portugal war die Rückführung der Staatsverschuldung auf ein tragfähiges Niveau. Dies sollte den Ländern die Rückkehr an die Kapitalmärkte ermöglichen. Dabei wurde das Augenmerk sowohl auf die Einnahme- als auch auf die Ausgabenseite gelegt.

4.4.1. Fiskalreformen in Irland und deren Einfluss auf die öffentliche Verschuldung

Im November 2010 veröffentlichte die irische Regierung den *National Recovery Plan*¹⁴⁵, der Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 15 Mrd. Euro für den Zeitraum 2011 bis 2014 vorsah, um die Defizitobergrenze von 3 Prozent im Jahr 2014 einzuhalten. Im Nachgang wurde der Zeithorizont um ein Jahr auf 2015 erweitert. Für die einzelnen Haushaltsjahre waren Zwischenziele für die Defizitquoten festgesetzt worden: für das Jahr 2011 10,6 Prozent, für das Jahr 2012 8,6 Prozent und für das Jahr 2013 7,5 Prozent. Im Jahr 2015 gelang es der irischen Regierung in der Tat, die im Stabilitäts- und Wachstumspakt

¹⁴³ Vgl. International Monetary Fund (2016a).

¹⁴⁴ Vgl. ebd. sowie International Monetary Fund (2015).

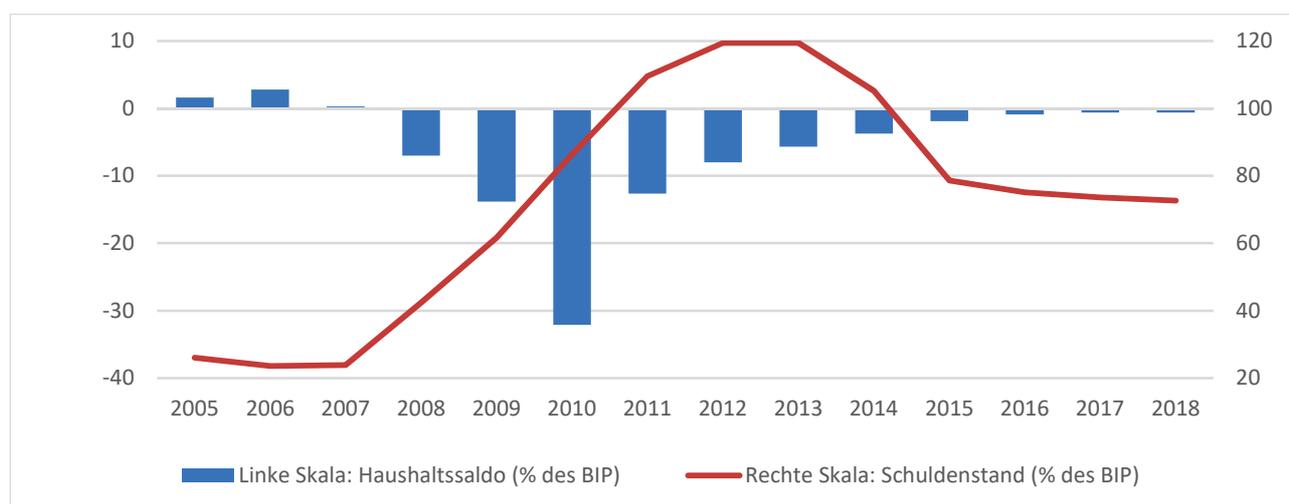
¹⁴⁵ Vgl. Department of Finance Ireland (2016).

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

festgelegte Grenze von 3 Prozent zu unterschreiten. Das Budgetdefizit betrug zum Ende des Haushaltsjahres 2015 2,3 Prozent.¹⁴⁶ Bis 2018 prognostiziert die Europäische Kommission eine graduelle Reduzierung des Haushaltsdefizits.¹⁴⁷ Im Jahr 2016 betrug das Defizit der Schätzung zufolge 0,9 Prozent des BIP.

Die Konsolidierungspolitik sah auf der Einnahmeseite zusätzliche Steuern vor. Erstens sollte der Mehrwertsteuersatz im Jahr 2011 auf 23 Prozent angehoben und ein weiterer, ermäßigter Mehrwertsteuersatz von 9 Prozent eingeführt werden, letzterer aber nur befristet bis 2013. Zweitens wurde die Erbschaftsteuer erhöht. Drittens wurde die Kapitalertragsteuer (*Capital gains tax*) im Jahr 2011 von 25 auf 30 Prozent und Ende 2012 nochmals auf 33 Prozent angehoben. Viertens führte die Regierung im Jahr 2013 eine jährlich erhobene, wertabhängige Grundsteuer ein (*Local property tax*).

Abbildung 39: Schuldenstand und Haushaltssaldo (in Prozent vom BIP) in Irland



Quelle: Central Statistics Office Ireland, European Commission (Prognose für die Jahre 2016-2018), eigene Berechnungen.

Tabelle 10: Fiskalindikatoren Irlands (in % des BIP)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Staatsverschuldung	26,1	23,6	23,9	42,4	61,7	86,3	109,6	119,5	119,5	105,2	78,6
Einnahmen	34,9	36,6	36,1	34,8	33,3	33,2	33,3	33,9	34,1	34,1	27,6
Sozialbeiträge	5,1	5,2	5,4	5,9	6,0	5,7	6,0	5,6	5,8	5,7	4,5
Direkte Steuern	13,1	13,6	13,1	12,0	10,8	10,8	10,3	10,4	10,7	11,0	8,8
Indirekte Steuern	13,0	13,8	13,4	12,4	12,0	11,9	12,2	12,9	12,9	13,1	11,1
Sonstige Einnahmen	3,7	4,1	4,2	4,6	4,4	4,8	4,9	4,9	4,8	4,3	3,3
Ausgaben	33,3	33,8	35,8	41,8	47,1	65,3	46	41,8	39,8	37,8	29,4

¹⁴⁶ Vgl. European Council (2016).

¹⁴⁷ Vgl. European Commission (2017).

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Sozialleistungen	10,8	11,1	11,8	14,0	17,0	17,2	16,7	16,8	15,9	14,6	11,0
Arbeitnehmerentgelte öff. Dienst	9,7	9,8	10,1	11,3	12,2	11,5	11,2	10,8	10,3	9,5	7,4
Sonstige Ausgaben	12,8	13,0	14,0	16,5	17,9	36,5	18,1	14,2	13,6	13,7	11,0
Haushaltssaldo	1,6	2,8	0,3	-7	-13,8	-32,1	-12,6	-8	-5,7	-3,7	-1,9
Primärsaldo	2,6	3,8	1,3	-5,7	-11,8	-29,3	-9,3	-3,9	-1,4	0,1	0,7

Quelle: Central Statistics Office Ireland, eigene Berechnungen.

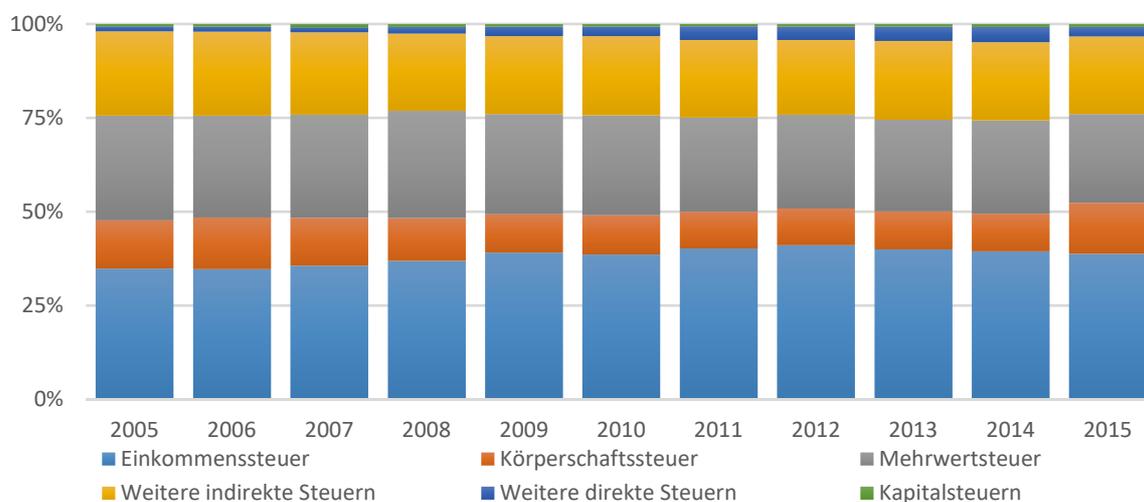
Insbesondere die wiedererstarkende Wirtschaft bedingt die positive fiskalische Entwicklung und generiert steigende Steuereinnahmen. Wenngleich die Einnahmen in Relation zum BIP nur langsam zunahmen, sind sie absolut im Zeitraum 2010-2015 um 27,3 Prozent angestiegen (Tabelle 10). Damit entspricht das Steueraufkommen am aktuellen Rand fast dem Vorkrisenniveau. Eine solche Entwicklung erlaubte sogar die vorzeitige Rückzahlung von Kredithilfen an den IWF¹⁴⁸, und die Staatsschuldenquote sank wieder.

Zudem stiegen im Programmverlauf Einnahmen durch direkte Steuern kontinuierlich an. Im Zeitraum zwischen 2010 und 2015 entsprach der Zuwachs 42,3 Prozent (Tabelle 10). Mit der *Universal Social Charge* wurde eine die persönliche Einkommensteuer ergänzende Abgabe eingeführt, die weitere Steuerzahler miteinbeziehen sollte.¹⁴⁹ Unverändert blieb hingegen die im europäischen Vergleich sehr geringe Besteuerung von Unternehmen. Die Einnahmen durch die persönliche Einkommensbesteuerung machen den Reformabsichten entsprechend einen Großteil des Zuwachses aus (Abbildung 40). Zuletzt generierte jedoch die Besteuerung der Unternehmen unerwartet hohe Einnahmen.

¹⁴⁸ Vgl. European Commission (2017).

¹⁴⁹ Vgl. European Commission (2016b).

Abbildung 40: Zusammensetzung des irischen Steueraufkommens



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Einen wesentlichen Konsolidierungsbeitrag auf der Ausgabenseite leistete eine Reduktion der Gehälter sowie des Umfangs der Sozialleistungen im öffentlichen Dienst. Im Jahr 2009 wurden Gehälter oberhalb von 20,000 Euro im Jahr progressiv zwischen 3 und 10 Prozent gekürzt. Im Jahr 2010 wurden Gehälter nochmals um weitere 5 bis 10 Prozent gekürzt. Der Gesamteffekt beläuft sich auf eine Reduktion der Gehälter um 14 Prozent. Zudem wurde der Personalbestand reduziert. So konnten über die Laufzeit des Programms 0,9 Mrd. Euro bei den öffentlichen Gehältern eingespart werden. Anteilig am BIP gingen die Ausgaben im Programmverlauf stark zurück (Tabelle 10). Neben der Gehaltskürzungen folgten, wie im *National Recovery Plan* beschlossen, innerhalb der Programmlaufzeit Entlassungen im öffentlichen Dienst.¹⁵⁰ Die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor ging im Zeitraum von 2010 bis 2014 um 7,6 Prozent zurück.¹⁵¹ Erst im Jahr 2015 stieg die Anzahl der Beschäftigten wieder an. Gehaltskürzungen verstärkten den Effekt, sodass die Aufwendungen für Arbeitnehmerentgelte im Jahr 2014 um fast eine Milliarde Euro geringer waren als im Jahr 2010.

Rückblickend fielen die Sparmaßnahmen zu Beginn des Programms weniger drastisch aus als vorgesehen, wodurch Programmvorgaben zunächst nicht eingehalten werden konnten.¹⁵² Nachdem der Zeithorizont zur Zielerreichung um ein Jahr erweitert wurde, konnten die Programmziele, unterstützt von der wirtschaftlichen Erholung, erreicht werden. Die Zielvorgaben zur Konsolidierung wurden in den Jahren

¹⁵⁰ Vgl. Department of Finance Ireland (2016).

¹⁵¹ Vgl. Statistics Office Ireland.

¹⁵² Vgl. International Monetary Fund (2016).

2014 und 2015 erfüllt, nachdem insbesondere die Steuereinnahmen die Erwartungen der Institutionen übertrafen. Als die irische Unternehmensbesteuerung in die Kritik geriet, entstanden Unsicherheiten über künftige Einnahmen. Die Europäische Kommission rät zu einem ausgeglichenen und nachhaltigen Steuermodell um die fiskalische Erholung nicht zu gefährden.¹⁵³

4.4.2. Fiskalreformen in Portugal und deren Einfluss auf die öffentliche Verschuldung

Im Zentrum der Fiskalreformen stand eine glaubhafte Konsolidierungsstrategie, die auf der Einnahme- und Ausgabenseite ansetzte. Ziel war es, die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegte Obergrenze für das Haushaltsdefizit von 3 Prozent zu unterschreiten. Die Sanierung des portugiesischen Haushalts ist im Programmverlauf in Maßen vorangeschritten. Der IWF deutet die Halbierung des Haushaltsdefizits von 9,8 Prozent im Jahr 2010 auf 4,5 Prozent im Jahr 2013 als Zeichen der Entspannung.¹⁵⁴ Zuletzt betrug es noch rund 4,4 Prozent des BIP (Abbildung 41 und Tabelle 11). Das ursprünglich im MoU festgelegte Ziel, die Grenze von 3 Prozent vor Beendigung des Programms einzuhalten, wurde jedoch verfehlt. Der Primärsaldo lag mit 0,2 Prozent des BIP jedoch im Jahr 2015 zum ersten Mal im positiven Bereich. Berechnungen des IWF lassen, bei anhaltendem moderaten Wirtschaftswachstum, für die Jahre 2016 und 2017 eine weitere Sanierung der Staatsfinanzen erwarten. So soll im Jahr 2016 erstmals die 3 Prozent-Schwelle der erlaubten Neuverschuldung eingehalten werden.¹⁵⁵ Die Europäische Kommission schätzt das Budgetdefizit 2016 auf 2,3 Prozent des BIP und prognostiziert eine Stabilisierung auf einem Niveau von unter 2,5 Prozent bis 2018.¹⁵⁶

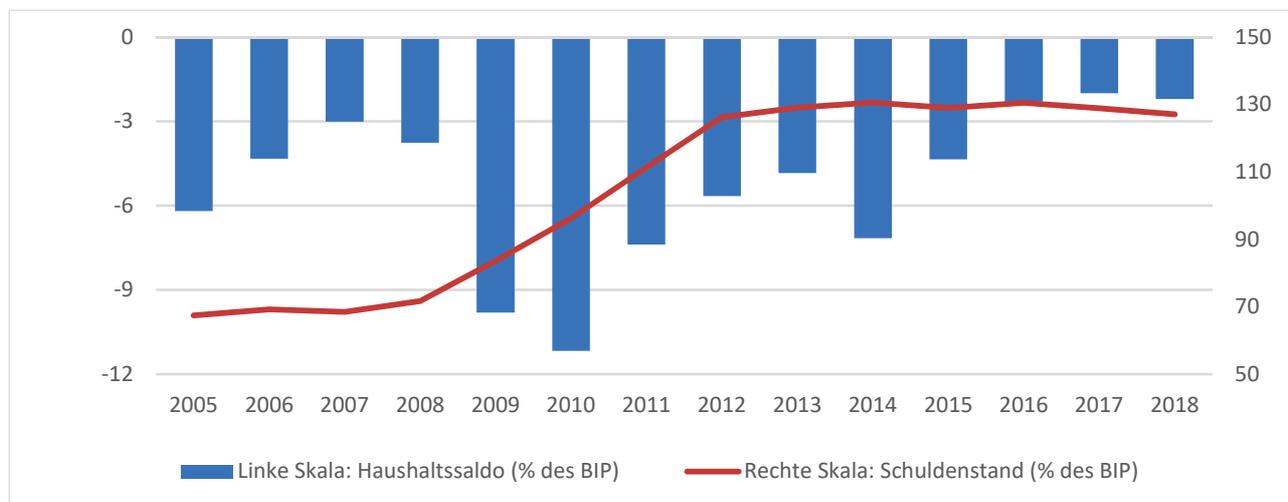
¹⁵³ Vgl. European Commission (2016b).

¹⁵⁴ International Monetary Fund (2016a).

¹⁵⁵ Vgl. International Monetary Fund (2016a).

¹⁵⁶ European Commission (2017).

Abbildung 41: Schuldenstand und Haushaltssaldo (in Prozent vom BIP) in Portugal



Quelle: Instituto Nacional de Estatística, European Commission (Prognose für die Jahre 2016-2018), eigene Berechnungen.

Tabelle 11: Fiskalindikatoren Portugals (in % des BIP)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Staatsverschuldung	67,4	69,2	68,4	71,7	83,6	96,2	111,4	126,2	129,0	130,6	129,0
Einnahmen	40,5	40,9	41,5	41,6	40,4	40,6	42,6	42,9	45,1	44,6	44,0
Sozialbeiträge	11,6	11,5	11,3	11,6	12,1	11,9	12,0	11,4	12,0	11,8	11,6
Direkte Steuern	8,0	8,3	9,2	9,3	8,6	8,5	9,5	9,0	11,4	11,0	10,8
Indirekte Steuern	14,5	14,8	14,4	14,0	12,6	13,2	13,9	13,9	13,7	14,2	14,5
Sonstige Einnahmen	6,4	6,2	6,6	6,7	7,1	7,1	7,3	8,7	8,0	7,6	7,1
Ausgaben	46,7	45,2	44,5	45,3	50,2	51,8	50,0	48,5	49,9	51,8	48,4
Sozialleistungen	16,2	16,3	16,2	16,7	18,8	18,6	18,9	19,6	20,4	19,7	19,3
Arbeitnehmerentgelte öff. Dienst	14,5	13,8	13,1	13,1	14,0	13,7	12,8	11,7	12,5	11,9	11,3
Sonstige Ausgaben	15,9	15,2	15,2	15,5	17,4	19,5	18,3	17,2	17,0	20,2	17,8
Haushaltssaldo	-6,2	-4,3	-3,0	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2	-4,4
Primärsaldo	-3,6	-1,6	-0,1	-0,7	-6,8	-8,2	-3,1	-0,8	0,0	-2,3	0,2

Quelle: Instituto Nacional de Estatística, eigene Berechnungen.

Die Einnahmen entwickelten sich im Programmverlauf positiv und betrugen zuletzt 44,0 Prozent. Damit trugen sie maßgeblich zur Verringerung des Defizits bei (Tabelle 11).

Zu Beginn des Programms führten einmalige Maßnahmen (sogenannte „one-off measures“) zu großen Verzerrungen der fiskalischen Konsolidierungsmaßnahmen, sodass die Wirkung einzelner Maßnahmen schwer auszumachen ist. Um ausbleibende Einnahmen finanziell abzufedern oder ungeplante Ausgaben auszugleichen, dienten solche Transfers als Werkzeug der portugiesischen Regierung. Beispielsweise wurde im Jahr 2011 ein Banken-Pensionsfonds überschrieben, um ein Haushaltsloch zu füllen und die

Programmziele zu erreichen. Gemessen am BIP führte allein diese Maßnahme zu Einnahmen in Höhe von 3,5 Prozent.¹⁵⁷ Weitere Einmalzahlungen stellten neben Privatisierungen auf der Einnahmeseite, Mittel zur Rekapitalisierung angeschlagener Banken sowie zur Unterstützung angeschlagener öffentlicher Unternehmen und öffentlich-privater Partnerschaften auf der Ausgabenseite dar.¹⁵⁸

Auf der Einnahmeseite bestand das Problem, dass die Steuerverwaltung bei der Steuererhebung höchst ineffizient war. Durch die Reformen wurde die Steuer- und Zollbehörde *Autoridade Tributária e Aduaneira* gebildet. Diese half zusammen mit der Bildung eines großen Steuerzahlerbüros, Steuern zwischen 2011 und 2013 mit höherer Effizienz einzuziehen.¹⁵⁹ Steuerbetrug sollte durch die verpflichtende elektronische Rechnungslegung und die Stärkung von Wirtschaftsprüfungen bekämpft werden.¹⁶⁰ Außerdem sollten nach Beendigung des Programms 50 Prozent der lokalen Steuerbehörden aufgelöst sein. Stattdessen sollte sich eine im Jahr 2014 gegründete zentrale Einrichtung um Belange der Steuerzahler kümmern. Durch diese Maßnahmen verbesserte sich das Verhältnis der Steuererhebungskosten zu den Steuereinnahmen von 1,55 Prozent im Jahr 2010 auf 0,99 Prozent im Jahr 2013.¹⁶¹

Einnahmen, die durch Sozialbeiträge generiert wurden, gingen im Jahr 2012 um beinahe 10 Prozent zurück. Die Erhöhung der Einkommensteuer zum Jahr 2013 unterstützte die fiskalische Erholung hingegen erheblich (Abbildung 42). Eine Erhöhung der Einkommensteuer war dem Programm anfangs nicht zgedacht. Der wachstumsfördernde Plan sah im Jahr 2012 eine Erhöhung der Mehrwertsteuer bei gleichzeitiger Senkung der Einkommen- und Körperschaftsteuern vor. Als diese Maßnahmen jedoch nicht in den erhofften Erfolgen, sprich gesteigerten Steuereinnahmen und einem moderaten Wirtschaftswachstum, resultierten, wich man von dieser Strategie ab. Tatsächlich fielen die Steuereinnahmen durch indirekte Steuern im Jahr 2012 stark und erst in Folge der wirtschaftlichen Erholung und des erstarkenden Konsums im Jahr 2014 konnte ein Zuwachs generiert werden.

¹⁵⁷ Vgl. European Commission (2016c).

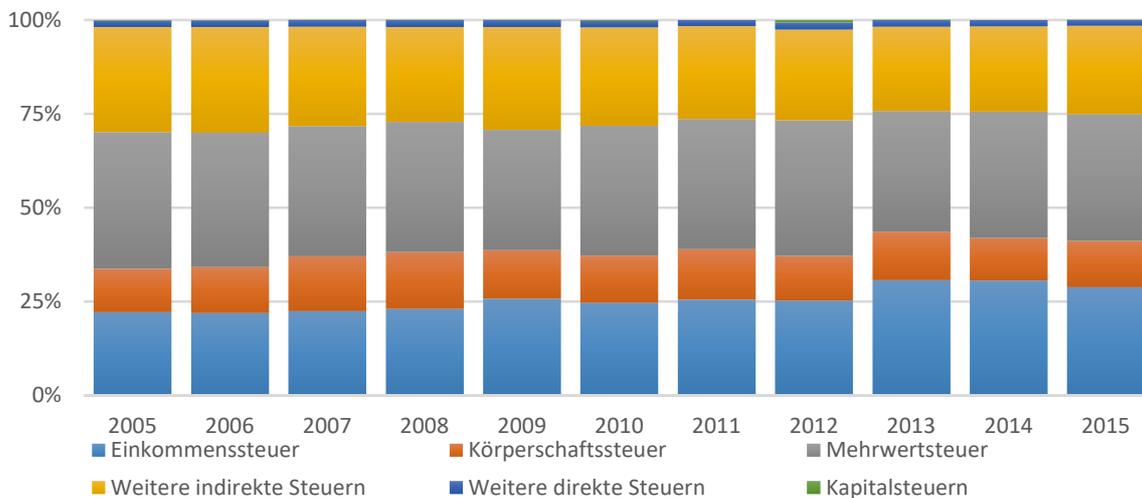
¹⁵⁸ Vgl. International Monetary Fund (2016a).

¹⁵⁹ Vgl. OECD (2014).

¹⁶⁰ Vgl. European Commission (2016c).

¹⁶¹ Vgl. ebd.

Abbildung 42: Zusammensetzung des portugiesischen Steueraufkommens



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Die unstete Steuergesetzgebung birgt jedoch Risiken für die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum Portugals. Der IWF empfiehlt diesbezüglich eine Stabilisierung der Steuersätze, was zur Folge hätte, dass künftige Steuereinnahmen besser abzuschätzen seien und Steuerzahler und Unternehmen Planungssicherheit erhielten.¹⁶²

Auf der Ausgabenseite sollte die Konsolidierungsstrategie durch eine Rückführung der Löhne im öffentlichen Sektor sowie durch eine Einschränkung des öffentlichen Konsums erreicht werden. Dabei war das Ziel, die strukturelle Ineffizienz öffentlicher Ausgaben zu senken.¹⁶³

Ausgaben für Sozialleistungen stiegen im Programmverlauf zunächst deutlich an und erreichten im Jahr 2013 mit 20,4 Prozent des BIP ihren Höchststand. Seitdem gingen die Ausgaben um 1,1 Prozentpunkte zum Jahr 2015 zurück. Die Aufwendungen für die steigende Anzahl an Arbeitslosen wirkten dem genauso entgegen wie die steigenden Ausgaben für Rentenzahlungen.¹⁶⁴ Nachdem letztere trotz zahlreicher Reformbemühungen weiter steigen, erwartet der IWF eine Stabilisierung auf dem hohen Niveau von 13,5 Prozent in Relation zum BIP erst im Jahr 2020. Durch den starken politischen aber insbesondere juristischen Widerstand waren Kürzungen von Sozialaufwendungen kaum durchsetzbar und zeigten

¹⁶² Vgl. International Monetary Fund (2016a).

¹⁶³ Vgl. European Commission (2016c).

¹⁶⁴ Vgl. International Monetary Fund (2015d).

geringe Auswirkungen auf der Ausgabenseite des staatlichen Haushalts.¹⁶⁵ Strukturreformen im Gesundheitssektor wurden mit Erfolg umgesetzt und haben zu großen Einsparungen bei den Staatsausgaben geführt. Der staatliche Anteil an den Ausgaben im Gesundheitssektor ist von 69,8 Prozent im Jahr 2010 auf 66,0 Prozent im Jahr 2015 gefallen.¹⁶⁶ Im Gegenzug hat sich der Anteil der privaten Ausgaben leicht erhöht. Diese Einsparungen führten zu einer Reduktion der staatlichen Aufwendungen von 6,9 auf 5,8 Prozent des BIP.

Zusätzlich war das Ziel, die Ausgaben des öffentlichen Sektors transparenter zu gestalten. So wurde eine Online-Plattform (BASE) etabliert, auf der die Ausgaben sämtlicher öffentlicher Projekte aufgelistet sind. Auf diese Art wurde dem Missbrauch öffentlicher Gelder entgegengewirkt. Zudem wurde ein Gesetz erlassen, welches am 01. August 2014 in Kraft trat und das, abgesehen von Polizei und Militär, den Arbeitsumfang und die Arbeitsbedingungen der öffentlichen Angestellten regelt.¹⁶⁷

Neben der Anpassung von Sozialleistungen im Gesundheits- und Rentensystem, der Steigerung der Effizienz und Privatisierung von Staatsbetrieben wurde ein besonderes Augenmerk auf die Ausgaben für Staatsbedienstete gelegt.¹⁶⁸ So sollte für die Dauer von zwei Jahren die 13. und 14. Monatszahlung für Beamte und Pensionäre ausgesetzt werden. Das Verfassungsgericht legte jedoch Widerspruch ein, so dass die Kürzungen nur im Jahr 2012 umgesetzt wurden. Vorgesehene Kürzungen des Arbeitslosengeldes, der Pensionen und des Krankengeldes reihen sich in die vom Verfassungsgericht nicht gestatteten Reformmaßnahmen ein.

Im Jahr 2012 wurde das *Central Administration Restructuring Programme* eingeführt, das dafür sorgen sollte, dass Angestellte des öffentlichen Sektors leistungsgerecht bezahlt werden. Das *Central Administration Restructuring Programme* hatte zur Folge, dass die Zahl der im Management tätigen Personen um 27 Prozent und diejenigen der im administrativen Bereich angestellten um 40 Prozent reduziert wurde. Um eine Überbesetzung in Zukunft zu vermeiden, wurde ein Komitee gebildet, das dabei helfen sollte, die besten Kandidaten für administrative Führungspositionen zu selektieren.¹⁶⁹

Durch die angesprochenen Lohnkürzungen fielen die Ausgaben für Gehälter im öffentlichen Dienst im Jahr 2012 auf 11,7 Prozent des BIP (Tabelle 11). Über den Programmverlauf hinweg fielen die Lohnaufwendungen zwischen den Jahren 2010 und 2015 um knapp 18 Prozent. Gemessen am BIP entspricht

¹⁶⁵ Für eine Auflistung der vom Verfassungsgericht verhinderten Reformmaßnahmen vgl. European Commission (2016c).

¹⁶⁶ OECD Health Statistics. Der durchschnittliche Anteil aller OECD Länder beträgt 72,9 Prozent.

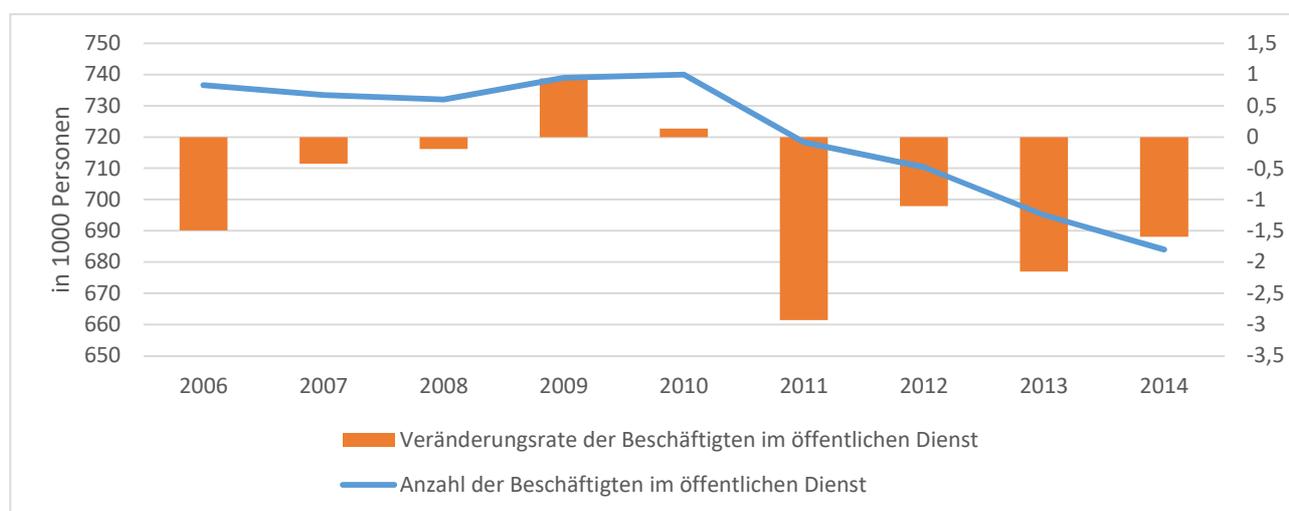
¹⁶⁷ Vgl. European Commission (2014b).

¹⁶⁸ Vgl. International Monetary Fund (2016a).

¹⁶⁹ Vgl. European Commission (2014b).

dies einem Rückgang von ca. 2,4 Prozentpunkten. Zum Ende des Jahres 2015 machten sie damit nur noch 11,3 Prozent der Ausgaben in Relation zum BIP aus. Bedingt ist dieser Rückgang, neben Privatisierungen und Restrukturierungen von Staatsbetrieben, vor allem durch den Rückgang der Beschäftigten im öffentlichen Dienst (Abbildung 43). Seit dem Jahr 2010 ging die Zahl der Beschäftigten um 7,6 Prozent zurück. Dies unterstreicht den Erfolg der *Central Administration Restructuring Programme Initiative*, die zum Ziel hatte, die Administration schlanker und dabei effizienter zu gestalten. Viele Bereiche der öffentlichen Verwaltung galten durch die starke Fragmentierung als personell überbesetzt.¹⁷⁰

Abbildung 43: Beschäftigte im öffentlichen Dienst in Portugal



Quelle: Instituto Nacional de Estatística, eigene Berechnungen.

Um weitere Staatsausgaben zu reduzieren, und um den „Parallelstaat“ der vom Staat finanzierten Stiftungen zu verkleinern, wurden alle vom Staat finanzierten Stiftungen bewertet. Als Ergebnis blieben lediglich 98 Stiftungen unverändert. Bei 132 wurden Änderungen in der Finanzierung vorgenommen (wobei 30 davon komplett abgewickelt wurden). 193 Stiftungen erhielten fortan keine staatliche Finanzierung. Auf den portugiesischen Haushalt wirkte sich dies sehr positiv aus. Die Ausgaben für Stiftungen des Staates sanken von durchschnittlich 20,4 Mio. Euro im Zeitraum von 2008 bis 2010 auf 11,4 Mio. Euro im Jahr 2014. Trotzdem wurde im Jahr 2013 festgestellt, dass von den 4,12 Milliarden Euro der staatlichen Zuschüsse noch immer 890 Millionen Euro an private Verbände flossen.¹⁷¹

¹⁷⁰ Vgl. International Monetary Fund (2015d).

¹⁷¹ Vgl. ebd.

Die nicht weiter steigende Staatsverschuldung wertet der IWF positiv, wenngleich die Vorgaben kaum oder erst spät erfüllt werden konnten.¹⁷² Grund für die Aufschiebung und Anpassung der Ziele waren die sich verschärfende Rezession und die mäßige Erholung der portugiesischen Wirtschaft, sodass Mehreinnahmen zunächst ausblieben. Zudem ließen steigende Sozialausgaben und der Widerstand gegenüber Kürzungen die Staatsausgaben auf hohem Niveau verharren.

4.5. Zusammenfassung: Reformen und ihre Ergebnisse im Überblick

Kasten 5: Die wichtigsten Reformergebnisse in Irland auf einen Blick

Irlands Produkt- und Arbeitsmarkt war bereits vor dem Ausbruch der Krise wenig reguliert.

- Kosten der Unternehmensgründung (Doing Business Index) waren bereits vor Programmbeginn niedrig und blieben über den Programmzeitraum konstant.
- Ebenso weist der PMR Indikator der OECD auf keine Reformfolge im Gütermarktbereich hin, allerdings befindet sich der PMR Indikator Irlands mit einem Wert knapp unterhalb des arithmetischen Mittels aller OECD Staaten auf einem relativ niedrigen Niveau.
- Zahlreiche Privatisierungsvorhaben wurden innerhalb des Anpassungsprogramms umgesetzt, um den Wettbewerb zu intensivieren, aber auch um mit zusätzlichen staatlichen Einnahmen dem hohen öffentlichen Defizit entgegenzuwirken.
- Im Gegensatz dazu wurden beim Arbeitsmarkt zahlreiche Deregulierungen vorgenommen: Die EPL Indikatoren der Abfindungszahlungen haben sich verbessert. Zudem ist die tarifvertragliche Deckungsrate gesunken.
- Einzelne GCI Indikatoren der Arbeitseffizienz haben sich im Programmzeitraum verbessert.
- Zahlreiche Reformen wurden mit Beendigung des Programms wieder rückgängig gemacht. Die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit sind aufgrund des kurzen Zeitfensters gegenwärtig nicht abschätzbar.

Irlands Finanzsektor konnte mit Beendigung des Programms 2013 erkennbar stabilisiert werden.

Die Reformen zahlen sich aus:

- Der Bankensektor hat sich signifikant verkleinert und Risiken konnten durch die Einschränkung internationaler Verflechtungen abgebaut werden.

¹⁷² International Monetary Fund (2016a).

- Die Kapitalisierung der Banken ist deutlich gestiegen und verlässliche Refinanzierungsprofile konnten etabliert werden. Das Kredite-Einlagen-Verhältnis hat sich stark reduziert.
- Im Jahr 2014 stellte sich die Profitabilität der Banken wieder ein. Die Eigenkapitalrendite stieg zuletzt weiter an.
- Umstrukturierungen von notleidenden Krediten schreiten jedoch weiterhin nur langsam voran. Insbesondere Forderungsausfälle mit extremen Zahlungsverzügen lasten noch immer auf den Bankbilanzen. Eine geregelte Insolvenzordnung, quantitative Ziele an Banken und beschleunigte Verfahren mit vorgegebenem Zeitrahmen sind erst in jüngerer Zeit für Erfolge verantwortlich und hätten früher umgesetzt werden können.
- Im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hohe Zinsen hemmen weiter die Kreditvergabe. Dabei trägt die anhaltend steigende Verschuldung des privaten Sektors. So sanken Schulden der privaten Haushalte seit 2009 deutlich, während die Schuldenlast nichtfinanzieller Unternehmen in Irland weiter anstieg. Die steigende Präsenz multinationaler Unternehmen verzerrt die Statistik allerdings stark.

Zur Konsolidierung der **Staatsfinanzen in Irland** trug insbesondere der wirtschaftliche Aufschwung bei. Dadurch übertrafen vor allem die Einnahmesteigerungen die Erwartungen der Institutionen.

- Die Fiskalindikatoren verbesserten sich im Programmverlauf deutlich. Besonders der irische Schuldenstand sank im Jahr 2016 im dritten Jahr in Folge, sodass die von den Institutionen gesteckten Ziele erreicht werden konnten. Die Rückkehr an den Kapitalmarkt zu historisch niedrigen Zinsen erlaubte sogar eine verfrühte Rückzahlung von Hilfskrediten.
- Bedingt durch das starke Wirtschaftswachstum betrug die Staatverschuldung im Jahr 2016 nur noch 75,1 Prozent des BIP, zugleich wurde die im Stabilitäts- und Wachstumspakt definierte Obergrenze der Neuverschuldung eingehalten.
- Zusätzliche Steuern, wie die jährlich erhobene Grundsteuer (*Local Property Tax*) und die, die persönliche Einkommensteuer ergänzende, *Universal Social Charge*, führten zur Erweiterung der Steuerbasis. Zusätzlich wurde der Mehrwertsteuersatz angepasst.
- Die unverändert geringe Besteuerung von Unternehmen generierte zuletzt große Mehreinnahmen. Eine Fokussierung auf die Besteuerung von Unternehmen kann durch die starke Abhängigkeit von multinationalen Unternehmen keine nachhaltige Steuerpolitik darstellen.
- Entlassungen und Gehaltskürzungen im öffentlichen Dienst führten zu den erfolgreichsten Einsparungen auf der Ausgabenseite. Aufwendungen für Sozialleistungen wurden hingegen

nicht im geplanten Umfang eingespart. Dies führte zu Beginn des Programms zur Nichteinhaltung von Zwischenzielen.

Kasten 6: Die wichtigsten Reformergebnisse in Portugal auf einen Blick

Portugals Produkt- und Arbeitsmarkt waren vor Beginn des wirtschaftlichen Anpassungsprogramms stark regulierte Märkte. Die Reformagenda beinhaltete weitreichende Maßnahmen, die mit Blick auf die jeweiligen Reformindikatoren erfolgreich umgesetzt wurden.

- Der PMR Indikator der OECD hat sich stark verbessert. Die Fortschritte im Post- und Telekommunikationsmarkt deuten auf eine erfolgreiche (Teil-)Deregulierung des Produktmarktes hin.
- Die Kosten und erforderlichen Prozeduren zur Unternehmensgründung (Doing Business Index) konnten im Programmzeitraum gesenkt werden.
- Die Unternehmensgründungsrate stieg während des Anpassungsprogramms an und führte zu einer Intensivierung des Wettbewerbs.
- Indikatoren der Gütermarkteffizienz des GCI verbesserten sich in den vergangenen Jahren. Die langfristige Wirkung ist gegenwärtig jedoch noch nicht absehbar und davon abhängig, ob nach dem Programmende Reformen weiter in dieselbe Richtung gehen.
- Die EPL Indikatoren Dauer der Kündigungsfrist, Höhe der Abfindungszahlungen im Falle einer Kündigung und Kündigungsschutzregelungen sowie Kompensationen bei ungerechtfertigter Entlassung haben sich verbessert.
- Die tarifvertragliche Deckungsrate ist im Programmzeitraum gesunken, befindet sich allerdings weiterhin auf einem hohen Niveau.
- GCI Indikatoren der Arbeitsmarkteffizienz haben sich im Programmzeitraum nur geringfügig verbessert. Die Entwicklung geht jedoch in die richtige Richtung, womit der eingeschlagene Reformweg weiter fortgesetzt werden sollte.

Nach Beendigung des Reformprogramms im Jahr 2014 ist das **portugiesische Bankensystem** nur bedingt stabilisiert worden. Weitere Maßnahmen sind gefordert.

- Niedrige Zinsen erhöhten zuletzt den privaten Konsum und sorgten für ein moderates Wachstum. Die portugiesische Wirtschaft verpasste jedoch die Möglichkeit, in einem günstigen makroökonomischen Umfeld nachhaltig zu wachsen.

- Die geforderten Eigenkapitalquoten im Bankensektor wurden erreicht, dennoch bleibt der Aufbau von Eigenkapital erschwert. Das Kredite-Einlagen-Verhältnis konnte stark reduziert werden. Die Profitabilität der Banken stellt sich jedoch noch nicht dauerhaft wieder ein und ist im Jahr 2016 sogar stark zurückgegangen.
- Der Bestand an notleidenden Krediten ist weiter steigend. Eine zurückhaltende Gewährung von Bankkrediten ist die Folge der schwachen Bankbilanzen. Unter der restriktiven Kreditvergabe der Banken leiden insbesondere kleine und mittlere Unternehmen.
- Mit starker Verzögerung konnten die Schuldenquoten der nichtfinanziellen Unternehmen und der privaten Haushalte seit Mitte 2013 um jeweils ca. 20 Prozentpunkte gesenkt werden. Der nichtfinanzielle Unternehmenssektor bleibt jedoch sehr stark verschuldet und bindet viel Kapital in unproduktiven Bereichen.
- Umstrukturierungen der Bankbilanzen und der Abbau von notleidenden Krediten durch Abschreibungen müssen die Entschuldung des privaten Sektors beschleunigen. Dies würde den Spielraum für das Kreditangebot der Banken vergrößern.

Die Sanierung des **öffentlichen Haushalts in Portugal** ist im Programmverlauf nur in Maßen vorangeschritten. Die hohe Arbeitslosigkeit und das nur moderate Wachstum bremsen die Konsolidierung des Staatshaushalts.

- Das Haushaltsdefizit betrug im Jahr 2016 2,3 Prozent des BIP. Damit konnte das Defizit erstmals wieder die Grenze von 3 Prozent eingehalten werden. Die Staatsverschuldung stabilisierte sich dadurch bei rund 130 Prozent des BIP.
- Durch Bürokratieabbau und Maßnahmen gegen den Steuerbetrug konnten das Steuersystem effizienter gestaltet und die Steuererhebungskosten gesenkt werden. Seit der Erhöhung der Einkommensteuer im Jahr 2013 entwickeln sich die Einnahmen positiv.
- Die Staatsausgaben verharren auf hohem Niveau und es konnten nur bedingt Einsparungen vorgenommen werden. Politische und juristische Barrieren und Widerstände gegenüber Reformvorhaben führten oftmals zur Nichterreicherung von Zielen. Geschützt wurden insbesondere Sozialleistungen und Pensionszahlungen. Der Stellenabbau im öffentlichen Dienst und die Reduzierung von Gesundheitsausgaben trugen hingegen zur Senkung der Staatsausgaben bei.
- Die fiskalische Konsolidierung erfuhr im Programmverlauf und in der Folge durch einmalige Maßnahmen starke Verzerrungen, und zwar sowohl zum Positiven wie zum Negativen.

5. Wachstumsanalyse

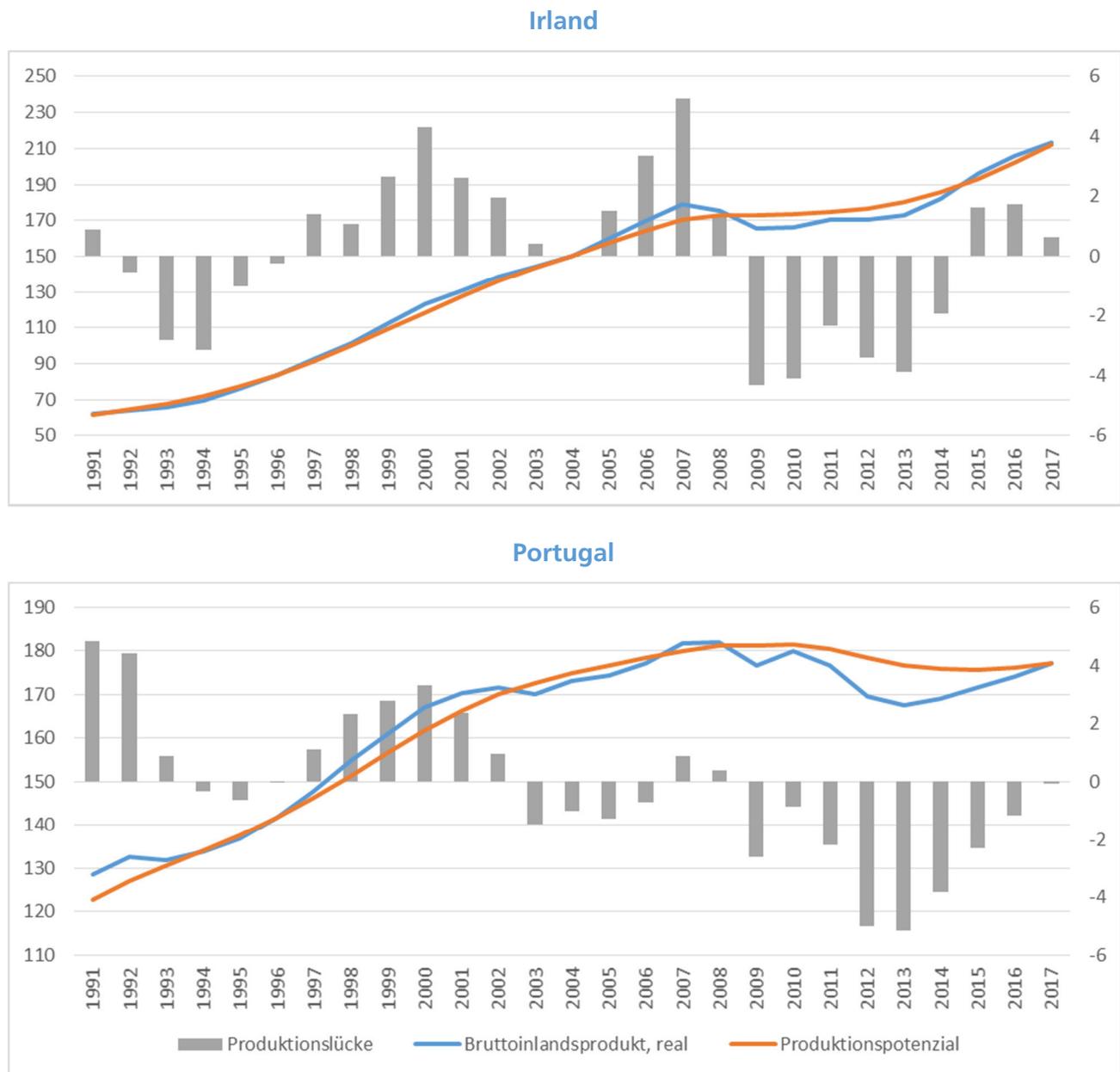
Ziel von Strukturreformen sollte es letztlich sein, die Produktionsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft zu verbessern, also das Wachstum zu stärken. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die bisher im Mittelpunkt der Analyse stand, ist nur ein Zwischenziel auf dem Weg dorthin. Einen geeigneten Analyserahmen, um die Wachstumseffekte von Strukturreformen zu beurteilen, bilden Schätzungen des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials. Grundlage der folgenden Rechnungen ist das nach dem Verfahren der EU-Kommission ermittelte Produktionspotenzial.¹⁷³ Dieses wird aus einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion abgeleitet, in welche die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit sowie der technische Fortschritt, gemessen an der Totalen Faktorproduktivität (TFP), jeweils mit ihren Trendwerten eingehen. Der trendmäßige Arbeitseinsatz wird dabei aus der Zahl der Erwerbspersonen, der Partizipationsquote, der Arbeitszeit und der inflationsstabilen Erwerbsquote abgeleitet. Letztere ist definiert als das Komplement zur NAWRU. Die Totale Faktorproduktivität wird unter der Annahme konstanter partieller Produktionselastizitäten als Solow-Residuum berechnet und anschließend mit Hilfe eines Kalman-Filters unter Verwendung von Umfragedaten in eine trendmäßige und eine zyklische Komponente aufgespalten.

Analytisch ist es aber schwierig, die Wirkungen der konkret in Portugal und in Irland vorgenommenen Strukturreformen auf das Wachstum in diesen Ländern zu beurteilen. Eine solche Wachstumsanalyse stützt sich auf Größen wie die NAWRU oder den Produktivitätstrend, die nicht direkt beobachtbar sind, sondern selbst geschätzt werden müssen, was am aktuellen Rand mit einer erheblichen Unsicherheit über die Entwicklung dieser Größen verbunden ist. Aufgrund der Kürze des Beobachtungszeitraums besteht hier das Problem der Unterscheidung zyklischer Entwicklungen von etwaigen Wirkungen von Strukturreformen. Sowohl in Irland als auch in Portugal wurden die Reformen in einer Zeit ergriffen, in der die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten massiv unterausgelastet waren (Abbildung 44). Die danach zu beobachtende Schließung der Produktionslücke hat für sich genommen, bedingt durch die Schätzmethode, bereits Wirkungen auf den geschätzten Potenzialpfad.¹⁷⁴ Insofern lässt sich in Echtzeit nicht beurteilen, ob eine Verbesserung des Potenzialpfades das Ergebnis von Strukturreformen ist, oder ob sie eine rein zyklisch bedingte Besserung der Konjunktur reflektiert.

¹⁷³ Vgl. Havik, K. et al. (2014).

¹⁷⁴ Dies äußert sich z.B. darin, dass die geschätzte Potenzialwachstumsrate positiv mit der Prognose für den aktuellen Rand korreliert ist. Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015).

Abbildung 44: Produktionspotenzial, Bruttoinlandsprodukt und Produktionslücke in Irland und in Portugal



Quelle: Europäische Kommission, AMECO-Datenbank. Eigene Darstellung. – 2016 und 2017 Prognose der Europäischen Kommission vom April 2016.

Aufgrund dieses Analyseproblems muss an dieser Stelle der Studie der Blick dahingehend erweitert werden, dass nicht die speziell in Portugal und Irland ergriffenen Strukturreformen betrachtet werden, sondern die generelle Wirkungen von Strukturreformen auf jene Größen, die das Wachstum einer Volkswirtschaft determinieren. Gestützt auf die in einer größeren Anzahl von entwickelten Volkswirtschaften

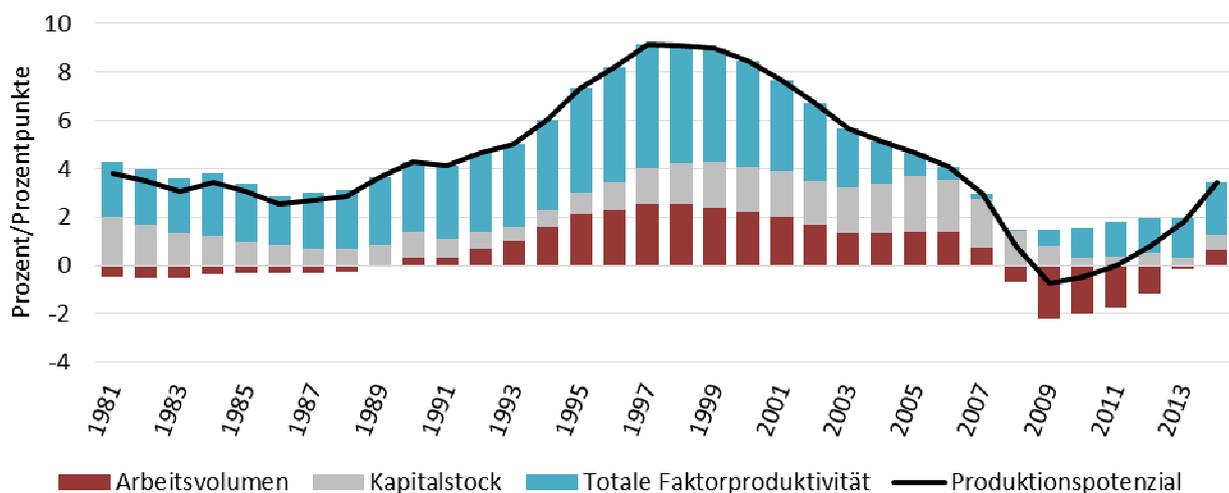
gesammelten Erfahrungen sollen dann Schlüsse darauf gezogen werden, wie die konkret in Irland und Portugal umgesetzten Reformen auf das Wachstum wirken dürften.

5.1. Entwicklung des Produktionspotenzials

5.1.1. Irland

Vor dem Ausbruch der Finanz- und der sich daraus entwickelnden Staatsschuldenkrise war die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Irlands ausgesprochen dynamisch (Kapitel 3.1). Dies spiegelt sich in einem kräftigen Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten wider, das in den zehn Jahren vor Beginn der Finanzkrise nach Schätzung der EU-Kommission durchschnittlich 7 Prozent pro Jahr erreichte; in den Jahren 1997 und 1998 sogar eines von 9,1 Prozent (Abbildung 45). Maßgeblich hierfür war in erster Linie der kräftige Anstieg der Totalen Faktorproduktivität. Darin dürfte sich niederschlagen, dass Irland im Zuge des wirtschaftlichen Konvergenzprozesses wesentlich von Technologietransfers profitierte. Seit Beginn der 2000er Jahre, als das irische Pro-Kopf-Einkommen in etwa dasjenige der EU 15 erreichte (Kapitel 3.1), ging der Wachstumsbeitrag der Totalen Faktorproduktivität beständig zurück. Der Beitrag des Kapitalstocks zum Potenzialwachstum, der sich bereits seit den 1990er Jahren deutlich erhöht hatte, nahm hingegen weiter zu, worin sich die rege Investitionstätigkeit in Irland widerspiegelt. In den Jahren unmittelbar vor der Krise können etwa 2 Prozentpunkte des Potenzialwachstums auf die Investitionstätigkeit zurückgeführt werden.

Abbildung 45: Komponenten der Veränderung des Produktionspotenzials in Irland

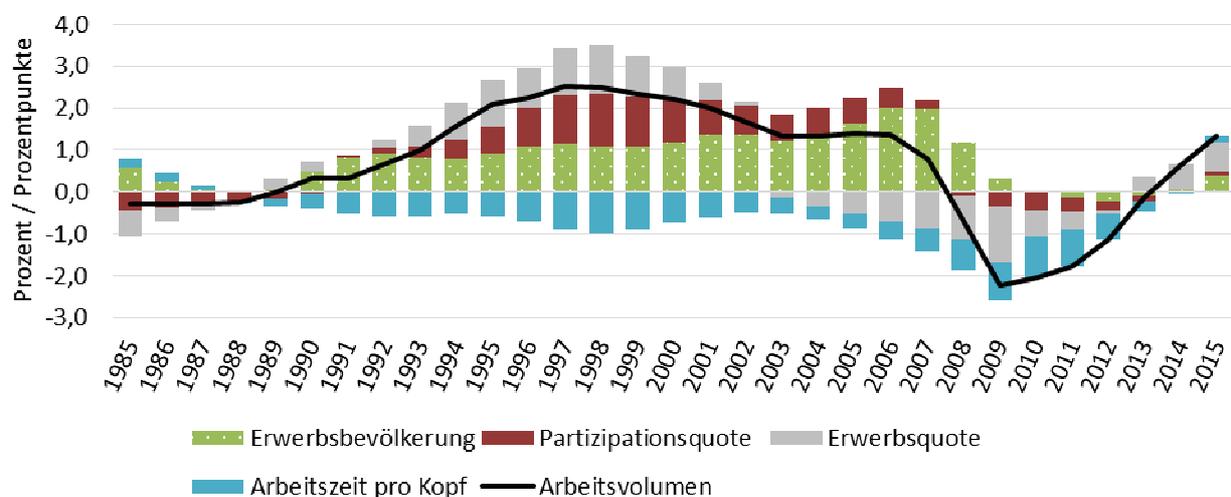


Quelle: Europäische Kommission, eigene Darstellung.

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Der Faktor Arbeit, gemessen an den Arbeitsstunden, war insbesondere in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ein wesentlicher Treiber der Ausweitung des Produktionspotenzials; sein Wachstumsbeitrag erreichte damals 2,3 Prozentpunkte. Wichtigste Determinante war dabei der kräftige Anstieg der Erwerbsbevölkerung (Abbildung 46). Hierzu dürfte eine starke Zuwanderung nach Irland beigetragen haben. Aber auch Anstiege der Partizipations- und der Erwerbsquote leisteten einen positiven Beitrag. Die strukturelle Erwerbslosenquote lieferte hingegen bereits seit dem Jahr 2003 negative Wachstumsbeiträge, was maßgeblich für den abnehmenden Beitrag des Arbeitsvolumens zum Potenzialwachstum war.

Abbildung 46: Komponenten der Veränderung des trendmäßigen Arbeitsvolumens in Irland



Quelle: Europäische Kommission, eigene Darstellung.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise und die anschließende Staatsschuldenkrise hinterließen tiefe Spuren in der Entwicklung des Produktionspotenzials. Während der Kapitalstock und die Totale Faktorproduktivität zwar geringer, aber weiterhin positiv zum Wachstum beitrugen, hat sich die Krise in einem Rückgang des Arbeitsangebots niedergeschlagen. Die Erwerbsbevölkerung wuchs zunächst kaum noch und ging ab dem Jahr 2011 zurück, wohl weil aufgrund der ungünstigen Beschäftigungsaussichten eine Abwanderung von Arbeitskräften einsetzte. Die Partizipationsrate war bereits ab dem Jahr 2008 rückläufig, anscheinend weil ein Teil der Arbeitslosen sich in die Stille Reserve zurückzog. Da überdies die mit der Krise zunehmende Arbeitslosigkeit zum Teil als strukturell interpretiert wird, was sich in einem deutlichen Anstieg der NAWRU niederschlägt, geht auch von dieser Seite ein negativer Einfluss auf das potenzielle Arbeitsvolumen aus. Ab dem Jahr 2013 kehren sich diese Entwicklungen allerdings wieder um. Etwas überraschend ist dabei, dass sich der Trend bei der Arbeitszeit je Arbeitnehmer umkehrte. Diese

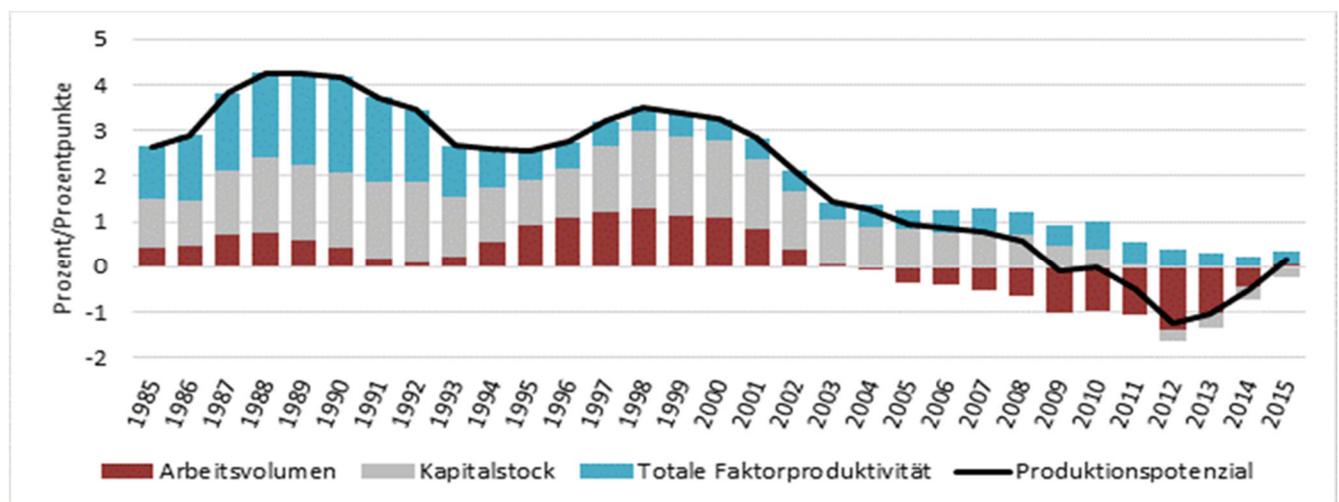
„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

war seit Beginn der 1990er Jahre durchweg rückläufig, während der Krise verringerte sich zunächst das Tempo des Rückgangs; im Jahr 2015 nahm sie erstmals wieder zu.

5.1.2. Portugal

Das Produktionspotenzial Portugals stieg in den 1980er Jahren nach dem Eintritt in die Europäische Gemeinschaft kräftig. Wesentliche Triebkräfte waren der Produktionsfaktor Kapital und die Totale Faktorproduktivität. Erst Ende der 1990er Jahre trug der Arbeitseinsatz in größerem Umfang zur Ausweitung des Potenzials bei, insbesondere weil die trendmäßige Partizipationsquote, die bis dahin gesunken war, nun zunahm. Die oben konstatierte schwache Wettbewerbsfähigkeit der portugiesischen Wirtschaft wird daran deutlich, dass die Totale Faktorproduktivität an Bedeutung als Wachstumstreiber verlor. Die bereits in den frühen 2000er Jahren einsetzende Wachstumsabschwächung war allerdings insbesondere auf das trendmäßige Arbeitsvolumen zurückzuführen, das bereits ab dem Jahr 2004 negativ auf das Produktionspotenzial wirkte, wobei sich diese Tendenz ab dem Jahr 2009 verstärkte. Die Wirtschaftskrise spiegelt sich in dem stark abnehmenden und schließlich negativen Beitrag des Kapitaleinsatzes wider. Erst im Jahr 2015 stiegen das Arbeitsangebot und das Produktionspotenzial wieder geringfügig.

Abbildung 47: Komponenten der Veränderung des Produktionspotenzials in Portugal



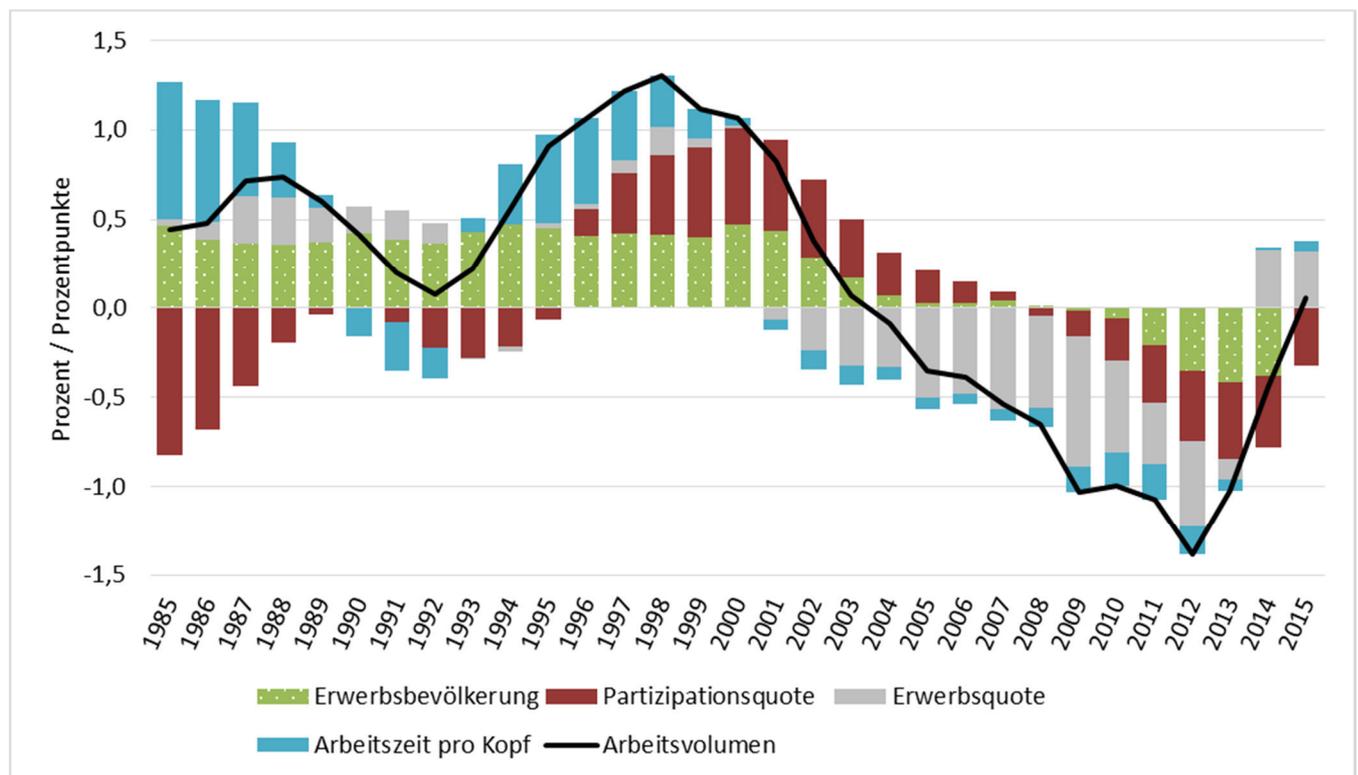
Quelle: Eigene Darstellung und Europäische Kommission.

Zum rückläufigen Beitrag des Arbeitsangebots haben alle Komponenten beigetragen. Von den 1980er bis Anfang der 2000er Jahre wirkte der Zuwachs der Erwerbsbevölkerung noch positiv auf die Ausweitung des Arbeitsvolumens. Dieser verlor er aber deutlich an Schwung und in den 2010er Jahren verzeichnet Portugal einen Rückgang des potenziellen Arbeitsvolumens. Hier macht sich die Alterung der

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Bevölkerung bemerkbar. Überdies stieg zuletzt infolge der Wirtschaftskrisen die Arbeitsmigration in andere EU-Länder. Seit dem Jahr 2001 sinkt aber der Trend bei der Arbeitszeit wieder und seit dem Jahr 2008 ist – wohl aufgrund eines Rückzugs vieler Arbeitsloser in die stille Reserve – die Partizipationsquote tendenziell rückläufig. Die beschleunigte Zunahme der Arbeitslosigkeit schlägt sich schließlich in einer steigenden strukturellen Arbeitslosigkeit sowie einer sinkenden strukturellen Erwerbsquote nieder.

Abbildung 48: Komponenten der Veränderung des Arbeitsvolumens Portugals



Quelle: Eigene Berechnungen und Europäische Kommission.

5.2. Einfluss von Strukturreformen auf das Produktionspotenzial

Gegeben dieses Konzept des Produktionspotenzials, wird der langfristige Wachstumstrend einer Volkswirtschaft durch Strukturreformen nur dann beeinflusst, wenn diese eine der Komponenten des Produktionspotenzials beeinflussen. Da der technische Fortschritt nach dem verwendeten Potenzial-Konzept als Residuum ermittelt wird, sollen im Folgenden der Faktor Arbeit und der Faktor Kapital im Mittelpunkt des Interesses stehen. Da der Kapitalbestand in erster Line durch Investitionen verändert wird, soll dabei zunächst untersucht werden, wie sich Strukturreformen auf die Investitionstätigkeit auswirken. Dazu wird hier eine ökonometrische Analyse durchgeführt. Bezüglich des Arbeitsangebots können

Strukturreformen letztlich mehrere Komponenten des Arbeitsangebots beeinflussen, so etwa die Partizipationsrate (z.B. durch Veränderungen des Renteneintrittsalters) oder die Arbeitszeit (z.B. durch Maßnahmen zur Förderung der Teilzeitarbeit), wobei sich teilweise kompensierende Effekte ergeben können (Förderung der Teilzeitarbeit erhöht Partizipationsrate, senkt aber Arbeitszeit). Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen steht der Einfluss von Strukturreformen auf die strukturelle Arbeitslosenquote, gemessen an der NAIRU oder der NAWRU oder ihr Komplement, die strukturelle Erwerbsquote. Dieser Teil der Analyse stützt sich auf eine Auswertung der zu diesem Thema recht umfangreichen Literatur.

5.2.1. Wirkungen auf Investitionstätigkeit und Kapitalstock

Der Bestand des im Produktionsprozess eingesetzten Kapitals ist in Portugal wie in Irland eine wichtige Determinante der Produktionskapazitäten. Die Dynamik des Produktionspotenzials hängt dabei positiv von Veränderungen des Kapitalstocks, d.h. der inländischen Investitionstätigkeit, ab.¹⁷⁵ Wenngleich dieser Zusammenhang auf der Hand liegt und in der Literatur gut dokumentiert ist, scheint die Kausalität jedoch eher von hohen Wachstumserwartungen auf gesteigerte Investitionstätigkeit zu laufen als umgekehrt, dass also Investitionen Wachstum generieren.¹⁷⁶

Temple hinterfragt vor diesem Hintergrund die klassische Aufteilung des Wirtschaftswachstums in die Beiträge eines gesteigerten Faktoreinsatzes und einer verbesserten Produktionstechnologie. Gegeben die unklaren Kausalitäten umfasst ein Verständnis des Potenzialwachstums eben das Verständnis, weshalb sich der Faktoreinsatz über die Länder und über die Zeit unterscheidet.¹⁷⁷

Im Folgenden sollen daher Veränderungen in der Investitionsquote analysiert werden. Hierfür untersuchen wir den Zusammenhang zwischen den Weltbank-Indikatoren zu den Kosten einer Unternehmensgründung – anhand welcher bereits die Effekte der Reformen auf die Unternehmensgründungsrate in Kapitel 5 analysiert wurden – und der gesamtwirtschaftlichen Investitionstätigkeit. Die Untersuchung fußt auf einer Panelanalyse. Es wird die folgende funktionale Form angenommen:

$$(2) \quad y_{it} = \beta_{0,i} + \beta_1 y_{i,t-1} + \beta_2 \Delta DBI_{i,t-n} + \beta_3 \Delta DBI_{i,t-n} * gap_{i,t} + \beta_4 gap_{i,t} + \epsilon_{i,t}$$

wobei y die Investitionsquote in Land i zum Zeitpunkt t repräsentiert. $\Delta DBI_{i,t-n}$ stellt die einperiodige Veränderung des Doing Business Index Wertes dar, d.h. zwischen dem Zeitpunkt $t - n$ und $t - n - 1$.

¹⁷⁵ Vgl. etwa Mankiw, N.G., Romer, D., Weil, D.N. (1992). Für Ausrüstungsinvestitionen als erklärende Variable vgl. etwa DeLong, J.H., Summers, L.H. (1991) und DeLong, J.H., Summers, L.H. (1992).

¹⁷⁶ Vgl. Barro, R.J., X. Sala-i-Martin (1995).

¹⁷⁷ Vgl. Temple, J. (1999).

Mittels n wird berücksichtigt, dass Reformen nicht notwendigerweise unmittelbar auf die Investitionsquote wirken, sondern potentiell erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung. gap repräsentiert die Produktionslücke, die Abweichung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität vom Produktionspotential. Da die Investitionstätigkeit in einer Rezession aufgrund eines nicht ausgelasteten Kapitalstocks deutlich geringer ausfallen sollte als in der Hochkonjunktur, interagieren wir die Produktionslücke mit der KostenvARIABLEN und integrieren die Produktionslücke als zusätzliche Kontrollvariable. Die Koeffizienten β stellen den jeweiligen Effekt auf die Investitionsquote dar, wobei β_2 und β_3 den Zusammenhang zwischen einer potentiell mit einer Strukturreform zusammenhängenden Veränderung der Kosten der Unternehmensgründung und der Investitionsquote ergeben und somit im Zentrum dieser Analyse stehen. ϵ ist das Residuum der Regression.

Der verwendete Datensatz entstammt zwei Quellen. Die Informationen zur Investitionsquote und zur Produktionslücke stammen von AMECO, der Datenbank der Europäischen Kommission. Die Investitionsquote wurde dabei als Anteil der Investitionen an der gesamtwirtschaftlichen Aktivität berechnet. Die Angaben zu den Kosten einer Unternehmensgründung stammen aus dem Doing Business Index der Weltbank (vgl. Kapitel 5), der ab dem Jahr 2004 vorliegt.¹⁷⁸ Somit erstreckt sich der Betrachtungszeitraum auf die Jahre 2004 bis 2015. Anhand dieser Stichprobe untersuchen wir, inwieweit Veränderungen der Kosten der Investitionstätigkeit im jeweils laufenden Jahr ($n = 0$) bzw. im Vorjahr ($n = 1$) mit der durchschnittlichen Investitionsquote des aktuellen Jahres zusammenhängen. Betrachtet werden alle Länder, für die Informationen zu allen Variablen vorliegen.¹⁷⁹ Deskriptive Statistiken sind in Tabelle 12 ausgewiesen.¹⁸⁰ Die negativen Mittelwerte der Veränderung der Kosten einer Unternehmensgründung zeigen, dass die Mehrzahl der in die Analyse einbezogenen Länder Hemmnisse zur Unternehmensgründung im Betrachtungszeitraum abgebaut hat.

¹⁷⁸ Die Daten des Doing Business Index 2017 beziehen sich auf eine Umfrage, die im Zeitraum zwischen Juni 2015 und Juni 2016 durchgeführt wurde. Um dem langen Erhebungszeitraum Rechnung zu tragen, spielen wir Informationen des Doing Business Index etwa des Jahres 2016 der Investitionsquote und Produktionslücke des Jahres 2015 zu.

¹⁷⁹ Konkret werden die Länder Österreich, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Zypern (Doing Business ab Ausgabe 2000), die Tschechische Republik, Dänemark, Spanien, Estland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Irland (ab Ausgabe 2005), Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg (ab Ausgabe 2007), die Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Schweden und die USA betrachtet. Malta wird nicht berücksichtigt, da hier der Index erst seit 2012 zur Verfügung steht.

¹⁸⁰ Der Doing Business Index weist Angaben zu den Kosten, dem Zeitaufwand und der Anzahl der Prozeduren separat für Männer und Frauen aus. In unserem Datensatz sind die Aufwendungen jedoch für Männer und Frauen identisch, weshalb hier auf die geschlechterspezifische Zuordnung verzichtet werden kann.

Tabelle 12: Deskriptive Statistiken zum Zusammenhang von Investitionsquote und Kosten der Unternehmensgründung

Variable	N	Mittelwert	Std. Abw.	Minimum	Maximum
Investitionsquote	336	22,25	4,20	11,55	38,40
Produktionslücke	336	-0,39	3,74	-14,69	14,45
ΔKosten (% der pro Kopf Einkommens)	327	-0,69	1,95	-17,5	3,9
ΔKosten (Zeit in Tagen)	327	-2,52	7,88	-67	11
ΔKosten (Anzahl der Prozeduren)	327	-0,22	0,82	-6	2,4
Jahr	336	2009,5	3,46	2004	2015

Quelle: Weltbank, Ameco, eigene Berechnungen.

Wir schätzen Gleichung (2) in mehreren Varianten, die sich in dem verwendeten Indikator für die Kosten der Unternehmensgründung unterscheiden. Die Ergebnisse für die Unternehmensgründungskosten in Prozent des Einkommens sind in Tabelle 13 dargestellt. Spalte 1 zeigt den kontemporären Zusammenhang zwischen Investitionstätigkeit und Kostenveränderungen ($n = 0$), wobei ein einheitliche Achsenabschnitt angenommen wird ($\beta_{0,i} = \beta_0$). Die Schätzung in Spalte 2 berücksichtigt die Panel-Struktur und verwendet fixe Effekte auf Länderebene.¹⁸¹ In den Spalten 3 und 4 wurde analog ein zeitlich verzögerter Zusammenhang unterstellt ($n = 1$).¹⁸²

In den Schätzungen mit Annahme kontemporärer Effekte (Spalten 1 und 2) ist der Koeffizient der Kosten erwartungsgemäß negativ, d.h. ein Anstieg der Kosten geht über diesen Kanal mit einer geringeren Investitionsquote einher. Allerdings ist der Koeffizient für sich genommen insignifikant. Man muss aber auch den Interaktionsterm von Gründungskosten und Produktionslücke mit berücksichtigen. Für diesen erhält man in beiden Schätzungen einen positiven Koeffizienten – d.h. in der Hochkonjunktur (wenn die Produktionslücke positiv ist) wird der negative Effekt einer Kostensteigerung gemildert, während der Effekt in einer Rezession verstärkt wird – wenngleich der Koeffizient des Interaktionsterms für sich genommen jeweils insignifikant ist. Da die Kosten der Unternehmensgründung über zwei Kanäle die Investitionsquote beeinflussen, sollte man die Signifikanz des Gesamteffekts betrachten. Ein F-Test ergibt, dass die Hypothese, beide Koeffizienten seien nicht von null verschieden, bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 Prozent bzw. 10 Prozent verworfen werden muss. Wenn eine verzögerte Wirkung von

¹⁸¹ Bei der einfachen OLS-Schätzung ohne Berücksichtigung der Panel-Struktur wird unbeobachtete Heterogenität auf der Länderebene nicht adäquat berücksichtigt, weshalb der Koeffizient der verzögerten zu erklärenden Variablen nach oben verzerrt sein dürfte. Dem kann mit Berücksichtigung länderspezifischer fixer Effekte begegnet werden. Allerdings führt dies zu der sog. Nickel-Verzerrung (vgl. Nickell, S. [1981]), die sich in einer Unterschätzung des Koeffizienten der abhängigen Variablen äußert. Der tatsächliche Koeffizient β_1 sollte daher zwischen den Koeffizienten der beiden Schätzungen liegen. Da dieser Koeffizient jedoch nicht im Mittelpunkt der Analyse steht und die relevanten Koeffizienten (β_2 und β_3) sich in den beiden Schätzungen weder qualitativ noch quantitativ unterscheiden, sollten diese Verzerrungen von nachrangigem Einfluss auf unsere Ergebnisse sein.

¹⁸² Die Standardfehler sind in allen Schätzungen auf Ebene der Länder geclustert.

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Kostenveränderungen unterstellt wird (Spalte 3 und 4), ergibt sich kein signifikanter Zusammenhang mit der Investitionsquote.

Tabelle 13: Investitionsquote und Kosten der Unternehmensgründung (als Anteil des Einkommens)

	ΔDBI_t : Kosten in Prozent des pro Kopf Einkommens			
	(1)	(2)	(3)	(4)
$Investitionsquote_{t-1}$	0,7351*** (0,0329)	0,5321*** (0,0335)	0,7205*** (0,0345)	0,4920*** (0,0385)
ΔDBI_t	-0,0178 (0,0464)	-0,0421 (0,0553)		
ΔDBI_{t-1}			0,0028 (0,0384)	-0,0310 (0,0419)
$\Delta DBI_t * gap_t$	0,0078 (0,0068)	0,0050 (0,0074)		
$\Delta DBI_{t-1} * gap_t$			0,0027 (0,0052)	-0,0029 (0,0063)
gap_t	0,3723*** (0,0328)	0,4370*** (0,0294)	0,3742*** (0,0375)	0,4513*** (0,0363)
Konstante	5,8641*** (0,7868)	10,4410*** (0,7718)	6,1897*** (0,8296)	11,3353*** (0,8762)
Länder FE	Nein	Ja	Nein	Ja
Gruppenzahl	X	28	X	28
Test $\beta_{\Delta DBI} = \beta_{DBI * gap} = 0$ (F-Wert)	4,26**	2,83*	0,14	0,28
Beobachtungen	327	327	299	299

Anmerkungen: Geclusterte Standardfehler in Klammern unter den Koeffizienten. *, ** und *** repräsentieren eine Ablehnungswahrscheinlichkeit der Nullhypothese auf dem Signifikanzniveau mit Irrtumswahrscheinlichkeit von 10, 5 bzw. 1 Prozent.

Tabelle 14: Investitionsquote und Kosten der Unternehmensgründung (Gründungsaufwand in Tagen)

	ΔDBI_t : Kosten in Anzahl der Tage			
	(1)	(2)	(3)	(4)
$Investitionsquote_{t-1}$	0,7333*** (0,0320)	0,5303*** (0,0351)	0,7183*** (0,0348)	0,4940*** (0,0402)
ΔDBI_t	-0,0073 (0,0136)	-0,0088 (0,0099)		
ΔDBI_{t-1}			0,0011 (0,0181)	-0,0008 (0,0169)
$\Delta DBI_t * gap_t$	0,0025* (0,0014)	0,0028 (0,0019)		
$\Delta DBI_{t-1} * gap_t$			-0,0031 (0,0019)	-0,0029 (0,0018)
gap_t	0,3695*** (0,0396)	0,4401*** (0,0332)	0,3622*** (0,0378)	0,4468*** (0,0328)
Konstante	5,9033*** (0,7780)	10,4970*** (0,7953)	6,2245*** (0,8409)	11,3003*** (0,9096)
Länder FE	Nein	Ja	Nein	Ja
Gruppenzahl	X	28	X	28
Test $\beta_{\Delta DBI} = \beta_{DBI * gap} = 0$ (F-Wert)	1,67	1,23	2,46	1,64
Beobachtungen	327	327	299	299

Anmerkungen: Geclusterte Standardfehler in Klammern unter den Koeffizienten. *, ** und *** repräsentieren eine Ablehnungswahrscheinlichkeit der Nullhypothese auf dem Signifikanzniveau mit Irrtumswahrscheinlichkeit von 10, 5 bzw. 1 Prozent.

Tabelle 14 zeigt die entsprechenden Schätzergebnisse, wenn der Zeitaufwand einer Unternehmensgründung (in Anzahl der Tage) als Kostenvariable verwendet wird. Unter der Annahme eines kontemporären Zusammenhangs haben alle Koeffizienten das erwartete Vorzeichen; für sich genommen ist der Interaktionsterm mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 10 Prozent signifikant von null verschieden. Allerdings kann für keine der Spezifikationen ein signifikanter gemeinsamer Effekt der Kombination beider Kanäle des Zeitaufwands einer Unternehmensgründung auf den gängigen Signifikanzniveaus diagnostiziert werden.

Tabelle 15: Investitionsquote und Kosten der Unternehmensgründung (Anzahl der Prozeduren)

	ΔDBI_t : Kosten in Anzahl der Prozeduren			
	(1)	(2)	(3)	(4)
$Investitionsquote_{t-1}$	0,7352*** (0,0330)	0,5351*** (0,0353)	0,7236*** (0,0340)	0,4991*** (0,0395)
ΔDBI_t	-0,01758 (0,1896)	-0,0448 (0,1991)		
ΔDBI_{t-1}			0,2141 (0,0970)	0,1570* (0,0787)
$\Delta DBI_t * gap_t$	0,0231 (0,0183)	0,0204 (0,0190)		
$\Delta DBI_{t-1} * gap_t$			0,0326*** (0,0105)	0,0319*** (0,0112)
gap_t	0,3760*** (0,0347)	0,4423*** (0,0307)	0,3794*** (0,0374)	0,4627*** (0,0334)
Konstante	5,8672*** (0,7890)	10,3921*** (0,8126)	6,1519*** (0,8242)	11,2250*** (0,9027)
Länder FE	Nein	Ja	Nein	Ja
Gruppenzahl	X	28	X	28
Test $\beta_{\Delta DBI} = \beta_{\Delta DBI * gap} = 0$ (F-Wert)	5,79***	7,17***	4,85**	4,12**
Beobachtungen	327	327	299	299

Anmerkungen: Geclusterte Standardfehler in Klammern unter den Koeffizienten. *, ** und *** repräsentieren eine Ablehnungswahrscheinlichkeit der Nullhypothese keines Effekts auf dem Signifikanzniveau mit Irrtumswahrscheinlichkeit von 10, 5 bzw. 1 Prozent.

Nimmt man die Anzahl der Prozeduren als Proxy für die Kosten der Unternehmensgründung, legen die Ergebnisse nahe, dass der Zusammenhang bei starken Abweichungen vom Produktionspotential besonders ausgeprägt ist (Tabelle 15). Im Falle des kontemporären Zusammenhangs (Spalte 1 und 2) weisen alle Koeffizienten das erwartete Vorzeichen auf. Zwar ist keiner der Koeffizienten für sich genommen statistisch signifikant. Zusammen genommen ist der Effekt jedoch bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von weniger als 1 Prozent signifikant von null verschieden. Für den verzögerten Zusammenhang (Spalten 3 und 4) weist der Koeffizient einer Veränderung der Kosten ein positives Vorzeichen auf, was für einen positiven Zusammenhang zwischen Kosten und Investitionstätigkeit spräche. Allerdings ist der Koeffizient insignifikant bzw. lediglich schwach signifikant (10-prozentige Irrtumswahrscheinlichkeit). Der Interaktionsterm weist hingegen in beiden Spezifikationen das erwartete positive Vorzeichen auf und ist

mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von weniger als 1 Prozent von null verschieden. Im Falle einer deutlichen Unterauslastung gehen Kostensenkungen mit einem Anstieg der Investitionsquote einher. Der kombinierte Effekt aus der Veränderung der Anzahl der Prozeduren sowie dessen Interaktion mit der Produktionslücke ist in beiden Fällen mit hoher Wahrscheinlichkeit von null verschieden und dürfte maßgeblich vom Interaktionsterm getrieben sein.

5.2.2. Wirkungen auf die strukturelle Arbeitslosigkeit und das Arbeitsangebot

Um den Einfluss von Strukturreformen auf das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft zu untersuchen, sollen in diesem Abschnitt die Wirkungen von Reformen des Arbeitsmarkts auf die Komponenten des Arbeitseinsatzes diskutiert werden. Im Mittelpunkt steht dabei die strukturelle Arbeitslosigkeit. In der Literatur wird zwischen strukturellen und nicht-strukturellen Einflussgrößen der Arbeitslosigkeit unterschieden. Unter die erstgenannten fallen hauptsächlich Institutionen, welche die Funktionsweise des Arbeitsmarktes determinieren. Dazu zählen z.B. die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung, der aktiven Arbeitsmarktpolitik, des Tarifsystems, der Mindestlohnbestimmungen, der Beschäftigungsschutzgesetze oder des Steuer-Transfer-Systems. Zu den strukturellen Faktoren werden z.B. Regulierungen auf Produktmärkten gerechnet. Nicht-strukturelle Größen ergeben sich vorwiegend aus dem gesamtwirtschaftlichen Umfeld.¹⁸³ Hier spielen sowohl temporäre als auch persistente Schocks eine Rolle. Als relevante Variablen werden in der Literatur Verschiebungen in der Arbeitsnachfrage und Veränderungen des Produktivitätswachstums oder der Kapitalnutzungskosten, d.h. des realen Zinssatzes, genannt. Jüngere Studien berücksichtigen sowohl strukturelle als auch nicht-strukturelle Größen, um zu untersuchen, wie Interaktionen zwischen Schocks und institutionellen Faktoren die Arbeitslosigkeit beeinflussen.¹⁸⁴ Da in diesem Abschnitt die Effekte von Reformen auf Arbeitsmarktvariablen von Interesse sind, werden im Folgenden hauptsächlich die Einflüsse der für die Arbeitslosigkeit relevanten Arbeitsmarktinstitutionen hervorgehoben. Tabelle 16 fasst die Ergebnisse der hier ausgewählten Studien zusammen.

- Der Umfang und die maximale Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung beeinflussen die Anreize für Arbeitslose, Arbeit aufzunehmen, und haben somit einen Effekt auf die Höhe der Arbeitslosigkeit. Empirisch wird das Ausmaß der Arbeitslosenhilfe üblicherweise durch die Lohnersatzquote ge-

¹⁸³ Vgl. Orlandi, F. (2012).

¹⁸⁴ z.B. Blanchard, O., Wolfers, J. (2000) sowie Bertola, G., Blau, F.D., Kahn, L. (2001).

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

messen, also dem Verhältnis zwischen dem letzten Arbeitsentgelt und den Transfers aus der Arbeitslosenversicherung. In der Literatur gibt es zahlreiche Belege, dass ein großzügigeres Arbeitslosengeld die Arbeitslosenquote für sich genommen steigen lässt.¹⁸⁵

- Die aktive Arbeitsmarktpolitik zielt auf eine Verminderung der Arbeitslosigkeit. Ziel ist vor allem, arbeitslose Personen durch diverse Maßnahmen wie Vermittlung, Weiterbildungskurse oder Zuschüsse die Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen. In der Literatur wird der Umfang der Maßnahmen in der Regel durch die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik gemessen. Die Literatur zeigt, dass aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einen mindernden Einfluss auf die Arbeitslosigkeit haben.¹⁸⁶

Tabelle 16: Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente auf die Arbeitslosigkeit

	Großzügigkeit der Arbeitslosenunterstützung	Aufwendungen für Aktive Arbeitsmarktpolitik	Höhe des Beschäftigungsschutz	Höhe des Mindestlohn	Höhe der Abgabenbelastung	Gewerkschaftlicher Organisationsgrad
	Wirkungen auf die strukturelle Arbeitslosigkeit					
Orlandi (2012)	+	-	n/a	n/a	+	+
Gianelli et al. (2008)	+	n/a	n/a	insignifikant	+	+
	Wirkungen auf die tatsächliche Arbeitslosigkeit					
Blanchard/Wolfers (2000)	+	-	+	n/a	+	+
Elmeskov et al. (1998)	+	-	+	insignifikant	+	insignifikant
Bassanini/Duval (2006)	+	-	insignifikant	insignifikant	+	insignifikant
Belot/van Ours (2001)	+	n/a	+	n/a	+	+
Nickell/Layard (1999)	+	-	insignifikant	n/a	+	+

Eigene Zusammenstellung. +: erhöht Arbeitslosigkeit; -: senkt Arbeitslosigkeit. n/a: in der betreffenden Studie nicht untersucht.

- Die Ausgestaltung der Lohnfindung hat zahlreiche Facetten. Dazu zählen der Grad der Zentralisierung der Lohnfindung, der Koordinationsgrad, der Tarifbindungsgrad und der gewerkschaftliche Organisationsgrad. Zentralisierung bezieht sich hierbei auf die Ebene, auf der die Tarifverhandlungen stattfinden – Werk-, Unternehmens-, Industrie- oder Gesamtwirtschaftsebene. Die Koordination von Lohnverhandlungen wird dadurch bestimmt, inwieweit Auswirkungen auf die Gesamtbeschäftigung

¹⁸⁵ z.B. Elmeskov, J., Martin, J.P., Scarpetta, S. (1998); Belot, M., van Ours, J.C. (2001) sowie Blanchard, O., Wolfers (2000).

¹⁸⁶ Vgl. Elmeskov, J., Martin, J.P., Scarpetta, S. (1998) oder Nickell, S., Layard, R. (1999).

der Wirtschaft berücksichtigt werden. Während der Tarifbindungsgrad als der Anteil der Beschäftigten definiert ist, für die ein Tarifvertrag gilt, bezeichnet der gewerkschaftliche Organisationsgrad den Anteil der Beschäftigten, die Mitglied in einer Gewerkschaft sind.¹⁸⁷ In der Literatur wird aufgrund fehlender Daten zu den anderen Variablen üblicherweise der gewerkschaftliche Organisationsgrad („union density“) als Maß für das Tariflohnsystem verwendet. Der Befund bezüglich des Einflusses des gewerkschaftlichen Organisationsgrads auf die Arbeitslosigkeit ist allerdings nicht eindeutig. Manche Studien finden einen positiven Zusammenhang mit der Arbeitslosenquote¹⁸⁸, andere finden keinen signifikanten Zusammenhang.¹⁸⁹

- Die Beziehung zwischen Beschäftigungsschutz und Arbeitslosigkeit ist in der Theorie nicht eindeutig. Auf der einen Seite wirkt ein hoher Beschäftigungsschutz mindernd auf die Einstellungsneigung der Unternehmen, da sie die Flexibilität der Unternehmen verringert, auf Abschwünge oder Krisen mit Anpassungen in der Belegschaft zu reagieren. In der Folge werden der Beschäftigungsaufbau und die Möglichkeiten für Arbeitslose, eine Stelle zu finden, gehemmt. Auf der anderen Seite werden durch einen hohen Beschäftigungsschutz der Abbau von Arbeitsplätzen und so eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit in Krisenzeiten verringert. Viele empirische Studien finden, dass der Beschäftigungsschutz sich erhöhend auf die Arbeitslosenquote auswirkt.¹⁹⁰ Andere Studien finden keinen signifikanten Einfluss auf die Arbeitslosigkeit.¹⁹¹ Es gibt Hinweise darauf, dass ein übermäßiger Beschäftigungsschutz die Arbeitskräftemobilität beeinträchtigt und die Schaffung neuer Arbeitsstellen hemmt. Dies kann insbesondere die Beschäftigungsaussichten von Langzeitarbeitslosen und Jüngeren verschlechtern.¹⁹²
- Hohe Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträge wirken, da sie den Nettolohn mindern, dämpfend auf die Beschäftigung, insbesondere von Arbeitskräften mit geringer Produktivität. Dagegen können Steuerreformen, welche die Nettovergütung für Arbeit erhöhen, dazu beitragen, die Erwerbsneigung der Bevölkerung zu erhöhen.¹⁹³ Gemessen wird der Einfluss von Steuersystemen in der Literatur gewöhnlich anhand des sog. Steuerkeils. Dieser bezeichnet die Differenz zwischen den

¹⁸⁷ Vgl. Nickell, S. (2003)

¹⁸⁸ z.B. bei Blanchard, O., Wolfers, J (2000) und Nickell S., Layard R. (1999).

¹⁸⁹ z.B. Elmeskov, J., Martin, J.P., Scarpetta, S. (1998) und Bassanini, A., Duval, R. (2006).

¹⁹⁰ z.B. Elmeskov, J., Martin, J.P., Scarpetta, S. (1998); Belot, M., van Ours, J.C. (2001) und Blanchard, O., Wolfers, J (2000).

¹⁹¹ Vgl. Nickell S., Layard R. (1999) und Bassanini, A., Duval, R. (2006).

¹⁹² Vgl. OECD (2006). Bois, R. et al. (2012) finden z.B. negative Wirkungen eines Abbaus von Kündigungsschutzregeln auf die Arbeitslosigkeit von Frauen und von Senioren, aber keine signifikanten Beschäftigungswirkungen.

¹⁹³ Vgl. OECD (2006).

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Lohnkosten des Arbeitgebers und dem Nettogehalt des Arbeitnehmers. Einige Studien approximieren diese Größe allerdings durch die Höhe von Lohn- und Verbrauchsteuern.¹⁹⁴ Eine positive Korrelation zwischen der Größe des Steuerkeils und der Arbeitslosigkeit ist gut dokumentiert.¹⁹⁵

Der überwiegende Teil der angesprochenen Studien untersucht allerdings nicht die Bestimmungsgründe der Höhe der strukturellen Arbeitslosigkeit, die im Mittelpunkt stehen sollte, wenn es um die Wirkungen von Strukturreformen auf das Wachstum geht. Vielmehr ist die abhängige Variable in vielen Studien die beobachtete Arbeitslosigkeit, die auch durch die Konjunktur beeinflusst ist. Zwar werden zyklische Schwankungen von einigen Autoren berücksichtigt, entweder indem sich die Analyse auf mehrjährige Durchschnitte der Arbeitslosenquote stützt,¹⁹⁶ oder indem sie die konjunkturelle Lage berücksichtigende Kontrollvariablen einbeziehen.¹⁹⁷ In nur wenigen Analysen wird direkt die strukturelle Arbeitslosigkeit als zu erklärende Variable betrachtet, was mit dem besonderen Problem verbunden ist, dass auf der linken Seite der geschätzten Gleichungen eine geschätzte Variable steht, weshalb das Ergebnis davon abhängt, mit welchem Verfahren die strukturelle Arbeitslosenquote geschätzt wird. Scarpetta definiert in seiner Studie die strukturelle Arbeitslosigkeit als Differenz zwischen tatsächlicher Arbeitslosigkeit und einer Zykluskomponente abgeleitet aus einer geschätzten Produktionslücke.¹⁹⁸ Andere wie Gianella et al.¹⁹⁹ und Orlandi²⁰⁰ verwenden eine geschätzte NAIRU bzw. NAWRU als Indikator der strukturellen Arbeitslosigkeit.

Die Analyse von Gianella et al.²⁰¹ basiert auf gepoolten Daten für 19 OECD Länder für den Zeitraum 1987 bis 2002. Sie identifizieren den Steuerkeil, die Lohnersatzquote und den gewerkschaftliche Organisationsgrad als jene Arbeitsmarktvariablen, welche die NAIRU signifikant beeinflussen. Hingegen wirkt nach ihrer Schätzung der Mindestlohn nicht auf die strukturelle Arbeitslosigkeit. Schätzungen, welche Heterogenität zwischen den Ländern berücksichtigen, zeigen, dass in der Mehrheit der Länder der Steuerkeil und die Lohnersatzquote die entscheidenden Determinanten der NAIRU sind. Die dabei gefundenen langfristigen Einflüsse der Faktoren weisen eine ähnliche Größenordnung auf wie Studien, welche

¹⁹⁴ Vgl. Nickell, S. (2003) und Gianella, C. et al. (2008).

¹⁹⁵ z.B. Elmeskov, J., Martin, J.P., Scarpetta, S. (1998); Belot, M., van Ours, J.C. (2001) und Blanchard, O., Wolfers, J (2000).

¹⁹⁶ Belot, M., van Ours, J.C. (2001) verwenden 5-Jahresdurchschnitte, Nickell S., Layard R. (1999) 6-Jahresdurchschnitte.

¹⁹⁷ Nickell S., Layard R. (1999) nehmen die Veränderung der Inflationsrate als erklärende Variable in die Schätzung auf, um die Differenz zwischen beobachteter und struktureller Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen.

¹⁹⁸ Vgl. Scarpetta, S. (1996).

¹⁹⁹ Vgl. Gianella, C. et al. (2008).

²⁰⁰ Vgl. Orlandi, F. (2012).

²⁰¹ Vgl. Gianella, C. et al. (2008).

Arbeitslosigkeit nicht anhand der NAIRU messen.²⁰² Eine Reduzierung des Steuerkeils um 1 Prozentpunkt würde demnach die NAIRU je nach Land um 0,05 bis 0,39 Prozentpunkte senken. Eine Kürzung des Arbeitslosengeldes in gleicher Höhe würde die strukturelle Arbeitslosigkeit um 0,02 bis 0,12 abnehmen lassen. Für Irland zeigen Gianella et al.²⁰³, dass im Zeitraum 1988 bis 2003 die Arbeitsmarktinstitutionen einen Beitrag in Höhe von 6 Prozentpunkten zum Rückgang der NAIRU um 10 Prozent geleistet haben.²⁰⁴ Am stärksten fiel hierbei eine Minderung des gewerkschaftlichen Organisationsgrads ins Gewicht.

Orlandi untersucht die Einflüsse der strukturellen Arbeitslosigkeit in einer Panelstudie von 13 EU-Ländern über den Zeitraum 1985 bis 2009.²⁰⁵ Anders als Gianella et al. übernimmt er die Schätzungen der NAWRU durch die Europäischen Kommission aus der im Herbst 2011 veröffentlichten Prognose. Der Autor misst zudem die Lohnersatzquote nicht, wie sonst üblich, an der Höhe der Leistungen für Arbeitslose, sondern konstruiert eine mit Abgangsquoten und Arbeitslosigkeitsdauer gewichtete Lohnersatzquote. Diese Variable wirkt in den Schätzungen der Studie positiv auf die NAWRU, wobei sie eine größere Erklärungskraft als die üblicherweise verwendete Ersatzquote hat. Ebenso sind unter den Arbeitsmarktinstitutionen die Koeffizienten des Steuerkeils und des gewerkschaftlichen Organisationsgrads positiv. Dagegen haben aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen das Potenzial, die NAWRU zu senken.

Unabhängig von der Frage, ob und wie Arbeitsmarktreformen wirken, ist von Bedeutung, wann diese ihre Wirkung entfalten. Zu erwarten ist, dass es einige Zeit dauert, bis die Wirtschaftssubjekte ihr Verhalten angepasst haben und Ergebnisse sichtbar werden. Zudem können langfristige Effekte anders ausfallen als kurzfristige. Nach Schätzungen von Bouis et al. wirken Reformen der Arbeitslosenunterstützung relativ rasch nach ihrer Implementierung auf die Beschäftigung.²⁰⁶ Dies könnte damit zusammenhängen, dass diese Reformen vor allem die Stellensuche und die Einstellungen beeinflussen, nicht aber die Entlassungen. Nach der Analyse der Autoren wird eine Kürzung der Lohnersatzquote um 8 Prozentpunkte bereits nach drei Jahren wirksam; der Anstieg der Beschäftigung nach fünf Jahren wird auf 1 Prozentpunkt geschätzt.²⁰⁷

²⁰² Vgl. Blanchard, O., Wolfers, J. (2000) und Bassanini, A., Duval, R. (2006).

²⁰³ Vgl. Gianella, C. et al. (2008.)

²⁰⁴ In Portugal wirkte nur der Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrads dämpfend auf die NAIRU. Für den Steuerkeil liegen aufgrund fehlender Daten keine Schätzungen für dieses Land vor.

²⁰⁵ Vgl. Orlandi, F. (2012).

²⁰⁶ Die Studie betrachtet in einer dynamischen Panelanalyse Reformen in 33 OECD-Ländern über einen Zeitraum von 30 Jahren.

²⁰⁷ Bouis, R. et al. (2012), ebd

Reformen des Beschäftigungsschutzes wirken nach den Ergebnissen unterschiedlich, je nachdem auf welche Gruppe sie zielen. So dürfte eine asymmetrische Reform, die den Schutz befristeter Arbeitsverhältnisse reduziert, den Schutz von Normalarbeitsverhältnissen aber hoch belässt, dazu führen, dass die Erwerbstätigkeit in der kurzen bis mittleren Frist sinkt. Die Schätzungen von Bouis et al. ergeben, dass eine Minderung des Schutzes befristeter Beschäftigung – gemessen am Rückgang des entsprechenden EPL Indikators um 1,7 Punkte – die Erwerbstätigkeit bereits nach einem Jahr signifikant sinken lässt. Nach 5 Jahren zeigt sich ein Abbau der Gesamtbeschäftigung um etwas mehr als 2 Prozent. Der negative Effekt dieser Art von Reform lässt sich zurückführen auf eine erhöhte Fluktuation bei der Arbeitslosigkeit. So beobachten die Autoren sowohl einen stärkeren Abgang aus als auch einen stärkeren Zugang in Arbeitslosigkeit infolge dieser asymmetrischen Reform. Diese Wirkung finden Blanchard und Landier sowie Bentolila et al. in ihren Studien für Frankreich bzw. Spanien.²⁰⁸ Dagegen finden die Autoren keine signifikanten Effekte infolge Änderungen des Beschäftigungsschutzes unbefristeter Arbeitsverhältnisse. Jedoch gibt es Hinweise darauf, dass Deregulierungen in diesem Bereich die Arbeitslosigkeit von Frauen und Jüngeren mindert.²⁰⁹

Weiterhin dürften erhöhte staatliche Ausgaben für die Ausbildung und die Beschäftigungsförderung bereits kurzfristig positiv auf die Beschäftigung wirken; ob sich auch langfristig ein Erfolg einstellt, muss zwar offen bleiben, da Bois et al. nur die Wirkungen in den ersten fünf Jahren analysieren; im fünften Jahr jedoch ist die Wirkung insignifikant. Eine Ausweitung der Beschäftigungsförderung wirkt sich nach einem Jahr positiv auf die Erwerbstätigkeit aus, im dritten Jahr nach Implementierung stellt sich der größte Effekt ein. Gesteigerte Aufwendungen für die Ausbildung machen sich ebenfalls nach einem Jahr bemerkbar; die höchste Zunahme der Beschäftigung wird von den Autoren nach vier Jahren beobachtet. Die letztgenannte Maßnahme ist insbesondere für die Erwerbstätigkeit von Frauen förderlich.²¹⁰

5.3. Auswirkungen von Strukturreformen auf das Wachstum in Irland und Portugal

Konfrontiert man diese internationalen Erfahrungen bezüglich der Wirkungen von Strukturreformen auf das Wachstum mit den in Irland und in Portugal in den vergangenen Jahren konkret vorgenommenen Reformen, so ergeben sich für die beiden Länder unterschiedliche Perspektiven.²¹¹

²⁰⁸ Vgl. Blanchard, O., Landier, A. (2002), Bentolila, S. et al. (2012).

²⁰⁹ Vgl. Bouis, R. et al. (2012), ebd

²¹⁰ Vgl. ebd.

²¹¹ In der standardisierten Simulation der Wachstumswirkungen von Strukturreformen von Varga und in 't Veld zählen Portugal und Irland zu den Ländern mit im Vergleich der EU-Länder eher durchschnittlichen Wirkungen der Reformen; Portugal liegt leicht über dem EU-28 Durchschnitt, Irland leicht darunter (vgl. Varga, J., in't Veld, J. (2014).

In Portugal wurden die Kosten der Unternehmensgründung, die in Kapitel 4 als eine Proxy-Variablen für Strukturreformen identifiziert wurden, in den vergangenen Jahren mehrfach deutlich gesenkt (Abbildung 24). Die derzeit noch schwache Investitionstätigkeit dürfte, legt man die internationalen Erfahrungen zu Grunde, von diesen kostensenkenden Maßnahmen profitieren. Damit dürfte der Kapitalstock ausgeweitet werden, was sich positiv auf das Wachstum auswirken sollte. Da mit den Investitionen zugleich eine Modernisierung des Kapitalstocks verbunden ist, könnten sich die Reformen positiv auf die Totale Faktorproduktivität auswirken.

Auch sahen die Anpassungsprogramme weitreichende Reformen des portugiesischen Arbeitsmarktes vor. So sollte der Kündigungsschutz gelockert, die Arbeitslosenunterstützung gekürzt und die Gehaltsfindung dezentralisiert werden (Abschnitt 4.2.3). Wie oben dargestellt, ist insbesondere eine Minderung der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit geeignet, die strukturelle Arbeitslosigkeit zu verringern. Tendenziell förderlich für den Abbau der Arbeitslosigkeit ist die Lockerung des Beschäftigungsschutzes, wobei die internationalen Erfahrungen dazu allerdings gemischt sind. Sie dürfte aber der Segmentierung des portugiesischen Arbeitsmarktes entgegenwirken und auf diesem Wege positiv auf das Wachstum wirken. Allerdings benötigen Arbeitsmarktreformen eine gewisse Zeit, bis sie signifikante Wirkungen zeigen.

In Irland hingegen dürften von Reformen zur Förderung der Unternehmensdynamik nur noch geringe Wirkungen auf das Wachstum ausgehen. Dies liegt allerdings nicht an unzureichenden Reformbemühungen, sondern an dem bereits vor Ausbruch der Wirtschaftskrise niedrigen Regulierungsniveau in beiden Bereichen. Die Kosten der Unternehmensgründung wurden bereits im Jahr 2007 drastisch reduziert und machen seitdem weniger als 0,5 Prozent des Pro-Kopf-Einkommens aus (Abbildung 22).

Gemischter ist das Bild bezüglich der Arbeitsmarktreformen. Bezüglich der Arbeitsmarktregulierung lag Irland gemessen am von der OECD berechneten EPL Index bereits vor der Krise im unteren Bereich der OECD-Länder, während der Krise ist dieser Index sogar leicht gestiegen. Allerdings schlugen sich Bemühungen um eine Umgestaltung der Gehaltsfindung in einer wachsenden Lohnflexibilität nieder (Abbildung 27). Zugleich nahm der Deckungsgrad der Tarifverträge ab, was sich nach internationalen Erfahrungen senkend auf die strukturelle Arbeitslosigkeit und mithin positiv auf das Wachstum auswirkt. Wenige Änderungen gab es letztlich beim Mindestlohn; eine Herabsetzung wurde bereits nach kurzer Zeit wieder rückgängig gemacht, so dass der Mindestlohn am Ende des Reformprogramms ebenso hoch war wie im Jahr 2007. Per saldo dürften die Arbeitsmarktreformen das Wachstum allenfalls leicht gefördert haben.

Dass Irland trotz der auf den ersten Blick im Vergleich zu Portugal günstigeren Bilanz was die konkreten Reformmaßnahmen rascher als Portugal aus der Krise kam, kann wohl auf zwei Faktoren zurückgeführt werden. Erstens dürfte ein bezüglich der Regulierung der Märkte flexibler aufgestelltes Land eher in der Lage sein, sich an geänderte Rahmenbedingungen anzupassen. Zweitens war Irland vor der Krise die wettbewerbsfähigere der beiden Volkswirtschaften. Diese Wettbewerbsfähigkeit ging durch die Krise nicht verloren, sondern wurde nur zeitweise von dieser überlagert. Dies äußert sich auch darin, dass die Totale Faktorproduktivität der wichtigste Treiber der Wachstumsbeschleunigung nach der Krise war. In dem Maße, in dem Faktoren wegfielen, welche die Nutzung des vorhandenen Kapitalstocks und Humankapitals behinderten, stieg deren Produktivität. Portugal musste hingegen zunächst Maßnahmen ergreifen, um wieder wettbewerbsfähig zu werden.

6. Ausblick

Irland und Portugal gehörten zu den Ländern, die frühzeitig unter dem Europäischen Rettungsschirm Zuflucht suchten. Im Gegenzug einigten sich beide Länder mit den Kapitalgebern auf mehrjährige strukturelle Anpassungsprogramme, deren Ziel es war, die Wettbewerbsfähigkeit der beiden Volkswirtschaften wiederherzustellen. Ungeachtet dieser Gemeinsamkeiten war die Ausgangslage in beiden Ländern sehr unterschiedlich.

Die irische Wirtschaft war nach dem Eintritt des Landes in die Währungsunion stark gewachsen, und die Märkte waren im europäischen Vergleich wenig reguliert. Die wirtschaftlichen Probleme resultierten zum einen aus einem schleichenden Verlust an preislicher Wettbewerbsfähigkeit, weil aufgrund des hohen Auslastungsgrades der Wirtschaft die Kosten in Relation zum übrigen Euroraum überdurchschnittlichen stiegen. Zum anderen und vor allem bildete sich aufgrund des gemessen am kräftigen Wirtschaftswachstum niedrigen Realzinses eine Finanzmarktblase, die im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise platzte.

Portugal hatte wirtschaftlich nur in geringem Maße Nutzen aus dem Beitritt zur EU wie zur Währungsunion gezogen. Das Wachstum blieb niedrig, und die Pro-Kopf-Einkommen näherten sich nur sehr langsam dem EU-Durchschnitt an. Die Ursachen der schwachen Expansion waren u.a. eine strikte Regulierung des Arbeitsmarktes, ein überbordender Staatssektor und investitionsfeindliche wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen. Die nach Beitritt zur Währungsunion in Portugal sinkenden Zinsen wurden eher konsumtiv verwendet.

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Diese unterschiedlichen Voraussetzungen sind ins Bild zu nehmen, will man, was der Gegenstand der vorliegenden Studie ist, überprüfen, ob die strukturellen Anpassungsprogramm die Wettbewerbsfähigkeit und damit das Wirtschaftswachstum der beiden Länder gefördert haben.

Analytisch ist dies aus mehreren Gründen ein schwieriges Unterfangen. Erstens ist Wettbewerbsfähigkeit bereits ein schillernder Begriff, der mit mehreren Inhalten gefüllt werden kann. Dieser Studie liegt ein breites Verständnis der Wettbewerbsfähigkeit zu Grunde, das die Fähigkeit einer Volkswirtschaft in den Mittelpunkt stellt, mobile Faktoren zu attrahieren und sich an sich verändernde Rahmenbedingungen anzupassen. Diesem Konzept am nächsten kommen der GCI und seine Teilindizes. Hierfür liegen allerdings nur Jahresdaten vor. Zweitens sind Strukturreformen schwierig empirisch zu erfassen. Als Indikatoren für solche Reformen können nur grobe Kennziffern verwendet werden wie der Doing Business Index der Weltbank oder der EPL Index der OECD. Auch hierfür liegen nur Jahreswerte vor, was die analytischen Möglichkeiten beschränkt. Drittens liegt die Einleitung der Reformen nur wenige Jahre zurück, weshalb der Beobachtungszeitraum kurz ist, zumal viele Maßnahmen erst nach und nach wirken dürften.

Entsprechend der Unterschiede in den Ausgangslagen wurden in der Reformprogrammen Irlands und Portugals unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. In Irland standen zwar Arbeitsmarkt- und Produktmarkt-reformen auf der Agenda, sie bildeten aber nicht deren Kernstück. Im Bereich des Arbeitsmarktes betraf dies die Erhöhung des Renteneintrittsalters, die Zusammenlegung von Arbeitslosenunterstützung und sozialer Grundsicherung und die Flexibilisierung der Lohnfindung. Diese Reformen wurden weitgehend vereinbarungsgemäß umgesetzt, und die Indikatoren der Arbeitsmarkteffizienz im GCI verbesserten sich. Zögerlicher umgesetzt wurden Reformen im Bereich der Gütermärkte. Es muss allerdings betont werden, dass Güter- und Arbeitsmärkte Irlands im Vergleich der fortgeschrittenen Volkswirtschaften schon vor der Finanzkrise wenig reguliert waren, sodass der Handlungsbedarf in diesen Politikfeldern ohnehin nicht allzu hoch war.

Im Kern der Reformprogramme stand die Stabilisierung des Finanzsektors. Dabei wurden zweifelsohne große Fortschritte erzielt. So wies der irische Bankensektor im Jahr 2014 wieder eine positive Eigenkapitalrendite auf. Die Kern- und die Eigenkapitalquote sind gestiegen, das Verhältnis von Krediten zu Einlagen hat sich spürbar verbessert und Kundeneinlagen haben an Bedeutung für die Refinanzierung von Banken gewonnen, womit die Abhängigkeit von der Refinanzierung durch die EZB gesunken ist. Ferner wurden der Abbau und die Umstrukturierung notleidender Kredite in Angriff genommen. Für sehr lange in Verzug geratene Kredite wurde aber noch keine Lösung gefunden.

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

In Portugal, dessen Wirtschaftsstruktur weitaus stärker verkrustet war als in Irland, kommt Reformen der Arbeits- und der Gütermärkte eine große Bedeutung zu. Bezüglich des Arbeitsmarktes standen dabei die Flexibilisierung der Lohnfindung und die Lockerung des zum Teil sehr restriktiven Kündigungsschutzes im Mittelpunkt. Auch wurden die bis dahin recht großzügigen Lohnersatzleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit reduziert, um Arbeitsanreize zu schaffen. Erfahrungsgemäß dürften solche Reformen zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit führen, wenngleich es einige Zeit dauern dürfte, bis sie ihre Wirkungen entfalten. Dabei könnte hinderlich wirken, dass in Portugal ein erhöhtes Maß an Unsicherheit darüber besteht, ob einmal ergriffene Reformen Bestand haben. So scheiterten Gesetzesänderungen mehrfach vor dem Verfassungsgericht, und nach dem Regierungswechsel wurden einige Reformen zurückgenommen.

Im Bereich der Gütermärkte wurde die Reformagenda nur sehr zögerlich umgesetzt. Zwar wurden der Post- und der Telekommunikationssektor zum Teil privatisiert, was sich in einem deutlichen Rückgang des Indikators der Gütermarktregulierung niederschlägt. Der Bereich der Nicht-handelbaren Güter wurde aber zu zaghaft dereguliert, um Effizienzgewinne erzielen zu können.

Der Bankensektor war in Portugal zwar nicht der Ursprung der Wirtschaftskrise, jedoch deckten die Rezession und die mit dem schwindenden Zutrauen der Finanzmärkte steigenden Refinanzierungskosten dessen Schwächen auf. So war die Verschuldung der privaten Haushalte, insbesondere aber der nicht-finanziellen Unternehmen nach dem Eintritt Portugals in die Währungsunion und dem dadurch verbesserten Zugang zum Kapitalmarkt kräftig gestiegen. Die Folge war, dass sich mit dem Konjunktur-einbruch die Kreditausfallraten kräftig erhöhten. Zwar konnten die Banken ihre Bilanzen inzwischen wieder verbessern. Dies war aber mit einem massiven Deleveraging verbunden, so dass ein verschlechterter Zugang zu Krediten, insbesondere für KMU, die Expansion in Portugal nach wie vor behindert.

Ein wesentlicher Teil der Reformzusagen Portugals betrifft die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Seit dem Beitritt zur Währungsunion wies der Staatshaushalt mit Ausnahme weniger Jahre stets ein übermäßiges Defizit auf, und die EU-Kommission startete mehrfach Defizitverfahren. Wenngleich gewisse Konsolidierungsfortschritte im Rahmen des Anpassungsprogramms erzielt wurden, so konnten zuletzt Primärüberschüsse realisiert werden, fällt der Konsolidierungsprozess in Portugal bei der dritthöchsten Staatsschuldenquote im Euroraum hinter den Erfordernissen zurück. Insofern besteht hinsichtlich der Haushaltskonsolidierung dringender Handlungsbedarf, den die derzeitige portugiesische Regierung nicht zu adressieren bereit scheint. Für Portugal besteht somit ein erhebliches Rückfallrisiko.

In Portugal wie in Irland wurden die mit den europäischen Hilfsprogrammen vereinbarten Reformen auf den Weg gebracht, wenngleich nicht immer vollständig und mit der nötigen Geschwindigkeit umgesetzt, wobei letzteres insbesondere für Portugal gilt. Legt man internationale Erfahrungen zugrunde, so sollten sich die Reformen positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken. Dies ist in den Teilindizes des GCI auch durchaus erkennbar. Bis die Reformen einen steileren Wachstumstrend auslösen, dürfte noch Zeit vergehen. Dass Irland aktuell hinsichtlich des Wachstums, selbst wenn man die kräftige Aufwärtsrevision des BIP im Jahr 2015 ausblendet, deutlich besser dasteht als Portugal, kann man in erster Linie mit dem unterschiedlichen Charakter der Krise in beiden Ländern begründen. Irland war dank seiner flexiblen Märkte und seiner unternehmensfreundlichen Umfeldes stets wettbewerbsfähig. Die Krise im Finanzsektor verhinderte aber, dass diese Wettbewerbsfähigkeit zum Tragen kam. Sobald Restriktionen bei der Finanzierung fielen, wurden der Kapitalstock und das Arbeitskräftepotenzial wieder stärker genutzt und die Wirtschaft erreichte wieder ihre Normalauslastung. In Portugal waren umfangreichere Strukturreformen erforderlich, um die Hemmnisse zu verringern, die das Wachstum des Landes in der Vergangenheit bremsen. Es dürfte, wie Bouis et al die Ergebnisse ihrer vergleichenden Analyse von Strukturreformen in OECD in den vergangenen 30 Jahren resümieren²¹², einige Zeit brauchen, bis die Erfolge solcher Reformen sichtbar werden. Dies gilt umso mehr, als Bouis et al. feststellen, dass die positiven Wirkungen von Arbeitsmarktreformen oft erst dann sichtbar werden, wenn sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessern, während in schlechten Zeiten sogar negative Wirkungen überwiegen können.²¹³ Dies darf freilich kein Grund sein, Reformen nicht dann umzusetzen, wenn ihre Notwendigkeit erkannt wird. Will man nämlich auf den optimalen Zeitpunkt für Reformen warten, so wird sich dieser womöglich nie ergeben.

²¹² Bouis, R. et al. (2012), ebd

²¹³ Bouis, R. et al. (2012), ebd, S.30-33.

Anhang

Tabelle A1: Datenbeschreibung

Variable	Beschreibung	Frequenz	Quelle
BIP-Wachstum	Wachstumsrate des BIP, prozentuale Veränderung zum Vorjahr	Jährlich	Eurostat
Produktionslücke	Abweichung der tatsächlichen Produktion vom Produktionspotential in Prozent	Jährlich	Europäische Kommission
Investitionsquote	Quotient aus Investitionen und BIP	Jährlich	Europäische Kommission
Arbeitsmarktreformproxies			
Tarifvertragliche Deckungsrate	Anteil der Arbeitnehmer an allen Arbeitnehmern, die in einem tarifvertraglich regulierten Arbeitsverhältnis stehen	jährlich	ILO
EPL Indikator: Dauer Kündigungsfrist (bei 9-monatiger Beschäftigungszeit)	Indikator zu Arbeitsschutzregelungen: Kündigungsfrist für Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von 9 Monaten (von 0 - geringste Restriktionen - bis 6 -stärkste Restriktionen)	jährlich	OECD
EPL Indikator: Dauer Kündigungsfrist (bei 4-jähriger Beschäftigungszeit)	Indikator zu Arbeitsschutzregelungen: Kündigungsfrist für Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von 4 Jahren (von 0 - geringste Restriktionen - bis 6 -stärkste Restriktionen)	jährlich	OECD
EPL Indikator: Abfindungszahlungen (bei 9-monatiger Beschäftigungsdauer)	Indikator zu Arbeitsschutzregelungen: Abfindungszahlungen für Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von 9 Monaten (von 0 - geringste Restriktionen - bis 6 -stärkste Restriktionen)	jährlich	OECD
EPL Indikator: Abfindungszahlungen (bei 4-jähriger Beschäftigungsdauer)	Indikator zu Arbeitsschutzregelungen: Abfindungszahlungen für Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von 4 Jahren (von 0 - geringste Restriktionen - bis 6 -stärkste Restriktionen)	jährlich	OECD
EPL Indikator: Kündigungsregelungen	Indikator zu Arbeitsschutzregelungen: Kündigungsregelungen (von 0 - geringste Restriktionen - bis 6 -stärkste Restriktionen)	jährlich	OECD
EPL Indikator: Kompensationen bei ungerechtfertigter Entlassung	Indikator zu Arbeitsschutzregelungen: Kompensationen bei ungerechtfertigter Entlassung (von 0 - geringste Restriktionen - bis 6 -stärkste Restriktionen)	jährlich	OECD
Produktmarktreformproxies			
Kosten der Unternehmensgründung in Prozent des Pro-Kopf-Einkommens	Indikator des doing business index der Weltbank: Gibt die Kosten der Unternehmensgründung in Prozent des Pro-Kopf-Einkommens an und basiert auf einer Umfrage. Die Umfragewerte aus dem Jahr t beziehen sich auf das Vorjahr t-1	jährlich	Weltbank
Anzahl der Prozeduren zur Unternehmensgründung	Indikator des doing business index der Weltbank: Gibt die Anzahl der erforderlichen Prozeduren zur Unternehmensgründung an und basiert auf einer Umfrage. Die Umfragewerte aus dem Jahr t beziehen sich auf das Vorjahr t-1	jährlich	Weltbank
Anzahl der Tage zur Unternehmensgründung	Indikator des doing business index der Weltbank: Gibt die Anzahl der Tage zur Unternehmensgründung an und basiert auf einer Umfrage. Die Umfragewerte aus dem Jahr t beziehen sich auf das Vorjahr t-1	jährlich	Weltbank
Privatisierung	Logarithmus der Summe der staatlichen Privatisierungstransaktionen in Mio US-Dollar	jährlich	Privatisierungsbarometer
Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren			
Arbeitsmarkteffizienz	7. Pillar des Global Competitiveness Indicator	jährlich	WEF
Lohnflexibilität	Indikator der Lohnflexibilität basierend auf dem Executive Opinion Survey (EOS): Von 1 (am Schlechtesten) bis 7 (am Besten)	jährlich	WEF

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Hiring und Firing Praktiken	Indikator der Hiring und Firing Praktiken basierend auf dem Executive Opinion Survey (EOS): Von 1 (am Schlechtesten) bis 7 (am Besten)	jährlich	WEF
Arbeitslosenquote (15+)	Gesamte Arbeitslosenquote in % bezogen auf alle Erwerbspersonen	jährlich	ILO
Arbeitslosenquote (15-24)	Arbeitslosenquote der 15-24 Jährigen in % bezogen auf alle Erwerbspersonen zwischen 15 und 24	jährlich	ILO
Arbeitslosenquote (24+)	Arbeitslosenquote (Alter 24+) in % bezogen auf alle Erwerbspersonen (24+)	jährlich	ILO
lokale Wettbewerbsintensität	Indikator basierend auf dem Executive Opinion Survey (EOS): Von 1 (am Schlechtesten) bis 7 (am Besten)	jährlich	WEF
inländische Wettbewerbsintensität	Indikator basierend auf dem Executive Opinion Survey (EOS): Von 1 (am Schlechtesten) bis 7 (am Besten)	jährlich	WEF
Ausmaß der Marktdominanz	Indikator basierend auf dem Executive Opinion Survey (EOS): Von 1 (am Schlechtesten) bis 7 (am Besten)	jährlich	WEF
Unternehmensgründungsrate	Quotient aus der Zahl der Unternehmensgründungen im Berichtszeitraum (t) und der Zahl der in t aktiven Unternehmen	jährlich	Eurostat

Literaturverzeichnis

Ahn, Sanghoon (2002): *Competition, Innovation and Productivity Growth: A Review of Theory and Evidence*, OECD Working Paper 317.

Amtsblatt der Europäischen Union (2011): *OJ L 182/31, 12.7.2011*, online verfügbar <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:182:FULL&from=DE>, Europäische Union: Luxemburg.

Auerbach, Paul (1996): "Firms, Competitiveness and the Global Economy", in: Maureen Mackintosh (Hrsg.): *Economics and Changing Economies*, International Thomson Business Press: London, 393-425.

Balassa, Bela (1962): "Recent developments in the competitiveness of American industry and prospects for the future", in: U.S. Congress, Joint Economic Committee (Hrsg.): *Factors affecting the United States balance of payments: compilation of studies, prepared for Subcommittee on International Exchange and Payments*, U.S. Government Printing Office: Washington, 29-54.

Barro, Robert. J. und Sala-i-Martin, Xavier (1995): *Economic Growth*, McGraw-Hill: New York.

Bassanini, Andrea und Romain Duval (2006): *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, OECD Economics Department Working Papers No. 486.

Belot, Michele V. K. und Jan C. van Ours (2001): "Unemployment and Labour Market Institutions: An Empirical Analysis", *Journal of the Japanese and International Economies* 15, 403-418.

Bentolila, Samuel, Pierre Cahuc, Juan J. Dolado und Thomas Le Barbanchon (2012): "Two-Tier Labour Markets in the Great Recession: France Versus Spain", *The Economic Journal* 122 (562), F155-F187.

Bertola, Giuseppe, Francine D. Blau und Lawrence Kahn (2001): *Comparative Analysis of Labour Market Outcomes: Lessons for the US from International Long-Run Evidence*, CEPR Discussion Paper No. 3023.

Blanchard, Olivier J. und Augustin Landier (2002): "The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-term contracts in France", *The Economic Journal* 112 (480), F214-F244.

Blanchard, Olivier J., Lawrence H. Summers (1986): *Hysteresis and the European Unemployment Problem*, NBER Macroeconomics Annual, 1, 15-77.

Blanchard, Olivier J., Justin Wolfers (2000): "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence", *The Economic Journal* 110 (462), C1-C33.

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Bouis, Romain, Orsetta Causa, Lilas Demmou, Romain Duval und Aleksandra Zdzienicka (2012): *The Short-Term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis*, OECD Economics Department Working Papers 949.

Borio, Claudio und Mathias Drehmann (2009): “Assessing the risk of banking crises – revisited”, *BIS Quarterly Review*, 29-46.

Bourlès, Renaud, Gilbert Cette, Jimmy Lopez, Jaques Mairesse und Giuseppe Nicoletti (2013): “Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel data evidence for OECD Countries”, *The Review of Economics and Statistics*, 95 (5) 1750-1768.

Bundesministerium der Finanzen (2015): *Lage des Euroraums: Länderanalyse Portugal. Zum Stand des Reformprozesses in Portugal*, online verfügbar https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/lage-des-euroraums-laenderanalyse-portugal.html, Berlin.

Central Bank of Ireland (2016a): *Statistical Release – Quarterly Financial Accounts Q2 of 2016*, online verfügbar <https://www.ifsra.ie/docs/default-source/statistics/data-and-analysis/financial-accounts/quarterly-financial-accounts-for-ireland-2016-q2.pdf?sfvrsn=4>, Dublin.

Central Bank of Ireland (2016b): *Macro-Financial Review 2016 I*, online verfügbar <https://www.centralbank.ie/docs/default-source/publications/macro-financial-review/macro-financial-review-2016-1.pdf?sfvrsn=4>, Dublin, Chart A5.

Central Bank of Ireland (2016c): *Macro-Financial Review 2016 II*, online verfügbar <https://www.centralbank.ie/docs/default-source/publications/macro-financial-review/macro-financial-review-2016-2.pdf?sfvrsn=4>, Dublin, Chart A8.

Central Bank of Ireland (2016d): *Residential Mortgage Arrears and Repossession Statistics: Data*, online verfügbar <https://www.centralbank.ie/statistics/data-and-analysis/credit-and-banking-statistics/mortgage-arrears>, Dublin.

Corsetti, Giancarlo, Keith Kuester, André Meier und Gernot J. Müller (2013): “Sovereign Risk, Fiscal Policy, and Macroeconomic Stability”, *The Economic Journal* 123 (556), F99–F132.

Cussen, Mary und Bridin O’Leary (2013): “Why are Irish Non-Financial Corporations so Indebted?” *Quarterly Bulletin Articles*, 104-118.

DeLong, J. Bradford und Lawrence H. Summers (1991): “Equipment Investment and Economic Growth”, *The Quarterly Journal of Economics* 106 (2), 445-502.

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

DeLong, J. Bradford und Lawrence H. Summers (1992): "Equipment Investment and Economic Growth: How Strong is the Nexus?" *Brookings Papers on Economic Activity* 1992 (2), 157-211.

Demirgüç-Kunt, Asli und Enrica Detragiache (1998): *The Determinants of Banking Crises in Developing and Developed Countries*, Staff Papers (IMF), 45 (1), 81-109.

Demirgüç-Kunt, Asli und Enrica Detragiache (2005): *Cross-Country Empirical Studies of Systemic Bank Distress: A Survey*, IMF Working Paper 05/96.

Department of Finance Ireland (2016): *The National Recovery Plan 2011-2014*, online verfügbar <http://www.finance.gov.ie/sites/default/files/RecoveryPlanPresentation.pdf>, Dublin.

Department of Housing, Planning, Community and Local Government (2016): *Zusammenfassung der Gesetzgebung der irischen Wasserversorgung*, online verfügbar <http://www.housing.gov.ie/water/water-services/other/legislation>, Dublin, Wexford und Ballina.

Döhrn, Roland und Torsten Schmidt (2016): „Prognose des privaten Konsums mit Google-Daten – ein erster Erfahrungsbericht“, *Wirtschaftspolitische Blätter* 63 (4), 813-826.

Dreger, Christian, Manuel Artis, Rosina Moreno, Raúl Ramos und Jordi Surinach (2007): *Study on the feasibility of a tool to measure the macroeconomic impact of structural reforms*, European Commission Economic Papers No. 272.

Education and Training Boards Ireland (2016): *Further Education and Training* online verfügbar <http://www.etbi.ie/etbs/further-education-and-training/>, Kildare.

Elmeskov, Jörgen, John P. Martin und Stefano Scarpetta (1998): "Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experience", *Swedish Economic Policy Review* 5(2), 205-252.

Eurofound (2015): *Collective bargaining in Europe in the 21st century*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.

Eurofound (2016): *Portugal: Employment protection weakened*, online verfügbar <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions-industrial-relations-law-and-regulation/portugal-employment-protection-weakened>, Dublin.

Eurofound (2017): *Statutory minimum wages in the EU 2017*, online verfügbar <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/statutory-minimum-wages-in-the-eu-2017>, Dublin.

European Central Bank (2003): *Manual on MFI interest rate statistics*, Regulation ECB/2001/18, Frankfurt am Main.

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

European Central Bank (2007): *The Introduction of Harmonized Competitiveness Indicators for Euro Area Countries*, Monthly Bulletin February 2007. Frankfurt am Main, 53-55.

European Central Bank (2016a): *Long Term interest rate for convergence purposes: Interest Rate Statistics Portugal*. *Statistical Data Warehouse European Central Bank*, online verfügbar <http://sdw.ecb.europa.eu/>, Frankfurt am Main.

European Central Bank (2016b): *Survey on the Access to Finance of Enterprises: October 2015 to March 2016*, online verfügbar <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/accesstofinancesmallmediumsizedenterprises201606.en.pdf?c96d449e601cbe6c87d2e67d54e68c70>, Frankfurt am Main.

European Commission (2007): *Study on the feasibility of a tool to measure the macroeconomic impact of structural reforms*, Final report ECFIN - E/2005/001, Brüssel.

European Commission (2011): *The Economic Adjustment Programme for Portugal*, European Economy Occasional Papers 79, Brüssel.

European Commission (2014a): *Market Reforms at Work in Italy, Spain, Portugal and Greece*, European Economy, 5/2014, Brüssel.

European Commission (2014b): *State aid: Commission approves creation of Portuguese development financial institution*, online verfügbar http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1214_en.htm, Press Release, 28 October 2014, Brüssel.

European Commission (2014c): *The Economic Adjustment Programme for Portugal 2011-2014*, Occasional Papers 202, Brüssel.

European Commission (2014d): *State aid: Commission approves creation of Portuguese development financial institution*, online verfügbar europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1214_en.pdf, Press Release, 28 October 2014, Brüssel.

European Commission (2015a): *Annual Report on European SMEs 2014/2015*, online verfügbar: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16341/attachments/2/translations/en/renditions/native>, Brüssel.

European Commission (2015b): *Ex post Evaluation of the Economic Adjustment Programme Ireland, 2010-2013*, Institutional Paper 004, Brüssel.

European Commission (2015c): *Post-Programme Surveillance Report. Ireland, Spring 2015*, European Economy Institutional Paper 005, Brüssel.

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

European Commission (2016a): *Irish GDP revision*, online verfügbar http://ec.europa.eu/eurostat/documents/24987/6390465/Irish_GDP_communication.pdf, Brüssel.

European Commission (2016b): *Post-Programme Surveillance Report: Portugal, Winter 2015/2016*, Institutional Paper 022, Brüssel.

European Commission (2016c): *Post-Programme Surveillance Report: Ireland, Spring 2016*, European Economy Institutional Paper 035, Brüssel.

European Commission (2016d): *Post-Programme Surveillance Report: Portugal, Summer 2016*, European Economy Institutional Paper 036, Brüssel.

European Commission (2016e): *Ex Post Evaluation of the Economic Adjustment Programme Portugal, 2011-2014*, European Economy Institutional Paper 40, Brüssel.

European Commission (2017): *European Economic Forecast, Winter 2017*, European Economy Institutional Paper 048, Brüssel.

European Council (2016): *Cyprus, Ireland and Slovenia: Deficits below 3% of GDP, Council closes procedures*, online verfügbar <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/17-cyprus-ireland-slovenia-deficits/>, Brüssel.

European Labour Law Network (2016): *Act No. 69/2013 of 30 August 2013*, online verfügbar http://www.labourlawnetwork.eu/national_labour_law/national_legislation/legislative_developments/prm/109/v__detail/id__3429/category__28/index.html, Frankfurt am Main und Leiden.

Eurostat (2016): *Nominale Lohnstückkosten - Jährliche Daten, Prozentveränderung und Index*, online verfügbar <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tipslm20>, Luxemburg.

Fatas, Antonio und Lawrence H. Summers (2015): *The Permanent Effect of Fiscal Consolidation*, CEPR Discussion Paper No. 10902.

Gianella, Christian, Isabell Koske, Elena Rusticelli und Olivier Chatal (2008): *What Drives the NAIRU? Evidence from a Panel of OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers 649, OECD Publishing, Paris.

Gries, Thomas und Claudia Hentschel (1994): „Internationale Wettbewerbsfähigkeit - was ist das?“ *Wirtschaftsdienst* 74 (8), 416-422.

Havik, Karel, Kieran Mc Morrow, Fabrice Orlando, Christophe Planas, Rafal Raciborski, Werner Röger, Alessandro Rossi, Anna Thum-Thysen und Valerie Vandermeulen (2014): *The Production Function*

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps, European Commission Economic Papers 535.

Heilemann, Ullrich, Harald Lehmann und Joachim Ragnitz, (2007): Länder-Ranking – Komplexitätsreduktion oder Zahlenchemie?, *Wirtschaftsdienst* 87 (7), 480-488.

International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank (2016): *Doing Business 2016. Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, 13. Auflage, Washington.

International Monetary Fund (2012a): *Portugal: Third Review Under the Extended Arrangement*, IMF Country Report No. 12/77.

International Monetary Fund (2012b): *Portugal: Fifth Review Under the Extended Arrangement*, IMF Country Report No. 12/292.

International Monetary Fund (2012c): *Ireland: Seventh Review Under the Extended Arrangement*, IMF Country Report No. 12/264.

International Monetary Fund (2013): *Ireland: Eleventh Review Under the Extended Arrangement*, IMF Country Report. No. 13/305.

International Monetary Fund (2014): *Portugal: Tenth Review Under the Extended Arrangement*, IMF Country Report No. 14/56.

International Monetary Fund (2015a): *A Strategy for Resolving Europe's Problem Loans*, IMF Staff Discussion Note, No. 15/19.

International Monetary Fund (2015b): *Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under The 2010 Extended Arrangement*, IMF Country Report No. 15/20.

International Monetary Fund (2015c): *Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under The 2011 Extended Arrangement*, IMF Country Report No. 15/20.

International Monetary Fund (2015d): *Financial Soundness Indicators and the IMF*, online verfügbar <https://www.imf.org/external/np/sta/fsi/eng/fsi.htm>.

International Monetary Fund (2015e): *Portugal. Selected Issues*, IMF Country Report No. 15/127.

International Monetary Fund (2016a): *Article IV Consultation and Fifth Post-Program Monitoring*, IMF Country Report No. 16/256.

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

International Monetary Fund (2016b): *Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under The 2011 Extended Arrangement*, IMF Country Report No. 16/302.

International Monetary Fund (2016c): *Third Post-Program Monitoring Discussions – Press Release; Staff Report; And Statement by the Executive Director for Portugal*, IMF Country Report No. 16/97.

Ireland Strategic Investment Fund (2016): *About ISIF*, online verfügbar <http://www.isif.ie/about-us/>.

Kaminsky, Graciela L. und Carmen M. Reinhart (1999): "The twin crises: the causes of banking and balance-of-payments problems", *American Economic Review* 89 (3), 473-500.

Koske, Isabell, Isabelle Wanner, Rosamaria Bitetti und Omar Barbiero (2014): *The 2013 update of the OECD product market regulation indicators: policy insights for OECD and non-OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, forthcoming.

Krugman, Paul R. (1994): "Competitiveness: A Dangerous Obsession", *Foreign Affairs* 73 (2), 1-17.

Küter, Janina (2009): „Länderrankings zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit“, *Wirtschaftsdienst* 89 (10), 691-699.

Mack, Adrienne und Enrique Martínez-García (2011): *A cross-country quarterly database of real house prices: A methodological note*, Globalization and Monetary Policy Institute Working Paper 99.

Macroeconomic Imbalance Procedure Scoreboard (2013): *Central Statistics Office statistical release*, June 2015.

Mandelbrot, Benoit B. (1963): "The Variation of Certain Speculative Prices", *The Journal of Business* 36 (4), 371-418.

Mankiw, N. Gregory, David Romer und David N. Weil (1992): "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics* 107 (2), 407-437.

Nickell Stephen (1981): Biases in dynamic models with fixed effects, *Econometrica* 49 (6), 1417-1426.

Nickell, Stephen und Richard Layard (1999): "Labor Market Institutions and Economic Performance", in: Ashenfelter, Orley und David Card (Hrsg.): *Handbook of Labor Economics*, Volume 3, 3029-3084.

Nickell, Stephen (2003): *Labour Market Institutions and Unemployment in OECD Countries*, CESifo DICE Report 2/2003, 13-26.

OECD (2006a): *Boosting Jobs and Incomes - Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, Paris.

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

OECD (2006b): *OECD Economic Surveys: Portugal 2006*, OECD Publishing, Paris, S. 22-23.

OECD (2010): *OECD Economic Surveys: Portugal 2010*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2014a): *“Better Policies” Series Portugal, Deepening Structural Reform to Support Growth and Competitiveness*, Paris.

OECD (2014b): *Education Policy Outlook Portugal*, Paris.

OECD (2014c): *OECD Economic Surveys: Portugal 2014*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2015): *OECD Economic Surveys: Ireland September 2015 Overview*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2016a): *Indicators of Employment Protection*, online verfügbar <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>

OECD (2016b): *Indicators of Product Market Regulation Homepage*, Online verfügbar <http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015): *Deutsche Konjunktur stabil – Wachstumspotenziale heben*, KOF Studien No. 66, Essen.

Orlandi, Fabrice (2012): *Structural unemployment and its determinants in the EU countries*, European Economy Economic Papers No. 455.

Reichel, Richard (2002): *Ökonomische Theorie der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften*, Deutscher Universitätsverlag: Wiesbaden.

Reis, Ricardo (2013): *“The Portuguese Slump and Crash and the Euro Crisis”*, *Brookings Papers on Economic Activity* 46(1), 143-210.

Romer, Paul M. (1990): *“Endogenous Technological Change”*, *Journal of Political Economy* 98 (5), 1491-1506.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): *Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland*, Wiesbaden.

Scarpetta, Stefano (1996): *“Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: A cross-country study”*, *OECD Economic Studies* 26 (1), 43-98.

Schmidt, Torsten und Simeon Vosen (2012): *Using Internet Data to Account for Special Events in Economic Forecasting*, Ruhr Economic Papers No. 382.

„Auswirkungen der Rettungsprogramme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer Portugal und Irland“

Schumpeter, Joseph A. (1964): *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung: eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus*, 6. Auflage, Duncker & Humblot: Berlin.

Sell, Axel (1991): *Einführung in die internationalen Wirtschaftsbeziehungen*, Walter de Gruyter: Berlin.

Solow, Robert M. (1956): "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics* 70 (1), 65-94.

Straubhaar, Thomas (1994): „Internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft: Was ist das?“ *Wirtschaftsdienst* 74 (10), 534-540.

Távora, Isabel und Pilar Gonzáles (2014): *The Reform of Joint Regulation and Labour Market Policy during the Current Crisis: Portugal. National Report for Portugal*, online verfügbar <http://www.research.mbs.ac.uk/ewerc/Portals/0/Documents/SDDTEC/Portugal%20Final.pdf>.

Temple, Jonathan (1999): "The New Growth Evidence", *Journal of Economic Literature* 37 (1), 112-156.

The Government of Ireland und International Monetary Fund (2010): *Ireland: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*, online verfügbar <https://www.imf.org/external/np/loi/2010/irl/120310.pdf>.

Thimann, Christian (2013): „Die Bedeutung der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weg aus der Krise im Eurogebiet“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 14 (3-4), 240-261.

Tuchtfeldt, Egon (1992): „Zum Problem der internationalen Wettbewerbsfähigkeit“, in: Görgens, Egon, Egon Tuchtfeldt und Ernst Dürr (Hrsg.): *Die Zukunft der wirtschaftlichen Entwicklung: Perspektiven und Probleme: Ernst Dürr zum 65. Geburtstag*, Bern, 363-384.

Trabold, Harald (1995): „Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft“, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 64 (2), 169-185.

Varga, Janos und Jan in't Veld (2014): *The potential growth impact of structural reforms in the EU: a benchmarking exercise*, European Economy Economic Papers 541.

Wooldridge, Jeffrey M. (2013): *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, 5. Auflage, South-Western Cengage Learning, Mason: Ohio.

World Economic Forum (2015): *The Global Competitiveness Report 2015-2016*, Genf.