Christoph Hermann, Karl Hinrichs und Magnus Brosig

DIE FINANZKRISE UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF SOZIALSTAATEN UND ARBEITSBEZIEHUNGEN

1. EINLEITUNG[1]

Die gegenwärtige Krise nahm 2007 ihren Ausgang am amerikanischen Immobilienmarkt. Nach einer langen Phase steigender Immobilienpreise hatte sich der Markt überhitzt und die Preise begannen zu fallen. In diesem Moment wurde klar, dass viele Familien, die sich ein Haus auf Kredit gekauft hatten, die Kredite nicht würden zurückbezahlen können. Die amerikanischen Banken und Investmenthäuser bündelten diese Hypotheken mit geringer Bonität zusammen mit anderen Kreditobligationen und verkauften sie als Schuldverschreibungen rundum die Welt, vor allem aber in Europa (vgl. Evans 2008). Als deutlich wurde, dass viele dieser Wertpapiere wenig bis gar nichts wert waren, gerieten nicht nur amerikanische, sondern auch einige europäische Banken in Bedrängnis. In Teilen Europas kamen noch hausgemachte Immobilienkrisen dazu, die eine Reihe von nationalen oder regionalen Banken an den Rand des Ruins brachten. Die Folge waren umfangreiche Bankenrettungspakete, die mit öffentlichem Geld bezahlt werden mussten. Zusätzlich wurden die öffentlichen Budgets durch Maßnahmen zur Ankurbelung der Konjunktur und durch steigende Ausgaben für Arbeitslosigkeit belastet. Auf der anderen Seite fielen durch den Wirtschaftseinbruch Steuereinahmen aus. Besonders dramatisch war die Situation in Griechenland, weil hier das öffentliche Haushaltsdefizit schon vor der Krise hoch war (vgl. Busch 2012, 7–8).

Als Folge schwenkten die meisten Länder in Europa ab 2010 auf eine Sparpolitik um (vgl. Feigl 2012, 40). In jenen Ländern, die Hilfe aus dem Euro-Rettungsschirm annahmen oder ein Kreditabkommen mit dem IWF und der EU abschlossen, waren die Kredite mit weitreichenden Auflagen verbunden. Die Krise wurde genützt, um die nationalen Sozial- und Beschäftigungssysteme nachhaltig umzubauen. Während Teile der sogenannten Strukturmaßnahmen dazu dienten, Staatsausgaben zu kürzen, hatten andere keinerlei budgetpolitische Wirkung, sondern erfüllten hauptsächlich den Zweck Sozial- und Arbeitsrechte einzuschränken. Gemeinsam ist den Maßnahmen, dass sie fast ausschließlich zulasten der ArbeitnehmerInnen gehen. Dieser Beitrag dokumentiert die Maßnahmen und untersucht ihre Wirkung auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen. Dabei liegt der Schwerpunkt auf den Folgen für öffentliche Beschäftigung, Löhne, Arbeitszeit, ArbeitnehmerInnenrechte, Kollektivvertragssysteme und Pensionen. Der geografische Fokus der Studie umfasst neben den südeuropäischen Ländern Griechenland, Portugal, Spanien und Italien auch Rumänien, Ungarn, die baltischen Staaten sowie Irland und Großbritannien. Für den Bereich der Pensionen wurden die baltischen Staaten auf Lettland eingeschränkt. Gemeinsam ist diesen Ländern, dass sie von der Krise stark betroffen waren und auf die Krise mit umfangreichen Austeritätspaketen reagierten.

[1] Der Beitrag ist eine Kurzfassung der von der Arbeiterkammer Wien in Auftrag gegebenen Studie: Christoph Hermann, Karl Hinrichs und Magnus Brosius (2012), Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen – ein europäischer Rundblick, Wien; download: http://wien.arbeiterkammer.at/online/page.php?P=68&IP=70316&AD=0&REFP=6126.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 28–52

Die Länder können unterschiedlichen Kapitalismus-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtsstaatsmodellen zugeordnet werden (vgl. Bosch/Lehndorff/Rubery 2009). Großbritannien und Irland gehören zur liberalen Spielart des Kapitalismus (vgl. Hall/Soskice 2001). Während sich aber in Großbritannien eine liberale Wirtschaftsstruktur mit einer weitgehenden Absenz von Kollektivverträgen in der Privatwirtschaft verbindet, war Irland vor nicht allzu langer Zeit durch eine ausgeprägte sozialpartnerschaftliche Kultur mit landesweiten Sozialpartnerabkommen geprägt (vgl. Amable 2003, 136). Die neuen EU-Mitgliedsländer in Mittel- und Osteuropa (MOE-Staaten) werden ebenfalls eher als Variante des liberalen und nicht des kooperativen Modells eingestuft (vgl. Crowly o. J.). Nicht nur weil diese Länder über weitgehend flexibilisierte Arbeitsmärkte verfügen (ebenda), sondern auch, weil Kollektivvertragsverhandlungen hauptsächlich auf der Unternehmensebene stattfinden (vgl. Kohl 2010, 20). Aber auch in dieser Gruppe stellt ein Land – Rumänien – mit einem bis vor Kurzen hoch zentralisierten und landesweiten Kollektivvertragssystem eine Ausnahme dar.

Die südeuropäischen Länder verkörpern eine Variante des korporativen oder staatsgeleiteten Kapitalismus (vgl. Coates 2000). Hier spielt der Staat eine wichtige Rolle bei der Stabilisierung der traditionell konfliktgeprägten und partikularistischen industriellen Beziehungen. Dazu dienen unter anderem Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Kollektivverträgen, die es ermöglichen, sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen auf ganze Branchen oder Regionen auszudehnen. Daneben ist das südeuropäische Beschäftigungsmodell durch einen hohen Kündigungsschutz für Stammbelegschaften gekennzeichnet (vgl. Amable 2003, 132). Wer allerdings nicht zu Stammbelegschaften gehört – darunter viele junge Beschäftigte, Frauen und MigrantInnen –, ist auf einen der vielen prekären Jobs angewiesen. Die Folge sind stark segmentierte Arbeitsmärkte (vgl. Karamessini 2008, 512–513).

Bei den Sozialsystemen werden ebenfalls eine (angelsächsisch-)liberale Gruppe mit Großbritannien und Irland und eine konservativ-korporatistische Gruppe mit Griechenland, Italien, Portugal und Spanien unterschieden. Manchmal bilden aber die südeuropäischen Länder auch den „lateinischen Rand“ kontinentaleuropäischer Wohlfahrtsstaaten (vgl. Leibfried 1992; Jones Finer 1999) oder ein eigenständiges „südliches Modell“, das sich nach Ferrera (1996) durch ein klientelistisches und rudimentäres Design auszeichnet. Klientelistisch meint hier, dass Erwerbstätige in bestimmten Wirtschaftssektoren und Berufen privilegiert werden und rudimentär, dass Leistungen der Familien- und Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zu jenen in den nordeuropäischen Systemen unterentwickelt sind. Lettland, Rumänien und Ungarn gehören wie andere MOE-Staaten zu den Ländern, die sich nach 1990 in Richtung Marktwirtschaft entwickelt haben. Allerdings lässt sich für den mittel- und osteuropäischen Raum insgesamt eine recht große Varianz der sozialpolitischen Arrangements beobachten, was es schwer macht, von einem mittel- und osteuropäischen Sozialmodell zu sprechen (vgl. Hacker 2009, 164f).

Den unterschiedlichen Wohlfahrtsstaats-Typen entsprechen je eigene Arrangements der Alterssicherung. Die Pensionssysteme in Großbritannien und Irland sind dem Beveridge-Modell zuzurechnen: Danach ist die staatliche Verantwortung wesentlich auf eine universelle Basissicherung im Alter beschränkt, während die Lebensstandardsicherung überwiegend auf privater Vorsorge (durch Betriebe und Individuen) beruht. Demgegenüber spielen in den südeuropäischen sowie den mittel- und osteuropäischen Ländern Sozialversicherungen nach dem Bismarck-Modell die zentrale Rolle: Der Zugang zu und die Höhe von Leistungen der Pensionsversicherungen sind von vorherigen verdienstbezogenen Beitragszahlungen abhängig und sollen den erreichten Lebensstandard sichern. Einzelne Elemente des Bismarck-Modells

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 28–52

blieben in den MOE-Ländern auch während der kommunistischen Herrschaft erhalten und wurden – anknüpfend an Traditionen vor 1945 – zunächst revitalisiert, bevor u. a. in Ungarn, Lettland und Rumänien ein Schwenk zum teilweise kapitalgedeckten „Mehrsäulen"-System vollzogen wurde.

Der Bericht beginnt mit dem Schwerpunkt öffentliche Beschäftigung, gefolgt von den Kapiteln zu Veränderungen bei Löhnen, Arbeitszeit und ArbeitnehmerInnenrechten. Der nächste Abschnitt beschäftigt sich mit der Transformation der Kollektivvertragssysteme und deren Auswirkungen auf die Gewerkschaften. Das darauf folgende Kapitel analysiert die Neugestaltung der Pensionssysteme. Zum Schluss erfolgt eine Einschätzung der Folgen der Maßnahmen.

2. BESCHÄFTIGUNG IM ÖFFENTLICHEN DIENST

Mehrere Länder reagierten auf die Krise mit einem Abbau von öffentlicher Beschäftigung. In Griechenland sollen bis 2014 150.000 Arbeitsplätze gestrichen werden. Das ist rund ein Drittel der öffentlichen Beschäftigung. Besonders dramatisch war der Beschäftigungsabbau bei den ausgegliederten Staatsunternehmen, er betraf hier innerhalb von zwei Jahren 44% der Arbeitsplätze (vgl. European Commission 2012a, 24). Die ersten, die ihre Stellen verloren, waren die ArbeitnehmerInnen mit befristeten Verträgen (vgl. Karamessini 2012, 179). Bei unbefristeter Beschäftigung ist der Abbau deutlich schwieriger. Hier versucht die griechische Regierung Beschäftigung vor allem dadurch zu reduzieren, dass Personen, die den öffentlichen Dienst und öffentliche Unternehmen verlassen, nicht ersetzt werden. Für 2010 wurde ein totaler Aufnahmestopp ausgerufen, ab 2011 soll nur noch jede/r zehnte AbgängerIn ersetzt werden.

Tabelle 1: Arbeitsplatzverluste im öffentlichen Dienst

Griechenland	minus 150.000 Arbeitsplätze bis 2014; nur jede/r fünfte Beschäftigte, die/der in Ruhestand geht, soll ersetzt werden
Großbritannien	minus 490.000 Arbeitsplätze bis 2014
Irland	minus 28.000 Arbeitsplätze oder minus 8,8% von 2008–2012
Italien	minus 170.000 Arbeitsplätze; nur jede/r fünfte Beschäftigte, die/der in Ruhestand geht, soll ersetzt werden
Lettland	Arbeitsplatzverluste im Gesundheitssektor
Litauen	Arbeitsplatzverluste im Gesundheitssektor
Rumänien	minus 250.000 Arbeitsplätze; nur jede/r siebte Beschäftigte, die/der in Ruhestand geht, wird ersetzt
Spanien	Nur jede/r zehnte Beschäftigte, die/der in Ruhestand geht, soll ersetzt werden
Ungarn	Minus 7.000 Arbeitsplätze Anfang 2012

Quelle: Glassner 2010 (updated 2012); Labour Research Department 2012; eigene Ergänzungen.

Griechenland ist kein Einzelfall. In Spanien soll in den nächsten Jahren ebenso nur einer von zehn Jobs im öffentlichen Dienst wieder besetzt werden, in Rumänien einer von sieben und in Italien einer von fünf (vgl. Glassner 2010, 31). In Großbritannien ist geplant, bis 2014

490.000 Jobs im öffentlichen Sektor abzubauen. Der Stellenabbau betrifft vor allem den Bildungsbereich (minus 71.000 Stellen) und den Gesundheitsdienst (minus 31.000 Stellen). Auch in Irland wurden die meisten Jobs im Bildungs- und im Gesundheitswesen eingespart. In Italien sollen im Bildungsbereich 170.000 Stellen gestrichen werden (vgl. ebenda, 31). Im Zusammenhang mit massiven Einsparungen im Gesundheitsbereich wird auch in Lettland und Litauen Personal im Gesundheitsbereich eingespart werden (vgl. ebenda).

Von elf Ländern, die hier untersucht wurden, haben acht die Beschäftigung im öffentlichen Sektor gekürzt. Die größten Einschnitte hat Griechenland angekündigt. Auch Rumänien, Italien, Spanien und Großbritannien planen einen massiven Abbau von Arbeitsplätzen im öffentlichen Bereich. Einigermaßen verschont blieb bisher Portugal. Während die Regierung im liberalen Großbritannien ArbeitnehmerInnen im öffentlichen Dienst gegen ihren Willen kündigt, setzen die südeuropäischen Länder hauptsächlich auf das Nichtnachbesetzen von „natürlichen“ Abgängen.

3. LÖHNE

Neben dem Abbau von Beschäftigung führte die Krise auch zu einer Reduktion von Löhnen. Während die Lohneinschnitte im öffentlichen Sektor dazu dienen, die Staatsausgaben zu kürzen, sollen Lohnkürzungen in der Privatwirtschaft die Wettbewerbsfähigkeit steigern.

3.1 Löhne im öffentlichen Sektor

Griechenland nimmt nicht nur beim Abbau von Beschäftigung, sondern ebenso bei der Reduktion von Löhnen die „Spitzenposition“ ein: Bis 2013 werden die Lohnverluste nominell mehr als 33% und real mehr als 40% ausmachen (vgl. Labour Research Department 2012, 14). Besonders betroffen sind die Beschäftigten in den ausgegliederten griechischen Staatsunternehmen. Hier können die Lohneinbußen bis zu 60% ausmachen (vgl. European Commission 2012a, 40). Auch in anderen Ländern mussten die öffentlich Beschäftigten massive Lohneinbußen hinnehmen. In Rumänien fielen die Löhne in der staatlichen Verwaltung im Durchschnitt um 14,6%, in Portugal im öffentlichen Sektor um 6 bis 22%, in Lettland um 12% und in Ungarn und Litauen um 9%. Die Lohnreduktion in Irland und Spanien betrug immerhin noch 5%. In Italien wurden hohe Einkommen um 5 bis 10% gekürzt (vgl. Tabelle 2).

Vielfach wurden die Löhne im öffentlichen Sektor nicht nur reduziert, sondern auch auf dem niedrigeren Niveau eingefroren. Daraus ergibt sich die Situation, dass die Reallohnverluste die nominellen Lohnkürzungen noch übersteigen (vgl. Tabelle 2). In Großbritannien führte das Einfrieren der Löhne im öffentlichen Sektor dazu, dass die Einkommen zwischen 2008 und 2011 real um 8% fielen.[2] Eine ähnliche Situation gibt es in Italien. Auch dort kam es zu einem Reallohnverlust von fast 8%. Nur in Irland führte eine allgemeine Preisreduktion dazu, dass die Lohnkürzungen real etwas abgefedert wurden. Hinter einem realen Verlust von durchschnittlich 3,8% (2008–2011) verbargen sich aber beträchtliche Einbußen für einzelne Berufsgruppen wie LehrerInnen (–12,5%) und KrankenpflegerInnen (–10,5%) (vgl. Labour Research Department 2012, 19f).

[2] Ausgenommen von der Entwicklung waren geringe Einkommen unter 21.000 Pfund pro Jahr. In diesem Fall bekamen die Beschäftigten eine Einmalzahlung von 250 Pfund.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 28–52

Tabelle 2: Lohnreduktion im öffentlichen Sektor in %

		Nominell	Real
Estland*	2008–2011		
	Zentrale Verwaltung	+1,7	–6
	Lokale Verwaltung	–7,7	–15
Griechenland**	2010–2013	–33	–40
Großbritannien*	2010–2011	0***	–8,1***
Irland*	2008–2011	–5,2	–3,8
Italien	2010–2012		
	Unter 90.000 € pro Jahr	0	–7,8*
	90.000 € und mehr pro Jahr	–5	–12,8
	150.000 € und mehr pro Jahr	–10	–17,8
Lettland*	2008–2011	–11,8	–17,2
Litauen*	2008–2011	–8,9	–17,6
Portugal**	2009–2012	–6 bis –22	–15,5 bis –31,5
Rumänien*	2008–2011		
	Verwaltung	–14,6	–31,2
Spanien**	2010–2011	–5	–9,4
Ungarn*	2008–2011	–9	–19

* Basiert auf Statistiken, ** Basiert auf Schätzungen, *** Einkommen über 21.000 Pfund pro Jahr.
Quelle: Labour Research Department 2012; Glassner 2010 und update 2012; plus Ergänzungen.

3.2 Löhne in der Privatwirtschaft

Vereinzelt kam es auch in der Privatwirtschaft zu Lohnkürzungen. Direkte Lohnkürzungen waren hier allerdings die Ausnahme (vgl. Europäische Stiftung 2012). In Griechenland missachtete die Regierung den gemeinsamen Willen der Unternehmensverbände und der Gewerkschaften und setzte kurzerhand den nationalen Kollektivvertrag außer Kraft, mit dem die griechischen Mindestlöhne festgelegt werden. Anstatt einer Inflationsanpassung verordnete die Regierung eine 22-prozentige Reduktion der Mindestlöhne.[3] Im Falle von Beschäftigten bis 25 Jahre beläuft sich die Kürzung sogar auf 31% (vgl. Georgiadou 2012a, 1).[4]

Neben Griechenland entschloss sich auch die irische Regierung zu einer Kürzung des nationalen Mindestlohnes, er wurde um 12% reduziert. Temporär betrug der Mindestlohn damit 7,60 € statt 8,65 € pro Stunde (vgl. Rigney 2012, 5f). Sowohl in Irland als auch in Griechenland war die Maßnahme höchst unpopulär. In Irland gehörte die Erhöhung des Mindestlohnes zu den Gründen, wegen derer die bestehende Regierung 2011 die Parlamentswahlen verlor. Als eine der ersten Maßnahmen nahm die neue Regierung daraufhin die Kürzung zurück (vgl. Schulten 2012, 7).[5]

[3] Der niedrigste Mindestlohn fiel damit von 741 € auf 585 €.
[4] Der neue Mindestlohn für Jugendliche wurde vom Europarat als Verstoß gegen die europäische Sozialcharta kritisiert, weil er unter der Armutsgrenze von 580 € im Monat liegt.
[5] Die Troika stimmte der Erhöhung des Mindestlohnes unter der Bedingung zu, dass die Sozialversicherungsbeiträge der ArbeitgeberInnen gesenkt werden.

Weiter verbreitet als die Reduktion ist das Einfrieren von Löhnen (vgl. Europäische Stiftung 2012). Ohne die Abgeltung der Inflationssteigerung kam es seit Ausbruch der Krise zum Teil zu erheblichen realen Lohnverlusten. In Litauen war 2011 der Mindestlohn real um mehr als 20% weniger wert als 2008, in Estland um fast 15%. Der reale Verlust betrug in Großbritannien im selben Zeitraum immerhin fast 4%. Auch in Spanien und Ungarn haben die Mindestlöhne real an Wert verloren.

Neben Lohnkürzungen und dem Einfrieren von Löhnen haben sich zudem weitere Maßnahmen negativ auf die Einkommen der Beschäftigten ausgewirkt. So wurden in Portugal die Überstundenzuschläge halbiert (vgl. Schömann/Clauwaert 2012, 32). In Spanien können Unternehmen, die in zwei aufeinander folgenden Quartalen rückläufige Umsätze verbuchten, nicht nur die Arbeitsbedingungen und die Arbeitszeit verändern, sondern auch ohne die Zustimmung der Gewerkschaften die Löhne kürzen (vgl. Witte 2012, 2). Auch in Estland wurde Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten die Möglichkeit eingeräumt, vorübergehend weniger Lohn zu bezahlen, als sie vertraglich verpflichtet wären (vgl. Schömann/Clauwaert 2012, 9). In Rumänien haben ArbeitgeberInnen im Falle eines vorübergehenden Produktionsrückganges die Option, die Arbeitswoche von fünf auf vier Tage zu reduzieren und dafür weniger Lohn zu bezahlen (vgl. ebenda, 39). Auch ohne Produktionsrückgang können die Beschäftigten bis zu 15 Tage in unbezahlten Urlaub geschickt werden (vgl. Barbuceanu 2011, 3).

Insgesamt führten die Maßnahmen dazu, dass in einer Reihe von Ländern die Reallöhne während der Krise gesunken sind (vgl. Tabelle 3; Europäische Stiftung 2012, 5). Unangefochten an der Spitze steht dabei Griechenland. Dort sind die Reallöhne 2012 um mehr als 20% niedriger als 2010. Auf Griechenland folgt Portugal, wo die Reallöhne im selben Zeitraum um mehr als 10% gesunken sind. In Irland und Ungarn beläuft sich die Reduktion auf 7% (vgl. ebenda).

Tabelle 3: Entwicklung von Reallöhnen 2008–2012 in %

Estland	–4,8
Griechenland	–20,3
Großbritannien	–2,8
Irland	–6,6
Italien	–2,6
Lettland	–5,2
Litauen	–3,8
Portugal	–10,2
Rumänien	–0,4
Spanien	–5,9
Ungarn	–7,0

Quelle: WSI (Daten für 2012 basieren auf der Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission).

In allen elf Ländern kam es zumindest für einen Teil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst zu Lohnkürzungen. Neben Griechenland kürzten Rumänien und Portugal die Löhne von öffentlich Bediensteten beträchtlich. Auch in jenen Ländern, in denen sich die nominellen Kürzungen in Grenzen hielten, entstanden durch die Nichtabgeltung der Inflation erhebliche Lohneinbußen. In der Privatwirtschaft stellten direkte Lohnkürzungen die Ausnahme dar. Zu diesen Ausnah-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 28–52

men gehörten Griechenland und Irland mit staatlichen Eingriffen zur Kürzung der Mindestlöhne (welche in Irland jedoch später wieder erhöht wurden). Durch das Einfrieren von Mindestlöhnen kam es zum Teil aber auch in der Privatwirtschaft zu beträchtlichen Reallohnverlusten. Besonders betroffen waren in dieser Hinsicht Estland und Griechenland. Allerdings führte die Nichtabgeltung der Inflation auch in Großbritannien dazu, dass der reale Mindestlohn 2011 deutlich weniger wert war als 2008.

Die Krise und die damit verbundenen Maßnahmen wirkten sich nicht nur negativ auf die Mindestlöhne aus. In allen neun Ländern sind die Reallöhne zwischen 2008 und 2012 gesunken. Griechenland führt hier erneut die Liste an, gefolgt von Portugal, Ungarn, Irland und Spanien. Lohnkürzungen betreffen sowohl die südeuropäischen Länder als auch die MOE-Staaten und Irland.

Tabelle 4: Veränderung von Löhnen

Reduktion von Löhnen im öffentlichen Dienst	ET, GR, IR, IT, LV, LT, PT, RO, ES, HU
Reduktion von Mindestlöhnen in der Privatwirtschaft	GR, IR
Einfrieren von Mindestlöhnen	ET, GR, LV, LT
Kürzung von Überstundenzulagen	PT, GR
Vorübergehende betriebsbedingte Kürzungen	ES, ET, RO, GR

ET = Estland, GR = Griechenland, IR = Irland, IT = Italien, LV = Lettland, PT = Portugal, RO = Rumänien, ES = Spanien, HU = Ungarn, LT = Litauen.

4. ARBEITSZEIT

Die Krise wirkte sich auch auf die Arbeitszeit aus. Während viele Menschen aufgrund des Einbruches des Wirtschaftswachstums und der schwachen Nachfrage ihre Arbeitszeit reduzieren mussten, haben manche Länder die Arbeitszeit für im öffentlichen Bereich Beschäftigte ausgeweitet und für den Rest der ArbeitnehmerInnen flexibilisiert.

4.1 Verlängerung von Arbeitszeit

Die Normalarbeitszeit im öffentlichen Sektor wurde in Griechenland von 37,5 auf 40 Stunden pro Woche ausgeweitet (vgl. Karamessini 2012, 179). In Spanien wurde die Arbeitswoche im öffentlichen Dienst von 35 auf 37,5 Stunden erhöht. Sowohl in Griechenland als auch in Spanien erhielten die Beschäftigten trotz längerer Arbeitszeiten nicht mehr Lohn. Umgekehrt ist es in Spanien möglich, die kürzere Arbeitszeit beizubehalten, wenn sich die Beschäftigten dafür mit weniger Lohn zufriedengeben (vgl. Baylos Grau/Trillo Párraga 2012, 4).

In Portugal beschränkt sich die Verlängerung der Arbeitszeit nicht auf den öffentlichen Sektor. Hier hat die Regierung ein Gesetz ausgearbeitet, das generell eine 30-minütige Verlängerung der Tagesarbeitszeit vorsieht. Die Wochenarbeitszeit würde damit von derzeit 40 auf 42,5 Stunden steigen (vgl. Schömann/Clauwaert 2012, 33–34). Nach heftigen Protesten der Gewerkschaften wurde der Plan vorerst auf Eis gelegt (vgl. da Paz Campos Lima 2012). Während die Verlängerung der Arbeitszeit noch verhandelt wird, hat die Regierung vier nationale

Feiertage und für bestimmte Beschäftigte drei zusätzliche Urlaubstage gestrichen. Dazu wurde auch der obligatorische 15-minütige Zeitausgleich für jede gearbeitete Überstunde abgeschafft (vgl. European Commission 2012b, 31).

4.2 Flexibilisierung von Arbeitszeit

Neben der Verlängerung kam es auch zu einer Flexibilisierung der Arbeitszeit, denn durch diese sparen sich ArbeitgeberInnen Überstundenzuschläge, was wiederum die Lohnkosten senkt. Die Flexibilisierung erfolgt auf verschiedene Arten. Zu den wichtigsten Maßnahmen, die als Reaktion auf die Krise gesetzt wurden, zählen die Durchrechnung von Arbeitszeiten, die Erhöhung der Überstundenkontingente und die Einrichtung oder Aufstockung von Arbeitszeitkonten.
2009 war die Einführung eines 33-monatigen Durchrechnungszeitraums eine der ersten Krisenmaßnahmen in Ungarn (vgl. Schömann/Clauwaert 2012, 17–19). In Litauen wurde der Durchrechnungszeitraum auf ein Jahr ausgeweitet (vgl. ebenda, 24f). Auch in Rumänien wurde ein viermonatiger Durchrechnungszeitraum eingeführt, der in Ausnahmefällen auf sechs und auf zwölf Monate verlängert werden kann (vgl. ebenda, 39). In Griechenland können Unternehmen für einen Zeitraum von bis zu einem halben Jahr die tägliche Arbeitszeit um zwei Stunden erhöhen, ohne dafür Überstundenzuschläge zu bezahlen, wenn die Mehrstunden im Rest des Jahres wieder abgebaut werden (vgl. ebenda, 14). Da in Griechenland betriebliche Kollektivverträge neuerdings auch von autonomen Belegschaftsvertretungen abgeschlossen werden können (siehe unten), braucht es dafür nicht einmal die Zustimmung einer Gewerkschaft. In Spanien haben Unternehmen die Möglichkeit, bis zu 5% der jährlichen Arbeitszeit betriebsbedingt zu verteilen, ohne dafür Überstundenzuschläge zahlen zu müssen (vgl. ebenda, 80).
Zusätzlich zur Ausweitung des Durchrechnungszeitraumes wurde in mehreren Ländern das Überstundenkontingent aufgestockt. In Litauen waren Überstunden vor der Krise nur in sehr eingeschränktem Maß möglich. Als Antwort auf die Krise hat die Regierung die Bestimmungen gelockert. Jetzt sind generell 180 Überstunden pro Jahr erlaubt. Im Falle einer Vereinbarung der Kollektivvertragspartner kann das Kontingent auf 200 Stunden pro Jahr erhöht werden (vgl. ebenda, 25). In Ungarn wurde das Überstundenlimit von 200 auf 250 Stunden pro Jahr angehoben. Mit Zustimmung eines Kollektivvertragspartners kann es auf 300 Stunden pro Jahr ausgeweitet werden (vgl. ebenda, 19). Ausgebaut wurden in der Krise auch die Arbeitszeitkonten. In Portugal besteht die Möglichkeit, bis zu 150 Stunden pro Jahr auf Arbeitszeitkonten anzusparen. Im Falle einer Sozialpartnereinigung kann das Limit auf 200 Stunden pro Jahr hinaufgesetzt werden (vgl. ebenda, 34). In Rumänien blieb das Überstundenkontingent zwar gleich, aber der Zeitrahmen, in dem die Überstunden abgebaut werden müssen, wurde von 30 auf 60 Tage ausgeweitet (vgl. ebenda, 39).

Tabelle 5: Veränderung von Arbeitszeitregelungen

Verlängerung der Wochenarbeitszeit von öffentlich Bediensteten	GR, ES
Kürzung des Urlaubes (für alle ArbeitnehmerInnen)	PT
Einführung und Verlängerung von Durchrechnungszeiträumen	ES, GR, HU, LT, RO
Ausweitung von Überstundenlimits	LT, HU
Einführung und Ausweitung von Arbeitszeitkonten	PT, RO

GR = Griechenland, ES = Spanien, PT = Portugal, HU = Ungarn, LT = Litauen, RO = Rumänien.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 28–52

In Griechenland und Spanien wurden nicht nur Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor abgebaut – jene, die ihren Job behielten, müssen jetzt auch länger arbeiten. Portugals Regierung plant wiederum die Arbeitszeit für alle Beschäftigten auszudehnen. Während die Gewerkschaften eine solche Maßnahme bisher erfolgreich verhindern konnten, hat die portugiesische Regierung Urlaubstage gestrichen und damit die Jahresarbeitszeit von im privaten und öffentlichen Bereich Beschäftigten erhöht.

Verbreiteter als die Verlängerung der Arbeitszeit war jedoch die Flexibilisierung der Arbeitszeit. In vier Ländern kam es zur Einführung oder Verlängerung von Durchrechnungszeiträumen. Jeweils in zwei Ländern wurden die Grenzen für Überstunden ausgeweitet und Arbeitszeitkonten eingeführt oder ausgeweitet.

Die Maßnahmen konzentrierten sich auf die südeuropäischen Länder (mit Ausnahme von Italien) und auf die MOE-Staaten (mit Ausnahme von Estland und Lettland). Fehlende oder weitgehend flexibilisierte staatliche Arbeitszeitregelungen in Großbritannien und Irland machen solche Maßnahmen überflüssig.

5. RECHTE VON ARBEITNEHMER/INNEN

Eine weitere wesentliche Folge der Krise ist der Abbau von ArbeitnehmerInnenrechten. Dieser erfolgt auf vielfältige Weise: Neben der Ausweitung von befristeter Beschäftigung und der Verlängerung von Probezeiten zählen dazu vor allem die Einführung neuer, weniger Schutz bietender Arbeitsverträge und die Erleichterung von Kündigungen. Letztere basiert auf der Abschaffung des Kündigungsschutzes für öffentlich Bedienstete, der Aufhebung des Kündigungsschutzes für bestimmte Beschäftigtengruppen, der Verkürzung von Kündigungsfristen, der Erleichterung von Massenentlassungen, der Verringerung von Abfertigungen sowie der Veränderung der Definition von gerechtfertigten und ungerechtfertigten Kündigungen. Im Falle von ungerechtfertigten Kündigungen kommen die Reduktion von Strafen und die Abschaffung beziehungsweise Aufweichung des Rechtes auf Wiedereinstellung hinzu.

5.1 Ausbau atypischer Beschäftigung

Mehrere Länder haben die Bestimmungen für befristete Beschäftigung gelockert. In Portugal wurde die maximale Länge von befristeten Verträgen versechsfacht. Sie können jetzt bis zu 36 Monate dauern (vgl. Schömann/Clauwaert 2012, 34). In Griechenland und Rumänien kam es zu einer Verlängerung der Maximaldauer von 24 auf 36 Monate (vgl. ebenda, 14 und 38). In Estland wurden alle Restriktionen für den Einsatz von befristeten Beschäftigten aufgehoben (vgl. ebenda, 8), in Litauen wurden für zwei Jahre ebenfalls alle Einschränkungen ausgesetzt (vgl. ebenda, 24–25). Allein Spanien tanzte ursprünglich aus der Reihe: Zu Beginn der Krise wurde die Dauer von befristeten Verträgen auf zwei Jahre begrenzt (vgl. ebenda, 43).[6] Nur ein Jahr nach dem Inkrafttreten wurde die Verschärfung aber wieder aufgehoben (vgl. Baylos Grau/Trillo Párraga 2012, 5–6; Banyuls/Recio 2012, 218).

[6] Spanien entschloss sich zu diesem Schritt, weil bereits vor der Krise rund 35% der Beschäftigungsverhältnisse befristet waren und dieser Umstand das Land keineswegs vor dem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 25% im Laufe der Krise bewahrt hatte.

Zum Teil ging der Ausbau von befristeter Beschäftigung Hand in Hand mit Erleichterungen für Leiharbeit. In Rumänien wurde nicht nur die gesetzlich zulässige Frist für befristete Verträge verlängert, sondern auch die Fristen für die Verwendung von LeiharbeiterInnen wurden ausgedehnt. LeiharbeiterInnen können nun im Beschäftigerbetrieb bis zu 24 Monate eingesetzt werden, in Ausnahmefällen bis zu 36 Monate. Gleichzeitig wurden fast alle Restriktionen für den Einsatz von LeiharbeiterInnen aufgehoben. Leiharbeit ist nur dann verboten, wenn das Unternehmen bestehende Beschäftigte durch LeiharbeiterInnen ersetzen will oder sie als StreikbrecherInnen einsetzt (vgl. Schömann/Clauwaert 2012, 38). In Griechenland wurde die maximal zulässige Beschäftigungsdauer von LeiharbeiterInnen im aufnehmenden Betrieb von 18 auf 36 Monate verlängert. Außerdem wurde im Zuge der Krise erstmalig auch der öffentliche Dienst für die Zeitarbeit geöffnet (vgl. Karamessini 2012, 182).

Griechenland und Spanien gingen noch einen Schritt weiter und führten als Reaktion auf die Krise sogar neue Arten von Arbeitsverträgen ein. In Griechenland gilt der neue Vertrag für Beschäftigte unter 25 Jahren und kann auf zwei Jahre abgeschlossen werden. Während dieser Zeit erhalten die Betroffenen nur 80% des Mindestlohnes; sie können jederzeit gekündigt werden und haben keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Die ArbeitgeberInnen profitieren einerseits von den niedrigeren Löhnen, andererseits von einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge (vgl. Lampousaki 2010).

In Spanien zielt der Vertrag auf junge Beschäftigte (bis 30 Jahre)[7] ab, die über keine offiziell anerkannte Ausbildung verfügen. Dieser Vertrag ist ebenfalls auf zwei Jahre befristet, kann in Ausnahmefällen aber um ein weiteres Jahr verlängert werden. Die Idee ist, dass die Beschäftigten einen Teil der Arbeitszeit dazu verwenden, sich berufliche Fertigkeiten anzueignen. Im Gegenzug erhalten sie dafür nur 75% des Mindestlohns. Auch in Spanien profitieren die ArbeitgeberInnen nicht nur von geringeren Löhnen, sondern ebenso von einem Erlass der Sozialversicherungsbeiträge (vgl. Schömann/Clauwaert 2012, 45).

Die Probezeit ist zwar keine atypische Beschäftigungsform, die mit ihr verbundene Unsicherheit – während der Probezeit können MitarbeiterInnen jederzeit und ohne Angabe von Gründen gekündigt werden – rechtfertigt aber den Vergleich mit atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Sie könnte auch als Maßnahme zur Reduktion des Kündigungsschutzes angesehen werden. In Griechenland wurde die Probezeit von zwei auf zwölf Monate verlängert. Der Europarat verurteilte diesen Schritt im November 2012 als Verstoß gegen die europäische Sozialcharta, weil den Betroffenen dadurch das Recht auf eine angemessene Kündigungsfrist verweigert wird. Auch in Estland wurde die Probezeit auf vier Monate ausgeweitet (vgl. ebenda, 8), in Rumänien wurde sie von 30 auf 90 Tage hinaufgesetzt – im Falle von leitenden Angestellten von 90 auf 120 Tage (vgl. ebenda, 38).

5.2 Erleichterung von Kündigungen

Neben der Förderung von atypischen Arbeitsverträgen wird die Arbeitsplatzsicherheit auch durch die Erleichterung von Kündigungen geschwächt. In Griechenland hat die Regierung ein Gesetz erlassen, wonach alle bestehenden Pragmatisierungen für nichtig erklärt werden und für die Betroffenen nur noch der normale Kündigungsschutz gilt. Leidtragend sind eine Vielzahl von Beschäftigten im öffentlichen Dienst und in den Staatsbetrieben sowie einige Bankangestellte in der Privatwirtschaft (vgl. Georigadou 2012a, 2).

[7] In Ausnahmefällen bis zu 34 Jahren.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 28–52

Anderswo betraf der Abbau des besonderen Kündigungsschutzes besonders gefährdete Beschäftigtengruppen. In Estland musste früher bei einer Kündigung von schwangeren Frauen, Eltern mit Kindern unter drei Jahren sowie von GewerkschafterInnen und Betriebsratsmitgliedern das Arbeitsinspektorat zustimmen. Nach einer Gesetzesreform ist diese Zustimmung nicht mehr notwendig (vgl. Schömann/Clauwaert 2012, 9). In Rumänien wurde der besondere Kündigungsschutz für GewerkschafterInnen geschwächt (vgl. ebenda, 39). Der Schutz von GewerkschafterInnen und Betriebsratsmitgliedern wurde in Ungarn ebenfalls eingeschränkt (vgl. ebenda, 20). Darüber hinaus sind in Ungarn kranke MitarbeiterInnen nicht mehr länger vor einer Kündigung gefeit. Allerdings beginnt die Kündigungsfrist erst, nachdem der/die betroffene Beschäftigte wieder arbeitsfähig ist (vgl. ebenda, 19).

Eine weitere Maßnahme, die Kündigungen erleichtert, ist die Verkürzung der Kündigungsfrist. Diese wurde in Spanien für individuelle Kündigungen von 30 auf 15 Tage reduziert. In Griechenland wurde die Kündigungsfrist von fünf auf drei Monate verkürzt (vgl. ILO 2012a, 29). Neben kürzeren Kündigungsfristen profitieren Unternehmen auch von einer Verringerung von Abfertigungen. In Spanien können Abfertigungen nur noch maximal 24 statt 42 Monatslöhne betragen. Gleichzeitig wurde die Höhe der Abfertigung von 45 auf 33 Tageslöhne pro Beschäftigungsjahr reduziert (vgl. Schömann/Clauwaert 2012, 48). Im Falle von Unternehmen in ökonomischen Schwierigkeiten kann die Abfertigung bis auf 20 Tageslöhne sinken (vgl. Banyuls/Recio 2012, 218). In Portugal wurden Abfertigungen im Falle von Kündigungen wegen ökonomischer Schwierigkeiten von 30 auf 20 Tageslöhne reduziert (vgl. ILO 2012a, 29). In Estland wurde ebenfalls die Abfertigung von drei auf zwei Monatslöhne gekürzt. Weil gleichzeitig die Arbeitslosenversicherung einen Monatslohn übernimmt, müssen die Unternehmen nur noch einen statt drei Monatslöhne bezahlen (vgl. Schömann/Clauwaert 2012, 9). In Griechenland wurden die Abfertigungen nicht nur halbiert, sie können jetzt auch in Raten ausbezahlt werden (vgl. ILO 2012a, 29).

Während der Kündigungsschutz aufgeweicht wird, wird es für die Beschäftigten schwieriger, sich gegen ungerechtfertigte Kündigungen zu wehren. So muss man in Großbritannien jetzt zwei Jahre statt bisher ein Jahr beschäftigt sein, um gegen eine Kündigung klagen zu können (vgl. BIS 2012, 9). In Spanien wurde die Definition von gerechtfertigten Kündigungen ausgeweitet: Unternehmen müssen nur nachweisen, dass Kündigungen durch organisatorische oder technologische Entwicklungen begründet sind oder dass sie zur Verbesserung der Situation des Unternehmens beitragen (vgl. Schömann/Clauwaert 2012, 46). Dadurch verringert sich nicht nur die Abfertigung, sondern ebenso die Chance auf Wiedereinstellung.

Die Abschaffung des Rechts auf Wiedereinstellung steht auch im Mittelpunkt einer geplanten Arbeitsmarktreform in Italien. Laut italienischem Arbeitsstatut müssen Unternehmen mit mehr als 15 Beschäftigten Mitarbeiterinnen wieder einstellen, die laut Gericht ungerechtfertigt entlassen wurden. Neben der Wiedereinstellung haben die Betroffenen zudem das Recht auf eine finanzielle Entschädigung, die bis zu maximal 27 Monatsgehälter ausmachen kann. Nach den Plänen der Regierung soll die Entschädigung zwar weiter bestehen, das Recht auf Wiedereinstellung aber entfallen. Ausgenommen davon wären nur Fälle von Diskriminierung und Schikane. Zudem soll nach der neuen Regelung die Beweislast bei den Beschäftigten liegen (vgl. Meardi 2012, 11f). In Ungarn wurde zwar die Definition für gerechtfertigte Kündigungen nicht ausgeweitet, dafür wurden aber die Strafen für ungerechtfertigte Kündigungen drastisch reduziert: Anstatt bis zu 36 müssen ArbeitgeberInnen jetzt nur noch bis zu zwölf Monatslöhne Strafe bezahlen (vgl. Schömann/Clauwaert 2012, 19).

Entlassungen werden ferner durch die Einschränkung der Definition von Massenentlassungen erleichtert (bei Massenentlassungen haben Unternehmen zusätzliche Auflagen zu erfüllen). In Griechenland müssen in Betrieben mit mehr als 150 Beschäftigten jetzt 5% anstatt wie früher 2% der Beschäftigten gekündigt werden, damit die Aktion als Massenentlassung gilt. Außerdem wurde die Grenze in kleinen Unternehmen (weniger als 20 Beschäftigte) von 4% auf 6% erhöht (vgl. ILO 2012a, 29). In Estland wurde die Kündigungsfrist bei Massenentlassungen um einen Monat verkürzt und beträgt jetzt zwischen zwei Wochen und drei Monaten (vgl. Schömann/Clauwaert 2012, 9). In Spanien wiederum ist die erforderliche Zustimmung der Behörden zu Massenentlassungen weggefallen (vgl. ebenda, 49).

Auch in Estland brauchen Unternehmen nicht mehr länger eine Bewilligung des Arbeitsinspektorates, wenn sie Massenentlassungen vornehmen wollen. Gleichzeitig wurde das Prinzip abgeschafft, dass die gekündigten Beschäftigten bis zu sechs Monate nach der Entlassung wieder eingestellt werden müssen, wenn es neue Arbeitsplätze gibt (vgl. ILO 2012a, 28). In Rumänien wurden die Bestimmungen für die Wiedereinstellung zwar nicht abgeschafft, aber deutlich gelockert: Während Unternehmen früher verpflichtet waren, die betroffenen MitarbeiterInnen bis zu neun Monate nach einer Massenentlassung wieder einzustellen, wurde diese Frist inzwischen auf 45 Tage verkürzt (vgl. ebenda).

Tabelle 6: Abbau von ArbeitnehmerInnenrechten

Förderung von atypischer Beschäftigung und Verlängerung von Probezeiten		
	Ausbau von befristeter Beschäftigung und Zeitarbeit	ET, LT, GR, RO, PT
	Einführung neuer Arbeitsverträge mit niedrigeren Beschäftigungsstandards	GR, ES
	Verlängerung von Probezeiten	ET, GR, RO
Erleichterung von Kündigungen		
	Aufweichung des Kündigungsschutzes für öffentlich Beschäftigte	GR
	Aufweichung des Kündigungsschutzes für bestimmte Gruppen von Beschäftigten	ET, HU, RO
	Verkürzung der Kündigungsfristen	ES, GR
	Erleichterung von Massenentlassungen	ET, ES, GR, RO
	Ausweitung der Definition von gerechtfertigten Kündigungen/ Einschränkung von ungerechtfertigten Kündigungen	ES, GB, IT
	Verringerung von Abfertigungen	ES, ET, GR, PT
	Erschwerter Zugang zu Gerichtsverfahren und Reduzierung von Strafen bei ungerechtfertigten Kündigungen	GB, HU
	Aufweichung und Abschaffung des Wiedereinstellungsrechtes	ES, IT, RO

ET = Estland, LT = Litauen, GR = Griechenland, RO = Rumänien, PT = Portugal, ES = Spanien, HU = Ungarn, GB = Großbritannien, IT = Italien

Die Krise führte zu weitgehenden Veränderungen von ArbeitnehmerInnenrechten. Besonders stark verbreitet ist in den untersuchten Ländern der Ausbau von befristeter Beschäftigung und von Zeitarbeit. Zum Teil wurden diese Maßnahmen von der Verlängerung von Probezei-

ten und der Einführung von neuen Arbeitsverträgen mit geringeren Beschäftigungsstandards flankiert. Neben der Veränderung von Beschäftigungsstandards konzentrierte sich eine ganze Reihe von Maßnahmen auf die Aufweichung des Kündigungsschutzes. Zu diesen Maßnahmen gehörten vor allem die Erleichterung von Massenkündigungen und die Verringerung von Abfertigungen. In mehreren Ländern wurde darüber hinaus der Spielraum für gerechtfertigte Kündigungen ausgeweitet und das Recht auf Wiedereinstellung von Beschäftigten nach ungerechtfertigten Kündigungen eingeschränkt. Der kulminierende Effekt dieser Maßnahmen ist der Abbau von Arbeitsplatzsicherheit und die Schaffung beziehungsweise die Ausweitung von prekärer Beschäftigung.

Besonders davon betroffen sind die südeuropäischen Länder, wo der Kündigungsschutz und damit verbunden die Arbeitsplatzsicherheit für ältere ArbeitnehmerInnen mit einem Normalarbeitsverhältnis traditionell stark ausgeprägt sind. Aber auch in den MOE-Staaten mit weitgehend flexibilisierten Arbeitsmärkten wurden ArbeitnehmerInnenrechte weiter abgebaut. Nur Irland und Großbritannien blieben bisher von einer weiteren Verschlechterung der ohnehin geringen ArbeitnehmerInnenrechte verschont.

6. KOLLEKTIVVERTRAGSSYSTEME UND GEWERKSCHAFTEN

Besonders dramatisch sind die Eingriffe in die Kollektivvertragssysteme. Auch in diesem Bereich kommt ein ganzes Bündel von Maßnahmen zur Anwendung. Dazu zählen die Dezentralisierung des Verhandlungssystems, die Zulassung von Ausnahmen und Abweichungen von überbetrieblichen Standards, die Genehmigung alternativer und betrieblicher Vertretungsformen auf Kosten der Gewerkschaften, die Aussetzung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen und die Begrenzung der Nachwirkung von abgelaufenen Kollektivverträgen. Hinzu kommen die Beschränkung der Vertragsdauer und im Einzelfall das Aussetzen geltender Kollektivverträge. Die gewerkschaftliche Vertretung wird darüber hinaus durch die Verschärfung von Repräsentationskriterien und die Zulassung alternativer Repräsentationsorgane geschwächt.

6.1 Dezentralisierung der Kollektivvertragssysteme

Ein zentrales Merkmal der Neuerungen ist die Dezentralisierung von Kollektivvertragssystemen. Die Dezentralisierung erfolgte auf unterschiedliche Art und Weise. Im Wesentlichen kamen vier Strategien zur Anwendung:

- Die Abschaffung beziehungsweise Schwächung nationaler Verhandlungsstrukturen,
- die Abschaffung des Günstigkeitsprinzips,
- die Gewährung von Ausnahmen und
- die Aufwertung von gewerkschaftsunabhängigen Betriebsräten oder alternativen Vertretungen auf Kosten der Gewerkschaften.

Unter die erste Kategorie fällt die Reform des Kollektivvertragssystems in Rumänien. Bis zur Krise zeichnete sich Rumänien durch ein stark zentralisiertes und umfassendes Kollektivvertragssystem aus – und unterschied sich dadurch von vielen anderen Ländern in Mittel- und Osteuropa, wo Kollektivvertragsverhandlungen seit der Wende hauptsächlich auf Ebene der

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 28–52

Unternehmen stattfinden. In Rumänien wurde alle vier Jahre ein nationaler Kollektivvertrag verhandelt, der unabhängig von der Branche und der Region landesweite Mindeststandards für Löhne, Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen festlegte. Der letzte nationale Kollektivvertrag lief 2010 aus und die Regierung nahm dies zum Anlass, die Institution des nationalen Kollektivvertrages abzuschaffen (vgl. Ciutacu 2011). Der Plan war, dass Kollektivverhandlungen zukünftig auf der Branchenebene stattfinden sollten. Da es aber keine vom nationalen Kollektivvertrag unabhängige Branchenstruktur gab und die existierende Struktur durch die Abschaffung des nationalen Kollektivvertrages obsolet wurde, kamen die Verhandlungen erst einmal zum Stillstand (vgl. Schömann/Clauwaert 2012, 36–38).

In Irland wurde im Zuge der Krise die seit mehreren Jahrzehnten bestehende Tradition von landesweiten Sozialpartnerabkommen ebenfalls beendet (vgl. Doherty 2011). Das System fing an zu bröckeln, als die Regierung ein kurz davor abgeschlossenes Abkommen wieder aufschnürte und ohne Zustimmung der Gewerkschaften eine weitere Kürzung der Löhne verordnete (vgl. ebenda, 373). Das Beispiel machte Schule: Ende 2009 folgte der Verband der privaten ArbeitgeberInnen und erklärte ebenfalls seinen Austritt aus dem laufenden Abkommen. Wie in Rumänien führte dieser Schritt aber nicht zu einer Aufwertung der Branchenebene. Vielmehr finden in der Privatwirtschaft Kollektivvertragsverhandlungen seither hauptsächlich auf betrieblicher Ebene statt.

Eine zweite Form der Dezentralisierung lässt das Verhandlungssystem bestehen, schafft aber das Günstigkeitsprinzip ab. Nach dem Günstigkeitsprinzip kommt immer jene Regelung zur Anwendung, die für die Beschäftigten die besseren Bedingungen vorsieht. In Griechenland wurde dieses Prinzip abgeschafft, mit der Folge, dass Unternehmensverträge Vorrang gegenüber branchen- und berufsspezifischen Verträgen haben (vgl. Voskeritsian/Kornelakis 2011, 18f). Verschärft wird die Situation dadurch, dass es nach der Reform nicht mehr notwendig ist, dass Kollektivverträge von einer Gewerkschaft unterschrieben werden. Stattdessen kann eine von ArbeitnehmerInnen gegründete Vertretung die Verhandlungen führen, wenn sie mindestens drei Fünftel der Beschäftigten hinter sich hat (vgl. ebenda, 18f). Dabei geht es nicht etwa darum, eine Interessenvertretung in jenen Betrieben zu installieren, in denen keine Gewerkschaft aktiv ist. In Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten kann eine solche Vertretung auch dann aktiv werden, wenn bereits eine Gewerkschaft vorhanden ist.[8] Die Maßnahme zeigt bereits Wirkung: Ein großer Teil der Anfang 2012 abgeschlossenen Unternehmensverträge wurde von keiner Gewerkschaft unterschrieben. Und die in diesen Verträgen vereinbarten Löhne lagen im Durchschnitt um 22% unter den entsprechenden branchen- und berufsspezifischen Löhnen (vgl. Georgiadou 2012b). Spanien ging einen ähnlichen Weg: Nach mehreren Reformen des Kollektivvertragssystems wurde hier das Günstigkeitsprinzip schlussendlich ebenfalls abgeschafft. Damit haben nun auch in Spanien Unternehmensverträge Vorrang gegenüber überbetrieblichen Regelungen (vgl. ILO 2012a, 28).

Eine dritte Form der Dezentralisierung lässt das bestehende System intakt und hält sogar das Günstigkeitsprinzip aufrecht, führt aber Ausnahmen ein oder gibt Unternehmen die Möglichkeit, bei bestimmten Vertragsinhalten auszusteigen und eigene Regelungen zu treffen. Italien führte die Möglichkeit ein, dass Unternehmen bei bestimmten Themen eigene Vereinbarungen treffen können, die von den überbetrieblichen Standards und zum Teil sogar von gesetzlichen Regelungen abweichen (vgl. Sanz 2012). Dazu zählen so wichtige Verhandlungsinhalte wie Löhne und Lohnstrukturen, Arbeitszeiten, atypische Beschäftigungsverhältnisse und Kündi-

[8] Im Gegensatz dazu können in größeren Unternehmen (50 Beschäftigte und mehr) solche Gruppen nur dann aktiv werden, wenn es keine Gewerkschaft gibt.

gungsschutz. Theoretisch könnte damit auch das oben beschriebene Wiedereinstellungsrecht umgangen werden (vgl. ebenda). In Italien müssen Unternehmensverträge von den repräsentativen Gewerkschaften unterzeichnet werden.

Im Unterschied dazu stärkt eine vierte Form der Dezentralisierung die Rolle des Betriebsrates oder alternativer Vertretungen auf Kosten der Gewerkschaften. In Portugal wurde die Möglichkeit geschaffen, dass in Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten der Betriebsrat einen Unternehmenskollektivvertrag unterschreiben kann. Bisher war dafür die Zustimmung einer Gewerkschaft notwendig (vgl. Schömann/Clauwaert 2012, 15).

6.2 Aushöhlung der Kollektivvertragssysteme

Die Dezentralisierung ist eng mit einer Schwächung des Kollektivvertragssystems verbunden. Eine Maßnahme, die sowohl als Dezentralisierung als auch als Schwächung angesehen werden kann, ist das Aussetzen beziehungsweise die Einschränkung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen. Als Reaktion auf die Krise wurden in Griechenland bis auf Weiteres alle Verfahren zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung ausgesetzt. Überbetriebliche Kollektivverträge gelten damit nur noch in jenen Unternehmen, die zu einem der Arbeitgeberverbände gehören, die den entsprechenden Vertrag unterschrieben haben (vgl. Voskeritsian/Kornelakis 2011, 17). In Portugal wurden Allgemeinverbindlichkeitserklärungen zuerst gänzlich ausgesetzt und später durch eine Neuregelung des Verfahrens drastisch reduziert. Zukünftig sollen Kollektivverträge nur dann für allgemeinverbindlich erklärt werden dürfen, wenn der beteiligte Arbeitgeberverband mindestens 50% der Beschäftigten in der betreffenden Branche beschäftigt. Aber auch wenn diese Voraussetzung erfüllt wird, nimmt sich die Regierung das Recht heraus, Allgemeinverbindlichkeitserklärungen zu verweigern, wenn dadurch die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen gefährdet wird (vgl. European Commission 2012b, 312). Kollektivverträge gelten auch in Rumänien nur dann als allgemeinverbindlich, wenn die Arbeitgeberseite nachweisen kann, dass sie mindestens 50% der ArbeitnehmerInnen in der Branche beschäftigt (vgl. Schömann/Clauwaert 2012, 36). In Ungarn hat nicht nur die Arbeitgeberseite ausreichend Unterstützung nachzuweisen. Hier müssen zudem die beteiligten Gewerkschaften bei den jüngsten Betriebswahlen zumindest 50% der Stimmen gewonnen haben (vgl. ebenda, 18).

Neben dem Aussetzen von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen werden Kollektivvertragssysteme auch durch die Einschränkung der Nachwirkung von Kollektivverträgen geschwächt. Im Zuge der Krise wurde diese Nachfrist in Estland gänzlich abgeschafft (vgl. ebenda, 10), in Griechenland wurde sie von sechs auf drei Monate halbiert (vgl. Karamessini 2012, 183). In Spanien behalten Kollektivverträge zwar noch zwei Jahre nach dem Ablauf der Vereinbarung Gültigkeit (vgl. Schömann/Clauwaert 2012, 50), aus Sicht der Beschäftigten handelt es sich dabei aber ebenfalls um eine drastische Verschlechterung: Früher blieben Kollektivverträge so lange gültig, bis eine neue Vereinbarung zustande kam.

Auch Einschnitte in die Verhandlungsautonomie der Kollektivvertragspartner sind sicher nicht dazu geeignet, Kollektivvertragssysteme zu stärken. Wie oben beschrieben, hat die griechische Regierung per Verordnung einen Sozialpartnerbeschluss zur Erhöhung der Mindestlöhne einfach außer Kraft gesetzt. Gleichzeitig hat sie ein Gesetz erlassen, wonach Kollektivverträge maximal drei Jahre gelten dürfen (vgl. Schömann/Clauwaert 2012, 15). In Rumänien schreibt das Gesetz eine Mindestdauer von zwölf Monaten und eine Höchstdauer von zwei Jahren vor

(vgl. ebenda, 36). Laut ILO handelt es sich bei diesen Maßnahmen eindeutig um Eingriffe in die Kollektivvertragsautonomie (vgl. ILO 2012b).

6.3 Schwächung der Gewerkschaften

In manchen Ländern geht die Schwächung des Kollektivvertragssystems einher mit einer Schwächung der Gewerkschaften und Betriebsräte. In Rumänien kann eine Gewerkschaft nur dann einen Unternehmenskollektivvertrag aushandeln, wenn mehr als 50% der Beschäftigten Mitglied der Gewerkschaft sind. Früher reichte die Unterstützung eines Drittels (vgl. Schömann/Clauwaert 2012, 37).[9] Gleichzeitig wurde es schwerer, eine Gewerkschaft zu gründen: Früher brauchte man dazu mindestens 15 Beschäftigte aus einer Branche oder einem Berufszweig, jetzt sind dazu mindestens 15 Beschäftigte vom selben Unternehmen notwendig. Was auf den ersten Blick nicht als besondere Verschärfung erscheint, stellt sich als veritable Hürde heraus, wenn man bedenkt, dass 90% der rumänischen Unternehmen weniger als zehn Beschäftigte haben (vgl. ebenda, 36).

Tabelle 7: Aushöhlung von Kollektivvertragssystemen

Dezentralisierung des KV-Systems		
	Abschaffung oder Aussetzung von nationalen Kollektivverträgen	IE, RO
	Abschaffung des Günstigkeitsprinzips	GR, ES
	Zulassung von Ausnahmen und Abweichungen	IT
	Stärkung von alternativen Vertretungen und von Betriebsräten auf Kosten der Gewerkschaften	GR, HU, PT
Schwächung des KV-Systems		
	Aussetzung und Reduzierung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen	GR, HU, PT, RO
	Limitierung der Nachwirkung von Kollektivverträgen	ET, ES, GR
	Einschränkung von Schlichtungsverfahren	GR
Eingriffe in das KV-System		
	Aussetzung von geltenden Kollektivverträgen	GR
	Limitierung der Dauer von Kollektivverträgen	GR, RO
Schwächung der Gewerkschaften		
	Strengere Repräsentationskriterien	RO
	Zulassung alternativer Repräsentationsorgane	GR

IE = Irland, RO = Rumänien, ET = Estland, GR = Griechenland, LT = Litauen, ES = Spanien, IT = Italien, HU = Ungarn, PT = Portugal.

Eine Reihe von Ländern reagierte auf die Krise mit der Umgestaltung ihrer Kollektivvertragssysteme. In Ländern mit nationalen-, branchen- und berufsspezifischen Kollektivverträgen gingen die Veränderungen in Richtung einer Dezentralisierung der Verhandlungssysteme. Neben den südeuropäischen Ländern waren von dieser Entwicklung auch Irland und Rumänien

[9] Das Drittel reicht immer noch, wenn es sich bei der Gewerkschaft um eine anerkannte Branchengewerkschaft handelt.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 28–52

besonders betroffen. Die Dezentralisierung erfolgte durch die Abschaffung oder Aussetzung nationaler Kollektivverträge – wie in Rumänien und Irland – und die Abschaffung des Günstigkeitsprinzips – wie in Griechenland und Spanien. In anderen Ländern kam es zur Zulassung von Ausnahmen und Abweichungen sowie zu einer Stärkung von alternativen Vertretungsorganen und des Betriebsrates auf Kosten der Gewerkschaften.

Neben der Dezentralisierung kam es auch zu einer Schwächung des Kollektivvertragssystems. Dies erfolgte vor allem durch die Aussetzung und Reduzierung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen und die Limitierung der Nachwirkung von Kollektivverträgen.

In manchen Ländern ist zudem eine Schwächung der Gewerkschaften zu verzeichnen – in Griechenland etwa durch die Zulassung von alternativen Vertretungsorganen, die Kollektivverträge abschließen können, und in Rumänien durch eine Verschärfung der Repräsentationskriterien für Gewerkschaften. Wie oben erwähnt, ist die gewerkschaftliche Vertretung in MOE-Ländern ohnehin schon schwach ausgeprägt.

Wie zu erwarten war, erfolgten die Veränderungen der Kollektivvertragssysteme vor allem in jenen Ländern, die noch über ein zentralisiertes und umfassendes Kollektivvertragssystem verfügen. Dabei handelt es sich hauptsächlich um die südeuropäischen Länder, Irland und Rumänien. Großbritannien und die baltischen Staaten waren aufgrund weitgehend dezentralisierter Verhandlungssysteme und der schwachen Rolle der Gewerkschaften weniger betroffen.

7. PENSIONEN

Der wirtschaftliche Einbruch im Jahr 2008 (und in einigen Ländern auch noch 2009 und darüber hinaus) hat überall die Sozialausgabenquote ansteigen lassen, zum Teil wegen höherer Ausgaben für die soziale Sicherheit, auf jeden Fall aber wegen der geschrumpften Bezugsbasis. Diese Feststellung trifft auch auf die Quote der staatlichen Pensionsausgaben zu, die insbesondere in Irland, Lettland und Rumänien in die Höhe schnellte. Ab 2008 haben sich die sozialpolitischen Reformen mit dem Ziel der fiskalischen Konsolidierung in den meisten der neun Länder hauptsächlich auf den Bereich der Alterssicherung konzentriert, nicht zuletzt weil dieser – abgesehen von Irland und Großbritannien – den größten Block der Sozialausgaben ausmacht.

7.1 Die südeuropäischen Länder: Griechenland, Italien, Portugal und Spanien

Griechenland leitete bereits 2008 eine umfangreiche Strukturreform seines äußerst komplexen Alterssicherungssystems ein. Die vordem 133 nach Berufsgruppen differenzierten selbstständigen Einrichtungen der Zusatzversicherung wurden auf dreizehn reduziert. Vereinheitlichte Regeln sollen größere Transparenz und Fairness herstellen und Verwaltungskosten einsparen. Ab 2012 werden alle Zusatzpensionssysteme in einen Pensionsfonds zusammengeführt. Durch die Krise und die mit der Gewährung von Geldern aus dem Euro-Rettungsschirm verbundenen Auflagen verschärfte sich der Reformkurs noch einmal deutlich: 2010 wurde der für die Pensionshöhe maßgebliche Steigerungssatz pro Beitragsjahr von 2 bis 3% auf 0,8 bis 1,5%, je nach Versicherungsdauer, abgesenkt. Gleichzeitig wurde das Standardpensionsalter für Frauen und Männer bis 2013 auf 65 Jahre vereinheitlicht. Für eine unge-

kürzte Pension werden künftig 40 statt 35 Versicherungsjahre erforderlich sein, und die Pensionen werden auf Grundlage der gesamten Erwerbskarriere und nicht mehr der besten fünf aus den letzten zehn Versicherungsjahren bemessen.[10] Ohne Abschläge (6% pro Jahr) sollten nur noch diejenigen vorzeitig (ab dem 60. Lebensjahr) in Pension gehen können, die 40 Versicherungsjahre nachweisen. Ab 2021 wird das Pensionsalter alle drei Jahre entsprechend der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung angepasst. Zwei der vorher vierzehn Monatszahlungen pro Jahr wurden gestrichen und durch einen (weitgehend) einheitlichen Bonus von 800 € nur für über 60-jährige PensionistInnen ersetzt. Weiterhin wurde beschlossen, dass die Anpassung der laufenden Pensionen nicht höher ausfallen darf als der Anstieg der Konsumentenpreise, und für die Jahre 2010 bis einschließlich 2014 wurde die Indexierung ganz ausgesetzt. Außerdem sind weitere Maßnahmen zu ergreifen, wenn Projektionen ergeben, dass bis 2060 ein Anstieg der Pensionsausgaben um mehr als 2,5% des Bruttoinlandsprodukts (gegenüber dem Stand von 2009) droht. 2012 wurde eine neue Pensionsformel mit einem eingebauten Nachhaltigkeitsfaktor für die Zusatzpensionen beschlossen und der Zugang zu Erwerbsunfähigkeitspensionen erschwert, allgemeine Pensionen über 1.300 € wurden um 12% gekürzt (2010 Pensionen über 1.400 € bereits um 8%). Mit dem von der „Troika" bewilligten Hilfspaket vom November 2012 waren weitere Auflagen verbunden: Unter anderem soll das Standardpensionsalter rasch auf 67 Jahre angehoben werden und Pensionen oberhalb von 1.000 € sollen um 5% bis 25% gekürzt werden.

Auch in Italien kam es zu drastischen Veränderungen im Pensionssystem (vgl. Ministero 2012, 41–43). Die Harmonisierung der berufsgruppenspezifischen Versicherungseinrichtungen wurde weiter vorangetrieben und der Prozess der Vereinheitlichung des Pensionsalters von Frauen (bislang 60) und Männern (regulär 65 Jahre) beschleunigt. Er wird 2018 vollständig abgeschlossen sein. Für im öffentlichen Dienst beschäftigte Frauen erfolgte die Anhebung früher und abrupt, nämlich binnen eines Jahres von 61 auf 65 Jahre (2010/11) und dann nochmals – wie auch für alle Männer – um ein weiteres Jahr von 65 auf 66 (2011/12). Weiterhin wird das Standardpensionsalter ab 2013 an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung gekoppelt. Deshalb wird für das Jahr 2019, spätestens aber 2021, für Männer und Frauen im privaten wie öffentlichen Sektor eine Regelaltersgrenze von 67 Jahren erwartet, die dann bis 2050 auf knapp 70 Jahre steigen soll. Somit werden auch die Senioritätsrenten (bislang möglich entweder nach 40-jähriger Beitragszeit oder – im Jahr 2012 – mit 62 nach 35 Beitragsjahren) faktisch abgeschafft. Im Gegenzug sollen entsprechende Zuschläge bei Weiterarbeit bis zum 70. Lebensjahr zu Pensionen führen, die den Lebensstandard sichern. Schließlich wird die Anpassung der Pensionen an die Preisentwicklung für Pensionen oberhalb von 1.400 € für die Jahre 2012 und 2013 ausgesetzt und die höchsten Pensionen werden mit einem „Solidaritätsbeitrag" belegt.

Die jüngste Pensionsreform in Spanien basiert auf einem Anfang 2011 erneuerten „Toledo-Pakt" zwischen der (damals sozialdemokratischen) Regierung und den Sozialpartnern. Zu den wesentlichen Änderungen, die überwiegend zwischen 2013 und 2027 wirksam werden sollen, gehört eine Anhebung des Standardpensionsalters von 65 auf 67 Jahre (unverändert 65 für Erwerbstätige mit 38,5 Versicherungsjahren). Unter der Voraussetzung von mindestens 33 zurückgelegten Versicherungsjahren ist ein vorzeitiger Pensionsbezug ab dem 63. Lebensjahr mit Abschlägen in der Höhe von 7,5% pro Jahr möglich (für arbeitslose Menschen bereits ab dem 61. Lebensjahr), während ein hinausgeschobener Pensionseintritt mit Zuschlägen zwischen 2 und 4% pro Jahr belohnt wird. Für den Bezug einer „vollen" Pension werden künftig

[10] Eine Basispension in Höhe von 360 € wird ab 2015 bei der Rentenberechnung berücksichtigt. Für Personen mit weniger als 15 Beitragsjahren ist die Basisrente bedürftigkeitsgeprüft.

37 statt 35 Beitragsjahre notwendig sein (nach 15 Jahren werden weiterhin 50% erreicht), und die Pensionsberechnung erfolgt ab 2022 nicht mehr auf der Basis des Verdienstes der letzten 15, sondern der letzten 25 Versicherungsjahre. Schließlich wird ab 2027 ein Nachhaltigkeitsfaktor eingeführt, durch den die relevanten Systemparameter (z. B. die erforderlichen Versicherungsjahre für eine Vollpension oder das Standardpensionsalter) alle fünf Jahre an die Entwicklung der Lebenserwartung angepasst werden.

In Portugal trat bereits 2007 eine grundlegende Reform des Alterssicherungssystems in Kraft, durch die der vorausberechnete Anstieg der Pensionsausgaben erheblich vermindert werden wird. Deshalb fielen die dem Land auferlegten Reformen eher gering aus. So wurden die Pensionen im Jahr 2011 nicht indexiert (im Jahr 2012 nur ein Inflationsausgleich für die allerniedrigsten Pensionen), Pensionen oberhalb von 1.500 € monatlich wurden mit einem speziellen Sozialbeitrag belegt, und die 13. und 14. Monatszahlung wurde für BezieherInnen von Pensionen oberhalb von 1.100 € abgeschafft. Schließlich wurde der seit 2009 stark gestiegene Zugang in die Frühpension wegen Arbeitslosigkeit dadurch eingeschränkt, dass ältere Erwerbslose Leistungen der Arbeitslosenversicherung nur noch für maximal 18 Monate erhalten, aber frühestens mit 62 Jahren eine Pension beziehen können.

7.2 Die angelsächsischen Länder: Großbritannien und Irland

In Irland hat die Finanzmarktkrise sowohl die Vermögensbestände der Betriebspensionsfonds und auch des nationalen Pensionsreservefonds (NPRF) schwer getroffen. So wiesen 2011 noch etwa 70% der leistungsdefinierten Pensionspläne eine Unterdeckung auf, die die Pensionsfonds bis 2015 abzubauen haben. Öffentlich Bedienstete müssen nun einen (höheren) Eigenbeitrag für ihre Betriebspension leisten, und Neueingestellte werden mit ungünstigeren Berechnungs- und Anpassungsregeln zu rechnen haben. Als Teil der Vereinbarungen für die Kredithilfe wurde 2011 beschlossen, das Pensionsalter zu erhöhen. Die Möglichkeit zum Bezug der Transitional State Pension ab dem 65. Lebensjahr (wenn Ansprüche auf eine volle Grundpension bestehen) wird ab 2014 gänzlich abgeschafft, und das reguläre Pensionsalter steigt von 66 auf 67 bis zum Jahr 2021 und weiter auf 68 bis zum Jahr 2028. Die Grundpension wird ab 2009 und bis auf Weiteres nicht mehr indexiert.

Großbritannien hat in Reaktion auf die Wirtschafts- und Haushaltsprobleme und die rascher als erwartet steigende Lebenserwartung erst ab 2010 die staatliche Alterssicherung reformiert. Der Anstieg des Pensionsalters für Frauen von 60 auf 65 Jahre wird von 2020 auf 2018 vorgezogen und dieses dann bereits 2020 für beide Geschlechter auf das 66. Lebensjahr angehoben werden (statt erst 2026). Für die Folgezeit wird eine automatische Anbindung des Pensionsalters an die Lebenserwartung erwogen, so dass die Erhöhung auf das 67. bzw. 68. Lebensjahr möglicherweise früher als vorgesehen erfolgt. Von diesen Änderungen werden auch die Zusatzpensionen der öffentlich Bediensteten betroffen sein.

7.3 Die mittel- und osteuropäischen Länder: Lettland, Rumänien und Ungarn

In Ungarn war die Gewährung von Hilfskrediten ebenfalls mit Strukturreformen im Pensionssystem verbunden. Dazu zählen die Anhebung des Pensionsalters von 62 auf 65 Jahre zwischen 2014 und 2022, die Umstellung der Pensionsanpassung an die Preisentwicklung und die Ab-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 28–52

schaffung der 13. Monatspension. Die 2010 gewählte Regierung Orbán lehnte die Inanspruchnahme externer „Rettungsschirme“ ab und wandte sich der Gesamtstruktur des Systems zu, um finanziellen Spielraum zu gewinnen. Durch die Absenkung der Beiträge für die erste Säule und ihre Umwidmung für den Aufbau der zweiten, kapitalgedeckten Säule fehlten Finanzmittel zur Bedienung der weiterhin bestehenden Ansprüche im Umlagesystem, die die Regierung mit staatlichen Zuschüssen ausgleichen musste, was letztlich die Staatsverschuldung erhöhte. Mehrere Gesetze zum Jahresende 2010 sorgten deshalb für eine zunächst vorübergehende, dann dauerhafte Umschichtung von Beitragszahlungen und Kapitalbeständen von der zweiten in die erste Säule (verbunden mit der Gutschrift entsprechender Anwartschaften). Man schaffte das Mehrsäulensystem faktisch wieder ab und konnte durch die „Konfiszierung“ des im privaten Pensionsfonds akkumulierten Kapitals kurzfristig das Haushaltsdefizit und die Staatsverschuldung senken, erhöhte andererseits aber durch die Übertragung der in der zweiten Säule erworbenen Anwartschaften die langfristigen Verbindlichkeiten („implizite Schuld“) der umlagefinanzierten Pensionsversicherung. Zur Dämpfung des Ausgabenanstiegs wurden im Jahr 2011 die Zugänge zum vorzeitigen Pensionsbezug mittels Invaliditätspensionen und aufgrund langjähriger Beitragszahlungen nahezu geschlossen. Nur Frauen können unabhängig vom Alter nach 40 Versicherungsjahren (einschließlich Erziehungszeiten) ihre Pension beanspruchen.

Im Rumänien, das ebenfalls Hilfskredite in Anspruch nahm, waren die Änderungen ähnlich umfangreich. Die 2011 in Kraft getretenen Maßnahmen umfassen eine weitere Erhöhung des Pensionsalters für Frauen auf 63 Jahre bis 2030. Weiterhin steigen die Mindestbeitragszeit (von 13 auf 15 Jahre bis 2015) und die für den Bezug einer „vollen“ Pension notwendigen Versicherungsjahre auf 35 (für Männer bis 2015, für Frauen bis 2030). Der Wert eines Pensionspunkts blieb in den Jahren 2011 und 2012 unverändert, und die jährliche Anpassung der Pensionen wird bis 2030 schrittweise von der Anbindung an die Lohnentwicklung auf eine reine Preisindexierung umgestellt. Schließlich wurden die bis dahin wesentlich generöseren Sondersysteme in die allgemeine Pensionsversicherung einbezogen und empfindliche Einschränkungen – betreffend Zugangsmöglichkeiten und Abschläge – bei den Früh- und Erwerbsminderungsrenten vorgenommen.

Lettlands Regierung traf 2010 die Entscheidung, die Pensionen bis 2013 nicht anzupassen, wodurch sich der Realwert derselben erheblich vermindert. 2012 wurde dann beschlossen, das Pensionsalter zwischen 2014 und 2025 von 62 auf 65 Jahre und die Mindestversicherungsdauer von 10 auf 20 Jahre anzuheben.

Tabelle 8: Umbau der Pensionssysteme

Erhöhung des Pensionsalters	GR, IT, ES, IR, GB, HU, RO, LV
Kürzung der Pensionen	GR, PT, HU
Vorübergehende Aussetzung von Inflationsanpassung	GR, IT, PT, IR, LV
Verlängerung der Beitragszeiten	IT, ES, RO, LV
Verlängerung der Berechnungszeiträume	GR, ES
Erhöhung der Beitragssätze im öffentlichen Dienst	IR
Erschwerter Zugang zu Früh- und Invaliditätspensionen	IT, PT, HU
Umbau des Mehrsäulensystems	HU

GR = Griechenland, IT = Italien, ES = Spanien, IR = Irland, GB = Großbritannien, HU = Ungarn, RO = Rumänien, LV = Lettland, PT = Portugal.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 28–52

Die Krise hat in allen hier untersuchten Ländern zu Veränderungen in den Pensionssystemen geführt. Im Gegensatz zu den zum Teil ungewöhnlichen Eingriffen in die ArbeitnehmerInnenrechte und in die Kollektivvertragssysteme handelt es sich bei den Pensionsreformen in der Regel um eine Beschleunigung beziehungsweise Verstärkung seit Jahren bestehender Tendenzen. Viele der Maßnahmen dienen dazu, die öffentlichen Pensionssysteme an den erwarteten demografischen Wandel und an die beschränkten staatlichen Einnahmen anzupassen. Trotzdem muss auch hier festgehalten werden, dass die Maßnahmen mit wenigen Ausnahmen auf eine Einschränkung der Pensionsleistungen hinauslaufen. Mit der Ausnahme von Portugal wurde in allen Ländern das Pensionsalter hinaufgesetzt. Besonders betroffen waren hiervon die Frauen. In Griechenland, Portugal und Ungarn kam es zum Teil zu massiven Pensionskürzungen – im Falle von Griechenland wurden zwei der jährlich vierzehn Zahlungen gestrichen und in manchen Fällen durch einen kleineren Bonus ersetzt. In fünf Ländern wurden die Pensionen vorübergehend eingefroren. Daraus ergaben sich ebenfalls reale Pensionsverluste.

Hinzu kommen in mehreren Ländern eine Verlängerung der Beitragszeiträume und der Berechnungszeiträume sowie eine Erschwerung des Zuganges zu Früh- und Invalidenpensionen. In Irland wurden zudem die Beitragssätze für Beschäftigte im öffentlichen Dienst erhöht.

8. FOLGEN

Die als Strukturmaßnahmen im Zuge der Austeritätspakete beschlossenen Maßnahmen beinhalten den Abbau von öffentlicher Beschäftigung, die Kürzung von Löhnen, die Flexibilisierung und Verlängerung der Arbeitszeit, den Abbau von ArbeitnehmerInnenrechten und den Ausbau von prekären Beschäftigungsverhältnissen, die Erosion der Kollektivvertragssysteme und die Schwächung von Gewerkschaften sowie den Umbau der Pensionssysteme. Die wohl folgenschwerste Konsequenz dieser Maßnahmen ist der Anstieg der Arbeitslosigkeit. In allen neun in dieser Untersuchung berücksichtigten Ländern ist die Arbeitslosigkeit 2012 höher als 2008. Die Arbeitsmarktsituation hat sich in einigen Staaten im Laufe der Krise dramatisch verschärft: In Griechenland hat sich die Arbeitslosigkeit fast verdreifacht, in Spanien und Portugal hat sie sich nahezu verdoppelt. In Spanien ist die Arbeitslosigkeit Mitte 2012 auf einen Rekordwert von 25% gestiegen, Griechenland liegt mit 23% nur wenig zurück. In Portugal und Lettland macht die Arbeitslosigkeit 16% aus und in Irland 15% (vgl. Tabelle 9). Noch besorgniserregender ist die Entwicklung bei der Jugendarbeitslosigkeit: In Griechenland und Spanien ist jede/r zweite BürgerIn unter 25 Jahren arbeitslos, in Portugal, Italien, Irland, Lettland und Ungarn fast jede/r dritte (vgl. ebenda).

Hauptgrund für die steigende Arbeitslosigkeit ist zwar die schwache oder schrumpfende Wirtschaftsleistung, aber die im Zuge der Sparpakete beschlossenen Strukturmaßnahmen haben sicher auch ihren Teil dazu beigetragen, dass die Zahl der arbeitslosen Menschen kontinuierlich ansteigt. In früheren Krisen reagierten Regierungen auf Wachstumseinbrüche damit, dass öffentliche Beschäftigung ausgebaut wurde (beispielsweise durch öffentliche Arbeitsprogramme in der Großen Depression in den USA), dass Arbeitszeit verkürzt wurde (wie in den 1970er-Jahren in Deutschland) und dass das Pensionsalter gesenkt wurde (wie in den 1980er-Jahren in Frankreich). In der gegenwärtigen Krise entschieden sich die Regierungen jedoch, öffentliche Beschäftigung abzubauen, Arbeitszeiten zu verlängern, Überstunden zu verbilligen, das Pensionsalter zu erhöhen und den Zugang zu Frühpensionen weiter einzuschränken. Die Erleichterung von Kündigungen und der Abbau von anderen ArbeitnehmerInnenrechten

zusammen mit direkten und indirekten Lohnkürzungen (letztere u. a. als Folge der Dezentralisierung der Kollektivvertragssysteme) haben bisher auch nicht zu einem signifikanten Anstieg der Beschäftigung geführt. Im Gegenteil: Der damit verbundene Ausfall von Einkommen und Nachfrage hat die Krise eher noch verstärkt.

Tabelle 9: Arbeitslosenraten in %

	2008	2009	2010	2011	2012*	Unter 25*
Estland	5,5	13,8	16,9	12,5	10,1	22,8
Griechenland	7,7	9,5	12,6	17,7	23,1	53,8
Großbritannien	5,6	7,6	7,8	8,0	8,0	21,7
Irland	6,3	11,9	13,7	14,4	14,9	30,7
Italien	6,7	7,8	8,4	8,4	10,7	35,3
Lettland	8,8	18,2	19,8	16,2	15,9	29,4
Litauen	5,8	13,7	17,8	15,4	13,0	25,6
Portugal	8,5	10,6	12,0	12,9	15,7	36,4
Rumänien	5,8	6,9	7,3	8,2	7,0	23,7
Spanien	11,3	18,0	20,1	21,7	25,1	52,9
Ungarn	7,8	10,0	11,2	10,9	10,8	28,6

* Mitte 2012.
Quelle: Eurostat.

Eine hohe Arbeitslosigkeit und ein niedriges Wirtschaftswachstum belasten die öffentlichen Haushalte. Das Resultat ist ein Teufelskreis: Die fehlenden Einnahmen verschlimmern die nationalen Defizite und die wachsenden Schulden veranlassen die Regierungen, neue Maßnahmen zu beschließen, die die Einkommen weiter nach unten drücken (vgl. Feigl 2012, 42). In der Folge wurden auch sozialstaatliche Leistungen zurückgeschraubt. Weil es sich dabei um einen der größten Ausgabeposten bei den Sozialtransfers handelt, sind davon vor allem die Pensionen betroffen. Neben der Hinaufsetzung des Pensionsalters haben mehrere Länder die Beitrags- und Berechnungszeiträume für Pensionen ausgeweitet und aktuelle Pensionsbezüge gekürzt oder eingefroren. Diese Reformen mögen zwar mittelfristig helfen, die Staatsausgaben zu sanieren, langfristig schaffen sie aber neue Probleme. Zusammen mit der hohen Arbeitslosigkeit und der Forcierung von atypischer Beschäftigung führen sie dazu, dass in der Zukunft mehr Menschen auf staatliche Grundsicherungsleistungen angewiesen sind und es damit zu einer Ausweitung der Altersarmut kommt. Der Ausbau der privaten Pensionsvorsorge kann dieses Problem nicht lösen. Im Gegenteil: Private Vorsorge treffen in der Regel Menschen mit einer kontinuierlichen Erwerbsbiografie und mit mittleren und hohen Einkommen. Das bedeutet, dass private Pensionsvorsorge das Problem der Altersarmut nicht löst, sondern die Ungleichheiten in den Pensionssystemen weiter verstärkt.

Alle hier untersuchten Alterssicherungssysteme stehen vor enormen Herausforderungen. In jedem der neun Länder werden die staatlichen Pensionsausgaben (hauptsächlich) durch lohnbezogene Beiträge der Erwerbstätigen bestritten. Das akute Finanzierungsproblem besteht in einer durch hohe Arbeitslosigkeit und Lohnsenkungen schrumpfenden Beitragsbasis, wobei die Einnahmeverluste derzeit in Griechenland und Spanien am größten sind. Eine weitere gemeinsame Herausforderung resultiert aus dem demografischen Wandel, d. h. dem

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 28–52

wachsenden Altenanteil und dem sich demzufolge ungünstiger entwickelnden Verhältnis von BeitragszahlerInnen zu LeistungsempfängerInnen. Die hauptsächlich kapitalgedeckten Pensionssysteme in Großbritannien und Irland sind von diesem Problem weniger betroffen. Allerdings hat die Krise gezeigt, dass auch die kapitalgedeckten Systeme nicht krisensicher sind. Die Kapitalreserven der Pensionsfonds schrumpften in der Finanzmarktkrise von 2008 drastisch, wodurch entweder die kurz vor dem Pensionsalter stehenden Beschäftigten in beitragsdefinierten oder die ArbeitgeberInnen als „sponsors" von leistungsdefinierten Betriebspensionssystemen vor ernsthafte Schwierigkeiten gestellt wurden.

Genauso haben die weitgehend flexibilisierten Arbeitsmärkte in Großbritannien und Irland die Krise nicht abgewendet. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass jene Länder, in denen die Banken zuerst ins Strudeln geraten sind, jetzt als Vorbild für den Umbau der staatskorporatistischen Systeme in Süd-, Mittel- und Osteuropa dienen. Während in Südeuropa die starke Segmentierung der Arbeitsverhältnisse zum Anlass genommen wird, die weitverbreitete Prekarität zum allgemeinen Beschäftigungsstandard zu machen – obwohl ein hoher Anteil befristeter Beschäftigung Spanien wirtschaftlich keineswegs besser dastehen lässt als Italien –, werden in Mittel- und Osteuropa die wenigen bestehenden Schutzmechanismen weiter geschliffen. Insgesamt geht es weniger um eine Reform der bestehenden Systeme, als um eine Verschlechterung der Situation der ArbeitnehmerInnen. So wurde unabhängig vom nationalen Entwicklungspfad in fast allen hier untersuchten Ländern öffentliche Beschäftigung abgebaut und nicht nur in Südeuropa, sondern auch in Irland wurden Kollektivvertragssysteme dezentralisiert. Interessant ist weiters, dass in Irland und in Griechenland – also in Ländern, deren Wirtschaftsmodelle sich stark unterscheiden und die aus unterschiedlichen Gründen in die Krise geschlittert sind – die Mindestlöhne gesenkt wurden. In diesem Sinn sollte auch die Abschaffung des Günstigkeitsprinzips nicht als Besonderheit der südeuropäischen Länder missverstanden werden. Bei der nächsten Krise könnte diese Maßnahme ebenso in Nordeuropa und unter Umständen sogar im sozialpartnerschaftlichen Österreich zur Anwendung kommen.

BIBLIOGRAFIE

Amable, Bruno (2003), The Diversity of Modern Capitalism, Oxford.

Banyuls, Josep und Albert *Recio* (2012), Der Albtraum des mediterranen Neoliberalismus. Spanien nach dem Scheitern des „dritten Weges", in: Steffen *Lehndorff* (Hg.), Ein Triumph gescheiterter Ideen. Warum Europa tief in der Krise steckt. Zehn Länder-Fallstudien, Hamburg, 207–225.

Barbuceanu Stefania (2011), Romania. Annual Review 2010 on Labour Relations and Social Dialogue, Friedrich-Ebert-Stiftung; download: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/08911.pdf.

Baylos Grau, Antonio and Francisco *Párraga Trillo* (2012), The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Spain, European Economic and Social Committee; download: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/espagne-en.pdf.

BIS – Department for Business Innovation and Skills (2012), Employment Law Review. Annual update 2012; download: http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/employment-matters/docs/e/12-p136-employment-law-review-2012.

Bosch, Gerhard, Steffen *Lehndorff* and Jill *Rubery* (Hg., 2009), European employment models in flux: A comparison of institutional change in nine European countries, Basingstoke.

Busch, Klaus (2012), Scheitert der Euro? Strukturprobleme und Politikversagen bringen Europa an den Abgrund, Friedrich-Ebert-Stiftung; download: http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08871.pdf.

Ciutacu, Constantin (2011), National unique collective agreement ended by law, Eironline: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/07/articles/ro1107029i.htm.

Coates, David (2000), Models of capitalism. Growth and stagnation in the modern era, Cambridge.

Crowly, Stephen (o. J.), East european labour, the varieties of capitalism, and the expansion of the EU. Draft paper.

da Paz Campos Lima, Maria (2012), Unions force government back to table on working time, Eironline: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/01/articles/pt1201029i.htm.

Doherty, Michael (2011), It must have been love … but it's over now: The crisis and collapse of social partnership in Ireland, in: Transfer: European Review for Labour and Research 17(3), 371–385.

Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (2012), Wages and working conditions in the crisis; download: http://www.eurofound.europa.eu/docs/ewco/tn1203015s/tn1203015s.pdf.

European Commission (2012a), The Second Economic Adjustment Programme for Greece (= European Economy Occasional Papers 94); download: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf.

European Commission (2012b), The Economic Adjustment Programme for Portugal, Third Review – Winter 2011/2012, Brussels.

Evans, Trevor (2008), Die gegenwärtige Finanzkrise und die Grenzen der US-amerikanischen Geldpolitik, in: Prokla 38/4, 513-534.

Feigl, Georg (2012), Austeritätspolitiken in Europa – Konsolidierungspakete im Überblick, in: Kurswechsel 1/2012, 36–45.

Ferrera, Maurizio (1996), The "southern Model" of welfare in social Europe, in: Journal of European Social Policy 6(1), 17–37.

Georgiadou, Penny (2012a), Troika approves new set of changes in jobs and pay; Eironline: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/03/articles/gr1203019i.htm?utm_source=Greece&utm_medium=RSS&utm_campaign=RSS.

Georgiadou, Penny (2012b), Company-level employment contracts trigger wages drop. Eironline: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/06/articles/gr1206019i.htm.

Glassner, Vera (2010), The public sector in crisis (= ETUI Working Paper 7/2010); download: http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-public-sector-in-the-crisis.

Hacker, Björn (2009), Hybridization instead of clustering: Transformation processes of welfare policies in Central and Eastern Europe, in: Social Policy & Administration 43(2), 152–169.

Hall, Peter and David *Soskice* (Eds., 2001), Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage, Oxford.

ILO (2012a), Euro-zone job crisis: Trends and policy responses, International Labour Organisation, Geneva.

ILO (2012b), ILO calls on Greece to bring its labour relations system back to fundamental rights (= ILO-Pressemitteilung vom 15. November 2012).

Jones Finer, Catherine (1999), Trends and developments in welfare states, in: Jochen *Clasen* (Ed.), Comparative social policy: Concepts, theories and methods, Oxford, 15–33.

Karamessini, Maria (2008), Still a distinctive southern European employment model?, in: Industrial Relations Journal 39(6), 510–531.

Karamessini, Maria (2012), Der Neoliberalismus statuiert ein Exempel. Die griechische Tragö-

die, in: Steffen *Lehndorff* (Hg.), Ein Triumph gescheiterter Ideen. Warum Europa tief in der Krise steckt. Zehn Länder-Fallstudien, Hamburg, 165–189.

Kohl, Heribert (2010), Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa – Annäherung an das Europäische Sozialmodell?, in: Elisabeth *Beer* und Ursula *Filipič* (Hg.), Sozialstaaten unter Druck. Wohlfahrtsstaatliche Veränderungen in Mittelosteuropa – Auswirkungen auf Österreich? (= Sozialpolitik in Diskussion, Band 11), Wien, 17–42.

Labour Research Department (2012), The wrong target – How governments are making public sector workers pay for the crisis, Second updated version.

Lampousaki, Sofia (2010), Extraordinary measures used to activate European economic support mechanism; Eironline: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/05/articles/GR1005019I.htm.

Leibfried, Stephan (1992), Towards a European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community, in: Zsuszsa *Ferge* and Jon Eivind *Kolberg* (Eds.), Social policy in a changing Europe, Frankfurt/New York, 245–279.

Meardi, Guglielmo (2012), Employment relations under external pressure: Italian and Spanish reforms in 2010–12, International Labour Process Conference, Stockholm 27th–29th March 2012; download: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/research/irru/publications/recentconf/gm_-_ilpc2012.pdf.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2012), Economic and Financial Document 2012. Section I: Italy's Stability Programme, Roma.

Rigney, Peter (2012), The Impact of anti-crisis measures, and the social and employment situation: Ireland, European Economic and Social Committee; download: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/irlande-en.pdf.

Sanz, Sofia (2012), Unions slam new law allowing opt-outs on labour rules; Eironline: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/10/articles/it1110019i.htm.

Schömann, Isabelle and Stefan *Clauwaert* (2012), Country by country analysis. Annex to Working Paper 2012.04; download: http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-crisis-and-national-labour-law-reforms-a-mapping-exercise.

Schulten, Thorsten (2012), Minimum wages in Europe under austerity (= ETUI Policy Brief 5/2012); download: http://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/Minimum-wages-in-Europe-under-austerity.

Voskeritsian, Horen and Andreas *Kornelakis* (2011), Institutional change in Greek industrial relations in an era of fiscal crisis (= Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe 52); download: http://www2.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/pdf/GreeSE/GreeSE52.pdf.

Witte, Lothar (2012), Austeritätspolitik in Europa: Spanien, Friedrich-Ebert-Stiftung; download: http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/09290.pdf.