13 ■ sozialpolitik in diskussion sozialpolitik in diskussion

Ursula Filipič und Elisabeth Beer (Hg.)

SOZIALER ADERLASS IN EUROPA: ARBEIT UND SOZIALE SICHERUNG UNTER DRUCK

März 2013

wien.arbeiterkammer.at



WIEN

SOZIALER ADERLASS IN EUROPA – ARBEIT UND SOZIALE SICHERUNG UNTER DRUCK

Sozialpolitik in Diskussion – Band 13,
Dokumentation der gleichnamigen Tagung
vom 3. Dezember 2012
in der Arbeiterkammer Wien

Ursula Filipič,
Elisabeth Beer (Hg.)

März 2013

wien.arbeiterkammer.at/online/page.php?P=2843

INHALTSVERZEICHNIS

Ursula Filipič und Elisabeth Beer
Vorwort 3

Valentin Wedl
Einleitung 5

Steffen Lehndorff
Fiskaldiktat kontra Sozialmodell: Die deutsche Politik in der europäischen Krise 9

Christa Schlager
Kommentar: Wie ist Österreich bisher durch die Krise gekommen? 21

Christoph Hermann, Karl Hinrichs und Magnus Brosig
Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen 27

Vera Glassner
Kommentar: Ungleiche Folgen der Wirtschaftskrise für nationale Systeme der Arbeitsbeziehungen 53

Herbert Obinger
Die langfristigen Folgen der Fiskalkrise für den Sozialstaat 57

Christine Mayrhuber
Kommentar: Notwendige Ansatzpunkte zur Reform der Sozialstaatlichkeit 71

Kommentare: Wege aus einer falschen Krisenpolitik

Andreas Botsch
Zehn Thesen zur politischen Ökonomie der Europäischen Währungsunion 77

Josef Wöss
Sozialstaat und Krise 93

AutorInnen 97

Ursula Filipič und Elisabeth Beer

VORWORT

Die öffentliche Debatte räumt der Finanzkrise und ihrer Bewältigung viel Platz ein. In jüngster Zeit mehren sich dabei die Stimmen, die vor den negativen Folgewirkungen der bisherigen Anti-Krisen-Politiken warnen. So mahnte etwa der neue Generaldirektor der Internationalen Arbeitsorganisation, Guy Ryder, im Oktober 2012 anlässlich der Jahrestagung des Internationalen Währungsfonds, dass „anhaltend unterdurchschnittliches Wachstum und weit verbreitete Arbeitslosigkeit katastrophale Folgen" hätten und vor diesem Hintergrund „koordinierte Aktionen der Regierungen der führenden Volkswirtschaften ein Absinken in einen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Sumpf verhindern (müssen)". Ryder gibt auch zu bedenken: „Finanzielle Konsolidierung kann nur nachhaltig wirken, wenn sie mit sozialer Verantwortung und einer fairen Verteilung der Lasten einhergeht."[1] Selbst der Internationale Währungsfonds hat anlässlich der Präsentation seines jüngsten globalen Wirtschaftsausblicks eingestanden, dass der wirtschaftliche Schaden einer aggressiven Sparpolitik deutlich höher sein kann als ursprünglich angenommen.[2]

Dennoch: Die nationalen Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung setzen vor allem auf Kürzungen zu Lasten breiter Bevölkerungsschichten. In vielen EU-Staaten wurden gravierende Sparpakete mit weitreichenden Einschnitten beschlossen: Lohnkürzungen im öffentlichen Bereich, Abbau von Sozialleistungen, Eingriffe in die Tarifautonomie, Einschränkung bestehender ArbeitnehmerInnenrechte und Schwächung der Gewerkschaften.

Mit der Vergabe der Studie „Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen – ein europäischer Rundblick" an FORBA (vgl. dazu Hermann/Hinrichs/Brosig in diesem Band), der Durchführung der Fachtagung sowie der Publikation dieser Tagungsdokumentation versucht die Arbeiterkammer Wien, die teils rasanten Änderungen systematisch zu erfassen und kritisch zu durchleuchten. Dabei haben wir uns zum Ziel gesetzt, einen Überblick über die nationalen Entwicklungen zu geben und darauf aufbauend Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Austeritätspolitiken und deren Auswirkungen zu erfassen.

Die Studie wie auch der vorliegende Tagungsband führen eindrücklich vor Augen, dass die Austeritätspolitiken weitreichende Folgewirkungen haben – ungeachtet der unterschiedlichen Betroffenheit einzelner Mitgliedsstaaten und verschiedener Bevölkerungsgruppen.

Der Rückbau von ArbeitnehmerInnenrechten und des Sozialstaates ist für große Teile der Bevölkerung unmittelbar spürbar. Dies belegen u. a. auch Ergebnisse der aktuellen dritten Europaweiten Erhebung zur Lebensqualität, die die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im Dezember 2012 veröffentlicht hat. Demnach hat sich 2011/2012 im Vergleich mit der zweiten Erhebung zur Lebensqualität aus dem Jahr 2007 „das ökonomische und soziale Profil Europas dramatisch geändert"[3]:

---

[1] Vgl. ZEIT ONLINE, dpa; download: http://www.zeit.de/wirtschaft/2012-10/arbeitslosigkeit-krise-weltweit-krise/komplettansicht?print=true, 30. Jänner 2013.

[2] Kurier vom 17. Oktober 2012.

[3] Dublin Foundation (2012), 3rd European Quality of Life Survey. Quality of life in Europe: Impacts of the crisis, Luxembourg, 9; download: http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/64/en/1/EF1264EN.pdf.

- Unter den negativen Folgen der Finanzkrise haben insbesondere Menschen mit niedrigem Einkommen zu leiden, ihre Existenz zu sichern wird für sie zunehmend schwer. Die schwierige materielle Situation wird zudem oft durch häufigere gesundheitliche Probleme und einen schlechteren Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen verschärft.
- Arbeitslosigkeit wirkt sich gravierend auf das subjektive Wohlbefinden aus, wobei langzeitarbeitslose Menschen den höchsten Grad an sozialer Exklusion erleiden.
- Von erheblichen Benachteiligungen im Hinblick auf die Lebensqualität berichten insbesondere Befragte in den in süd- und osteuropäischen Ländern.
- Die Einschätzung der Zukunftsperspektiven variiert stark zwischen den einzelnen EU-Ländern: Während beispielsweise in Dänemark oder Schweden mehr als 80% der Befragten ihre Zukunft optimistisch einschätzen, liegen die Anteile in anderen Ländern, so etwa in Griechenland, Portugal und Italien, unter einem Drittel.
- Aus demokratiepolitischer Sicht besonders bedenklich ist, dass gleichzeitig das Vertrauen in öffentliche Institutionen, speziell in nationale Regierungen und Parlamente, sinkt. Dies gilt vor allem für die von der Krise besonders betroffenen Länder.

Die Auseinandersetzung mit den Austeritätsmaßnahmen findet vor diesem Hintergrund der Verschlechterung von Lebensbedingungen, zunehmender politischer Apathie und dem Verlust des Vertrauens in zentrale politische Institutionen statt.

Der neoliberale Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft ist keine „hidden agenda“ mehr, sondern wird ganz offen vertreten! Mit dem Mantra „nationale Wettbewerbsfähigkeit stärken“ werden europäische Sozialstaaten demontiert, ohne Rücksicht auf Binnennachfrage, Kaufkraft und Teilhabechancen der betroffenen Bevölkerung.

Studienvergabe, Tagung und Tagungsdokumentation sind vom Bestreben der Arbeiterkammer geleitet, diese Entwicklungen nicht einfach hinzunehmen sondern alternative Wege aufzuzeigen und Gegenkräfte zu mobilisieren.

Der vorliegende Tagunsband dokumentiert die Inputs der ExpertInnen sowie die Diskussion der AK-Fachtagung vom 3. Dezember 2012. Auf den Beitrag von Frau Madeleine Mahovsky von der EU-Kommission musste leider verzichtet werden, da er nicht zeitgerecht fertiggestellt werden konnte.

Ursula Filipič und Elisabeth Beer
Wien, März 2013

Valentin Wedl

EINLEITUNG

1. DIE EU IM KRISENMODUS

Seit mehr als vier Jahren befindet sich die Politik der Europäischen Union im Krisenmodus. Die Herausforderungen, vor denen die EU und ihre Mitgliedsstaaten heute stehen, sind enorm. Folgende fünf stechen gleichermaßen ins Auge.

Erstens muss die europäische Politik mit Entschlossenheit die Arbeitslosigkeit bekämpfen. Bereits über 25 Mio. Menschen sind EU-weit arbeitslos. Im Euroraum beträgt die Arbeitslosenquote generell über 10%. Bei den Jugendlichen liegt die Arbeitslosenquote über 20% bzw. in Spanien und Griechenland sogar über 50%. Übertragen auf gesellschaftliche Gegebenheiten wird damit für manche Länder das an die Wand gemalte Gespenst der verlorenen Generation immer wahrscheinlicher.

Zweitens wird die europäische Politik die Krise nur bewältigen können, wenn es ihr gelingt, aus ihr herauszuwachsen. Die Eurozone ist indessen gerade zum zweiten Mal binnen kurzer Zeit in eine Rezession geschlittert.

Drittens muss die Finanzierung der einzelnen Staaten gesichert sein. Angesichts der enormen Unterschiede in den Zinssätzen für Staatsanleihen zwischen den Peripherieländern und den Zentrumsstaaten war es im Sommer 2012 höchste Zeit für die Europäische Zentralbank (EZB), den weiteren Ankauf von Staatsanleihen anzukündigen. Diese Maßnahme verschaffte der Politik ebenso wie der Anfang 2013 in Kraft tretende Europäische Stabilisierungsmechanismus (ESM) ein wichtiges Zeitfenster.

Viertens sind die Krisenursachen zu nennen – sie müssen adäquat bearbeitet werden. Hier ist allem voran auf drei zentrale Ursachen hinzuweisen, die gerne als die „drei U“ bezeichnet werden. Darunter werden die Ungeregeltheit der Finanzmärkte, die Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen und ganz besonders, wenngleich immer noch von der herrschenden neoklassischen Ökonomie am meisten ignoriert, die europaweite Ungleichheit bei Einkommen und Vermögen verstanden. Es ist dabei keineswegs nur ein Gebot der Gerechtigkeit, all jene, die die Krise weder verschuldet, geschweige denn von ihr Nutzen gezogen haben, nicht auch noch mit der Begleichung der Kosten für die Aufräumarbeiten zu belasten. Die Ungleichheit trägt ganz erheblich auch zum Kreditbedarf der Einkommensschwächeren sowie dem exorbitanten Finanzveranlagungs-„Bedarf“ bei den Einkommensstarken und generell Vermögenden bei. Adäquate Verteilungspolitik würde mithin helfen den Konsum anzukurbeln und obendrein dem Staat wichtige Einnahmen sichern.

Fünftens darf schließlich die Vertrauenskrise nicht ausgeblendet werden. Unter dem Eindruck der inhaltlich wenig erfolgreichen, gleichzeitig aber rigiden Krisenbekämpfungsmaßnahmen der EU-Politik einerseits und ihrer in demokratiepolitischer Hinsicht mitunter verwerflichen Art des Zustandekommens andererseits erreichte das Vertrauen in die EU 2012 ein historisch niedriges Niveau. Laut einer Eurobarometer-Umfrage vom Herbst 2012 sagten lediglich 33%

der befragten EU-BürgerInnen, dass sie der EU eher vertrauen, während 57% dazu tendieren ihr kein Vertrauen auszusprechen (vgl. European Commission 2012a).

Es könnte jedoch immer schwieriger werden, das Vertrauen der Bevölkerung wiederzugewinnen, solange die europäische Politik keinen wirtschaftspolitischen Kurswechsel vollzieht. Denn Europa muss auf den Weg in Richtung eines neuen Wachstums- und Verteilungsmodells gebracht werden. Es wird kein Wachstum ohne Investitionen geben und bislang ist die europäische Politik weitgehend blind für verteilungspolitische Steuerungsmöglichkeiten geblieben. Diese passen nicht so recht ins althergebrachte Bild einer Fixierung der EU-Wirtschaftspolitik auf globale Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere durch den Abbau von einzelstaatlichen Regulativen im europäischen Binnenmarkt.

2. DIE ZERSCHLAGUNG SOZIALSTAATLICHER SYSTEMKONSTANTEN

Am stärksten wird die falsche Krisenbearbeitung in der Zerschlagung sozialstaatlicher Errungenschaften manifest. Sie standen im Mittelpunkt jener Tagung der AK Wien vom Dezember 2012, die im vorliegenden Tagungsband für die interessierte Öffentlichkeit dokumentiert wird.

Der Titel der Tagung „Sozialer Aderlass“ ist dabei keineswegs einer blutrünstigen, effekthaschenden Ästhetik geschuldet. Er soll auch nicht dazu dienen, Entzug oder Entbehrungen verschiedener Art mit einer etwas abgedroschenen Metapher anzusprechen. Der Titel wurde gewählt, weil er am besten das miserable Niveau der Problemdiagnose und -behandlung einer orthodoxen Lehre versinnbildlicht.

In diesem Zusammenhang muss zudem erwähnt werden, dass der Rückbau sozialstaatlicher Systemkonstanten in Europa nicht als beiläufige Nebenwirkung anzusehen ist, sondern Elemente einer absichtsvollen Vorgehensweise aufweist. Hierfür gibt es unverkennbare Belege.

Mario Draghi – Präsident der EZB und ein Hauptdarsteller in der europäischen Politik – ließ in einigen Interviews vor dem Sommer 2012 mehrfach verkünden, dass das „europäische Sozialstaatsmodell ausgedient“ habe (vgl. Draghi 2012).

Die EU-Kommission – jedenfalls in Gestalt der tonangebenden Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN) – streicht in ihrer jüngsten Analyse zur Arbeitsmarktentwicklung in Europa befremdlich zustimmend hervor, dass die beschlossenen Reformen der Lohnfindungssysteme in der EU insgesamt zu einer allgemeinen Schwächung der gewerkschaftlichen Verhandlungsmacht geführt haben (vgl. European Commission 2012b, 51 und 104).

Die Auflagen der Troika aus EZB, Internationalem Währungsfonds (IWF) und EU-Kommission als Gegenleistung für die Gewährung von finanzieller Hilfe aus dem europäischen Rettungsschirm setzen explizit auf sozialstaatliche Einschnitte und die Zerschlagung gewerkschaftlicher Verhandlungsmacht.

Aus aktuellem Anlass sei das Beispiel Zyperns genannt, das als nächstes Land unter den EU-Rettungsschirm schlüpfen möchte. Die Auflagen, die Zypern dafür zu erfüllen haben wird, stehen derzeit in Endverhandlung. Um welche Verpflichtungen geht es dabei? Es

zeichnet sich ab, dass hier insbesondere keine Vorgaben zur Aufgabe des zyprischen Geschäftsmodells gemacht werden. Der Status dieses Landes als Geldwäscherparadies, Steueroase und Offshoregebiet in Unternehmensrecht und Steuerfragen (minimale KöSt von höchstens 15%) wird nicht angetastet. Spüren muss die Folgen der Auflagen hingegen sehr wohl die Bevölkerung: in Form von Einschnitten bei Pensionen und am Arbeitsmarkt oder durch die Anhebung der Massensteuern.

Es ging bei unserer Veranstaltung indessen nicht um eine Einteilung in „Täter" und „Opfer" oder in „Gut" und „Böse". Auf allen Seiten wurden offenkundig schwere Fehler begangen und immer noch folgen die wirtschaftspolitischen Prioritäten einer neoliberalen Logik. Österreich, dessen bisher beachtliches Durchmanövrieren durch den Krisensturm vom US-Renomeemagazin „Foreign Policy" zuletzt als „Austrian Miracle" gepriesen wurde (vgl. McNamee 2012), wird sich kaum dauerhaft in dieser Rolle bewähren, wenn etwa die Nachfrage der Nachbarn und gleichzeitig AbnehmerInnen der österreichischen Güter und Dienstleistungen notgedrungen auslassen wird.

3. EIN NEUES WACHSTUMS- UND VERTEILUNGSMODELL

Es liegt auf der Hand, dass die europäische Politik auf neue Beine zu stellen ist – weg von der marktradikalen (neoliberalen) Orthodoxie, hin zu einem neuen Wachstums- und Verteilungsmodell in Europa, zu dem sich auch die Arbeiterkammer Wien bekennt.

Ein Schlüssel dazu liegt in der Stärkung der Binnennachfrage. Georg Feigl und Sepp Zuckerstätter, zwei Wirtschaftswissenschafter der Arbeiterkammer Wien, haben heuer in einer viel beachteten Studie erhoben, dass 7/8 der Nachfrage in der EU aus den Ländern der EU kommen (vgl. Feigl/Zuckerstätter 2012). Dies zeigt nicht nur, dass wir einem Wirtschaftseinbruch in unseren Nachbarstaaten schwer entkommen können. Es macht auch deutlich, welches Potenzial die EU mit ihren rund 500.000 Millionen Menschen hat, wenn sie die innereuropäische Binnennachfrage forciert – wenn sie v. a. darangeht, die Verteilungspolitik zu thematisieren.

Der Weg dorthin, zu einem neuen Wachstums- und Verteilungsmodell, mag unter den gegebenen Rahmenbedingungen gewiss lang und schwierig erscheinen. Jedoch ist bemerkenswert, dass sich die Stimmen der Vernunft deutlich mehren.

Zu erwähnen ist der „Unabhängige Jahreswachstumsbericht" von Ende November 2012. Darin plädieren drei namhafte progressive wissenschaftliche Institute gemeinsam für einen konkreten Richtungswandel der EU-Politik, darunter das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung (vgl. IMK/OfCE/ECLM 2012).

Aber auch aus einem anderen Eck sind Zeichen der Veränderung wahrzunehmen. So ist es doch bemerkenswert, wenn mittlerweile der Internationale Währungsfonds (IWF) im jüngsten „World Economic Outlook" zum Schluss gekommen ist, dass Regierungen in aller Welt den Schaden systematisch unterschätzt hätten, der durch Austeritätsmaßnahmen angerichtet werde, da das Wachstum in den betreffenden Ländern zu stark gedrosselt würde (vgl. IWF 2012, 41). Diese aktuelle Aussage des IWF nährt im Übrigen die Vermutung, wonach innerhalb der besagten Troika der IWF mit breiterem Horizont und Sachverstand bei der Sache ist und

die sozialpolitischen Auswirkungen in den Schuldnerstaaten stärker beachten dürfte als die EZB und die EU-Kommission.

Das Scheitern der bisherigen Politik stellt nicht nur für den IWF das dar, was Oskar Negt in seinem äußerst lesenswerten aktuellen Buch mit dem Titel „Gesellschaftsentwurf Europa" als „Lernprovokation" bezeichnet (vgl. Negt 2012). In diesem Buch fasst der Autor das Verhältnis von Sozialstaat und Demokratie, von Freiheit und Enteignungsängsten, von Gewalt, Antifaschismus und der unersetzbaren Rolle der Gewerkschaftsbewegung grandios in einen europäischen Zusammenhang.

Negt führt letztlich treffend vor Augen, worauf die Entwicklung derzeit hinauszulaufen droht, wenn er festhält: „Wo weder Staat noch gewerkschaftliche Gegenmacht die Grundvoraussetzungen einer auf Toleranz und sozialen Freiheitsrechten begründeten Zivilgesellschaft zu schützen imstande sind, anderseits die wirtschaftlich Mächtigen von sich aus keine Verantwortung für die Ökonomie des Ganzen Hauses, für das Gemeinwesen entwickeln, da ist der europäische Zusammenhang aufs Äußerste bedroht." (Negt 2012, 66).

Es ist der Arbeiterkammer Wien ein wichtiges Anliegen, auf diesen Zusammenhang hinzuweisen, die Fehlsteuerungen und gefährlichen Folgen der europäischen Politik zu benennen und damit den Boden für die richtigen Weichenstellungen zu bereiten. Die Veranstaltung und der Tagungsband sollen dazu einen weiteren Beitrag leisten.

BIBLIOGRAFIE

Draghi, Mario, Interview im Wall Street Journal vom 23.2.2012; download: http://www.wallstreetjournal.de/article/SB10001424052970203960804577241072437312152.html.

European Commission (2012a), Standard Eurobarometer 78, Tables of Results, First Results, S. T42, download: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_anx_en.pdf.

European Commission (2012b), Labour Market Developments in Europe 2012; download: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-5_en.pdf.

Feigl, Georg und Sepp *Zuckerstätter* (2012), Wettbewerbs(des)orientierung (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, Band 117), Wien.

IMK, OfCE, ECLM (2012), independent Annual Growth Survey, First Report, iAGS 2013, Failed austerity in Europe, The Way Out; download: http://www.iags-project.org/documents/iags_report2013.pdf.

Internationaler Währungsfonds (2012), World Economic Outlook. Coping with High Debt and Sluggish Growth, Washington DC; download: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf.

McNamee, Dardis (2012), The Austrian Miracle, in: Foreign Policy, 5.11.2012; download: http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/11/05/the_austrian_miracle?wp_login_redirect=0.

Negt, Oskar (2012), Gesellschaftsentwurf Europa, Göttingen.

Steffen Lehndorff

FISKALDIKTAT KONTRA SOZIALMODELL: DIE DEUTSCHE POLITIK IN DER EUROPÄISCHEN KRISE

Immer mehr Länder in Europa gleiten in eine erneute Rezession ab, und einige südeuropäische Länder befinden sich in einer tiefen wirtschaftlichen Depression, die nun teilweise bereits vier Jahre andauert. Die Politik fortgesetzter und einschneidender Ausgabenkürzungen blockiert dabei nicht allein den Weg zu wirtschaftlicher Erholung. Was ebenso besorgniserregend ist: Die Fokussierung auf die kurzfristige Reduzierung der Staatsschulden versperrt die Sicht auf die schweren Fehler, welche in den Jahren vor der Krise gemacht wurden. Diese Fehler müssen aber verstanden werden, wenn der dringend erforderliche Politikwechsel in Europa eingeleitet werden soll. Und dies gilt nicht allein für die sogenannten Krisenländer, sondern ebenso für die vermeintlich gesunden Volkswirtschaften – allen voran Deutschland.

Im Folgenden charakterisiere ich zunächst das Austeritätsregime in der EU, das wesentlich auf Betreiben der deutschen Regierung errichtet worden ist. Daran anschließend analysiere ich das Geschäftsmodell des deutschen Kapitalismus, das hinter dieser Politik steht, und seine Symbiose mit jenem der „Schuldensünder“. Abschließend skizziere ich, weshalb die Entwicklung einer Alternative zur gegenwärtigen Krisenpolitik eine äußerst komplexe Herausforderung darstellt, die weit über eine wirtschaftspolitische Kurskorrektur hinausgeht.[1]

1. AUTORITÄRES FISKALREGIME ALS VERWIRKLICHUNG DER „MARKTKONFORMEN DEMOKRATIE“

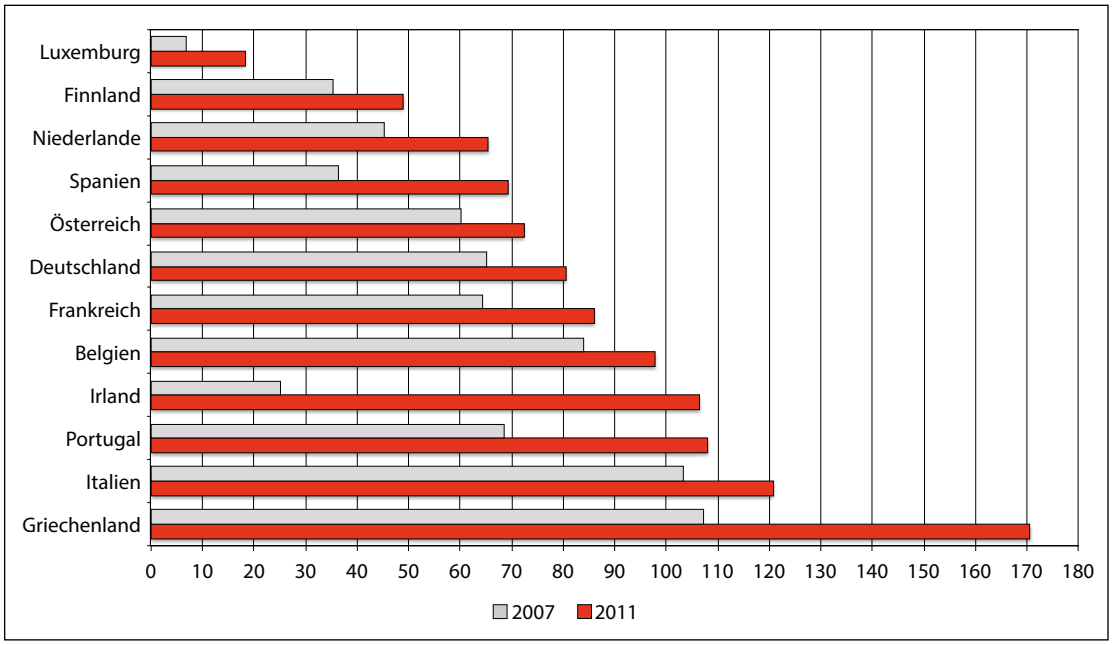
Mit dem offenen Ausbruch der Finanzkrise im Jahre 2008 büßte der bis dahin die Wirtschaftswissenschaft, die Politik und die Medien dominierende Markt-Fundamentalismus seine Überzeugungskraft in hohem Maße ein. Heute lässt sich mit dem Satz „Der Markt regelt es am besten“ nur noch auf Umwegen Politik begründen. Der wichtigste dieser Umwege hat einen Namen: „Staatsverschuldung“.

Die Fokussierung auf den Abbau der in der Krise sprunghaft angestiegenen Staatsschulden ermöglicht den Regierenden einen verblüffenden Spagat zwischen bankenkritischer Rhetorik und praktischer Politik. Verblüffend insofern, als die Abfolge der Ereignisse ja weithin unbestritten ist (vgl. Abbildung 1). Die Folge wird also zur Ursache erklärt, das Opfer zum Täter.

Die Interpretation der Wirtschafts- und Finanzkrise und der Krise der Eurozone als „Staatsschuldenkrise“ ist heute der entscheidende Rettungsanker des Neoliberalismus in Europa. So gelingt das, was Paul Krugman (2010) als „den seltsamen Triumph gescheiterter Ideen“ bezeichnet hat: „Die Fundamentalisten des freien Marktes haben sich in allem geirrt – doch sie dominieren die politische Szene gründlicher als jemals zuvor.“ In der EU ist der deutlichste Ausdruck dieses Triumphs die Errichtung eines autoritären Fiskalregimes, das mit der Notwendigkeit legitimiert wird, „das Vertrauen der Märkte wieder zu gewinnen“.

[1] Der Beitrag beruht auf meinen Aufsätzen (vgl. Lehndorff 2012a; 2012b).

Abbildung 1: Staatsverschuldung in% des BIP (2007 und 2011)*



* Mitgliedsländer der Eurozone 2002.
Quelle: Eurostat.

1.1 Austerität plus „Strukturreformen“

Die gesamte Wirtschaftspolitik der EU wird mit einer Serie von einander zum Teil überlappenden Programmen auf die Bekämpfung von Haushaltsdefiziten und Staatsschulden der Mitgliedsländer fokussiert. Dabei soll die Sanierung der öffentlichen Haushalte vorrangig oder sogar fast ausschließlich mithilfe von Ausgabenkürzungen bewerkstelligt werden – die Einnahmenseite ist mit Ausnahme von (degressiv wirkenden) Verbrauchssteuern weitgehend unterbelichtet (vgl. OECD 2012). Leistungsbilanz-Ungleichgewichte werden in der „Excessive Imbalance Procedure“ zwar ebenfalls thematisiert, doch Strafmaßnahmen sind ausschließlich gegen Defizitländer vorgesehen (vgl. Leschke/Theodoropoulou/Watt 2012). Mit dem Fiskalpakt geht die Budgethoheit faktisch auf die sich an der Mainstream-Ökonomie orientierende EU-Kommission über (vgl. Schulmeister 2012). Führend bei der Durchsetzung dieser Perversion des ursprünglichen Gedankens einer – von allen deutschen Regierungen stets abgelehnten – europäischen Wirtschaftsregierung war die deutsche Bundesregierung.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Dramatik der – für die Erringung des „Vertrauens der Märkte“ für erforderlich gehaltenen – „Konsolidierungsmaßnahmen“ in keinem direkten Zusammenhang mit der Höhe des öffentlichen Schuldenstandes steht. Dies gilt nicht nur im weltwirtschaftlichen Vergleich, wie das Beispiel Japans wohl am eindrucksvollsten belegt, sondern ebenso innerhalb der Eurozone: Spaniens Staatsschuldenquote war vor der Krise etwas mehr als halb so hoch wie die in Deutschland; erst in Folge der Krise und der gegenwärtigen tiefen Rezession liegt sie jetzt (2013) ungefähr auf deutschem Niveau.

Nennenswert ist darüber hinaus, dass die „Konsolidierungsprogramme“ mit sogenannten „Strukturreformen“ verknüpft werden, bei denen zwar ebenfalls kein direkter Bezug zu den Staatsschulden erkennbar ist, deren Inangriffnahme jedoch zur Bedingung für Kredite aus den

Rettungsfonds gemacht wird. Ihr erklärter Zweck ist die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und damit die Stärkung des „Vertrauens der Märkte“. So enthalten die seit dem Sommer 2010 beschlossenen „Reformprogramme“ in Spanien neben diversen Kürzungen im Staatshaushalt und im Sozialsystem, einschließlich der Übernahme des deutschen Exportschlagers „Rente mit 67“, solche Maßnahmen wie die Lockerung des Kündigungsschutzes durch Ausschaltung der Konsultation mit dem Betriebsrat, den Vorrang von Firmen- vor Flächentarifverträgen, die Aufgabe der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen sowie das Einfrieren des gesetzlichen Mindestlohns in der Privatwirtschaft. Ähnlich in Griechenland: Hier kam es zur Erleichterung und Verbilligung von Kündigungen, Verlängerung des zulässigen Zeitraums für aufeinander folgende befristete Arbeitsverträge, Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen sowie zum Vorrang von Firmen- vor Flächentarifverträgen; die Senkung des Mindestlohns in der Privatwirtschaft ist ins Auge gefasst (Hermann/Hinrichs/Brosig 2012; Hermann/Hinrichs/Brosig in diesem Band; Clauwaert/Schömann 2012).

Diese Auflagen haben nichts mit dem jeweils spezifischen Reformbedarf auf den Arbeitsmärkten dieser Länder zu tun, sondern sind Ergebnis einer schematischen Betrachtungsweise insbesondere der EU-Kommission, nach der eine breite Skala von Deregulierungsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt von Raum und Zeit unabhängig als beschäftigungsfördernd eingestuft wird (vgl. European Commission 2012). Die den Krisenländern vorgegebenen „Reformen“ entsprechen durchweg diesem Katalog.

Ganz offensichtlich haben wir es hier mit einer, wie Karamessini (2012, 167) schreibt, „Beschleunigung des neoliberalen Projekts“ in seiner ganzen Bandbreite zu tun. In der EU wird dies mithilfe einer abgestuft begrenzten staatlichen Souveränität vorangetrieben: Strenge Auflagen für alle „Schuldensünder“ in der EU und – strafverschärfend – Verweigerung jeglichen nationalen Handlungsspielraums innerhalb der Eurozone, deren Mitgliedsländern ja nicht mehr die Möglichkeit einer eigenständigen Geldpolitik offensteht. In der dadurch entstehenden ausweglosen Situation wird den nationalen Regierungen dann aus Berlin via Brüssel diktiert, welcher Weg einzuschlagen sei.[2] Regierungen von Euro-Ländern werden zum Spielball von Finanzkonzernen, weil letzteren durch mangelhafte Regulierung und fehlendes Gegensteuern der EZB die Möglichkeit dafür gegeben wird. Bundeskanzlerin Merkel bezeichnete dies einmal treffend als „marktkonforme Demokratie“. Auf diese Weise wird der bekannte Kern der alten neoliberalen Agenda – die Verstümmelung des Öffentlichen und die Deregulierung des Arbeitsmarkts – mit neuem Schwung und voller Wucht weiterverfolgt.

1.2 Krank machende Medizin

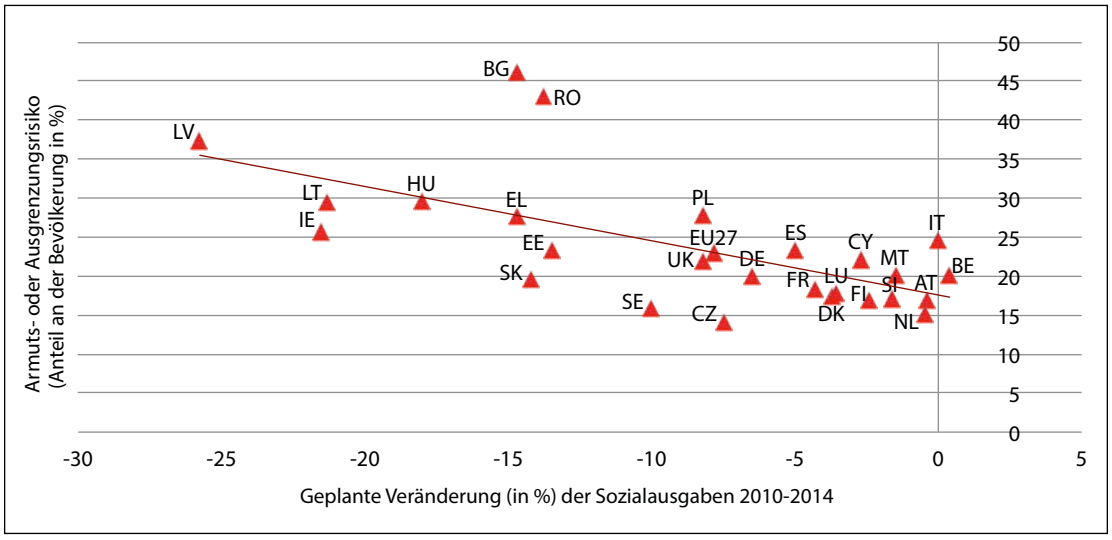
Die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Austeritätspolitik sind dramatisch (vgl. zu Spanien Banyuls/Recio 2012; zu Griechenland Karamessini 2012). Die Volkswirtschaften werden in eine sich vertiefende Rezession getrieben, in deren Folge die Staatsschulden im Verhältnis zum BIP trotz abnehmenden Haushaltsdefizits sogar zunehmen, anstatt zu sinken. Dies ist vom IWF mittlerweile bestätigt (vgl. Blanchard/Leigh 2013), allein die EU-Kommission verweigert sich der Einsicht in diesen Zusammenhang.

[2] Selbstverständlich ist diese Darstellung stark vergröbernd. In der Praxis verläuft die Durchsetzung der deutschen Dominanz in der EU sehr konfliktreich. Doch die besondere Rolle der Bundesregierung wird bereits daran erkennbar, dass sie nur noch von zwei weiteren Regierungen (Finnland und bislang die Niederlande) durchgängig und vorbehaltlos unterstützt wird – für 17 Mitgliedsländer eine bemerkenswerte Relation. Nicht zufällig titelte die Financial Times am 22. Oktober 2012: „Welcome to Berlin, Europe’s new capital“.

Wenn gelegentlich bei einzelnen Ländern Hoffnungsschimmer am Horizont ausgemacht werden (v. a. wegen eines Ausgleichs der Leistungsbilanzen), dann hängt dies zum einen damit zusammen, dass der Binnenmarkt in einem solchen Ausmaß eingebrochen ist, dass auch die Importe stark zurückgehen und dadurch der Ausgleich erfolgt. Soweit dabei zugleich Exporte gesteigert werden können, indem die preisliche Wettbewerbsfähigkeit erhöht wird, sind darin die Vorboten einer primär auf Billigproduktion setzenden Strategie erkennbar, deren Zukunftsfähigkeit äußerst fraglich ist.

Während die wirtschaftlichen Folgen des Austeritätskurses also verheerend sind und unklar ist, wann und wie der untere Wendepunkt erreicht sein wird, ist einstweilen nur gewiss, dass die soziale Ungleichheit massiv verschärft wird. Aktuelle Untersuchungen der OECD (2012) belegen den Zusammenhang zwischen der Kürzung von Transferleistungen im Rahmen von Austeritätspolitik und einer zunehmenden Ungleichheit der Einkommensverteilung. Diese Problematik wird nun im Rahmen des „Stabilitäts- und Wachstumspakts“ der EU dadurch verschärft, dass in den Mitgliedsländern mit dem heute bereits höchsten Armutsrisiko die stärksten Kürzungen der Sozialausgaben geplant sind (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Armutsrisiko und geplante Kürzungen der Sozialausgaben (Geld- und Sachleistungen), EU-27



Stand: Planungen von 2011.
Quelle: Leschke/Theodoropoulou/Watt 2012, 271.

Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass die gegenwärtige Politik in Spanien, Portugal und Griechenland größere Teile der Bevölkerung in die Verarmung treibt und zugleich wachsenden Teilen der jungen Generation eine Beschäftigungsperspektive raubt. Wenn jetzt gelegentlich davon gesprochen wird, dass Licht am Ende des Tunnels zu sehen sei, weil in Folge der veränderten Politik der EZB die spekulativen Attacken auf Staatsanleihen der Krisenländer aufgehört haben, ist dies voreilig. Die wirtschaftlichen und sozialen Probleme der Krisenländer vertiefen sich weiter – dies ändert sich nicht allein deshalb, weil die akuten Refinanzierungsprobleme dieser Staaten einstweilen überwunden sind (vgl. Horn/Gechert/Herzog-Stein/Rietzler/Stephan/Tober/Watt 2013).

1.3 Fass ohne Boden?

Bei der Durchsetzung dieser Politik spielen trotz aller Europa-Rhetorik rechter Populismus und „nationale“ Egoismen eine erhebliche Rolle. In letzter Zeit wird in Deutschland vor allem (aber nicht nur) von CSU- und FDP-PolitikerInnen das Bild vom „Fass ohne Boden“ gebraucht, in das man das Geld deutscher SteuerzahlerInnen nicht unbegrenzt schütten dürfe. Bei diesen Äußerungen, aber auch bei den weitaus diplomatischeren Formulierungen der deutschen Bundesregierung bleibt unerwähnt, dass die „Hilfe“ bislang zunächst bedeutet, Kredite zu vergeben, um Refinanzierungen zu erleichtern. Natürlich ist jeder Kredit mit einem Ausfallrisiko verbunden. Genau darum geht es letztlich und deshalb wäre es sinnvoll, wenn die öffentliche Debatte auf die Frage gerichtet würde, wie die Gläubiger möglichst schnell ihre Wirtschaft wieder in Gang bringen können, damit sie die Kredite sicher bedienen können. Stattdessen werden sie von denselben PolitikerInnen gezwungen, die Wirtschaft ihrer Länder abzuwürgen. Dies mag absurd erscheinen, und das ist es wohl auch.

Die daraus entstehende unmittelbare Krisendividende für den deutschen Staatshaushalt ist nicht zu vernachlässigen. Bislang ist die Neuverschuldung nicht allein deshalb weitaus weniger rasch angestiegen als ursprünglich befürchtet, weil das Wachstum der Wirtschaft und der Steuereinnahmen in den Jahren 2009 bis 2012 überraschend kräftig war (auf diese Weise wurde sogar ein positiver Wachstumsbeitrag der Staatsausgaben zum BIP ermöglicht – ein Effekt, der anderen Ländern mit Hinweis auf die Notwendigkeit des sofortigen Abbaus der Neuverschuldung verwehrt wird). Wichtig ist darüber hinaus der sogenannte „safe haven effect“ (vgl. Deutsche Bundesbank 2011a, 42): Deutsche Bundesanleihen wurden ein so begehrtes Anlageobjekt, dass ihre Zinsen von knapp 5% vor der Krise mittlerweile auf Werte gesunken sind, die unter der Inflationsrate liegen. Deutschland verschuldet sich, wenn man so will, gegenwärtig real zum Nulltarif. Im Zuge der laufenden Refinanzierung der Staatsschuld können dadurch Anleihen mit höherer Verzinsung gegen solche mit niedrigerer getauscht werden. Hinzu kommen niedrigere Zinslasten durch die konjunkturbedingt niedrigen EZB-Zinsen – alles in allem Einsparungen, die das Kieler Institut für Weltwirtschaft für die zurückliegenden drei Jahre auf 68 Mrd. Euro schätzt (vgl. Handelsblatt 14. August 2012).

Nun sind all dies Kurz- oder allenfalls Mittelfristeffekte. Falls es zu weiteren Schuldenschnitten kommt oder die Eurozone ganz zusammenbricht, treten natürlich erhebliche Verluste auf, und zwar nicht allein für den Staatshaushalt, sondern vor allem im Fall des Zusammenbruchs in großen Teilen der Wirtschaft. Deshalb ist die Frage nach den Reformen, die einzuleiten sind, um verschiedene Varianten von Schreckensszenarien abzuwenden, mehr als berechtigt.

2. DAS DEUTSCHE GESCHÄFTSMODELL VERURSACHT EINEN REFORMSTAU

Wie bereits ausgeführt, gehört das Anmahnen von „Strukturreformen“ in den „Problemländern“ zum Standardrepertoire deutscher PolitikerInnen, WirtschaftsexpertInnen sowie JournalistInnen. Dies folgt der bisherigen Logik der Europäischen Währungsunion. Spätestens mit dem Vertrag von Maastricht und der Einführung des Binnenmarkts wurde die EU zu einem „Projekt der Staatenkonkurrenz“ (vgl. Troost/Hersel 2012) entwickelt, weil getreu der vorherrschenden Lehre davon ausgegangen wurde, dass der freie Markt zum größten Nutzen aller sei. Wenn nun auf diesem – um es vorsichtig zu formulieren – fragwürdigen Fundament eine Währungsunion sehr unterschiedlicher Volkswirtschaften errichtet wird, kann einem Ausein-

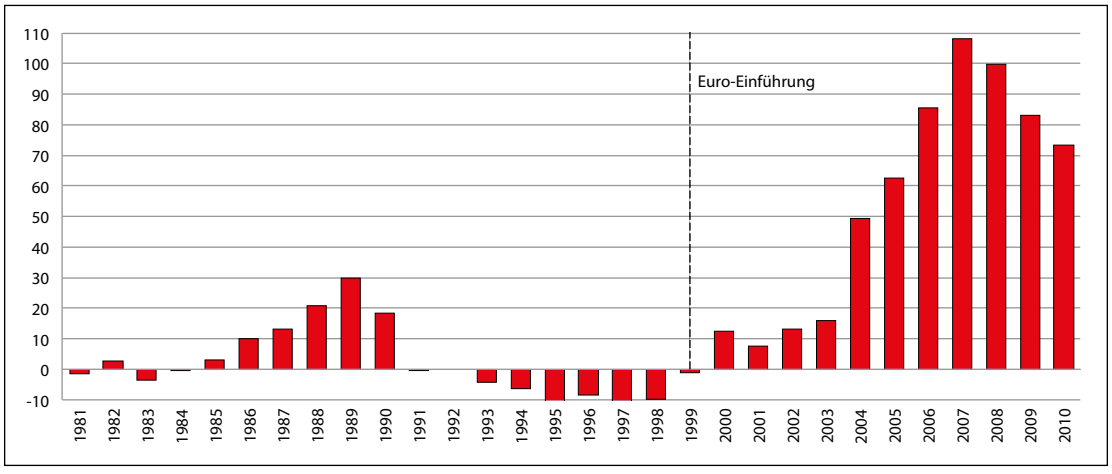
anderdriften dieser Volkswirtschaften nicht länger durch nationalstaatliche Währungspolitik entgegengewirkt werden. Was benötigt würde wäre nicht allein eine koordinierte Steuer- und Fiskalpolitik, sondern ebenso eine abgestimmte Wirtschafts- und Sozialpolitik, die auf die Angleichung der Leistungsfähigkeit dieser unterschiedlichen Volkswirtschaften gerichtet sein müsste. Was für einen Länderfinanzausgleich in der D-Mark-Zone Deutschland immer schon galt, gilt für eine noch weitaus zerklüftetere Eurozone allemal.

Dass dieser Konstruktionsmangel in der gegenwärtigen Krise dadurch überwunden werden soll, dass seine einseitige Fixierung auf Haushaltsdefizite und Staatsschulden beibehalten, aber gleichzeitig die „Koordinierung“ ohne demokratische Fundierung erzwungen wird, lässt sich nicht allein mit neoliberalem Dogmatismus erklären, obwohl dieser sicher eine kaum zu unterschätzende Rolle spielt. Zumindest bei der deutschen Bundesregierung dürfte auch die Illusion hinzukommen, auf diese Weise an dem bisherigen als vorbildlich erachteten Geschäftsmodell des deutschen Kapitalismus innerhalb Europas festhalten zu können.

2.1 „Hartz IV vergiftet Europa“

Die Exportlastigkeit des deutschen Modells ist zwar seit einiger Zeit in die Kritik geraten, doch ist nicht immer klar, was daran genau bemängelt wird. Die Exporterfolge der deutschen Industrie haben ihre stärksten Fundamente in der hohen Spezialisierung und Produktqualität, der Serviceorientierung der Unternehmen und der Flexibilität und Qualifikation der Beschäftigten. Es würde sicher niemandem dienen, diese weltweit anerkannten Stärken außer Kraft zu setzen. Zum Problem für die Eurozone wurde dieses Modell erst dadurch, dass die produktbezogenen Stärken massiv durch eine Senkung der Lohnstückkosten im Verhältnis zu den übrigen EU-Ländern ergänzt wurden: Von 2000 bis 2010 gingen die durchschnittlichen Reallöhne pro Kopf in Deutschland um 4% zurück, während die Arbeitsproduktivität ungefähr im EU-Durchschnitt anstieg. Dies begünstigte einen besonders niedrigen Preisniveauanstieg, so dass die deutschen Exporterfolge, wie es die Deutsche Bundesbank (2011b, 17) zurückhaltend formuliert, auch von der „Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit Impulse“ erhielten. Während in den zurückliegenden Jahrzehnten der Wechselkurs-Anpassungsmechanismus bei derartigen Entwicklungen einen gelegentlichen Ausgleich zugunsten schwächerer

Abbildung 3: Leistungsbilanzsalden Deutschlands mit den Ländern des Euroraums, in Mrd. €

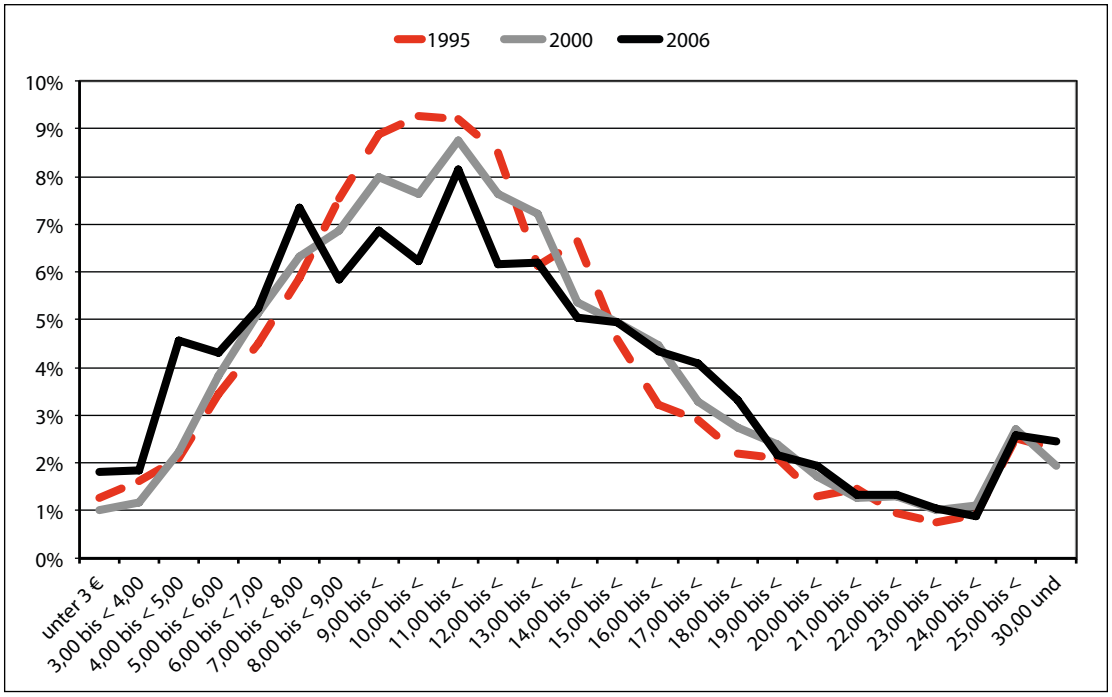


Quellen: Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen.

Volkswirtschaften ermöglicht hatte, waren mit der Währungsunion immerhin zwei Fünftel des deutschen Außenhandels von dieser Last befreit. Das deutsche Geschäftsmodell konnte nun in einer erweiterten D-Mark-Zone so aufblühen, wie es seit den Verträgen über die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWU) in den 1990er-Jahren angestrebt war. Beeindruckendster Ausdruck dieses Erfolgs war der dramatische Anstieg der Leistungsbilanzüberschüsse wenige Jahre nach der Einführung des Euro (vgl. Abbildung 3).

Noch wichtiger als die Erhöhung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit dürfte jedoch die mit der Stagnation des deutschen Binnenmarkts verbundene Reduzierung von Exportmöglichkeiten anderer Länder in die größte europäische Volkswirtschaft sein. Die binnenwirtschaftliche Imbalance in Deutschland wurde zur wichtigsten Quelle der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte, die auch weiterhin schwer wie Bleigewichte an der Eurozone hängen (vgl. Joebges/Logeay 2012). Man kann es so zuspitzen: Deutschland exportiert nicht zu viel, sondern importiert zu wenig. Die vielfach gerühmte „Lohnmäßigung" ist wesentlich auf das Wachstum des Niedriglohnsektors zurückzuführen (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Verteilung der Stundenlöhne, 1995/2000/2006 (abhängig Beschäftigte)



Quelle: Bosch/Kalina 2008.

Dahinter stecken vor allem die in den zurückliegenden zehn Jahren durchgesetzten Strukturbrüche im deutschen Beschäftigungssystem, deren wichtigste Elemente hier nur stichwortartig aufgezählt werden können (vgl. dazu ausführlicher mit Quellenangaben Lehndorff 2012b):

1. Die traditionelle Architektur des Tarifvertragssystems ist (auch unter den Wirkungen von Outsourcing, Privatisierungen und Steuersenkungen) auseinandergebrochen. Heute ist die Kluft zwischen den Arbeitskosten in der Industrie einerseits und den privaten wie öffentlichen Dienstleistungen andererseits so groß wie in keinem anderen EU-Land. Die De-facto-Aushebelung des europäischen Equal-pay-Rechtsgrundsatzes durch die Bundesregierung ebnete darüber hinaus den Weg für Dumping-Tarifverträge in der Leiharbeit.

2. Durch den Rückgang der Tarifbindung, die Demontage des Instruments der Allgemeinverbindlicherklärung von Flächentarifverträgen sowie die zahlreichen lokalen Abweichungen von denselben ist das Tarifvertragssystem so stark geschwächt, dass die effektiven Lohnsteigerungen von 2000 bis 2010 im Durchschnitt fast 50% unter den tarifvertraglichen Lohnerhöhungen lagen.

3. Der seit 2003 eingeleitete Systemwechsel in der Arbeitsmarktregulierung im Rahmen der „Agenda 2010“ löste eine die tariflichen und effektiven Löhne in größeren Teilen des Arbeitsmarkts betreffende Sogwirkung nach unten aus. „Hartz IV vergiftet Europa“, so brachte ein Kommentator der Financial Times Deutschland den Zusammenhang auf den Punkt (vgl. Münchau 2010).

4. Diese Prekarisierung entfaltet ihre volle Dynamik durch das Fortbestehen des konservativen Wohlfahrtsstaats in Deutschland, der eine begrenzte Teilnahme von Frauen am Erwerbsleben teils erzwingt und mit der öffentlichen Subventionierung von Niedriglöhnen und insbesondere der Förderung von „Minijobs“ sogar unterstützt.

Als Ergebnis dieser Umbrüche sank die Lohnquote bis zum Vorabend der Krise um mehr als sechs Prozentpunkte – einer der stärksten Rückgänge in der EU. Hinzu kam, dass aufgrund der Steuerreformen der rot-grünen Bundesregierung die Veränderungen in der Primärverteilung deutlich weniger, als dies zuvor üblich war, durch die Sekundärverteilung abgeschwächt wurden. Infolgedessen nahm die Ungleichheit in der Wachstumsphase 2004–2008 besonders stark zu: Leicht rückläufigen Nettolöhnen stand ein Anstieg der Kapitaleinkommen (Einkommen privater Haushalte aus Unternehmertätigkeit und Vermögen) um fast 20% gegenüber.

Diese massive Umverteilung zugunsten von Gewinnen und Kapitaleinkommen in Deutschland hat maßgeblich zum Entstehen der Krise beigetragen (vgl. Horn/Dröge/Sturn/van Treeck/Zwiener 2009). Denn für das nicht profitabel investierbare Geldkapital mussten Einsatzfelder außerhalb der inländischen Produktion von Gütern und konsumierbaren Dienstleistungen gesucht werden. Und sie wurden auch gefunden: In der boomenden Finanzmarktblase spielten deutsche Gewinne und Vermögenseinkommen eine wichtige Rolle. Zahlreiche Deregulierungen des Finanzsektors seit Ende der 1990er-Jahre hatten die Türen dafür weit geöffnet. Deutschland wies nach China den zweitgrößten Kapitalüberschuss der Welt auf. Deutsche Banken und andere Anleger gehörten zu den größten ausländischen Kreditgebern sowohl des verschuldeten US-Privatsektors als auch von Griechenland, Irland, Portugal und Spanien (vgl. Bofinger 2010). Es ist deshalb nur eine kleine journalistische Übertreibung, wenn ein britischer Zeitungskommentator schreibt: „Germany blew the bubbles that popped up in the rest of Europe“ (vgl. Guardian, 25. August 2011).

Spätestens hier wird deutlich, dass dieses Geschäftsmodell erheblich von der Mittäterschaft der führenden Akteure in den heutigen „Problemländern“ profitierte. „Der Exportüberschuss einiger westeuropäischer Länder ist durch auslandskreditfinanzierten Import der Defizitländer ermöglicht worden“ (vgl. Becker/Jäger 2009, 544).

2.2 Die Symbiose

Vor der Krise hat trotz aller Leistungsbilanzdefizite niemand in der EU einen Anlass gesehen, den „Problemländern“ einen solchen Status zu verleihen. Immerhin waren die Wachstumsra-

ten der heutigen „Schuldensünder“ (mit Ausnahme Italiens) deutlich höher als die Deutschlands. Auch hatten ihre Regierungen sich teilweise schon seit Langem immer wieder um neoliberal inspirierte Arbeitsmarktreformen bemüht – wenn auch nicht ganz so konsequent, wie sie eine deutsche Bundesregierung dann ins Werk setzte. Im Ergebnis gehören die Arbeitsmärkte Italiens und Spaniens zu den am stärksten dualisierten in Europa.[3] Doch dadurch wird keine Volkswirtschaft gesund.

Und krank waren sie alle, aber jede hatte und hat ihre ganz eigene Krankheit: Das völlig auf das Anziehen von ausländischen Direktinvestitionen und Schattenbanken fokussierte Modell Irlands (vgl. Wickham 2012); der – ebenso wie in Irland – mit hoher privater Verschuldung einhergehende und zudem die Umwelt zerstörende Immobilienboom in Spanien (vgl. Banyuls/Recio 2012); die Profit-Preis-Spirale in Griechenland mit katastrophalen Auswirkungen auf die Leistungsbilanz, in Verbindung mit einer extrem schwachen Steuerbasis bei gleichzeitiger Abwesenheit irgendeines wirtschaftlichen Entwicklungskonzepts (vgl. Karamessini 2012); und in Italien die „wachstumsbehindernde Vetternwirtschaft, Korruption und bürokratische Ineffizienz“ zusammen mit dem Fehlen jeglicher Industriepolitik und einer ausgeprägt starken Kombination von „Steuervermeidung, Steuerflucht und Steuersenkungen“ in einem Land, dessen private Geldvermögen in Relation zum BIP zu den höchsten Europas zählen (vgl. Simonazzi 2012; Commerzbank 2011).

Das durch den Euro ermöglichte Niedrigzinsmodell hat einige Jahre lang gut funktioniert – nicht nur für die Oberschichten, vielfach auch für die Mittelschichten dieser Länder. Doch jetzt ist, wie Wickham (2012, 59) für Irland schreibt, „die Party vorbei“. Die im Geiste eines neoliberalen Dogmatismus konzipierten europäischen Projekte des Binnenmarktes und der Währungsunion, die von den Regierungen aller beteiligten Länder gutgeheißen wurden, haben keine zukunftsfähigen wirtschaftlichen Entwicklungspfade eröffnet. Dies zahlt sich jetzt bitter aus.

3. HERAUSFORDERUNGEN

Die Verantwortlichen für die Eurozone in ihrer bisherigen Konstruktion stehen vor einem Scherbenhaufen. Derzeit scheint es nur die Wahl zwischen einem Ende mit Schrecken oder einem Schrecken ohne Ende zu geben. Die erste Variante, also die Auflösung der Eurozone oder deren Reduzierung auf einige wenige Kernländer, wäre zumindest kurzfristig extrem teuer. Wirtschaft und Staatshaushalt in Deutschland müssten sogar wegen der massiven Aufwertung des neuen Nord-Euro oder der D-Mark und des drohenden Verlustes großer Gläubigerpositionen gegenüber anderen Ländern mit den stärksten Einbußen rechnen. Die FAZ (16. Juli 2012) zitiert die Autoren einer Studie der Bank of America Merill Lynch mit dem Fazit, „während es Deutschland am leichtesten fallen sollte, einen geordneten Euro-Austritt zu erreichen, hat das Land zugleich den geringsten ökonomischen Anreiz, das zu tun“.[4] Es ist anzunehmen, dass

[3] Am Vorabend der Krise hatte rund ein Drittel der Beschäftigten in Spanien einen befristeten Arbeitsvertrag (90% aller neu abgeschlossenen Arbeitsverträge waren befristet). In Italien stellen befristete Arbeitsverträge für viele Jugendliche den einzigen Zugang zum Arbeitsmarkt dar – mit Einstiegslöhnen, die vor der Krise wieder auf das Niveau gesunken waren, das sie 20 Jahre zuvor hatten (vgl. Banyuls/Recio 2012; Simonazzi 2012).

[4] Mit nationaler Währung wäre die deutsche Wirtschaft bereits in den letzten Jahren – im Zeitraum von Mitte 2009 bis Mitte 2011 – wegen höherer Zinsen und eines ungünstigeren Wechselkurses um rund 40% weniger gewachsen. Die Forschungsabteilung der öffentlichen KfW-Bank (Kreditanstalt für Wiederaufbau), von der diese Modellrechnung stammt, hat ihre Schätzung mit einem bemerkenswerten Kommentar versehen: „Dieser Vorteil muss (zumindest argumentativ) auch den Belastungen gegenübergestellt werden, die sich durch die Staatschuldenkrise in den Peripherieländern ergeben“ (KfW 2011, 1).

sich die Bundesregierung vor diesen auch für sie erkennbaren wirtschaftlichen Gefahren – neben den unüberschaubaren politischen Kollateralschäden – in Verbindung mit einer Auflösung der Eurozone fürchtet und diese deshalb bis auf Weiteres zu vermeiden sucht.

Also dann ein immer wiederkehrender Schrecken ohne absehbares Ende? Bislang sieht es danach aus. Die mögliche Folge ist eine länger anhaltende Rezession oder sogar Depression in Europa, die auch die deutsche Wirtschaft erheblich beeinträchtigen wird. Um Wege aus dieser Sackgasse zu finden, ist eine öffentliche Debatte über einen Kurswechsel in Richtung einer Art europäischer Wirtschaftsregierung erforderlich, die sich sowohl im Inhalt ihrer Politik als auch in ihrer demokratischen Legitimation radikal vom gegenwärtigen „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ unterscheiden müsste (vgl. Bofinger/Habermas/Nida-Rümelin 2012). Sie würde eine erhebliche Begrenzung und Besteuerung des Finanzsektors einschließen und letztlich auf eine europäische Solidarunion hinauslaufen müssen, in der die Überschüsse der einen strategisch eingesetzt werden, um andere leistungsfähiger zu machen (vgl. Troost/Hersel 2012).

Aber – und hier liegt eine mindestens ebenso große Herausforderung – diese Rechnung kann nur aufgehen, wenn in den Ländern der Euro-Peripherie grundlegende Reformen eingeleitet werden, mit denen die Voraussetzungen für nachhaltigere Modelle der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung geschaffen werden. Wenn es jedoch richtig ist, dass der neoliberale Umbruch im deutschen Kapitalismus zu den Wurzeln der Krise der Eurozone gehört und die deutsche Politik mittlerweile zum Haupthindernis für die Überwindung dieser Krise geworden ist, dann sind Reformen in Deutschland für einen Ausweg aus der Krise ebenso wichtig wie Reformen in den Defizitländern. Sehr wahrscheinlich sind sie sogar die Voraussetzung für alles andere. Mehr sozialer Ausgleich innerhalb der größten europäischen Volkswirtschaft sowie eine steuerfinanzierte Stärkung des öffentlichen Sektors zugunsten gesellschaftsorientierter Dienstleistungen und ökologischer Modernisierung würden den permanenten Sozialabbau- und Lohnsenkungsdruck auf andere Länder der Währungsunion verringern und diesen mehr Spielraum geben, ihre eigenen Wirtschafts- und Sozialmodelle zu erneuern.

Soziale Reformen in den Mitgliedsländern der EU, allen voran Deutschland, und die Neuorientierung der wirtschaftlichen und sozialen Integration Europas auf der Basis einer demokratischen Neubegründung ihrer Institutionen hängen zukünftig untrennbar voneinander ab.

BIBLIOGRAFIE

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

Becker, Joachim und Johannes *Jäger* (2009), Die EU und die große Krise, in: Prokla 157, 541–558.

Blanchard, Olivier and Daniel *Leigh* (2013), Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers (= IMF Working Paper 13/1), Washington.

Bofinger, Peter, Jürgen *Habermas* und Julian *Nida-Rümelin* (2012), Einspruch gegen die Fassadendemokratie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. August 2012.

Bosch, Gerhard and Thorsten *Kalina* (2008), Low-wage work in Germany: an overview, in: *Bosch* Gerhard and Claudia *Weinkopf* (Eds.), Low-wage work in Germany, New York, 19–112.

Clauwaert, Stefan and Isabelle *Schömann* (2012), The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise. Annex to Working Paper 2012.04, European Trade Union Institute (ETUI), Brüssel; download: http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-crisis-and-national-labour-law-reforms-a-mapping-exercise.

Commerzbank Economic Research (2011), Wie lässt sich die Staatsschuldenkrise lösen?, in: Woche im Fokus, 25. November 2011. download: https://www.commerzbank.de/media/de/research/economic_research/aktuelles_research/1125/WiF2.pdf.

Deutsche Bundesbank (2011a), Renditedifferenzen von Staatsanleihen im Euro-Raum, Monatsbericht Juni 2011, 29–47.

Deutsche Bundesbank (2011b), Zur Entwicklung der Ausfuhr in den vier großen EWU-Mitgliedstaaten seit Beginn der Währungsunion, Monatsbericht Juli 2011, 17–38.

European Commission (2012), Labour Market Developments in Europe 2012, European Economy 5/2012.

Hermann, Christoph, Karl *Hinrichs* und Magnus *Brosig* (2012), Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen – ein europäischer Rundblick (= Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Wien); download: http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d184/Forba-Studie_Finanzkrise_2012_neu.pdf.

Horn, Gustav, Katharina *Dröge*, Simon *Sturn*, Till *van Treeck* und Rudolf *Zwiener* (2009), Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (III) – Die Rolle der Ungleichheit, Düsseldorf.

Horn, Gustav, Fabian *Lindner* und Thorsten *Niechoj* (2011), Schuldenschnitt für Griechenland – ein gefährlicher Irrweg für den Euroraum, IMK-Report 63.

Horn, Gustav, Sebastian *Gechert*, Alexander *Herzog-Stein*, Katja *Rietzler*, Sabine *Stephan* Silke *Tober* und Andrew *Watt* (2013), Inmitten der Krise des Euroraums, IMK-Report 79.

Joebges, Heike und Camille *Logeay* (2012), Deutschlands Anteil an Stabilitätsproblemen im Euroraum, in: Thomas *Sauer* (Hg.), Die Zukunft der Europäischen Währungsunion: Kritische Analysen, Marburg, 69–90.

Karamessini, Maria (2012), Der Neoliberalismus statuiert ein Exempel. Die griechische Tragödie, in: Steffen *Lehndorff* (Hg.), Ein Triumph gescheiterter Ideen. Warum Europa tief in der Krise steckt, Hamburg, 165–189.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (2011), Abschätzung des quantitativen Vorteils des Euro für Deutschland gegenüber einer fiktiven D-Mark; download: http://www.kfw.de/kfw/de/KfW-Konzern/Research/Aktuelles/PDF-Dokumente_Research/DM_Szenario_.pdf.

Krugman, Paul (2010), When Zombies Win, in: New York Times, 19. Dezember 2010; download: http://www.nytimes.com/2010/12/20/opinion/20krugman.html?_r=1&ref=paulkrugman&pagewanted=print.

Lehndorff, Steffen (Hg., 2012a), Ein Triumph gescheiterter Ideen. Warum Europa tief in der Krise steckt, Hamburg.

Lehndorff, Steffen (Hg., 2012b), Vom kranken Mann zur schwäbischen Hausfrau. Die neue Karriere des „Modells Deutschland“, 89–119.

Leschke, Janine, Sotiria *Theodoropoulou* und Andrew *Watt* (2012), Die „neue wirtschaftspolitische Steuerung“ auf EU-Ebene, in: Steffen *Lehndorff* (Hg.), Ein Triumph gescheiterter Ideen. Warum Europa tief in der Krise steckt, Hamburg, 247–283.

Münchau, Wolfgang (2010), Hartz IV vergiftet Europa, in: Financial Times Deutschland, 30. September 2010.

OECD (2012), Wirtschaftsausblick 92, November 2012, vorläufige Ausgabe, Paris.

Schulmeister, Stephan (2012), EU-Fiskalpakt: Strangulierung von Wirtschaft und Sozialstaat, Wien; download: http://stephan.schulmeister.wifo.ac.at/index.php?id=6 (25. August 2011).

Simonazzi, Annamaria (2012), Chronik einer angekündigten Krise. Italien und seine Hausaufgaben, in: Steffen *Lehndorff* (Hg.), Ein Triumph gescheiterter Ideen. Warum Europa tief in der Krise steckt, Hamburg, 190–206.

Troost, Axel und Philipp *Hersel* (2012), Die Euro-Krise als Zäsur: Eine neue Finanz-, Geld-, und Wirtschaftspolitik in Europa; download: http://www.zeitschrift-luxemburg.de/?p=2082 (25. August 2011).

Wickham, James (2012), Nach dem Ende der Party. Das irische Beschäftigungsmodell und die Paradoxien des Nicht-Lernens, in: Steffen *Lehndorff* (Hg.), Ein Triumph gescheiterter Ideen. Warum Europa tief in der Krise steckt, Hamburg, 69–88.

Christa Schlager

KOMMENTAR: WIE IST ÖSTERREICH BISHER DURCH DIE KRISE GEKOMMEN?

Die Europäische Union befindet sich im Jahr sechs der Finanz- und Wirtschaftskrise. Deren Auswirkungen zeigen sich auch in Österreich bei wichtigen sozialen und wirtschaftlichen Daten deutlich. Von der EU-Kommission wird für 2013 ein Wachstum von mageren 0,7% prognostiziert – ein Wert, der zu den schlechtesten in der Nachkriegszeit gehört. Die Wirtschaft produziert nach wie vor deutlich unter ihrem Potenzial. Für die Arbeitslosigkeit wird ein Rekordausmaß von 7,4% (nach nationaler Berechnung lt. WIFO) im Jahr 2013 vorausgesagt. Das sind um 0,2% mehr als auf dem Höhepunkt der Krise im Jahr 2009. Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte ist infolge der Krise von 60% des BIP im Jahr 2007 auf etwa 74% im Jahr 2012 gestiegen.

Tabelle 1: Die wirtschaftliche Situation Österreichs im Eurozonen-Vergleich in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BIP Österreich, real	3,7	1,4	–3,8	2,1	2,7	0,7	0,7
BIP Eurozone	3,0	0,4	–4,4	2,0	1,4	–0,6	–0,3
Defizit Österreich	–0,9	–0,9	–4,1	–4,5	–2,5	–3,1	–2,6
Arbeitslosigkeit Österreich, int.	4,4	3,8	4,8	4,4	4,2	4,4	4,5
Arbeitslosigkeit Eurozone	7,6	7,6	9,6	10,1	10,2	11,4	12,2

Quelle: WIFO, Prognose 12/2012; EU-Kommissionsprognose 2/2013.

Dennoch ist Österreich deutlich besser durch die Finanzkrise gekommen als die meisten anderen Mitgliedsländer der Eurozone: Die Arbeitslosenquote erreicht nach EU-Zählung 4,5% der Erwerbspersonen und damit den niedrigsten Wert aller EU-Länder. In der Eurozone ist sie mehr als doppelt so hoch. Die Arbeitslosigkeit unter den 15- bis 24-Jährigen liegt in Österreich bei knapp 9%, nach Deutschland der niedrigste Wert in der EU. In 18 EU-Staaten liegt sie über 20% und in Griechenland hat sie bereits ein Rekordhoch von über 60% erreicht.

Beim Budgetdefizit wird Österreich seiner Verpflichtung, das Budgetdefizit im Jahr 2013 unter die 3-%-Marke zu senken, wahrscheinlich nachkommen. Das Niveau und vor allem der Anstieg der Staatsverschuldung seit 2007 zählen zu den niedrigsten in der Währungsunion.

Trotz des Verlustes des Triple-A bei der Bonitätsbewertung der Staatsverschuldung durch die Ratingagentur Standard & Poor's finanziert Österreich seine Haushalte günstig wie selten zuvor. Unter 2% lagen die langfristigen Zinsen für Bundesanleihen Ende 2012 und damit unter der Inflationsrate, die 2,4% betrug.

Wie ist es Österreich gelungen, vergleichsweise so gut durch die Krise zu kommen?

Der Konjunkturschock 2009 war vor allem für die österreichische Exportwirtschaft ein großes Problem. Der österreichische Arbeitsmarkt hat sich aber in der Rezession als relativ stabil und robust erwiesen, weil in den Unternehmen „labour hoarding" betrieben wurde. Im ersten Krisenjahr ist die gesamtwirtschaftliche Produktion real um nahezu 4% gesunken. Gleichzeitig ist die Zahl der Beschäftigten nur um 1,5% zurückgegangen und die Arbeitslosenquote hat sich um einen Prozentpunkt erhöht. Ein erheblicher Teil des infolge des markanten Produktionsausfalls drohenden Anstiegs der Arbeitslosigkeit wurde durch eine Reduktion des Angebots an Arbeitskräften bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Beschäftigungsverhältnisse abgefangen. Wichtig waren in diesem Zusammenhang vor allem die Kurzarbeit, der Abbau von Überstunden, die Inanspruchnahme bestehender Urlaubsansprüche und das Instrument der Bildungskarenz (vgl. Editorial 2012, 496).

Hingegen haben sich alle Befürchtungen bezüglich der Leiharbeit bestätigt: Diese führt nicht zu sicherer Beschäftigung bei wechselnden Arbeitgebern, sondern verlagert das Risiko auf die ArbeitnehmerInnen. Die Beschäftigungsanpassungen wurden auf dem Rücken der Leiharbeitskräfte ausgetragen. Die Bemühungen der Gewerkschaften, stabilere Arbeitsmarktbedingungen für die Leiharbeitskräfte zu erreichen, sind deshalb sehr gut begründet (vgl. ebenda).

Zur Stabilisierung der Konjunktur wurden in Österreich nach dem Übergreifen der Finanzkrise auf Europa in den Jahren 2009 und 2010 zahlreiche Maßnahmen beschlossen, darunter das Konjunkturpaket I („Mittelstandsmilliarde"), das Konjunkturpaket II („Investitionsoffensive"), eine Steuertarifsenkung inklusive eines Familienpakets (3,2 Mrd. Euro) sowie ein Arbeitsmarktpaket. Konjunkturstabilisierend wirkten auch ein Antiteuerungspaket vom Frühjahr 2008 und die Nationalratsbeschlüsse vom September 2008 (u. a. Abschaffung der Studiengebühren, Pensionserhöhungen). Diese Maßnahmen hatten einen Umfang von rund 6 Mrd. Euro. Kurzfristig wirksam wurden nur 3 Mrd. Euro, wie Angelo/Feigl in einer Analyse feststellten (vgl. Angelo/Feigl 2009). Für 2009 errechneten sie einen Konjunkturimpuls von 0,4 % des BIP (vgl. ebenda, 530ff), wegen der verzögerten Umsetzung der Infrastrukturinvestitionen und der verzögert wirksamen Steuersenkungen dürfte der Effekt in den Jahren 2010 und 2011 jedoch deutlich höher gewesen sein (vgl. Rossmann/Schlager 2012, 263).

Als besonders wirksam erwiesen sich die automatischen Stabilisatoren: Der Rückgang der Beschäftigung und der Anstieg der Arbeitslosigkeit dämpften vor allem die Einnahmen an Sozialversicherungsbeiträgen und lösten zusätzliche staatliche Ausgaben in der Arbeitslosenversicherung aus. Geringeres Aufkommen an Abgaben und steigende Sozialtransfers ließen ein Defizit in der Sozialversicherung und im Budget entstehen, erhöhten aber gleichzeitig die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Damit stabilisierten sie die Konsumausgaben und die Konjunktur (vgl. Editorial 2012, 497).

Die Wirkung der automatischen Stabilisatoren ist umso höher, je progressiver die Finanzierung des Sozialstaates und je höher die Ersatzraten der Sozialtransfers sind. Ausgebaute Wohlfahrtstaaten wie Deutschland und Österreich sowie die nordischen Staaten konnten aufgrund ihres Sozialsystems den Einbruch viel besser abfedern als die süd- und osteuropäischen Staaten oder die USA mit ihrem ungenügend entwickelten Sozialschutz. Die stabili-

sierende Wirkung des Sozialstaates geht jedoch noch weit über die genannten Maßnahmen hinaus, denn das Sozialschutzsystem beeinflusst ganz wesentlich die Erwartungen: Steigt die Arbeitslosigkeit und wächst in einer Krise die Unsicherheit bezüglich der künftigen Entwicklung von Arbeitsmarkt und Einkommen, dann neigen viele Menschen zu einer Ausweitung des Sparanteils an ihrem Einkommen. Macht sich dieses Angstsparen breit, kommt es zu einer gefährlichen Verschärfung der Krise (vgl. Leoni/Marterbauer/Tockner 2011).

Zur Stabilisierung der Konsumnachfrage haben in der Rezession in Österreich auch die recht kräftigen nominellen Lohnzuwächse 2008/2009 und der niedriger als erwartet ausfallende gesamtwirtschaftliche Preisauftrieb beigetragen. Gemeinsam mit den automatischen Stabilisatoren führte dies dazu, dass der Rückgang des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte im Krisenjahr relativ moderat ausfiel. Die Konsumausgaben der privaten Haushalte stiegen 2009 sogar leicht an, was einen noch tieferen Einbruch der Konjunktur verhinderte (vgl. Klopf 2012, 301).

Der Wirtschaftseinbruch ließ das Budgetdefizit in den Jahren 2009 (4,1%) und 2010 (4,5%) über die im Maastricht-Vertrag vereinbarte Defizit-Schwelle von 3% springen. Mit der EU-Kommission wurde vereinbart, 2011–2013 das Defizit sukzessive wieder unter die 3-%-Grenze zu bringen. Als Anpassungspfad wurde eine Reduktion des Defizits von 0,75% jährlich ausgemacht. Aufgrund der im Vergleich mit anderen Staaten günstigeren Ausgangslage war dies ein moderater Konsolidierungspfad, bei dem die vorgesehene Defizitreduktion halb so hoch angesetzt wurde wie im EU-Durchschnitt. Das Sparpaket 1 („Beschlüsse von Loipersdorf“) vom Jahr 2010 sah Ausgabenreduktionen nach der „Rasenmähermethode“ und Einnahmen über einen Mix von Maßnahmen vor, worunter die Einführung der Bankenabgabe und Vermögenszuwachssteuer, Streichung einiger Steuerbegünstigungen und die Erhöhung der Tabak- und Mineralölsteuer fallen (vgl. Rossmann/Schlager 2012, 261f).

Österreich, Insel der Seligen?

Auch wenn die sozialen und wirtschaftlichen Eckdaten Österreichs in den Krisenjahren weitaus günstiger als in den meisten anderen EU-Ländern gewesen sind, gibt es keinen wirklichen Grund zum Feiern, denn die wirtschaftliche Entwicklung bleibt auch in Österreich anhaltend schwach, die Zahl der arbeitslosen Menschen zu hoch und die Ungleichheit wächst. In Österreich gibt es über 65.000 arbeitslose Personen mehr als vor der Krise, mit steigender Tendenz. Der Beschäftigungszuwachs der vergangenen Jahre basiert vor allem auf einem Anstieg atypischer Beschäftigungsverhältnisse in Form von Teilzeitbeschäftigung, während die Vollzeitbeschäftigung während der Krise abnahm (vgl. Knittler/Stadler 2012).

Zudem wirkt ab dem Jahr 2013 das Sparpaket 2 dämpfend auf die Konjunktur und damit prozyklisch: Dieses Konsolidierungspaket wurde im Frühjahr 2012 als Folge der Verschärfung der europäischen wirtschaftspolitischen Steuerungsarchitektur (EU Economic Governance) und unter dem Druck im Zusammenhang mit der Herabstufung der Bonität Österreichs durch die Ratingagentur Standard & Poor’s beschlossen. Durch das Paket soll Österreich im Jahr 2016 gesamtstaatlich ein ausgeglichenes Budget erreichen. Im Stabilitätsgesetz 2012 wurden hierzu die geplanten Maßnahmen definiert. Zusätzlich wurden im Laufe des Jahres 2012 im Nationalrat die Schuldenbremse als einfaches Gesetz verabschiedet und der Fiskalpakt ratifiziert. Zudem wurde der innerösterreichische Stabilitätspakt

zwischen Bund, Ländern und Gemeinden neu verhandelt und beschlossen. Die Folge ist eine stark regelgebundene Budgetpolitik, die nationale Spielräume wesentlich einschränkt (vgl. Rossmann/Schlager 2012, 262ff).

Österreich hat im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise zwei Banken notverstaatlicht (Kommunalkredit und Hypo Alpe Adria AG) und eine Bank teilverstaatlicht (Volksbanken AG). In diesen Banken stecken trotz massiver staatlicher Zuschüsse noch erhebliche finanzielle Risiken, die in den nächsten Jahren abgebaut werden müssen. Zudem wurde anderen Banken durch Bereitstellung von Partizipationskapital helfend unter die Arme gegriffen. Laut Berechnungen der AK wurden so insgesamt schon Verluste im Wert von 6 Mrd. Euro angehäuft. Die Bankenrettung belastet die Budgets 2012 und 2013 stark, eine Neuordnung des Bankensektors wie auch die Einführung eines Bankeninsolvenzrechts wurde dennoch bislang nicht umgesetzt (vgl. Bundesarbeitskammer 2012, 51f).

Die von der Regierung angekündigten „Offensivmaßnahmen" zur Abfederung der negativen Folgen der Sparpakete weisen nur eine geringe Wachstums- und Beschäftigungswirkung auf (vgl. ebenda, 18). Die AK fordert daher für 2013 die Umsetzung folgender Maßnahmen:

1. Ein Offensivprogramm für den sozialen Wohnbau: Der wegen des raschen Bevölkerungswachstums steigenden Nachfrage junger Familien nach leistbarem Wohnraum steht ein Rückgang des Angebots im geförderten sozialen Wohnbau gegenüber, was zu Verknappungserscheinungen auf dem Wohnungsmarkt führt. Dem kann mit der Mobilisierung zusätzlicher Mittel für den sozialen Mietwohnungsbau entgegengewirkt werden. Der Beschäftigungsmultiplikator dieser Maßnahmen wäre relativ hoch.
2. Ein Ausbau sozialer Dienstleistungen, vor allem im Bereich der Kindergärten und der Pflege, ist dringend, weil zum einen der Bedarf sehr hoch ist und zum anderen von diesem Ausbau außerordentlich positive langfristige Effekte auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie kurzfristige Effekte auf die Beschäftigung ausgehen.
3. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere gezielt eingesetzte Trainings- und Qualifizierungsaktivitäten, sind besonders gut geeignet, die durch einen temporären Konjunkturabschwung entstehenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt abzufedern. Dabei muss sich die Politik auf höherwertige Qualifizierungsmaßnahmen und Prävention konzentrieren und Schwerpunkte auf die Personengruppen der Jugendlichen, der Menschen mit geringem Qualifikationsniveau und mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen setzen. Zudem müssen gezielte Maßnahmen zur Verhinderung krisenbedingten Personalabbaus gesetzt werden, etwa im Bereich der Kurzarbeit und der Bildungskarenzen (vgl. Bundesarbeitskammer 2012, 8f).

Auf EU-Wirtschaftspolitik einwirken, Kurswechsel fordern

Die Europäische Union hat ihre Krisenbekämpfungsmaßnahmen bisher einseitig auf die Reduktion der Defizit- und die Rückführung der Staatsschuldenquoten ausgerichtet. Damit ignoriert sie aber die Krisenursachen, die im Finanzsektor liegen. Neben einer effektiven Kontrolle des Banken- und Finanzmarktbereichs ist eine Abkehr vom einseitigen Sparkurs nötig. Dieser hat Europa noch weiter in die Krise geführt, wie inzwischen selbst der Internationale Währungsfonds zugeben muss. Die negativen Effekte der radikalen Konsolidierungsmaß-

nahmen wurden deutlich unterschätzt (vgl. Blanchard/Leigh 2013). Auch wird der massive Lohndruck, der schon in vielen Staaten auf der Tagesordnung steht (vgl. Lehndorff in diesem Band), die Nachfrage in Europa weiter einbrechen lassen. Es wäre viel produktiver, den jahrzehntelang aufgebauten Wohlstand, d. h. die bislang vorhandene Kaufkraft Europas zu nützen, um die Wirtschaft zu stabilisieren. Immerhin werden über 90% der Waren und Dienstleistungen, die in den EU-Staaten erzeugt bzw. erbracht werden, auch in der EU abgesetzt (vgl. Feigl/Zuckerstätter 2012).

Wachsende Ungleichheit bekämpfen

In den Mittelpunkt des wirtschaftspolitischen Handelns muss wieder das Vertrauen und Wohlergehen der Menschen und nicht jenes der Anleger an den Finanzmärkten rücken. Dazu ist es insbesondere erforderlich, die Bekämpfung der über Jahrzehnte hinweg gestiegenen Ungleichheit in den wirtschaftspolitischen Maßnahmenkatalog aufzunehmen. Einerseits müssen die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte vor allem im unteren Einkommensbereich durch merkliche Reallohnzuwächse erhöht werden, andererseits muss auch am anderen Ende der Verteilung angesetzt werden. Die extreme Polarisierung der Vermögensverteilung – 5% der österreichischen Haushalte besitzen rund 45% des Privatvermögens – führt zu unerwünschten wirtschafts-, sozial- und demokratiepolitischen Implikationen (vgl. AK Wien 2013, 14ff). Je größer die soziale Ungleichheit, desto geringer ist das Vertrauen in Parteien und Parlamente und desto unzufriedener sind die BürgerInnen mit der Funktionsweise der Demokratie. Ein gesellschaftlicher Konsens wird immer schwerer erzielbar, wenn sowohl die Interessenlagen als auch die Möglichkeiten, Interessen durchzusetzen, immer ungleicher werden.

Die Vermögensbesteuerung in Österreich ist daher nicht nur eine fiskalische Notwendigkeit, um angefallene Krisenkosten abbauen zu können. Sie eröffnet auch budgetäre Gestaltungsspielräume für notwendige Investitionen in den Sozialstaat und seine Institutionen und ist zudem aus demokratiepolitischer Sicht zu begrüßen.

BIBLIOGRAFIE

AK Wien (2013), Die Verteilung der Vermögen in Österreich; download: http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d186/Vermoegensverteilung_2013.pdf.

Angelo, Silvia und Georg *Feigl* (2009), Umsetzung und Wirkung der konjunkturpolitischen Maßnahmen in Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 4/2009, 529–549.

Blanchard, Olivier and Daniel *Leigh* (2013), Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, IMF Working Paper 2013/1; download: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf.

Bundesarbeitskammer (2012), Analyse des Bundesvoranschlagentwurfs 2013 durch die Bundesarbeitskammer Österreich; download: http://wien.arbeiterkammer.at/online/page.php?P=68&IP=69599.

Editorial (2012), Erfolgreiche Stabilisierungspolitik in der Krise: Auf den Erfahrungen der Vergangenheit aufbauen, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 3/2012, 495–503.

Europäische Kommission (2013), European Economic Forecast Winter 2013; download: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf.

Feigl, Georg und Sepp *Zuckerstätter* (2012), Wettbewerbs(des)orientierung, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, Band 117; download: http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d181/MWUG_117.pdf.

Klopf, Christian (2012), Wirtschafts- und Finanzkrise: BMASK-Monitoring der sozialen Auswirkungen 2008–2012, in: BMASK (Hg.), Sozialbericht 2011–2012, Wien, 297–324.

Knittler, Käthe und Bettina *Stadler* (2012), Atypische Beschäftigung während der Krise nach soziodemographischen Merkmalen, in: Statistische Nachrichten 7/2012, 476–496.

Leoni, Thomas, Markus *Marterbauer* und Lukas *Tockner* (2011), Die stabilisierende Wirkung der Sozialpolitik in der Finanzmarktkrise, in: WIFO-Monatsberichte 3/2011, 187–198.

Rossmann, Bruno und Christa *Schlager* (2012), Budgetpolitik in Österreich vor und nach der Finanz- und Wirtschaftskrise, in: Wirtschaft und Gesellschaft Heft 2/2012, 248–272.

WIFO (2012), Prognose für 2013 und 2014. Konjunkturbelebung in Sicht, Wien.

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.

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

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.

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-

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.

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.

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

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.

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-

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.

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

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.

Vera Glassner

KOMMENTAR: UNGLEICHE FOLGEN DER WIRTSCHAFTSKRISE FÜR NATIONALE SYSTEME DER ARBEITSBEZIEHUNGEN

Bezugnehmend auf den präzisen und umfassenden Überblick von Christoph Hermann über die Auswirkungen der Sparpolitik auf Löhne und Arbeitsbedingungen sowie Tarifsysteme und das Arbeitsrecht der EU-Länder möchte ich im Folgenden auf die ungleichen Auswirkungen der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise auf die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen eingehen. Diese ungleichen Effekte werden verursacht durch die unterschiedlichen institutionellen Gegebenheiten und – in Abhängigkeit davon – die Strategien der Sozialpartner sowie der politischen Akteure zur Reaktion auf die Krise.

Die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Tarif- und Arbeitspolitik in den EU-Staaten variieren abhängig vom Regimetyp der Arbeitsbeziehungen. Es lassen sich fünf solcher Regimetypen unterscheiden (vgl. European Commission 2008; European Trade Union Institute 2012; Bohle/Greskovits 2012):

1. der neokorporatistische nordeuropäische Typ,
2. der neokorporatistische mittelwesteuropäische Typ,
3. der neokorporatistische Typ südeuropäischer Prägung,
4. der neoliberale westeuropäische Typ und
5. der („eingebettete“) neoliberale Typ Ostmitteleuropas.

Die neokorporatistischen Regime der Arbeitsbeziehungen sind durch inklusive, zentralisierte und hochkoordinierte Tarifsysteme gekennzeichnet (mit Ausnahme des südeuropäischen Typs, wo die Koordinierungsfähigkeit der Tarifsysteme deutlich geringer ist). Die gewerkschaftlichen Organisationsgrade befinden sich auf hohem bis mittlerem Niveau (in Südeuropa sind sie deutlich niedriger), und die Einbindung der Sozialpartner in politische Entscheidungsprozesse weist – wieder mit Ausnahme der „mediterranen“ Staaten – einen hohen Institutionalisierungsgrad auf. Im Unterschied dazu sind die neoliberalen Systeme der Arbeitsbeziehungen in den anglophonen Ländern (sowie Malta und Zypern) und in den ostmitteleuropäischen Mitgliedsstaaten durch stark dezentralisierte und unkoordinierte Tarifsysteme, niedrige gewerkschaftliche Organisationsgrade (höher in Großbritannien und Irland) und niedrige Organisationsgrade der ArbeitgeberInnen gekennzeichnet. Die Tarifsysteme sind exklusiv, d. h. nur die Löhne und Arbeitsbedingungen eines kleinen Teils der Beschäftigten sind durch Tarifverträge geregelt. Die Sozialpartnerorganisationen sind, vor allem in der Mehrheit der ostmitteleuropäischen Länder, schwach gegenüber staatlichen Akteuren und ihre Einbindung in politische Entscheidungsprozesse ist stark politisiert. In einigen Ländern Ostmitteleuropas, nämlich der Tschechischen Republik, Slowakei, Ungarn und Polen, besteht eine vergleichsweise starke Einbettung der Marktbeziehungen in sozialstaatliche Strukturen in der Form von teilweise großzügigen wohlfahrtsstaatlichen Leistungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen. Die gegenwärtigen Kürzungen der Sozialbudgets haben jedoch eine Schwächung der wohlfahrtsstaatlichen Einbettung, vor allem im Falle Ungarns, zur Folge.

Wie sich gezeigt hat, sind besonders die Länder Mittelwest- und Nordeuropas vergleichsweise gut durch die Krise gekommen. Die Sozialpartnerorganisationen waren in der Lage, tarifpolitische Lösungen im Abschwung zu finden. Kurzarbeitsprogramme, die in den meisten dieser Länder schon vor der Krise existiert haben, waren dabei von entscheidender Bedeutung. Die Umsetzung von Kurzarbeitsmaßnahmen in den Betrieben erfolgte durch Tarifverträge, wobei außerdem die Organe der betrieblichen ArbeitnehmerInnenvertretung eine wichtige Rolle spielten. Wichtige Themen von „krisenbezogenen" Vereinbarungen auf der Branchenebene waren Aus- und Weiterbildung, häufig in Verbindung mit Kurzarbeit, die Flexibilisierung der Arbeitszeit und Lohnzurückhaltung oder die Flexibilisierung der Lohnfindung (durch temporäres Aussetzen von Lohnerhöhungen oder die vorübergehende Unterschreitung der sektoralen Lohnerhöhungen in Unternehmen, die von einem wesentlichen Absatzrückgang betroffen waren). Die Reichweite von Tarifverträgen, die als Reaktion auf die Krise geschlossen wurden, ist allerdings vor allem auf Branchen der Sachgüterproduktion (v. a. Automobil-, Metall- und chemische Industrie) begrenzt und konzentriert sich auf große und mittlere Unternehmen sowie bestimmte ArbeitnehmerInnengruppen (hochqualifizierte Beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen).

Auch auf nationaler Ebene wurde eine Vielzahl von Sozialpartnerabkommen getroffen. Solche nationalen „Krisen-Pakte", die auch lohnpolitische Maßnahmen enthalten, wurden in der Mehrzahl der EU-Staaten (mit Ausnahme von Irland, Großbritannien und Malta) abgeschlossen. In einigen der ostmitteleuropäischen Länder haben die Dachverbände der Gewerkschaften und der ArbeitgeberInnen die Einführung von Kurzarbeitsprogrammen gefördert, allerdings blieb ihre Umsetzung aufgrund der ungünstigen institutionellen Voraussetzungen der stark dezentralisierten Tarifsysteme begrenzt. Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Förderung der Beschäftigung, der Flexibilisierung der Arbeitszeit sowie der Aus- und Weiterbildung waren zentrale Elemente nationaler Sozialpartnerabkommen.

Der öffentliche Sektor blieb von tarifpolitischen Antikrisenmaßnahmen weitgehend ausgenommen. Stattdessen kam es zu umfassenden Kürzungen von Löhnen und Beschäftigung sowie zu Lohn- und Einstellungsstopps in einer Vielzahl von Ländern. Der Zusammenhang zwischen dem Grad der öffentlichen Verschuldung und der Höhe der Lohnkürzungen öffentlich Bediensteter zwischen 2008 und 2012 ist jedoch eher gering; so waren es gerade die mittel- und osteuropäischen EU-Staaten, deren Staatsverschuldungsquoten die niedrigsten in der EU sind, in denen die Lohnkürzungen im öffentlichen Sektor besonders hoch ausfielen und über einen Zeitraum von mehreren Jahren durchgesetzt wurden. Zu den weitreichendsten Kürzungen kam es allerdings in den hochverschuldeten Ländern Griechenland und Portugal. Dieser Befund stützt die These, dass vor allem in Staaten, in denen die Sozialpartner eine schwache Position gegenüber der Regierung einnehmen und wo ihre Beteiligung an (sozial) politischen Entscheidungen schwach institutionalisiert und stark politisiert ist – so wie in Südeuropa –, Lohnkürzungen von den Regierungen einseitig implementiert werden.

Die Maßnahmen der Regierungen zur Verringerung der öffentlichen Defizite und Verschuldung ähneln sich in ihrem einseitigen Fokus auf die Kürzung öffentlicher Sozialausgaben, Lohnkürzungen öffentlich Beschäftigter sowie die Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte. Der Kündigungsschutz beispielsweise wurde in Ländern wie Griechenland, Estland, Spanien, Portugal und Großbritannien gelockert und atypische Beschäftigungsformen wurden in Staaten wie Ungarn, Portugal, Rumänien, Litauen und Griechenland gefördert. Dies steht im Gegensatz zu tarifpolitischen Ansätzen im Industriesektor in Deutschland und Schweden, wo atypische Beschäftigung (v. a. Leiharbeit) eingeschränkt werden soll.

Die Effektivität von Tarifpolitik als Instrument zur Vereinbarung von Beschäftigungssicherheit und erhöhten Flexibilitätsanforderungen in Unternehmen setzt bestimmte institutionelle Bedingungen voraus (z. B. weitreichende Rechte der betrieblichen Mitbestimmung von ArbeitnehmerInnen, Kooperation zwischen Gewerkschaften und Betriebsräten, Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen), die eine hohe Koordinierungsfähigkeit der Tarifsysteme sicherstellen. Die gegenwärtigen staatlichen Eingriffe in die Tarifsysteme haben jedoch zu einer weiteren Dezentralisierung und Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen in diesen Ländern geführt. In Irland beispielsweise kam es 2009 zu einem Zusammenbruch der nationalen Verhandlungen vor dem Hintergrund geplanter Lohnkürzungen im öffentlichen Sektor, und in Rumänien sind Tarifverhandlungen auf nationaler Ebene seit 2012 nicht mehr zulässig. Die Einführung bzw. Erweiterung von Öffnungsklauseln, die eine Abweichung betrieblicher Standards von überbetrieblichen Bestimmungen zulassen (z. B. in Italien), die Abschaffung des Günstigkeitsprinzips, das nur günstigere betriebliche Bestimmungen für ArbeitnehmerInnen als die tariflichen oder gesetzlichen Standards erlaubt (z. B. Griechenland, Spanien) und die Einschränkung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen (z. B. Portugal, Rumänien, Ungarn) werden Prozesse einer desorganisierten Dezentralisierung auslösen. Das bedeutet, dass der Trend der Dezentralisierung der Kollektivvertragssysteme, der in allen EU-Staaten zu beobachten ist, in den ostmittel- und südeuropäischen Ländern außerhalb der Kontrolle der Gewerkschaften liegt und zur Erosion der verbandlichen Steuerung von Löhnen und Arbeitsbedingungen führen wird. Im Gegensatz dazu verläuft der Prozess der Dezentralisierung in den hochkoordinierten und stärker zentralisierten Systemen der nord- und mittelwesteuropäischen Staaten weitgehend in „organisierter“ Form. Deutlichere Erosionstendenzen der Arbeitsbeziehungen sind in Deutschland zu beobachten, wo die arbeitsmarktpolitischen Reformen des letzten Jahrzehnts eine Entwicklung hin zu einem exklusiven Tarifsystem befördert haben.

Die Auswirkungen der Krise auf Arbeitsbedingungen und Löhne der abhängig Beschäftigten und die jüngsten sozial-, arbeitsmarkt- und tarifpolitischen Reformen lassen sich anhand des Zusammenhangs zwischen Einkommensungleichheit (gemessen als 80/20-Einkommensquote) und Tarifbindungsraten in den EU-Staaten zeigen. Trotz vergleichsweise hoher Tarifbindungsraten ist die Einkommensungleichheit in der Gruppe der meisten südeuropäischen Länder und in Rumänien am höchsten. Das deutet auf die mangelnde (rechts)verbindliche Wirkung von Tarifverträgen hin. Erwartungsgemäß ist die Einkommensungleichheit in den Ländern des west- und osteuropäischen Typs neoliberaler Arbeitsbeziehungen ebenso hoch, während sie im sozialpolitisch „eingebetteten“ neoliberalen Regime Ungarns, Tschechiens und der Slowakei vergleichsweise niedrig ausfällt. Ebenso erwartungsgemäß ist die Einkommensungleichheit am geringsten in den von inklusiven Tarifsystemen gekennzeichneten Ländern West- und Nordeuropas (einschließlich Slowenien). In der überwiegenden Mehrzahl der EU-Staaten steigt die Einkommensungleichheit trotz der relativen Stabilität der Tarifbindungsraten an. Dieser Trend lässt sich durch Faktoren wie die Besonderheiten des Steuersystems und wohlfahrtsstaatlicher Leistungen erklären, welche die (Um)Verteilung von Einkommen maßgeblich beeinflussen.

Eine Bewertung der jüngsten Entwicklungen hinsichtlich der Auswirkungen der Finanzkrise auf die Arbeitsbeziehungen in der EU lässt folgende Schlüsse zu: Erstens hat die Krise zu einer Stärkung des neoliberalen Regimetyps und zur Schwächung des mediterranen neokorporatistischen Modells geführt. Die Schwächung der Tarifsysteme und die Kürzungen von Sozialausgaben haben eine Erhöhung der innerstaatlichen sozialen Ungleichheit (d. h. zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen) zur Folge. Zweitens wird durch die Einschrän-

kung der Koordinierungsfähigkeit der Tarifsysteme im Zuge der gegenwärtigen Reformen die Erreichung des Ziels der Europäischen Wirtschaftsregierung, nämlich die Verringerung makroökonomischer Ungleichgewichte zwischen den nord- und mittelwesteuropäischen Staaten einerseits und den südeuropäischen Ländern andererseits, auf längere Sicht erschwert.

BIBLIOGRAFIE

Bohle Dorothee and Béla *Greskovits* (2012), Capitalist Diversity on Europe's Periphery, Ithaca/New York.

European Commission (2008), Industrial relations in Europe 2008, Luxembourg.

European Trade Union Institute (2012), Benchmarking Working Europe 2012, Brussels; download: http://www.etui.org/Publications2/Books/Benchmarking-Working-Europe-2012.

Herbert Obinger

DIE LANGFRISTIGEN FOLGEN DER FISKALKRISE FÜR DEN SOZIALSTAAT

1. EINLEITUNG[1]

Die globale Finanzkrise führte in vielen entwickelten Demokratien zur schwersten Wirtschaftskrise seit den 1930er-Jahren. Ohne Zweifel hat der Wohlfahrtsstaat kurzfristig wesentlich dazu beigetragen, dass die sozialen Verwerfungen der jüngsten Rezession bisher weit weniger verheerend waren als jene der Großen Depression (vgl. Kaasch/Starke/van Hooren 2010; Vis/van Kersbergen/Hylands 2011). Von dieser kurzfristigen Erfolgsbilanz des Sozialstaates sind aber die mittel- und langfristigen Krisenfolgen zu unterscheiden. Die These dieses Beitrags lautet, dass die BürgerInnen in vielen fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaaten krisenbedingt auf lange Sicht mit erheblichen Einschnitten in die sozialen Sicherungssysteme zu rechnen haben. Meine Argumentation setzt sich aus vier Bausteinen zusammen, die auch die ersten Abschnitte dieses Beitrags strukturieren. Hauptursache für die zu erwartende Phase restriktiver Sozialpolitik ist die Schuldenkrise, die sich in vielen Ländern im Zuge der Wirtschaftskrise dramatisch zugespitzt hat. Künftig wird der Wohlfahrtsstaat aus drei Gründen stärker als bislang in das Zentrum von Einsparungsbemühungen geraten: Erstens sind heute in der OECD-Welt im Schnitt über die Hälfte aller öffentlichen Ausgaben im Sozialbereich gebunden. Anders als in der Vergangenheit kann zweitens der Einsparungsdruck künftig nicht mehr so leicht in nicht-sozialstaatliche Politikfelder umgelenkt werden. Hier wurde nämlich bereits in den letzten beiden Jahrzehnten der Rotstift in einem solchen Ausmaß angesetzt (vgl. Castles 2007), dass mittlerweile kaum noch umfangreiche Ausgabenkürzungen zu erreichen sind, ohne zentrale Funktionen des Staates zu gefährden. Drittens hat sich schließlich der Handlungsspielraum des Nationalstaates auf der Einnahmenseite verringert. Der Umstand, dass die Fiskalkrise Kürzungen in der Sozialpolitik wahrscheinlicher machen wird, bleibt wiederum für Politik und Demokratie nicht folgenlos. Dieser Aspekt wird im fünften und letzten Abschnitt dieses Beitrags thematisiert.

2. VON DER FINANZMARKT- ZUR FISKALKRISE

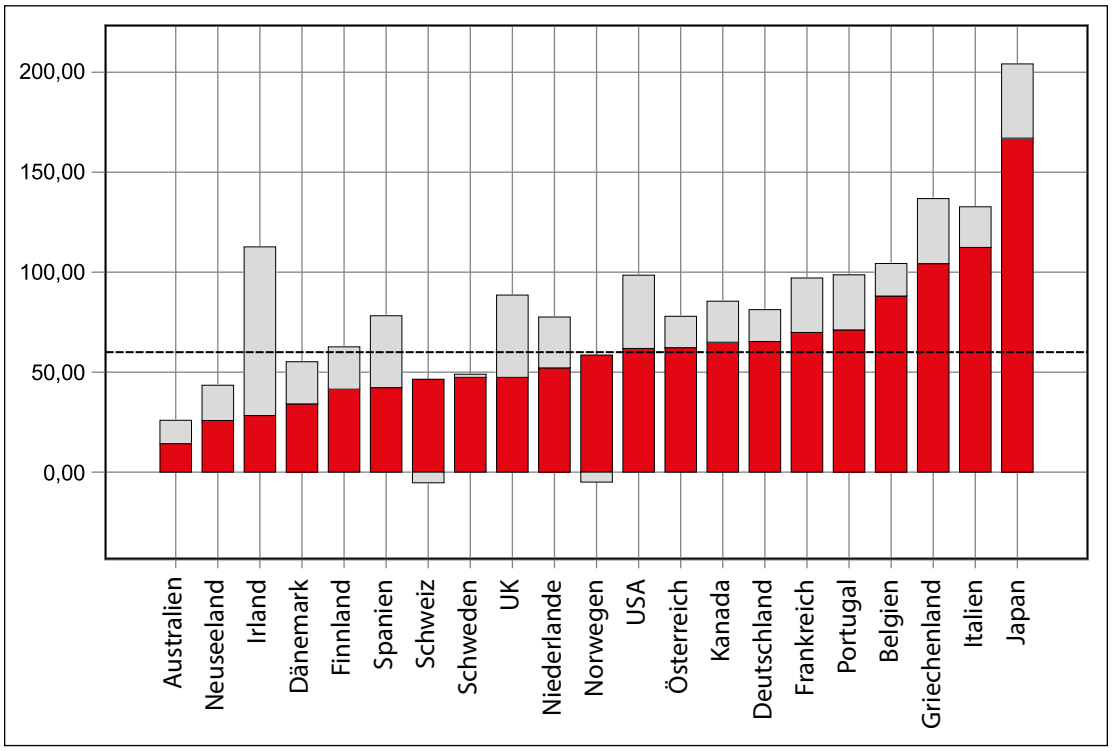
Die zur Abfederung der wirtschaftlichen Krisenfolgen aufgelegten Bankenrettungs- und Konjunkturprogramme sowie die rezessionsbedingten Steuerausfälle und Ausgabensteigerungen im Sozialbereich (vgl. Adema/Fon/Ladaique 2011; OECD 2012) haben in fast allen entwickelten Demokratien die Staatsverschuldung binnen weniger Jahre massiv in die Höhe getrieben (vgl. Wagschal/Jäkel 2010; OECD 2011, 254). Länder wie Großbritannien verzeichneten das höchste Budgetdefizit seit Kriegszeiten und auch in anderen Ländern hat die Staatsverschuldung Rekordhöhen erreicht. In Deutschland sind nach vorläufigen Angaben des Statistischen Bundesamtes allein im Jahr 2010 die Staatsschulden um mehr als 304 Mrd. Euro angewachsen, sodass am Jahresende der Schuldenstand annähernd die zwei Billionen Euro-Marke

[1] Dieser Beitrag ist eine leicht modifizierte Fassung meines Beitrags „Die Finanzkrise und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates“ (vgl. Leviathan 40. Jg., 3/2012). Abgedruckt mit freundlicher Genehmigung des Nomos Verlags, Baden-Baden 2013.

erreicht hat.[2] Abbildung 1 zeigt für 21 langjährige Mitgliedsländer der OECD die Bruttostaatsschulden in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2007 (roter Balken) sowie die im Zuge der Finanzkrise bis 2011 angehäuften Schulden (grauer Balken). Mit Ausnahme von Schweden, Norwegen und der Schweiz sind die Staatsschulden seit Beginn der Krise geradezu explodiert.

Dieser dramatische Anstieg der Staatsverschuldung im Zuge der jüngsten Wirtschaftskrise hat die in einigen Ländern in den 1990er-Jahren erzielten Haushaltskonsolidierungserfolge (vgl. Wenzelburger 2010, 39) binnen kurzer Zeit wieder zunichtegemacht. Fiskalpolitische Austerität wird daher für lange Zeit die politische Agenda in weiten Teilen der OECD-Welt bestimmen – mit beträchtlichen Konsequenzen für die Demokratie (vgl. Streeck/Mertens 2010).

Abbildung 1: Staatsverschuldung in % des BIP 2007 (roter Balken) und Veränderung der Staatsverschuldung zwischen 2007 und 2011 (grauer Balken)



Datenbasis: OECD 2010a; dargestellt ist die Bruttoschuldenquote.

Grundsätzlich stehen mit Ausgabenkürzungen oder Einnahmenerhöhungen nur zwei Wege zur Haushaltssanierung offen. Beide Optionen sind jedoch unpopulär und in demokratisch verfassten Systemen für die politischen Eliten mit Risiken verbunden. Dies gilt insbesondere für Einsparungsversuche bei den sozialen Sicherungssystemen des Wohlfahrtsstaates, der aufgrund seiner Popularität und seiner zahlenmäßig großen Unterstützerbasis als besonders gut geschützt vor drastischen Einschnitten gilt (vgl. Pierson 1994; 1996; Svallfors 2010).

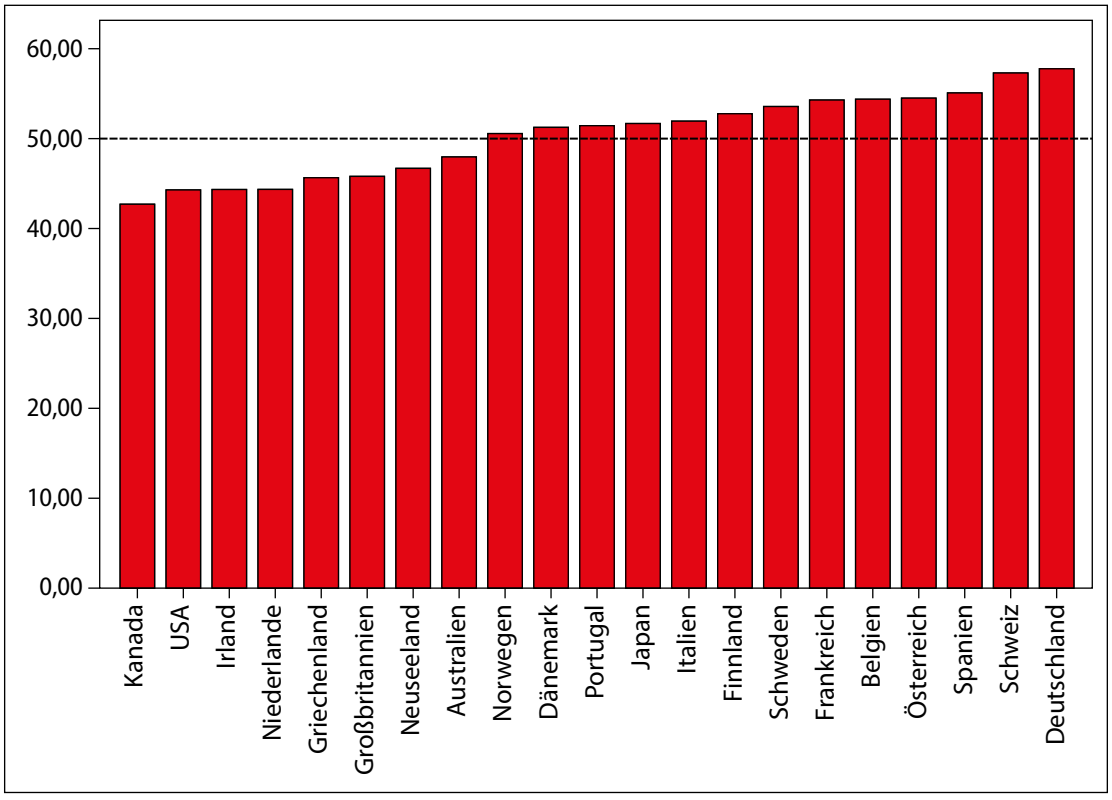
Mein Argument lautet nun, dass der Sozialstaat künftig erheblich stärker unter Einsparungsdruck geraten wird als das bislang der Fall war. Dies hängt mit drei eng miteinander verknüpften Faktoren zusammen, die in den nächsten Abschnitten – allerdings getrennt voneinander – diskutiert werden.

[2] http://www.staatsverschuldung.de/destatis2011-02-21.pdf (10. März 2011). Dieser Rekordzuwachs ist wesentlich der Einrichtung von „Bad Banks“ geschuldet.

3. DER WOHLFAHRTSSTAAT ALS KÜRZUNGSOBJEKT: DAS SUTTONSCHE GESETZ

Die erste Erklärung ist denkbar einfach und lässt sich mit einer Anekdote illustrieren. Der amerikanische Bankräuber Willie Sutton (1901–1980) soll angeblich auf die Frage eines Reporters, warum er eine Bank überfallen habe, schlicht geantwortet haben: „Because that's where the money is."[3] Das „Suttonsche Gesetz" lehrt, den Blick auf das Naheliegende zu richten. Es ist das schiere fiskalische Gewicht des Wohlfahrtsstaates, welches ungeachtet der institutionellen Vielfalt wohlfahrtsstaatlicher Arrangements die Begehrlichkeiten der HaushaltspolitikerInnen weckt. Der Wohlfahrtsstaat ist heute überall mit Abstand der größte Ausgabenposten der öffentlichen Hand. In den 21 OECD-Ländern betrug im Jahr 2007 der Anteil der öffentlichen Sozialausgaben an den gesamten Staatsausgaben im Durchschnitt 50,4%. Die nationalen Unterschiede sind dabei relativ gering (vgl. Abbildung 2). Der Anteil der Sozialausgaben an den gesamten öffentlichen Ausgaben reichte von 42,7% in Kanada bis zu 57,8% in Deutschland. Auch in der Schweiz und Österreich drängt der Sozialstaat andere Politikfelder fiskalisch besonders stark an den Rand.

Abbildung 2: Anteil der öffentlichen Sozialausgaben in % der gesamten Staatsausgaben (2007)



Quelle: OECD (2010b).

Am Vorabend der Finanzkrise entfiel daher rund eine Hälfte der gesamten Staatsausgaben auf den Wohlfahrtsstaat, während die andere für die restlichen Politikfelder reserviert war (vgl. Castles 2007). Wichtig für die weitere Argumentation ist der Umstand, dass das relative Gewicht des Sozialstaates – also der Anteil der Sozialausgaben an den öffentlichen Gesamtausgaben – in den letzten drei Jahrzehnten in allen OECD-Ländern deutlich zugenom-

[3] Willie Sutton hat später in einem Buch diesen Satz bestritten. Ich danke Francis G. Castles für den Hinweis auf diese Anekdote.

men hat. 1980 waren im Durchschnitt lediglich 38% der gesamten öffentlichen Ausgaben im Sozialbereich gebunden und dementsprechend entfielen auf alle nicht-sozialstaatlichen Politikfelder 62% der Gesamtausgaben. Diese Relation hat sich in einigen Ländern stark zugunsten der Sozialausgaben verändert. Hinzu kommt, dass das fiskalische Gewicht des Sozialstaates im Zuge der Wirtschaftskrise weiter zugenommen hat. Allein zwischen 2007 und 2012 ist die öffentliche Sozialausgabenquote im OECD-Durchschnitt um drei Prozentpunkte angestiegen (vgl. OECD 2012, 1). Wenn daher eine Regierung zu Haushaltsdisziplin und Einsparungen gezwungen ist, führt in Zukunft wohl kaum ein Weg an Ausgabenkürzungen bei den sozialen Sicherungssystemen vorbei.

Eine hohe Staatsverschuldung und der damit verbundene hohe Budgetkonsolidierungsdruck sind jedoch keine neuen Phänomene (vgl Reinhart/Rogoff 2009). Bereits in den 1990er-Jahren hatte eine Reihe von OECD-Ländern mit hoher Staatsverschuldung zu kämpfen und die Maastrichter Konvergenzkriterien zwangen insbesondere die europäischen Länder zu einer restriktiven Haushaltspolitik. Eine Reihe von Staaten war in ihren Konsolidierungsbemühungen durchaus erfolgreich (vgl. Zohlnhöfer 2009). Angesichts der Tatsache, dass die Sozialausgaben seit 1980 in fast allen Ländern gestiegen sind (vgl. OECD 2010b), muss geklärt werden, warum erstens der Wohlfahrtsstaat weiter gewachsen ist bzw. von umfangreichen Einschnitten relativ verschont blieb und warum zweitens künftig im Sozialbereich mit starken Kürzungen zu rechnen ist.

4. DAS ENDE DER „NEW POLITICS OF THE WELFARE STATE"

Zur Beantwortung dieser Fragen stütze ich mich weitgehend auf Arbeiten von Paul Pierson, betone dabei aber, dass die von ihm als Hauptursache für die Robustheit des Wohlfahrtsstaates identifizierte neue Politiklogik („new politics of the welfare state") kontextabhängig ist. Das Argument lautet verkürzt, dass diese strategische Option nur für ein kurzes Zeitfenster zur Verfügung stand und mittlerweile weitgehend ausgeschöpft ist.

Piersons These, wonach der Wohlfahrtsstaat als Folge einer neuen und auf der Angst vor Schuldzuweisungen („blame avoidance") basierenden Politiklogik immun gegenüber umfassenden Rückbauversuchen ist (vgl. Pierson 1994; 1996), findet für die meisten OECD-Länder für das letzte Viertel des 20. Jahrhunderts empirische Bestätigung. Das heißt nicht, dass keine Kürzungen im Sozialbereich vorgenommen wurden, aber im Vergleich zu anderen Politikbereichen kam die Sozialpolitik relativ glimpflich davon. Hauptgründe für die Resistenz des Wohlfahrtsstaates gegenüber radikalem Rückbau sind demnach seine hohe Popularität und die breite Unterstützung der Sozialpolitik durch die LeistungsbezieherInnen und Beschäftigten des Wohlfahrtsstaates, die zusammen über 50% der wahlberechtigten Bevölkerung repräsentieren. PolitikerInnen, die Kürzungen von Sozialleistungen anstreben, sehen sich daher einem hohen politischen Abwahlrisiko ausgesetzt. Einschnitte in das soziale Netz verursachen nämlich kurzfristig bei den Betroffenen konzentrierte und schmerzhafte Kosten (z. B. geringeres Transfereinkommen), stiften aber langfristig lediglich einen diffusen Nutzen (z. B. höheres Wirtschaftswachstum), von dem der einzelne Bürger/die einzelne Bürgerin nicht notwendigerweise profitieren wird. Da vor allem die von restriktiver Sozialpolitik unmittelbar und kurzfristig Betroffenen politisch gegen Leistungseinschränkungen mobil machen, verzichten wiederwahlorientierte PolitikerInnen entweder auf drakonische Kürzungen oder sie versuchen, unpopuläre Maßnahmen zu kaschieren. Zwar sind

Leistungskürzungen deshalb nicht ausgeschlossen, in jedem Fall ist aber nicht mit radikalen Einschnitten zu rechnen.

Piersons Thesen erfuhren neben viel Lob zum Teil aber auch heftigen Widerspruch. Während Korpi/Palme (2003) zum Teil erhebliche Leistungseinschnitte bei den Lohnersatzraten nachweisen konnten, wiesen andere Autoren zu Recht auf einen tief greifenden Umbau der sozialen Sicherungssysteme (z. B. aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Teilprivatisierung der Alterssicherung, Ausbau der Familienpolitik) seit den 1990er-Jahren hin (vgl. z. B. Gilbert 2004; Hemerijck 2011).

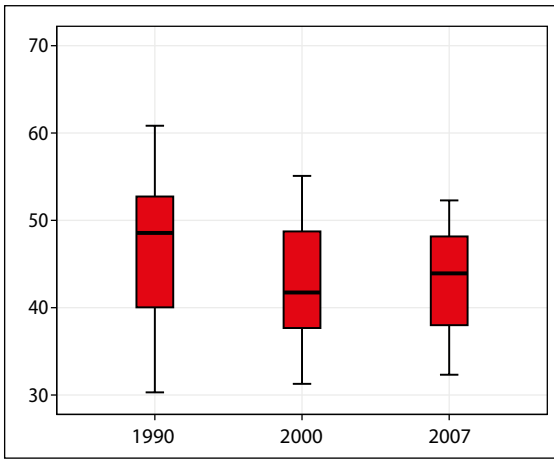
Paul Pierson reagierte lange Zeit nicht auf diese Kritik. Umso interessanter ist ein aktueller Beitrag, in dem er sich mit der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in langfristiger Perspektive auseinandersetzt und nachdrücklich seine Thesen bekräftigt (vgl. Pierson 2011). Trotz fundamentaler Veränderungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft seit Mitte der 1970er-Jahre zeichne sich der Wohlfahrtsstaat durch ein „surprising level of stability“ aus.

Und weiter: „Natürlich gibt es signifikante Veränderungen über vier Dekaden – das ist völlig klar. Aber gemessen an zentralen Kriterien wie dem Inklusionsgrad und den Lohnersatzraten sind die meisten Sozialstaatsprogramme in den reichsten Demokratien ungefähr so generös wie sie immer waren. Trotz dramatischer sozialer Veränderungen und großen fiskalischen Drucks in der Vergangenheit ist die überwältigende Mehrheit der Programme heute generöser als gegen Ende des sogenannten Goldenen Zeitalters. Kurz, das allgemeine Ausmaß an Einschnitten und das Muster der Variation zwischen den Programmen passen zu einer theoretischen Perspektive, die betont, dass mit der Expansion des Sozialstaates neue Interessengruppen entstanden sind, die die Basis politischer Unterstützung für den Sozialstaat verbreitern“ (Pierson 2011, 18, 20). Pierson räumt allerdings ein, dass dieser Befund nicht zwangsläufig für die Zukunft gelten muss: „Vielleicht beginnt das Zeitalter der wirklichen Einschnitte erst jetzt“ (vgl. Pierson 2011, 21).

Genau dies wird in diesem Beitrag behauptet: Die Konsolidierung der Staatsfinanzen ist zwar keine neue Herausforderung und sie ist auch alles andere als unmöglich, sie kann künftig jedoch kaum noch unter Ausklammerung des Sozialstaates erreicht werden. Eine Ursache wurde mit dem wachsenden fiskalischen Gewicht des Sozialstaates bereits ausgemacht. Als weiterer Grund kommt hinzu, dass bestimmte in der Vergangenheit praktizierte Wege der Haushaltskonsolidierung künftig nicht mehr oder nur noch eingeschränkt beschritten werden können.

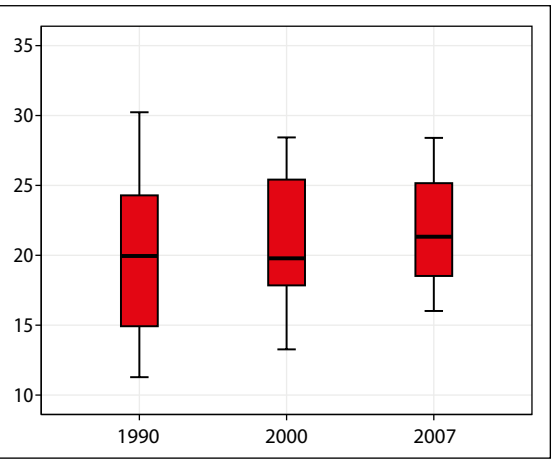
Eine Rückschau auf die 1990er-Jahre zeigt, dass eine Reihe von Ländern bereits damals aufgrund des kontinuierlichen Anstiegs der Staatsverschuldung seit den beiden Ölpreisschocks mit einem hohen Konsolidierungsbedarf konfrontiert war (vgl. Wagschal/Wenzelburger 2008, 12). Die damit verbundenen hohen Zins- und Tilgungslasten (durch hohe Zinssätze in den 1980er-Jahren), die Abflachung des Wirtschaftswachstums, steigende Arbeitslosigkeit sowie, in den 1990er-Jahren, die Maastrichter Konvergenzkriterien haben den Spardruck weiter erhöht. Tatsächlich konnten in den 1990er-Jahren viele Länder ihre Staatsausgaben drosseln. Wie Abbildung 3 anhand von Boxplots zeigt, ist zwischen 1990 und 2000 die Staatsquote erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg wieder zurückgegangen. Der Median sank von 48,3% auf 42,3%. Zwischen 2000 und 2007 ist die Staatsquote zwar wieder leicht angestiegen, sie blieb im Mittel jedoch deutlich unter dem Niveau des Jahres 1990.

Abbildung 3: Die Staatsquote in 21 OECD-Ländern seit 1990



Datenbasis: OECD 2010a.

Abbildung 4: Die Sozialausgabenquote in 21 OECD-Ländern seit 1990



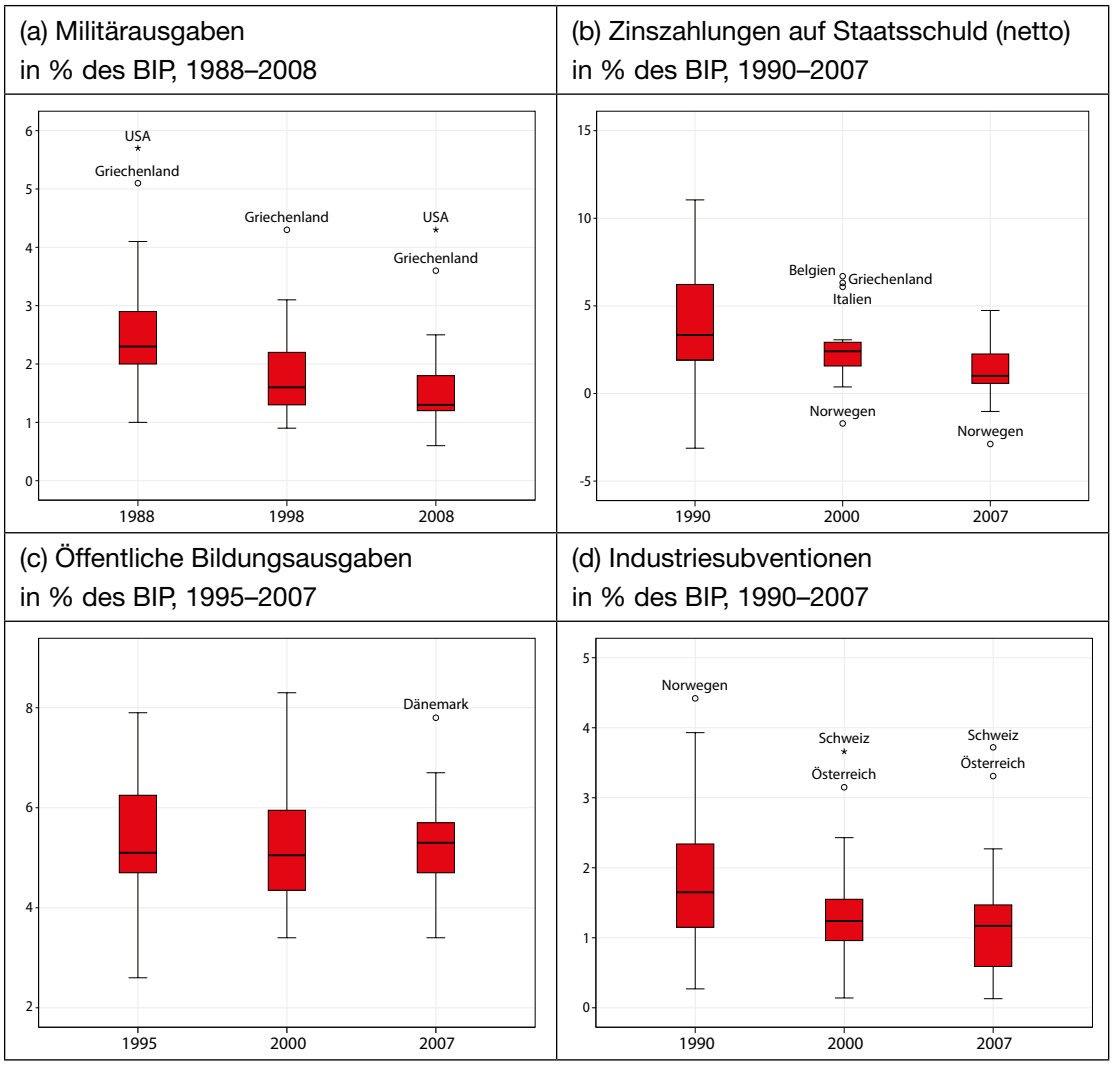
Datenbasis: OECD 2010b.

Demgegenüber blieb der Median der Sozialausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in den 1990er-Jahren praktisch unverändert (vgl. Abbildung 4), der arithmetische Mittelwert ist sogar von 19,7% (1990) auf 21,0% im Jahr 2000 angestiegen. Dieser ansteigende Trend setzte sich in den 2000er-Jahren weiter fort. Zwischen 1980 und 2007 ist die Sozialausgabenquote in den 21 Ländern im Schnitt sogar um über vier Prozentpunkte angewachsen.

Der Rückgang der Staatsquote bei gleichzeitigem Anstieg der Sozialleistungsquote impliziert, dass in der Vergangenheit in anderen Politikfeldern ungleich stärker als in der Sozialpolitik gekürzt wurde (vgl. Castles 2007). Opfer der ausgabenseitigen Haushaltssanierung waren dieser Studie zufolge in erster Linie die nicht-sozialstaatlichen Politikfelder, die rund die Hälfte der Staatsausgaben ausmachen. Seit den 1980er-Jahren waren in besonderem Maße die Bereiche Bildung, wirtschaftliche Angelegenheiten (z. B. Subventionen) und Verteidigung von Ausgabensenkungen betroffen. Schließlich entlasteten niedrigere Zinssätze in den 1990er-Jahren den Staatshaushalt überschuldeter Länder (vgl. Castles 2007). Abbildung 5 zeigt anhand von Boxplots die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in diesen vier Bereichen. Mit Ausnahme der Bildungsausgaben zeigt sich bei den Aufwendungen für Landesverteidigung, Subventionen und die Bedienung der Staatsschulden eine klare Konvergenz nach unten – ablesbar an einem sinkenden Median und einer Abnahme der Varianz über die Zeit. Der praktisch konstante Median bei den Bildungsausgaben täuscht darüber hinweg, dass zwischen 1995 und 2007 in zwei Drittel aller Länder die öffentlichen Bildungsausgaben in Relation zum BIP gesunken sind. Zudem ist auch im Bildungssektor die Streuung der Ausgaben über die Zeit geringer geworden. Während also bei den Sozialausgaben eine klare Konvergenz nach oben festzustellen ist (vgl. Abbildung 4), zeigt sich in einer Reihe von nicht-sozialpolitischen Politikfeldern eine Angleichung der Ausgaben nach unten (vgl. Abbildung 5).

Paul Piersons Hypothesen liefern für dieses asymmetrische Konsolidierungsmuster eine plausible Erklärung. Aufgrund des hohen politischen Risikos restriktiver Sozialpolitik haben die politischen Eliten den Konsolidierungsdruck offenkundig in demokratisch weniger gut verteidigte Politikfelder umgelenkt. Diese von der Angst vor Schuldzuweisungen geleitete Strategie wurde dabei nicht zuletzt durch glückliche Umstände erleichtert. Das Ende des Ost-West-Konflikts ermöglichte beträchtliche Einsparungen bei den Militärausgaben (vgl. Cusack 2007), während die im Vergleich zu den 1980er-Jahren geringeren Zinssätze die Haushalte entlasteten (vgl. Wagschal/Wenzelburger 2008, 61–64).

Abbildung 5: Entwicklung nicht-sozialpolitischer Ausgaben in 21 OECD-Ländern seit ca. 1990 bis zum Vorabend der Finanzkrise



Datenbasis: OECD (2010c, 243; 2010a); SIPRI Military Expenditure Database (http://milexdata.sipri.org/); Anmerkung: Bildungsausgaben 1995 ohne Belgien.

Entscheidend für mein Argument ist nun, dass in der Zukunft eine politisch motivierte Umlenkung des Kürzungsdrucks in nicht-sozialpolitische Politikfelder in ähnlicher Größenordnung aus vier Gründen ungleich schwieriger zu bewerkstelligen ist.

Erstens wurden in der Vergangenheit die Ausgaben in einigen Politikfeldern derart stark reduziert, dass weitere Ausgabenkürzungen die Aufgabenerfüllung und Funktionsfähigkeit des Staates in bestimmten Bereichen massiv beeinträchtigen würden. Exemplarisch kann dies anhand der Landesverteidigung illustriert werden: Der Median der Militärausgaben in den 21 OECD-Ländern belief sich im Jahr 2008 auf 1,3% des BIP (1988: 2,3%). Sofern man politisch an einer effektiven Landesverteidigung festhalten will, ist eine weitere deutliche Rückführung der Militärausgaben in vielen Ländern wohl kaum noch möglich, nicht zuletzt, weil der rasante Kostenanstieg militärischer Kapitalgüter (vgl. Cusack 2007) umfangreiche Einsparungen im Verteidigungsetat weiter erschwert.

Zweitens machen grundlegend veränderte gesellschaftliche, wirtschaftliche und geopolitische Kontextbedingungen in vielen Politikfeldern eher höhere öffentliche Ausgaben notwendig. Das

gilt allen voran für die Bildungsausgaben, da Wissen in post-industriellen Gesellschaften maßgeblich über künftigen Wohlstand und individuelle Aufstiegs- und Teilhabechancen entscheidet (vgl. Esping-Andersen 2002). Hinzu kommen neue terroristische Bedrohungen oder stetig wachsende Herausforderungen in der Klima- und Umweltpolitik.

Drittens handelt es sich bei Politikfeldern wie der Inneren Sicherheit oder der Landesverteidigung um hoheitliche Aufgaben des Staates. Aus verfassungspolitischen Gründen scheidet eine umfangreiche Kostenentlastung des Staates durch Privatisierungen aus. Demgegenüber wäre eine Privatisierung von Bildungsausgaben nach angelsächsischem Muster prinzipiell denkbar, würde aber die Probleme weiter verschärfen, die im letzten Abschnitt diskutiert werden.

Viertens wachsen schließlich mit der dramatisch gestiegenen Staatsverschuldung auch die Zinslasten. Während in der Vergangenheit bei diesem Ausgabenposten Einsparungen möglich waren, müssen künftig die Finanzminister in hoch verschuldeten Ländern aufgrund höherer Zinsaufschläge wieder größere Beträge in den Haushalt einstellen. Dies schmälert nicht nur den fiskalischen Handlungsspielraum, sondern erhöht gleichzeitig auch den Spardruck in anderen Politikfeldern.

Zusammenfassend beschränkte sich die strategische Option für die politischen Eliten, den Kürzungsdruck in nicht-sozialstaatliche Bereiche umzulenken, auf ein historisch kurzes Zeitfenster. Dieser Spielraum ist mittlerweile aber weitgehend ausgeschöpft, sodass die sozialen Sicherungssysteme in hoch verschuldeten Ländern künftig mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit in das Zentrum von Einsparungen geraten werden. Dies wird jedoch in demokratischen politischen Systemen negative Reaktionen seitens der WählerInnen provozieren. Der Spardruck wird noch weiter verstärkt, weil auch in der Sozialpolitik im Zuge veränderter gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen neue Bedarfslagen und Risiken entstanden sind, deren Bearbeitung eher höhere Sozialausgaben erforderlich machen. Zu denken ist hier beispielsweise an neue soziale Risiken durch die modernisierungsbedingte Pluralisierung von Lebens- und Familienformen, die Alterung von Gesellschaften oder die massive Zunahme atypischer Beschäftigung und damit verbundene Armutsrisiken (vgl. Alber 2002). Hinzu kommt schließlich, dass der Wohlfahrtsstaat auch die sozialen Kollateralschäden der Finanz- und Wirtschaftskrise abfedern musste. Dazu gehörte nicht nur die Versorgung eines größeren Heers an arbeitslosen Menschen, sondern ebenso die Einkommensunterstützung für Personen, die im Zuge der Finanzkrise ihre Ersparnisse verloren haben, aus denen sie ihre Altersversicherung bezogen haben.

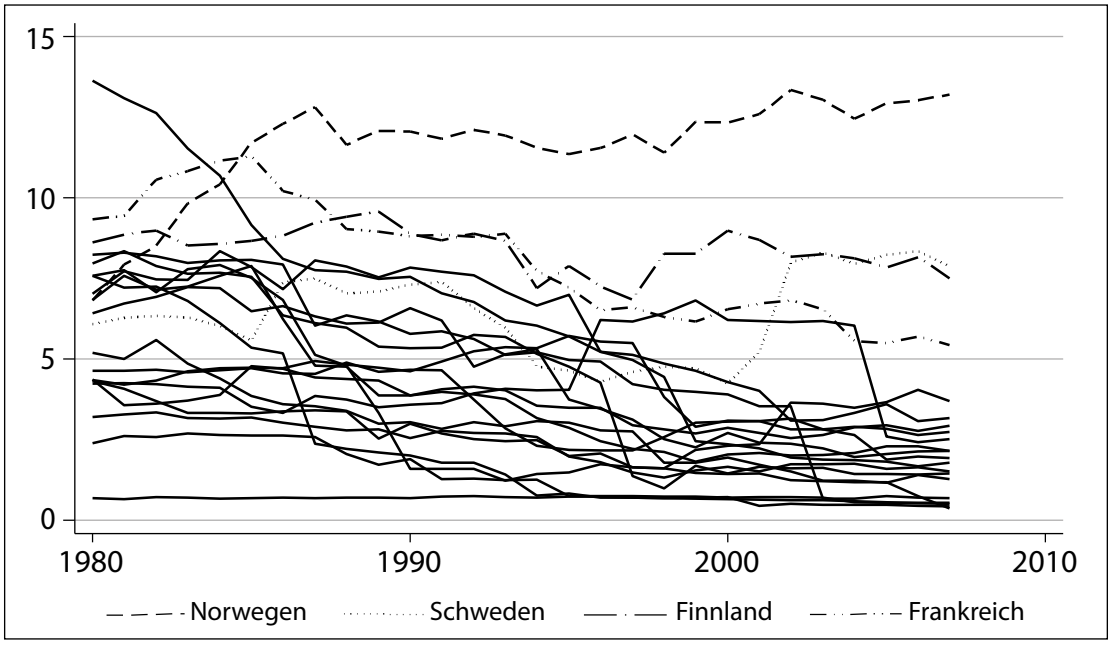
5. DIE EINNAHMENSEITE: ALTE UND NEUE RESTRIKTIONEN

Bislang standen Ausgabenkürzungen im Blickpunkt. Alternativ oder ergänzend kann die Sanierung der öffentlichen Haushalte mit einnahmenseitigen Maßnahmen erfolgen. Ähnlich wie auf der Ausgabenseite haben sich hier jedoch ebenfalls die Rahmenbedingungen verändert, sodass neben alten Hindernissen auch neue Restriktionen eine einnahmenseitige Haushaltskonsolidierung künftig erschweren. Paul Piersons Argument gilt zunächst auch für die Einnahmenseite. Dass Steuer- und Abgabenerhöhungen unpopulär sind und für wiederwahlorientierte PolitikerInnen ein Risiko darstellen, ist alles andere als neu. Was sich aber im Vergleich zu den vorangegangenen Jahrzehnten verändert hat, sind die im Zuge von Europäisierung und Globalisierung entstandenen Möglichkeiten zur Ausschöpfung von internationalen Faktorpreisdifferenzen. Die erleichterten Möglichkeiten zum Standortwechsel haben den Lohnkosten- und Steuerwettbe-

werb zwischen Nationen deutlich verschärft und neue Restriktionen auf der Einnahmenseite geschaffen. Dies gilt sowohl für die Sozialbeiträge als auch für die Höhe der Steuersätze. Viele Länder haben Maßnahmen zur Stabilisierung oder Reduzierung der Beitragsbelastung getroffen und die Körperschaftssteuersätze sowie die Spitzensteuersätze bei der Einkommensteuer gesenkt. Dieser Steuerwettbewerb wurde insbesondere von kleinen Ländern forciert, da dort der Kapitalzustrom aus dem Ausland die durch Steuersenkungen erzeugten Einnahmenausfälle im Inland überkompensiert (vgl. Ganghof/Genschel 2008). Zwar blieb die Steuerquote relativ stabil, der Redistributionsgrad der Steuersysteme ist allerdings geringer geworden, zumal Lohneinkommen stärker als das mobile Finanzkapital belastet werden. Die Politik steht in Zeiten entgrenzter Märkte vor einem Dilemma. Eine Harmonisierung von Steuersätzen auf europäischer Ebene ist aufgrund heterogener Interessen der Mitgliedsstaaten und hoher Vetoanfälligkeit ebenso wenig in Sicht (vgl. Scharpf 2008) wie eine effektive Austrocknung von Steueroasen. Werden vor diesem Hintergrund jedoch die relativ immobilen Faktoren steuerlich stärker belastet, ist zumindest in Hochsteuerländern mit wahlpolitischen Gegenreaktionen seitens der relativ immobilen LohneinkommensbezieherInnen zu rechnen (vgl. Scharpf 2000b). Ein Beispiel sind die Wahlerfolge populistischer Anti-Steuerparteien in einigen skandinavischen Ländern in den 1970er-Jahren. An dieser Stelle schließt sich der Kreis zu Paul Piersons Thesen.

Ebenso wie auf der Ausgabenseite fanden die politischen Eliten auf der Suche nach Einnahmen in der Vergangenheit jedoch einen Ausweg. Durch Privatisierungen öffentlicher Unternehmen konnten einmalig hohe Einnahmen zu vergleichsweise geringen politischen Kosten erzielt werden. Allein in den 1990er-Jahren wurde weltweit fast eine Billion US-Dollar an Privatisierungserlösen erzielt, mehr als drei Viertel dieser Summe entfielen auf die OECD-Welt (vgl. OECD 2003, 7). Dieser Weg ist heute allerdings weitgehend versperrt, weil sich der Staat in der Vergangenheit fast überall in erheblichem Umfang von Unternehmensbeteiligungen getrennt hat (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Umsatzerlöse öffentlicher Unternehmen am BIP in 21 OECD-Ländern, 1980–2007



Anmerkung: Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind nur jene Länder hervorgehoben, die vom allgemeinen Trend abweichen. Quelle: Eigene Erhebungen im Rahmen des Projekts „Der Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten“, Sonderforschungsbereich 597, Universität Bremen. Für Details zur Messung vgl. Schmitt/Schuster 2010.

Öffentliche Beteiligungen an Industrieunternehmen sind heute eher die Ausnahme als die Regel und selbst die Daseinsvorsorgebereiche waren, wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß, von materiellen Privatisierungen betroffen (vgl. Schmitt 2010). Aufgrund des bereits weitgehend erfolgten „Ausverkaufs des Tafelsilbers“ (vgl. Zohlnhöfer/Obinger 2005) kommen Privatisierungserlöse daher künftig nur noch in geringem Umfang als Instrument zur Haushaltsentlastung in Frage.

6. FOLGEN UND AUSBLICK

In Reaktion auf den Anstieg der Staatsverschuldung seit den 1970er-Jahren wurden die öffentlichen Haushalte in der Vergangenheit maßgeblich durch geräuscharme Ausgabenkürzungen in den nicht-sozialstaatlichen Politikfeldern sowie mit Einmalmaßnahmen auf der Einnahmenseite konsolidiert. Aufgrund wahlstrategischer Motive der politischen Eliten kam der Wohlfahrtsstaat dabei relativ ungeschoren davon. Umbau und nicht umfassender Rückbau prägte die Sozialpolitik der letzten drei Jahrzehnte. Die Ausgaben für Sozialpolitik sind seit 1980 wegen steigender Arbeitslosigkeit, demografischer Veränderungen und höherer Gesundheitskosten sogar beträchtlich angestiegen[4] und absorbieren heute fast überall mehr als die Hälfte aller öffentlichen Ausgaben.

Im Zuge der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise ist in fast allen reichen Demokratien die Staatsverschuldung durch Übernahme privater Schulden systemrelevanter Unternehmen und Banken und durch Konjunkturprogramme explodiert, sodass Entschuldung, Haushaltssanierung und Haushaltsdisziplin für längere Zeit die politische Agenda bestimmen werden. Da sich wesentliche Konsolidierungsoptionen der Vergangenheit, nämlich Ausgabenkürzungen in nicht-sozialstaatlichen Politikfeldern sowie Privatisierungen, mittlerweile in hohem Maße erschöpft haben, ist der „new politics of the welfare state“ gewissermaßen die Geschäftsgrundlage abhandengekommen. Zudem sind Steuer- und Beitragserhöhungen heute wohl schwerer durchzusetzen als jemals zuvor (vgl. Streeck/Mertens 2010, 24). Vor dem Hintergrund des großen fiskalischen Gewichts des Sozialstaates und des Umstandes, dass andere Politikfelder nicht mehr als Blitzableiter für Ausgabenkürzungen fungieren können, sehen sich die politischen Eliten angesichts einer prekären Haushaltslage verstärkt gezwungen, unpopuläre Entscheidungen in der Sozialpolitik zu implementieren. Dies gilt selbst für einen Konsolidierungskurs, der (realistischerweise) Ausgabenkürzungen mit Einnahmensteigerungen kombiniert. Wie intensiv diese Einschnitte ausfallen, variiert jedoch stark mit dem fiskalischen Problemdruck. Die bislang von Ländern wie Irland, Großbritannien, Portugal und Griechenland aufgelegten Sparpakete beinhalten zum Teil drakonische Einschnitte im Sozialbereich und liefern erste Belege für die empirische Tragfähigkeit der Thesen dieses Beitrags (vgl. auch Hermann/Hinrichs/Brosig in diesem Band). Demgegenüber fielen in Staaten mit geringerem Schuldendruck die Einsparungsmaßnahmen bislang deutlich moderater aus. Deutschland konnte 2012 einen leichten Haushaltsüberschuss erzielen und visiert für 2014 sogar einen Haushalt ohne Neuverschuldung an.

Wenn nun die Strategien zur Abwehr von Schuldzuweisungen nicht mehr zur Verfügung stehen und die Politik nicht zuletzt aufgrund des Drucks der Finanzmärkte einen harten und bei den WählerInnen unpopulären Austeritätskurs durchsetzen soll, der nun zwangsläufig auch

[4] Nochmals soll betont werden, dass dieser Ausgabenanstieg Leistungskürzungen nicht ausschließt.

den Sozialetat mit einschließt, dann ist künftig nicht nur mit einem höheren Konfliktniveau[5], sondern ebenso mit negativen Rückkopplungseffekten auf Politik und Demokratie zu rechnen. Besonders deutlich ist dies bereits in Griechenland zu beobachten, wo externer Druck die Regierung auf einen harten Sparkurs verpflichtet, der unter dem Damoklesschwert des Staatsbankrotts gegen massive Proteste der BürgerInnen durchgesetzt werden muss.

Da der Auf- und Ausbau des Wohlfahrtsstaates in der Nachkriegszeit erfolgreich zur Eindämmung sozialer Ungleichheit beigetragen hat (vgl. Brady 2009), wird seine Zurückdrängung die soziale Ungleichheit erhöhen und damit einen Trend der letzten zwei Jahrzehnte weiter fortschreiben (vgl. OECD 2008). Gleichzeitig befördert die Fiskalkrise mittel- und langfristig jene Reformtendenzen, die bereits in den letzten zwei Jahrzehnten die sozialstaatliche Umbauagenda geprägt haben, nämlich Privatisierung von Sozialaufgaben, Neugestaltung der Anreizsysteme und Aktivierung (vgl. Gilbert 2004). (Teil-)Privatisierungen sozialer Sicherungssysteme (z. B. Alterssicherung) verstärken jedoch soziale Segmentierungsprozesse bzw. die Dualisierung zwischen In- und OutsiderInnen (vgl. Palier 2010).

Sozialstaatskürzungen und ein Anstieg sozialer Ungleichheit bleiben aber keineswegs folgenlos für Politik und Demokratie, da der Wohlfahrtsstaat in der Vergangenheit wichtige politische Integrationsleistungen erbracht hat (vgl. Schmidt 2005, 287ff). Versteht man soziale Rechte im Sinne von T. H. Marshall als Teilhaberechte und -chancen und teilt man die Einschätzung, dass der Wohlfahrtsstaat zur Stabilisierung und Legitimität der Demokratie beigetragen hat, dann sind im Hinblick auf die politischen Folgewirkungen von Sozialstaatsrückbau drei Aspekte von Relevanz.

Erstens stellt sich die Frage nach den Auswirkungen wachsender Ungleichheit auf die politische Partizipation der ReformverliererInnen. Hier sind vielfältige Reaktionsmuster denkbar, die von einer Radikalisierung bis hin zu politischer Apathie reichen, wie es das Beispiel Griechenland bereits zeigt. Die wenigen empirischen Studien deuten auf einen politischen Entfremdungseffekt bei den ReformverliererInnen sowie auf die Zunahme unkonventioneller Partizipationsformen von Personen mit hohem Einkommen und Bildungsstand hin (vgl. Solt 2008; Schäfer 2009; 2010). Wenn dies zutrifft, dann werden soziale Spaltungen durch politische Segmentierungsprozesse gespiegelt und die Demokratie verkommt mitunter zu einem mit Showelementen angereicherten Elitenschauspiel (vgl. Crouch 2008).

Zweitens liegt die Vermutung nahe, dass Wohlfahrtsstaatsrückbau nicht folgenlos für den Parteienwettbewerb bleibt. Wenn künftig auch die klassischen Sozialstaatsparteien zu unpopulären und schmerzhaften Maßnahmen in der Sozialpolitik gezwungen sind, dann ist seitens ihrer KernwählerInnen mit massiven Protestreaktionen zu rechnen, von denen insbesondere die Ränder des politischen Spektrums profitieren werden. Die unmittelbare Folge wäre eine höhere politische Instabilität und eine noch höhere Kurzatmigkeit der Politik – allesamt Voraussetzungen, die die Handlungsfähigkeit des Staates verringern und damit die Chancen einer nachhaltigen Budgetkonsolidierung schmälern.

Drittens beraubt eine Zurückdrängung des Wohlfahrtsstaates die Demokratie einer wichtigen Quelle von Outputlegitimität (vgl. Scharpf 2000a, 255). Wenn die öffentlichen Haushalte durch Ausgabenkürzungen im Sozialbereich konsolidiert werden, gleichzeitig aber aus Gründen

[5] Hauptkonfliktpunkt ist die Frage, wer die Konsolidierungslasten trägt. Dies betrifft sowohl die nationale als auch die internationale (europäische) Ebene. Die Debatte um eine europäische Transfer- bzw. Schuldenunion belegt dies mehr als deutlich.

der „Standortlogik“ (vgl. Hassel/Lütz 2010, 253) auf einnahmenseitige Maßnahmen bei den Vermögenden und Besserverdienenden verzichtet wird, dann erschüttert dies grundlegende Fairnessvorstellungen der BürgerInnen und ihr Vertrauen in Demokratie und Marktwirtschaft. Mitunter führt die „Demokratie im Defizit“ (vgl. Streeck/Mertens 2010, 23) zu einem veritablen Demokratiedefizit. Die Schuldenkrise schadet damit langfristig nicht nur dem Wohlfahrtsstaat, sondern in weiterer Folge auch der Demokratie (vgl. Schäfer 2010).

Nochmals muss allerdings betont werden, dass sich der fiskalische Problemdruck nicht überall in ähnlicher Schärfe stellt und zentrale makroökonomische Schlüsselgrößen wie das Wirtschaftswachstum analytisch bislang ausgeklammert blieben. Tatsächlich handelt es sich dabei um eine zentrale Unbekannte, deren langfristige Prognose kaum seriös möglich ist. Eine länger andauernde wirtschaftliche Konjunkturphase kann die Haushaltskonsolidierung wesentlich erleichtern. Für diesen Optimismus besteht aber wenig Anlass, weil fast alle entwickelten Demokratien mittelfristig einem Sparzwang unterliegen. Zudem ist die Krisengefahr noch nicht gebannt – eine weitere Finanzkrise hätte wohl fatale Konsequenzen (vgl. Streeck 2010). All das ist jedoch Spekulation. Sicher ist hingegen, dass die Schuldenkrise nicht unbegrenzt andauern kann. Ihre Eindämmung wird jedenfalls (sozial-)politisch turbulent.

BIBLIOGRAFIE

Adema, Willem, Pauline *Fon* and Maxime *Ladaique* (2011), Is the European welfare state really more expensive? (= OECD social, employment and migration working papers No. 124).

Alber, Jens (2002), Modernisierung als Peripetie des Sozialstaats?, in: Berliner Journal für Soziologie 12, 5–35.

Brady, David (2009), Rich democracies, poor people. How politics explain poverty, New York/Oxford.

Castles, Francis G. (Ed., 2007), The disappearing state? Retrenchment realities in an age of globalisation, Cheltenham.

Crouch, Colin (2008), Postdemokratie, Frankfurt am Main.

Cusack, Thomas R. (2007), Sinking budgets and ballooning prices: recent developments connected to military spending, in: Francis G. *Castles* (Ed.), The disappearing state? Retrenchment realities in an age of globalization, Cheltenham, 103–132.

Esping-Andersen, Gøsta (2002), Why we need a new welfare state, Oxford.

Ganghof, Steffen und Philipp *Genschel* (2008), Deregulierte Steuerpolitik: Körperschaftsteuerwettbewerb und Einkommensbesteuerung in Europa, in: Martin *Höpner* und Armin *Schäfer* (Hg.), Politische Ökonomie der Europäischen Integration, Frankfurt am Main, 311–333.

Gilbert, Neil (2004), Transformation of the welfare state. The silent surrender of public responsibility, Oxford.

Hassel, Anke und Susanne *Lütz* (2010), Durch die Krise aus der Krise? Die neue Stärke des Staates, in: Der moderne Staat 3, 251–271.

Hemerijck, Anton (2011), 21st century welfare provision is more than the ‘social insurance state’. A reply to Paul Pierson (= Zes-Arbeitspapier 3/2011, Zentrum für Sozialpolitik).

Kaasch, Alexandra, Peter *Starke* and Franca *van Hooren* (2010), The welfare state as crisis manager? Comparing social policy responses to three major economic crises (= paper presented at the APSA’s annual meeting), Washington, D.C.

Korpi, Walter und Joakim *Palme* (2003), New politics and class politics in the context of aus-

terity and globalization: welfare state regress in 18 countries, in: American Political Science Review 97, 425–446.

OECD (2003), Privatising state-owned enterprises. An overview of policies and practices in OECD countries, Paris.

OECD (2008), Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries, Paris.

OECD (2010a), OECD economic outlook No. 88 (database), Paris.

OECD (2010b), Social expenditure database, Paris.

OECD (2010c), Education at a glance, Paris.

OECD (2011), OECD economic outlook 90, Paris.

OECD (2012), Social Spending after the crisis, Paris.

Palier, Bruno (Ed., 2010), A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reform in continental Europe, Amsterdam.

Pierson, Paul (1994), Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment, Cambridge.

Pierson, Paul (1996), The new politics of the welfare state, in: World Politics 48,143–179.

Pierson, Paul (2011), The welfare state in the very long-run (= Zes-Arbeitspapier 2/2011, Zentrum für Sozialpolitik), Bremen.

Reinhart, Carmen M. and Kenneth S. *Rogoff* (2009), This time is different. Eight centuries of financial folly, Princeton.

Schäfer, Armin (2009), Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie, in: Der moderne Staat 2/2010, 159–183.

Schäfer, Armin (2010), Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 4, 131–156.

Scharpf, Fritz W. (2000a), Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.

Scharpf, Fritz W. (2000b), The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options, in: Journal of European Public Policy 7, 190–228.

Scharpf, Fritz W. (2008), Negative und positive Integration (inklusive Nachbetrachtung), in: Martin *Höpner* und Armin *Schäfer* (Hg.), Politische Ökonomie der Europäischen Integration, Frankfurt am Main, 49–99.

Schmidt, Manfred G. (2005), Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Wiesbaden.

Schmitt, Carina (2010), Der Staat als Unternehmer bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen – Konvergenz im internationalen Vergleich?, in: Der moderne Staat 3, 455–469.

Schmitt, Carina and Philipp *Schuster* (2010), New public management reform in European countries: The retreat of the state from telecommunication services, in: TranState working papers 116/2010.

Solt, Frederick (2008), Economic inequality and democratic political engagement, in: American Journal of Political Science 52, 48–60.

Streeck, Wolfgang (2009), Reforming capitalism. Institutional change in the German political economy, Oxford.

Streeck, Wolfgang (2010), Noch so ein Sieg, und wir sind verloren. Der Nationalstaat nach der Finanzkrise, in: Leviathan 38, 159–173.

Streeck, Wolfgang und Daniel *Mertens* (2010), Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime, in: Der moderne Staat 3, 7–29.

Svallfors, Stefan (2010), Public attitudes, in: Francis G. *Castles*, Stephan *Leibfried*, Jane *Lewis*, Herbert *Obinger* and Chris *Pierson* (Eds.), The Oxford handbook of the welfare state, Oxford, 241–251.

Vis, Barbara, Kess *van Kersbergen* and Tom *Hylands* (2011), To what extent did the financial crisis intensify the pressure to reform the welfare state?, in: Social Policy & Administration 45, 338–353.

Wagschal, Uwe und Georg *Wenzelburger* (2008), Haushaltskonsolidierung, Wiesbaden.

Wagschal, Uwe und Tim *Jäkel* (2010), Öffentliche Finanzen im Stresstest – Policy-Reaktionen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise, in: Der moderne Staat 3, 295–320.

Wenzelburger, Georg (2010), Haushaltskonsolidierungen und Reformprozesse. Determinanten, Konsolidierungsprofile und Reformstrategien in der Analyse, Münster.

Zohlnhöfer, Reimut und Herbert *Obinger* (2005), Der Ausverkauf des „Tafelsilbers“: Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990–2000, in: Politische Vierteljahresschrift 46, 602–628.

Zohlnhöfer, Reimut (2009), Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa, Baden-Baden.

Christine Mayrhuber

KOMMENTAR: NOTWENDIGE ANSATZPUNKTE ZUR REFORM DER SOZIALSTAATLICHKEIT

Herbert Obinger formuliert in seinem Beitrag die These der bevorstehenden erheblichen krisenbedingten Einschnitte im Bereich der sozialen Sicherungssysteme – maßgebliche Veränderungen, die in der Vergangenheit noch ausblieben (These von Pierson). Drei Gründe macht er dafür verantwortlich: (1) Das hohe Niveau der Sozialausgaben, die im OECD-Raum mehr als die Hälfte der öffentlichen Ausgaben „binden" und daher bei großen Budgetkonsolidierungen herangezogen werden müssen. (2) Die bisherigen Reduktionen in nicht-sozialstaatlichen Ausgabenbereichen (beispielsweise Rüstungsausgaben etc.) können nicht weitergeführt werden. (3) Der verringerte nationalstaatliche Handlungsspielraum auf der Einnahmenseite stellt die Ausgabenseite in den Budgetkonsolidierungsmittelpunkt (vgl. Obinger 2012 und in diesem Band).

Die These von Obinger wird nachfolgend im ersten Schritt mithilfe von Outcome-Indikatoren ergänzt und im zweiten Schritt anhand der jüngsten Austeritätspolitik bestätigt. Abschließend sind notwendige Ansatzpunkte zur Reform der Sozialstaatlichkeit festgehalten, die soziale Absicherung, Solidarität und Wirtschaftlichkeit verbinden.

1. VERGANGENE SOZIALSTAATSREFORMEN

Die von Obinger zitierte These von Paul Pierson (zitiert in Obinger 2012, 7; Pierson 1994), wonach die Politik bislang große Sozialstaatsreformen nicht durchgeführt hat, kann auf Basis einiger Makro-Indikatoren bestätigt werden, jedoch nicht auf Basis von qualitativen Indikatoren. Tatsächlich erhöhte sich die Sozialquote in Österreich in den vergangenen drei Jahrzehnten um 3,1 Prozentpunkte auf 29,3% (2011) (vgl. Steiner 2012, 189f). Dieser Makro-Indikator kann die Pierson-These untermauern. Veränderungen wie die „Reifung der Sozialsysteme", also beispielsweise die steigende Zahl der Pensionsbezieherinnen durch die gestiegene Frauenerwerbsbeteiligung der Vergangenheit, resultierten ebenfalls in Ausgabensteigerungen. Gleichzeitig blieb aber die Armutsgefährdungsquote seit 1995 annähernd konstant bzw. vergrößerte sie sich für einzelne Gruppen: Der Anteil der Menschen, der in verfestigter Armut lebt, hat sich zwischen 2005 und 2010 sogar verdoppelt (vgl. Till/Baldaszti/Eiffe/Glaser/Heuberger/Kafka/Lamei/Skina-Tabue 2012, 279f). Auch für die Gruppe jener im Pensionsalter stieg die Armutsgefährdungsquote an, obwohl in den vergangenen drei Jahrzehnten die Altersaufwendungen in Relation zum BIP um 4,5 Prozentpunkte zunahmen: Die Armutsgefährdungsquote der Pensionistinnen liegt derzeit mit 19% deutlich über der Gesamtquote von 12%, während die Armutsgefährdungsquote der über 65-jährigen Männer mit 10% unter dem Gesamtdurchschnitt liegt (vgl. Statistik Austria, EU-SILC 2010).

Die Frage, anhand welcher Indikatoren der Sozialstaat bzw. die Entwicklung des Sozialstaates gemessen wird, ist entscheidend für die Pierson-These. Neben der Sozialquote zeigt eine Reihe von Outcome-Indikatoren eine starke Zunahme ökonomischer und sozialer Ungleichheiten in den letzten zwei Jahrzehnten (vgl. OECD 2011). Neben der wachsenden Ungleichheit bei den Markteinkommen (vgl. Altzinger/Berka/Humer/Moser 2012; Mayrhuber/Glocker/Horvath

2012), verschlechterten sich auch die Bildungs- und Arbeitsmarkt- und damit die Einkommenschancen einer größer werdenden Gruppe (vgl. Schnetzer/Altzinger 2011).

Grund für diese gestiegenen Differenzen bei insgesamt wachsenden Pro-Kopf-Einkommen sind die vielschichtigen und einschneidenden Reformen in vielen Politikfeldern in den vergangenen Jahrzehnten in allen OECD-Staaten. Neben den parametrischen Reformen der Alterssicherungssysteme, vom Rückbau der umlagefinanzierten ersten Säule über die Stärkung des Versicherungsprinzips bis hin zum Ausbau kapitalgedeckter Vorsorgesäulen, fanden große Veränderungen im institutionellen Gefüge der Ökonomien statt. Die Reformen in den Arbeitsbeziehungen, in der Lohnpolitik, im Kündigungsschutz bis hin zu jenen im Steuersystem veränderten die ökonomische und soziale Absicherung, ohne in ihrer Wirkung am Indikator ablesbar zu sein. Anhand der Summe der Reformen in der Breite der Politikfelder zeigt sich, dass bereits bisher tief greifende Veränderungen in der grundsätzlichen sozialstaatlichen Ausrichtung vorhanden waren. Zahlreiche Analysen bestätigen den bereits stattgefundenen paradigmatischen Wechsel in der Sozialpolitik, also die grundsätzlichen Veränderungen im funktionellen, normativen, verteilungspolitischen und institutionellen Gefüge (vgl. Palier/Martin 2007; Hemerijck/Eichhorst 2009; Mätzke 2011; Hemerijck 2012). Diese Veränderungen haben bisher zu einer relativen Verschlechterung in der sozialen und ökonomischen Position breiter Bevölkerungsschichten geführt, obwohl Makro-Indikatoren (Sozialquote, Pensionsaufwendungen in Relation zum BIP etc.) dies nicht abbilden können.

In manchen Ländern wurden aber auch Reformen durchgeführt, die eine neue Schwerpunktsetzung im wohlfahrtsstaatlichen Gefüge, eine „Re-Kalibrierung“ (vgl. Hemerijck/Eichhorst 2009, 23) des Sozialstaates und die Verbesserung der sozialen Absicherung zum Ziel hatten. Allen voran wurden in den skandinavischen Ländern Verbesserungen der Chancengleichheit, Erhöhung der Effizienz der Sicherungssysteme, Ausbau des Einkommensschutzes und der öffentlichen Dienstleistungen erreicht. Die Reformen in den zentraleuropäischen Ländern (Deutschland, Niederlande, Frankreich, aber auch Großbritannien) setzten stärker auf ökonomische Anreize, um das Arbeitsangebotsverhalten zu verändern. Mit Aktivierungsstrategien, also Maßnahmen, um die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen zu erhöhen und die Erwerbskarrieren zu verlängern, sollte sowohl den Finanzierungsengpässen der Sicherungssysteme entgegengesteuert werden als auch die individuelle Absicherung verbessert werden. Die Sozialsysteme der südeuropäischen Länder erfuhren kaum Veränderungen (vgl. Hemerijck 2012).

Allen voran in den nordeuropäischen bzw. skandinavischen Ländern erfolgte ein Umbau des Sozialstaates von einem Transferstaat zu einem Dienstleistungsstaat. Dieser Umbau der Sozialstaatlichkeit relativiert die These von Pierson ebenfalls, da auch hier ein „Systembruch“ zu verzeichnen war, wenngleich aus einer Verbesserungsperspektive.

2. REFORMEN SEIT 2008

Die Reformen seit der Banken-, Finanz- und Wirtschaftskrise beginnend mit 2007 waren gekennzeichnet von konträren Zielen. Im veröffentlichten Diskurs stieg das Ansehen des Sozialstaates durch seine Rolle bei der Krisenbewältigung wieder. Auch im EU-Wirtschaftsprogramm (2009 entwickelt und 2010 verabschiedet) sowie in der EU-Nachhaltigkeitsstrategie (vgl. EU 2011; EC 2012) kam dem sozialstaatlichen Gefüge eine zentrale Rolle zu (vgl. COM 2010). Hemerijck (2012) bezeichnet die „Krise als Moment der makro-politischen Wahrheit“, und die

„Wahrheiten“ sind seit 2008 deutlichen Schwankungen unterworfen. Während in der unmittelbaren Nachkrisenphase keynesianische Wirtschaftspolitik (vgl. EC 2009) betrieben wurde, entstand kurzfristig der Eindruck, dass das Wirtschaftsmantra der Liberalisierung (Finanzmärkte) und Privatisierung (vgl. Rodrik 2006) abgelöst wird. Aber spätestens als die Schuldenkrise der EU-Peripherie in Griechenland mit Spanien und Italien ins Zentrum der EU schwappte, veränderten sich die Krisenbekämpfungsmaßnahmen. Seither setzt die Politik auf Defizit- und Schuldenreduktion als Mittel zur Krisenbekämpfung, festgeschrieben im Europäischen Fiskalpakt (vgl. Europäischer Rat 2011). Die austeritätspolitischen Maßnahmen der Staatsausgaben und damit der Sozialausgabenreduktion setzen das sozialstaatliche Gefüge mittel- bis langfristig unter Druck. Die negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen dieser Politik zeigen sich bereits in den zunehmenden sozialen Spannungen und den rezessiven Wirtschaftsentwicklungen.

Die Schlussfolgerung von Herbert Obinger, dass sich Europa am Beginn einer langen Phase von Sozialstaatskürzungen und eines Anstiegs sozialer Ungleichheit befindet, scheint vor diesem Hintergrund wieder sehr wahrscheinlich geworden zu sein.

3. ÖKONOMISCHE NOTWENDIGKEITEN EINER NEUEN SOZIALSTAATLICHKEIT

Die Krise ließ vielschichtige wirtschaftliche Spannungen innerhalb der Europäischen Union in den Vordergrund treten (makroökonomische Ungleichgewichte, Leistungsbilanz-Ungleichgewichte, Ungleichgewichte in der Einkommens- und Vermögensverteilung). Auffällig dabei ist die vergleichsweise bessere wirtschaftliche Performance in der Krise von jenen Ländern mit relativ hohen Sozialquoten. Werden die Beschäftigungsentwicklung oder die Entwicklung der Arbeitslosigkeit als Indikatoren herangezogen, zeigt sich, dass in den Niederlanden, Dänemark, Österreich, Schweden und Deutschland die negativen Folgen der Krise auf dem Arbeitsmarkt weniger durchschlagen konnten.

Insgesamt verbinden die skandinavischen Länder ihre hohe Effizienz in der Wirtschaft mit hoher Gleichheit und gleicher Verteilung von Lebenschancen. Ihre Veränderungen im sozialstaatlichen Gefüge bezeichnet Hemerijck (vgl. Hemerijck 2012, 15) als Wechsel von der in Kontinentaleuropa noch vorherrschenden Sozialschutzfunktion („social protection function“) hin zur „Sozialaufstiegsfunktion“ („social promotion function“). Die durchgeführten Reformen stärkten die Verbindungen einer leistungsfähigen und nachhaltigen Wirtschaft mit einer starken und zukunftsorientierten Sozialpolitik (vgl. Vandenbroucke 2012).

In zumindest drei Bereichen unterschieden sich die – bereits vor der Krise durchgeführten – Reformen in den skandinavischen Ländern von den anreizorientierten Politiken in Kontinental- und Südeuropa.

1. **Arbeitsmarktreformen:** Anstelle der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit stand/steht die Förderung der Beschäftigung im Vordergrund. Der Arbeitsmarkt stellt ein Bindeglied bzw. einen Mediator zwischen Wirtschaft und Wohlfahrtsstaat dar. Hohe Erwerbsquoten wurden/werden nicht nur durch formale Qualifikationen forciert. Auch durch Anreize und Maßnahmen für Betriebe konnte deren (soziale) Verantwortung für die Beschäftigten gestärkt werden: Der Bogen spannte sich von Veränderungen in der Arbeitsorganisation bis hin zur Einführung von finanziellen Anreizen zur Reduktion der Risiken Unfall, Erwerbsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit (vgl. Mayrhuber/Rocha-Akis 2013). Eine umfangreiche Arbeitsmarktpartizipation bildet die Grundla-

ge des Konzepts der „sozialen Investitionen“, also Maßnahmen zur Förderung des Humankapitals als Grundlage für wirtschaftliche und soziale Prosperität.

2. **Verteilungspolitik:** Neben der Gestaltung der Arbeitseinkommen in Form von Mindestlöhnen, der Lohnpolitik, Einkommensbesteuerung etc. umfasst eine investive Sozialpolitik insbesondere Maßnahmen zur Verringerung und Vermeidung von Kinderarmut. Im Sinne einer Förderung der Fähigkeiten der zukünftig Produktiven stand/steht diese Gruppe im Mittelpunkt sozialpolitischer Maßnahmen. Gemessen am Indikator der Armutsgefährdung von Kindern ist die Lage in den nordischen Ländern vergleichsweise gut: Die Armutsgefährdungsquote (2010) von unter 18-Jährigen liegt in Finnland, Schweden und Dänemark zwischen 10 und 13%, in Österreich beträgt sie 14,3%, am höchsten liegt sie mit 31,3% in Rumänien (EU-27-Schnitt 20,6%). Angesichts der demografischen Verschiebungen braucht es eines umfassenden „Investitionsansatzes“, um Kindern und Jugendlichen die besten Startbedingungen mit entsprechenden (sozialen) Dienstleistungen zu schaffen.

3. **Ausbau sozialer Dienstleistungen:** Auf dynamischen und flexiblen Arbeitsmärkten führt ein klassisches Versicherungssystem zu einer schlechten Absicherung von flexiblen Arbeitskräften. Dieser Erosion der Sozialversicherung kann durch den Ausbau von sozialen Dienstleistungen entgegengesteuert werden. Ausgaben im Sinne sozialer Investitionen beinhalten neben umfassenden Bildungsausgaben und Qualifizierungsmaßnahmen auch solche in den Bereichen der beruflichen und gesundheitlichen Rehabilitation. Hinterbliebenen- oder Invaliditätspensionen zählen, wie auch das Arbeitslosengeld, nicht zu den Investitionsausgaben. Allerdings haben Länder mit hohen Sozialinvestitionen meist auch hohe Sozialausgaben in den genannten nicht-investiven Bereichen. Das Ausmaß der Sozialinvestitionen unterscheidet sich innerhalb Europas deutlich (vgl. Hemerijck 2012): Während in Schweden, Finnland und Dänemark rund 18% des BIP (bei einer Sozialquote von 30–32%) zu den Sozialinvestitionen zählen, sind es in Österreich und Deutschland rund 9–10% des BIP (bei einer Sozialquote von rund 29% im Jahr 2011). In den südeuropäischen Ländern betragen die investiven Sozialausgaben rund 4–6% des BIP bei einer Sozialquote von rund 25%.

Sozialinvestitionen in den genannten Bereichen können makro- und finanzpolitische Reformen nicht ersetzen. Wirtschaftspolitische Maßnahmen und budgetpolitische Ziele der EU ohne eine grundsätzliche Neuausrichtung der normativen Sozialpolitik werden die Länder der Europäischen Union wirtschaftlich weiter auseinandertreiben. Initiativen auf europäischer Ebene in Richtung „Sozialpakt“ bzw. „Sozial-Investitions-Pakt“ bilden die Grundvoraussetzung für ein gemeinsames Europa – eine Grundvoraussetzung, die bislang fehlt.

Die politische und wirtschaftliche Herausforderung besteht derzeit darin, die kurzfristigen budgetpolitischen Maßnahmen mit mittel- und langfristig angelegten Sozialinvestitionen zu verbinden. Insgesamt geht es um eine Neuausrichtung (budget)politischer Maßnahmen mit Fokus auf eine mittel- und langfristige Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Grundlage einer Gesellschaft.

Insgesamt brauchen wir auf nationaler und europäischer Ebene einen neuen breiten Konsens darüber, dass – neben den eingangs erwähnten makroökonomischen Bereichen – auch eine Konvergenz in den sozialen und ökonomischen (Chancen-)Gleichheiten notwendig ist. Eine erfolgreiche Krisenbewältigung kann nur durch eine neue Sozialarchitektur in der EU (Stich-

wort verbindlicher und gleichwertiger Sozialpakt) und ihren Mitgliedsländern erreicht werden. Hemerijck (2012) spricht davon, dass zwischen den zunehmenden sozialen Protesten gegen die Sparpläne und der Budgetkonsolidierungspolitik ein politisches Vakuum entstanden ist. Dieses Vakuum muss mit einem Blickwechsel, einer neuen politischen Ausrichtung im Sinne langfristiger sozialer Investitionen gefüllt werden. Gelingt dies nicht, ist der von Herbert Obinger beschriebene Rückbau der Sozialstaatlichkeit als Krisenfolge wahrscheinlich.

BIBLIOGRAFIE

Altzinger, Wilfried, Christopher *Berka*, Stefan *Humer* und Mathias *Moser* (2011), Die langfristige Entwicklung der Einkommenskonzentration in Österreich 1957–2009. Teil I: Literaturüberblick und Beschreibung der Daten, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 37. Jahrgang, Heft 4, 513–529.

Altzinger, Wilfried, Christopher *Berka*, Stefan *Humer* und Mathias *Moser* (2012), Die langfristige Entwicklung der Einkommenskonzentration in Österreich 1957–2009. Teil II: Methodik und Ergebnisse, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 38. Jahrgang, Heft 1, 77–102.

COM (2010), Communication from the Commission. Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth; download: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF.

Europäische Union (2011), Nachhaltige Entwicklung in der Europäischen Union. Fortschrittsbericht über die EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung 2011; download: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/224-DE/DE/224-DE-DE.PDF.

Europäischer Rat (2011), Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Eurowährungsgebiets, 9. Dezember 2011; download: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/126678.pdf.

European Commission (2012), Annual Growth Survey 2013, COM (2012) 750 final, 2012; download: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_en.pdf.

European Commission EC (2009), Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses (= European Economy 7/2009).

Hemerijck, Anton and Werner *Eichhorst* (2009), Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms (= IZA DP 4085/2009).

Hemerijck, Anton (2012), When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet, in: Sociologica 1/2012, 1–49.

Mätzke, Margitta (2011), Individuelles Verhalten und sozialpolitische Anreize: Das fordernde Element im Wohlfahrtsstaat, in: WSI-Mitteilungen 1/2011, 3–10.

Mayrhuber, Christine, Christian *Glocker* und Thomas *Horvath* (2012), Entwicklung und Verteilung der Einkommen (= WIFO-Beitrag zum Sozialbericht 2012, WIFO-Monographie 8/2012), Wien.

Mayrhuber, Christine und Silvia *Rocha-Akis* (2013), Anreizsysteme zur Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (= WIFO-Monographie 2013, im Erscheinen), Wien.

Obinger, Herbert (2012), Die Finanzkrise und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, in: Leviathan 3/2012, 1–21.

OECD (2011), Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising, Paris.

Palier, Bruno and Claude *Martin* (2007), Editorial introduction. From a “Frozen Landscape” to Structural Reforms: the Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems, in: Social Policy and Administration 6/2007, 535–554.

Pierson, Paul (1994), Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment, Cambridge.

Rodrik, Dani (2006), Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion?, Harvard University; download: http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/Lessons%20of%20the%201990s%20review%20_JEL_.pdf.

Schnetzer, Matthias and Wilfried *Altzinger* (2011), From rags to riches? Intergenerational transmission of income in Europe (= Department of Economics Working Paper Series 135/2011, Vienna University of Economics and Business).

Steiner, Hans (2012), Entwicklung und Struktur der Sozialausgaben in Österreich, in: *Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz* (Hg.), Sozialbericht 2011–2012, 191–216.

Till, Matthias, Erika *Baldaszti*, Franz *Eiffe*, Thomas *Glaser*, Richard *Heuberger*, Elisabeth *Kafka*, Nadja *Lamei* und Magdalena *Skina-Tabue* (2012), Armut und soziale Ausgrenzung, in: *Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz* (Hg.), Sozialbericht 2011–2012, 267–297.

Vandenbroucke, Frank (2012), Europe: The Social Challenge: Defining the Union's social objective is a necessity rather than a luxury (= Observatoire social européen opinion paper 11/2012), Bruxelles.

KOMMENTARE:
WEGE AUS EINER FALSCHEN KRISENPOLITIK

Andreas Botsch

ZEHN THESEN ZUR POLITISCHEN ÖKONOMIE DER EUROPÄISCHEN WÄHRUNGSUNION

Im Folgenden werden zuerst fünf analytische Thesen zur politischen Ökonomie der Krisen im Euroraum seit 2008 vorgestellt. Daran anschließend sollen fünf weitere Thesen aufzeigen, wie Europa auf einen Weg zur Lösung seiner Probleme gelangen kann. Nicht alles ist ad hoc und schon gar nicht in den nächsten Monaten erreichbar, und manches mag angesichts der politischen und ökonomischen Kräfteverhältnisse in der EU utopisch erscheinen. In Zeiten grundlegender Unsicherheit und sich gegenseitig verstärkender Rückkoppelungseffekte unterschiedlichen Ursprungs scheint es aber angebracht, jenseits der unmittelbaren politischen Umsetzbarkeit die Skizze eines neuen Fundaments der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Einigung Europas zu zeichnen.

Zunächst zur Analyse:

These I

Im Herbst 2012 nähern wir uns dem Ende des bereits fünften Jahres der Wirtschaftskrise in Europa, ohne dass die Politik ihre multiplen Dimensionen und Wurzeln auch nur annähernd verstanden, geschweige denn adäquate Lösungen zu ihrer Behebung entwickelt hätte. Im Gegenteil: Die EU-Politik hat in den vergangenen Jahren die Krisenentwicklungen weiter verschärft. Denn wer die falsche Analyse macht und nicht die richtigen Fragen stellt, findet notwendigerweise nur falsche Antworten.

Der Internationale Währungsfonds hat dieser Tage in seinem halbjährlichen globalen Finanzmarktstabilitätsbericht (vgl. IMF 2012a) die europäische Politik der „inkrementellen Schritte“ daher auch ungeschminkt kritisiert und für den weitgehenden Zeitverlust in den Stabilisierungsbemühungen verantwortlich gemacht. Im Übrigen: In Frau Merkels Sprache heißt dieser zögerlich tastende Ansatz ganz wörtlich „Schritt für Schritt“ vorzugehen. Angesichts der Schwere der Krise – laut Europäischer Kommission summieren sich die Kosten auf 4.500 Milliarden Euro bis 2011[1], die akkumulierten Kosten von Output Gaps und geringerem Potenzialwachstum nicht eingerechnet – müsste die Politik mit einem Big Bang, also einem radikalen Kurswechsel reagieren. Stattdessen werden die multiplen krisenhaften Erscheinungen als gewöhnliche Rezession wahrgenommen, die mit einer Wiederherstellung des Vertrauens der Märkte effektiv bekämpft werden soll.

[1] Die EU-Kommission (EC 2012) bewilligte zwischen Oktober 2008 und Oktober 2011 4,5 Billionen Euro (äquivalent 37% EU-BIP) Staatshilfen für Finanzinstitutionen. Liikanen (2012) beziffert die Höhe der direkten Unterstützungsmaßnahmen für den EU-Bankensektor auf 13% des BIP der EU bis 2010, der IWF (2012a) die Krisenkosten für die Industrieländer auf 25% des BIP.

These II

Europa bekämpft mit einer falschen Makropolitik Probleme struktureller Natur.

Das Strukturproblem lässt sich an den Volumina der Bankaktiva ablesen, die in Europa 350% des Bruttoinlandproduktes betragen (vgl. Liikanen 2012). Die Vergleichsziffer für die USA beträgt 85%, was dort – unter dem Stichwort der Machtkonzentration der Wall Street – als höchst problematisch betrachtet wird. Hinzu kommt, dass die internationale Finanzverflechtung und mit ihr die Verwundbarkeit und Exposition gegenüber Krisen jeder Volkswirtschaft innerhalb und jenseits der EU-Grenzen massiv zugenommen hat. Wo Ende des vorigen Jahrhunderts die zunehmende globale Handelsintegration ohne soziale Regeln als das Hauptproblem identifiziert wurde, steht heute die Finanzintegration in ungleich größerem Ausmaß im Vordergrund. Zwischen 1980 und 2008 ist die Handelsintegration (ausgedrückt in den Terms of Trade im Verhältnis zum BIP) der Industrieländer um 50% schneller gewachsen als das BIP, dagegen betrug das Tempo der internationalen Finanzintegration das 13-Fache der Handelsintegration (650% mehr Wachstum als das BIP). Wir haben es also mit einem Übermaß an Liquidität zu tun, das nach Keynes' berühmtem Diktum im 12. Kapitel seiner Allgemeinen Theorie letztlich nur den erfolgreichen Spekulanten der „Wall Street", nicht aber den Produzenten und Händlern auf der „Main Street" dient (vgl. Keynes 1936). Dieses Eigenleben des Finanzmarktes, das tatsächlich nicht im luftleeren Raum, sondern in einer realen Welt stattfindet, ist der krisenverursachende Moment. Der Policy-Mix aus billigem Geld ohne effektive Finanzmarktregulierung und Eingriffen in den Bankensektor wird den Teufelskreis fortsetzen und unweigerlich zu weiteren Boom-and-bust-Zyklen führen. Dean Baker hat auf die USA bezogen hierfür den Begriff der „doom loops" geprägt (vgl. Baker 2009).

Die „unkonventionelle" Geldpolitik der Zentralbanken, in den USA und GB als „quantitative easing", in Europa unter den Abkürzungen SMP, LTRO und OMT bekannt, heizt die Liquiditätsschwemme mit billigem Geld für vermeintlich illiquide Banken zusätzlich an, ohne dadurch für mehr Vertrauen aller Wirtschaftsakteure zu sorgen. Dadurch werden aber nur letztlich insolvente oder „Zombie-Banken" über Wasser gehalten, statt sie auf Kosten der AnlegerInnen bzw. Aktiva-EigentümerInnen mit sogenannten Bail-ins abzuwickeln und den überdimensionierten Finanzsektor gesundzuschrumpfen. Der Liquiditätsüberhang speist sich aus zwei Quellen: den wachsenden Ungleichgewichten in der Einkommens- und mehr noch der Vermögensverteilung und ihrer Rentiersökonomie sowie den (teil-)privatisierten Systemen der Altersvorsorge, die Monat für Monat nach renditeträchtigen Anlageformen auf den Kapitalmärkten suchen. Vier Jahre Finanzmarktregulierung in Europa haben bislang zu keinem überzeugenden Ergebnis geführt, im Gegenteil. Zu dieser und speziell den komplizierten Eigenkapitalregeln des Basel-III-Abkommens hat sich kürzlich Andrew Haldane, Chef der britischen Finanzmarktaufsicht FSA, sinngemäß wie folgt geäußert (vgl. Haldane 2012): Wir reagieren auf zunehmend komplexere Zusammenhänge auf den Finanzmärkten mit zunehmend komplexerer Regulierung. Vielleicht sollten wir es einmal mit ganz einfachen Regeln versuchen, um die Komplexität zu reduzieren?

These III

Spiegelbildlich zu These II reagiert Europa mit falschen Strukturreformen der Arbeitsmärkte und allgemeiner Sparpolitik bei den Sozialausgaben auf essenziell makroökonomische Probleme der mangelnden Kapazitätsauslastung, Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit. Es scheint so, als ob das überkommene Dogma des deutschen Monetarismus in der Wut der

ArbeitsmarktdereguliererInnen in Kommission und Rat seine letzte Zufluchtsstätte gefunden hat, seitdem die EZB im Sommer 2012 erkennbar neuen Zielen folgt und die BundesbankerInnen dort in die Minderheit geraten sind. Das Dogma der Bundesbank lautet, etwas verkürzt formuliert, dass allein Preisstabilität zu Wachstum führt und die Grundvoraussetzung für Preisstabilität wiederum in öffentlicher Austeritätspolitik liegt. Das mangelnde Vertrauen der Finanzmärkte soll so um den Preis von mangelndem und weiter schwindendem Vertrauen der Beschäftigten erkauft werden.

Die Vorstellung aber, ganz Europa auf das deutsche Modell der „Wettbewerbsfähigkeit" ausrichten zu können – mit anderen Worten: Europa muss deutsch werden – ist politisch, ökonomisch und sozial so abwegig wie nach den Grundregeln der Arithmetik unsinnig. Nach der einfachen Saldenmechanik sind die Überschüsse der einen die Defizite der anderen, zumal wenn die Eurozone insgesamt eine ausgeglichene Leistungsbilanz aufweist. Wenn aber alle Länder gleichzeitig Überschüsse erzielen sollen, würde dies nur zu einer Verlagerung der makroökonomischen Ungleichgewichte an die Außengrenzen der EU-Volkswirtschaft führen, immer vorausgesetzt natürlich, es finden sich außerhalb Europas genügend solvente Partner, die zur Verschuldung gegenüber dem alten Kontinent bereit sind. Das Beispiel der chinesisch-amerikanischen Ungleichgewichte sollte uns aber lehren, dass massive internationale Verschuldung einerseits und hohe strukturelle Leistungsbilanzüberschüsse andererseits keine erstrebenswerten Ziele der Wirtschaftspolitik sein können. Europa muss deshalb nicht deutsch, sondern umgekehrt Deutschland europäisch werden.

Den Krisenländern mangle es an (preislicher) Wettbewerbsfähigkeit – ein Problem, so wird oft argumentiert, dem nur durch tief greifende Reformen auf den Arbeitsmärkten begegnet werden könne. Als Vorbild gelten die Hartz-Reformen in Deutschland. Der Begriff Arbeitsmarktreform gerinnt damit aber zu einem Euphemismus für Eingriffe in die Tarifautonomie, generalisierte Lohndrückerei und den Abbau sozialer Rechte. Die Austeritätspolitik und Politik der sozialen Deregulierung in Europa findet ihre (falsche) Begründung in dem Glauben, dass bei mangelnder Wettbewerbsfähigkeit nationaler Volkswirtschaften und in Abwesenheit nominaler Abwertung in der Währungsunion nur eine real-effektive Abwertung des Wechselkurses zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit führen kann.

Diese Ansicht verkennt die Funktionsweise der Währungsunion und tut so, als ob wir uns in einem System fester Wechselkurse zwischen jeweils Fremdwährungen befinden. Man kann in der Tat die Logik von nationalen Leistungsbilanzen innerhalb einer Währungsunion infrage stellen. Der Unterschied zwischen Güterexporten aus der Region Rhône-Alpes nach Andalusien und solchen in die Bretagne besteht einzig und allein darin, dass erstere in der Handels- und Leistungsbilanz Frankreichs auftauchen, letztere aber nicht. Kurz: Anstelle von nationaler Wettbewerbsfähigkeit und nationalen Leistungsbilanzen sollten wir im Euroraum in anderen Kategorien denken, z. B. dass BürgerInnen einer Euro-Region denen einer anderen Euro-Region etwas schulden, wenn sie im Aggregat mehr „importieren" als „exportieren".[2]

Eine synchrone öffentliche wie private Sparpolitik (von Haushalten und Unternehmen) in der Rezession führt zu weiterer Verschuldung und wirtschaftlicher Deflation. Irving Fisher hat dies in seiner Theorie der Schuldendeflation großer Depressionen bereits 1933 eindringlich beschrieben

[2] Diese Überlegung greift die Skizzierung einer „Europäischen Republik" für eine europäische Verfassung von Stefan Collignon aus dem Jahre 2003 auf. Zur aktuellen Analyse von Ungleichgewichten in den Leistungsbilanzen vgl. Collignon (2013).

(vgl. Fisher 1933). Was für einen überschuldeten Haushalt oder ein überschuldetes Unternehmen eine angemessene Strategie der Entschuldung darstellt, ist für eine Volkswirtschaft insgesamt jedoch schädlich. Geht die Gesamtnachfrage zurück, sinken die Preise immer stärker und die realen Kosten des Schuldendienstes erhöhen sich. Das erschwert nicht nur die Rückzahlung, sondern verstärkt auch den Druck, die Schulden noch weiter abzubauen. Ein Teufelskreis. Eigentlich müssten wir aus den Beispielen der Politik von Herbert Hoover in den USA und Hermann Brüning in der Weimarer Republik gelernt haben, zu welch katastrophalen Auswirkungen Deflationspolitik führen kann. Das wirtschaftshistorische Gedächtnis in der EU ist hierfür offensichtlich zu kurz.

Zum Ausgleich für den Gedächtnis- und Logikschwund der EuropäerInnen hat der Internationale Währungsfonds in seinem World Economic Outlook kürzlich eine nahezu kopernikanische Wende anempfohlen (vgl. IMF 2012b). Mit der auf Empirie beruhenden Korrektur des sogenannten fiskalischen Multiplikators, einer zentralen Größe in der staatlichen Wirtschaftspolitik, sagt der IWF nichts anderes als die europäischen Gewerkschaften: Jeder Versuch, der Krise „hinterherzusparen“, statt aus ihr herauszuwachsen, wird mit höheren öffentlichen Defiziten und Schuldenständen enden. Während die EuropäerInnen dem Irrglauben anhängen, der gesamtwirtschaftliche Effekt einer Ausgabenkürzung von 1 sei signifikant geringer als 1, d. h. der Multiplikator kleiner als 1, geht der IWF von einem Multiplikator von 2,5 aus. In der Rezession haben öffentliche Ausgabenkürzungen in Höhe von 1% des BIP demnach Wohlfahrtsverluste in Höhe von 2,5% zur Folge, und gleichzeitig erhöht ein BIP-Rückgang von 1 Prozentpunkt das staatliche Defizit um durchschnittlich 0,5%. Durch den Druck auf die Löhne und Masseneinkommen dreht sich die Spirale aus höherer Arbeitslosigkeit und höherer staatlicher Verschuldung daher ständig weiter.

These IV

Wir erleben gegenwärtig den – bislang erfolgreichen – Versuch der Vermögenden und Wohlhabenden Europas, sich gegen ihre (Teil-)Enteignung auf Kosten der MasseneinkommensbezieherInnen zur Wehr zu setzen. Das Modell der wirtschaftlichen Entwicklung der EWU hat sich als nicht nachhaltig erwiesen, sondern ist Quelle der gegenwärtigen Instabilität auseinanderdriftender makroökonomischer Ungleichgewichte. Nur ein neues Wachstumsmodell kombiniert mit einem symmetrischen Abbau der Ungleichgewichte wird Europa zu Wachstum und Wohlstand zurückführen können.

Das vorherrschende neoliberale Wachstumsmodell in Europa kann wie folgt beschrieben werden. Auf der einen Seite stehen Länder mit hohen Exportüberschüssen, die in strukturellen Leistungsbilanzüberschüssen münden wie im Falle Deutschlands, auf der anderen Seite Volkswirtschaften mit Defiziten im Außenhandel, die in Leistungsbilanzdefiziten ihren Ausdruck finden. Das sind zwei Seiten einer Medaille. Beiden Seiten ist gemein, dass die Binnennachfrage schwach ausgeprägt ist, im zweiten Fall wird diese aber durch wachsende private Verschuldung verdeckt. Die Kapitalexporte der ersten Gruppe entsprechen ziemlich exakt der Höhe der Kapitalimporte der zweiten, defizitären Volkswirtschaften. Die unter These III genannte Bundesbank-Doktrin bedeutet aber nichts anderes, als dass die deutsche Volkswirtschaft mit ihren strukturellen Überschüssen realiter permanent Arbeitslosigkeit in die Volkswirtschaften der Haupthandelspartner exportieren würde, wären die Importländer eines Tages nicht mehr in der Lage, sich im Ausland, d. h. bei den Überschussländern, zu verschulden, oder wäre der Preis dafür, nämlich der Realzins, zu hoch. Genau dieses ist aber seit dem Beginn der sogenannten „Staatsschuldenkrise“ in der Peripherie der Eurozone im Jahre 2010 eingetreten.

Seit der Einführung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion 1999 hat sich das Problem der Ungleichgewichte zusätzlich dadurch verschärft, dass die Defizitländer auf den relativen Verlust ihrer preislichen Wettbewerbsfähigkeit nicht mehr mit Preisanpassungen über den Außenwert ihrer Währungen, d. h. mit nominellen Abwertungen gegenüber den Überschussländern, reagieren können.

Der wirtschaftspolitische Ansatz der europäischen Institutionen, die fehlende Anpassungsmöglichkeit nomineller Abwertungen mit real-effektiven Abwertungen zu kompensieren, ist aber zum Scheitern verurteilt. Die wirtschaftlichen und sozialen Folgen einer inszenierten Lohn-Preis-Deflation, wie im Fall der Troika-Rezepte in Griechenland, Irland und Portugal oder auch der Maßnahmen der spanischen Regierung ganz ohne Troika, sind unübersehbar und die Kosten für ein vereintes Europa zu hoch. Wer kräftiges Schrumpfen der Wirtschaftsleistung billigend in Kauf nimmt bzw. durch eine Politik der „internen Abwertung“ aktiv forciert, sieht sich statistisch mit dem sogenannten Nenner-Problem konfrontiert: Der gesamtwirtschaftliche Schuldenstand im Verhältnis zum BIP steigt automatisch dann, wenn der Wert des BIP im Nenner kleiner wird. Nur wenn der Wert des BIP im Nenner nachhaltig wächst, verringert sich auch die (Schulden-)Quote.

Der Umgang der Europäischen Kommission mit den Leistungsbilanzungleichgewichten ist insgesamt unausgewogen und führt zu wirtschaftspolitisch falschen Schlussfolgerungen. Im „scoreboard of indicators“ im Rahmen der Verfahren zu den makroökonomischen Ungleichgewichten (MIP) sieht die Kommission einseitig auf die Defizite der Leistungsbilanzen und löst Alarm aus, wenn diese den Wert von 3% überschreiten. Im Falle der Überschüsse lässt sie eher fünfe gerade sein und erhöht, wie im Frühjahr 2012 auf Deutschland bezogen geschehen, diskretionär die Schwellenwerte, die einen Alarm auslösen würden, von 3 auf 5%. Ungleichgewichte in Defiziten und Überschüssen werden somit asymmetrisch betrachtet und ungleich behandelt, was sich wiederum negativ auf die weitere Entwicklung der Ungleichgewichte auswirken dürfte.

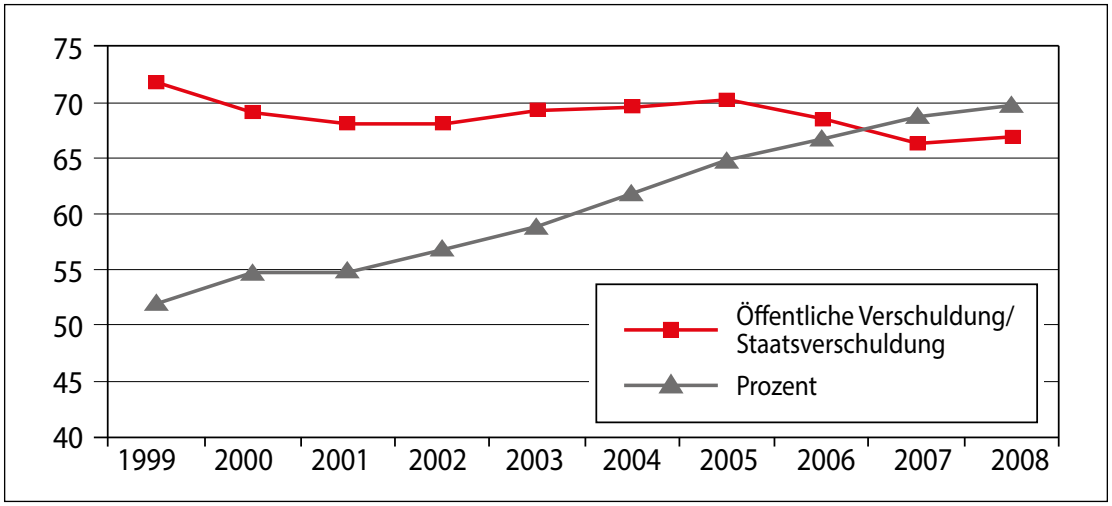
These V

Die Institutionen und Regierungen der Europäischen Union betrachten drei sich überlagernde und gegenseitig verstärkende Krisenherde unterschiedlicher Natur als eine einzige Krise und verfehlen daher systematisch das Ziel einer effektiven Stabilisierung und Krisenbekämpfung. Die Krise der im Kern privaten Verschuldung kann nicht dadurch gelöst werden, dass Regierungen zunächst private Schulden der Finanzinstitutionen übernehmen und sich dann in kollektiven Sparwahn begeben.

Neben einer klassischen und dem Volumen nach ursprünglich eher unbedeutenden Staatsschuldenkrise wie etwa in Griechenland und – mit Einschränkungen – in Portugal hat die EU das Platzen mehrerer massiver Aktiva-Blasen zu bewältigen. Diese betreffen Vermögenswerte in Großbritannien und Irland, Spanien und Frankreich, aber auch in den baltischen Staaten Estland und Lettland. Durch die Verbriefung und den Handel der – meist auf Privat- und Geschäftsimmobilien beruhenden – Vermögenswerte gehen die unmittelbaren Auswirkungen des Platzens spekulativer Preisblasen aber weit über nationale Grenzen hinaus. Mittelbar sind alle Länder der EU von „asset bubbles“ dadurch betroffen, dass die sie finanzierenden Banken eng miteinander verknüpft sind (s. o., These II) und eine Vertrauenskrise in eine Bank sofort ansteckend auf den gesamten Sektor in der EU wirkt. Der dritte, in der Öffentlichkeit weniger bekannte und diskutierte, Krisenherd ist eine unterschwellige Krise der Großbanken in Europa, vor allem in Frankreich und Deutschland, deren Geschäftsmodell seit dem Platzen der Immobilienblase in den USA in Diskussion steht.

Wir haben es also, mit der Ausnahme von Griechenland, primär mit einer Krise der privaten Verschuldung zu tun, deren Anteil am BIP der Eurozone in den Jahren von 2000 bis 2008 um zwei Drittel angestiegen ist (vgl. Abbildung 1).

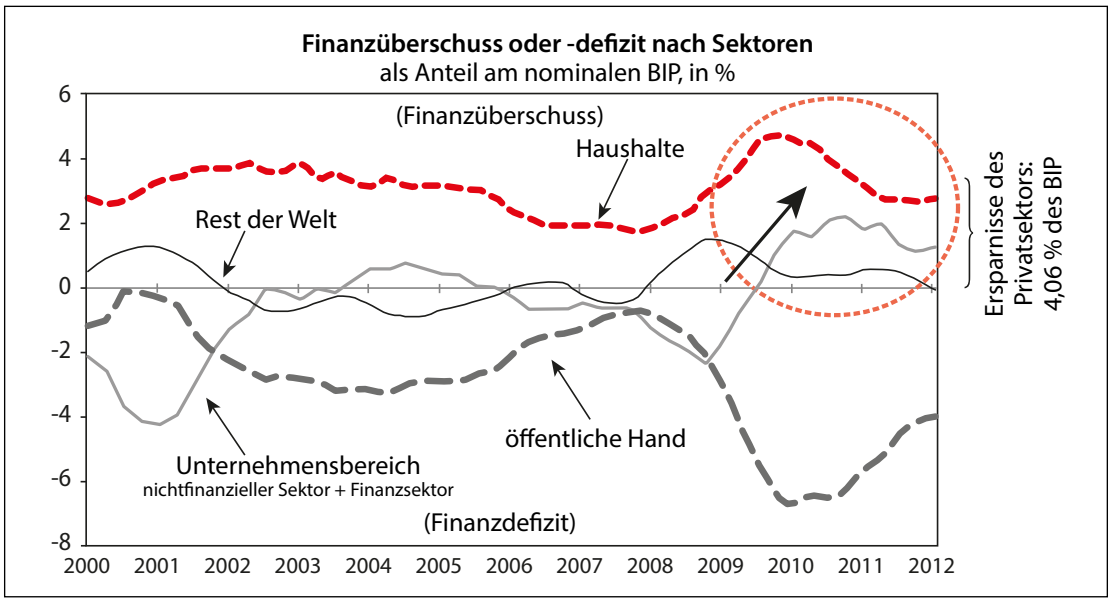
Abbildung 1: Öffentliche und private Verschuldung in der Eurozone



Quelle: European Commission 2011.

Nach dem Platzen von kreditfinanzierten Aktiva-Blasen, insbesondere im Immobiliensektor, stehen die privaten Akteure, d. h. sowohl Haushalte wie Unternehmen, vor der Notwendigkeit der Entschuldung. Richard Koo hat diese schwierige Entwicklung der Wirtschaft in der Eurozone mit dem Platzen des „asset bubbles" in Japan 1990 verglichen und den Begriff „Bilanzrezession" dafür geprägt (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Eurozone in der Bilanzrezession (2008–2010 keynesianischer Stimulus, seit 2010 öffentliche Sparpolitik)



Quelle: Koo 2012.

Ein synchrones „deleveraging" aller Wirtschaftsakteure zieht aber nicht nur Probleme für die Banken, sondern auch für die Regierungen mit sich, deren Haushaltseinnahmen sich aufgrund

sinkender wirtschaftlicher Aktivität verringern und die ausgabenseitig Maßnahmen zur Stabilisierung des Bankensektors unternommen haben. Es gilt, aus den sich gegenseitig verstärkenden negativen Rückkoppelungseffekten („feedback loops“) zwischen privater und öffentlicher Verschuldung herauszukommen, ohne mit einer Schock-Therapie eine Panik auszulösen, die am Ende die Realwirtschaft noch stärker erfassen könnte.

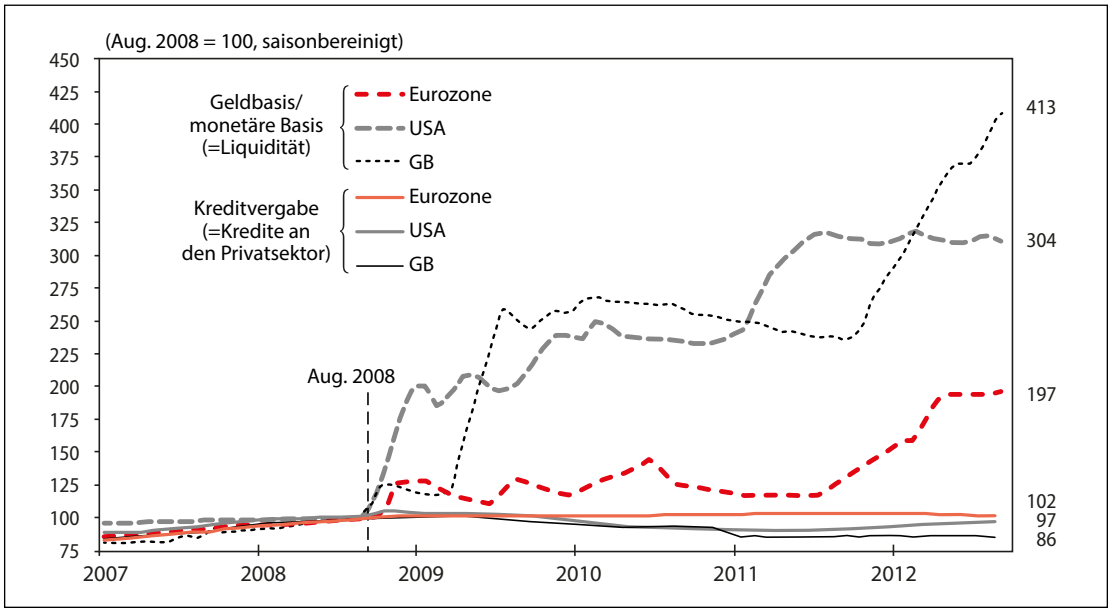
Wie das gelingen könnte, sollen die folgenden fünf Punkte aufzeigen.

These VI

Die europäische und globale Wirtschaft benötigt eine Entschleunigungskur, die politisch durch eine Neuordnung der ökonomischen und sozialen Beziehungen begleitet werden muss. Erforderlich hierfür ist eine Rehabilitierung der Rolle der Fiskalpolitik.

Zur Zeitdimension einer Entschleunigung muss ein Perspektivenwechsel weg vom kurzfristigen Denken hin zu einer Sicht auf (sehr) lange Frist vorgenommen werden. Ohne hier auf Details eines solchen Programms eingehen zu können, sei für die Bewältigung der oben genannten Bilanzrezession Folgendes angemerkt: Die monetären Transmissionskanäle der diversen „unkonventionellen“ Maßnahmen und Markt-Operationen der EZB sind unterbrochen bzw. funktionieren nicht wie erhofft. Die Longer-term Refinancing Operations (LTRO) für die Banken, das Securities Markets Programme (SMP) oder die zuletzt angekündigten Outright Monetary Transactions (OMT) für Staatsanleihen auf den Sekundärmärkten haben einerseits für eine kurzfristige Stabilisierung der Märkte gesorgt, andererseits aber das Vertrauen insgesamt nicht wiederherstellen können. Angesichts der Vertrauenskrise geht die Kreditnachfrage aus der Realwirtschaft weiter zurück, so dass zwar die Geldbasis M0, d. h. im Wesentlichen der Zentralbankgeldbestand der Kreditinstitute, massiv gestiegen ist (ca. 197% von 2008–2012), die Nachfrage nach Realkrediten aber nach wie vor unterhalb des Niveaus von 2007 verharrt (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Unterbrochene monetäre Transmissionskanäle: Liquiditätsspritzen der Zentralbanken ohne Auswirkungen auf Geldmenge



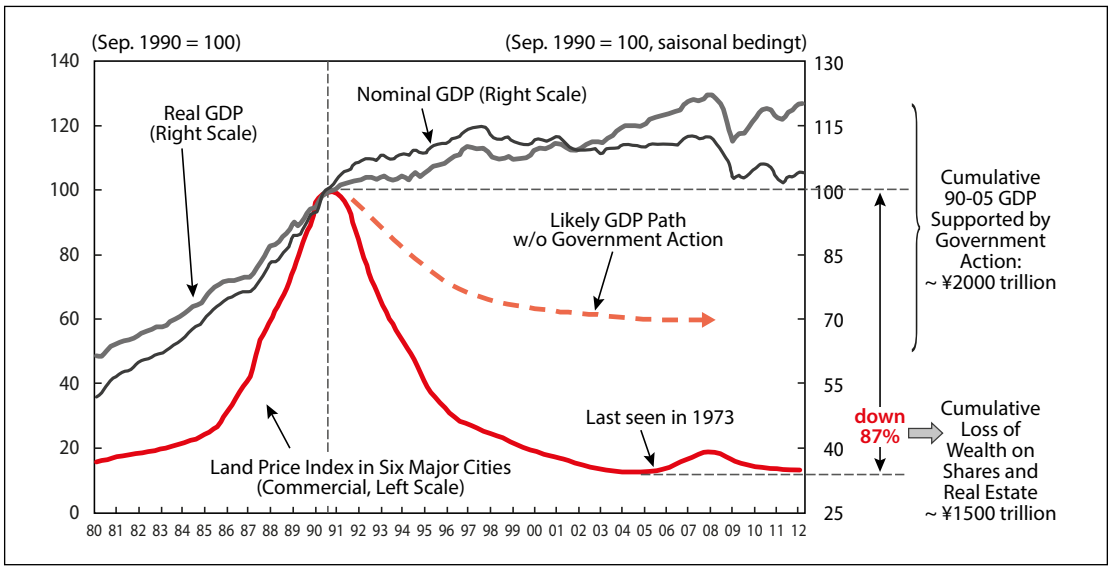
Quelle: Koo 2012.

Gleichzeitig hat der von vielen gefürchtete Spill-over von der Geldbasis M0 in die Geldmenge M3 (und damit potenziell in die Inflation) nicht stattgefunden, trotz der Verdoppelung der Zentralbankbilanz der EZB ist die Preisstabilität gewahrt worden.

Anstelle kurzfristiger, wenn auch „unkonventioneller" Maßnahmen sollte die EZB die Rolle eines Lender of Last Resort, des Kreditgebers der letzten Instanz, einnehmen. Damit wären jegliche Zweifel am Überleben der Eurozone beseitigt und es könnte der Spekulation gegen Staatsanleihen der Krisenländer Einhalt geboten werden. Um jedoch Zweifeln an einer auf Sicht unerwünschten Verquickung von Geld- und Fiskalpolitik entgegenzuwirken und die Neutralität der Geldpolitik wenigstens einigermaßen wiederherzustellen, könnte alternativ zur EZB als „Regierungsbank der Eurozone" dem Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM diese Rolle zufallen, der, mit einer Bankenlizenz der EZB ausgestattet, mittelfristig zu einem Europäischen Währungsfonds umgebaut werden sollte.

Mit dem De-facto-Zusammenbruch des transnationalen Interbankenhandels ist der Zugang der Banken aus den Krisenländern der Peripherie zu Krediten von Banken aus dem Norden Europas so gut wie versperrt worden. Der einheitliche europäische Finanzmarkt ist derzeit „ausgeschaltet" und hat, wenn überhaupt, einer Renationalisierung des Interbankenhandels Vorschub gegeben.[3] Die Re-Finanzierung des Bankenwesens erfolgt seit Monaten im Wesentlichen durch die EZB; Direktkredite aus dem europäischen Binnenmarkt sind für die Banken kaum mehr erhältlich. Oder, um in der Begrifflichkeit nationaler volkswirtschaftlicher Bilanzierung zu bleiben: Das Ausland bzw. der „Rest der Welt" spart gegenüber den jeweiligen Inländern; die vorher regen Kapitalflüsse drohen auszutrocknen.

Abbildung 4: Japan nach dem Crash 1990: moderates Wachstum trotz privater Entschuldung und Aktiva-Abschreibungen



Quelle: Cabinet Office, Japan Real Estate Institute.

Wenn aber die monetären Kanäle unter außergewöhnlichen Bedingungen eines geplatzten „asset bubbles" mit globalen Auswirkungen nicht mehr funktionieren und sich die privaten Haushalte und Unternehmen sowie das Ausland in einem Prozess des notwendigen „delever-

[3] Dies wird u. a. in den schnell wachsenden TARGET2-Salden deutlich, die Verbindlichkeiten (negativer TARGET2-Saldo) und Forderungen (positiver TARGET2-Saldo) gegenüber der EZB der Notenbanken darstellen.

aging“ befinden, d. h. weniger konsumieren und investieren, bleibt als einziger Stabilisator der Wirtschaft nur noch ein Akteur, der den Fall ins Bergfreie verhindern kann und muss, der Staat. So hat die japanische Regierung, im Konzert mit der Bank of Japan und ihrem Programm der Monetisierung japanischer Staatsanleihen, nach dem Platzen der Immobilienblase im Jahre 1990 während 17 Jahren als Stabilisatorin gewirkt. So wurde einem Absturz der japanischen Volkswirtschaft um geschätzte 30 Prozentpunkte des BIP (vom Stand von 1989!) erfolgreich entgegengewirkt (vgl. Abbildung 4).

Die öffentliche Verschuldung hat sich in diesem Zeitraum mit ca. 200% des BIP mehr als vervierfacht. Wären in Japan nicht gleichzeitig „Zombie-Banken“ künstlich am Leben gehalten worden – die Immobilienpreise in Japan befinden sich heute auf dem Stand von 1973 –, wäre der Schock kürzer und härter, aber vermutlich insgesamt kostengünstiger ausgefallen.

Der Fall Japan lehrt zweierlei: Erstens hat die dortige Regierung entgegen neoklassischem Mainstream-Denken nicht primär auf die öffentliche Verschuldung, sondern auf Beschäftigung und Wahrung des Wohlstandsniveaus fokussiert. Zweimal während der Periode von 1990–2007 wurde auf Druck der USA und des IWF hin kurzfristig davon abgewichen und zu öffentlicher Austeritätspolitik umgeschwenkt – mit dem Resultat ebenso kurzfristiger heftiger wirtschaftlicher Konjunktureinbrüche –, die sofortiger Korrekturmaßnahmen bedurfte und den Neuverschuldungsprozess wiederum beschleunigte. Zweitens: Die historische Dimension des Zusammenbruchs von 1990 wurde richtig erkannt und eine langfristige Perspektive von 50 bis 70 Jahren eingenommen. So lange, kam man zum Schluss, würde es wenigstens dauern, um bei stagnierender Bevölkerungszahl eine Ausbalancierung der Bilanzen von Haushalten, Banken und Unternehmen nach der Spekulationsblase zu erreichen und durch stetes Wachstum die Verschuldungsquote auf „tragfähiges“ Niveau herunterzuschrauben. Für Europa gilt Entsprechendes – wir haben es nicht mit einer weiteren Gartenvarietät von Rezession zu tun, sondern eher mit einer schnell wachsenden anderen Spezies, die das letzte Mal vor ca. 80 Jahren aufgetaucht ist.

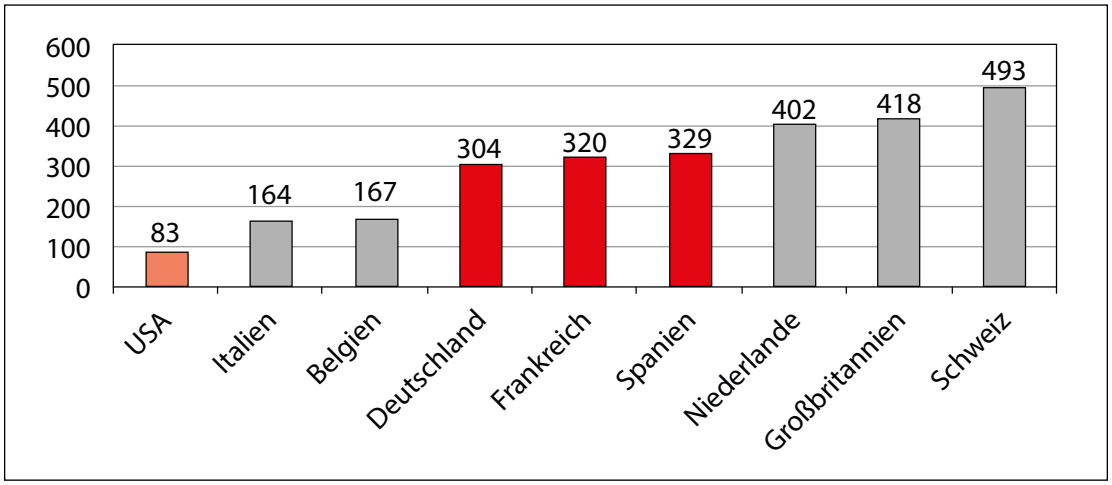
These VII

Die Europäische Union, zumindest aber die Länder der Eurozone benötigen eine vertiefte wirtschaftliche, soziale und politische Union. Die ursprünglichen Konstruktionsschwächen der Währungsunion müssen durch ihre politische Vollendung aufgehoben werden und gleichzeitig gilt es, die makroökonomische Rollenverteilung (das Assignment) in der EWU vom Kopf auf die Füße zu stellen.

Spätestens seit dem zweiten Zusammenbruch des grenzüberschreitenden Interbankenhandels in der Folge der Krise der Peripherieländer wurde den Institutionen der EU klar, dass als ein erster Schritt in diese Richtung eine Europäische Bankenunion mit zentraler Bankenaufsicht, einheitlichem Einlagenschutz und gemeinschaftlichem Abwicklungssystem errichtet werden müsse. 2007 hatten der damalige britische (Labour-) und der deutsche (sozialdemokratische) Finanzminister gegen derartige Vorschläge aus Italien noch entschieden Front gemacht. Ebenso hatte sich der Rat der Europäischen Union bei den politischen Entscheidungen über das neue Europäische System der Finanzaufsicht EFSF gegen das Europaparlament in einigen entscheidenden Punkten durchgesetzt, u. a. gegen direkte Durchgriffsrechte der neuen europäischen Behörden gegenüber den nationalen Aufsehern (vgl. ETUC 2010). Dies soll nun mit der einheitlichen europäischen Bankenaufsicht anders werden.

Allerdings wird eine europäische Bankenunion nur dann wirksam gegen negative Rückkoppelungseffekte zwischen öffentlichen (Staats-) und privaten (Banken-) Schulden eingreifen können, wenn die Schwierigkeiten der grundlegenden Struktur des europäischen Bankensystems, speziell das Problem der Megabanken, gelöst werden (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Inländische Bank-Aktiva in % des BIP des Herkunftslandes

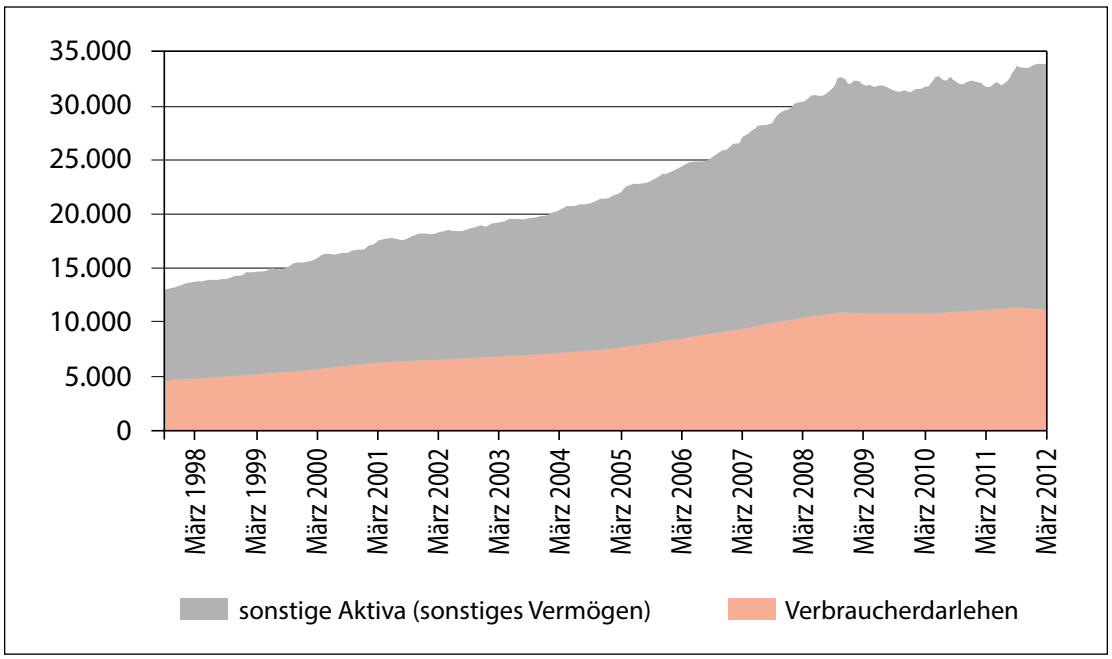


Quelle: Liikanen 2012.

Sollte dies nicht geschehen, werden in einer zukünftigen Bankenunion die europäischen anstelle der nationalen SteuerzahlerInnen das Risiko der Banken zu tragen haben. Eine Wiederholung der Bankenrettungsaktionen von 2008–2010 muss ausgeschlossen werden.

Ein kontrollierter Abbau der „asset bubbles" in den Bilanzen der systemischen Großbanken muss dergestalt erfolgen, dass er nicht auf Kosten des Kreditportfolios der Finanzinstitutionen geht und die gegenwärtige Kreditklemme noch vergrößert (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Bilanzaktiva der Banken: vom realen Banking zum Trading des Investmentbankings



Quelle: Liikanen 2012, eigene Berechnungen.

Dies erfordert nicht nur eine durchschlagskräftige Bankenaufsicht für die EU, sondern auch ein hohes Maß an Transparenz und unter Umständen eine zeitlich befristete Wiedereinführung von Kapitalverkehrskontrollen, so dass alle Akteure die nötige Zeit erhalten, sich auf eine neue, aber antizipierbare Situation einzustellen. Die weltweiten Unsicherheiten und Risiken (Wechselkurs-, Investitions-, Kreditausfallrisiko, Risiko der sozialen Sicherungssysteme etc.) benötigen nicht die Unmenge an Versicherungen und Finanzderivaten sowie intransparente und überkomplexe Verbriefungen, die die Handelsbücher und Bilanzen der Banken unnötig aufgebläht haben – 2011 auf das Elffache des globalen Bruttonationalprodukts.

Anstelle differenzierter Eigenkapitalregelungen von Basel III und CRD IV mit Risikogewichtung, die in Eigenregie der Banken weitgehend diskretionär erfolgen kann, sollten den Banken Verschuldungs- bzw. Fremdkapitalobergrenzen auferlegt werden. Ein Blick in die Geschichte der ersten Phase der Globalisierung vor 1914 zeigt, dass große, auch grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte durch Banken mit vergleichsweise hohen Eigenkapitalquoten von 25 bis 30% finanziert werden konnten, ohne dass der Finanzsektor über vermeintlich zu hohe Kosten des aufzubringenden Eigenkapitals klagte. Die Eigenkapitalunterlegung kommt die Banken nicht absolut, sondern nur im Verhältnis scheinbar leicht zu erwirtschaftender Gewinne im Investmentbanking „teuer“. Der Anregung von Haldane zufolge (vgl. These II, oben) sollten den Banken daher einfache, d. h. ungewichtete „leverage ratios“ zwischen 1:3 (im Investmentbanking) und 1:5 (im Geschäftsbankensegment) auferlegt werden, deren außerbilanziellen Auslagerung in den Schattenbankensektor oder absoluten Überschreitung mit Mitteln der Insolvenzverwaltung bis hin zum Entzug der Bankenlizenz begegnet werden sollte.

Die Schwäche der bisherigen Banken-Stresstests der unbefriedigend ausgestatteten European Banking Authority (EBA) ist unübersehbar. Die zukünftige europäische Bankenaufsicht muss für eine umfassende Prüfung der Banken sorgen und gegebenenfalls die Exekutivgewalt zum Entzug von Bankenlizenzen und der Bankenabwicklung ausüben können. Statt Banken-Bail-outs zulasten der SteuerzahlerInnen müssen in Zukunft Bail-ins auf Kosten der AktionärInnen und AnlegerInnen stehen. Die europäische Einigung wird politisch, ökonomisch und sozial nur dann von Bestand sein, wenn anstelle der Wahrung von Partikularinteressen und Rettung der Vermögenden die Wahrung des Allgemeininteresses und die Rettung der Volkswirtschaften treten.

These VIII

Die Finanzierung der für die wirtschaftliche Stabilisierung in Punkt 6 geforderten expansiven Fiskalpolitik darf nicht nur zulasten einer öffentlichen Neuverschuldung erfolgen, sondern muss neue Einnahmenquellen der öffentlichen Hand mit einer ökonomisch notwendigen und gesellschaftlich gebotenen Reduzierung der makro- und mikroökonomischen sowie sozialen Ungleichgewichte innerhalb der und zwischen den Mitgliedsstaaten der EU verknüpfen.

Zentral für die Überwindung der Krise wird damit die Verteilung der Einkommen und Vermögen. Sie ist entscheidend dafür, dass zum einen nicht zu viele (große) Vermögen entstehen, die einmal angelegt permanent Rendite schöpfen müssen, und dass zum anderen der Zwang zur privaten und öffentlichen Verschuldung bei ArbeitnehmerInnen und Staaten abnimmt. In Deutschland z. B. verfügte 2007 die untere Hälfte der Bevölkerung über keinerlei (0,0%) Nettoanlagevermögen, während das obere Fünftel über mehr als 80% der Nettoanlagevermögen verfügte, darunter das oberste Zehntel alleine über mehr als 60%.

Wenn Existenz- und Lebensstandardsicherung aus laufenden Einkommen bzw. Steuern bestritten werden könnten, würde die Verschuldung oder der Zweitjob zur Existenzsicherung künftig wegfallen. Eine Gesellschaft mit gerechterer Einkommens- und Vermögensverteilung kann mit geringerem Wachstumstempo auskommen, was ökologischen und demografischen Herausforderungen besser Rechnung tragen würde als der gegenwärtige finanzmarktgetriebene Kapitalismus, und damit zu einem nachhaltigen Wachstumsmodell beitragen.

Die makroökonomischen Ungleichgewichte zwischen den Staaten der Währungsunion müssen auf mittlere Sicht durch ein System von Transfers von den Überschussländern in die Defizitländer abgebaut werden, etwa durch ein die nationalen Arbeitslosen- und Sozialversicherungssysteme ergänzendes europäisches System. Aus den kostspieligen Erfahrungen mit der deutsch-deutschen Wiedervereinigung sollten aber Lehren gezogen werden, damit das von Keynes benannte „Transferproblem“ nicht auf Ebene der Eurozone wiederholt wird.

Kurzfristig gilt es daher, mehr auf investive denn auf konsumtive Transfermechanismen zu fokussieren und das Produktivpotenzial der Defizitländer mittels einer Investitionsoffensive in der Peripherie anzuheben, die in Wirtschaftszweigen wie etwa der Erzeugung, Konservierung und dem transnationalen Transport erneuerbarer Energien, der Elektromobilität und der FuE-Infrastruktur nachhaltiges Innovationspotenzial zum Nutzen Gesamteuropas signifikant fördern würde. Diese auf zehn Jahre angelegte Investitionsoffensive wird von einigen mit dem Begriff eines Marshallplans für die Peripherie belegt, der es Letzterer erlauben würde, eine Haushaltskonsolidierung über qualitatives, nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu erreichen. Neu daran wäre in diesem Zusammenhang, eine europäische Investitionsunion durch eine Vermögensabgabe auf europäischer Ebene zu finanzieren. Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat der europäischen Öffentlichkeit im Jänner 2013 einen detailliert durchfinanzierten Vorschlag hierzu unterbreitet (vgl. DGB 2013).

These IX

In dem von den EU-Institutionen verabschiedeten Rahmen der „Economic Governance“ des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts (dem sogenannten Six-Pack), dem Euro-Plus Pakt, dem Two-Pack sowie dem sogenannten Fiskalvertrag („Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“) hat sich die Europäische Union bislang nur auf gemeinsame Regeln für die Koordinierung der Ausgabenseite einer – restriktiven – Fiskalpolitik festgelegt. Eine wirkliche Fiskalunion erfordert aber ebenso eine Koordinierung der Einnahmenseite des Staates sowie eine enge steuerpolitische Koordinierung und Harmonisierung der wichtigsten Steuerinstrumente der Mitgliedsstaaten.

Die Ergänzung des Fiskalpaktes um eine effektive Bekämpfung der Steuerflucht, Steuervermeidung und Steuergestaltung bei den Unternehmens- und Körperschaftssteuern stellt den ersten notwendigen Schritt zur Vervollständigung einer europäischen Fiskalunion dar.

Die Tatsache, dass multinationale Unternehmen ihre Gewinne in Niedrigsteuerländern der EU, buchhalterische Verluste aber in Hochsteuerländern deklarieren und ihre prinzipielle Steuerpflicht auf legale Art und Weise arbiträr gestalten können, so dass die effektiven Steuersätze signifikant unter denen der Einstiegssätze der abhängig Beschäftigten liegen, ist so skandalös wie politisch einfach zu lösen. Hierzu müssen einheitliche Erfassungsverfahren sowie ein ein-

heitliches Unternehmensregister in der EU erstellt werden, und ein automatischer Datenaustausch zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedsstaaten muss die notwendige Transparenz gewährleisten.

Sogenannte Flat-Tax-Regime sind mit sozialstaatlichen Grundsätzen nicht kompatibel und gehören abgeschafft, weil sie schädlichem und unfairem Steuerwettbewerb Vorschub leisten und demokratisch gewählte Regierungen u. a. gegenüber Unternehmensinteressen erpressbar machen. Die Einführung progressiver Einkommenssteuersysteme in allen Mitgliedsstaaten der EU sollte von der Definition einer Bandbreite von Spitzensteuersätzen bei den Einkommens- und Vermögenssteuern begleitet werden, analog zu der EU-Bandbreite der Mehrwertsteuersätze. Hiervon kann die unter These VIII angeführte europäische Vermögensabgabe unberührt bleiben, da sie einem klar definierten Zweck der Investitionsförderung in der Peripherie über eine festgelegte und endliche Periode dient.

Des Weiteren sind Finanztransaktionen einer europäisch vereinbarten Steuer zu unterwerfen. Diese dient zwar primär der Stabilisierung der Märkte und erst sekundär der Erzielung neuer Steuereinnahmen, es ist aber dabei zu berücksichtigen, dass die beabsichtigte Lenkungswirkung dieser sogenannten Tobin-Steuer, nämlich die Entschleunigung und Schrumpfung des Volumens an Transaktionen, auch ihre eigene Steuerbasis mittelfristig schrumpfen lässt (vgl. Botsch 2012). Als europäische Steuer sollte sie daher mittelfristig durch eine Steuer auf Finanzinstitutionen (Financial Activity Tax, FAT), d. h. eine Art Umsatzsteuer auf Banken nach dem Modell des Internationalen Währungsfonds, ergänzt werden. Aufgrund der grenzüberschreitenden Natur der Finanzinstitute sollte die FAT einem einheitlichen europäischen Steuersatz unterworfen und direkt an den EU-Haushalt abgeführt werden.

Dem oben Genannten muss in jedem Fall aber eine Debatte über die Aufgaben der Europäischen Union vorangestellt werden, aus denen sich – möglicherweise nach dem Subsidiaritätsprinzip – entsprechende Ausgabenbedarfe für die Union ableiten lassen. Die Verbindung mit einer Diskussion der hierfür notwendigen Einnahmen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten ergibt das Grundgerüst einer vervollständigten europäischen Fiskalunion, die diesen Namen auch verdient. Eine unter der Kontrolle des Europäischen Parlamentes (und nicht der Mitgliedsstaaten) stehende europäische Treasury, d. h. eine Art gesamteuropäisches Finanzministerium, gibt der Fiskalunion die notwendige demokratische Legitimation, die den bislang vereinbarten Instrumenten der Economic Governance der EU fehlt.

These X

Eine europäische Wirtschafts- und Sozialunion muss wirtschafts- und sozialpolitisch enger zusammenrücken und mehr Aufgabenkoordinierung und souveräne Rechte auf die supranationale Ebene der Union delegieren. Ein Abweichen von gemeinsam definierten und demokratisch legitimierten Zielvorgaben außerhalb eines legitimen Rahmens muss satisfaktionsfähig bzw. sanktionierbar werden, um den Zusammenhalt der Union zu gewährleisten und nachhaltig auszubauen.

Für die makroökonomische Rollenverteilung („assignment“) einer Wirtschafts- und Sozialunion mit gemeinsamer Währung bedeutet dies zuvorderst eine Neudefinition. Bei den anstehenden Reformen des Institutionengefüges der EU muss zunächst die vertragliche Definition der Aufgaben der Europäischen Zentralbank erweitert werden. Ursprünglich nach den Vorstellungen

des deutschen Monetarismus à la Bundesbank modelliert, ist die einseitige Verpflichtung auf Wahrung einer eng definierten Preisstabilität nicht mehr zeitgemäß und durch die Krisenempirie wirtschaftspolitisch überholt. Die EZB sollte, analog zur Federal Reserve Bank in den USA, vertraglich eindeutiger auf die Ziele von Wachstum und Beschäftigung verpflichtet werden als dies gegenwärtig mit dem lapidaren Verweis auf Artikel 4 TFEU der Fall ist.

Wenn aber die Geldpolitik der Zentralbank primär für Wachstum und Beschäftigung zuständig sein wird und der Fiskalpolitik, wie oben unter These VI argumentiert, eine Stabilisierungsrolle zufällt, folgt daraus für die Rolle der Tarifpolitik eine Verantwortung für die Preisstabilität in der Währungsunion. Diese kann der Geldpolitik die Aufgabe der Festlegung einheitlicher Zinssätze erheblich erleichtern und führt nicht, wie es über weite Strecken der ersten zwölf Jahre seit der Einführung des Euro der Fall war, zu Verzerrungen und Ungleichgewichten zwischen auf der einen Seite zu niedrigen, weil negativen Realzinsen in der Peripherie und auf der anderen zu hohen und Wachstum bremsenden realen Zinssätzen im Zentrum der EWU.

Die Verantwortung für Preisstabilität in einer neudefinierten Währungsunion bedeutet für die Tarifparteien dreierlei. Zum ersten sollte die Beschwörung der vielerorts noch in den Köpfen, aber längst nicht mehr in der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Realität vorhandenen „Umverteilungskomponente“ der Tarifforderungen ein für alle Mal aufgegeben und der staatlichen Sozialpolitik überantwortet werden.

Zweitens muss eine stabilitätsorientierte europäische Lohnformel – mittelfristiger Durchschnitt der Produktivität plus Zielinflationsrate – für die Lohnzuwächse in der gesamten EWU gelten. Die Betonung liegt dabei auf der Verpflichtung auf das gemeinsame Inflationsziel von „nahe bei und bis zu zwei Prozent“ der EZB. Letzteres ist natürlich über mehrere Konjunkturzyklen hinweg prinzipiell nach oben oder unten korrigierbar, sollte aber als verbindliches Ziel der Tarifparteien aller EWU-Mitglieder letztlich akzeptiert werden. Das Problem der EWU in ihren ersten zwölf Jahren war ja gerade, dass zwei Länder – Deutschland und Österreich – vom gemeinsamen Inflationsziel permanent und signifikant nach unten abgewichen sind, während sich die Tarifparteien einiger Peripherieländer mit dem primären Ziel des Kaufkrafterhalts weiter an der nationalen Preisentwicklung orientiert haben. Da in diese auch spezifische demografische Entwicklungen eines rapiden Bevölkerungszuwachses durch Einwanderung (z. B. Spanien und Irland), aber vor allem sektorale Preisblasen wie im Immobilien- und Wohnungssektor (dito) eingeflossen sind, hat die eurozonenweite Geldpolitik der EZB zur Verstärkung der unerwünschten Effekte von negativen Realzinsen geführt und dort die „asset bubbles“ weiter aufgebläht. Einzig Frankreich und Belgien haben sich, vor allem durch einen gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen allgemeinverbindlicher Mindestlöhne bzw. der Orientierung nationaler Lohnfindung an der Entwicklung der Nachbarstaaten, als Musterschüler des Inflationsziels von 2% erwiesen.

Drittens müssen gewerkschafts- wie arbeitgeberseitig die bisherigen Grenzen der Mandate und Verhandlungsvollmachten gesprengt werden. Für die Industrie- und Branchengewerkschaften heißt das, der Koordinierung der europäischen Tarifpolitik weit mehr Beachtung und Ressourcen zuzuweisen als dies bislang der Fall war. Eine Tarifpolitik, die sich an nationalen volkswirtschaftlichen Kennziffern orientiert, ist jedenfalls nicht auf der Höhe der Zeit bzw. der Anforderungen einer supranationalen gemeinsamen Währung, sondern behandelt den Euro bestenfalls als System fixer Wechselkurse, in dem der Realzins für die Staatsanleihen der Mitgliedsstaaten zum Leitindikator für die tarifpolitische Ausrichtung wird.

Der Binnenmarkt und seine wirtschaftspolitischen Gestaltungserfordernisse sind weder von den Regierungen der Mitgliedsstaaten noch von Gewerkschaften voll erfasst oder richtig verstanden worden. Multinationale Unternehmen haben sich dagegen schnell mit der Entwicklung mehrerer funktionsfähiger und parallel operierender Wertschöpfungsketten darauf eingestellt, um die Potenziale des einheitlichen Binnenmarktes voll ausschöpfen können. Lohnstückkosten auf der Ebene nationaler Volkswirtschaften statistisch abzugrenzen und zu definieren ist letztlich nur ein weiterer Ausdruck des kombinierten Missverständnisses von Währungsunion und Binnenmarkt. Eine produktivitätsorientierte Tarifpolitik müsste sich vielmehr entlang der diversifizierten Wertschöpfungsketten innerhalb und jenseits des Währungsgebietes entlanghangeln und dabei gleichzeitig die Ermöglichung realer Lohnzuwächse in weniger produktiven Sektoren und Branchen unter Wahrung der Preisstabilität im Auge haben.

Letzteres gleicht einer Herkules-Aufgabe. Denn um die Anerkennung einer makroökonomisch verantwortlichen Rolle der Tarifparteien in der Währungsunion zu gewährleisten, muss nicht nur von der vom Mainstream bevorzugten Verbetrieblichung der Tarifpolitik Abschied genommen werden. Auch braucht es weit mehr als den informellen Rahmen des 1999 als Behelfskrücke für die Konstruktionsfehler des Euro eingeführten Makroökonomischen Dialogs der EU. Anfänglich nur von den Gewerkschaften ernst genommen, von EU-Kommission, Arbeitgeberseite und Regierungen primär als Forum der Diskussion von „Strukturreformen“ zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes missbraucht und von der EZB als lästige Anwesenheitspflicht ohne jede ernsthafte Ex-ante-Koordinationsfunktion abgetan, könnte er heute einen essenziellen Beitrag zum Erhalt und zu einer nachhaltigen Fortentwicklung der Währungsunion leisten, wenn er zum Forum für die oben genannte Neuausrichtung der drei wichtigsten Elemente makroökonomisch orientierter und verantwortlicher Wirtschaftspolitik für die Eurozone mutieren würde.

Eine zusätzliche Legitimität würde der Makrodialog erhalten, wenn er in Zukunft, wie oben skizziert, im Rahmen und unter Federführung des Europäischen Parlaments stattfände und so dem Zugriff der neoliberalen Ajatollahs der Generaldirektion ECFIN der EU-Kommission entzogen würde.

BIBLIOGRAFIE

Baker, Dean (2009), Plunder and Blunder: The Rise and Fall of the Bubble Economy, Sausalito.

Botsch, Andreas (2012), Financial transaction taxes in the EU (= ETUI Policy Brief 8/2012); download: http://www.etui.org/content/download/7148/65251/file/Policy+Brief-N%C2%B08-2012-EN+final.pdf.

Collignon, Stefan (2013), Macroeconomic imbalances and competitiveness in the Euro Area, in: Transfer: European Review of Labour and Research 1/2013, 63–87.

Deutscher Gewerkschaftsbund (2013), Europa: Mit Zukunftsinvestitionen aus der Krise (= Standpunkt Nr. 01/2013); download: http://www.dgb.de/themen/++co++b07f3090-5be8-11e2-ba44-00188b4dc422.

European Commission (2011), European Economic Forecast – Autumn 2011, European Economy 6/2011; download: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-6_en.pdf.

European Commission (2012), Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directives 77/91/EEC and 82/891/EC, Directives

2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC and 2011/35/EC and Regulation (EU) No 1093/2010; download: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0280:FIN:EN:PDF.

European Trade Union Confederation (2010), Financial Market Reform in the EU – state of play; download: http://www.etuc.org/IMG/pdf/13-EN-Financial-market-reform-in-the-EU-final.pdf.

Fisher, Irving (1933), The Debt-Deflation Theory of Great Depressions, in: Econometrica, Vol. 1, No. 4, 337–357; download: http://www.jstor.org/stable/1907327.

Haldane, Andrew G. and Vasileios *Madouros* (2012), The dog and the Frisbee. Paper given at the Federal Reserve Bank of Kansas City's 36th economic policy symposium "The Changing Policy Landscape", Jackson Hole, Wyoming, 31th August 2012; download: http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2012/speech616.pdf.

International Monetary Fund (2012a), Global Financial Stability Report. Restoring Confidence and Progressing on Reforms, October 2012; download: http://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2012/02/pdf/text.pdf.

International Monetary Fund (2012b), World Economic Outlook. Coping with High Debt and Sluggish Growth, October 2012; download: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf.

Keynes, John Maynard (1936), The General Theory of Employment, Investment and Money, London/New York; download: http://sites.google.com/site/biblioeconomicus/KeynesJohnMaynard-TheGeneralTheoryOfEmploymentInterestAndMoney.pdf.

Koo, Richard (2012), Balance Sheet Recession as the Other-Half of Macroeconomics; download: http://www.boeckler.de/pdf/v_2012_10_25_koo.pdf.

Liikanen, Erkki (2012), High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector, chaired by Erkki Liikanen; download: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf.

Tobin, James (1996), A Currency Transaction Tax, Why and How, in: Open Economies Review Vol. 7, 493–499.

Josef Wöss

KOMMENTAR: SOZIALSTAAT UND KRISE

„Die Krise wird benutzt, um drastische Verschlechterungen für die ArbeitnehmerInnen in nahezu allen EU-Staaten zu beschließen“, so das Fazit eines Vortrags von Maria Jepsen, der Direktorin der Forschungsabteilung des Europäischen Gewerkschaftsinstituts, bei einer Veranstaltung in der AK Niederösterreich (vgl. Presseaussendung der Arbeiterkammer Niederösterreich vom 21. November 2012). Im Windschatten der Krise wird etwas vorangebracht, was schon seit Langem ganz oben steht auf der Agenda neoliberaler Politik: Kürzung von Sozialleistungen, Deregulierung des Arbeitsrechts, Schwächung der ArbeitnehmerInnenvertretungen.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob ein Zusammenhang zwischen Sozialstaat und Krise besteht. Haben hohe Sozialausgaben – und allenfalls daraus resultierende Budgetdefizite – zur Krise geführt? Stehen hohe Sozialausgaben der Bewältigung der Krise im Weg? Der Ländervergleich weist in eine andere Richtung: Länder mit gut ausgebauten Sozialsystemen wurden von der Krise am wenigsten getroffen und zur nachhaltigen Krisenbewältigung braucht es nicht weniger, sondern einen aktiveren Sozialstaat!

Was hat zur Krise geführt?

Für die VertreterInnen der eingangs angesprochenen neoliberalen Agenda ist die Krise schnell erklärt, mit Behauptungen wie „Schuld sind die hohen Staatsschulden“ oder „Wir haben alle über unsere Verhältnisse gelebt und müssen nun den Gürtel enger schnallen“. Das Ziel derartiger (Fehl-)Einschätzungen liegt auf der Hand. Es geht um Ablenkung von den wahren Krisenursachen, um die eigene „Laissez-faire“-Ideologie nicht infrage stellen zu müssen und um das Tragen der Krisenkosten so weit wie möglich auf andere abwälzen zu können.

Die zentralen Krisenursachen liegen in Wahrheit woanders:

- Völlig außer Rand und Band geratene Finanzmärkte – mit Privatisierung der (gigantischen) Gewinne und Sozialisierung der (ebenso gigantischen) Verluste, wenn die eingegangenen Risiken in großem Stil schlagend werden;
- Dominanz der Finanzwelt gegenüber Realwirtschaft und Politik – mit Unterordnung demokratisch gewählter EntscheidungsträgerInnen unter die Vorgaben der „Märkte“;
- Massive Handelsungleichgewichte – mit riesigen Überschüssen in Ländern wie China und Deutschland und ebenso riesigen Defiziten in anderen Ländern;
- Ausbreitung von Steuerumgehung, Steuerdumping, Steueroasen etc. zu Gunsten der großen Konzerne und der BesitzerInnen großer Vermögen – mit daraus folgender Konzentration der Steuerlast bei Arbeitseinkommen und Massensteuern;
- Immer stärker werdende Auseinanderentwicklung von Arm und Reich – mit einer sagenhaften Vermögenskonzentration in den Händen einer kleinen Oberschicht;
- Zunehmend schuldenfinanzierter privater Konsum in Ländern wie den USA oder Spanien – als Ausgleich zur fehlenden Massenkaufkraft;

- Dominanz neoliberaler Ideen in der politischen Ausrichtung – nach dem Motto: je „freier“ die Märkte, desto besser.

Wie verfehlt z. B. der Verweis auf zu hohe Staatsschulden ist, lässt sich am Fall Irland exemplarisch aufzeigen. Dieses Land wurde über viele Jahre hinweg von den VerfechterInnen möglichst freier Märkte als Musterland – als „keltischer Tiger“ – gepriesen, an dem es sich zu orientieren gelte: mit nahezu unbegrenzten Handlungsspielräumen für viele Finanzdienstleister, mit sehr niedrigen Unternehmenssteuern, mit dereguliertem Arbeitsmarkt und mit wenig Sozialleistungen und wenig öffentlichen Schulden. Irland hatte vor Ausbruch der Krise 2007 im EU-15-Vergleich mit 25% des BIP die bei Weitem niedrigste Staatsverschuldung und mit 18,9% des BIP auch die bei Weitem niedrigste Sozialquote. Doch dann kam die Finanzkrise – und beinahe über Nacht wurde Irland vom (neoliberalen) Musterschüler zum Katastrophenland. Inzwischen liegt die Staatsverschuldung bei über 110% des BIP! Das Haushaltsdefizit lag 2011 bei 10,3%!

Welche Rolle spielt(e) der Sozialstaat?

Allein schon der Blick auf Irland zeigt, dass die von der neoliberalen Orthodoxie permanent getrommelte Kritik an (zu) hohen Sozialausgaben und an (zu) hohen Staatsschulden als vermeintliche zentrale Krisenursachen einer empirischen Überprüfung nicht standhält.

Noch deutlicher wird das, wenn man das Volumen der Sozialausgaben in den erfolgreichen Ländern mit jenem in den Krisenländern vergleicht (vgl. Eurostat):

- Alle Länder in der EU-15, die gut durch die Krise gekommen sind, haben relativ hohe Sozialquoten. Vor der Krise (2007) lag der BIP-Anteil der Sozialausgaben in Schweden bei 29,7%, in Dänemark bei 28,9%, in den Niederlanden bei 28,4%, in Österreich bei 28,0% und in Deutschland bei 27,7%.
- In den zentralen Krisenländern lagen die entsprechenden Werte beim Schlusslicht Irland bei den bereits erwähnten 18,9%, in Spanien bei 21,0%, in Griechenland bei 24,4%, in Portugal bei 24,8% und in Italien bei 26,7%.

Diese Zahlen belegen, worauf von VerfechterInnen eines „sozialen Europa“ seit Langem hingewiesen wird: Eine gute soziale Absicherung und wirtschaftlicher Erfolg sind keine Gegensätze – im Gegenteil: „Eine [erfolgreiche] soziale Marktwirtschaft verbindet Wettbewerbsfähigkeit mit sozialer Gerechtigkeit“, wie das die österreichischen Sozialpartner in ihrem Positionspapier zum „Europäischen Sozialmodell“ im Einvernehmen festgestellt haben (vgl. Die Sozialpartner Österreich 2008).

Auch in der vor kurzem veröffentlichen neuesten Ausgabe des Kommissionsberichts „Employment and Social Developments in Europe 2012“ wird hervorgehoben, dass Länder mit gut ausgebauten Sozialsystemen bisher wesentlich besser über die Krise gekommen sind als andere: „A new divide is emerging between countries that seem trapped in a downward spiral of falling output, fast rising unemployment and eroding disposable incomes and those that have so far shown good or at least some resilience. The latter tend to have better-functioning labour markets and more robust welfare systems” (European Commission 2013a).

EU-Kommissionspräsident Barroso hat in seiner „State of the Union speech 2012“ ebenfalls auf die ökonomischen Vorteile funktionstüchtiger Sozialstaaten hingewiesen: „It is precisely those European countries with the most effective social protection systems and with the most developed social partnership that are among the most successful and competitive economies in the world.“ (zitiert nach: European Commission 2013b, 2).

Wie weiter?

Zentrale Voraussetzung für eine sinnvolle Bewältigung der Krise ist die korrekte Analyse ihrer Ursachen. Oder anders herum: Mit einer falschen Deutung der Krisenursachen wird der Weg bereitet für eine falsche Gegensteuerung, wie sie mit der überzogenen Sparpolitik (zulasten breiter Bevölkerungsschichten) fast überall in Europa zu beobachten ist.

Die vielfach dramatisch negativen Effekte der aus der falschen Krisendeutung abgeleiteten Austeritätspolitik auf den Sozialschutz und auf die Arbeitsbeziehungen sind klar belegt (vgl. u.a. Natali/Vanhercke 2011; Hermann/Hinrichs/Brosig in diesem Band). Und dazu kommt noch, dass diese Politik auch die Realwirtschaft – und damit auch die öffentlichen Haushalte – in immer größer werdende Probleme bringt!

Was wir demgegenüber brauchen, ist ein Umgang mit Problemen und Herausforderungen ohne ideologische Scheuklappen – gestützt auf eine Grundeinstellung, die Fortschritt nicht primär an der Entwicklung der Börsenkurse und kurzfristiger Renditen misst, sondern an der (nachhaltigen) Entwicklung des Wohlstandsniveaus und der Lebenschancen der breiten Masse der Bevölkerung.

Österreich hat die Krise bisher vergleichsweise gut bewältigt (vgl. Schlager in diesem Band). Mit Konjunkturpaketen, Ausbau der geförderten Kurzarbeit, Ausbau der Bildungskarenz etc. erfolgte eine gezielte Gegensteuerung gegen den Wirtschaftseinbruch. Eine wichtige Rolle haben dabei auch die automatischen Stabilisatoren (öffentliche Pensionsausgaben etc.) gespielt, die ganz wesentlich zur Verhinderung eines größeren Konsumrückgangs beigetragen haben.

Die daraus (und aus den Bankenrettungspaketen) resultierende höhere Staatsverschuldung und die steigenden Arbeitslosenzahlen zeigen aber sehr deutlich, dass auch Österreich von der Krise und ihren Folgen nicht verschont geblieben ist.

Weitere Gefahr droht vor allem, wenn die Austeritätspolitik im Euro-Raum unbeirrt fortgesetzt wird, erforderliche Investitionen in Aus- und Weiterbildung, in die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, in Infrastruktur etc. der Erreichung kurzfristiger Budgetziele zum Opfer fallen und der dringend erforderliche Kampf gegen die in vielen Ländern bereits dramatische Arbeitslosigkeit und gegen die zunehmende Ungleichheit unterbleibt.

In Österreich muss vor allem auf Folgendes geachtet werden:

- Schutz und Weiterentwicklung der vorhandenen Stärken (sozialer Dialog, duale Ausbildung, gut ausgebautes Sozialsystem etc.),
- Abbau bestehender Defizite (Bildungsdefizite bei vielen Jugendlichen, Probleme bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, schlechte Arbeitsmarktchancen für Menschen im höheren Erwerbsalter etc.),

- Gegensteuerung gegen negative Entwicklungen (steigende Arbeitslosenzahlen, Anstieg prekärer Arbeitsformen, Anstieg arbeitsbedingter psychischer Erkrankungen etc.).

Von zentraler Bedeutung wird auch bei uns die Entwicklung des Arbeitsmarktes sein. Der Abbau der Arbeitslosigkeit und die möglichst gute Erwerbsintegration der Menschen müssen – trotz der im internationalen Vergleich relativ günstigen Werte – eine der klaren Schwerpunktsetzungen sein. Eine ausreichende Zahl guter Arbeitsplätze, gut ausgebildete Arbeitskräfte und ein aktiver Sozialstaat mit hochwertigen Leistungen sind die besten Garanten nicht nur für sozialen Zusammenhalt, sondern auch für wirtschaftlichen Erfolg und für nachhaltig solide öffentliche Finanzen.

Wie enorm die positiven Budgeteffekte einer besseren Erwerbsintegration der Menschen sind, wurde vor Kurzem in einer vom European Policy Center (EPC) veröffentlichten Studie für den EU-27-Raum ausgerechnet: Im Vergleich zum Fortbestand der aktuell sehr schlechten Beschäftigungssituation (2010: 68,6% Beschäftigungsquote in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen) würde die Erreichung des Beschäftigungsziels der EU-2020 Strategie (2020: 75 % Beschäftigungsquote) allein im Jahr 2020 zu einem positiven Budgeteffekt in Höhe von ca. 1.000 Mrd. Euro führen. Das sind mehr als 6% des BIP der EU-27 (vgl. Türk/Wöss/Zuleeg 2012)!

Es ist zu hoffen, dass solche Berechnungen möglichst rasch auch bei den politisch Verantwortlichen Gehör finden. Eine überzogene Austeritätspolitik kommt uns in vieler Hinsicht teuer zu stehen!

BIBLIOGRAFIE

Die Sozialpartner Österreich (2008), Das europäische Sozialmodell. Die Chancen nützen. Positionspapier der österreichischen Sozialpartner, Bad Ischl, Oktober 2012.

European Commission (2013a), Press release, 8th January 2013, zur Präsentation des Berichts "Employment and Social Developments in Europe 2012", Brussels; download: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-5_de.htm.

European Commission (2013b), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020, COM(2013) 83 final.

Natali, David and Bart *Vanhercke* (Eds., 2012), Social developments in the European Union 2011, OSE, ETUI, Brussels; download: http://www.etui.org/Publications2/Books/Social-developments-in-the-European-Union-2011.

Presseaussendung der AK Niederösterreich vom 21. November 2012 zur Veranstaltung „Krisenbekämpfungsmaßnahmen in Europa und ihre Auswirkungen auf Österreich".

Türk, Erik, Josef *Wöss* and Fabian *Zuleeg* (2012), 1000 billion Euros at stake: How boosting employment can address demographic change and public deficits (= EPC Issue Paper No. 72); download: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3074_1000bn_euros_at_stake.pdf.

AUTOR/INNEN

Andreas *Botsch* ist Senior Researcher am European Trade Union Institute sowie Vorstandsmitglied von Finance Watch AISBL, Brüssel.

Magnus *Brosius* ist Doktorand am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen.

Vera *Glassner* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Wirtschafts- und Organisationssoziologie der Universität Linz mit Forschungsschwerpunkt vergleichende Arbeitsbeziehungen.

Christoph *Hermann* ist Politikwissenschafter und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) sowie Lektor an der Universität Wien.

Karl *Hinrichs* ist Professor am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen.

Steffen *Lehndorff* ist Research Fellow in der Forschungsabteilung Arbeitszeit und Arbeitsorganisation am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen.

Christine *Mayrhuber* ist Ökonomin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), im Forschungsbereich 2 „Arbeitsmarkt, Einkommen und soziale Sicherheit“.

Herbert *Obinger* ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen und Direktor des dortigen Zentrums für Sozialpolitik.

Christa *Schlager* ist Ökonomin und Expertin in der Abteilung Wirtschaftswissenschaften der Arbeiterkammer Wien. Arbeitsschwerpunkte: Budget- und Verteilungspolitik, EU-Haushalt.

Valentin *Wedl* ist Leiter der Abteilung EU und Internationales der Arbeiterkammer Wien.

Josef *Wöss* ist Leiter der Abteilung Sozialpolitik der Arbeiterkammer Wien.

Reihe

„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK-Wien“

Band 7: „Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion“, hrsg. von Silvia Angelo und Michael Mesch, 138 Seiten, 2003, € 20.

Band 8: „US-amerikanisches und EUropäisches Modell“, hrsg. von Michael Mesch und Agnes Streissler, 190 Seiten, 2004, € 25.

Band 9: „Öffentliche Wirtschaft, Geld- und Finanzpolitik: Herausforderungen für eine gesellschaftlich relevante Ökonomie“, hrsg. von Wilfried Altzinger, Markus Marterbauer, Herbert Walther und Martin Zagler, 154 Seiten, 2004, € 25.

Band 10: „Steigende wirtschaftliche Ungleichheit bei steigendem Reichtum?“, hrsg. von Günther Chaloupek und Thomas Zotter, 178 Seiten, 2006, € 25.

Band 11: „Aspekte kritischer Ökonomie. Gedenkschrift für Erwin Weissel“, hrsg. von Markus Marterbauer und Martin Schürz, 97 Seiten, 2006, € 15.

Band 12: „Ende der Stagnation? Wirtschaftspolitische Perspektiven für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa“, hrsg. von Günther Chaloupek, Eckhard Hein und Achim Truger, 156 Seiten, 2007, € 23.

Band 13: „Pensionskassen: Europa – Österreich; Strukturen, Erfahrungen, Perspektiven“, hrsg. von Thomas Zotter, 145 Seiten, 2008, € 20.

Band 14: „Entwürfe für die Zukunft von Wirtschafts- und Sozialpolitik – Alois Guger und Ewald Walterskirchen zum 65. Geburtstag“, hrsg. von Markus Marterbauer und Christine Mayrhuber, 158 Seiten, 2009, € 24.

Band 15: „Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich – Versuch einer Bilanz“, hrsg. von Christa Schlager, 178 Seiten, 2010, € 24.

Band 16: „Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung in Österreich nach der Rezession“, hrsg. von Georg Feigl und Achim Truger, 107 Seiten, 2010, € 16.

Band 17: 75 Jahre „General Theory of Employment, Interest and Money“, hrsg. von Günther Chaloupek und Markus Marterbauer, 176 Seiten, 2012, € 24.

Die Reihe erscheint im LexisNexis Verlag ARD Orac, 1030 Wien, Marxergasse 25, Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, E-Mail: verlag@lexisnexis.at

Wirtschaft und Gesellschaft

Die heuer im 39. Jahrgang erscheinende Quartalszeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“ wird von der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien redaktionell betreut. Sie beschäftigt sich sowohl mit österreichischen als auch internationalen Fragen der Wirtschaftspolitik, mit Wirtschaftstheorie, gelegentlich auch mit verwandten Bereichen wie Wirtschaftsgeschichte, Soziologie und Politikwissenschaft.

Die Zeitschrift wendet sich an alle, die an eingehenderen Analysen von wirtschaftspolitischen Themen interessiert sind. Bei der Auswahl und Behandlung der Inhalte wird großer Wert auf die Synthese aus Erkenntnissen der akademischen Wissenschaft mit der Praxis, der wirtschafts- und sozialpolitischen Realität, gelegt.

Ein Jahrgang umfasst vier Hefte mit insgesamt rund 600 Seiten. Jedes Heft enthält ein Editorial, in dem zu aktuellen tagespolitischen Problemen Stellung bezogen wird, vier bis fünf Hauptartikel sowie mehrere Rezensionen kürzlich erschienener Fachliteratur. Fallweise erscheinen auch Beiträge in den Rubriken „Kommentar“ und „Berichte und Dokumente“ sowie längere Besprechungsaufsätze. Die Artikel stammen von in- und ausländischen Vertretern von Theorie und Praxis, aus Forschung und Lehre, von Unternehmen und Verbänden.

In den letzten Heften erschienen u. a.: ein Beitrag von J. Becker über Anti-Krisen-Politiken in Osteuropa (4/10), von H.D. Kurz über den Wiederaufstieg einiger Ideen von Lord Keynes (1/11), von H. Walther über die Eurokrise aus keynesianischer Sicht (2/12), von W. Altzinger et al. über die Einkommenskonzentration in Österreich (1/12), von J. Kromphardt über fallende Lohnquoten (2/12), von B. Rossmann und P. Biwald über die österreichischen Gemeindefinanzen (3/12) sowie von Th. Zotter über Bankenrestrukturierung und Bankenabwicklung (4/12).

Preise: Einzelnummer € 10,50, Jahresabonnement € 33,– (inkl. Auslandsversand € 55,–), ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement gegen Bekanntgabe einer gültigen ÖH-Card-Nummer € 19,50, jeweils inkl. Mwst.

Zu bestellen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien, Marxergasse 25, Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, E-Mail: verlag@lexisnexis.at. Dort kann auch ein kostenloses Probeheft angefordert werden.

LexisNexis® ARD Orac

AK WIEN

Impressum:
Herausgeber und Verleger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22.
Redaktion: Ursula Filipič und Sabine Jovic, AK Wien, Abteilung Sozialpolitik.
Grafik/Layout: Verlag des ÖGB, 1020 Wien. Druck: Druckerei Schmidbauer GmbH, 7400 Oberwart.

DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE IM ÜBERBLICK

Valentin Wedl

- Die EU und ihre Mitgliedsstaaten stehen heute vor gravierenden Herausforderungen, u. a.:
  - Die dramatische Arbeitslosigkeit muss bekämpft werden
  - Zentrale Ursachen der Krise müssen zunächst richtig erkannt und dann adäquat bearbeitet werden: Ungeregeltheit der Finanzmärkte, Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen, Ungleichheit bei den Einkommen und Vermögen
  - Solange die EU keinen Kurswechsel vollzieht, wird es immer schwieriger, das verlorene Vertrauen der BürgerInnen wiederzugewinnen

Steffen Lehndorff

- Immer mehr europäische Länder treiben in eine erneute Rezession, die Politik fortgesetzter einschneidender Ausgabenkürzungen blockiert die wirtschaftliche Erholung
- Gleichzeitig versperrt die Fokussierung auf die kurzfristige Reduzierung der Staatsschulden den Blick auf Fehler in den Jahren vor der Krise
- Das derzeitige Austeritätsregime in der EU mit seinen dramatischen wirtschaftlichen und sozialen Folgen wurde wesentlich auf Betreiben der deutschen Regierung errichtet
- Die „Konsolidierungsmaßnahmen“ stehen oft in keinem direkten Zusammenhang mit der Höhe des öffentlichen Staatsschuldenstandes und werden mit „Strukturmaßnahmen“ verknüpft, bei denen in den meisten Fällen ebenso kein erkennbarer Bezug zu den Staatsschulden besteht; dessen ungeachtet werden diese „Strukturmaßnahmen“ zur Voraussetzung für die Gewährung von Krediten aus den Rettungsfonds gemacht
- Erforderlich wäre nicht nur eine koordinierte Steuer- und Fiskalpolitik, sondern auch eine abgestimmte Wirtschafts- und Sozialpolitik, um die Leistungsfähigkeit der einzelnen Volkswirtschaften anzugleichen
- Die Entwicklung einer Alternative zur gegenwärtigen Krisenpolitik muss über eine wirtschaftspolitische Kurskorrektur weit hinausgehen:
  - Ein radikaler Kurswechsel in Richtung einer europäischen Wirtschaftsregierung, die eine erhebliche Begrenzung und Besteuerung des Finanzsektors einschließen und auf eine europäische Solidarunion hinauslaufen müsste
  - Reformen in den Ländern der Euro-Peripherie in Richtung nachhaltigerer Modelle der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung

Christa Schlager

- Österreich hat die Krise bisher relativ glimpflich überstanden: BIP, Arbeitslosigkeit und Staatsschuldenquote haben sich im Vergleich zur Eurozone günstiger entwickelt
- Gründe dafür sind u. a. die Konjunkturpakete, die Wirkungen des Sozialstaates als automatischer Stabilisator sowie (damit verbunden) der bisher stabile Konsum

- Die EU-Krisenpolitik schlägt aber auch auf Österreich durch und die Krise wird prolongiert: Die Sparpakete wirken wirtschaftsdämpfend, die Arbeitslosigkeit liegt deutlich über dem Niveau vor der Krise mit weiter steigender Tendenz und die Bankenrettung belastet die öffentlichen Budgets massiv
- Auch in Österreich ist daher mit steigender Armut und wachsender Ungleichheit zu rechnen
- Es bedarf vor allem einer Stabilisierung der Nachfrage, u. a. mittels der Intensivierung des sozialen Wohnbaus, der Aufstockung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik und des Ausbaus sozialer Dienstleistungen

Christoph Hermann/Karl Hinrichs/Magnus Brosig

- Im Gefolge der Krise erfolgt ein nachhaltiger Umbau von nationalen Sozial- und Beschäftigungssystemen, der im Wesentlichen auf eine – in etlichen Fällen sehr rapide – Einschränkung von Sozial- und Arbeitsrechten hinausläuft:
  - Teils massiver Abbau von öffentlicher Beschäftigung, u. a. im Gesundheits- und Bildungswesen
  - Teils drastische Reduktion von Löhnen, v. a. im öffentlichen Sektor, sowie Kürzung und Einfrierung von Mindestlöhnen – auch in der Privatwirtschaft
  - Arbeitszeiten werden auf Kosten der Beschäftigten flexibilisiert und verlängert
  - ArbeitnehmerInnenrechte werden über den Ausbau von befristeter Beschäftigung und Leiharbeit, die Verlängerung von Probezeiten sowie die Einführung von Arbeitsverträgen mit niedrigeren rechtlichen Standards abgebaut; ähnlich wirken Maßnahmen zur Erleichterung von Kündigungen für die ArbeitgeberInnen
  - In einigen Ländern erfolgen massive Eingriffe in nationale Kollektivvertragssysteme, damit geht oft eine deutliche Schwächung der Gewerkschaften einher
  - Im Bereich der Pensionssysteme wurden v. a. Entwicklungen beschleunigt, die bereits vor der Krise einsetzten: Erhöhung des gesetzlichen Pensionsalters, Verlängerung von Beitragszeiten und Berechnungszeiträumen, Erschwerung des Zugangs zu Früh- und Invaliditätspensionen etc.

Vera Glassner

- Die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzkrise zeitigt ungleiche Auswirkungen auf die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen
- Vor allem Länder Mittelwest- und Nordeuropas haben die Krise bisher vergleichsweise gut überstanden, Sozialpartner waren dort in tarifpolitische Lösungsstrategien eingebunden
- Hingegen haben die gegenwärtigen Eingriffe in Ländern mit neoliberalen Systemen der Arbeitsbeziehungen (in anglophonen Ländern, in MOE, Malta und Zypern) zu einer weiteren Dezentralisierung und Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen geführt
- Ein Trend zur Dezentralisierung der Kollektivvertragssysteme ist derzeit in allen EU-Staaten zu beobachten, vor allem in den mittelost- und südeuropäischen Ländern außerhalb der Kontrolle von Gewerkschaften
- Die Dezentralisierung führt dort zu einer Erosion der verbandlichen Steuerung von Löhnen und Arbeitsbedingungen

- Mit diesen Entwicklungen wird das Ziel der Verringerung der makroökonomischen Ungleichgewichte zwischen Nord- und Mittelwesteuropa auf der einen und Süd- und Mittelosteuropa auf der anderen Seite immer weiter verfehlt

Herbert Obinger

- Krisenbedingt ist in Hinkunft in vielen EU-Staaten mit erheblichen Einschnitten in die sozialen Sicherungssysteme zu rechnen
- Hauptursache für die zu erwartende Phase restriktiver Sozialpolitik ist die Schuldenkrise, die sich in vielen Ländern dramatisch zugespitzt hat
- Künftig wird der Wohlfahrtsstaat aus drei Gründen ins Zentrum von Einsparungsbemühungen geraten:
  - Allein das fiskalische Gewicht des Wohlfahrtsstaates weckt Begehrlichkeiten – in den OECD-Ländern ist mehr als die Hälfte der öffentlichen Ausgaben im Sozialbereich gebunden
  - Der Einsparungsdruck kann – anders als in der Vergangenheit – kaum mehr in nichtsozialstaatliche Politikfelder umgelenkt werden
  - Der Handlungsspielraum des Nationalstaates auf der Einnahmenseite hat sich verringert
- Dies hat gravierende negative Konsequenzen für Politik und Demokratie:
  - Der Ausbau des Wohlfahrtsstaates hat massiv zur Eindämmung sozialer Ungleichheit beigetragen – seine Zurückdrängung wird die soziale Ungleichheit erhöhen
  - Der Wohlfahrtsstaat hat auch zur Stabilisierung und Legitimität der Demokratie beigetragen – sein Rückbau könnte sich negativ auf die politische Partizipation auswirken

Christine Mayrhuber

- Einige Makro-Indikatoren bestätigen zwar die These, wonach die Politik bislang keine großen Sozialstaatsreformen durchgeführt habe, qualitative Indikatoren bestätigen dies jedoch nicht
- So hat sich etwa aufgrund der gestiegenen Frauenerwerbsbeteiligung auch die Anzahl an Pensionsbezieherinnen erhöht. Dass Pensionistinnen dennoch eine ungleich höhere Armutsgefährdungsquote haben, wird daraus nicht ersichtlich
- Outcome-Indikatoren zeigen eine starke Zunahme ökonomischer und sozialer Ungleichheiten nicht nur im Hinblick auf die Markteinkommen vieler Menschen, sondern auch bezogen auf ihre Arbeitsmarkt- und Einkommenschancen
- Ursache dafür sind u. a. vielschichtige und einschneidende Reformen in allen OECD-Ländern: vom teils paradigmatischen Wechsel in der Sozialpolitik bis hin zu den Veränderungen im institutionellen Gefüge der Ökonomien
- Diese Veränderungen führten zu einer relativen Verschlechterung in der sozialen und ökonomischen Position breiter Bevölkerungsschichten
- In einigen Ländern, v. a. in Skandinavien, wurden aber auch Reformen durchgeführt, die auf eine Verbesserung der sozialen Absicherung abzielten: Stärkung der Chancengleichheit, Erhöhung der Effizienz der Sicherungssysteme, Erweiterung des Einkommensschutzes sowie Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen

Andreas Botsch

- Bisher hat die Politik die vielfältigen Dimensionen und Wurzeln der Wirtschaftskrise nicht verstanden, geschweige denn, dass sie adäquate Lösungen zu ihrer Behebung entwickelt hätte
- Europa reagiert mit falschen Strukturreformen und Kürzungen bei den Sozialausgaben auf essenziell makroökonomische Probleme
- Die EU betrachtet drei sich gegenseitig verstärkende Krisenherde unterschiedlicher Natur als einen einzigen und verfehlt daher das Ziel einer effektiven Stabilisierung
- Die europäische und globale Wirtschaft benötigt eine Neuordnung der wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen, inklusive einer expansiven Fiskalpolitik
- Die EU – zumindest aber die Eurozone – benötigt eine vertiefte soziale, politische und wirtschaftliche Union
- Die Finanzierung der wirtschaftlichen Stabilisierung darf nicht nur zulasten öffentlicher Neuverschuldung erfolgen
- Eine wirkliche Fiskalunion erfordert – neben einer gemeinsamen Koordinierung der Ausgabenseite – auch eine Koordinierung der Einnahmenseite der Staaten
- Eine europäische Wirtschafts- und Sozialunion muss mehr Rechte und Aufgabenkoordinierung auf die supranationale Ebene delegieren. Das Abweichen von gemeinsam definierten Regeln muss sanktionierbar werden

Josef Wöss

- Zentrale Voraussetzung für eine sinnvolle Bewältigung der Krise ist die korrekte Analyse ihrer Ursachen
- Behauptungen wie „Schuld sind die hohen Staatsschulden“ oder „Wir haben alle über unsere Verhältnisse gelebt“ dienen zur Ablenkung von den wahren Krisenursachen (unregulierte Finanzmärkte, massive Handelsungleichgewichte, immer stärker werdende Auseinanderentwicklung von Arm und Reich etc.)
- Wie verfehlt derartige Krisendeutungen sind, zeigt z. B. Irland, wo es vor der Krise eine sehr niedrige Staatsverschuldung und sehr wenig Sozialausgaben gab – und beinahe über Nacht wurde Irland dann vom (neoliberalen) Musterschüler zum Katastrophenland
- Eine gute soziale Absicherung und wirtschaftlicher Erfolg sind keine Gegensätze – im Gegenteil: Eine erfolgreiche soziale Marktwirtschaft verbindet Wettbewerbsfähigkeit mit sozialer Gerechtigkeit
- Was wir brauchen ist ein Umgang mit Problemen und Herausforderungen ohne ideologische Scheuklappen – gestützt auf eine Grundeinstellung, die Fortschritt an der (nachhaltigen) Entwicklung des Wohlstandsniveaus und der Lebenschancen der breiten Masse der Bevölkerung misst

Bisher erschienen

1 Ulrich Schönbauer, Ältere im Betrieb (Februar 2006)

2 Ursula Filipič (Hg.), Neoliberalismus und Globalisierung (September 2006)

3 Ursula Filipič (Hg.), Arbeitsmarktpolitik in Europa (März 2007)

4 Kai Biehl und Norbert Templ (Hg.), Europa altert – na und? (August 2007)

5 Helmut Ivansits und Ursula Filipič (Hg.),
Privatisierung von Gesundheit – Blick über die Grenzen (November 2007)

6 Ursula Filipič (Hg.), Soziale Gerechtigkeit versus Eigenverantwortung (Dezember 2007)

7 Josef Wallner (Hg.), Gestaltung und Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik: Ein internationaler Vergleich (Jänner 2008)

8 Erik Türk (Hg.), Invalidität: Aktuelle Debatten – Lösungsvorschläge (August 2008)

9 Gerhard Stemberger (Hg.), Psychotherapie zwischen gesellschaftlicher Anpassung und Emanzipation (April 2009)

10 Alexander Schneider, Zu alt für Weiterbildung? (August 2009)

11 Elisabeth Beer und Ursula Filipič (Hg.), Sozialstaaten unter Druck: Wohlfahrtsstaatliche Veränderungen in Mittelosteuropa – Rückwirkungen auf Österreich? (August 2010)

12 Thomas Riesenecker-Caba und Alfons Bauernfeind, Verwendung personenbezogener Daten und Grenzen betrieblicher Mitbestimmung: Datenschutz in der Arbeitswelt (August 2011)

ISBN 978-3-7063-0459-7

Kostenloser Download der Publikation unter:
http://wien.arbeiterkammer.at/zeitschriften

Bestellung der Print-Ausgabe für einen Druckkostenbeitrag von 10 € bei:
fachbuchhandlung@oegbverlag.at



wien.arbeiterkammer.at