

A decorative graphic consisting of a grid of small grey dots, with several larger red dots scattered throughout, primarily concentrated around the title and authors' names.

Eurokrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell

Wie die Krisenpolitik in Südeuropa die soziale Dimension der EU bedroht

KLAUS BUSCH/CHRISTOPH HERMANN/KARL HINRICHS/THORSTEN SCHULTEN

November 2012

- Die Politik des harten Sparens, mit der die offizielle Politik die Eurokrise überwinden will, hat Europa 2012 erneut in eine Rezession gestürzt. Die Austeritätspolitik erweist sich in Griechenland, Italien, Portugal und Spanien (GIPS) vor allem als ein Angriff auf die Löhne, die Sozialleistungen und das öffentliche Eigentum.
- Die EU hat eine neue Form des lohnpolitischen Interventionismus (Euro-Plus-Pakt, Sixpack) entwickelt. Die Prinzipien des Flächentarifvertrags und der Allgemeinverbindlichkeit werden in den GIPS-Staaten unterminiert, die Tarifvertragssysteme dezentralisiert. Die Reallöhne sind in diesen vier Staaten von 2010 bis 2012 überdurchschnittlich abgebaut worden.
- In der Rentenpolitik haben die GIPS-Staaten Reformen eingeleitet, die das Ausgabenwachstum für die Rentensysteme deutlich abbremsen. Die relativen Rentenniveaus werden in diesen Staaten bis 2040 – gemessen an der Lohnersatzrate – drastisch sinken.
- Durch die Eurokrise hat die Politik der Privatisierung öffentlichen Eigentums in den GIPS-Staaten einen neuen Schub erfahren. Griechenland ist am stärksten betroffen, es plant einen regelrechten staatlichen Ausverkauf.
- Durch die genannten Eingriffe in Südeuropa wird der Prozess der Liberalisierung des Europäischen Sozialmodells, der bis zur Krise vor allem in West- und Osteuropa zu beobachten war, in der gesamten EU durchgesetzt. Sollte der ökonomische Pfad der Austerität trotz aller Widerstände bis 2014/2015 durchgehalten werden und dann in eine neue Aufschwungsphase münden, wäre das politische Desaster für die europäische Sozialdemokratie und die Gewerkschaften perfekt.

Inhalt

Einleitung	3
1. Eurokrise und das Europäische Sozialmodell	3
2. Austeritätspolitik und die Lohn- und Tarifpolitik in den GIPS-Staaten	8
2.1 Massenarbeitslosigkeit als Legitimation und Machtressource zur Umsetzung von Strukturenreformen	9
2.2 Die Aushöhlung des Flächentarifvertrages	11
2.3 Staatliche Interventionen in die Entwicklung der Löhne	13
2.4 Konsequenzen für die Lohnentwicklung	14
2.5 Zwischenfazit	16
3. Austeritätspolitik und die Rentenreformen in den GIPS-Staaten	16
3.1 Die Alterssicherungssysteme in Südeuropa und Reformen vor 2008	16
3.2 Die Rentenreformen in 2008 und später	18
3.3 Konsequenzen der bisherigen Rentenreformen	21
4. Austeritätspolitik und die Privatisierung öffentlichen Eigentums in den GIPS-Staaten	23
4.1 Der griechische Ausverkauf	24
4.2 Das portugiesische Privatisierungsprogramm	25
4.3 Privatisierungspläne in Spanien und Italien	26
4.4 Folgen von Privatisierung	26
5. Die Perspektiven des Europäischen Sozialmodells im Kontext der Krise	27
5.1 Der Widerstand der Gewerkschaften und der sozialen Bewegungen	29
5.2 Die Politik der sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien in Europa	29
5.3 Ökonomische Entwicklungspfade aus der Krise und die Konsequenzen für das Europäische Sozialmodell	30
Literatur	34

Einleitung

Seit Anfang 2010 schwelt die Krise der Eurozone. Ihr Ausgang ist ungewiss. Die Antikrisenpolitik der EU ist vor allem in Südeuropa mit einer harten Austeritätspolitik verbunden, die eine wachsende Arbeitslosigkeit, sinkende Reallöhne, Einschnitte in die sozialen Sicherungssysteme und eine Privatisierung öffentlichen Eigentums mit sich bringt. Der folgende Text analysiert diese Austeritätspolitik in Griechenland, Italien, Portugal und Spanien (GIPS-Staaten) in den Bereichen Lohn-, Renten- und Privatisierungspolitik und diskutiert die Konsequenzen dieser Entwicklungen für das Europäische Sozialmodell.

Im ersten Kapitel werden die Ursachen der Eurokrise, die makroökonomischen Folgen der harten Sparpolitik und die sich daraus ergebenden möglichen Probleme für das ohnehin gefährdete Europäische Sozialmodell erörtert. Die Kapitel 2 bis 4 stellen die Entwicklung der Lohn-, Renten- und Privatisierungspolitik seit Ausbruch der Krise in Griechenland, Italien, Spanien und Portugal dar. Dabei wird auch die Frage untersucht, ob die »Reformen« in Südeuropa Veränderungen beinhalten, die in vielen EU-Staaten in West- und Osteuropa bereits vor der Krise 2008/2009 vollzogen wurden. Im letzten Kapitel werden die Konsequenzen dieser Prozesse für die Perspektiven des Europäischen Sozialmodells diskutiert. Hier werden die sozialen, die politischen und die ökonomischen Einflussfaktoren erörtert, die die Zukunft des Europäischen Sozialmodells bestimmen.¹

1. Eurokrise und das Europäische Sozialmodell

Die Europäische Union erlebt heute die tiefste Krise seit ihren Anfängen. Der Euro steht vor der Zerreißprobe und droht auch den einheitlichen Binnenmarkt mit in den Abgrund zu ziehen. Das, was angesichts der Integrationsfolge seit 1987 kaum möglich erschien, ein Scheitern der Europäischen Union, kann nicht länger ausgeschlossen werden.

Die Ursachen dieser Entwicklung sind zum einen in der Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion im

Maastrichter Vertrag von 1993, zum anderen in den Folgen der Weltfinanz- und Weltwirtschaftskrise für die Staatsfinanzen und zum dritten im mehrfachen Politikversagen seit dem akuten Ausbruch der Krise zu sehen.

Das Projekt der gemeinsamen Währung zu starten, ohne dieses in eine Politische Union mit einem Finanzausgleichsmechanismus und einer gemeinsamen Wirtschaftsregierung einzubetten, war ein Abenteuer, das heute vielfach nur noch Kopfschütteln auslöst, vor 20 Jahren jedoch vom politischen Mainstream aufgrund des einheitlichen Binnenmarktes und des festen Glaubens an eine immer tiefere Integration für notwendig und machbar erklärt wurde (Busch 1992). Selbst die europäische Sozialdemokratie und die europäischen Gewerkschaften waren überwiegend von dieser Logik überzeugt.

Es bedurfte der Weltwirtschaftskrise, um schlagartig die Schwächen der Maastrichter Konstruktion sichtbar zu machen (vgl. Busch/Hirschel 2011, Busch 2012):

- das Fehlen einer Wirtschaftsregierung, die Konjunkturreinbrüche bekämpfen kann,
- das Dilemma der Europäischen Zentralbank (EZB), die trotz der Heterogenität der wirtschaftlichen Lage in den Mitgliedstaaten nur einen Zinssatz für die Eurozone festlegen kann und damit für manche Länder falsche Anreize setzt. So haben zum Beispiel die niedrigen Zinsen in Irland und Spanien die Produktion einer Immobilienblase unterstützt, ein Boom, der mangels Europäischer Wirtschaftsregierung fiskalpolitisch nicht von der Euroebene gedämpft werden konnte.
- die *no bail-out*-Klausel, die bis dato ein gemeinsames Schuldenmanagement (Eurobonds, gemeinsame Schuldengarantie) in der Eurozone verhindert und schließlich
- das System der Wettbewerbsstaaten, das die Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen zwischen den Mitgliedstaaten im hohen Maße mit verursacht hat.

Zum System von Maastricht gehört auch eine wirtschaftspolitische Philosophie, die einer Sparpolitik Vorrang vor einer Wachstumspolitik einräumt. Diese Ideologie hat sich als verhängnisvoll erwiesen, als im Gefolge der Weltwirtschaftskrise die Schulden in vielen Mitgliedstaaten sehr stark anstiegen. Nach einer kurzen Phase expansiver Wirtschaftspolitik zum Bekämpfen des Einbruchs von

1. Die Kapitel 1 und 5 wurden von Klaus Busch, das Kapitel 2 wurde von Thorsten Schulten, das Kapitel 3 von Karl Hinrichs und das Kapitel 4 von Christoph Hermann verfasst. Alle Autoren zeichnen jedoch gemeinsam verantwortlich für den Gesamttext.

2008/2009 schaltete die Politik in der EU – anders die US-amerikanische – zu rasch auf einen Sparmodus um und produzierte so im Jahre 2012 den nächsten wirtschaftlichen Einbruch (Roubini/Mihm 2010; Krugman 2012). Die Daten über die Wachstumsraten, die Neuverschuldung und die Staatsschuldenquoten von 2009 bis 2012 (siehe Tabellen 1 bis 3) verdeutlichen diese Entwicklung. Dort, wo die Neuverschuldung von 2009 bis 2012 am stärksten zurückgefahren wurde, also der Sparkurs am härtesten war, in Griechenland, Portugal und Spanien, ist der wirtschaftliche Einbruch 2012 größer als in der Eurozone und Deutschland, wo der Sparkurs moderater war. Aber

auch hier hat die Austeritätspolitik deutliche Spuren in den Wachstumsraten hinterlassen, wohingegen die nach wie vor expansivere Fiskalpolitik der USA bessere Wachstumsdaten erzeugte. Wegen des schwachen Wachstums erhöhten sich in allen aufgeführten Mitgliedstaaten die Schuldenquoten, und zwar wiederum dort am stärksten, wo der Sparkurs am härtesten war. Ohne den Schulden-schnitt vom Juli 2011 hätte Griechenland 2012 keine leichte Verbesserung der Schuldenquote erzielt, diese läge vielmehr ohne den Schnitt bei ca. 200 Prozent (Directorate General for Economic and Financial Affairs of the European Commission 2011: 225).

Tabelle 1: Jährliche Wachstumsrate des BIP in Preisen von 2005

	Griechenland	Spanien	Italien	Portugal	Deutschland	Eurozone	USA
2009	-3,3	-3,7	-5,5	-2,9	-5,1	-4,3	-3,5
2010	-3,5	-0,1	1,8	1,4	3,7	1,9	3,0
2011	-6,9	0,7	0,4	-1,6	3,0	1,5	1,7
2012	-4,7	-1,8	-1,4	-3,3	0,7	-0,3	2,0

European Commission: Statistical Annex of European Economy, Spring 2012, Table: 10 and 11, Brussels

Tabelle 2: Neuverschuldung in Prozent des BIP zu Marktpreisen

	Griechenland	Spanien	Italien	Portugal	Deutschland	Eurozone	USA
2009	-15,6	-11,2	-5,4	-10,2	-3,2	-6,4	-11,5
2010	-10,3	-9,3	-4,6	-9,8	-4,3	-6,2	-10,6
2011	-9,1	-8,5	-3,9	-4,2	-1,0	-4,1	-9,6
2012	-7,3	-6,4	-2,0	-4,7	-0,9	-3,2	-8,3

European Commission: Statistical Annex of European Economy, Spring 2012, Table: 76 and 77, Brussels

Tabelle 3: Bruttostaatsschulden in Prozent des BIP zu Marktpreisen

	Griechenland	Spanien	Italien	Portugal	Deutschland	Eurozone	USA
2009	129,4	53,9	116,0	83,1	74,4	79,9	90,4
2010	145,0	61,2	118,6	93,3	83,0	85,6	99,1
2011	165,3	68,5	120,1	107,8	81,2	88,0	103,5
2012	160,6	80,9	123,5	113,9	82,2	91,8	108,9

European Commission: Statistical Annex of European Economy, Spring 2012, Table: 78 and 79, Brussels

Die neoliberale Sparphilosophie des Maastrichter Vertrages wurde im Verlaufe der Eurokrise dadurch verstärkt, dass der politische und wissenschaftliche Mainstream die Schulden zum Hauptverursacher der Krise umdeutete und aufgrund dieser Verkehrung von Ursache und Wirkung in den stark verschuldeten Staaten Südeuropas ein harter Sparkurs durchgesetzt wurde (Horn 2011: 160 ff.). Obwohl die Staatsschulden in den EU-Staaten vor 2007 im Mittel aufgrund guter Wachstumszahlen abgesenkt werden konnten und der Schuldenanstieg nach 2007 eindeutig der notwendigen konjunkturellen Expansionspolitik sowie der Bankenrettung zugeordnet werden kann, gelang es den neoliberalen Ökonomen im Zuge der Eurokrise seit 2010 zunehmend, im öffentlichen Bewusstsein das Quidproquo zu verankern, dass nicht die Krise den Anstieg der Schulden, sondern umgekehrt der Schuldenanstieg die Krise verursacht habe. Der ohnehin im Maastrichter Vertrag vorhandene Vorrang der Sparpolitik wurde durch diese Analyse der Ursachen der Krise noch gesteigert.

Die mehrfache Härtung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Rahmen des sogenannten Sixpacks im Oktober 2011 sowie der im Dezember 2011 beschlossene Fiskalpakt, der nur eine Verschuldung in Höhe von 0,5 Prozent des Wirtschaftspotenzials zulässt, entspringen ebenfalls der Logik, dass die Schulden an allem Schuld sind und deshalb mit harter Hand ausgetrieben werden müssen.

Weil die EU Gefangene der Fehlkonstruktionen des Maastrichter Vertrages und einer fehlerhaften Diagnose der Krise ist, hat sich die Eurokrise seit ihren Anfängen im Jahre 2010 immer weiter verstärkt. Hinzu kommen ein mehrfaches Politikversagen und die Weigerung, aus dem Verlauf der Krise zu lernen und einen Paradigmenwechsel vorzunehmen. Zum Politikversagen zählt vor allem der Schuldenschnitt für Griechenland im Juli 2011, der den Käufern von europäischen Staatsanleihen deutlich gemacht hat, dass sie mit einem teilweisen Verlust ihrer Anlagen rechnen müssen, und der deshalb schlagartig die Zinsen für Staatspapiere der verschuldeten Südstaaten in Regionen hochgetrieben hat, die sich diese nicht lange leisten können (Horn/Lindner/Niechoj 2011). Zum Politikversagen gehört auch die Weigerung vor allem Deutschlands, der EZB im Verbund mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM/Euro-Rettungsschirm) den Kauf dieser anfälligen Staatspapiere zu erlauben, um das Zinsniveau in vertretbare Regionen senken zu können.

Zweimal hat die EZB bislang mit verschiedenen Instrumenten kurzzeitig interveniert – im Spätsommer 2011 nach dem Schuldenschnitt in Griechenland sowie Anfang 2012 mit Hilfe des Kreditprogramms für europäische Banken im Umfang von einer Billionen Euro – beide Male nur mit befristetem Erfolg. Politikversagen ist auch die Weigerung, aus der immer stärkeren Zuspitzung der Krise der Staatspapiere Italiens und Spaniens sowie dem immer stärker werdenden realwirtschaftlichen Einbruch zu lernen.

Die falsche wirtschaftspolitische Therapie und die Politik des *muddling through* haben nicht nur die ökonomische Krise verschlimmert, sie haben der Eurozone auch eine tiefe soziale Krise und eine Bedrohung des Wohlfahrtsstaates beschert (Heise/Lierse 2011).

Die Austeritätspolitik hat die Arbeitslosenquote in der Eurozone inzwischen auf elf Prozent ansteigen lassen, das höchste Niveau seit dem Jahre 1995. In Griechenland und Spanien erreichen die Quoten inzwischen mehr als 20 Prozent; die Hälfte der Jugendlichen beider Länder sind arbeitslos (siehe Schaubilder 1 und 2 in Kapitel 2). Die Austeritätspolitik trägt damit auch entscheidend zu einer weiteren Untergrabung des Europäischen Sozialmodells bei.

Seit den Debatten über den Binnenmarkt und die Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion Mitte und Ende der 1980er Jahre hat die damalige Europäische Kommission unter Jacques Delors das Konzept eines Europäischen Sozialmodells ins Spiel gebracht. Sie wollte damit politisch signalisieren, dass es der EU nicht nur um die Vertiefung der ökonomischen, sondern gleichrangig auch um die Vertiefung der sozialen Integration gehe. Das Konzept des Europäischen Sozialmodells ist nie eindeutig definiert worden. Der Begriff »Europäisches Sozialmodell« wird in der wissenschaftlichen Literatur und im politischen Raum darüber hinaus changierend verwendet (Platzer 2009: 88 ff., Hacker 2010: 58 ff.). Mal soll er die Realität der EU beschreiben, die sich sozialpolitisch von anderen Teilen der Welt, vor allem den USA, unterscheidet, mal handelt es sich um ein normatives Modell, dem sich die EU politisch verpflichten soll. Im Kontext der sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Debatten über die EU werden unter dem Europäischen Sozialmodell weit überwiegend sechs politische Zielsetzungen verstanden:

1. eine makroökonomische Politik zu betreiben, die Vollbeschäftigung anstrebt
2. in der Lohnpolitik Reallohnzuwächse zu ermöglichen, die den Produktivitätsfortschritt abbilden, sowie europäische Mindestlöhne durchzusetzen, die den Niedriglohnssektor zurückdrängen
3. soziale Sicherungssysteme zu verankern, die in der Renten-, der Gesundheits- und der Familienpolitik sowie in der Arbeitslosenversicherung ein hohes Schutzniveau verwirklichen
4. auf Unternehmens- und Betriebsebene Beteiligungsrechte vorzusehen, die den Beschäftigten ein hohes Maß an Mitbestimmung gewähren; darüber hinaus auf europäischer, nationaler und sektoraler Ebene den sozialen Dialog zu fördern
5. einen starken öffentlichen Sektor vorzuhalten, der sowohl zur Verwirklichung von Dienstleistungen im allgemeinen Interesse als auch zur Stabilisierung des Beschäftigungsniveaus beiträgt
6. in den EU-Vertrag eine soziale Fortschrittsklausel einzubauen, die den sozialen Grundrechten auf europäischer Ebene Vorrang vor den Marktfreiheiten einräumt.

Obwohl sich die EU im Lissabon-Vertrag den Zielen der sozialen Marktwirtschaft, der Vollbeschäftigung und dem sozialen Fortschritts verpflichtet, hat sie auch schon vor der Krise 2008/2009 bei der Verwirklichung einer Reihe von Zielen des Europäischen Sozialmodells Rückschlüsse hinnehmen müssen. So konnten in der EU im Durchschnitt die beschäftigungspolitischen Leitlinien des Lissabon-Prozesses nicht realisiert werden. In der Lohnpolitik ist es seit über zehn Jahren nur noch in weniger als fünf Mitgliedstaaten gelungen, die Reallöhne parallel zum Produktivitätswachstum zu steigern, fast überall hat es stattdessen eine Umverteilung zugunsten der Kapitaleigentümer gegeben. Am stärksten war Deutschland von diesem relativen Abbauprozess der Löhne betroffen. Es war in der Eurozone Zentrum einer Politik des Lohndumpings, die im hohen Maße zu den großen Ungleichgewichten in den Leistungsbilanzen der Mitgliedstaaten beigetragen hat.

Durch die neoliberalen Reformen der sozialen Sicherungssysteme sind in sehr vielen Staaten darüber hinaus auch

die Rentenleistungen, die Gesundheitsleistungen und die Arbeitslosenunterstützungen zurückgefahren oder deren Finanzierung zu Lasten der abhängig Beschäftigten umgeschichtet worden. Aufgrund ähnlicher Problemlagen (demographischer Wandel, Haushaltsdefizite, Arbeitslosigkeit, System der Wettbewerbsstaaten) ist in vielen EU-Staaten in den letzten 15 Jahren der Wohlfahrtsstaat stark reformiert worden. In den Rentensystemen sind kapitalgedeckte Elemente eingeführt und die relativen Rentenniveaus reduziert worden. In den Arbeitslosenversicherungen wurden die Leistungen (Höhe und Dauer) abgebaut und Aktivierungselemente eingeführt. Die Reformen im Gesundheitssektor sind komplexerer Natur, aber auch hier sind unter anderem die Leistungskataloge reduziert und private Finanzierungselemente (Selbst- und Zuzahlungen) stark erhöht worden.

Bis Mitte der 1990er Jahre bestand in der EU zwischen dem ökonomischen und dem sozialen Entwicklungsniveau ein sehr enger Zusammenhang. Staaten mit einem hohen Pro-Kopf-Einkommen haben dem Wohlfahrtsstaat gemessen an der Sozialleistungsquote (SLQ) nicht nur absolut, sondern auch relativ mehr Mittel zur Verfügung gestellt als Staaten mit einem geringeren ökonomischen Niveau. Die Variation des Pro-Kopf-Einkommens »erklärte« in der EU-12 zu über 80 Prozent die Variation der Sozialleistungsquoten. In der auf 27 Staaten erweiterten EU ist diese Beziehung nicht mehr so eng, sie lag im Jahre 2007 bei 56 Prozent (Busch 2011: 4 ff.)

In der Entwicklung der Sozialleistungsquoten waren seit Mitte der 1990er Jahre bis zum Einbruch der Krise 2008/2009 folgende Entwicklungen zu beobachten:

- Staaten, die über einen weit überdurchschnittlich entwickelten Wohlfahrtsstaat verfügten, haben diesen aufgrund von Reformen in relativen Größen zurückgebaut. Dies gilt für Finnland, Dänemark, Schweden und die Niederlande.
- Einige Staaten, die ökonomisch stark aufholten, haben auch ihren Wohlfahrtsstaat parallel in relativen Größen stark ausgebaut (Griechenland, Portugal, Ungarn).
- Andere stark expandierende Ökonomien dagegen haben ihren Wohlfahrtsstaat in relativen Größen in den letzten 15 Jahren abgebaut. Dies gilt im Osten für Estland, Lettland, Litauen und die Slowakei und im Westen für Spanien und insbesondere Irland, auch wenn diese bei-

den Staaten in den letzten Jahren vor der Krise wieder steigende Sozialleistungsquoten verzeichneten.

Wenn der Zusammenhang zwischen Ökonomie und Sozialem lockerer wird, deutet dies darauf hin, dass sich einige Staaten aufgrund eines schwächer entwickelten Wohlfahrtsstaates Wettbewerbsvorteile verschaffen können oder wollen. Durch derartige Tendenzen können Prozesse des Sozialdumpings eingeleitet werden, denn das System der Wettbewerbsstaaten bestimmt die Spielregeln.

Wir haben es folglich bereits vor der Krise 2008/2009 in vielen EU-Staaten aufgrund von Arbeitsmarktreformen, einer Dezentralisierung der Tarifvertragssysteme, moderaten Lohnabschlüssen, einer Reduktion der relativen Rentenniveaus, dem Abbau von öffentlichen Gesundheitsleistungen sowie einer Privatisierung von Dienstleistungen im allgemeinen Interesse mit einer deutlichen Tendenz zur »Liberalisierung« des Europäischen Sozialmodells zu tun. In der Lohn- und in der Sozialpolitik sind Prozesse des Dumpings sichtbar geworden. Dabei waren allerdings innerhalb der EU gewisse regionale Unterschiede zu beobachten. Grosso modo lässt sich sagen, dass die Liberalisierungstendenzen in West- und Osteuropa stärker ausgeprägt waren als in Südeuropa. Hier waren bis dahin viele Reformversuche, vor allem in der Arbeitsmarkt-, Lohn- und Rentenpolitik, am Widerstand der Gewerkschaften und linker Parteien gescheitert.

Seit der Weltwirtschaftskrise 2008/2009 und der Austeritätspolitik im Zuge der Eurokrise verändern sich jedoch auch in Südeuropa die politischen und die sozialen Kräfteverhältnisse.

Unter dem Druck der Arbeitslosigkeit und staatlicher Eingriffe zur Liberalisierung der Arbeitsmärkte ist die Kampfkraft der Gewerkschaften in Südeuropa reduziert worden. Die Anpassungsprogramme, die die Troika Griechenland, Irland und Portugal im Tausch für die Unterstützungskredite abgerungen hat, sowie die »freiwilligen« Ausgabenkürzungen, die Italien und Spanien vorgenommen haben, um den Zwängen der Finanzmärkte und den Stabilitätsauflagen der EU zu genügen, haben zu deutlichen Einschränkungen in den sozialen Sicherungssystemen geführt. Auch in den Bereichen der Daseinsvorsorge ist der Staat in diesen Ländern aufgrund der Privatisierung öffentlichen Eigentums und der Privatisierung ehemals öffentlicher Dienstleistungen auf dem Rückzug.

In den Kapiteln 2 bis 4 dieser Studie werden diese sozialen Umbrüche in Südeuropa empirisch detailliert untersucht. Kapitel 2 analysiert den neuen lohnpolitischen Interventionismus der EU, die radikalen Eingriffe in die nationalen Tarifvertragssysteme in Südeuropa und die negativen Folgen dieser Politik für die Lohnentwicklung. Kapitel 3 stellt die Veränderungen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme exemplarisch anhand der Rentenpolitik dar. Aufgrund der Rentenreformen in Griechenland, Italien, Spanien und Portugal wird das Rentenniveau generell abgesenkt werden. Die Politik der Privatisierung öffentlichen Eigentums, die die EU bereits in den 1990er Jahren zum Programm erklärt hat, wurde in Griechenland, Italien und Spanien – im Unterschied zu Portugal – nur zögerlich in Angriff genommen. Kapitel 4 untersucht, wie aufgrund der Politik der Troika und des Drucks der Finanzmärkte diese Entstaatlichungsprozesse intensiviert werden.

Für die Beurteilung der Tendenzen in der Entwicklung des Europäischen Sozialmodells sind bei der Untersuchung der Reformen in Südeuropa folgende Fragen von besonderem Interesse:

1. Handelt es sich bei diesen Maßnahmen um eine »nachholende« Reformpolitik, die bisherige Lücken Südeuropas gegenüber den Liberalisierungsprozessen in West- und Osteuropa schließt?
2. Kann damit generell von einer Konvergenz zu einem »liberalen« Europäischen Sozialmodell in der EU insgesamt gesprochen werden?
3. Welche Rückwirkungen sind von diesen Veränderungen in Südeuropa auf die Lohn-, Arbeitsmarkt-, und Wohlfahrtsstaatspolitik in der EU zu erwarten? Werden die oben beschriebenen Rückschläge bei der Realisierung des normativen Konzepts eines Europäischen Sozialmodells, die bereits vor der Krise zu registrieren waren, weiter vertieft werden?

Auf der Grundlage der Zusammenfassung der Kapitel 2 bis 4 werden diese Fragen vor allem in Kapitel 5 beantwortet. Dieses Kapitel erörtert auch die wichtigen gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Einflussfaktoren, welche die weiteren Perspektiven des Europäischen Sozialmodells im Kontext der Eurokrise bestimmen. Es werden drei mögliche ökonomische Entwicklungspfade und ihre jeweilige Bedeutung für die Perspektiven

des sozialen Europas diskutiert. Neben einem Kollaps der Eurozone handelt es sich hier um den Pfad einer Überwindung der Krise im Modus des *muddling through* und um den Pfad eines radikalen Paradigmenbruchs mit der herrschenden Austeritätspolitik.

2. Austeritätspolitik und die Lohn- und Tarifpolitik in den GIPS-Staaten

Mit der Austeritätspolitik in Europa gehen weitreichende Veränderungen in der Lohn- und Tarifpolitik einher, die in vielen europäischen Ländern zu einer Radikalisierung neoliberaler Arbeitsmarktreformen und einer grundlegenden Infragestellung unternehmensübergreifender Flächentarifvertragssysteme geführt haben. Vor dem Hintergrund eines teilweise dramatischen Anstiegs der Arbeitslosigkeit steht einmal mehr die Forderung nach »strukturellen Reformen« auf dem Arbeitsmarkt im Zentrum der politischen Auseinandersetzungen (Allard/Eve-raert 2010). Für das deutsche EZB-Direktoriumsmitglied Jörg Asmussen sind Arbeitsmarktreformen sogar »(...) der Schlüssel, wenn ein Land im Euro bleiben möchte« (zitiert nach *Märkische Allgemeine* vom 3.7.2012). Die aktuelle ökonomische Krise in Europa wird hierbei als eine Krise mangelnder Wettbewerbsfähigkeit angesehen, in der es primär darauf ankommt, durch mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und geringere Arbeitskosten neue Wettbewerbsvorteile zu erzielen.

Als vermeintlicher Beleg für die Richtigkeit dieser Sichtweise wird mittlerweile in ganz Europa auf die Entwicklung in Deutschland verwiesen, dessen umfassende Strukturreformen in den 2000er Jahren als wesentliche Ursache für die derzeit vergleichsweise robuste Position der deutschen Wirtschaft gelten (vgl. dazu kritisch: Dauerstädt/Dederke 2012). Bereits im Jahr 2010 hat zum Beispiel der ehemalige EZB-Präsident Jean-Claude Trichet die »moderate Lohnstückkostenentwicklung« und die »Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt« als Motor des deutschen Erfolgs gelobt und als »Vorbild« für die europäischen Nachbarstaaten gepriesen (Trichet 2010).

Die europaweiten Forderungen nach »strukturellen Reformen« auf dem Arbeitsmarkt zielen neben dem Abbau des Kündigungsschutzes und der weiteren Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen vor allem auf die Lohnpolitik und die Struktur der Tarifvertragssysteme (für einen Gesamtüberblick vgl. Clauwaert/Schömann 2012).

Die Entwicklungen auf nationaler Ebene werden dabei von einem neuen europäischen Interventionismus angetrieben, bei dem die EU in bislang ungekannter Weise in nationale Strukturveränderungen eingreift.

Bis zum Ausbruch der Weltwirtschaftskrise 2008 beschränkte sich die EU im Wesentlichen darauf, als Teil ihrer wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Leitlinien mehr oder weniger unverbindliche Empfehlungen für die nationalen Lohn- und Arbeitsmarktpolitiken auszusprechen. Bestenfalls bemühte sie sich unter Anwendung »weicher« Steuerungsformen wie der »Methode der offenen Koordinierung« durch die Propagierung internationaler Best-Practice-Vergleiche die nationale Entwicklung zu beeinflussen. Während in der Praxis der Einfluss dieser Initiativen auf die nationalen Arbeitsmarktsysteme eher begrenzt blieb, war die EU lange Zeit kaum zu einer verbindlicheren Form der Intervention in der Lage. Bis heute ist die Zahl europäischer Gesetzesinitiativen zur Regulierung des Arbeitsmarktes äußerst überschaubar. Am ehesten konnte sich noch der Europäische Gerichtshof als ein relevanter Akteur auf der EU-Ebene etablieren. Dessen Rechtsprechung hat sich jedoch gerade in jüngster Zeit vor allem darauf konzentriert, den Vorrang ökonomischer Freiheiten vor den als protektionistisch interpretierten nationalen Regulierungen des Arbeitsmarktes zu betonen.

Der neue europäische Interventionismus im Bereich der Lohnpolitik zeichnet sich demgegenüber dadurch aus, dass er europäische Vorgaben für nationale Lohn- und Arbeitsmarktpolitiken mit der Androhung ökonomischer Sanktionen verbindet. Die rechtliche Grundlage für diese neue Form eines »autoritären Neoliberalismus« (Bruff 2012) bildet vor allem der auf Initiative von Angela Merkel und Nicolas Sarkozy im März 2011 verabschiedete Euro-Plus-Pakt, mit dem eine »neue Qualität« der wirtschaftspolitischen Koordinierung in Europa erreicht werden soll (Europäischer Rat 2011). Zur wirtschaftspolitischen Koordinierung wird hierbei explizit auch die Lohnpolitik gezählt, die sogar zur wichtigsten Anpassungsvariable für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit erklärt wird. Während im EU-Vertrag eine europäische Regelungskompetenz für den Bereich der Lohnpolitik noch ausdrücklich ausgeschlossen wird (Artikel 153, Abs. 5), wird mit dem Euro-Plus-Pakt erstmals der Grundstein für eine lohnpolitische Intervention auf EU-Ebene gelegt.

Mit dem sogenannten »Sixpack« hat die EU ein umfassendes Gesetzespaket verabschiedet, mit dem die Ziele des Euro-Plus-Paktes umgesetzt werden sollen. Hierzu gehören auch die EU-Verordnungen »über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte« sowie die »Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum« (Europäischer Rat/Europäisches Parlament 2011a, 2011b). Mit diesen beiden Verordnungen wird ein neues europäisches Koordinationsverfahren etabliert. Im Rahmen eines jährlich wiederkehrenden Zyklus (Europäisches Semester) wird zunächst die ökonomische Entwicklung der einzelnen EU-Staaten anhand zuvor festgelegter ökonomischer Zielmarken überprüft, auf deren Grundlage die EU Empfehlungen für die nationale Wirtschaftspolitik ausspricht, deren Umsetzung dann wiederum von der EU kontrolliert wird. Die Wirksamkeit dieses Verfahrens soll dadurch sichergestellt werden, dass Länder die längerfristig bestimmte Zielmarken verfehlen und die wirtschaftlichen Empfehlungen der EU nicht umsetzen, mit finanziellen Sanktionen belegt werden können.

Zu den derzeit auf EU-Ebene regelmäßig überprüften ökonomischen Kennziffern gehört auch die Entwicklung der Lohnstückkosten, für die relativ willkürlich eine einheitliche Höchstzuwachsrate (maximal neun Prozent über drei Jahre für die Länder der Eurozone und zwölf Prozent für die übrigen EU-Staaten) festgelegt wurde. Die EU unternimmt hiermit erstmals den Versuch, die Lohnpolitik zu koordinieren, wobei sie lediglich das Überschreiten, nicht jedoch das Unterschreiten des vorgegebenen Orientierungsrahmens für ein Problem hält und damit einen asymmetrischen Ansatz verfolgt.

Der neue lohnpolitische Interventionismus der EU will jedoch nicht nur die Höhe der allgemeinen Lohnentwicklung beeinflussen, sondern nimmt auch die historisch gewachsenen nationalen Lohn- und Tarifvertragssysteme ins Visier. Zwar hat sich die EU explizit verpflichtet, im Rahmen der europäischen Koordinierung der Wirtschaftspolitik die Rolle der Sozialpartner sowie die Unterschiede in den nationalen Systemen der Lohnbindung »uneingeschränkt zu achten« (Europäischer Rat/Europäisches Parlament 2011a). Dies hält sie jedoch nicht davon ab, für die einzelnen Mitgliedstaaten umfangreiche Empfehlungen zur Reform der Tarifvertragssysteme auszusprechen (Europäische Kommission 2011).

Die Umsetzung des in der Folge des Euro-Plus-Paktes entwickelten Verfahrens zur wirtschaftspolitischen Koordinierung und der damit verbundenen neuen Rolle der Lohnpolitik befindet sich insgesamt noch am Anfang und wird ihre volle Wirkung erst in den nächsten Jahren entfalten. Die volle Tragweite des neuen lohnpolitischen Interventionismus der EU zeigt sich hingegen schon heute in denjenigen Staaten, in denen unmittelbar ökonomischer und finanzieller Druck zur Durchsetzung bestimmter Strukturreformen angewendet werden kann. Dies gilt zum einen für die Länder Griechenland, Irland und Portugal, die aktuell Gelder aus dem Euro-Rettungsschirm EFSF erhalten und sich im Gegenzug in sogenannten »Memoranden of Understanding« mit der Troika aus EU, EZB und Internationalem Währungsfonds (IWF) zu umfangreichen strukturellen Veränderungen verpflichten mussten. In einer ähnlichen Situation befinden sich auch viele osteuropäische Staaten, die zum Teil bereits seit längerem Kredite vom IWF erhalten und deshalb gezwungen sind, verschiedenste politische Auflagen zu erfüllen. In Ländern wie Italien und Spanien ist es schließlich vor allem die EZB, die den Kauf von nationalen Staatsanleihen dafür nutzt, um massiv in die Politik dieser Staaten zu intervenieren. So ist zum Beispiel im Herbst 2011 ein vertraulicher Brief der EZB-Spitze an die Öffentlichkeit geraten, in dem die italienische Regierung zu weitreichenden politischen Strukturreformen (einschließlich einer weitgehenden Dezentralisierung der Tarifverhandlungen) aufgefordert wird (Draghi/Trichet 2011). Ähnliche Interventionen der EZB wurden auch aus Spanien berichtet (El Pais 2011).

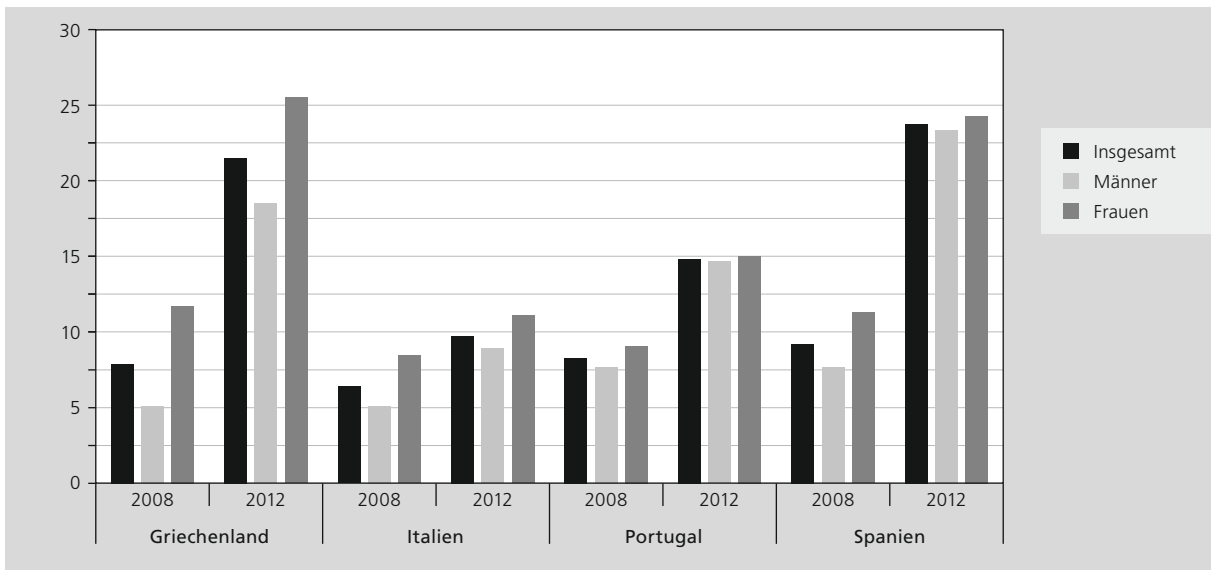
2.1 Massenarbeitslosigkeit als Legitimation und Machtressource zur Umsetzung von Strukturreformen

Der neue lohnpolitische Interventionismus der EU vollzieht sich vor dem Hintergrund eines rasanten Anstiegs der Massenarbeitslosigkeit. Gab es Anfang 2008 in der gesamten EU offiziell etwa 16,1 Millionen Arbeitslose, so hat sich deren Anzahl bis Mitte 2012 um mehr als 50 Prozent auf 24,8 Millionen erhöht. Die Arbeitslosenquote stieg im gleichen Zeitraum von 6,1 Prozent auf 10,3 Prozent (EUROSTAT-Daten). Allerdings nahm die Entwicklung der Arbeitslosigkeit innerhalb der EU einen sehr unterschiedlichen Verlauf. Während einige Länder (vor allem in Nord- und Westeuropa) lediglich einen moderaten Zuwachs erlebten und Deutschland als einziges Land in der

EU sogar sinkende Arbeitslosenquoten verzeichnete, war der Anstieg in einigen osteuropäischen Staaten (darunter insbesondere die Baltischen Staaten sowie Bulgarien, Ungarn und die Slowakei) sowie in der Gruppe der sogenannten GIPS-Staaten (Griechenland, Italien, Portugal und Spanien) besonders hoch. Die mit Abstand höchsten Arbeitslosenquoten in der EU bestehen Anfang 2012 mit 23,8 Prozent in Spanien und 21,5 Prozent in Grie-

chenland. In beiden Ländern ist die Arbeitslosenquote damit mehr als zweieinhalbfach so groß wie Anfang 2008. Auch Portugal hat mit einer Arbeitslosenquote von knapp 15 Prozent einen besonders hohen Anstieg erlebt. Lediglich Italien weist aus der Gruppe der GIPS-Staaten noch eine Arbeitslosenquote auf, die sich mit 9,8 Prozent etwa auf dem EU-Durchschnittsniveau bewegt.

Schaubild 1: Arbeitslosenquoten in den GIPS-Staaten 2008 und 2012, in %*



*Vergleich der jeweils 1. Quartale eines Jahres

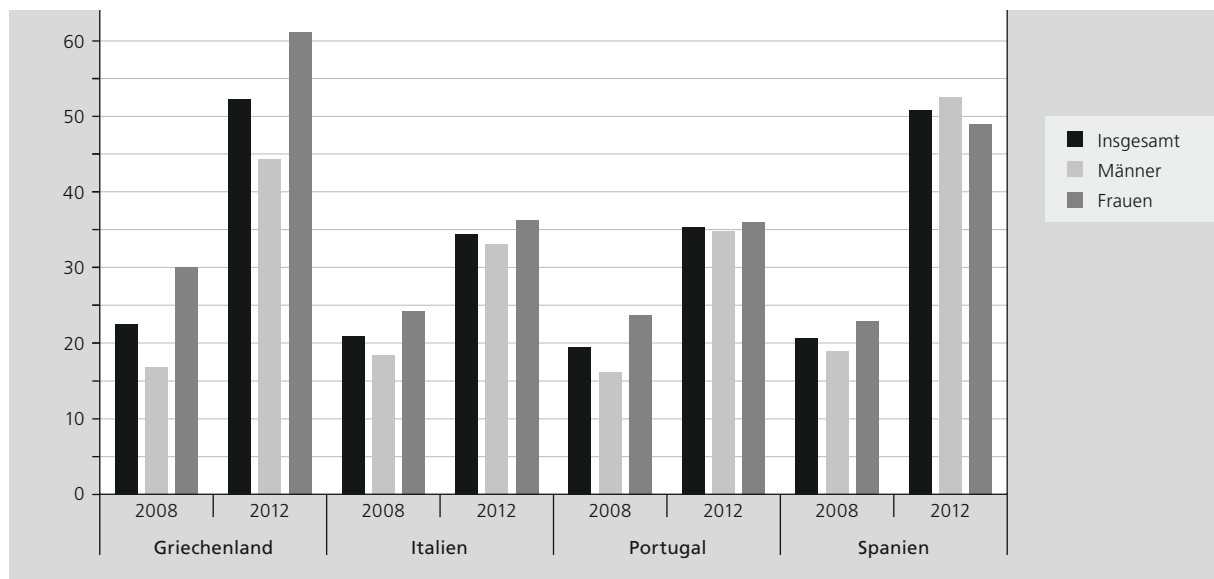
Quelle: EUROSTAT

Im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit von Frauen und Männern zeigen die GIPS-Staaten ein sehr uneinheitliches Bild. In Portugal und Spanien liegen die Arbeitslosenquoten beider Geschlechter sehr eng beieinander. Frauen sind vor allem in Griechenland deutlich häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen. Ihre Arbeitslosenquote beträgt 25,5 Prozent und liegt damit ganze sieben Prozentpunkte über der der Männer. Eine höhere Arbeitslosenquote von Frauen gibt es auch in Italien, wo der Unterschied aber lediglich bei etwas mehr als zwei Prozentpunkten liegt.

Besonders dramatisch stellt sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt für Jugendlichen und junge Erwachsene unter

25 Jahren dar. Die Arbeitslosigkeit von Jugendlichen lag in den GIPS-Staaten auch vor der Krise schon deutlich oberhalb des EU-Durchschnittes. Seither ist die Jugendarbeitslosigkeit in diesen Ländern jedoch förmlich explodiert. Mit Arbeitslosenquoten von über 50 Prozent ist mittlerweile jeder zweite Jugendliche in Griechenland und Spanien arbeitslos. Bei griechischen Frauen liegt die Jugendarbeitslosenquote sogar bei über 60 Prozent. In Italien und Portugal ist hingegen durchschnittlich jeder dritte Jugendliche von Arbeitslosigkeit betroffen. Angesichts der drohenden Verfestigung dieser Zahlen wird bereits heute vielfach von einer »verlorenen Generation« gesprochen (ILO 2012).

Schaubild 2: Arbeitslosenquote von Jugendlichen unter 25 Jahren in den GIPS-Staaten, 2008 und 2012 in %*



* Vergleich der jeweils 1. Quartale eines Jahres

Quelle: EUROSTAT

Inzwischen wird auch innerhalb der EU kaum mehr bestritten, dass der krisenbedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in den GIPS-Staaten durch die von der EU verordnete Austeritätspolitik erheblich beschleunigt wurde (vgl. Kapitel 1). Einzelne Vertreter wie der EZB-Präsident Mario Draghi haben sich mittlerweile sogar ganz offen dafür ausgesprochen, dass kurzfristig die negativen Effekte der Austeritätspolitik hingenommen werden müssen, um langfristig wieder zu einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung zu gelangen (Draghi 2012).

Die hohe Arbeitslosigkeit kommt den Verfechtern eines neoliberalen Umbauprogramms dabei gleich in doppelter Hinsicht entgegen. Zum einen dient sie als Legitimationsgrundlage für die Durchsetzung »struktureller Reformen«, indem sie die Ursache der Arbeitslosigkeit letztendlich in den »verkrusteten Strukturen« und »institutionellen Rigiditäten« des Arbeitsmarktes verortet. Zum anderen führt sie zu einer substantiellen Schwächung von Arbeitnehmern und Gewerkschaften und schafft damit erst die machtpolitischen Voraussetzungen, um einen radikalen Umbau der Arbeitsmarktinstitutionen auf nationaler Ebene durchzusetzen. Erst die massenhafte Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes und die damit verbundenen sozialen Perspektivlosigkeit fördern die Akzeptanz von Lohnkürzungen und die Bereitschaft zu betrieblichen

Konzessionen, mit der eine weitreichende Dezentralisierung und Verbetrieblichung der Tarifpolitik durchgesetzt werden kann.

2.2 Die Aushöhlung des Flächentarifvertrages

Zu den wahrscheinlich weitreichendsten strukturellen Veränderungen, die sich derzeit unter dem Einfluss der europäischen Austeritätspolitik vollziehen, gehört die Entwicklung der Tarifvertragsysteme. Dies gilt insbesondere für die GIPS-Staaten, die traditionell über sehr entwickelte Flächentarifvertragsstrukturen verfügen und gestützt auf direkte oder indirekte Erga-Omnes-Regelungen und staatliche Allgemeinverbindlicherklärungen im internationalen Vergleich eine recht hohe Tarifbindung von 80 bis 90 Prozent aufweisen.

Entgegen der weit verbreiteten Erwartung, dass sich die Tarifvertragsstrukturen im Standort- und Regimewettbewerb des europäischen Binnenmarktes in Richtung auf ein angelsächsisches Tarifsystem mit weitgehend dezentralen Tarifvertragsstrukturen annähern würden, haben sich die Flächentarifvertragsysteme der GIPS-Staaten lange Zeit als außerordentlich stabil erwiesen (Schulten 2010). Veränderungen vollzogen sich – wenn über-

Tabelle 4: Dezentralisierung der Tarifvertragssysteme in den GIPS-Staaten

Griechenland	<p>Gesetze Nr. 3845/2010 und 3899/2010: Einführung eines neuen Typs von Haustarifvertrag zwischen Unternehmen und Gewerkschaften, in denen von den Bestimmungen des geltenden Branchentarifvertrages nach unten hin abgewichen werden kann.</p> <p>Gesetz Nr. 4024/2011: Einführung eines allgemeinen Vorrangs von Haustarifverträgen vor Branchentarifverträgen bei einer generellen Aufhebung des Günstigkeitsprinzips. In Unternehmen ohne Gewerkschaften können Haustarifverträge auch von »anderen Arbeitnehmergruppen« abgeschlossen werden.</p> <p>Gesetz Nr. 4046/2012: Reduzierung der Nachwirkung von Tarifverträgen auf drei Monate.</p>
Italien	<p>Nationales Tarifabkommen vom 22 Januar 2009: Einführung einer generellen Öffnungsklausel für vom Branchentarif abweichende Lohnregelungen auf betrieblicher Ebene. (Das Abkommen wurde von der größten italienischen Gewerkschaft CGIL nicht unterzeichnet.)</p> <p>Nationales Tarifabkommen vom 28 Juni 2011: Alle Branchentarifverträge sollen Öffnungsklauseln enthalten, wonach auf betrieblicher Ebene unter bestimmten Umständen (wirtschaftliche Schwierigkeiten, Restrukturierung, Einführung neuer bedeutender Investitionen) von den Branchenstandards abgewichen werden darf. Die Abweichungen müssen in einem betrieblichen Tarifvertrag vereinbart werden, der von der Mehrheit der betrieblichen Gewerkschaftsvertretung Rappresentanze Sindacali Unitarie (RSU) unterzeichnet wird. Die Belegschaft muss den abweichenden Haustarifvertrag bestätigen, wenn eine der unterzeichnenden Gewerkschaften oder mindestens 30 Prozent der Beschäftigten dies verlangen.</p> <p>Gesetz Nr. 148 vom 14 September 2011: Betriebliche Tarifverträge können von den Bestimmungen der Branchentarifverträge und von bestimmten gesetzlichen Arbeitsbestimmungen nach unten hin abzuweichen. Die betrieblichen Abweichungsmöglichkeiten beziehen sich auf nahezu alle Aspekte der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen (inklusive Löhne und Lohnstrukturen, Arbeitszeiten, atypische Beschäftigungsverhältnisse und Kündigungsschutz). Der Haustarifvertrag muss von einer Mehrheit der repräsentativen Gewerkschaften im Unternehmen unterzeichnet werden.</p>
Portugal	<p>2011: Stopp der quasi-automatischen Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen.</p> <p>Gesetzentwurf Nr. 46/XII vom 2. Februar 2012: Möglichkeit für Betriebsräte, unter bestimmten Bedingungen Vereinbarungen zu treffen, die von sektoralen Tarifverträgen nach unten abweichen.</p> <p>2012: Einführung neuer strikterer Kriterien für die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen, wonach vor der AVE mindestens eine Tarifbindung von 50 Prozent vorliegen muss (geplant).</p>
Spanien	<p>Königliches Dekret 10/2010: Verbesserte Möglichkeiten zur Nutzung betrieblicher Härtefallklauseln, die im Hinblick auf den Lohn eine vorübergehende Abweichung von sektoralen Tarifverträgen ermöglichen. Bei Nicht-einigung kann eine Schlichtungsstelle angerufen werden.</p> <p>Königliches Dekret 7/2011: Erweiterung der Möglichkeiten zur Nutzung von Öffnungsklauseln für betrieblicher Abweichungen von sektoralen Tarifverträgen.</p> <p>Königliches Dekret 3/2012 vom 10. Februar 2012: Einführung eines generellen Vorrangs von Haustarifverträgen vor Branchentarifverträgen.</p> <p>Möglichkeit, durch Haustarifverträge von sektoralen Tarifverträgen abzuweichen. Die betrieblichen Abweichungsmöglichkeiten beziehen sich auf nahezu alle Aspekte der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen (inklusive Löhne und Lohnstrukturen, Arbeitszeiten, Sozialleistungen usw.).</p> <p>Verkürzung der Nachwirkung von Tarifverträgen auf ein Jahr (vorher unbegrenzt).</p>

Quellen: Baeza-Sanjuan (2012); Clauwaert/Schömann (2012), Leonardi (2012), Meardi (2012), Naumann (2012); Patra (2012)

haupt – in der Regel pfadabhängig, d. h. innerhalb der jeweils bestehenden Systeme, ohne jedoch einen grundlegenden Systemwechsel zu vollziehen. Im Gegensatz zu Deutschland spielten auch Öffnungsklauseln, die den Unternehmen die Möglichkeit bieten, von sektoralen Standards nach unten hin abzuweichen, in den GIPS-Staaten lange Zeit kaum eine Rolle (Keune 2011).

Im Zuge der Krise kommt es nun in all diesen Staaten in kürzester Zeit zu sehr weitreichenden Veränderungen, die alle in Richtung einer mehr oder weniger radikalen Dezentralisierung der Tarifvertragssysteme weisen und damit das Potenzial eines grundlegenden tarifpolitischen Systemwechsel in sich tragen, der zur vollkommenen Aushöhlung des Flächentarifvertrages führt. Die treibende Kraft hinter dieser Entwicklung ist einmal mehr

die Troika aus EU, EZB und IMF, deren neoliberal geprägte Stabsabteilungen bereits seit längerem über entsprechende Blaupausen zum Umbau der Tarifvertragssysteme verfügen. Die EU hat sich mit dem Euro-Plus-Pakt sogar explizit das Recht zur »Überprüfung der Lohnbildungsverfahren und erforderlichenfalls des Grads der Zentralisierung im Verhandlungsprozess« zusichern lassen (Europäischer Rat 2011). Im Rahmen des Europäischen Semesters zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik hat die EU von dieser neu gewonnenen Kompetenz bereits umfangreich Gebrauch gemacht und etwa der Hälfte aller EU-Staaten Reformen in den Tarifvertragssystemen empfohlen (Europäische Kommission 2011).

Im Fall der GIPS-Staaten vollzieht sich die Einflussnahme der EU jedoch noch einmal auf deutlich direkterem Wege. Bei Griechenland und Portugal sind die Zusagen für eine Veränderung der nationalen Tarifvertragssysteme ein fester Bestandteil der gemeinsamen Memoranden mit der Troika. Bei Italien und Spanien hat vor allem die EZB sich für Reformen der Tarifvertragssysteme stark gemacht und den Kauf von Staatsanleihen hierfür als politisches Pfand verwendet.

Der Kern aller Tarifvertragsreformen liegt in einer weitreichenden Verbetrieblung der Tarifpolitik, von der im Sinne der neoklassischen Lehrbuchökonomie angenommen wird, dass sie den Anforderungen und Anpassungsmöglichkeiten der Unternehmen am besten gerecht wird.

In den GIPS-Staaten sind die Flächentarifvertragsstrukturen bislang formal zwar bestehen geblieben. Tatsächlich wird ihre Reichweite und Funktionsfähigkeit durch zahlreiche Gesetzesreformen jedoch zunehmend unterminiert. Zu den bereits vollzogenen oder für die nahe Zukunft geplanten Veränderungen gehören u. a. (Details siehe Tabelle 4):

- die gesetzliche Ausdehnung von Öffnungsklauseln für betriebliche Abweichungen von Branchentarifverträgen (Italien, Portugal, Spanien)
- der uneingeschränkte Vorrang von Haustarifverträgen vor allen anderen Tarifverträgen bei gleichzeitiger Aufhebung des Günstigkeitsprinzips (Griechenland, Spanien)
- die Möglichkeit von abweichenden betrieblichen Vereinbarungen durch nicht-gewerkschaftliche Arbeitnehmervertretungen (Griechenland, Portugal)

- die Verkürzung der Nachwirkung von Tarifverträgen (Griechenland, Spanien)

- die formale Einschränkung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen (Portugal).

Was der ökonomische Wettbewerb in Europa allein nicht vermocht hat, wird nun durch den neuen europäischen Interventionismus der EU exekutiert: Die Konvergenz der nationalen Tarifvertragssysteme hin zu deutlich stärker betrieblich orientierten Verhandlungsstrukturen vollzieht sich über mehr oder weniger autoritäre Vorgaben der EU. Dabei mussten insbesondere die italienischen und spanischen Gewerkschaften die Erfahrung machen, dass ihr Versuch, über Tarifvereinbarungen zu einer eher vorsichtigen Reform der »organisierten Dezentralisierung« zu gelangen, durch eine deutlich radikalere Dezentralisierungspolitik des Staates konterkariert wurde (Meardi 2012).

Gerade in den nach wie vor stark klein- und mittelständisch geprägten Ökonomien Südeuropas wird eine zunehmende Aushöhlung des Flächentarifvertrages jedoch über kurz oder lang zu einem radikalen Wandel der Lohnpolitik führen, die mit einem rasanten Rückgang der Tarifbindung einhergehen wird. In Spanien deutet sich eine solche Entwicklung bereits heute schon an (Gomez 2011). Im Ergebnis käme es demnach nicht nur zu einer Dezentralisierung, sondern zugleich auch zu einer weitreichenden Individualisierung der Lohnverhandlungen (Ortiz 2012).

2.3 Staatliche Interventionen in die Entwicklung der Löhne

Neben der grundlegenden Veränderung der Tarifvertragssysteme haben zahlreiche europäische Staaten im Zuge der Austeritätspolitik auch direkt in die Entwicklung der Löhne eingegriffen. Dabei boten sich ihnen prinzipiell drei Ansatzpunkte: die Löhne im öffentlichen Sektor, die gesetzlichen Mindestlöhne, der direkte Eingriff in bestehende Tarifverträge.

Der erste Ansatzpunkt für eine direkte Intervention in die Lohnentwicklung lag bei der Mehrzahl der europäischen Staaten im Einfrieren oder Kürzen der Löhne im öffentlichen Sektor (Labour Research Departement 2010, 2012). Dieser Eingriff war auch deshalb vergleichsweise

Tabelle 5: Kürzung und Einfrieren der Löhne im öffentlichen Sektor in den GIPS-Staaten

Griechenland	Zwischen November 2009 und Oktober 2010 wurden die Nominallöhne durchschnittlich um 14 Prozent gekürzt. Nachdem 2010 ein neues Entlohnungssystem eingeführt wurde, erwartet die Regierung bis 2013 eine weitere Senkung der Löhne um 17 Prozent, so dass sich die gesamte Kürzung auf durchschnittlich 30 Prozent summiert.
Italien	Die Regierung hat erklärt, den 2009 ausgelaufenen Tarifvertrag mindestens bis Ende 2012 nicht erneuern zu wollen, so dass die Löhne für diesen Zeitraum faktisch eingefroren sind.
Portugal	Nachdem die Löhne 2010 eingefroren wurden, gab es 2011 eine Kürzung um fünf Prozent. Darüber hinaus hat die Regierung angekündigt, die Löhne bis Ende 2013 weiter einzufrieren. Ab einem bestimmten Jahresverdienst wurden außerdem für die Jahre 2012 und 2013 das 13. und 14. Monatsgehalt gekürzt oder sogar vollkommen abgeschafft.
Spanien	Im Juni 2010 wurden die Löhne um 5 Prozent gekürzt und dann eingefroren. Außerdem wurde für alle Beschäftigten die Arbeitszeit einheitlich auf 37,5 Stunden pro Woche ohne Lohnausgleich verkürzt.

Quellen: Labour Research Departement (2010, 2012); Sanz (2011)

leicht möglich, da die Löhne für öffentliche Bedienstete zumeist nicht durch Tarifverträge, sondern per Gesetz geregelt werden. Hinzu kommt, dass in vielen Ländern die Lohnentwicklung im öffentlichen Sektor auch eine gewisse Signalwirkung für den privaten Sektor hat. Letzteres wird insbesondere von Seiten der EU betont, der seit dem Euro-Plus-Pakt die Aufgabe zukommt, zu überprüfen, ob »die Tarifabschlüsse im öffentlichen Sektor den auf eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gerichteten Anstrengungen im Privatsektor förderlich sind« (Europäischer Rat 2011).

Alle Länder unter dem EU-Rettungsschirm mussten sich in den Memoranden mit der Troika zu Lohnkürzungen im öffentlichen Sektor verpflichten. Mit Abstand am stärksten war der Rückgang in Griechenland, wo sich die verschiedenen Lohnkürzungen auf etwa 30 Prozent summieren. In allen anderen Ländern schwankte der Rückgang zwischen fünf Prozent und zehn Prozent, wobei die Löhne anschließend auf dem gekürzten Niveau eingefroren wurden (siehe Tabelle 5).

Außer den Löhnen im öffentlichen Sektor bot sich in vielen europäischen Staaten auch der gesetzliche Mindestlohn als Ansatzpunkt für eine politische Intervention an, zumal letzterer in vielen Fällen ebenfalls die allgemeine Lohnentwicklung beeinflusst (Schulten 2012). In Portugal und Spanien wurde Anfang 2012 erstmals seit Jahrzehnten die sonst übliche Anpassung des Mindestlohns ausgesetzt.

Der radikalste Einschnitt bei den Mindestlöhnen wurde von der Troika einmal mehr Griechenland verordnet,

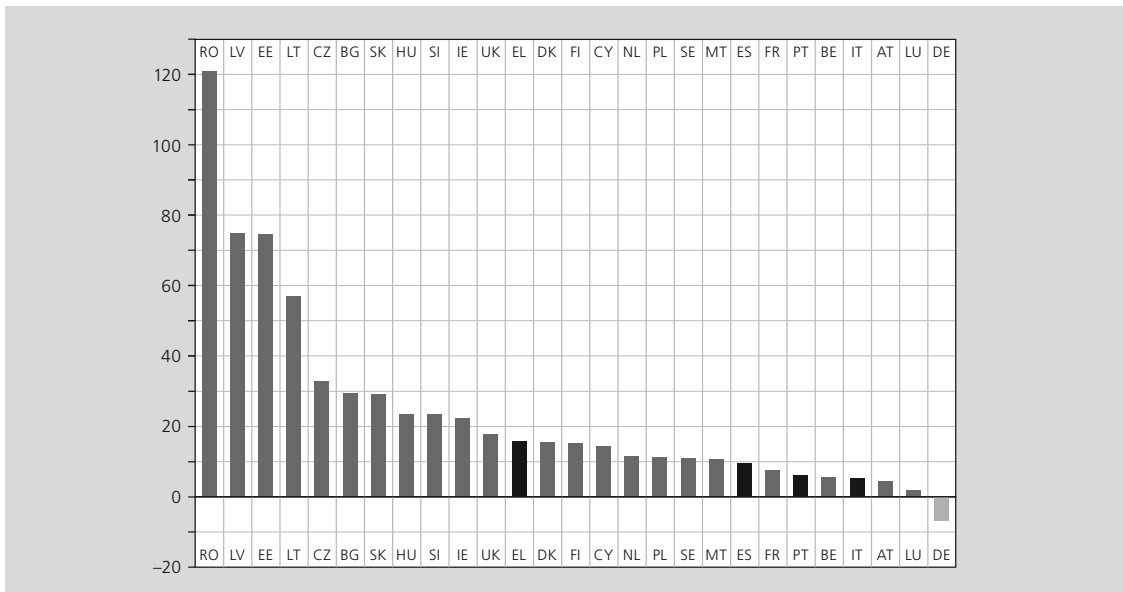
das seinen nationalen Mindestlohn im Februar 2012 um 22 Prozent und für Jugendliche unter 25 Jahren sogar um 32 Prozent gekürzt hat. Hierbei handelt es sich auch deshalb um eine neue Qualität, da der Mindestlohn in Griechenland nicht gesetzlich festgelegt, sondern in einem nationalen Tarifvertrag vereinbart wird. In einem Appell an die Regierung hatten sich die griechischen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sogar gemeinsam gegen die Kürzung ausgesprochen, was den direkten Eingriff in die Tarifautonomie jedoch auch nicht verhindern konnte (Lanara 2012).

2.4 Konsequenzen für die Lohnentwicklung

Mit der Krise hat sich das lohnpolitische Entwicklungsmuster in Europa grundlegend verändert. Im letzten Jahrzehnt konnten bis zum Jahr 2009 alle EU-Staaten eine positive Reallohnentwicklung verzeichnen, die in Griechenland eher stärker, in Spanien, Portugal und Italien hingegen eher moderater ausfiel. Einzig in Deutschland mussten die Beschäftigten innerhalb der letzten Dekade deutliche Reallohnverluste hinnehmen (Schulten 2011).

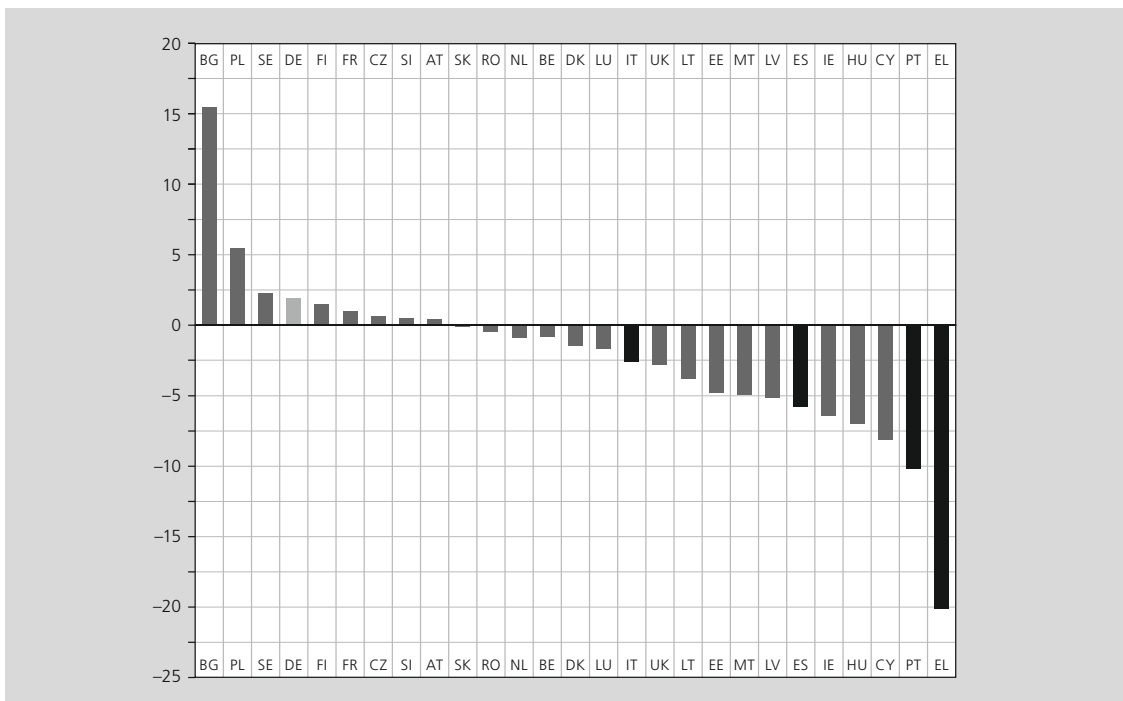
Seit dem Jahr 2010 hat sich das Bild hingegen nahezu umgekehrt. Nur noch wenige Länder können (zumeist leichte) Reallohnzuwächse verzeichnen, während in 18 von 27 EU-Staaten die Reallöhne zurückgegangen sind. Mit Abstand am stärksten ist der Rückgang mit minus 20 Prozent in Griechenland, gefolgt von Portugal mit minus 10 Prozent. Neben einigen osteuropäischen Ländern haben sich auch in Spanien die Reallöhne deutlich vermindert (siehe Schaubilder 3 und 4).

Schaubild 3: Entwicklung der Reallöhne in der EU, 2001–2009 in Prozent*



* Deflationiert um den Nationalen Harmonisierten Verbraucherpreisindex
Quelle: Ameco-Datenbank, Berechnung des WSI

Schaubild 4: Entwicklung der Reallöhne in der EU, 2010–2012 in Prozent*



* Deflationiert um den Nationalen Harmonisierten Verbraucherpreisindex
Quelle: Ameco-Datenbank, Berechnung des WSI
(Daten für 2012: Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission)

2.5 Zwischenfazit

Die Folgen des neuen lohnpolitischen Interventionismus der EU sind damit klar erkennbar. Sie führen einerseits direkt in eine lohnpolitische Absenkungsspirale, fördern eine deflationäre Entwicklung und tragen somit dazu bei, die ökonomische Stagnation in Europa weiter zu verfestigen. Andererseits kommt es zu einem radikalen Umbau der Tarifvertragssysteme in Südeuropa, bei dem in kürzester Zeit historisch gewachsene Institutionen zerstört und nach einem neoliberalen Masterplan der Troika neu gestaltet werden. In der Folge kommt es zu einer weitgehenden Aushöhlung des Flächentarifvertrages und einer umfassenden Dezentralisierung der Tarifpolitik, die perspektivisch auch zu einer deutlichen Verringerung der Tarifbindung führen dürften.

3. Austeritätspolitik und die Rentenreformen in den GIPS-Staaten

In der Diskussion um die Klassifizierung von Wohlfahrtsstaaten werden Italien, Spanien, Portugal und Griechenland häufig einem eigenen Typus zugerechnet. Sie bilden entweder den »lateinischen Rand« europäischer Wohlfahrtsstaaten (Leibfried 1992; Jones Finer 1999) oder ihr sozialpolitisches Arrangement wird als »Southern Model« identifiziert, das sich nach Ferrera (1996) durch ein klientelistisches und rudimentäres Design auszeichnet. Die südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten sind »klientelistisch«, da Erwerbstätige in bestimmten Wirtschaftssektoren und Berufen privilegiert werden, und sie sind »rudimentär«, weil u. a. familien- und arbeitsmarktpolitische Leistungssysteme unterentwickelt sind. Die Sozialausgabenquote in den vier Ländern ist dennoch vergleichsweise hoch (Tabelle 6), aber die Ausgabenstruktur ist stark »alterslastig«, und diese Ungleichgewichtigkeit hat sich in den letzten Jahrzehnten eher noch verstärkt (Lynch 2006; Tepe/Vanhuyse 2010).

Ursachen sind die bislang recht generösen öffentlichen Rentenleistungen (zumindest für Insider), weiterhin der frühe Zugang in den Ruhestand (ablesbar an der niedrigen Beschäftigungsquote in der Altersklasse 55–64 Jahre) und die (zunehmende) Langlebigkeit von Frauen und Männern, die sich in einem bereits jetzt sehr

hohen und bis 2040 nochmals deutlich ansteigenden Altenquotienten niederschlägt.²

Die Europäische Kommission und die OECD haben in der Vergangenheit wiederholt eine mangelnde finanzielle Nachhaltigkeit der öffentlichen Alterssicherungssysteme konstatiert. Beide – in den letzten Jahren aber in immer stärkerem Maße die Europäische Kommission – versuchten, die nationalen Agenden der Rentenpolitik zu beeinflussen und haben von den Regierungen dieser vier (und anderer) Länder weitere und massivere Reformanstrengungen verlangt. Nach 2008 haben sich die sozialpolitischen Reformen wesentlich auf den Bereich der Alterssicherung konzentriert. Deshalb ist es naheliegend, den Fokus der Analyse auf die Rentenreformen zu richten, um abzuschätzen, wie sich infolge dieser verschiedenen Kürzungen die Lebensbedingungen für einen großen Teil der Bevölkerung voraussichtlich entwickeln werden.

3.1 Die Alterssicherungssysteme in Südeuropa und Reformen vor 2008

In allen vier Ländern spielen öffentliche Rentenversicherungen vom Typus »Bismarck« die zentrale Rolle.³ Die betriebliche Altersversorgung (2. Säule) und die individuelle Vorsorge (3. Säule) sind wenig verbreitet – am ehesten noch in Italien.⁴ Die einkommensbezogenen öffentlichen Systeme sind in Griechenland am stärksten und in Portugal am wenigsten nach Berufsgruppen differenziert, woraus sich unterschiedlich generöse Leistungen ergeben. Neben diesen auf die Sicherung des Lebensstandards gerichteten Einrichtungen existieren überall Vorkehrungen, um Altersarmut aufgrund zu niedriger beitragsbezogener Ansprüche an die Rentenversicherung zu vermeiden.

2. Der Altenquotient ist für die Finanzierung der Alterssicherung nicht die wirklich entscheidende Größe. Vielmehr ist dies die ökonomische Abhängigkeitsquote, die Relation zwischen der Zahl der Beitragszahler und der der Leistungsempfänger, weshalb die Finanzierbarkeit der Renten auch durch eine Steigerung der Erwerbstätigkeit beziehungsweise der Beschäftigungsquote erleichtert werden kann.

3. Auch andere Risiken werden in diesen Ländern durch Sozialversicherungen abgedeckt. In Griechenland, Italien und Portugal allerdings wird die medizinische Versorgung durch ein universelles steuerfinanziertes System gewährleistet. Die Selbstbeteiligungen der Patienten liegen hier (aber auch in Spanien) zum Teil erheblich über den Beträgen/Prozentsätzen, die in Deutschland anfallen.

4. Mit der Reform von 1993 wurde die Grundlage für die Umleitung der Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlich vorgeschriebene Abfindungszahlung (Trattamento di fine rapporto/TFR) in Pensionsfonds geschaffen, aus denen eine Betriebsrente gezahlt wird. Etwa 20 Prozent der Beschäftigten machen derzeit von dieser Umwandlungsmöglichkeit Gebrauch (Jessoula 2011).

Tabelle 6: Indikatoren zur Analyse der Rentensysteme

		EL	IT	PT	ES	DE	EU15
1	Sozialausgaben/BIP (2009)	28,0	29,8	26,9	25,0	31,4	30,3
2	Ausgaben staatlicher Renten						
	– in Prozent vom BIP (2010)	13,6	15,3	12,5	10,1	10,8	
	– Projektion 2040	14,9	15,6	13,1	12,3	12,7	
3	Beschäftigungsquote 15–64 (2011)	55,6	56,9	64,2	58,5	72,6	
4	Beschäftigungsquote 55–64 (2011)	39,4	37,9	47,9	44,5	59,9	49,5
5	Fernere Lebenserwartung nach Erreichen des gesetzlichen Rentenalters (2010):	23,9	23,0	17,0	18,0	17,4	
	– Männer	27,2	27,1	20,3	21,7	20,6	
	– Frauen						
6	Altenquotient 2010 ($\geq 65/20-64$)	31	33	29	27	34	
	Projektion 2040	53	56	51	51	61	

Quellen: Zeile 1: Eurostat Statistical Database; Zeile 2 und 6: European Commission 2012a (country fiches); Zeile 3 und 4: OECD Employment Database; Zeile 5: OECD 2012: 202–3.

Spätestens seit den 1990er Jahren haben wesentlich die OECD, die Europäische Kommission und auch der Internationale Währungsfonds die Überzeugung verbreitet, dass hohe Sozialversicherungsbeiträge und Steuern sich negativ auf das Beschäftigungsniveau auswirken und damit nationale Akteure in ihrem politischen Bemühen unterstützt, die Abgabenbelastungen mindestens konstant zu halten. Wenn also die Beiträge der Arbeitgeber und Beschäftigten zur ersten Säule der Alterssicherung in Zukunft nicht (weiter) ansteigen oder (höhere) steuerfinanzierte Zuschüsse an die Rentenversicherungen geleistet werden sollen, dann verbleibt nur eine begrenzte Anzahl von Stellschrauben, um weitere Ausgabensteigerungen aufgrund des demographischen Wandels zu dämpfen: Es kann einmal die Relation von Rentnern zu Beitragszahlern durch eine Anhebung des Renteneintrittsalters verändert werden. Weiterhin besteht die Möglichkeit, das Rentenniveau durch eine Modifikation der Leistungsbeurteilung oder eine Veränderung der Modalitäten der Indexierung laufender Renten abzusenken. Mit Ausnahme Griechenlands haben die anderen Länder der GIPS-Staaten an diesen zentralen Parametern ihrer umlagefinan-

zierten Rentenversicherungen ansetzenden Reformen bereits vor 2008 politisch auf den Weg gebracht.⁵

In *Italien* wurde Anfang der 1990er Jahre von Expansion auf Konsolidierung umgeschaltet, als die Ausgaben für die Alterssicherung auf 14,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts angestiegen waren und ein weiteres Anwachsen auf 25 Prozent im Jahr 2030 prognostiziert wurde (Franco/Sator 2006). Die Reform der Regierung Amato im Jahr 1992 beinhaltete neben dem Beginn einer Harmonisierung der Regelungen für verschiedene Berufsgruppen unter anderem die schrittweise Anhebung des Rentenalters von 60 auf 65 Jahre für Männer und von 55 auf 60 Jahre für Frauen, weiterhin die Berechnung der Rente auf der Basis der letzten zehn statt bisher fünf Jahre vor Renteneintritt, den Wechsel von der Lohn- zur Preisindexierung der laufenden Renten sowie als Voraussetzung für den Bezug einer Altersrente eine Versicherungszeit von mindestens 20 Jahren (vorher: 15 Jahre). Diese Maßnahmen wurden jedoch angesichts der Kriterien für die Aufnahme in die Eurozone als nicht ausreichend angesehen. Nach Absprache mit den Sozialpart-

5. Die Informationen über die Inhalte der Rentenreformen wurden den International Updates der US-amerikanischen Sozialversicherung (<http://www.ssa.gov/policy/index.html>), den Länderberichten zum Projekt Analytical Support on the Socio-Economic Impact of Social Protection Reforms (ASISP) (<http://www.socialprotection.eu>) sowie Publikation der European Commission (2012c) und OECD (2012) entnommen.

nen beschloss die Regierung Dini 1995 die Umstellung der Rentenversicherung auf ein NDC-System (Notional Defined Contribution). Dabei wird im Rahmen eines fortbestehenden Umlageverfahrens das Kapitaldeckungsverfahren in der Weise nachgeahmt, dass die Rente nach der Summe aller Beitragseingänge (sowie deren virtueller »Verzinsung«) auf einem individuellen Konto bemessen wird. Langfristig wird die Umstellung zu einer drastischen Senkung der Lohnersatzrate führen, aber kurzfristige Einsparungen wurden mit dieser Reform kaum erreicht, da das NDC-System erst für die Kohorten vollständig wirksam werden sollte, die nach 1995 eine versicherungspflichtige Beschäftigung aufnahmen. Hohe Ausgaben verursachten auch nach wie vor die »Senioritätsrenten«, die nach einer 35-jährigen Versicherungszeit und (ursprünglich) ohne Rücksicht auf das Lebensalter ungekürzt beansprucht werden konnten. Alle weiteren, aber nur teilweise erfolgreichen Initiativen der verschiedenen Regierungen zwischen 1997 und 2009 waren darauf gerichtet, den Zugang zu den »Senioritätsrenten« einzuschränken, stärkere Anreize für einen späteren Renteneintritt zu setzen, die Umsetzung des NDC-Systems zu beschleunigen sowie die Vereinheitlichung der berufsgruppenspezifischen Systeme voranzutreiben (insbesondere die Privilegien der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes abzubauen).

Die Expansion des *spanischen* Rentenversicherungssystems wurde 1985 beendet, als erstmals die Beitrags-Leistungs-Relation gestärkt wurde. Allerdings blieb es bei einer günstigeren Rentenberechnung für diejenigen, die (nur) eine Mindestversicherungszeit von 15 Jahren nachweisen können, und es wurde im Jahr 1991 eine steuerfinanzierte bedarfsgeprüfte Grundsicherung für Personen ab dem 65. Lebensjahr eingeführt. Basierend auf dem ersten Toledo-Pakt (1995) zwischen der Regierung und den Sozialpartnern sowie nachfolgenden Vereinbarungen wurden die Zahl der in der Rentenberechnung berücksichtigten Versicherungsjahre erhöht (fünfzehn statt acht) und eine ungünstigere Indexierungsregel eingeführt, aber zugleich wurden die Leistungen für Rentner mit diskontinuierlichen Erwerbskarrieren verbessert. Ab 1998 erzielte das spanische Sozialversicherungssystem insgesamt Überschüsse, nach 2010 allerdings nur noch in minimalem Umfang, so dass sich 2011 im Reservefonds etwa 66 Milliarden Euro (das waren 6,3 Prozent des BIP) angesammelt hatten, die zunehmend in spanischen Staatsanleihen investiert werden.

Portugal versuchte bis zur größeren Reform im Jahr 2007 mit verschiedenen Einzelmaßnahmen ab 2002 die Finanzsituation seiner staatlichen Rentenversicherung dadurch zu stabilisieren, dass mit einer Einschränkung der Verrentungsmöglichkeiten vor dem 65. Lebensjahr begonnen (bis dahin: mit 55 Jahren nach 35 Versicherungsjahren oder mit 58 Jahren bei Arbeitslosigkeit) und der Modus der individuellen Rentenberechnung verändert wurde (letztlich Berücksichtigung der gesamten Erwerbskarriere statt der besten zehn aus den letzten 15 Versicherungsjahren). 2005 wurden drei Milliarden Euro aus den Kapitalreserven der Sondersysteme für Beschäftigte der staatseigenen Banken zur Defizitdeckung an die allgemeine Rentenversicherung transferiert. Als Teil des Rentenpakets von 2007 wurde die Umsetzung der neuen Rentenformel auf 2017 vorgezogen und ein an der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung gekoppelter Nachhaltigkeitsfaktor eingeführt, der die Höhe der Zugangsrenten bestimmt.⁶ Weiterhin wurde eine Indexierung für die laufenden Renten beschlossen, die sich nur bei wachsendem Sozialprodukt positiv auswirkt, es wurden Anreize für die (Weiter-)Beschäftigung älterer Erwerbstätiger verstärkt sowie ein der deutschen Riester-Rente vergleichbares Instrument der freiwilligen individuellen Vorsorge geschaffen. Die Auswirkungen dieser Reform sind beträchtlich: Ein Vergleich der projizierten Rentenausgaben im Jahr 2050 auf der Basis der Rechnungen von 2005 und 2008 zeigt, dass Portugal von allen EU-Ländern den größten Sprung machte. Statt 20,8 Prozent des BIP sollten nur noch 13,6 Prozent ausgegeben werden müssen (Europäische Kommission 2009: 104).

3.2 Die Rentenreformen in 2008 und später

Griechenland ist hinsichtlich sozialpolitischer Reformen allgemein und speziell der Anpassung des Alterssicherungssystems an veränderte Rahmenbedingungen eindeutig der Nachzügler unter den südeuropäischen Ländern. Bereits in den 1990er Jahren wurden die Ineffektivität und Ineffizienz des griechischen Wohlfahrtsstaates sowie die disparaten Leistungsniveaus (massive Begünstigung der öffentlich Bediensteten und einiger Selbstständigengruppen) beklagt und eine zur Krise führende Reformunfähigkeit konstatiert (Katrougalos 1996; Venieris 1996).

6. Die Alternativen sind entweder bei unverändert hoher Rente eine längere Lebensarbeitszeit oder eine niedrigere Rentenzahlung bei gleichbleibendem Renteneintrittsalter.

Zu drastischen Rentenreformen kam es erst aufgrund der Auflagen im Zusammenhang mit den Kreditgewährungen ab 2010. Sie zielen darauf, die Defizite des öffentlichen Systems abzubauen und das Ausgabeniveau langfristig zu stabilisieren. Bedeutsam war jedoch eine bereits 2008 durchgeführte Strukturreform des äußerst komplexen griechischen Alterssicherungssystems, das zweistufig aufgebaut aus einer einkommensbezogenen *allgemeinen* Pflichtversicherung und einer (überwiegend) verpflichtenden, ebenfalls verdienstbezogenen *Zusatzversicherung* besteht. Letztere lässt häufig auch Einmalzahlungen anstelle einer laufenden Rente zu. Die vordem 133 nach Berufsgruppen differenzierten selbstständigen Einrichtungen wurden auf 13 reduziert. Vereinheitlichte Regeln sollen größere Transparenz und Fairness herstellen und Verwaltungskosten einsparen. Ab 2012 werden dann alle Zusatzrentensysteme in einen Rentenfonds zusammengeführt werden.

2010 beschloss das *griechische* Parlament, das Rentenalter bis 2013 für Männer und Frauen anzugleichen und bis 2021 von 60 auf 65 Jahre anzuheben.⁷ Für eine ungekürzte Rente werden künftig 40 statt 35 Versicherungsjahre erforderlich sein, und die Renten werden auf Grundlage der gesamten Erwerbskarriere und nicht mehr der besten fünf aus den letzten zehn Versicherungsjahren bemessen. Ohne Abschläge (sechs Prozent pro Jahr) können nur noch diejenigen vorzeitig in Rente gehen (ab dem 60. Lebensjahr), die 40 Versicherungsjahre nachweisen können. Ziel ist es, das effektive durchschnittliche Renteneintrittsalter bis 2015 um zwei Jahre auf 63,5 Jahre zu steigern. Ab 2021 wird das Rentenalter alle drei Jahre entsprechend der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung angepasst. Zwei der vorher 14 Monatszahlungen pro Jahr wurden gestrichen und durch einen (weitgehend) einheitlichen Bonus von 800 Euro nur für über 60-jährige Rentner ersetzt. Weiterhin wurde beschlossen, dass die Indexierung der laufenden Renten nicht höher ausfallen darf als der Anstieg der Konsumentenpreise – für die Jahre 2011 bis 2015 wurde die Anpassung ganz ausgesetzt. Außerdem sind weitere Maßnahmen zu ergreifen, wenn Projektionen ergeben, dass bis 2060 ein Anstieg der Rentenausgaben um mehr als 2,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Stand von 2009 droht. Nachfolgend wurde im Jahr 2012 eine neue (NDC-ähnliche) Rentenformel mit einem ein-

gebauten Nachhaltigkeitsfaktor beschlossen, der Zugang zu Erwerbsunfähigkeitsrenten erschwert, und im Bereich der defizitären Zusatzversicherungen wurden unverhältnismäßig hohe Einmalzahlungen gekürzt. Ab 2015 werden die Zusatzrenten nicht mehr durch den Staat garantiert, d. h. keine Zuschüsse mehr geleistet (European Commission 2012a: 98).

Zu massiveren Veränderungen im *italienischen* Rentenversicherungssystem kam es ab dem Jahr 2010. Die Harmonisierung der berufsgruppenspezifischen Versicherungseinrichtungen wurde weiter vorangetrieben (u. a. Angleichung der für ein NDC-System bedeutsamen Beitragssätze). Weiterhin wurde die Angleichung des Rentenalters von Frauen an das der Männer beschleunigt und wird 2018 vollständig abgeschlossen sein. Für im öffentlichen Dienst beschäftigte Frauen erfolgte die Anhebung abrupt, nämlich binnen eines Jahres von 61 auf 65 Jahre (2010/2011) und dann nochmals – wie auch für alle Männer – um ein weiteres Jahr von 65 auf 66 Jahre (2011/12). Weiterhin wurde das Standardrentenalter ab 2013 an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung gekoppelt. Deshalb wird für das Jahr 2018 für Männer und Frauen im privaten wie öffentlichen Sektor ein Rentenalter von 66 Jahren und sieben Monaten und im Jahr 2021 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 mit 62 Jahren nach 35 Beitragsjahren) faktisch abgeschafft, da die Voraussetzungen den steigenden Altersgrenzen folgen, ein vorzeitiger Rentenbezug nur mit Abschlägen möglich ist und wenn die Rentenhöhe die Sozialrente um das 1,5-Fache übersteigt. Im Gegenzug sollen entsprechende Zuschläge bei Weiterarbeit bis zum 70. Lebensjahr zu Renten führen, die den Lebensstandard sichern. Erhebliche kurz- und mittelfristige Einsparungen entstehen durch die beschleunigte Umsetzung des NDC-Systems: Ab 2012 werden Neurenten *pro rata* nach den vor 1995 zurückgelegten Beitragszeiten im »alten System« und den Beitragsjahren nach 1995 berechnet. Schließlich wird die Anpassung der Renten an die Preisentwicklung für Renten oberhalb von 1 400 Euro für die Jahre 2012 und 2013 ausgesetzt.

Die jüngste Rentenreform in *Spanien* basiert auf einem Anfang 2011 erneuerten Toledo-Pakt zwischen der (damals sozialdemokratischen) Regierung und den Sozialpartnern. Zu den wesentlichen Änderungen, die über-

7. Eine weitere Anhebung um ein oder zwei Jahre wurde im Juli 2012 von der neu gewählten Regierung ebenso diskutiert wie, die Maximalrente auf 2 200 Euro zu begrenzen.

wiegend zwischen 2013 und 2027 wirksam werden sollen, gehört eine Anhebung des Standardrentenalters von 65 auf 67 Jahre (unverändert 65 Jahre für Erwerbstätige mit 38,5 Versicherungsjahren). Unter der Voraussetzung von mindestens 33 zurückgelegten Versicherungsjahren ist ein vorzeitiger Rentenbezug ab dem 63. Lebensjahr mit Abschlägen (7,5 Prozent pro Jahr) möglich (für Arbeitslose bereits ab dem 61. Lebensjahr), während ein hinausgeschobener Renteneintritt mit Zuschlägen (zwischen zwei und vier Prozent p. a.) belohnt wird. Für den Bezug einer »vollen« Rente werden künftig 37 statt 35 Beitragsjahre notwendig sein (nach 15 Jahren werden weiterhin 50 Prozent erreicht), und die Rentenberechnung 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 (zum Beispiel die erforderlichen Versicherungsjahre für eine Vollrente oder das Standardrentenalter) alle fünf Jahre an die Entwicklung der Lebenserwartung angepasst werden.

Portugal wurden im Zusammenhang mit den Kredithilfen nur wenige rentenpolitische Reformmaßnahmen auferlegt, um kurzfristig das Staatsdefizit zu senken. So wurden die Renten im Jahr 2011 nicht indexiert (im Jahr 2012 nur ein Inflationsausgleich für die allerniedrigsten Renten), Renten oberhalb von 1 500 Euro monatlich wurden mit einem speziellen Sozialbeitrag belegt, und die 13. und 14. Monatszahlung wurden für Bezieher von Renten oberhalb von 1 100 Euro abgeschafft. Schließlich wurde der seit 2009 stark gestiegene Zugang in die Frührente wegen Arbeitslosigkeit dadurch eingeschränkt, dass ältere Erwerbslose Leistungen der Arbeitslosenversicherung nur noch maximal 18 Monate lang erhalten, aber frühestens mit 62 Jahren eine Rente beziehen können. Weiterhin wurden die Beschäftigten der staatseigenen Betriebe (Banken, Telekommunikation) in die umlagefinanzierte Rentenversicherung integriert und insgesamt 9,3 Milliarden Euro der Kapitalreserven der Sondersysteme zur Defizitverminderung an den Staatshaushalt transferiert.

Ab 2010 haben drei der vier südeuropäischen Länder die Reformbemühungen deutlich intensiviert; Portugal hatte sein Alterssicherungssystem bereits vor dem Ausbruch der Finanzmarktkrise reformiert. Das prognostizierte Wachstum der öffentlichen Rentenausgaben bis 2040 fällt dadurch erheblich niedriger aus, als noch für den Ageing

Report 2009 errechnet wurde (vgl. Tabelle 6; European Commission 2012a: 142–144). Inhaltlich holten die vier Länder damit Veränderungen nach, die in anderen europäischen Ländern schon teilweise ein Jahrzehnt früher vorgenommen wurden. Im Einzelfall fielen die Reformen drastischer aus als die beispielsweise in Finnland, Belgien oder Österreich beschlossenen Veränderungen. In Portugal, Spanien und Griechenland bleiben die Rentenversicherungen weiterhin leistungsdefiniert (*defined benefit*), aber durch veränderte Regeln der Bemessung von Neurenten sowie ausgesetzte beziehungsweise ungünstigere Indexierungsregeln für Bestandsrenten kommt es rasch zu einer Absenkung der Leistungsniveaus, so dass kurzfristig Ausgabensparnisse entstehen und Haushaltsdefizite vermindert werden können. Vor allem mittel- und langfristig werden zusätzliche Ausgabeneffekte dadurch erzielt, dass das Standardrentenalter vereinheitlicht (d. h. Unterschiede zwischen Männern und Frauen sowie zwischen Berufsgruppen abgebaut werden) und insgesamt mit kurzen Übergangsfristen angehoben wird. Dies entspricht den Forderungen der Europäischen Kommission (2012b) und der OECD (2011), Pfade in die Frühverrentung zu schließen, Anreize für ein längeres Erwerbsleben zu schaffen und den Erstbezug einer Altersrente hinauszuschieben. Alle vier Länder entsprachen der Forderung nach *finanzieller Nachhaltigkeit* von Alterssicherungssystemen auch dadurch, dass das Standardrentenalter und andere Systemparameter künftig an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung gekoppelt wird. Lediglich der Erwartung, die betriebliche oder individuelle kapitalgedeckte Vorsorge zu stärken, kommen sie nur bedingt nach. Um den Verbreitungsgrad privater Altersvorsorge mittels großzügigerer Subventionen oder Steuervorteilen zu erhöhen, fehlen den südeuropäischen Ländern in der gegenwärtigen Situation die entsprechenden Mittel. Lediglich Spanien kündigte im Januar 2012 solche zusätzlichen Anreize an.

Angesichts der kritischen Situation von Wirtschaft und Staatsfinanzen sind Vorkehrungen wichtig, die die *soziale Angemessenheit* der Alterssicherungsleistungen weiterhin gewährleisten. In Portugal werden nach wie vor niedrige Renten von ehemals Beschäftigten mit mindestens 15-jähriger Versicherungsdauer aus Steuermitteln auf ein Mindestsicherungsniveau aufgestockt. Andere Personen ab dem 65. Lebensjahr sind zum Bezug einer bedürftigkeitsgeprüften Sozialrente berechtigt. Solche zweistufig gestalteten Mindestsicherungseinrichtungen – bei Vorliegen von wenigstens einer bestimmten Anzahl von Ver-

Tabelle 7: Indikatoren für die Einkommenslage der Rentner

		GRE	ITA	POR	SPA	DEU	EU15
1	Lohnersatzrate (brutto) <i>Projektion 2040</i>	59,3 46,2	79,5 69,5	56,9 51,2	72,4 57,6	40,5 34,5	
2	Bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen im Alter in Prozent vom Durchschnittsverdienst Minimalleistungen der Rentenversicherung in Prozent vom Durchschnittsverdienst	11,5 28,6	20,2 19,2	13,6 27,1	17,0 27,4	20,3 –	
3	Armutsrisikoquote ≥ 65 (2010) <i>dto. 18–64 Jahre</i>	21,3 19,0	16,6 16,9	21,0 15,7	21,7 19,9	14,1 15,6	16,1 15,2
4	Wohneigentümerquote ≥ 65 (2010)	84,9	80,4	73,3	88,5	56,2	71,8

Quellen: Zeile 1: European Commission 2012a (country fiches); Zeile 2: OECD 2011: 109; Zeile 3 und 4: Eurostat Statistical Database (und eigene Berechnungen).

sicherungsjahren ohne, sonst ab Erreichen des gesetzlichen Rentenalters mit Bedürftigkeitsprüfung – existieren auch in Griechenland und Spanien. Griechenland hat im Jahr 2010 sogar das unterste Auffangnetz für die Bevölkerung ab 65 Jahren gestärkt. Die bedürftigkeitsgeprüfte »Sozialrente« beträgt 360 Euro monatlich (Matsaganis 2011: 505 f.). Weiterhin wurden in Portugal die Bezieher niedriger Renten von nominalen Kürzungen verschont; ähnlich in Griechenland, wo im Jahr 2012 nur die allgemeinen Renten von mehr als 1 300 Euro um zwölf Prozent und Zusatzrenten oberhalb von 200 Euro nach einer progressiven Staffel gekürzt wurden. Zudem wurden nur niedrige Renten beziehungsweise Mindestsicherungsleistungen weiterhin an die Konsumentenpreise angepasst (so in Spanien).

3.3 Konsequenzen der bisherigen Rentenreformen

Bis 2010 war die Einkommenssituation der älteren Menschen in den vier südeuropäischen Ländern nicht generell als dramatisch einzustufen (Tabelle 7). Die Armutsrisikoquote (weniger als 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) lag mit Ausnahme Italiens um etwa fünf Prozentpunkte oberhalb des EU15-Durchschnitts, aber jeweils kaum höher als unter der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (anders in Portugal). Dies ist nicht zuletzt auf die bisher noch hohe Lohnersatzrate der staatlichen Alterssicherungssysteme zurückzuführen, die im Regelfall einen deutlich höheren Prozentsatz des vor-

herigen Verdienstes ersetzt als beispielsweise in Deutschland. Die Projektionen im Ageing Report 2012, die die jüngsten Reformmaßnahmen vermutlich nicht ganz vollständig berücksichtigen, zeigen jedoch, dass die Lohnersatzraten bis zum Jahr 2040 kräftig absinken werden. Die in Tabelle 7 genannten Werte bieten allerdings nur einen groben Anhaltspunkt, da es verschiedene Berechnungsmethoden gibt und Lohnersatzraten üblicherweise auf der Basis standardisierter Annahmen berechnet werden (zum Beispiel 40 Jahre Versicherungszeit und Rentenbezug ab dem 65. Lebensjahr) und nationalspezifische Normalitäts- und Angemessenheitsunterstellungen unberücksichtigt lassen. Die unterschiedlichen Absolutwerte in den Publikationen der OECD (2011: 116–131) und der Europäischen Kommission (2012a [Anhang]) sind aber hinsichtlich Rangfolge der Länder nach Generosität wiederum ähnlich – und Deutschland ist stets am unteren Ende zu finden.

Bei einer Einschätzung der Lebenssituation älterer Menschen in südeuropäischen Ländern ist zu berücksichtigen, dass ein weitverbreiteter Besitz von Wohneigentum ein Bestandteil der dortigen sozialpolitischen Arrangements ist (Castles/Ferrera 1996). Mehr als 80 Prozent der älteren Bevölkerung in Spanien, Griechenland und Italien wohnen in den eigenen vier Wänden, und auch in Portugal liegt die Wohneigentümerquote noch deutlich über der von deutschen Rentnerhaushalten (Tabelle 7). Wird der Wert der eingesparten Miete in den Einkommensrechnungen berücksichtigt, reduzieren sich die Armutsquoten wie die ökonomische Ungleichheit in den südli-

chen Ländern deutlich (Sauli/Törmälähtö 2010). Wohneigentum kompensiert somit teilweise die niedrigen *bedürftigkeitsgeprüften* Transfers in Portugal, Griechenland und Spanien, während diese Leistungen in Italien exakt auf dem Niveau Deutschlands liegen. Großzügiger sind hingegen die Minimalleistungen, die bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen (s. o.) als *Aufstockung* beitragsbezogener Rentenansprüche gewährt werden (Tabelle 7). Diese belaufen sich auf mehr als ein Viertel des Durchschnittsverdienstes in Griechenland, Spanien und Portugal. Die allerdings nicht mehr ganz aktuellen Daten der OECD (2011: 109) zeigen jedoch auch den hohen Anteil der Rentenbezieher in Griechenland und Portugal, die keine höhere als die Minimalleistung der Rentenversicherung erhalten – jeweils etwa 60 Prozent und in Italien sowie Spanien um die 30 Prozent. Dadurch wird die Aussagekraft der hohen (nominellen) Lohnersatzraten in diesen Ländern doch erheblich relativiert.

Politische Akteure, die Rentenreformen mit dem Ziel der Ausgabenersparnis anstreben, stehen vor einem Dilemma: Lange Übergangsfristen bis zur vollständigen Implementation mindern die Effektivität, d. h. das kurzfristige Einsparpotenzial. Dagegen kann die rasche Umsetzung drastischer Einschnitte zu Widerständen führen – vor allem dann, wenn die Maßnahmen einseitig von der Regierung beschlossen und nicht mit den Sozialpartnern abgestimmt werden. Der Reform von 2007 in Portugal und auch allen bisherigen Reformen in Spanien lagen solche Übereinkünfte zugrunde, während in Griechenland der Soziale Dialog nie zum Erfolg führte (Featherstone 2005). Wegen der Alternativlosigkeit beziehungsweise erklärter Unverhandelbarkeit der jüngsten Reformmaßnahmen wurde von den Gewerkschaften in Italien und Portugal auf gezielte Proteste verzichtet. Es kam aber in allen vier Ländern zu Massendemonstrationen oder Streiks, die sich generell gegen die Sparpolitik der jeweiligen Regierungen richtete. Da überall eine rasche Anhebung des Rentenalters ein zentrales Element der Konsolidierungsbemühungen darstellte, kann angenommen werden, dass auch die Rentenpolitik bei den Protesten eine Rolle spielte, stellt doch gerade das erhöhte Rentenalter einen der am stärksten wahrnehmbaren und am vehementesten abgelehnten Einschnitte in bestehende Rechte dar.

Deshalb kann es nicht als ausgemacht gelten, dass die rentenpolitischen Veränderungen – auch die quasi-automatischen Anpassungen bei steigender Lebenserwar-

tung – tatsächlich wie beschlossen umgesetzt werden, vor allem dann nicht, wenn die Arbeitslosigkeit insgesamt und vor allem unter Jugendlichen hoch bleibt (vgl. Kapitel 2). Da ein längerer Verbleib im Erwerbsleben und somit ein späterer Renteneintritt ein Kernstück der sozialpolitischen Reformen darstellt, ist möglicherweise mit einer Wiederkehr von in den 1970er und 1980er Jahren verbreiteten Argumenten zu rechnen, die darauf hinausliefen, vorhandene Frühverrentungsmöglichkeiten zu nutzen oder neu zu schaffen, damit sich die Beschäftigungschancen für jüngere Arbeitskräfte verbessern. Unabhängig von der Erfolgsträchtigkeit der damals in fast allen europäischen Ländern verfolgten Strategie könnte eine ungünstige Beschäftigungssituation die Umsetzung der Reformen verzögern.

Angesichts einer noch auf unabsehbare Zeit anhaltenden hohen Arbeitslosigkeit dürften die beschlossenen Rentenreformen langfristig negative Folgen für die Einkommenssituation der künftigen Rentnerkohorten zeitigen, die durchweg weniger vorteilhafte Erwerbsbiografien aufweisen werden als vorangegangene. Längere Arbeitslosigkeitsphasen und die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse (zum Beispiel der hohe Anteil befristeter Arbeitsverträge in Spanien und Portugal oder die hohe Zahl *parasubordinati* – also Scheinselbstständiger – in Italien) implizieren Lücken in der Versicherungsbiografie und ein ungünstigeres Lebenseinkommensprofil. Dies ist umso bedeutsamer, als die Beitrags-Leistungs-Beziehung überall (am stärksten in Italien aufgrund des NDC-Systems) durch Berücksichtigung der gesamten Erwerbskarriere bei der Rentenberechnung gestärkt und zugleich das Rentenniveau insgesamt absinken wird (Hinrichs/Jessoula 2012). Die Ungleichheit während der Erwerbsphase wird dadurch im Alter eher noch verstärkt werden, zumal auch die in den letzten 20 Jahren eingeführten Möglichkeiten freiwilliger privater beziehungsweise betrieblicher Altersvorsorge sozial selektiv in Anspruch genommen werden, also eher von den kontinuierlich Beschäftigten mit mittlerem und höherem Einkommen. Dagegen laufen diejenigen mit diskontinuierlichen Erwerbskarrieren und geringeren Verdiensten Gefahr, im Alter mangels ausreichender beitragsbezogener Ansprüche auf Grundversicherungsleistungen angewiesen zu sein.

4. Austeritätspolitik und die Privatisierung öffentlichen Eigentums in den GIPS-Staaten

Trotz aller Verschiedenheit weisen die Sozialmodelle in Europa eine Gemeinsamkeit auf: Auf dem Höhepunkt der Nachkriegsentwicklung in den 1970er Jahren zeichneten sie sich durch einen hohen Staatsanteil aus. Dazu zählten nicht nur der Bereich der klassischen öffentlichen Dienstleistungen wie Post, Transport und Energieversorgung sondern auch staatliche Banken und Bergbau- und Industrieunternehmen (Hermann/Mahnkopf 2009). Im Unterschied zu den USA verfügte auch das »markliberale« Großbritannien bis in die 1970er Jahre über einen beträchtlichen staatlichen Sektor inklusive des Staatsunternehmens British Petroleum und des nationalen Gesundheitsdienstes National Health Service. Diesem Umstand wurde auch insofern Rechnung getragen, als im Gründungsdokument der Europäischen Union ausdrücklich festgehalten wird, dass es ausschließlich die Sache der Mitgliedsländer ist, über die Form und das Ausmaß staatlichen Eigentums zu entscheiden (Huffschild 2008: 16).

In den 1980er Jahren fingen einige Länder an, Staatsbetriebe zu privatisieren (zum Beispiel Großbritannien), während andere private Unternehmen, die in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten waren, verstaatlichten (zum Beispiel Frankreich). Eine kohärente Privatisierungspolitik, die auch die öffentlichen Dienstleistungen einschließt, bildete sich aber erst in den 1990er Jahren heraus (Frangakis/Huffschild 2009: 13). Die Europäische Union spielte dabei eine zentrale Rolle. Mit dem Vertrag von Maastricht und der für die Währungs- und Wirtschaftsunion festgelegten Defizitgrenzen (maximal drei Prozent des BIP Neuverschuldung und maximal 60 Prozent Gesamtverschuldung) wurde der wirtschaftspolitische Handlungsspielraum der Mitgliedsländer deutlich eingeschränkt. Einige Länder gingen in der Folge dazu über, defizitäre Staatsbetriebe abzustoßen. Im Zuge der Vervollständigung des europäischen Binnenmarktes wurde ab Mitte der 1990er Jahre die Privatisierung dann auf bis dahin geschützte Sektoren wie Telekommunikation, Energieversorgung, Post und Eisenbahnen ausgeweitet (Hermann/Verhoest 2012).

Offiziell ging es dabei aber nicht um Privatisierung, sondern um Liberalisierung beziehungsweise um die Abschaffung öffentlicher Monopole. Die EU verabschiedete

eine Reihe von sektorspezifischen Richtlinien, mit denen die vormals abgeschotteten Märkte schrittweise liberalisiert wurden. Obwohl in den Richtlinien nicht zwingend vorgeschrieben, war die Abschaffung der Monopole vielfach mit einem (Teil-)Verkauf der ehemaligen Monopolisten verbunden. Die seit den 1990er Jahren betriebene Liberalisierung der Finanzmärkte stellte sicher, dass genügend private Investoren vorhanden waren, um die angebotenen Staatsanteile aufzukaufen.

Trotz EU-Koordination liefen die Prozesse in den Mitgliedsländern nicht zeitgleich ab (Bieling/Deckwirth/Schmalz 2008). Neben Vorreitern wie Großbritannien, das einen guten Teil seiner öffentlichen Infrastrukturen schon vor der Verabschiedung der entsprechenden EU-Richtlinien verkauft hatte, gibt es eine große Zahl von Ländern, die sich im Großen und Ganzen an den in den EU-Richtlinien vorgegebenen Zeitplan hielten. Zu dieser Gruppe gehörte auch Deutschland. Eine dritte Gruppe besteht aus Nachzüglern, die Liberalisierung und Privatisierung so lange wie möglich hinauszögerten – unter anderem dadurch, dass für die Verlängerung von Fristen gekämpft wurde. Neben Frankreich gehören dazu auch die südeuropäischen Mitgliedsstaaten. Das heißt aber nicht, dass diese Länder vor der Krise von Privatisierungen verschont geblieben sind. Vor allem Portugal hat in den 1990er Jahren ein umfangreiches Privatisierungsprogramm durchgeführt (Frangakis/Huffschild 2009: 13).

Die Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten brachte die Privatisierungswut in Europa vorübergehend zum Erliegen. Anstelle von Privatisierungen standen Verstaatlichungen auf dem Programm. Neben zahlreichen Banken, die sich verspekuliert hatten und deshalb vor dem wirtschaftlichen Aus standen, wurden in Großbritannien und Estland Teile des Eisenbahnnetzes wieder in staatlichen Besitz übernommen. Nachdem sich herausgestellt hatte, dass private Betreiber teurer waren und sich die Qualität nicht wie versprochen verbesserte hatte, haben eine Reihe von Kommunen in den letzten Jahren privatisierte Dienste rekommunalisiert (Candeias/Rilling/Weise 2008; Hall 2012). Unter anderem haben Paris und Berlin die kommunale Wasserversorgung den privaten Betreibern entzogen. Seitdem die Finanzkrise zu einer Krise der öffentlichen Haushalte mutiert ist – unter anderem weil die Regierungen die maroden Banken retten mussten – hat sich das Blatt wieder gewendet, und vor allem in Südeuropa wird die Krise genutzt, um eine neue Privatisierungswelle ins Rollen zu bringen.

In Griechenland und Portugal wurde die Gewährung von Krediten aus dem ESM an umfangreiche Privatisierungen gebunden. Spanien und Italien haben auf Druck der EZB und internationaler Institutionen weitreichende Privatisierungen angekündigt. Dabei geht es nicht nur um die Sanierung der defizitären Staatshaushalte. Dazu wäre es wahrscheinlich sinnvoller, zu warten, bis ein angemessener Preis für die Staatsanteile erzielt werden kann.⁸ Ohne dafür einen empirischen Beweis erbringen zu können, behauptet die Kommission, dass ein kleiner staatlicher Sektor und privatisierte öffentliche Dienstleistungen die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes erhöhen (tatsächlich gibt es Länder mit einem großen Staatssektor und einem hohen Wirtschaftswachstum und Länder mit einem kleinen Staatssektor und einem geringen Wirtschaftswachstum). Mit anderen Worten: Die betroffenen Länder werden aus ideologischen Gründen gezwungen, Staatseigentum an private Investoren zu verkaufen. Nicht zufällig kommen einige der Investoren genau aus jenen Ländern, die maßgebend bei der Formulierung der Bedingungen für die Kredite beteiligt waren.

4.1 Der griechische Ausverkauf

Griechenland plant einen regelrechten staatlichen Ausverkauf (Neue Zürcher Zeitung/NZZ, 26.3.2012). Ursprünglich sollten durch den Verkauf von Staatseigentum und die Gewährung von Konzessionen innerhalb von fünf Jahren 50 Milliarden Euro in die Staatskasse gespült werden. Das entspricht etwa 22 Prozent des griechischen Bruttoinlandsproduktes. Zum Vergleich: In den 30 Jahren von 1977 bis 2007 betrug die gesamten Privatisierungserlöse etwa 14 Prozent des BIP. Allein bis Ende 2012 sollten ursprünglich 15 Milliarden Euro eingenommen werden. Um dieses extrem ambitionierte Programm umzusetzen, wurde nach dem Vorbild der deutschen Treuhand eine eigene Privatisierungsbehörde ins Leben gerufen – der Hellenic Public Asset Development Fund (HRADF), über dessen vorgebliche Aufgabe sich die Zeit folgendermaßen äußerte: »Die Website des Privatisierungsfonds gleicht einem Onlineshop, der zahlungskräftige Investoren aus dem Ausland anlocken soll« (Zeit online, 4. Juli 2012).

8. Unter anderem gab der Präsident der Athener Handelskammer Constantine Michalos zu Bedenken, dass das wirtschaftliche Klima in Griechenland alles andere als günstig für den erfolgreichen Verkauf von Staatseigentum wäre (Privatization Barometer 2011, 49)

Verkauft werden sollen unterschiedlichste Unternehmen, die sich teilweise oder zur Gänze im Staatsbesitz befinden. Damit private Betreiber aus ihren Neuerwerbungen Profit schlagen können, sollen ihnen zusätzlich staatliche Infrastrukturen überlassen werden. Zu den anvisierten Projekten zählen (teil)staatliche Banken und Industrieunternehmen, öffentliche Dienstleistungen wie Gas, Strom, Post, Eisenbahnen und Teile der Wasserversorgung; öffentliche Infrastrukturen wie Schiffshäfen, Flughäfen und Autobahnen; dazu kommen noch Gebäude, Grundeigentum und Lizenzen. Allein durch den Verkauf von Gebäuden und Grundeigentum sollen fast 20 Milliarden Euro lukriert werden (Deutsche Bank Research 2011, 12). Laut Marica Frangakis (2012: 64 f.) stellt der gegenwärtige Schub an Privatisierungen einen Versuch dar, »das abzustoßen, was vom öffentlichen Eigentum Griechenlands übrig geblieben ist«. Angesichts des Ausmaßes und des Tempos der Privatisierungen befürchten auch Privatisierungsbefürworter, dass die HRADF denselben Fehler wie die Treuhand macht und die Anteile zu billig abgeben könnte (Zeit online, 4. Juli 2012).

Tabelle 8: Privatisierungspläne in Griechenland

	Number of objects	Estimated value (in billions)	Time frame
Listed public companies	11	3,4	2012–15
Unlisted public companies	13	2,9	2012–15
Infrastructure	12	6,4	2012–15
Gaming/digital rights	7	2,1	2012–15
Financial sector assets	–	16,0	2012–16
Real estate	49	1,0	2012–20
Real estate land	70 000	18,2	2012–22
Total		50,0	

Quelle: IMF 2012, 30.

Entgegen den Ankündigungen der griechischen Regierungen hält sich das Ausmaß der Privatisierungen bisher in Grenzen. Bis Ende 2011 wurden circa 1,8 Milliarden Euro eingenommen. Neben dem Erlös aus dem Verkauf von vier Regierungsflugzeugen (Airbus A 340) sowie dem aus dem Verkauf und der Erneuerung von Mobilite-

Tabelle 9: Das portugiesische Privatisierungsprogramm

	Sector	Public Holding (in Prozent)
BPN	Financial	100
Caixa Seguros	Financial	100
INAPA – Investimentos, participações e Gestão, SA	Paper	32,7
Edisoft	Defence	60
EID	Defence	38,57
Empordef	Defence	100
Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, SPE, S.A.	Mining	81,1
Hidroeléctrica de Cahora Bassa, S.A.	Energy	15
Galp Energia, SGPS, S.A.	Energy	8
EDP – Energias de Portugal, S.A.	Energy	25,73
REN – Redes Energéticas Nacionais, S.A.	Energy	51
Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A.	Shipbuilding	100
CP – Carga, S.A.	Transport	100
TAP, SGPS, S.A.	Transport	100
ANA – Aeroportos de Portugal, S.A.	Transport	100
EMEF – Empresa de manutenção de Equipamento Ferroviário, S.A.	Transport	100
CP (railway operator under a concession)	Transport	100
CTT – Correios de Portugal, S.A.	Communications	100

Quelle: Portugiesisches Finanzministerium, März 2012.

lefonlizenzen, wurde der Hauptanteil der Gesamtsumme durch die weiteren Privatisierung des Telefonkonzerns OTE erzielt. Zu den Käufern gehörte die deutsche Telekom, die damit ihren Anteil am ehemaligen Staatsmonopolisten auf 40 Prozent erhöht. Angesichts des schleppenden Verkaufs wurden die Ziele inzwischen revidiert. Zwar bleibt das Privatisierungsprogramm in vollem Umfang erhalten, der Prozess soll jetzt aber erst 2022 abgeschlossen sein. Bis Ende 2012 sollen noch 5,2 Milliarden Euro Erlöst werden, 2013 dann 9,2 Milliarden, 2014 14 Milliarden und 2015 19 Milliarden (European Commission 2012: 31; siehe auch Tabelle 8).

4.2 Das portugiesische Privatisierungsprogramm

Auch in Portugal spielen Privatisierungen eine prominente Rolle bei der geplanten Konsolidierung des Staatshaushaltes. Im Vergleich zu Griechenland fällt das portugiesische Privatisierungsprogramm aber deutlich kleiner aus. Wie bereits angedeutet, hat Portugal schon in den 1990er Jahren umfangreiche Privatisierungen durchgeführt. In vielen Fällen besitzt der portugiesische Staat nur

noch einen Minderheitsanteil an ehemals staatlichen Unternehmen, der weiter vermindert oder völlig abgestoßen werden soll. Das Programm umfasst Anteile im Wert von fünf Milliarden Euro. Das entspricht 2,9 Prozent des BIP. Im Gegensatz zu Griechenland läuft das portugiesische Privatisierungsprogramm bereits auf Hochtouren. Bis April 2012 wurden bereits 3,3 Milliarden Euro eingenommen. Ein Großteil der Erlöse stammt aus dem Verkauf von Anteilen an den Energieversorgern EDP (Energias de Portugal) und REN (Redes Energéticas Nacionais), in die sich unter anderem chinesische Investoren eingekauft haben. Aufgrund des großen Interesses rechnet die Regierung inzwischen mit Privatisierungserlösen in Höhe von 6,47 Milliarden Euro.

Im Energiesektor sind weitere Privatisierungen geplant. Dazu kommt die Privatisierung der portugiesischen Post und der Eisenbahn. Besonders umstritten ist der geplante Verkauf des staatlichen Wasserversorgers Águas de Portugal. Abgerundet wird das Angebot durch staatliche Anteile an Flugunternehmen und Flughafenbetreibern sowie an Banken, Versicherungen, Bergbauunternehmen und Industriebetrieben (siehe Tabelle 9).

Neben Privatisierungen hat Portugal in der Vergangenheit auch auf sogenannte PPPs (Private Public Partnerships) gesetzt. Dabei werden öffentlichen Aufgaben von privaten Partnern übernommen, die dafür vom Staat über einen längeren Zeitraum entschädigt werden. 2010 schloss die Regierung noch das größte PPP-Projekt in der Geschichte des Landes ab – eine 1,5 Milliarden Euro teure Hochgeschwindigkeitsbahn. Kritiker haben mehrfach darauf hingewiesen, dass PPPs den Steuerzahler am Ende stärker belasten, als wenn die Aufgaben vom Staat übernommen werden.⁹ Trotzdem unterstützten die Europäische Kommission und die Europäische Investitionsbank PPPs (Hall, 2008). Im Zuge der Krise haben sich jetzt aber die vielen PPPs in Portugal als kaum abschätzbares Finanzrisiko herausgestellt, weil niemand weiß, wie viel die PPPs über die mehrjährigen Laufzeiten den Staat tatsächlich kosten werden. Im Zuge der Verhandlungen über die Bedingungen für die Hilfgelder hat sich jetzt ausgerechnet der IWF auf die Seite der PPP-Kritiker gestellt und durchgesetzt, dass die portugiesische Regierung bis auf Weiteres keine neuen PPPs mehr abschließen darf (IMF 2012, 96).

4.3 Privatisierungspläne in Spanien und Italien

Spanien steht ebenfalls unter Druck, ein Teil seiner Staatsschulden durch Erlöse aus Privatisierungen zu begleichen. Als Privatisierungsobjekte waren die staatliche Lotterie Loterías y Apuestas del Estado, die Flughäfen von Madrid und Barcelona, Schiffskanäle und ein Teil der Eisenbahn im Gespräch. Genannt wurden auch die Anteile an der Fluggesellschaft IAG (aus dem Zusammenschluss zwischen Iberia und British Airways), das Energieversorgungsunternehmen REE und der Nahrungsmittelhersteller Ebro Foods. Konkret umgesetzt wurde davon allerdings nichts bis wenig: Der Verkauf der staatlichen Lotterie wurde abgesagt und die Privatisierung der Flughäfen auf unbestimmte Zeit verschoben.

Die italienische Regierung hat ebenfalls umfangreiche Privatisierungen angekündigt. Konkrete Pläne sollen aber erst im Dezember 2012 vorgestellt werden. Premier Mario Monti will offenbar eine Beruhigung der Märkte abwarten, bevor staatlicher Besitz versilbert wird. Bezüg-

lich des Umfangs und der Objekte der Privatisierung gibt es deshalb nur Spekulationen. Laut manchen Berichten geht es primär um Anteile am Öl- und Gaskonzern Eni, dem Energieunternehmen Enel und dem Rüstungskonzern Finmeccanica. Andere wiederum nennen den staatlichen Besitz an Gebäuden und Grund als Hauptobjekt der Privatisierung. Trotz des Sieges der Privatisierungsgegner bei einem zu Jahresbeginn abgehaltenen landesweiten Referendum, wird auch immer wieder die Privatisierung der Wasserversorgung genannt.

4.4 Folgen von Privatisierung

Wie bereits ausgeführt, zählen ein umfangreicher Staatssektor und öffentliche Dienstleistungen zu den zentralen Merkmalen des Europäischen Sozialmodells (vgl. Kapitel 1). Mit den geplanten Privatisierungen in Südeuropa wird das Sozialmodell beschädigt oder gar demontiert. In den betroffenen Ländern bleiben auf diese Weise die Möglichkeiten einer aktiven Wirtschafts-, Struktur- und Sozialpolitik nachhaltig eingeschränkt. Ihre Abhängigkeit von der Entwicklung des Weltmarktes und den Investitionsentscheidungen ausländischen Kapitals nimmt weiter zu. Wie bereits erwähnt, besitzt die deutsche Telekom inzwischen 40 Prozent des ehemaligen griechischen Telekommonopolisten. Im Falle des Verkaufs der griechischen Staatsbahnen hat die französische Eisenbahn schon ihr Interesse angekündigt. In Portugal haben sich chinesische und arabische Investoren in die lukrative Elektrizitätsversorgung des Landes eingekauft.

Eine erste Folge der Privatisierungspläne in Griechenland ist ein massiver Beschäftigungsabbau. In jenen Staatsunternehmen, die zum Verkauf stehen, gingen innerhalb von nur zwei Jahren 44 Prozent der Arbeitsplätze verloren. Viele der betroffenen Beschäftigten gingen in die Frühpension. Damit nicht genug: Jene, die blieben, mussten Lohninbußen von bis zu 40 Prozent in Kauf nehmen (European Commission 2012e: 24, 40). Vor allem im Bereich der sozialen Dienstleistungen wie Gesundheit und Bildung geht der massive Jobabbau auf Kosten der Qualität der Dienstleistungen. Italien will im Bildungsbereich 170 000 Arbeitsplätze einsparen (Glasner 2010: 31).

Es ist noch zu früh zu sagen, welche Folgen die Privatisierungen im Konkreten für die Verbraucher der ehemals öffentlichen Dienstleistungen haben werden. Fest steht bereits jetzt, dass sich die griechische Bevölkerung auf

9. In Großbritannien gibt es inzwischen detaillierte Studien über die finanziellen Effekte von PPPs. Unter anderem hat Jean Shaoul von der University of Manchester dazu geforscht. Siehe z. B. Shaoul/Stafford/Stapleton 2008.

empfindliche Preissteigerungen bei öffentlichen Dienstleistungen einstellen muss. Schon vor einer möglichen Privatisierung wurden die Tarife für die Bahn und die Athener Verkehrsbetriebe um bis zu 25 Prozent angehoben (European Commission 2012: 137).

Die Strompreise für die Privathaushalte und das Handwerk werden ebenfalls deutlich steigen. Im Gegensatz zu den meisten anderen EU Mitgliedsländern sind in Griechenland die Strompreise für private Haushalte und das Handwerk noch staatlich reguliert. Dadurch sind sie noch niedriger als die Preise für Unternehmen. Die Troika besteht darauf, dass diese Bevorzugung der Kleinabnehmer beendet wird (European Commission 2012: 167). Damit muss die Entwicklung noch nicht abgeschlossen sein: In anderen europäischen Ländern hat die Liberalisierung dazu geführt, dass Großabnehmer niedrigere Strompreise bezahlen als Kleinabnehmer.

Aufgrund von Erfahrungen aus anderen Ländern kann auch bei der Wasserversorgung erwartet werden, dass die Privatisierung zu einer Erhöhung der Preise führt. Höhere Preise implizieren aber nicht notwendigerweise mehr Investitionen in die Netzinfrastruktur. Was die Kommission als »Kostenwahrheit« sieht, bedeutet in vielen Fällen eine veränderte Preisgestaltung mit einer Umverteilung von Kleinabnehmern zu Großabnehmern.

Trotz der zweifelhaften Erfahrungen mit der bisherigen Politik wird die Europäische Kommission nicht müde, weitere Liberalisierungen und Privatisierungen zu fordern. Dabei schreckt sie nicht davor zurück, direkt in die Eigentumsstrukturen der Mitgliedsländer einzugreifen und sich gegen den dezidierten Willen der dortigen Bevölkerungen zu stellen. Wie oben angeführt, hat sich in Italien die Mehrheit der Bevölkerung in einem Referendum gegen die Privatisierung der Wasserversorgung ausgesprochen. In den meisten anderen Mitgliedsstaaten gibt es ebenfalls eine breite Opposition gegen solche Pläne. Das hat die Europäische Kommission nicht davon abgehalten, die Privatisierung der Wasserversorgung in den Memoranden mit Griechenland und Portugal festzuschreiben.

5. Die Perspektiven des Europäischen Sozialmodells im Kontext der Krise

Dieses abschließende Kapitel fasst zunächst die Ergebnisse der empirischen Teile dieser Studie über die Veränderungen in der Lohn- und Sozialpolitik in den GIPS-Staaten zusammen. Auf dieser Grundlage werden dann die Rückwirkungen dieser Entwicklungen für das Europäische Sozialmodell reflektiert und damit Antworten auf die am Ende des Einleitungskapitels formulierten Fragen gegeben. Schließlich diskutiert dieses Kapitel die Perspektiven des Europäischen Sozialmodells im Kontext der Krise. Dabei werden diejenigen gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Einflussfaktoren analysiert, die für die zukünftige Entwicklung des Europäischen Sozialmodells von besonderer Relevanz sind.

In Kapitel 2 wurde gezeigt, dass die EU im Verlauf der Eurokrise eine neue Form des lohnpolitischen Interventionismus (Euro-Plus-Pakt, Sixpack) entwickelt hat, der zu sehr weitreichenden Eingriffen in die Tarifsysteme der GIPS-Staaten geführt hat. Die Prinzipien des Flächentarifvertrags und der Allgemeinverbindlichkeit sind unterminiert und die Tarifvertragssysteme dezentralisiert worden. Damit schließen die GIPS-Staaten an Veränderungsprozesse in den Tarifvertragssystemen an, die in sehr vielen EU-Staaten schon seit längerem vollzogen wurden.

Im staatlichen Sektor sind im Zuge der Austeritätspolitik die Löhne eingefroren oder gekürzt worden. Griechenland (minus 20 Prozent) und Portugal (minus 10 Prozent) sind von 2010 bis 2012 die Spitzenreiter beim gesamtwirtschaftlichen Abbau der Reallöhne in der EU. Auch Spanien (minus 5,9 Prozent) und Italien (minus 2,6 Prozent) verzeichnen in diesem Zeitraum überdurchschnittliche Reallohninbußen (vgl. Schaubild 4). All das bedeutet gegenüber der Situation vor der Krise 2008/2009 einen Dambruch.

In der Rentenpolitik – so Kapitel 3 – leiteten Portugal 2007 und Griechenland, Italien und Spanien 2010 Reformen ein, mit denen viele andere EU-Staaten bereits ein Jahrzehnt früher begonnen hatten. Neben einer Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, der Gleichstellung von Frauen und Männern, der Verschlechterung der Bedingungen für eine Frühverrentung und des Abbaus berufsspezifischer Unterschiede sind inzwischen einzelne Komponenten der Rentenformel (Erhöhung der Versicherungsjahre für die Standardrente, Veränderung

der Indexierung) so angepasst worden, dass das demografisch bedingte Ausgabenwachstum für das Rentensystem in Relation zum BIP bis 2040 deutlich abgebremst wird (vgl. Tabelle 6). Die relativen Rentenniveaus – gemessen an der Lohnersatzrate – werden in den GIPS-Staaten bis 2040 drastisch sinken (vgl. Tabelle 7).

Die beschlossenen Rentenreformen werden langfristig negative Folgen vor allem für die Einkommenssituation derjenigen künftigen Rentnergenerationen haben, die ungünstigere Erwerbsbiografien aufweisen. Längere Arbeitslosigkeitsphasen und die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse implizieren Lücken in der Versicherungsbiografie und ein Absinken des Rentenniveaus.

Kapitel 4 hat die Privatisierungspolitik in den GIPS-Staaten zum Gegenstand. Trotz einer Koordination der Privatisierungspolitik durch die EU seit Mitte der 1990er Jahre liefen die Prozesse in den Mitgliedsländern nicht zeitgleich ab. Neben Vorreitern wie Großbritannien gab es eine Gruppe aus Nachzüglern, welche die Liberalisierung und Privatisierung so lange wie möglich hinauszögerten. Neben Frankreich gehörten dazu auch die südeuropäischen Mitgliedstaaten. Das heißt aber nicht, dass diese Länder vor der Krise auf Privatisierungen verzichtet hatten. Vor allem Portugal führte in den 1990er Jahren ein umfangreiches Privatisierungsprogramm durch.

Durch die Eurokrise und die damit einhergehende Austeritätspolitik hat die Privatisierungspolitik in den GIPS-Staaten einen neuen Schub erfahren. In Griechenland und Portugal wurde die Gewährung von Krediten durch die EU-Staaten an umfangreiche Privatisierungen gebunden. Spanien und Italien haben auf Druck der EZB und internationaler Institutionen weitreichende Privatisierungen angekündigt. Griechenland ist unter den GIPS-Staaten am stärksten betroffen, es plant einen regelrechten staatlichen Ausverkauf.

Diese Privatisierungspolitik ist für die Beschäftigten der ehemals öffentlichen Unternehmen häufig mit einem Abbau von Arbeitsplätzen und Lohnkürzungen verbunden. Für die Verbraucher der Dienstleistungen bringt sie sehr oft nicht nur Preiserhöhungen mit sich, sondern auch eine Veränderung des Preisgefüges zugunsten von Großabnehmern. Darüber hinaus schränkt sie in den betroffenen Staaten die Möglichkeiten einer aktiven Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Strukturpolitik ein.

Auf dieser Grundlage können jetzt die drei der am Ende von Kapitel 1 aufgeworfenen Fragen beantwortet werden:

Ad 1) Die Liberalisierung der Tarifvertragssysteme, der Abbau von Reallöhnen, die Umgestaltung der Rentensysteme und die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in den vier Südstaaten Europas stellt – so das Ergebnis der Kapitel 2 bis 4 – weit überwiegend eine »nachholende« Entwicklung dar. Dort, wo es noch starke Widerstände gegen diese neoliberale Politik gab, schleifen jetzt die Eurokrise und die Austeritätspolitik die letzten Bastionen, die sich dieser Politik widersetzt haben.

Ad 2) Der bereits vor der Krise 2008/2009 festzustellende Trend zu einer immer stärkeren »Liberalisierung« des Europäischen Sozialmodells, der vor allem in West- und Osteuropa zu beobachten war, wird damit verfestigt. Durch die Austeritätspolitik wird jetzt auch Südeuropa in diese generelle Entwicklung der Schwächung der Gewerkschaften, des Abbaus des Wohlfahrtsstaates und des Rückzugs des Staates aus der Bereitstellung von Dienstleistungen im allgemeinen Interesse eingepasst.

Ad 3) Die soziale Dimension des europäischen Integrationsprozesses gerät so in der EU insgesamt noch stärker ins Abseits. Wenn in den GIPS-Staaten die Tarifvertragssysteme dezentralisiert und liberalisiert werden, die Rentensysteme von leistungsorientierten zu beitragsorientierten Systemen umgebaut werden und deren Resistenz gegenüber Altersarmut reduziert wird, schließlich öffentliches Eigentum verstärkt privatisiert wird, dann verliert der Wohlfahrtsstaat nicht nur in diesen Staaten, sondern in der EU insgesamt an Gewicht. Es handelt sich hier nicht um einen linearen Prozess, bei dem »der Süden« die Reformen nachholt, die »der Westen« und »der Osten« vielfach schon implementiert haben. Die Schwächung der sozialen Flanke im südlichen Europa wirkt vielmehr auf West- und Osteuropa zurück und setzt hier die Gewerkschaften und die Linksparteien verstärkt unter Druck. Im System der Wettbewerbsstaaten werden damit die Prozesse des Lohn- und Sozialdumpings noch stärker ins Spiel kommen. Der »Liberalisierungsprozess« des Europäischen Sozialmodells wird in der gesamten EU weiter vertieft werden.

Damit stellt sich die Frage nach der Zukunft des Europäischen Sozialmodells im Kontext dieser Krise. Von welchen Einflussfaktoren hängt es ab, ob das Modell immer wei-

ter erodiert, die sozialen Abbauprozesse fortsetzt werden oder ob die soziale Dimension im Integrationsprozess eine neue Perspektive gewinnen kann? Im Folgenden sollen die wichtigen gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Einflussfaktoren diskutiert werden, die einen wesentlichen Beitrag zur Beantwortung dieser Frage leisten können. Diese Einflussfaktoren sind zum einen der Widerstand der Gewerkschaften und der sozialen Bewegungen gegen die Sparpolitiken, zum anderen die Politik der Sozialisten und Sozialdemokraten in der Eurokrise und zum dritten die möglichen ökonomischen Entwicklungspfade aufgrund der Eurokrise.

5.1 Der Widerstand der Gewerkschaften und der sozialen Bewegungen

In vielen Mitgliedstaaten, vor allem in Südeuropa, wehren sich die Gewerkschaften gegen die sozialen Härten der Austeritätspolitik. In Griechenland hat es seit Ausbruch der Krise bislang 15 Generalstreiktage gegeben und in Spanien zwei Generalstreiks. Zu Massenprotesten kam es auch in Portugal und Italien sowie in einigen Staaten Osteuropas. Der Europäische Gewerkschaftsbund hat darüber hinaus in den letzten drei Jahren vier europäische Aktionstage gegen die unsozialen Sparpolitiken organisiert (Vasco Pedrina 2011; Vasco Pedrina 2012).

In Spanien haben im Jahre 2011 Jugendliche (*Indignados*/ Die Empörten der *Movimiento 15-M*/Bewegung 15. Mai) in vielen Großstädten über Wochen öffentliche Plätze besetzt, um ihren Protest gegen die soziale Perspektivlosigkeit öffentlich zu machen. Allerdings hat diese Bewegung inzwischen an Kraft verloren – einer organisatorischen Verankerung im politischen Raum hat sie sich verweigert und deshalb inzwischen deutlich an Bedeutung verloren. Es bleibt abzuwarten, ob das neue Bündnis aus sozialen Bewegungen, an dem sich auch die Gewerkschaften beteiligen, der *Cumbre Social* (»Sozial-Gipfel«), eine starke Plattform für den Protest gegen die Austeritätspolitik bilden wird (Witte 2012).

Den genannten gewerkschaftlichen Protesten gegen die Sparpolitiken fehlt es an Kraft und an Perspektive. Der Verschiebung der Machtbalance zugunsten der Kapitaleigentümer und der oberen Einkommens- und Vermögensschichten konnten die Gewerkschaften in Europa bislang wenig entgegenzusetzen. Obwohl es sich bei der Eurokrise um eine originär europäische Krise handelt, verbarrika-

dieren sich die Gewerkschaften in ihren nationalen Basen. Abwehrkämpfe finden primär in den nationalen Arenen statt. Eine Europäisierung der Proteste und Aktionen ist weitgehend Fehlanzeige. Darin reflektiert sich einerseits die ungleichzeitige und ungleichmäßige Betroffenheit der Beschäftigten in den Mitgliedstaaten der EU: Der Süden und der Osten sind noch stärker betroffen als der Norden und der Westen. Andererseits handelt es sich bei den Europäischen Gewerkschaftsbünden um wenig schlagkräftige Organisationen, die zudem seit ihrer Gründung überwiegend eine affirmative Haltung zur EU eingenommen haben und bis heute jeden Anschein einer antieuropäischen Haltung ängstlich vermeiden.

5.2 Die Politik der sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien in Europa

Die Politik der sozialdemokratischen/sozialistischen Parteien in der Eurokrise ist sehr ambivalent. Dort, wo sie an der Macht waren – in Griechenland, Portugal und Spanien –, folgten sie den Diktaten der Troika und der Finanzmärkte, setzten sie also eine harte Sparpolitik durch und verteidigten sie (Malkoutzis 2012; Witte 2012; Castro Caldas 2012). In Portugal und Spanien wurden sie deshalb inzwischen abgewählt, in Griechenland sind sie zwar nach wie vor an einer Koalitionsregierung beteiligt, wurden aber bei den Wahlen stark dezimiert. In Portugal und Spanien haben die sozialistischen Parteien aufgrund ihres vergangenen Regierungskurses große Schwierigkeiten, den neuen konservativen Regierungen eine glaubwürdige Alternative entgegenzusetzen (Witte 2012; Castro Caldas 2012). Dort, wo sich die Sozialdemokratie in der Opposition befindet (wie in Deutschland), haben sie die Austeritätspolitik der »linken« Regierungen in Spanien, Portugal und Griechenland nicht offen kritisiert, gleichzeitig aber einen Wachstumspakt für Europa gefordert, um die harte Sparpolitik in Südeuropa zu mildern. In Frankreich haben die Sozialisten unter Hollande im Wahlkampf eine Neuverhandlung des Fiskalpakts, einen Wachstumspakt für die überschuldeten Staaten und die Abkehr von der Austeritätspolitik verlangt. Nach der gewonnenen Wahl hat Hollande den Fiskalpakt nicht neu verhandelt, darüber hinaus einen Wachstumspakt akzeptiert, der jedoch eine Mogelpackung ist (siehe 5.3.1), und eine Konsolidierung des französischen Haushalts angekündigt, was im Klartext auf Steuererhöhungen und/oder Ausgabenkürzungen hinausläuft. In Deutschland hat die SPD dem Fiskalpakt konditioniert zugestimmt, obwohl

sich mit dem sogenannten »Wachstumspakt« an der Sparpolitik kein Jota ändern wird. Damit leisten die Sozialdemokraten und Sozialisten in Europa unter dem Strich keinen Widerstand gegen die Austeritätspolitik, den Abbau des Wohlfahrtsstaates und die Schwächung der Gewerkschaften in Europa.

5.3 Ökonomische Entwicklungspfade aus der Krise und die Konsequenzen für das Europäische Sozialmodell

Der dritte wichtige Faktor, der die Perspektiven des Europäischen Sozialmodells beeinflusst, ist der ökonomische, der schwieriger zu beurteilen ist als die beiden ersten Faktoren (Rodrigues 2012). Drei Entwicklungspfade sind im Hinblick auf die Entwicklung der Eurozone denkbar: *muddling through*, Kollaps oder Neujustierung Europas.

5.3.1 *Muddling through*

Im Pfad des *muddling through* versucht die Politik weiterhin, den kurzfristigen Kollaps zu vermeiden, indem die Finanzmärkte vor allem über die Interventionen der EZB beruhigt werden, ohne dass allerdings eine Abkehr vom realökonomischen Austeritätskurs vollzogen wird. Dieser Pfad hat – wie in Kapitel 1 gezeigt – der Eurozone 2012 eine Rezession beschert, die aufgrund immer neuer Sparmaßnahmen und ungünstiger weltwirtschaftlicher Entwicklungen (Einbruch in den USA, Probleme in den Schwellenländern) auch 2013 anhalten dürfte. Gelingt es der herrschenden Politik, die vielen Klippen, die zu einem Kollaps der Eurozone führen können (siehe 5.3.2), zu umschiffen, könnten ab 2014/2015 die Haushalte der Südstaaten konsolidiert sein. Aufgrund gesunkener Zinssätze, verbesserter außenwirtschaftlicher Wettbewerbsbedingungen und sanierter öffentlicher Haushalte könnte dann eine neue Phase ökonomischen Wachstums in Südeuropa einsetzen.

Die Beschlüsse des EU-Gipfels von Ende Juni 2012 und die Interventionsbeschlüsse der EZB von September 2012 liegen auf dieser Linie des »Sich-Durchwurstelns«. Zur kurzfristigen Stabilisierung der Finanzmärkte sollen danach durch Käufe des ESM am Primärmarkt und durch unbegrenzte Käufe der EZB am Sekundärmarkt die Zinsen für italienische und spanische Staatsanleihen deutlich reduziert werden. Ein EFSF-Kredit im Umfange

von 100 Milliarden Euro soll darüber hinaus den Bankensektor Spaniens stützen.

Realökonomisch wird dagegen am Austeritätskurs festgehalten, obwohl der Juni-Gipfel mit viel öffentlichem Getöse auch einen »Wachstumspakt« verabschiedet hat. Bei diesem Pakt handelt es sich jedoch um eine Mogelpackung. Die Hälfte der vorgesehenen 120 Milliarden Euro sind Gelder, die bereits in die Strukturfonds eingestellt sind, also keine zusätzlichen Mittel. Die andere Hälfte besteht aus Krediten, die die Europäische Investitionsbank (EIB) an private und öffentliche Investoren ausreichen kann. Aber solche Investoren müssen sich erst finden. Es handelt sich also nicht um ein öffentliches Stimulierungspaket in Form schuldenfinanzierter öffentlicher Ausgaben. Da darüber hinaus die Austeritätspolitik im Zuge des »Wachstumspakts« nicht gestoppt wird, im Gegenteil Italien, Spanien und Frankreich im Begriffe sind, ihre Sparpolitik zu verschärfen, wird der sogenannte Wachstumspakt keinerlei Impuls zu höheren Wachstumsraten setzen. Frankreichs Präsident Hollande hat damit weder den Fiskalpakt neu verhandelt, noch einen Wachstumspakt geliefert, noch mit dem Sparkurs von Sarkozy gebrochen.

Bei allen komplizierten Details kann unter dem Strich festgestellt werden, dass a) der sogenannte Wachstumspakt an der harten Sparpolitik nichts ändert, b) Rettungskredite – wie die 100 Milliarden für Spaniens Banken – die Staatsschulden erhöhen und damit in der herrschenden Logik weitere Sparmaßnahmen erforderlich machen und c) auch eine Stabilisierung der Zinsen für Staatsanleihen durch ESM- und EZB-Interventionen an die Bedingung weiterer Sparmaßnahmen geknüpft sein wird.

Die kurzfristige Stabilisierung der Finanzmärkte wird bei diesem Kurs mit einem Einbruch der Realökonomie in den Jahren 2012 und 2013 kombiniert. Die herrschende Politik ist bei diesem Drahtseilakt mehrfach absturzgefährdet. Aus verschiedenen ökonomischen, sozialen und politischen Gründen kann dieser Weg scheitern. Gelingt es jedoch, allen diesen Klippen auszuweichen, könnte ab 2014/15 die Stabilisierung gelungen sein. Zu diesem Zeitpunkt könnten die öffentlichen Haushalte der Südstaaten weitgehend konsolidiert sein, so dass die Phase der Drosselung der öffentlichen Nachfrage beendet wäre. Durch den massiven Abbau der Reallöhne könnte die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser Staaten bis dahin deutlich gesteigert worden sein. Schließlich dürfte auch

ein Absinken der mittel- und längerfristigen Zinsen zu einer erheblichen Verbesserung der Investitionsbedingungen beitragen.

Für die Entwicklung des Europäischen Sozialmodells wäre diese lange Phase des Austeritätskurses, die unter diesen Annahmen etwa fünf Jahre andauern würde, verhängnisvoll. Sparen, sparen, sparen bedeutete wegen der Verschärfung der Rezession einerseits eine höhere Arbeitslosigkeit, damit eine weitere Schwächung der Gewerkschaften sowie sinkende Reallöhne. Es bedeutete andererseits zusätzliche Einschnitte in der Bildungs-, Gesundheits-, Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik. Gegen die im ersten Kapitel genannten wesentlichen Ziele eines solidarischen Europäischen Sozialmodells würde auf dem herrschenden Entwicklungspfad des *muddling through* grundlegend verstoßen. Hinzu kommt, dass nach diesem »Erfolg« des konservativ-liberalen Weges der Krisenbekämpfung die Sozialdemokraten und Sozialisten sowie die europäischen Gewerkschaften politisch am Boden liegen würden. Die Kräfte, die sich in Europa für die Verwirklichung von qualitativem Wachstum und Vollbeschäftigung, produktivitätsorientierten Reallohnsteigerungen und gesetzlichen Mindestlöhnen sowie den Ausbau des Wohlfahrtsstaates einsetzen, wären politisch nachhaltig geschwächt.

5.3.2 Kollaps der Eurozone

Sind bereits bei diesem herrschenden ökonomischen Entwicklungspfad des *muddling through* die Folgen für das Europäische Sozialmodell sehr negativ, würden sie im Falle eines Kollapses der Eurozone katastrophal werden. Dieses Worst-Case-Szenarium ist keine Schwarzmalerei, es ist eine Entwicklungsperspektive, deren Eintrittswahrscheinlichkeit seit dem Frühjahr 2012 Monat für Monat größer geworden ist. Obwohl EZB-Präsident Draghi die Märkte zu beschwören versucht und den Euro für »irreversible« erklärt hat, treibt die herrschende Politik wegen ihres Versagens die Eurozone immer mehr an den Abgrund. Weder vermag sie durch beherzte Schritte Richtung Banken-, Fiskal- und Politischer Union der Eurozone eine grundsätzliche Perspektive zu geben noch ist sie in der Lage, von ihrer krisenverschärfenden Austeritätspolitik Abschied zu nehmen. Diese führt Europa immer tiefer in eine Rezession, die in Verbindung mit den Abwärtsrisiken der prekären Erholung in den USA (automatische Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen ab dem

1.1.2013) und den Schwächezeichen in den Schwellenländern in eine Weltwirtschaftskrise münden kann, die diejenige von 2008/2009 um einiges übertreffen könnte.

Aus unterschiedlichsten Gründen kann es in den nächsten Monaten zu einem Kollaps der Eurozone kommen. Ökonomische und politische Risiken in Griechenland und in Spanien, politische Risiken in Deutschland und eine neue Weltwirtschaftskrise sind jeweils Konstellationen, die diesen Zusammenbruch herbeiführen können. In Griechenland und Spanien sind es die Verschärfung der Arbeitslosigkeit und der Sparpolitiken, die soziale und politische Widerstände und damit ein Scheitern der Verhandlungen mit der Troika/der EU erzeugen können. In Deutschland lehnt eine breite Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger jede weitere Unterstützung der Südstaaten ebenso ab wie die Interventionspolitik der EZB. Die Verweigerung einer Aufstockung des ESM sowie weiterer Kredite für Griechenland und Spanien im Deutschen Bundestag können zu einem jähen Ende des Krisenmanagements in der Eurozone führen. Die Risiken einer neuen Weltwirtschaftskrise sind bereits oben beschrieben worden, und auch sie hätte wegen der zunehmenden ökonomischen Verwerfungen innerhalb Europas das Potenzial, einen Zusammenbruch der Wirtschafts- und Währungsunion zu erzeugen.

Die Effekte eines Kollapses des Euro sind schnell beschrieben: Das Zerbrechen der Eurozone würde in den Aufwertungsländern Deutschland, den Niederlanden und Österreich zu Exporteinbußen sowie zu Wachstums- und Beschäftigungseinbrüchen führen. In den abwertenden Südstaaten wäre wegen der explodierenden Staatsschulden und der wachsenden Zinslast ein Staatsbankrott nicht mehr zu vermeiden. Der Zugang zu den internationalen Finanzmärkten wäre diesen Ländern versperrt. Einkommen und Beschäftigung würden massiv einbrechen. Aufgrund der zunehmenden Wirtschaftsprobleme im Norden und im Süden käme es aller Wahrscheinlichkeit nach auch zu einem neuen Protektionismus und damit zu einem Zerreißen des einheitlichen Binnenmarkts. Die EU wäre damit am Ende. Dass dies auch das Ende des Europäischen Sozialmodells und auf nationaler Ebene das Ende des Wohlfahrtsstaates, wie wir ihn kennen, bedeuten würde, muss nicht näher erläutert werden.

5.3.3 Der Weg des Paradigmenwechsels

Schließlich ist es auch denkbar, dass die EU aus der Krise lernt, die Austeritätspolitik aufgibt und die Mängel des Maastrichter Vertrages beseitigt. Dieser dritte Weg ist nicht grundsätzlich auszuschließen. Das Konzeptpapier des Präsidenten des Europäischen Rats, Herman van Rompuy, das auf dem Juni-Gipfel in die Wiedervorlage geschickt wurde, liegt ansatzweise auf dieser Linie, zumindest was die institutionellen Reformen angeht (Platzer 2012). Auch die vom Vorsitzenden der SPD, Sigmar Gabriel, geforderte Europäisierung der Wirtschafts-, Steuer- und Schuldenpolitik spricht für einen Gesinnungswechsel. Gabriel stützt sich hier auf ein Papier der deutschen Professoren Peter Bofinger, Jürgen Habermas und Julian Nida-Rümelin (2012) für die SPD-Programmkommission, in dem ein neuer Verfassungskonvent zur Reform der EU-Verträge gefordert wird. Auch wenn solche Bestrebungen zurzeit nicht im Zentrum der politischen Arena Europas stehen, kann nicht ausgeschlossen werden, dass die EU im Zuge einer weiteren Zuspitzung der Krise die Kraft zu einem solchen qualitativen Sprung nach vorne entwickelt. In früheren Fundamentalkrisen war die EU in der Lage, sich am eigenen Schopfe aus dem Sumpf zu ziehen. Dies war nach der Politik des »leeren Stuhls« de Gaulles der Fall, als mit dem Haager Gipfel von 1969 der Integrationsprozess einen neuen Schub erfuhr. Dies war auch 1987 der Fall, als mit der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Binnenmarktprojekt eine lange Phase der Integrationsstagnation überwunden wurde. Denkbar ist auch, dass ein größerer Abschwung der Weltwirtschaft im Jahre 2013, der auch Deutschland stärker erfassen würde, zu einem Umdenken der Bundesregierung führt. Konjunkturstabilisierende Maßnahmen in Deutschland, das sich dann im Bundestagswahljahr befindet, könnten den Ruf nach einer Lockerung der Austeritätspolitik in Südeuropa und nach einem grundsätzlichen Paradigmenwechsel in Europa verstärken.

Es ist höchste Zeit, die Logik des Maastrichter Vertrages zu durchbrechen und Europa durch einen radikalen Politikwechsel zu stabilisieren. Neben einer Re-Regulierung der Finanzmärkte (Dullien 2012) sind die wichtigsten Elemente eines solchen Alternativprogramms:

- eine europäische Strategie für qualitatives Wachstum und den Abbau der Arbeitslosigkeit

- ein gemeinsames europäisches Schuldenmanagement
- eine europaweite Koordinierung der Lohn-, Sozial- und Steuerpolitiken und
- eine supranationale Europäische Wirtschaftsregierung.

Erforderlich ist zu allererst eine neue europäische Strategie für qualitatives Wachstum und Beschäftigung, die erkennt, dass die Staatsschulden dauerhaft nicht durch Sparen, sondern nur durch Wachstum reduziert werden können (Dauderstädt 2011; Schulmeister 2012; ILO 2012 a).

Das zweite Element des Alternativprogramms wäre ein gemeinsames europäisches Schuldenmanagement. Durch die gemeinsame Herausgabe von Euroanleihen würden für die stärker verschuldeten Länder eine Bonitätsverbesserung der Staatsanleihen und damit eine deutliche Zinsreduktion erreicht werden (Delpla/von Weizsäcker 2011).

Der dritte Paradigmenwechsel in Europa muss in der Überwindung des Systems der Wettbewerbsstaaten bestehen, indem die Lohn-, Sozial- und Steuerpolitik europäisch koordiniert werden. Die Einführung von europäischen Koordinierungsregeln ist in diesen Bereichen notwendig, um die Prozesse des Lohn-, Sozial- und Steuerdumpings zu unterbinden und somit Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen abzubauen.

Ein New Deal für die Wachstumspolitik in Europa, die Durchführung eines gemeinschaftlichen Schuldenmanagements in Form der Eurobonds und die Kontrolle über die europäisch koordinierte Wohlfahrtsstaats- und Steuerpolitik – alles das wären Aufgaben einer demokratisch gewählten supranationalen Wirtschaftsregierung in der Eurozone. Dies ist der letzte Schritt einer Generalrevision der Defizite der bisherigen Verträge der Europäischen Union.

Im Unterschied zum Konzept einer Europäischen Wirtschaftsregierung des Europäischen Rates, das auf einer intergouvernementalen Kooperation der Mitgliedstaaten basiert, handelt es sich in diesem Alternativprogramm um eine demokratisch gewählte supranationale Regierung (Busch 2010; Collignon 2010; Hacker 2011; Platzer 2012). Dies setzt eine weitere Demokratisierung der Eu-

ropäischen Union beziehungsweise der Eurozone voraus. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament müssten die Bürgerinnen und Bürger der Staaten ein gleiches Stimmengewicht haben. Die jetzige Privilegierung der bevölkerungsärmeren Staaten müsste im Sinne einer echten Föderalverfassung auf die zweite Kammer, den momentanen Rat der Union, beschränkt werden. Im Europäischen Parlament wäre dagegen im vollen Umfange das Demokratieprinzip zu verwirklichen. Dieses Parlament hätte eine Regierung zu wählen, die als Organ die jetzige Kommission ersetzen würde.

Es ist zwingend erforderlich, dass diese Wirtschaftsregierung auch die Kompetenz hätte, die Richtung der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten zu bestimmen, denn nur so könnte eine konsistente europäische Fiskalpolitik durchgeführt werden, die in Kooperation mit der EZB für die makroökonomische Stabilisierung der Union/der Eurozone Sorge tragen würde. Nur so ist auch die Vergemeinschaftung der Schuldenpolitik in Form der Eurobonds zu verantworten (zu den Details dieses Alternativprogramms vgl. Busch 2012).

Noch zu Beginn der Eurokrise vor zweieinhalb Jahren wurde selbst im Kreis sozialistischer und sozialdemokratischer Parteien in Europa ein solches Alternativprogramm insgesamt und auch einzelne seiner Komponenten als illusionär eingestuft. Diese Sicht hat sich im Verlaufe der Krise und ihrer sukzessiven Zuspitzung erheblich verschoben. Inzwischen wird über einen Wachstumspakt für Europa, die Einführung von Eurobonds und ein gemeinsames Schuldenmanagement – insbesondere auf-

grund des Drucks der südeuropäischen Regierungen –, die Notwendigkeit einer Fiskalunion und einer europäischen Wirtschaftsregierung sowie über die Vertiefung der politischen Integration (van Rompuy-Arbeitsgruppe) offen diskutiert. Auch im Hinblick auf eine kurzfristige Stabilisierung der Eurozone werden jetzt Konzepte erörtert wie massive EZB-Interventionen und eine Banklizenz für den ESM, die noch vor einem Jahr als »Teufelszeug« verdammt wurden. Daraus wird deutlich, dass aufgrund der Verschärfung der Krise, die 2013 noch weitaus größere Ausmaße annehmen kann, der damit einhergehenden fundamentalen Bedrohung der Eurozone und des Projekts der EU insgesamt sich auch in der herrschenden Politik Lernprozesse vollziehen und bislang Undenkbares auf die politische Agenda des Europäischen Rates kommt. Insofern besteht die Hoffnung, dass nicht nur der Kollaps der Eurozone vermieden, sondern auch der Pfad des *muddling through* überwunden werden kann und sich das Fenster für eine Fundamentalerneuerung der EU öffnet. Nur so ließen sich die ökonomische und soziale Krise in Europa überwinden und das Projekt des Europäischen Sozialmodells mit neuer Perspektive wiederbeleben. Damit ein solcher Paradigmenwechsel eine starke politische Unterstützung findet, ist es allerdings zwingend notwendig, dass die europäischen Gewerkschaften ihre nationalen Scheuklappen ablegen und eine gemeinsame europäische Strategie entwickeln und in den sozialdemokratisch/sozialistischen Parteien Mehrheiten gewonnen werden, die sich zu allererst von der Politik der ökonomischen Austerität verabschieden und sich für eine politische Neu-Justierung Europas öffnen.

Literatur

- Allard, Céline/Everaert, Luc** (2010): Lifting Euro Area Growth: Priorities for Structural Reforms and Governance, IMF Staff Position Note SPN/10/19, 22. November.
- Baeza-Sanjuan, Ramon** (2012): Reforms in Spain in the Framework of the Economic Crisis, Presentation for the Annual TURI Conference 2012 on 7/8 June in Paris ([http://www.turi-network.eu/content/download/19567/97349/file/Presen-tación%20paris%20\(en\).pdf](http://www.turi-network.eu/content/download/19567/97349/file/Presen-tación%20paris%20(en).pdf)).
- Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christa/Schmalz, Stephan** (2008): Die Transnationalisierung der europäischen Dienstleistungsinfrastruktur; in: Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christa/Schmalz, Stephan (Hrsg.), Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Münster.
- Bofinger, P./Habermas, J./Nida-Rümelin, J.** (2012): Für einen Kurswechsel in der Europapolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 04.08.2012.
- Bontrup, Heinz-J./Marquardt, Ralf-M.** (2010): Kritisches Handbuch der deutschen Elektrizitätswirtschaft. Berlin.
- Bruff, Ian** (2012): Authoritarian Neoliberalism, the Occupy Movements, and IPE, in: Journal of Critical Globalisation Studies No.5, 114–116.
- Busch, Klaus** (1992): Umbruch in Europa. Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes, 2. erweiterte Auflage. Köln.
- (2010): Europäische Wirtschaftsregierung und Koordinierung der Lohnpolitik. Die Eurokrise verlangt Strukturreformen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, März 2010. Berlin.
 - (2011): Das Korridormodell – relaunched. Ein Konzept zur Koordinierung wohlfahrtsstaatlicher Politiken in der EU, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Juli 2011. Berlin.
 - (2012): Scheitert der Euro? Strukturprobleme und Politikversagen bringen Europa an den Abgrund, Friedrich-Ebert-Stiftung, Studie, Februar 2012. Berlin.
- Busch, Klaus/Hirschel, Dierk** (2011): Europa am Scheideweg – Wege aus der Krise, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, März 2011. Berlin.
- Candeias, Mario/Rilling, Rainer/Weise, Katharina** (2008): Krise der Privatisierung, Rückkehr des Öffentlichen, in: WSI Mitteilungen 2008/10, S. 563–569.
- Castles, Francis G./Ferrera, Maurizio** (1996): Home Ownership and the Welfare State: Is Southern Europe Different? in: South European Society and Politics 1(2): 163–185.
- Castro Caldas, José** (2012): The consequences of austerity policies in Portugal, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, September 2012, Berlin.
- Clauwaert, Stefan/Schömann, Isabelle** (2012): The Crisis and National Labour Law Reforms: a Mapping Exercise, ETUI Working Paper 2012.04.
- Collignon, Stefan** (2010): Demokratische Anforderungen an eine europäische Wirtschaftsregierung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Dezember 2010. Berlin.
- Dauderstädt, Michael** (2011): Eine europäische Wirtschaftsregierung muss Wachstum durch Schulden steuern, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Dauderstädt, Michael/Dederke, Julian** (2012): Reformen und Wachstum. Die deutsche Agenda 2010 als Vorbild für Europa? Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO direkt. Bonn.
- Delpla, Jacques/von Weizäcker, Jacob** (2011): Eurobonds – Das Blue Bond-Konzept und seine Implikationen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Perspektive, Juni 2011. Berlin.
- Deutsche Bank Research** (2011): Erlöse, Wettbewerb, Wachstum. Möglichkeiten der Privatisierung im Eurogebiet. www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000279744/Erlöse,+Wettbewerb,+Wachstum+Prozent3A+Möglichkeiten+der+Privatisierung+im+Eurogebiet.pdf.
- Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission** (2011): European Economy Forecast – Autumn 2011, European Economy 6/2011. Brussels.
- Draghi, Mario** (2012): Interview im Wall Street Journal, 24. Februar 2012.
- Draghi, Mario/Trichet, Jean-Claude** (2011): Letter to the Italian Prime Minister Silvio Berlusconi from 5 August 2011, dokumentiert in: Corriere della Sera, 29 September 2011.
- Dullien, Sebastian** (2012): Finanzmarktformen nach der Krise und Versprechungen der G20: Was wurde umgesetzt? in: SPW Heft 190, 19–24. Dortmund.
- El Pais** (2011): ECB asked Spain for wages cuts in return for bond purchases, English Edition, 7. Dezember (http://elpais.com/elpais/2011/12/07/inenglish/1323238849_850210.html). Aufgerufen am 26.10.2012.
- Europäische Kommission** (2011): Jahreswachstumsbericht 2012, KOM(2011) 815 endgültig, Brüssel, 23.11.
- Europäischer Rat** (2011): Der Euro-Plus-Pakt. Stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011, Anlage 1, EUCO 10/1/11 REV 1, Brüssel.
- Europäischer Rat/Europäisches Parlament** (2011a): Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte vom 16. November 2011, Amtsblatt der Europäischen Union L 306, 25–32.
- Europäischer Rat/Europäisches Parlament** (2011b): Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet vom 16. November 2011, Amtsblatt der Europäischen Union L 306, 8–11.

- European Commission** (2009): 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008–2060), *European Economy* 2/2009. Luxembourg.
- (2012): The Second Economic Adjustment Programme for Greece. *European Economy Occasional Papers* 94. Brussels.
 - (2012a): The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU27 Member States (2010–2060), *European Economy* 2/2012. Brussels.
 - (2012b): White Paper: An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, COM(2012) 55 final. Brussels.
 - (2012c): Pension Adequacy in the European Union 2010–2050. Brussels.
 - (2012d): Statistical Annex of *European Economy*, Spring 2012, Brussels.
- Featherstone, Kevin** (2005): »Soft« Co-ordination Meets »Hard« Politics: The European Union and Pension Reform in Greece, in: *Journal of European Public Policy* 12(4): 733–750.
- Ferrera, Maurizio** (1996): The »Southern Model« of Welfare in Social Europe, in: *Journal of European Social Policy* 6(1): 17–37.
- Franco, Daniele/Sartor, Nicola** (2006): NDCs in Italy: Unsatisfactory Present, Uncertain Future, in: Holzmann, Robert/Palmer, Edward (Hrsg.): *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, 467–492. Washington, D.C.: The World Bank.
- Frangakis Marica** (2012): Der Ausverkauf der Commons. Der Fall Griechenland, in: *Luxemburg* 2/2012: 64–70.
- Frangakis, Marica/Huffschnid, Jörg** (2009): Privatisation in Western Europe; in: Frangakis Marica u. a. (Hrsg.), *Privatisation Against the European Social Model*. Houndsmills.
- Glassner, Vera** (2010): The public sector in crisis. ETUI Working Paper 2010.07
- Gómez, Manuel V.** (2011): Más de cinco millones de trabajadores no han renovado sus convenios, in: *El País*, 17. Oktober 2011.
- Hacker, Björn** (2010): Das liberale Europäische Sozialmodell. Rentenreformen in der EU und die Offene Methode der Koordinierung. *Schriften zur europäischen Arbeits- und Sozialpolitik*, Band 6, Nomos, Baden-Baden.
- (2011): Konturen einer Politischen Union – die europäische Wirtschafts- und Währungsunion durch mehr Integration neu justieren, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Oktober 2011. Berlin.
- Hall, David** (2008): PPPs in the EU: a critical appraisal. (<http://www.psuru.org/reports/public-private-partnerships-ppps-eu-critical-appraisal>).
- (2012): Re-municipalising Municipal Services in Europe. (http://www.epsu.org/IMG/pdf/Redraft_DH_remunicalization.pdf).
- Heise, Arne/Lierse, Hanna** (2011): Haushaltskonsolidierung und das Europäische Sozialmodell, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse. Berlin.
- Hermann, Christoph** (2010): The Marketisation of Health Care in Europe, in: *Socialist Register* 2010, 125–144.
- Hermann, Christoph/Mahnkopf, Birgit** (2009): Vergangenheit und Zukunft des Europäischen Sozialmodells; in: Candeias, Mario/Rilling, Rainer/Weise, Katharina (Hrsg.), *Krise der Privatisierung. Rückkehr des Öffentlichen*, 123–142. Berlin.
- Hermann, Christoph/Verhoest, Koen** (2012): The Process of Liberalisation, Privatisation and Marketisation; in: Hermann, Christoph/Flecker, Jörg (Hrsg.) *Privatization of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*, Routledge Studies in Employment and Work Relations in Context, 6–32. New York.
- Hermann, Christoph/Flecker, Jörg** (2012): Conclusion: Impacts of Public Service Liberalisation and Privatisation; in: Hermann, Christoph/Flecker, Jörg (Hrsg.): *Privatization of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*, 192–205. New York.
- Hinrichs, Karl/Jessoula, Matteo** (Hrsg.) (2012): *Labour Market Flexibility and Pension Reforms: Flexible Today, Secure Tomorrow?* Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Horn, Gustav, A.** (2011): Des Reichtums fette Beute – Wie die Ungleichheit unser Land ruiniert. Frankfurt/New York.
- Horn, G. A./Lindner, F./Niechoj, T.** (2011): Schuldenschnitt für Griechenland – ein gefährlicher Irrweg im Euroraum, in: *IMK-Report* Nr. 63, Juni 2011. Düsseldorf.
- Huffschnid, Jörg** (2008): Die Bedeutung der EU für die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, in: Brandt Thorsten u. a. (Hrsg.): *Europa im Ausverkauf*, Hamburg.
- ILO** (2012): *Global Employment Trends for Youth 2012*, Geneva.
- (2012a): *Eurozone Job Crisis: Trends and Policy Responses*, Geneva.
- IMF (IWF)** Country Report No. 12/57 (2012): Greece. Request for Extended Arrangement under the Extended Fund Facility. Washington DC.
- Jessoula, Matteo** (2011): Italy: From Bismarckian Pensions to Multipillarization under Adverse Conditions, in: Ebbinghaus, Bernhard (Hrsg.): *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, 151–179. Oxford: Oxford University Press.
- Jones Finer, Catherine** (1999): Trends and Developments in Welfare States, in: Clasen, Jochen (Hrsg.): *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*, 15–33. Oxford: Blackwell.
- Katrougalos, George S.-P.** (1996): The South European Welfare Model: The Greek Welfare State in Search of an Identity, in: *Journal of European Social Policy* 6(1), 39–60.

- Keune, Maarten** (2011): Decentralising Wage Setting in Times of Crisis? The Regulation and Use of wage-related Delegation Clauses in seven European Countries, in: *European Labour Law Journal* Vol. 2 (1), 86–96.
- Krugman, Paul** (2012): Wir sparen uns zu Tode, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 6/2012, 45–54. Berlin.
- Labour Research Department** (2010): The wrong target – how governments are making public sector workers pay for the crisis. Studie im Auftrag der Europäischen Gewerkschaftsverbandes für den Öffentlichen Dienst (EGÖD) (http://www.epsu.org/IMG/pdf/Pay_cuts_report.pdf).
- (2012): The Wrong Target one year on: Pay Cuts in the Public Sector in the European Union. Studie im Auftrag der Europäischen Gewerkschaftsverbandes für den Öffentlichen Dienst (EGÖD). Brüssel.
- Lanara, Zoe** (2012): Griechische Gewerkschaften und die Krise, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, März 2012. Berlin.
- Leibfried, Stephan** (1992): Towards an European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community, in: Ferge, Zsuzsa/Kolberg, Jon Eivind (Hrsg.): *Social Policy in a Changing Europe*, 245–279. Frankfurt/New York: Campus.
- Leonardi, Salvo** (2012): Labour law deregulation and the erosion of collective bargaining in Italy. Presentation for the Annual TURI Conference 2012 on 7/8 June in Paris. (<http://www.turi-network.eu/content/download/19566/97345/file/Parigi%20TURI%202012.pdf>).
- Lynch, Julia** (2006): *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers and Children*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malkoutzis, Nick** (2012): Griechenlands schmerzhafter politischer Wandel: eine Analyse der anstehenden Parlamentswahlen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Mai 2012. Berlin.
- Matsaganis, Manos** (2011): The Welfare State and the Crisis: The Case of Greece, in: *Journal of European Social Policy* 21(5): 501–512.
- Meardi, Guglielmo** (2012): Employment relations under external pressure: Italian and Spanish reforms in 2010–12, Paper presented at International Labour Process Conference on 27–29 March 2012 in Stockholm (http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/research/irru/publications/recentconf/gm_-_ilpc2012.pdf).
- Naumann, Reinhard** (2012): Portugal 2011–13: Deregulation of the Labour Market under the Diktat of the Troika, Presentation for the Annual TURI Conference 2012 on 7/8 June in Paris (http://www.turi-network.eu/content/download/19589/97448/file/TURI_June_12_Portugal.pdf).
- OECD** (2011): *Pensions at a Glance: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*, Paris.
- (2012): *OECD Pensions Outlook 2012*, Paris.
- Ortiz, Laura Pérez** (2012): Desequilibrio de la negociación colectiva, in: *El País*, 27. Februar 2012.
- Patra, Eleni** (2012): *Social Dialogue and Collective Bargaining in Times of Crisis: The Case of Greece*, ILO Industrial and Employment Relations Department Working Paper No. 38. Genf.
- Pedrina, Vasco** (2011): Die Schuldenkrise und die europäische Gewerkschaftsbewegung, in: *Denknetz, Jahrbuch 2011*, 184–192. Zürich.
- (2012): Ein anderes Europa ist möglich – die Alternative der Europäischen Gewerkschaften, Vortrag in Basel am 23.6.2012, unveröffentlichtes Manuskript.
- Platzer, Hans** (2009): Europäisches Sozialmodell und sozialpolitisches Regieren (in) der EU. Zum integrationspolitischen Kontext und den Perspektiven der Offenen Methode der Koordinierung, in: Devetzi, S./Platzer, H. W. (Hrsg.): *Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven*. Fulda.
- (2012): Vom Euro-Krisenmanagement zu einer neuen politischen Architektur der EU? Optionen einer sozialen und demokratischen Vertiefung des Integrationsprojekts, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Juli 2012. Berlin.
- Privatisation Barometer** (2010): *The PB Report 2010*. (http://www.privatisationbarometer.net/PUB/NL/4/7/PB_Report_2010.pdf).
- Rodrigues, Maria João** (2012): *Mapping Future Scenarios for the Eurozone*, Friedrich-Ebert-Stiftung, International Policy Analysis, June 2012. Berlin.
- Roubini, Nouriel/Mihm, Stephen** (2010): *Das Ende der Weltwirtschaft und ihre Zukunft*. Frankfurt/New York.
- Sanz, Sofia** (2011): Italy: Agreement on public sector salaries, *EIROnline* (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/02/articles/ft1102049i.htm>).
- Sauli, Hannele/Törmälehto, Veli-Matti** (2010): The Distributional Impact of Imputed Rent, in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): *Income and Living Conditions in Europe*. Eurostat Statistical Books, 155–178. Luxembourg.
- Schulmeister, Stephan** (2012): Ein New Deal für Europa – Überwindung der großen Krise und Erneuerung des Europäischen Sozialmodells, Friedrich-Ebert-Stiftung, Perspektive, Juni 2012. Berlin.
- Schulten, Thorsten** (2010): Das deutsche Tarifvertragssystem im europäischen Vergleich, in: R. Bispinck/T. Schulten (Hrsg.): *Zukunft der Tarifautonomie*, 193–204. Hamburg.
- (2011): Deutschlands lohnpolitische Sonderrolle in Europa, in: R. Bispinck (Hrsg.): *Zwischen »Beschäftigungswunder« und »Lohndumping«*. Tarifpolitik in und nach der Krise, 47–58. Hamburg.
 - (2012): WSI-Mindestlohnbericht 2012 – Schwache Mindestlohnentwicklung unter staatlicher Austeritätspolitik, in: *WSI-Mitteilungen* Vol. 65 (2), 124–130.

Shaoul, Jean/Stafford, Anne/Stapleton, Pam (2008): The Cost of Using Private Finance to Build, Finance and Operate Hospitals, in: *Public Money and Management* 28(2): 101–108.

Tepe, Markus/Vanhuyse, Pieter (2010): Elderly Bias, New Social Risks, and Social Spending: Change and Timing in Eight Programs across Four Worlds of Welfare, 1980–2003, in: *Journal of European Social Policy* 20(3): 217–234.

Trichet, Jean-Claude (2010): Interview with Le Figaro. Interview with Jean-Claude Trichet, President of the ECB, and Le Figaro, conducted by Jean-Pierre Robin, 3. September 2010. (http://www.ecb.int/press/key/date/2010/html/sp100903_1.en.html).

Venieris, Dimitrios N. (1996): Dimensions of Social Policy in Greece, in: *South European Society and Politics* 1(3): 260–269.

Witte, Lothar (2012): Austeritätspolitik in Europa: Spanien, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, August 2012. Berlin.



Über die Autoren

Dr. Klaus Busch ist Professor (i.R.) für Europäische Studien an der Universität Osnabrück und europapolitischer Berater der Gewerkschaft ver.di.

Dr. Christoph Hermann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) in Wien.

Dr. Karl Hinrichs ist Professor für Politische Wissenschaften an der Humboldt Universität Berlin und Senior Research Fellow am Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen.

Dr. Thorsten Schulten ist Referatsleiter für Arbeits- und Tarifpolitik in Europa des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Ernst Hillebrand, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Die Internationale Politikanalyse (IPA) ist die Analyseeinheit der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung. In unseren Publikationen und Studien bearbeiten wir Schlüsselthemen der europäischen und internationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Unser Ziel ist die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen und Szenarien aus der Perspektive der Sozialen Demokratie.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik«, Redaktion: Dr. Björn Hacker, bjoern.hacker@fes.de. Redaktionsassistentz: Nora Neye, nora.neye@fes.de.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-360-3