

A decorative graphic consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the shape of Europe.

Haushaltskonsolidierung und das Europäische Sozialmodell

Auswirkungen der europäischen Sparprogramme auf die Sozialsysteme

ARNE HEISE UND HANNA LIERSE

März 2011

- Die Finanz- und Wirtschaftskrise verstärkt den Konsolidierungsdruck auf die öffentlichen Haushalte und erhöht die Gefahr des Sozialabbaus in ganz Europa. Eine Regierung nach der anderen legt ein Programm zur Haushaltskonsolidierung auf und spart vor allem am Sozialsystem. Welche Auswirkungen hat dies auf die Sozialstaaten der europäischen Staaten und das Soziale Europa insgesamt?
- In dieser Studie werden bereits vorgenommene sowie geplante Einschnitte in den Sozialsystemen sieben verschiedener europäischer Staaten analysiert und miteinander verglichen. Trotz unterschiedlicher Größenordnungen der Sparanstrengungen und der betroffenen Politikfelder besteht kein Zweifel, dass alle Sparprogramme regressiver Orientierung sind, und dass die Option der Einnahmeerhöhung weniger genutzt wird als Ausgabensenkungen – und dies gilt vor allem für den sozialen Bereich.
- Fazit: Der relativ enge Zusammenhang zwischen ökonomischer Entwicklung und dem Niveau der sozialen Sicherung in Europa löst sich weiter auf. Gleichzeitig bleibt Sozialpolitik auf der europäischen Ebene weiterhin die offene Flanke der europäischen Integration. Weder gibt es ein einheitliches Europäisches Sozialmodell noch ist der Versuch, durch die Einbeziehung der sozialen Sicherungssysteme in das EU-Governance-System Legitimationsdefizite der europäischen Integration zu beheben, bisher über Lippenbekenntnisse hinausgekommen. Mit der Sparpolitik der europäischen Staaten steigt nun das Risiko für weitere soziale Dumpingprozesse.



Inhalt

1. Sozialpolitik im europäischen Einigungsprozess	2
1.1 Sozialstaat oder Wohlfahrtsstaat?	2
1.2 Die unterschiedlichen Sozialstaatsmodelle in der EU	3
1.3 Europäische Integration als Motor der Konvergenz?	3
1.4 Das Europäische Sozialmodell unter Druck.	5
2. Haushaltskonsolidierung in ausgewählten europäischen Ländern	10
2.1 Deutschland und die Wirtschaftskrise	11
2.2 Spanien und die Wirtschaftskrise.	14
2.3 Griechenland und die Wirtschaftskrise.	17
2.4 Island und die Wirtschaftskrise.	20
2.5 Lettland und die Wirtschaftskrise.	23
2.6 Rumänien und die Wirtschaftskrise	26
2.7 Großbritannien und die Wirtschaftskrise	29
3. Eine kurze Gegenüberstellung der Sparprogramme	31
4. Ein kurzes Fazit.	34
Literatur	37



1. Sozialpolitik im europäischen Einigungsprozess

Die Spatzen pfeifen es von den Dächern: Der Sozialstaat ist zum Sanierungsfall geworden und muss deshalb reformiert oder rekonstruiert und modernisiert werden. Globalisierung und europäische Integration, die demographische Entwicklung und Individualisierungsprozesse in den Gesellschaften haben über lange Zeit hinweg am sozialstaatlichen Fundament der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) genagt. Wenn nicht bald mit den Sanierungsarbeiten begonnen wird, so die landläufige Konnotation, dann bricht der Sozialstaat unter seiner Kosten- und Umverteilungslast zusammen: »Umbau bedeutet Erhalt«, lautet folglich die Devise. Die deutsche Sozialdemokratie hat im Rahmen ihrer Diskussion zum *Hamburger Programm* mit dem *vorsorgenden Sozialstaat* bereits ein neues Etikett für ein allerdings noch wenig konturiertes Konzept gefunden. In der sozialwissenschaftlichen Diskussion wird gelegentlich vom *aktivierenden* oder vom *sozialinvestiven* Sozialstaat gesprochen, um sich vom *aktiven* oder *sozialkonservierenden* Sozialstaat der Vergangenheit und Gegenwart abzugrenzen (vergleiche Heinze 2004 und Behrens et al. 2005).

Bevor wir uns im Folgenden den Entwicklungstendenzen der europäischen Sozialstaaten und damit einem *Europäischen Sozialmodell* mit besonderem Augenmerk auf die Bedingungen allgemeiner Konsolidierungsnotwendigkeiten nach dem Emporschnellen der Staatsverschuldung im Laufe der jüngsten Weltfinanzkrise widmen wollen, erfolgen zunächst ein paar allgemeine Bemerkungen zur Einordnung.

1.1 Sozialstaat oder Wohlfahrtsstaat?

Im allgemeinen Sprachgebrauch, aber auch in der sozialwissenschaftlichen Literatur werden die Begriffe Sozial- und Wohlfahrtsstaat gemeinhin synonym gebraucht. Die Autoren dieser Studie möchten hingegen die Bezeichnung *Wohlfahrtsstaat* nur dann verwenden, wenn es bei staatlichen Eingriffen nicht nur um soziale Korrektur- oder Sicherungsfunktionen geht, sondern um breitere gesellschafts- und wirtschaftspolitische Eingriffe zur Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt. Der Begriff *Sozialpolitik* bezieht sich ausschließlich auf die Sicherung gegenüber den fünf elementaren Lebens-

risiken: Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Unfall und Armut. Die Bezeichnung *Sozialstaat* verweist folglich auf diesen Kern. Wohlfahrtsstaatliche Politik hingegen benötigt neben den Instrumenten der Sozialpolitik eine kollektiv getroffene, demokratisch legitimierte Zielsetzung (zum Beispiel über Umverteilungsausmaße, Marktbegrenzungen beziehungsweise *Dekommodifizierungsbereitschaft*) und eine breite gesellschaftspolitische Einbettung von der makroökonomischen Steuerung über die Familienpolitik bis hin zur Bildungspolitik als Grundlage von Partizipation und Inklusion in einem nicht ausschließlich marktlichen Sinne.

Im Rahmen dieser Unterscheidung wird es hier nur um die Sozialstaatlichkeit in der EU – und das *Europäische Sozialmodell* soll sich genau darauf beziehen – gehen, nicht um die weitergefasste Wohlfahrtsstaatlichkeit. Dies ist einerseits einer notwendigen Einschränkung des Untersuchungsgegenstands geschuldet, spiegelt aber auch den oben angedeuteten Perspektivwandel der Aufgabenzuschreibung an *Sozialpolitik* nach dem Ende des *keynesianischen Wohlfahrtsstaats* wider: Die drei Prozesse der

- Globalisierung/europäischen Integration
- Individualisierung
- Alterung

haben vor dem Hintergrund der in den letzten drei Jahrzehnten dominanten neoliberalen Ideologisierung dazu geführt, dass Sozialpolitik fast ausschließlich angebotstheoretisch als Anreiz bedingte Allokationsverzerrung verstanden wird, deren kollektiv-umverteilender (nachfrage-theoretisch begründbarer) Inhalt zugunsten größerer individueller Äquivalenz zurückgefahren und womöglich privat bereitgestellt werden muss, damit gleichermaßen angebotsseitig und wettbewerbskonform größtmögliche Effizienz und finanzielle Nachhaltigkeit (Ökonomisierung) gewährleistet werden kann. Die Rückbildung der Umverteilungskomponente der Sozialpolitik im Rahmen des Wohlfahrtsstaats, deren Ursprung neben der nachfrage-theoretischen Begründung auch ein symmetrisches Sozialversicherungsverständnis beinhaltete¹, und damit

1. Reisz (2004) spricht von *symmetrischer Solidarität*, die auf Gleichwertigkeit und Gegenseitigkeit basiert. Ihr wird die *asymmetrische Solidarität* des neuen Verständnisses gegenübergestellt, die auf fürsorgliches, aber eben paternalistisches Geben der Starken und einseitiges Nehmen der Schwachen beruht.



die Rekommodifizierung des Gegenstands der Sozialpolitik, wird zumindest im Bereich der Arbeitsmarktpolitik mit der *Inklusion* jener begründet, die ansonsten vom umsorgenden Wohlfahrtsstaat in die Inaktivität gedrängt würden. *Inklusion* bedeutet nach dem Perspektivwechsel vom Wohlfahrtsstaat zum Sozialstaat nicht länger die gesellschaftliche Partizipation mittels relativer Einkommenssicherung und gesellschaftspolitischer Begleitung, sondern die Druckerhöhung zur (arbeits-)marktlichen Teilnahme.

Mit der Unterscheidung zwischen Wohlfahrts- und Sozialstaat soll auch verdeutlicht werden, dass das Ergebnis *sozialpolitischer Modernisierungsanstrengungen* eben nicht das Ende des Sozialstaats sein wird, wohl aber eine markante Änderung in der materiellen Ausgestaltung, der Struktur zwischen kollektiven und individuellen Anteilen, der Finanzierung und eben auch der Anspruchsberechtigung und Legitimation beinhaltet. In diesem Sinne wird auch die einstige Gegenüberstellung *Europa (ausgebaute Wohlfahrtsstaaten) versus USA (begrenzter Sozialstaat)* besser verständlich und, betrachtet man die oben skizzierte Entwicklung genauer², auch klarer, weshalb Jens Alber (2006) keine systematische Differenz (mehr) zwischen Europa und den USA erkennen kann, welche die besondere Betonung eines *Europäischen Sozialmodells* rechtfertigen würde.

1.2 Die unterschiedlichen Sozialstaatsmodelle in der EU

Obwohl die Sozialpolitik seit Beginn des institutionellen europäischen Integrationsprozesses eine Rolle spielt³ und im Rahmen des Lissaboner Reformvertrags der EU mit der Aufnahme der Grundrechtecharta sogar Vertragsbestandteil geworden ist, muss wohl weiterhin von einem *sozialen Defizit* (Joerges/Rödl 2004) gesprochen werden. Diese Einschätzung rührt einerseits von der weitgehend ökonomischen Motivationslage des europäischen Integrationsprozesses her, andererseits blieben die Hoff-

2. Lamping (2008: 120) beschreibt diese Entwicklung folgendermaßen: »... führt in Westeuropa zu postheroischen Sozialstaaten, denen gemein ist, dass sie (wie in Deutschland) Sicherungsversprechen zurücknehmen, Momente des sozialen Ausgleichs verringern und die Rolle des (regulierten) Markts als unsicherem Produzenten von sozialer Sicherheit ausbauen.«

3. So wurde in der noch recht homogenen, aus nur sechs Mitgliedstaaten bestehenden Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) über eine Harmonisierung der Sozialsysteme nachgedacht, um die Freizügigkeit (Arbeitnehmermobilität) nicht zu beeinträchtigen.

nungen, eine fortschreitende ökonomische Integration müsse quasi zwangsläufig – funktionell wie auch legitimatorisch – zu einer stärkeren Einbeziehung der sozialen Komponente führen, unerfüllt (vergleiche Aust 2004: 128 ff.). Da die materiell unterfütterte Sozialpolitik weiterhin ausschließlich nationaler Ausgestaltung zufällt, bleibt *europäische Sozialpolitik* auf die arbeits- und gesundheitsrechtliche Regulation beschränkt.

Die europäischen Sozialstaaten sind nicht nur historisch recht disparat entstanden, sie entsprechen auch der Unterschiedlichkeit der europäischen Wirtschaftsmodelle (vergleiche Strünck 2008), was sich sowohl auf die materielle Höhe der sozialen Sicherung als auch auf den Grad der Dekommodifizierung, die Art der Finanzierung, die strukturelle Verteilung der Sicherungsbedürfnisse auf die verschiedenen Notlagen und deren Institutionalisierung bezieht. Nach der bekannten Unterscheidung von Esping-Andersen (1990) können wir also mindestens drei Sozialstaatstypen in der EU unterscheiden:

- den sozialdemokratischen oder skandinavischen Typ,
- den sozialkonservativen oder kontinentalen Typ,
- den liberalen oder angelsächsischen Typ.

Mit der Osterweiterung dürfte sich diese Vielfalt noch weiter erhöht haben (vergleiche Busch 2005: 24) – von einem oder sogar *dem Europäischen Sozialmodell* kann also zunächst keine Rede sein. Dabei kann der oben angedeutete Wandlungs- und Modernisierungsprozess der verschiedenen Sozialstaaten allerdings in der EU zu einem gemeinsamen Modell konvergieren oder aber das *Europäische Sozialmodell* kann als Denkfigur für einen (neuen?) Integrationstyp stehen, der sich wieder stärker vom US-Modell abzuheben vermag.

1.3 Europäische Integration als Motor der Konvergenz?

Die Literatur zur künftigen Entwicklung der Sozialstaatlichkeit in der EU ist zahlreich und ohne eindeutiges Ergebnis. Die oben erwähnten objektiven Faktoren und insbesondere die Anforderungen der europäischen Integration betreffen zwar alle Mitgliedstaaten, dennoch sind die nationalen Anpassungspfade grundsätzlich durchaus offen: Einerseits mag man Sapir (2005) und



Sapir et al. (2003) zustimmen, die vor dem Hintergrund der neoliberalen Ideologisierung und der EU-Integrationsarchitektur nur das liberale Modell für überlebensfähig halten und mithin eine entsprechende Konvergenz prognostizieren. Man mag andererseits aber auch Strüncks (2008) Einschätzung teilen, wonach nicht nur das Sozialstaatsmodell vom zugrunde liegenden Wirtschaftsmodell geprägt wird, sondern auch die Modernisierungs- und Anpassungspfade dem jeweiligen Wirtschaftsmodell angepasst werden. Damit bleiben Divergenzen bestehen und es entstehen allenfalls langfristig unterschiedliche Hybridmodelle. Zwischen diesen beiden Positionen liegt Buschs (2005/2009) Argumentation, der im System der Wettbewerbsstaaten – zu dem die neoliberale Architektur der EU geführt hat (vergleiche auch Streeck 1996) – eine Konvergenz zu einem Hybridmodell zu erkennen glaubt, welche der Tatsache Rechnung trägt, dass die Sozialsysteme zu bedeutenden Wettbewerbsfaktoren insbesondere im einheitlichen Währungsraum, der Europäischen Währungsunion (EWU), geworden sind. Im Rahmen der »Methode der offenen Koordinierung« – dem weichen *Governance*-Modus im Bereich der EU-Sozialpolitik – sind praktisch überall Entwicklungen der Reformmodifizierung, der Privatisierung und der Absenkung der Sicherungsleistungen zu erkennen. Busch kommt deshalb zu folgendem Ergebnis: »Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass die Reformen des Wohlfahrtsstaats in der EU in Ost und West viele Konvergenzen aufweisen. Dies ist angesichts gemeinsamer objektiver Probleme (...) nicht überraschend. Dennoch gibt es nationale Unterschiede und divergierende politische Konstellationen auf der Ebene der Mitgliedstaaten, die im System der Wettbewerbsstaaten die Gefahr von Dumpingpraktiken und Abwärtsspiralen verstärken können« (Busch 2009: 13). In ähnlicher Weise argumentiert Lamping (2008: 116): »In dem Graben zwischen (europäischem) Handels- und Wettbewerbsregime und (nationaler) Sozialpolitik haben sich europäische Marktpolitiken entwickelt, die die sozialen Errungenschaften der Mitgliedstaaten in einem erheblichen Maße gefährden.« Er verweist dabei neben der Sozialpolitik als Wettbewerbsfaktor vor allem auf die Rolle der »negativen (marktschaffenden) Integration«, welche mit der (Über-)Betonung der vier ökonomischen Freizügigkeiten dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) viel Spielraum für sozialstaatsgefährdende Rechtsetzung lässt.

Hier kann nicht auf die einzelnen Strukturmerkmale des vermeintlichen Konvergenzprozesses im Detail einge-

gangen werden. Letztlich ist mit der *Ökonomisierung* aber vor allem auch ein Rückbau des Sicherungsniveaus zur Reduktion angeblicher Allokations- und Wettbewerbsprobleme verbunden. Wirft man einen Blick auf die relativen Sozialausgaben verschiedener, modellübergreifender Länder (Abbildung 1), so lässt sich allerdings eine allgemeine Abwärtsspirale der Sicherungsniveaus nicht erkennen⁴.

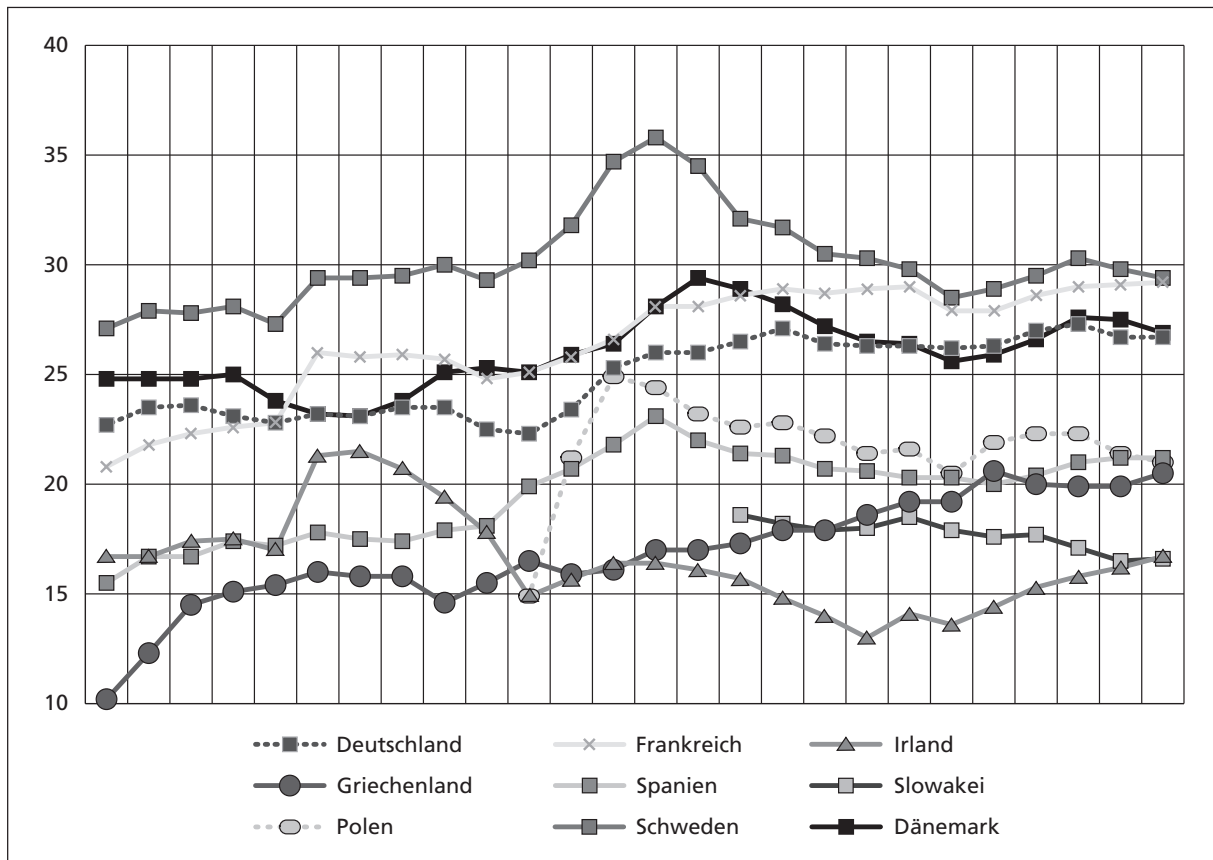
Einige Mitgliedstaaten haben, unabhängig von ihrer Modellzugehörigkeit wie Frankreich als Beispiel des kontinentalen Modells, Dänemark als Beispiel des skandinavischen Modells und Polen als Vertreter der mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL), sogar eine eher steigende Sozialausgabenquote zu verzeichnen. Nur in wenigen Ländern, wie beispielsweise Irland als Vertreter des liberalen Modells, die Slowakei als Vertreter der mittel- und osteuropäischen Länder und Schweden als Vertreter des skandinavischen Modells, sinkt die Sozialausgabenquote tendenziell – wobei in allen Fällen am aktuelleren Zeithorizont eher eine Stagnation als ein klarer (Abwärts-)Trend festzustellen ist.

Wenn also die Konvergenz zu einem verallgemeinerbaren *Europäischen Sozialmodell* mit einer ernsthaften Gefährdung der sozialen Errungenschaften in der EU verbunden sein soll, muss andere Evidenz erbracht werden. In den Abbildungen 2a und 2b wird deshalb nicht ausschließlich die Entwicklung der Sozialausgabenquote dargestellt, sondern diese in Verbindung zum Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft (BIP pro Kopf) gebracht. Denn bei der sozialen Sicherung handelt es sich um ein öffentliches Gut, dessen Nachfrage seitens der Konsumenten (also der Bürger) mit steigendem Einkommen zunimmt (positive Einkommenselastizität).

Die inkriminierten Dumpingpraktiken würden sich nicht erst bei einer absolut sinkenden Sozialleistungsquote, sondern bereits bei Sozialleistungsquoten zeigen, die nicht dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand entsprechen, wenn sich tatsächlich ein positiver Zusammenhang (Korrelation) beider Größen messen lässt. Die Abbildungen 2a und 2b weisen diese Korrelation zu unterschiedlichen Zeitpunkten aus: 1980 und 1990 kann tatsächlich von einem hohen und sogar zuneh-

4. Allerdings sollte nicht übersehen werden, dass eine konstante Sozialausgabenquote keine Konstanz des Sicherungsniveaus bedeuten muss, wenn die Anzahl der Versorgungsempfänger aufgrund von Alterung, steigender Armut oder Arbeitslosigkeit steigen.

Abbildung 1: Sozialausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (1980–2005)



Quelle: OECD, Country statistical profiles 2009.

menden Bestimmtheitsmaß gesprochen werden – trotz aller Variationen entlang der Sozialstaatsmodelle. Die Höhe der Sozialausgabenquote wird danach zu 57 Prozent (1980) beziehungsweise zu 71 Prozent (1990) durch den Entwicklungsstand erklärt – die Zunahme des Bestimmtheitsmaßes wird vor allem dadurch verständlich, dass Griechenland nach dem EU-Beitritt seine Sozialausgaben überdurchschnittlich erhöhte und sich dem (materiellen) europäischen Entwicklungspfad anpasste. Das Bild ändert sich allerdings, wenn wir die Jahre 2000 und 2005 betrachten: Dort hat sich die enge Korrelation weitgehend aufgelöst – es werden lediglich noch 16 bis 17 Prozent der Sozialausgaben durch den Entwicklungsstand der Volkswirtschaften von den Mitgliedstaaten erklärt. Verantwortlich für diese Entwicklung sind relative Dumpingpraktiken zumindest in Ländern des liberalen Typs (Irland) und des mittel- und osteuropäischen Typs (Slowakei), die ihre Sozialstaaten nicht entsprechend der Steigerung ihrer Wirtschaftskraft ausbauen. Aber auch Länder des kontinentalen Typs (Niederlande) tragen

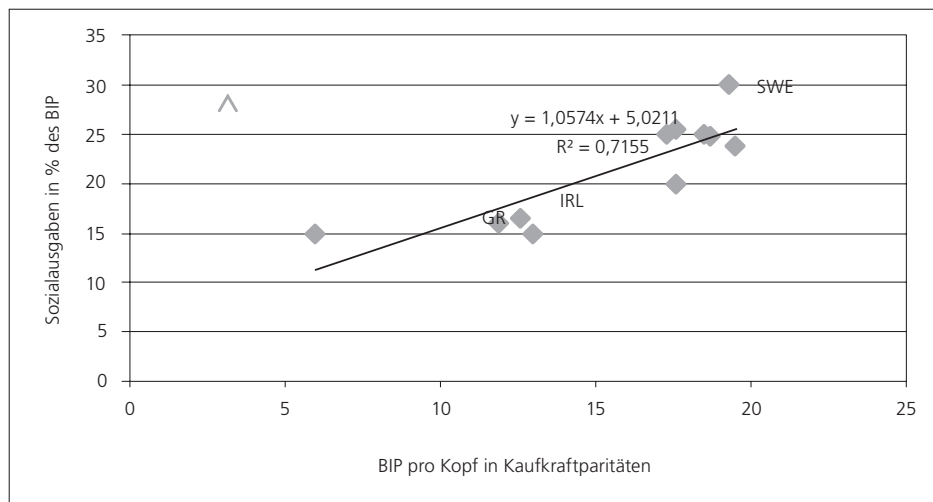
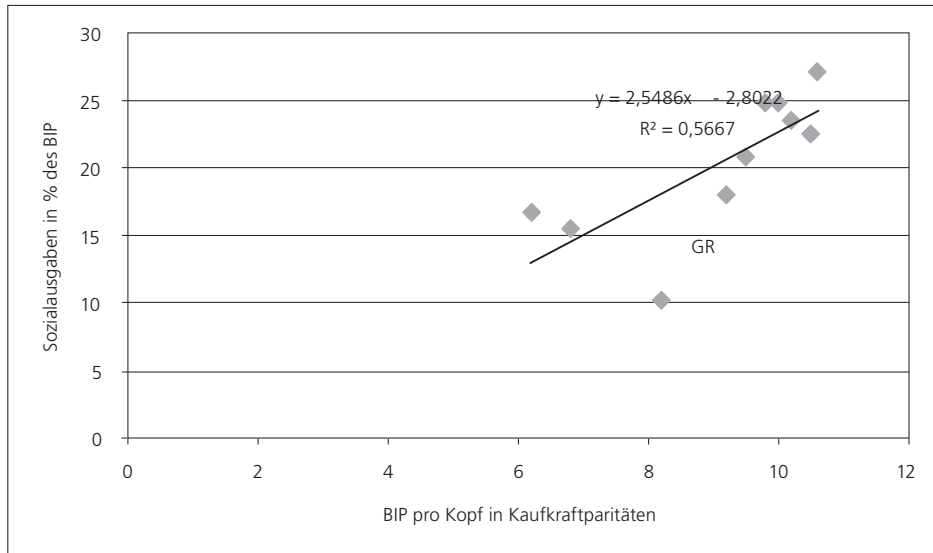
durch einen Rückbau der Sozialstaatlichkeit dazu bei, dass Sozialpolitik immer mehr zu einem Standort- und Wettbewerbsfaktor innerhalb der EU wird.

1.4 Das Europäische Sozialmodell unter Druck

Die Entwicklungen in Sozialstaaten hängen von vielfältigen realpolitischen Machtkonstellationen ab und sind nicht ausschließlich ökonomisch-funktionalen oder ideologischen Erwägungen geschuldet. Trotz zahlreicher objektiv und subjektiv belastender Faktoren ist auch im europäischen Modernisierungsprozess nicht mit einem simplen *race to the bottom* der Sozialstandards zu rechnen. Andererseits legen die empirischen Daten durchaus nahe, dass der noch in den 1980er und 1990er Jahren erkennbare materielle Entwicklungspfad verlassen oder jedenfalls nicht länger den Bezugsrahmen bilden wird. Je größer die objektiven Belastungsfaktoren und der Perspektivwandel der Wohlfahrts-



Abbildung 2a: Korrelation von Sozialausgaben und Pro-Kopf-Einkommen
(1980: obere Graphik und 1990: untere Grafik)



staatlichkeit in Richtung *Ökonomisierung*, desto eher ist eine entsprechende Entwicklung zu erwarten. Insofern ist es durchaus von Bedeutung, ob das *Europäische Sozialmodell* – insbesondere nach den ernüchternden Erfahrungen der europäischen Politikakteure mit der zumindest skeptischen, wenn nicht gar ablehnenden Haltung der Bürger in der EU⁵, die sich auch im gescheiterten Versuch zeigte, eine europäische Verfassung durchzusetzen – als eine positive und vom US-Modell

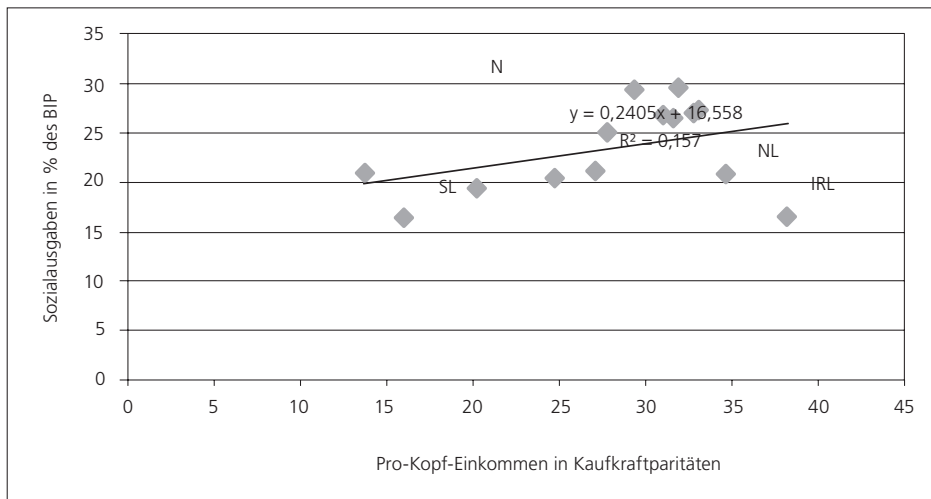
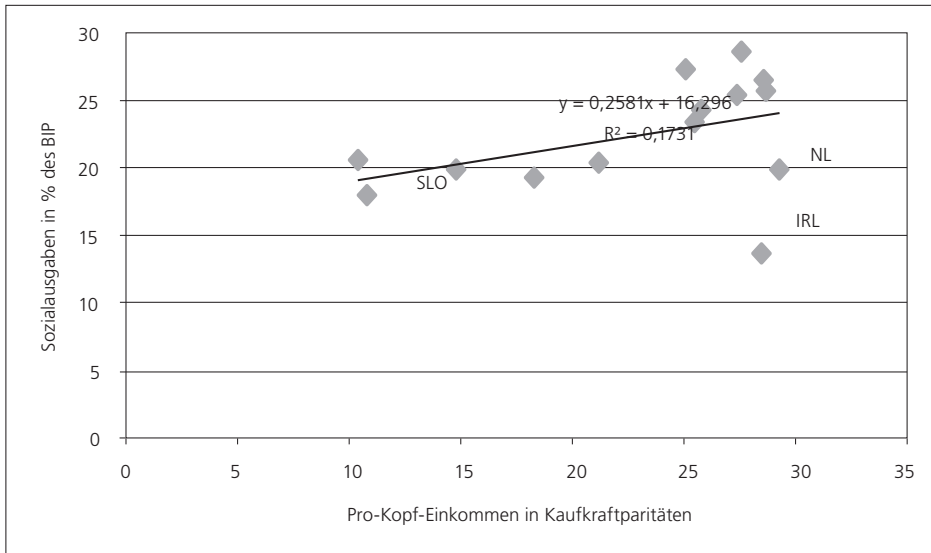
abweichenden Vision von Sozial- oder gar Wohlfahrtsstaatlichkeit entwickelt wird.

Genau in dem Versuch, das soziale Defizit der EU durch eine stärkere Berücksichtigung der sozialen Komponente zu verringern, bestand die Strategie des früheren EU-Kommissionspräsidenten Jacques Delors. Mit Delors ist nicht nur die weitere ökonomische Integration im Rahmen der Projekte des *Gemeinsamen Binnenmarkts* und der *Währungsunion* verbunden, sondern auch die Prägung des Begriffs *Europäisches Sozialmodell*. Delors war klar, dass allein marktschaffende Integrations Schritte

5. Deppe/Felder (1993) sprachen frühzeitig von einer »Post-Maastricht-Krise«, welche auch durch die verschiedenen Vertragsreformen im Anschluss daran nicht überwunden werden konnte.



Abbildung 2b: Korrelation von Sozialausgaben und Pro-Kopf-Einkommen
(2000: obere Grafik und 2005: untere Grafik)



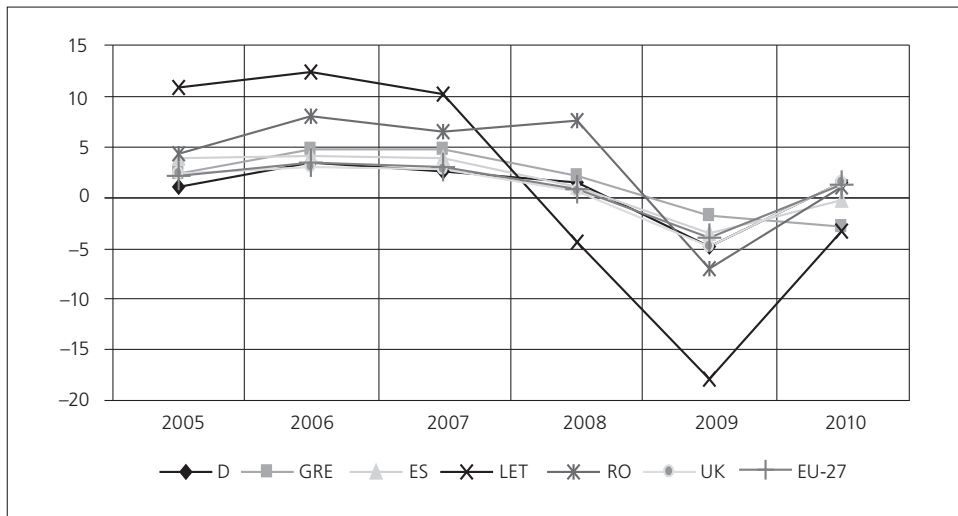
Anmerkung: Folgende Länder wurden ausgewählt: D, F, NL, DK, I, GR, ES, BE, SWE, A, IRL, SLO, TCH, PL.

Quelle: OECD, Country statistical profiles 2009.

nicht ausreichen würden, um die Euro-Skepsis der 1980er Jahre (*Eurosklerose*) zu überwinden, zumal die zunehmende Inkongruenz von Marktreichweite und Marktregulierung nationale Sozialstandards unter Druck zu setzen drohte – es zeigten sich dort deutlich die Grenzen »semi-souveräner« Staaten (vergleiche Leibfried/Pierson 1995). Bedingten sich für den Sozialisten Delors deshalb ökonomische und soziale Integration noch – das *Europäische Sozialmodell* Delors'scher Vision darf deshalb

als ernsthafter Versuch verstanden werden, die wohlfahrtsstaatlichen Traditionen Europas zu verteidigen und als Legitimationsreserve für die europäische Integration zu begreifen –, so müssen spätere EU-Kommissionen als wesentliche Motoren des Perspektivwandels, den Peck (2001) im oben beschriebenen Sinne als Übergang von *Welfare* zu *Workfare* bezeichnet, angesehen werden (vergleiche beispielsweise Aust 2004 sowie Hofbauer 2007). Damit setzen sich in der EU-Kommission »im

Abbildung 3: Wachstumsentwicklung in ausgewählten Ländern der EU



Quelle: European Economy, Statistical annex spring 2010.

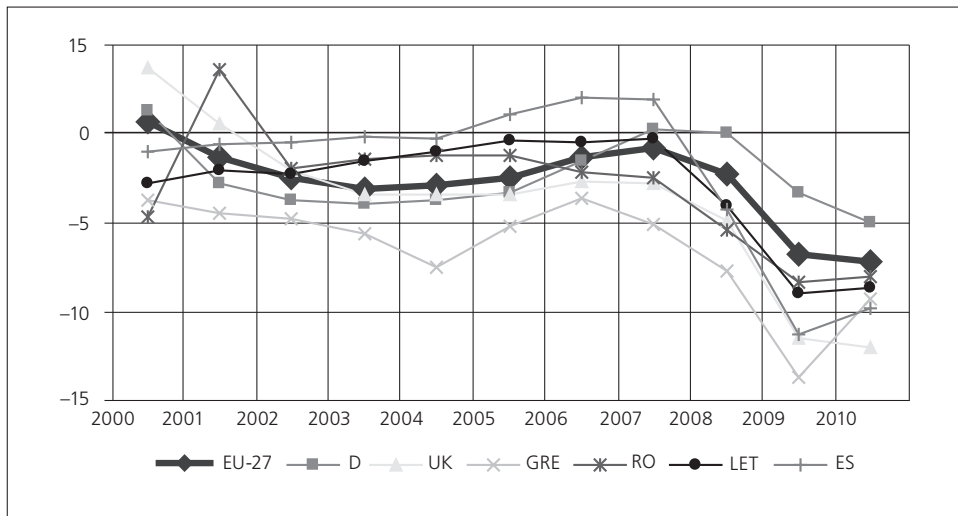
Kampf um die europäische Integration« (Hooghe/Marks 1999) jene Kräfte durch, die noch in der Delors-Kommission mit dem teilweise als *neukeynesianisch* (Schmid 1995: 258) bezeichneten Weißbuch »Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung« (EU-Kommission 1993) in Schach gehalten wurden. Dies geschah erstaunlicherweise zu einer Zeit, als sich mit der Übernahme von Regierungsämtern von Sozialdemokraten in vielen, insbesondere aber den wichtigsten EU-Mitgliedstaaten ein *window of opportunity* eröffnete, einen tatsächlich *eurokeynesianisch* geprägten Entwicklungspfad festzuschreiben beziehungsweise zu erneuern. Der mit dem Rücktritt Oskar Lafontaines von allen Partei- und Regierungsämtern zugunsten der »linken Angebotspolitiker« (Priddat 2001) in der SPD entschiedene Zwist in der ersten Schröder-Regierung zeigt exemplarisch die Unsicherheit über den künftigen wirtschafts- und sozialpolitischen Kurs der europäischen Sozialdemokratie (vergleiche Aust 2004). Er erklärt darüber hinaus nicht nur, weshalb sich dieses *window of opportunity* ungenutzt⁶ recht bald wieder schloss, sondern auch, warum die EU-Kommission leichtes Spiel hatte, ihre Vorstellungen vom sozialinvestiven Staat, von der humankapitalorientierten,

6. Tatsächlich gelang es immerhin, auf dem Kölner EU-Gipfel 1997 das europäische *Governance*-System um den *Europäischen Makrodialog* zu erweitern. Dieser Versuch einer besseren Koordinierung der makroökonomischen Politikbereiche – quasi die notwendige makroökonomische Einbettung eines europäischen Wohlfahrtsstaats weitgehend konträr zum bislang bestehenden *Governance*-System – erreichte allerdings niemals wirkliche Funktionsfähigkeit (vergleiche Heise 2001).

anreizkompatiblen Beschäftigungsfähigkeit statt der quantitativ orientierten Beschäftigung(smenge) als feste Konnotation des *Europäischen Sozialmodells* und der als weitere Legitimationshilfe im Amsterdamer Vertrag eingefügten Beschäftigungspolitik zu etablieren. Folgt man Hofbauer (2007), nutzt die EU-Kommission in der breiten Bevölkerung positiv besetzte Begriffe wie beispielsweise *Europäisches Sozialmodell* oder *Beschäftigungspolitik*, um sowohl die Legitimation und Akzeptanz der vornehmlich ökonomischen Integration zu erhöhen als auch die *Ökonomisierung* des Sozialen hinter scheinbar Vertrautem verborgen voranzutreiben. Aust zieht folgendes Resümee: »Diese Strategie stellt einen bewussten Bruch mit den Traditionen des Europäischen Sozialmodells dar und kennzeichnet dies auch durch die Forderung nach einem *neuen* Modell. (...) Charakteristisch für diese herrschende Integrationsstrategie ist der weitgehende Verzicht auf politisch verbindliche Regulierungen auf europäischer Ebene. Europäisierung im Sinne von Institutionenbildung spielt keine größere Rolle mehr im *neuen [Europäischen Sozialmodell]*.« (Aust 2004: 142)

Ob die jüngste Weltfinanzkrise noch einmal zu einem jener »handfesten gesellschaftlichen Konflikte« führt, »durch die hindurch emanzipative Kräfte die Agenda mitbestimmen und die aktuell dominierenden Projekte schließlich zurückgewiesen werden« (Brand 2006: 169), wird sich noch zeigen müssen. Neben einem temporären

Abbildung 4: Haushaltssalden in der EU (Gesamtstaat in Prozent des BIP)



Quelle: European Economy, Statistical annex spring 2010.

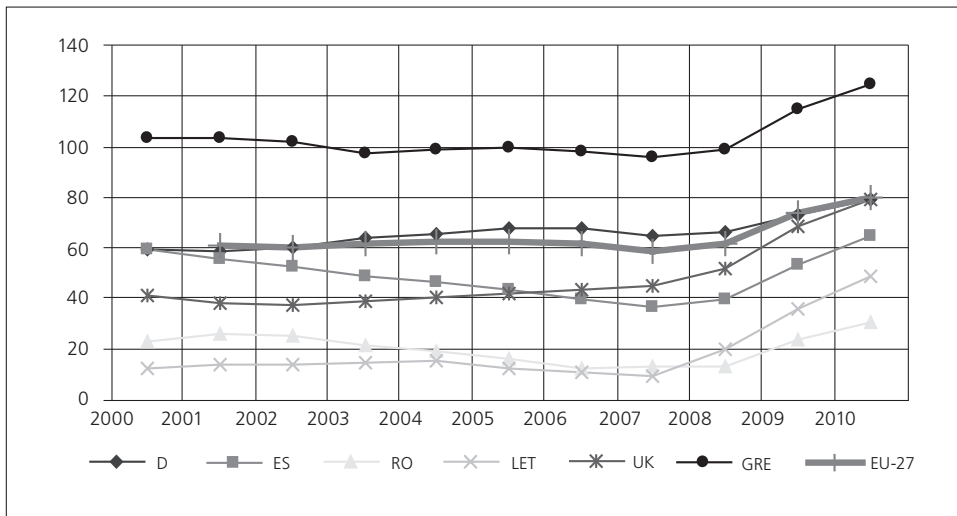
Legitimationsverlust orthodox-neoliberaler Wirtschafts- und Finanzkonzepte auf ideologischer Ebene (Heise 2009) hat die Weltfinanzkrise zunächst einmal auf politisch-praktischer Ebene zu einer enormen Belastung der öffentlichen Haushalte geführt.

In den Abbildungen 3 und 4 ist der teilweise dramatische Anstieg der gesamtstaatlichen Netto-Neuerschuldung und die zugrunde liegende Wachstumsentwicklung in der EU abgebildet: Fast parallel kommt es im Jahr 2009 in ganz Europa zu einer tiefen Depression, wie es sie in dieser Größenordnung (und Reichweite) seit der Weltwirtschaftskrise Anfang der 1930er Jahre nicht mehr gegeben hat. Der Unterschied zu den 1930er Jahren zeigt sich allerdings in der besonnenen Reaktion der politisch Verantwortlichen und der positiven Wirkung der sozialstaatlichen Sicherung: Mittels diskretionärer Konjunktur- und weitreichender Finanzmarktstabilisierungsprogramme und der sozialpolitisch verantworteten automatischen Stabilisatoren wird eine weitere Destabilisierung der Realwirtschaft und der vollständige Zusammenbruch der internationalen Finanzmärkte verhindert – allerdings mit den entsprechenden Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte. Die strukturelle Neuverschuldung steigt überall weit über die vom Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) vorgesehene Marke eines ausgeglichenen Haushalts; die automatischen Stabilisatoren fügen überall noch einmal einige Prozentpunkte Defizit hinzu.

Deutschland, obwohl von der Finanzkrise überdurchschnittlich stark getroffen, erleidet noch die geringsten Verwerfungen – hier zeigen sich die beiden Gesichter der starken Exportorientierung der Bundesrepublik: Dem starken Konjunktur einbruch wird weniger durch diskretionäre Maßnahmen (vergleiche Heise 2010a) als durch das Vertrauen auf die Wettbewerbsstärke der deutschen Wirtschaft im überraschend starken Aufschwung insbesondere einiger Schwellenländer im Jahre 2010 begegnet. Andere Länder – vor allem Griechenland, Spanien und Großbritannien – setzen hingegen stärker auf eigene Konjunktur stabilisierung oder benötigen größere Finanzmittel zur Banken stabilisierung.

In Abbildung 5 sind die Auswirkungen der Defizite in den öffentlichen Haushalten auf den Stand der Staatsverschuldung abgebildet: Überall steigt die Staatsverschuldung stark an und macht damit ein Jahrzehnt der – allerdings recht bescheidenen – Konsolidierung zunichte. Damit wird auch das neuerliche Konsolidierungsausmaß deutlich, wenn die im SWP angepeilte Verschuldungsgrenze von 60 Prozent des BIP als Maß nachhaltiger Finanzpolitik Bestand behalten soll: Lediglich Rumänien und Lettland, die von sehr niedrigen Schuldenniveaus nach der gesellschaftlichen und ökonomischen Transformation ausgingen, werden die Marke im Jahr 2010 noch unterschreiten. Aber auch diese Tatsache kann natürlich nicht darüber hinwegtäuschen, dass die

Abbildung 5: Staatsverschuldung in der EU (in Prozent des BIP)



Quelle: European Economy, Statistical annex spring 2010.

strukturellen Defizite im Verhältnis zum Wirtschaftswachstum erheblich zurückgefahren werden müssen, wenn ein dauerhaftes Ansteigen der Staatsverschuldung verhindert werden soll. Die schon immer sehr sensible Frage der Finanzpolitik ist und bleibt, ob dies durch Steuererhöhungen, Steuersenkungen, konsumtive (soziale) oder investive Ausgabensenkungen oder -erhöhungen erreicht werden soll. Die herkömmliche Auffassung, dass dabei konsumtive – das heißt insbesondere soziale – Ausgabensenkungen Einnahme-, also Steuererhöhungen, vorzuziehen sind, kann durchaus diskutiert werden (vergleiche Heise 2004).

2. Haushaltskonsolidierung in ausgewählten europäischen Ländern

Nachdem wir uns im vorangegangenen Kapitel mit der theoretischen Debatte zur Einordnung und Entwicklung der Sozialsysteme der europäischen Länder beschäftigt haben, werden im Folgenden die Effekte und Veränderungen, die mit der jüngsten Wirtschaftskrise einhergingen, näher betrachtet. Ende 2008 brach das Wirtschaftswachstum Europas ein, die Arbeitslosigkeit stieg in vielen Mitgliedstaaten stark an und mit dem Versuch eine lang anhaltende Rezession zu verhindern, setzten die Staaten eine Vielzahl an Maßnahmen durch, um das Bankensystem zu stabilisieren und die Konjunktur an-

zukurbeln. Auch die automatischen Stabilisatoren ließen die öffentlichen Defizite hochschnellen, sodass es kaum mehr einem Land gelang, den SWP einzuhalten. Nach diesen kurzfristigen Rettungsaktionen richtet sich der Fokus nun jedoch wieder auf die steigende Schuldenlast der öffentlichen Haushalte, die mit der Krise einherging.

Im Oktober 2009 starteten die Staaten eine fiskalpolitische *Exit-Strategie*, um die seit Beginn der Wirtschaftskrise enorm gestiegenen Staatsschulden abzubauen. Diese Ausstiegsstrategie soll über die Rückführung der Konjunkturpakete hinausgehen und anhand von weiteren Einsparungen und strukturellen Reformen unterstützt werden, ohne dabei die Wachstumspotenziale einzuschränken. Während die EU-Kommission vorschlägt, die Konsolidierungsmaßnahmen spätestens 2011 umzusetzen, verabschiedeten die meisten Staaten bereits 2010 weitreichende Kürzungen und Reformen. Einige Länder, wie zum Beispiel Lettland, begannen den Konsolidierungsprozess sogar schon im Jahr 2009. Aber für welche Form des Sparens entscheiden sich die Staaten und welche Auswirkungen haben die jeweiligen Sparprogramme auf die Sozialsysteme der Mitgliedsländer?

Während kein Mitgliedsland der EU von den Konsolidierungsversuchen verschont bleibt, so ist der Umfang, die Art der Maßnahmen und deren Auswirkungen auf die Sozialsysteme bislang nicht systematisch und ver-



gleichend betrachtet worden. Die folgende Analyse soll dazu beitragen, herauszufinden, ob und wie die sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten von den Einsparungen und den strukturellen Reformen betroffen sind. Darüber hinaus wird geklärt, ob die Krise als Motor der sozialpolitischen Konvergenz der Mitgliedstaaten diene. Aufbauend auf die vorangehende theoretische Diskussion über die Entwicklung der Sozialsysteme in Europa gehen wir davon aus, dass sowohl länder- und typenübergreifende Ähnlichkeiten als auch nationale pfadabhängige Entwicklungen der Sozialsysteme zu verzeichnen sind. Insbesondere wird angenommen, dass die Krise eine weitere Konvergenz hin zu einem sozialinvestiven Sozialsystem auslöst infolgedessen die Dekommodifizierung des Gegenstands *Sozialpolitik* weitgehend aufgehoben wird.

Im Folgenden werden die Konsolidierungsprogramme sieben europäischer Staaten und deren Auswirkungen auf die Sozialsysteme näher betrachtet. Im Vordergrund steht eine Anzahl von Staaten, die besonders hart von der Krise betroffen waren und darüber hinaus die Pluralität der sozialstaatlichen Typen Europas widerspiegeln. Während Deutschland ein kontinentales Beispiel ist, dient Großbritannien als Beispiel für ein liberales Modell, Spanien und Griechenland stehen für den südstaatlichen, Lettland und Rumänien für den mittel- und osteuropäischen Typ und Island kann im weitesten Sinne dem sozialdemokratischen Modell zugeordnet werden.

Die Länderanalysen zeigen in einem ersten Schritt, wie die Wirtschaft der Staaten von der Krise betroffen war und in einem zweiten, welche Reaktionen, also welche Konsolidierungsmaßnahmen, die Krise auslöste. Hierbei werden sowohl kurzfristige vorübergehende sozialpolitische Einschnitte als auch langfristige strukturelle Reformen berücksichtigt, welche die Entwicklung zu einem nachhaltigen strukturell ausgeglichenen öffentlichen Haushalt unterstützen sollen. Als Letztes soll der Umgang mit folgenden Fragen, die sich infolge der Krise stellten, im Rahmen eines größeren sozialpolitischen Diskurses betrachtet werden: Wie wurden die Sparprogramme legitimiert und welche Gegenkonzepte oder Bewegungen haben sich formiert? Hierbei soll insbesondere geklärt werden, ob sich ein europäisches Argumentationsmuster abzeichnet, das, in Anlehnung an die EU-Kommission, die sozialinvestive und ökonomische Dimension der Sozialstaaten betont.

2.1 Deutschland und die Wirtschaftskrise

Ist Deutschland das internationale Wunderkind? Die größte Krise der Nachkriegszeit scheint das Land zu meistern, als sei kaum etwas geschehen. Obgleich das Wachstum 2009 um 4,7 Prozent einbrach und damit die stärkste Rezession seit Bestehen der Bundesrepublik darstellt, schaffte es die Volkswirtschaft im dritten Quartal 2010 wieder auf ein Wachstum von 3,9 Prozent zu kommen, eine Zuwachsquote, wie sie schon lange nicht mehr zu verzeichnen war (Eurostat 2010). Nicht nur das Wachstum läuft gut an, sondern auch die Arbeitslosigkeit sinkt. Pragmatische Maßnahmen wie die Verlängerung von Kurzarbeit sowie Konjunkturprogramme und die starke Exportorientierung Deutschlands stabilisierten die Wirtschaft. Das *Vor-Krisen-BIP* ist zwar noch nicht wieder erreicht, dennoch gerät die Krise langsam in Vergessenheit und die Stimmung im Land verbessert sich stetig.

Auch die Reformen zur Haushaltskonsolidierung der konservativ-liberalen Regierung werden von der Bevölkerung mit allgemeiner Zufriedenheit zur Kenntnis genommen. Denn mit dem scheinbaren Ende der Krise richtete sich die politische und öffentliche Aufmerksamkeit auf die steigenden Staatsschulden. Mit einem Finanzierungsdefizit von minus drei Prozent und einem Schuldenstand von 73,4 Prozent in 2009 schneidet Deutschland zwar vergleichsweise gut ab (Eurostat 2010), dennoch verabschiedete die Merkel-Regierung mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 und der mittleren Finanzplanung 2010–2014 eines der größten Sparvorhaben der bundesdeutschen Geschichte. Neben einem Subventionsabbau und Einsparungen in der öffentlichen Verwaltung sind auch Kürzungen der Sozialleistungen geplant. Diese zielen insbesondere darauf ab, Arbeitsanreize für Erwerbslose und deren Eigenverantwortung zu stärken.

Das Sparprogramm der Bundesregierung, das sogenannte *Zukunftspaket*, steht unter dem Leitsatz »Konsolidieren, um nachhaltiges Wachstum zu fördern« (Bundesfinanzministerium 2010). Die Haushaltssanierung soll zu mehr Beschäftigung führen und so zu geringeren Sozialausgaben und steigenden Steuereinnahmen beitragen. Sozialpolitik ist dabei den Wachstumszielen weitgehend untergeordnet. Denn um »die hohen Haushaltsdefizite abzubauen und so den Weg in eine immer höhere Staatsverschuldung zu stoppen, müssen alle Maßnahmen im Zeichen der nachhaltigen Konsolidierung stehen«



(Bundesfinanzministerium 2010a). Dieser Grundgedanke legitimiert folgenden Sparansatz der Bundesregierung: Die Einsparungen setzen insbesondere bei den niedrigen Einkommen und Sozialversicherungsbeziehern an, welche somit zu den Hauptbetroffenen der Schuldenkrise gemacht werden. Im Folgenden werden die Konsolidierungsmaßnahmen ausführlicher analysiert und in die gegenwärtige Entwicklung der deutschen Sozialpolitik eingebettet.

2.1.1 Das deutsche Sparprogramm

Die Regierung von Angela Merkel veröffentlichte mit dem Finanzplan 2010–2014 und dem Bundeshaushalt 2011 die Grundpfeiler der deutschen Konsolidierungspolitik: Bis 2014 sollen 80 Milliarden Euro eingespart werden, was jährlich 0,8 Prozent des BIP entspricht. So soll bis 2013 die Defizitgrenze des SWP eingehalten und bis 2016 das strukturelle Defizit auf 0,35 Prozent des BIP zurückgeführt werden, wie es die neue Schuldenregel des Grundgesetzes vorschreibt. Der Schwerpunkt des deutschen Sparpakets liegt auf der Ausgabenseite, denn es soll dort ansetzen, »wo Einsparungen und höhere Einnahmen möglich sind, ohne das Wachstumspotenzial der Wirtschaft und die soziale Balance zu gefährden« (Bundesfinanzministerium 2010a). Dennoch plant die Bundesregierung auch maßgebliche Einschnitte im Sozialhaushalt, die mehr als 30 Prozent der gesamten Konsolidierung ausmachen, denn eine nachhaltige Haushaltssanierung kann nur gelingen, »wenn auch dieser Bereich einen zielgerichteten und fairen Beitrag leistet« (Bundesregierung online 2010a). Was aber bedeutet fair? Wessen Deutungshoheit wird als Maßstab für Fairness und soziale Balance zugrunde gelegt?

Die konservativ-liberale Regierung plant neben der Kürzung des Elterngelds für Empfänger von Arbeitslosenhilfe II, sogenannte Pflichtleistungen in Ermessensleistungen umzuwandeln und Zuschüsse für Heizungsgelder sowie den staatlichen Rentenversicherungsbeitragssatz für diese Gruppe abzuschaffen. Wer ein Jahr Arbeitslosengeld II bezieht, erwirbt gegenwärtig noch einen zusätzlichen Rentenanspruch von 2,20 Euro im Monat. Da dieser Betrag laut Bundesregierung nicht ausreicht, um eine auskömmliche Rente zu beziehen, schafft die Koalition diesen nun vollständig ab. Neben diesen Maßnahmen, welche die Bedürftigsten der Gesellschaft treffen, plant die Regierung Einschnitte beim Elterngeld

und strukturelle Veränderungen in der Gesundheitspolitik. Auch in den letzten beiden Bereichen, in denen es möglich wäre, einen verteilungspolitischen progressiven Effekt einzubauen, setzt die Konsolidierungspolitik der Regierung bei den untersten Einkommen an.

Das Elterngeld ist die Nachfolgeleistung des früheren Erziehungsgelds, das unabhängig von der Berufstätigkeit gezahlt wurde. Auch *Hartz-IV*-Empfänger bekamen 300 Euro im Monat, welche nun im Rahmen der Haushaltssanierung gestrichen werden, weil hier, so die konservativ-liberale Einschätzung, der Grundbedarf durch die Regelsätze und Zusatzleistungen gedeckt sei. Außerdem verringere das zusätzliche Elterngeld den Lohnabstand und somit den Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen. Wie schon zuvor beim Kindergeld, wird nun auch das Elterngeld künftig auf die *Hartz-IV*-Leistungen angerechnet. Des Weiteren wird die Lohnersatzrate des Elterngelds bei einem Nettoeinkommen von über 1 240 Euro im Monat von 67 Prozent auf 65 Prozent abgesenkt, was laut Schätzungen der Regierung etwa 25 Prozent der Elterngeldbezieher zu spüren bekommen. Der Höchstbetrag von maximal 1 800 Euro im Monat bleibt bestehen. Die neuen Elterngeldregelungen treffen somit insbesondere *Hartz-IV*-Empfänger und mittlere Einkommensgruppen, wobei wohlhabende Familien weiterhin den Höchstbetrag von 1 800 Euro beziehen und von den Einsparungsmaßnahmen verschont bleiben.

Anders als die meisten europäischen Länder adjustiert die deutsche Regierung nicht die Altersrenten. Das Rentenniveau war jedoch schon in vorangegangenen Jahren durch eine Reihe von Reformen gesenkt und die Rolle von privaten und betrieblichen Renten gestärkt worden (vergleiche Hegelich und Meyer 2008). Darüber hinaus setzen die Konsolidierungsmaßnahmen beim Gesundheitssystem an (Bundesfinanzministerium 2010c): Neben Arzneimittelherstellern, Ärzten und Krankenhäusern müssen insbesondere die Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung die ansteigenden Gesundheitsausgaben tragen. Mit der Gesundheitsreform 2011 können Krankenkassen einen Zusatzbeitrag von den Mitgliedern erheben, um »die Transparenz und den Wettbewerb zu fördern« (Bundesregierung online 2010c). Dieser zusätzliche Krankenkassenbeitrag ist einkommensunabhängig und kann als ein Einstieg in die sogenannte *Kopfpauschale* gesehen werden. Aufgrund regressiver Effekte von *Kopfpauschalen* sind niedrige Einkommen trotz des Solidaritätszuschlags vergleichsweise



höher belastet (Leiber und Blank 2010). Die Reform stellt auch eine Aufhebung der Beitragsparität zwischen Arbeitnehmer und -geber dar, welche bislang ein Grundprinzip der deutschen Gesundheitsversicherung war.

Die Haushaltskonsolidierung der Bundesregierung und die sozialstaatlichen Reformen fallen gemessen am BIP und verglichen mit anderen europäischen Staaten eher gering aus (siehe Tabelle 1). Dies liegt sicherlich an der guten aktuellen wirtschaftlichen und somit auch haushaltspolitischen Entwicklung Deutschlands. Trotz des relativ geringen Sanierungsausmaßes weisen die Reformen in eine klare sozialpolitische Richtung: Die Maßnahmen setzen bei den Bedürftigsten der Gesellschaft an, wobei es sich nicht um die Sicherung oder den Ausbau sozialstaatlicher Leistungen für Arbeitslose und Geringverdiener handelt. Stattdessen werden alle zusätzlichen Bezüge abgebaut, um die Arbeitsanreize zur Erwerbsteilnahme und zur Eigenverantwortung zu stärken. Die Grundidee der *sozialen Balance*, wie sie von der konservativ-liberalen Koalition avanciert wird, kann somit nicht im Sinne sozialer Inklusion und Einkommenssicherung verstanden werden, sondern vielmehr als eine Abkehr von hohen Sozialleistungen und eine Wende hin zu individueller Verantwortung und Eigenvorsorge. Ist dies jedoch wirklich auch eine Abkehr von bestehenden Werten oder stellt diese Entwicklung eine Verfestigung des deutschen Sozialmodells dar?

2.1.2 Das Ende der sozialen Marktwirtschaft?

Die Grundvorstellungen des deutschen Sozialstaats orientieren sich am *Rheinischen Kapitalismus* und am Modell der sozialen Marktwirtschaft. In der wohlfahrtsstaatlichen Debatte wird das deutsche Sozialmodell auch als konservativ bezeichnet (Esping-Andersen 1990 sowie Schmid 2002): Der Dekommodifizierungsgrad ist nicht so ausgeprägt wie in sozialdemokratischen Staaten und Bezugsrechte basieren überwiegend auf dem Äquivalenzprinzip. Der Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen ist großteils über die Erwerbstätigkeit organisiert, sodass sich Beitragszahlungen und Bezüge weitgehend entsprechen und zu einem statussichernden System beitragen. Nichtsdestotrotz ist auch das Solidaritätsprinzip von Bedeutung, welches das *Einstehen füreinander* verlangt und ein umverteilendes Element darstellt. So gibt es die Sozialhilfe, die beitragsunabhängig ist und das Existenzminimum gewährleisten soll. Die Frage, wie hoch dieses Minimum

sein darf, um nicht beschäftigungsdeaktivierend zu wirken, steht in der deutschen Debatte schon seit mehreren Jahren hoch oben auf der Agenda.

Traditionell ist der deutsche Staat trotz seines mittleren Dekommodifizierungsgrads für seine umfangreichen Versorgungsleistungen bekannt. Jedoch zeigen Statistiken, dass sich die Sozialausgaben in den letzten Jahren an den EU-Durchschnitt angepasst haben. Während sie 2002 noch bei rund 30 Prozent des BIP und somit drei Prozent über dem EU-Durchschnittswert lagen, sanken sie 2007 auf 27,7 Prozent des BIP. Und auch die aktuelle Schuldendebatte hat zur Legitimierung weiterer Kürzungen von Sozialleistungen beigetragen: Da der Etat der Sozialausgaben »über 50 Prozent der Gesamtausgaben ausmache, könne dieser Bereich nicht verschont werden«, so die Regierung. Etwa ein Drittel des Konsolidierungspakets wird deshalb über Kürzungen der Sozialausgaben erzielt (Bundesregierung online 2010b).

Obwohl die konservativ-liberale Regierung im Rahmen ihres Sparprogramms die Wahrung der sozialen Balance zusichert, betreffen die Maßnahmen hauptsächlich Sozialhilfeempfänger und stellen somit eine Umverteilung von unten nach oben dar. Die Maßnahmen reduzieren die Leistungen auf ein minimales Grundeinkommen, welches den Bedarf der Sozialhilfeempfänger ausreichend abdecken soll. Da die Auswirkungen der Krise und der Konsolidierungsbedarf Deutschlands vergleichsweise gering sind, scheint die europäische Schuldendebatte zur Legitimierung für nationale sozialpolitische Kürzungen genutzt zu werden.

Neben den sozialpolitischen Kürzungen, die bei den Bedürftigsten ansetzen, stellen die Reformen auch eine schleichende Ökonomisierung des Sozialen dar: Die Grundidee der aktuellen Regierung ist es, zusätzliche Beschäftigungsanreize zu schaffen. Dies wird unter anderem durch den Leistungsabbau für Sozialhilfeempfänger erzielt, um Arbeitslose durch einen höheren Lohnabstand zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu aktivieren. Darüber hinaus müssen alle beim Schuldenabbau mithelfen, um die »Grundlagen des solidarischen Gemeinwesens für künftige Generationen zu bewahren und auch weiterhin denen zu helfen, die dazu aus eigener Kraft nicht imstande sind« (Bundesregierung online 2010b). Im politischen und öffentlichen Diskurs geht es also nicht mehr so sehr darum, welche Auswirkungen die Sozialpolitik bei ihren unmittelbaren



Adressaten und ihren Lebensstandards hat, sondern darum, welche gesamtwirtschaftlichen Effekte diese für das Wirtschaftswachstum und den Arbeitsmarkt auslöst und ob der »Ressourceneinsatz (...) unser Land weiterbringt« (Bundesregierung online 2010b).

Das *Soziale* der deutschen Marktwirtschaft wird somit zusehends reduziert, wobei Eigenverantwortung immer mehr an Bedeutung erlangt. Der dominante gesellschaftliche Diskurs wird von der Grundidee geleitet, dass hohe und universelle Leistungsbezüge unvereinbar mit einer innovativen, flexiblen und beschäftigungsfördernden Politik sind. Dieser Befund entspricht den anfänglichen Hypothesen, dass die Krise in Deutschland ein Auslöser für die Entwicklung hin zu einem sozialinvestiven Sozialsystem ist. Natürlich gibt es Gegenstimmen zu diesem dominanten liberalen Paradigma: Unter anderem warnten die Gewerkschaften davor, dass das Sparpaket die soziale Schieflage des Landes weiter begünstigen werde (ver.di 2010). Ob dies jedoch in Zukunft zu einer Abkehr von dem beschrittenen Pfad führt, scheint derzeit zweifelhaft.

2.2 Spanien und die Wirtschaftskrise

Mit Ausbruch der Krise erlebte Spanien den schlimmsten Wirtschaftseinbruch seit seinem EU-Beitritt in den 1980er Jahren. Der Immobilien- und Bauboom kam zu einem jähen Ende, Investitionen brachen um fast 25 Prozent ein und auch der Konsum und die Exportwirtschaft wurden stark geschwächt. So verzeichnete das BIP einen Rückgang von 3,6 Prozent in 2009, wobei es im ersten Quartal 2010 wieder zu einem leicht positiven Wachstum von 0,1 Prozent kam (Eurostat 2010). Die verheerendsten Folgen hatte die Wirtschaftskrise jedoch auf dem spanischen Arbeitsmarkt: Seit Ende 2008 stieg Spaniens Arbeitslosenzahl um eine Million, wobei die Krise die schlecht Ausgebildeten und die nicht dauerhaft Beschäftigten am härtesten trifft. Derzeit liegt die Arbeitslosenquote bei 20 Prozent, die Jugendarbeitslosenquote wird sogar auf 40 Prozent geschätzt (Kellner 2010).

Mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit verdoppelten sich die Sozialausgaben Spaniens, wobei die Steuereinnahmen im Laufe der Krise drastisch zurückgingen. Darüber hinaus verabschiedete die Regierung in Kooperation mit den EU-Mitgliedsländern ein Konjunkturpaket, was wiederum zur Folge hatte, dass die Staatsschulden

Spaniens wuchsen: Das Haushaltsdefizit stieg von 4,1 Prozent des BIP in 2008 auf 11,2 Prozent in 2009 (Banco de España 2010) und die öffentlichen Schulden erhöhten sich von 36 Prozent in 2007 auf 53,2 Prozent in 2009, was jedoch im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 73,7 Prozent relativ gering ist (Eurostat 2010). Dennoch spekulieren die Medien, ob und wann das Land den *Europäischen Rettungsschirm* beanspruchen wird. Das Hauptproblem Spaniens scheint somit nicht nur die starke Verschuldung, sondern darüber hinaus eine extrem hohe Arbeitslosigkeit zu sein.

Nachdem die sozialdemokratische Regierung unter Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero im Jahr 2009 noch eine antizyklische Finanzpolitik einschlug, um durch staatliche Investitionen und Anreize die Nachfrage zu stimulieren, begann mit der Verabschiedung des Budgetplans 2010 ein strikter Konsolidierungsprozess. Dabei setzt die Regierung insbesondere auf Ausgabenenkungen, die durch strukturelle Reformen im Rentensystem und auf dem Arbeitsmarkt sowie durch Leistungskürzungen beim Kindergeld und im öffentlichen Dienst erzielt werden. Im Folgenden werden das Sparprogramm der sozialdemokratischen Regierung und die Auswirkungen auf den spanischen Sozialstaat näher analysiert. Dabei soll geklärt werden, ob die Krise als Katalysator und Legitimator für strukturelle Reformen und soziale Kürzungen diente und ob die Reformen eine Wende hin zu einem sozialinvestiven Sozialstaat darstellen.

2.2.1 Das spanische Sparprogramm

Mit der Haushaltsplanung 2010 begann der spanische Konsolidierungsprozess mit dem Ziel, das Finanzierungsdefizit bis 2013 auf drei Prozent des BIP zu reduzieren (Stabilitätsprogramm ES 2010). Es blieb jedoch nicht bei diesem ersten Paket, sondern im Laufe des Jahres verschärfte die Regierung ihren Sparkurs: Neben dem Austeritätsplan 2011–2013 und dem Aktionsplan 2010, welche erhebliche Ausgabenkürzungen im öffentlichen Dienst vorsehen, verabschiedete die Regierung Gesetze zu strukturellen Reformen von Rentensystem und Arbeitsmarkt sowie zusätzliche Einsparungen in Höhe von 15 Milliarden Euro (Gesetz für zusätzliche Maßnahmen 2010). Diese umfangreichen Reformen sollen Spaniens Haushalt sanieren, indem sie das Wirtschaftswachstum ankurbeln und die soziale Grundversorgung sicherstellen.



Die spanische Strategie setzt dabei auf eine Mischung aus Ausgabenkürzungen und Einnahmeerhöhungen (Stabilitätsprogramm ES 2010 sowie Tabelle 1).

Mit der ersten Konsolidierungswelle, der Haushaltsplanung 2010, beschloss die Regierung das Defizit um 2,1 Prozent des BIP zu reduzieren, wobei keine erheblichen Einschnitte in den Sozialstaat vorgesehen waren. Die Regierung erhöhte die Mehrwertsteuer, die Besteuerung von Zinserträgen sowie einige Verbrauchersteuern. Darüber hinaus sollten Anreize zur Stabilisierung von Arbeitsplätzen geboten werden, indem die Unternehmensbesteuerung von 25 Prozent auf 20 Prozent für kleine und mittlere Unternehmen gesenkt wird, die ihre Beschäftigungsquote halten oder sogar erweitern. Auf der Ausgabenseite plante die Regierung eine Nullrunde der Löhne im öffentlichen Dienst sowie der Renten. Erhebliche Reformen und große Einschnitte in den spanischen Sozialstaat waren jedoch nicht eingeplant. Jedoch setzte die sozialdemokratische Regierung zusätzliche Sparmaßnahmen um, welche Einsparungen im Rentensystem und in anderen sozialpolitischen Bereichen vorsehen.

Im Rahmen der »Strategie für eine nachhaltige Wirtschaft und Haushaltslage« implementierte Spaniens Regierung eine Anzahl struktureller Reformen im Bereich der Renten- und Arbeitsmarktpolitik (Stabilitätsprogramm ES 2010). Letztere soll die Tarifverhandlungen und den Kündigungsschutz flexibilisieren und gleichzeitig die Arbeitnehmerrechte bei befristeten Verträgen stärken (Arbeitsmarktgesetz ES 2010). Das Ziel ist es, so die Beschäftigungslage zu stabilisieren, denn eines der größten Probleme Spaniens ist das große Ausmaß an befristeten und provisorischen Arbeitsverhältnissen, die fast 30 Prozent der Arbeitsverträge ausmachen und somit deutlich über dem europäischen Durchschnitt von 14 Prozent liegen (Eurostat 2010). Fehlende beschäftigungspolitische Stabilisatoren erklären sicherlich auch den starken Anstieg der Arbeitslosenquote seit Beginn der Wirtschaftskrise. Dass eine weitere Flexibilisierung zu einer Stabilisierung beiträgt, mag sich aus der Geschichte Spaniens erklären, wo ein neoliberaler Ansatz seit dem Ende der Franco-Diktatur von großer Bedeutung ist (Lessenich 1997).

Auch der *Toledo-Pakt* (El País 2010), welcher eine umfassende Rentenreform vorsieht und Einsparungen von vier Prozent des BIP im Jahr 2030 erreichen soll (El Mundo 2010), ist Teil der Strategie für eine nachhaltige Wirtschaft

und Haushaltslage. Die Rentenreform beinhaltet Maßnahmen, die dem Trend der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) entsprechen (Hinrichs 2008): Ein uniformes Rentensystem wird errichtet, die individuelle Äquivalenz verstärkt, das Rentenalter erhöht und die minimale Einzahlungsdauer von 15 auf 25 Jahre angehoben. Des Weiteren wird die Altersteilzeit vorübergehend abgeschafft und die Rentenerhöhung im Jahr 2011 ausgesetzt, wobei die Sozialrente von den letzten beiden Maßnahmen ausgenommen ist (Gesetz für zusätzliche Maßnahmen 2010). Ziel der Reformen ist es, Anreize zur regelmäßigen und längeren Einzahlung in die Rentenkassen zu schaffen. Dennoch führt insbesondere eine Verstärkung der individuellen Äquivalenz, welche den Zusammenhang von Beitragszahlung und Rentenhöhe forcieren soll, zu einer interpersonellen Umverteilung der Renten: Diejenigen mit niedrigem Einkommen und unbeständiger Beschäftigung werden zunehmend geringere Leistungen erhalten als solche mit stabilem und hohem Einkommen. Vor dem Hintergrund der hohen Arbeitslosenquote und der großen Anzahl an befristeten Arbeitsverträgen wird diese Reform voraussichtlich die Einkommensungleichheit im Alter verstärken.

Darüber hinaus plant die Regierung den sogenannten *Baby-Cheque* abzuschaffen und die Kosten im Gesundheitssektor zu reduzieren. Der *Baby-Cheque* wurde von der sozialdemokratischen Regierung im Jahr 2007 eingeführt und gewährt Eltern bei der Geburt ihres Kindes eine einmalige Zahlung von mindestens 2 500 Euro. Ab 2011 wird diese einkommensunabhängige Unterstützung abgeschafft. Auch die Reformen im Gesundheitssystem zielen darauf ab, die Kosten zu senken: Das staatliche System gewährt jedem Bürger Anspruch auf eine kostenlose Gesundheitsversorgung. Die Ausgaben für Medikamente in Spanien sind jedoch hoch und die Infrastruktur mangelhaft und veraltet (Gil-Escoín und Vazquez 2008). Die aktuellen Reformen zielen in erster Linie auf die Senkung der Arzneimittelkosten: Indem zum Beispiel die Preise von Generika reduziert und Preisdeckelungen eingeführt werden, sollen 1,5 Milliarden Euro pro Jahr gespart werden. So erhebt die sozialdemokratische Regierung zwar keine individuellen Zuzahlungen, das staatliche Gesundheitssystem deckt jedoch nur die Kosten für jene Medikamente ab, die sich an die neuen Preisregelungen anpassen.



Die sozialpolitischen Kürzungen im Rahmen der haushaltspolitischen Konsolidierung sind insgesamt moderat (siehe Tabelle 1), da keine expliziten Einschnitte in die Grundversorgung von Sozialversicherungsempfängern vorgesehen sind. Dennoch müssen die Reformen als überwiegend liberal und regressiv eingestuft werden, da beispielsweise die Abschaffung des Baby-Cheques vor allem Familien mit niedrigem Einkommen empfindlich trifft. Auch die Rentenreform sanktioniert jene am meisten, die eine instabile und unregelmäßige Arbeit haben. In Anbetracht der hohen Arbeitslosigkeit und der Instabilität auf dem spanischen Arbeitsmarkt könnte die Rentenreform für viele erheblich niedrigere Bezüge bedeuten. Darüber hinaus plant Zapateros Regierung keinen verteilungspolitischen Ausgleich über die Besteuerung von hohem Einkommen oder Vermögen, sodass die Haushaltssanierung überwiegend Familien und zukünftige Rentner mit geringem und irregulärem Einkommen belastet. Um die Einbettung der Reformen in die gesamte sozialpolitische Entwicklung des Landes vornehmen zu können, werden im Folgenden die Grundmerkmale des spanischen Sozialstaats näher betrachtet.

2.2.2 Unsicherheit über die Zukunft des südländischen Sozialstaats

Der spanische Sozialstaat wird für gewöhnlich den mediterranen oder postautoritären wohlfahrtsstaatlichen Modellen zugeordnet. Diese Gruppe unterscheidet sich in einigen grundlegenden Aspekten von anderen kontinental-europäischen Sozialstaaten, insbesondere aufgrund einer starken Fragmentierung der Sicherungssysteme, der Bedeutung von Familie und niedrigeren Leistungen (Arts und Gelissen 2002). Spaniens Sozialstaat verfügt über öffentliche und private Komponenten, wobei Leistungsbezüge generell von geleisteten Beitragszahlungen abhängig sind. Ausnahmen stellen der nationale Gesundheitsdienst und der Sozialhilfefonds dar, der die Unterstützung von Personen übernimmt, die anderweitig nicht abgesichert sind. Die Sozialausgaben liegen jedoch mit 21 Prozent des BIP am untersten Rand der *EU-15*-Staaten (EU-Mitgliedstaaten vor der sogenannten Ost-Erweiterung) und nur knapp über den MOE-Ländern (Eurostat 2010).

Mit dem Versuch, das Erbe des Franco-Regimes loszuwerden, kam es im Laufe der Transformation in den 1980er Jahren zu einem massiven Flexibilisierungs- und

Dualisierungsprozess des Arbeitsmarkts, während jedoch die sozialpolitische Re-Regulierung weit dahinter zurückblieb (Lessenich 1997). Die Folge war ein explosiver Anstieg von Zeitarbeitsverträgen, welche sicherlich zu dem hohen Arbeitslosigkeitsanstieg seit Ausbruch der Krise beigetragen haben. Das soziale Netz ist jedoch zu schwach, um diese Gruppe aufzufangen. Mehr als 30 Prozent der Arbeitslosen kommen nicht in den Genuss der Arbeitslosenversicherung und auch das Niveau der Leistungen ist recht gering (Gil-Escoin und Vázquez 2008: 11). 1998 versuchte die konservative Regierung erstmals stabile Beschäftigungsverhältnisse anhand eines Abkommens über feste Teilzeitstellen zu fördern. Die aktuelle Arbeitsmarktpolitik passt zu diesem Grundkonsens: Während befristete Verhältnisse neu reguliert werden, steht dennoch eine weitere beschäftigungspolitische Flexibilisierung im Zentrum der Reformen.

Obwohl der demokratische spanische Staat noch nie eine sehr zentrale Rolle in der sozialen Sicherung einnahm, gibt es auch in anderen Bereichen Anzeichen für die weitere Ökonomisierung der spanischen Sozialpolitik. Als Antwort auf die Finanzkrise verabschiedete die spanische Regierung Zapateros umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen, wovon auch die Sozialausgaben betroffen sind. Dabei stehen zwar keine Kürzungen der Grundversorgung von Renten und Arbeitslosenhilfe im Vordergrund, die Reformen unterstützen jedoch auch keine Umverteilung von oben nach unten, sondern stellen einen regressiven Politikansatz dar. Insbesondere die jüngsten Rentenreformen, die Anreize zur Normalbeschäftigung fördern sollen, passen zu einer sozialinvestiven Wende. So wurde hier ein Zeichen gesetzt, dass die Bürger selbst Verantwortung für ihre Altersrenten übernehmen müssen und der Staat nur eine begleitende Funktion hat.

Ein Ausbau des südländischen Sozialstaats, der schon vor der Krise durch niedrige Leistungen und Fragmentierung gekennzeichnet war, scheint mit dem Konsolidierungsprogramm in weite Ferne gerückt zu sein. Die Bevölkerung reagierte zwar mit weitläufigen nationalen Streiks und auch die Gewerkschaften, die traditionellen Verbündeten der sozialistischen Partei, protestierten gegen die Sanierungspolitik. Dennoch setzte die Regierung ihre Reformen durch, die notwendig schienen, um die Glaubwürdigkeit Spaniens am Finanzmarkt wiederherzustellen (Keeley 2010). Da der Wohlstand an und für sich aufgrund des hohen Defizits gefährdet ist, müssen die Interessen einzelner Gruppen wie Pensionäre und Ar-



beitslose im Interesse aller zurücktreten. So sind die Ziele der Sozialpolitik haushaltspolitischen Zwängen untergeordnet worden, wobei redistributive und sozialstandard-sichernde Argumente in der öffentlichen Diskussion von geringem Anteil sind.

2.3 Griechenland und die Wirtschaftskrise

Die Wirtschaftskrise traf die hellenische Volkswirtschaft, welche zwei Prozent des europäischen BIP ausmacht, hart und erreichte ihren Höhepunkt Anfang 2010: Die Auslandsverschuldung nahm ein solch hohes Ausmaß an, dass Zweifel an der Kreditwürdigkeit Griechenlands und seiner Zahlungsfähigkeit in Bezug auf die Zinszahlungen aufkamen. So kam der Kapitalzufluss ins Stocken und die Zinsen für langfristige Staatsanleihen stiegen auf über elf Prozent, ein immenser Betrag im Vergleich zu einem Durchschnitt von 3,41 Prozent für den restlichen Euroraum. Das griechische Haushaltsdefizit kletterte auf 12,7 Prozent und die Schulden überschritten 113 Prozent des BIP, wobei sich schon die jährlichen Zinstilgungen auf über zwölf Milliarden Euro belaufen (Eurostat 2010).

Obwohl der starke Schuldenanstieg eine Folge der Wirtschaftskrise war, befand sich die öffentliche Haushaltssituation auch vor Ausbruch der Rezession nicht in einem nachhaltigen Zustand. Trotz eines durchschnittlichen wirtschaftlichen Wachstums von fast fünf Prozent zwischen den Jahren 2000 und 2005, stieg das Finanzierungsdefizit jährlich um 6,3 Prozent des BIP und der Schuldenstand betrug auch 2005 schon 100 Prozent (Eurostat 2010). Mit dem Kriseneinbruch stiegen die Ausgaben der Regierung jedoch stark an, während gleichzeitig die gesamtwirtschaftliche Aktivität und somit die öffentlichen Einnahmen zurückgingen. Neben einem realen Wachstumsrückgang von etwa drei Prozent in 2009 stieg die Arbeitslosenquote erstmals seit 1991 an und beträgt derzeit 9,3 Prozent. Insbesondere die Beschäftigten der Baubranche, der verarbeitenden Industrie und des Tourismus sind von der Krise betroffen.

Zwar verzeichnete Griechenland nicht so starke Wachstumseinbrüche wie andere europäische Länder, dennoch stand das Land im Februar 2010 am Rande der Zahlungsunfähigkeit. Die haushaltspolitische Notlage war so groß, dass die sozialdemokratische Regierung Giorgos A. Papandreou um finanzielle Hilfe der EU und des Internationalen Währungsfonds (IWF) bat. So entwickelte sich

die *Griechenland-Krise* zu einer Zerreißprobe für die gesamte Eurozone. Würden sich die EU-Staaten solidarisch zeigen und die gemeinsame Währung mit Euro-Staatsanleihen und Transferzahlungen stabilisieren oder würde Griechenland die Krise alleine meistern müssen? Anfang März 2010 unterzeichnete die sozialistische Regierung ein Abkommen mit der EU und dem IWF, in dem sie eine Kreditbürgschaft bis zu 110 Milliarden Euro vereinbarte. Im Gegenzug zum finanziellen Rettungspaket verpflichtete sich Papandreou's Regierung, ein umfangreiches Sparpaket durchzusetzen.

Neben dem Ziel, die Glaubwürdigkeit in die öffentlichen Finanzen wiederherzustellen, sollen die Konsolidierungsmaßnahmen durch strukturelle Reformen auch die Wettbewerbsfähigkeit, eine ausgeglichene Leistungsbilanz und ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum fördern. Denn seit seinem Beitritt zur Eurozone im Jahr 2001 verzeichnet Griechenland höhere Inflationsraten als die restliche Eurozone, womit es stetig an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Mitgliedstaaten verloren hat. Insbesondere die günstige Kreditlage für Unternehmen und Haushalte, die mit dem Beitritt zum Euro einherging, wird als Ursache für eine *zu starke* Binnennachfrage gesehen. Mit den Sparpaketen initiiert die sozialistische Regierung einen fundamentalen Wechsel des griechischen Wachstumsparadigmas: Anstelle von Konsum und Binnennachfrage als Hauptfaktor des Wachstums soll ein neues Wirtschaftsmodell geschaffen werden, das auf Investitionen und Export setzt (Stabilitätsprogramm GR 2010a).

Das Sparprogramm Griechenlands ist allumfassend: Neben höheren Steuern und sinkenden Löhnen macht die Regierung auch vor sozialpolitischen Einsparungen nicht halt. Eine umfangreiche Rentenreform, die schon lange auf der Agenda steht, sowie Kürzungen in der Gesundheitspolitik und eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik sollen die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen unterstützen. Denn jeder, so Finanzminister Giorgos Papakonstantinou, muss angesichts der dramatischen Finanzlage »nach seinen Kräften beitragen« (Zeit Online 2010a). Um die finanzpolitischen Ziele zu erreichen, bleibt so auch der griechische Sozialstaat vom Sparkurs und dem neuen Wachstumsmodell nicht unberührt. Trotz weitreichender Streiks und harscher Kritik aus Reihen der Bevölkerung wird das Sparpaket rigoros ausgeführt.



2.3.1 Das hellenische Sparprogramm

Die sozialdemokratische Regierung setzt auf harte Sparmaßnahmen, die auch das griechische Sozialsystem nicht unangetastet lassen. Das Stabilitätsprogramm von 2010 hat zum Ziel, das Haushaltsdefizit in demselben Jahr um vier Prozent auf 8,7 Prozent zu reduzieren (Stabilitätsprogramm GR 2010a). Als sich Anfang 2010 die Gefahr eines Staatsbankrotts abzeichnete und Griechenland ein internationales Rettungspaket unterzeichnete, beschloss Papandreou's Regierung zusätzliche Sparmaßnahmen von zwei Prozent des BIP, was einem Wert von 4,8 Milliarden Euro entspricht (Stabilitätsprogramm GR 2010b). Die Sanierungsstrategie der Regierung ist umfassend und betrifft sowohl Steuererhöhungen als auch Einsparungen im Sozialsystem (siehe Tabelle 1). Obwohl Letztere nicht im Mittelpunkt der Konsolidierungsmaßnahmen stehen, sind essenzielle Bereiche wie Alterssicherung, Arbeitsmarktpolitik und Gesundheitsversorgung maßgeblich betroffen.

Dem Parlament wurde eine umfangreiche Rentenreform vorgelegt, denn – so wurde argumentiert – nur so werde Griechenland seine öffentlichen Finanzen nachhaltig gestalten können. Die Kosten der Alterssicherung stiegen in den letzten Jahren von 4,5 Prozent des BIP in 2005 auf 6,6 Prozent des BIP in 2009. Zukunftsprognosen weisen darauf hin, dass die Rentenausgaben ohne Neuausrichtung im Jahr 2060 sogar 24 Prozent des BIP übersteigen könnten (Stabilitätsprogramm GR 2010a). Die Ausgaben liegen deutlich über den durchschnittlichen Werten der europäischen Mitgliedstaaten, was auf eine Begünstigung der Rentenempfänger bei den Sozialausgaben hinweisen könnte. Dennoch fällt die beitragsunabhängige Sozialrente mit einer monatlichen Grundrente von 228 Euro (2006) recht niedrig aus und das System ist stark segmentiert mit großen Unterschieden im Leistungsniveau, beim Renteneintrittsalter und dem Beitragssystem. Seit Mitte der 1990er Jahre steht eine Reform des Rentensystems ganz oben auf der politischen Agenda, wesentliche Ergebnisse blieben vor Ausbruch der Krise jedoch aus.

Im Juli 2010 stimmte das Parlament dieser umfangreichen Rentenreform zu, welche bis 2012 drei Milliarden Euro einsparen soll. Eine Reihe von Maßnahmen sollen dazu beitragen, die Altersausgaben zu rationalisieren und zugleich Anreize zur Beschäftigung zu bieten, indem die individuelle Beitragsäquivalenz gefördert wird: So wird

das Rentenalter für Männer und Frauen auf 65 Jahre angehoben, die Rentenbezüge an BIP-Fluktuationen angepasst, Anreize zur Frühverrentung abgeschafft, die Einzahlungsdauer für den Bezug der Mindestrente angehoben und die Beitragsbemessungsgrundlage erweitert, sodass sie sich nicht mehr ausschließlich auf die letzten Einkommensjahre bezieht. Privilegien für bestimmte Gruppen werden abgeschafft und die Anzahl an Rentenfonds wird verkleinert. Darüber hinaus gibt es Nullrunden für die Jahre 2010 bis 2012, Ferien- und Feiertags-Boni werden reduziert und jene, die eine Rente von über 1 400 Euro im Monat beziehen, zahlen zukünftig eine extra Einkommensteuer von bis zu zehn Prozent. Die Rentenreformen stehen im allgemeinen Trend der OECD-Staaten, welche verstärkt auf eine individuelle Beitragsäquivalenz, auf ein Lebenseinkommensprinzip sowie auf eine Erhöhung des Eintrittsalters setzen (vergleiche Hinrichs 2008). Die Reformen lassen erwarten, dass staatliche Rentenleistungen künftig niedriger und noch ungleicher verteilt sein werden, wobei die zehnpromzentige Steuer für höhere Renten diesen Effekt teilweise kompensiert.

Auch das griechische Gesundheitssystem ist von den Sparmaßnahmen betroffen. Durch eine Reduzierung der staatlich finanzierten Arzneimittel und die Einführung von Preis- und Kostendeckelungen für Krankenhäuser sollen mindestens 300 Millionen Euro eingespart werden. Im Gegensatz zu den Renten lagen die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit jedoch schon vor der Krise unter den entsprechenden Werten anderer EU-Staaten (Stabilitätsprogramm GR 2010a). Außerdem zeigte das 1983 eingeführte staatliche System, mit dem ein universeller Zugang und Deckungsgrad von Gesundheitsleistungen ermöglicht werden sollte, schon frühzeitig gravierende Ineffizienzen, Finanzierungsdefizite, Korruption und Ungleichbehandlungen (Davaki und Mosialos 2006 sowie Venieris 2006). Inwiefern die geplanten Reformen diese Probleme beheben werden, ist bislang unklar.

Im Laufe der wirtschaftlichen Rezession ist auch die Diskussion um aktivierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen neu entflammt: Das *mutual obligation principle* steht hierbei im Vordergrund, wonach nur für Gegenleistungen staatliche Bezüge bezahlt werden. Demnach sind Arbeitslose verstärkt verpflichtet, ihre Jobsuche nachzuweisen und an Bewerbungstrainings teilzunehmen, wobei die Nicht-Einhaltung dieser Maßnahmen sanktioniert wird. Die Reformen stimmen mit



Griechenlands traditioneller Arbeitsmarktpolitik überein, die seit jeher starke Akzente auf eine aktivierende Politik setzt, wobei die Arbeitslosenversicherung gemessen an internationalen Standards ausgesprochen gering ist. Nicht nur das Leistungsniveau, sondern auch die Bezugsdauer und der Deckungsgrad fallen hier vergleichsweise niedrig aus (Papadopoulos 2006). Insbesondere Langzeitarbeitslose und junge Erwerbslose sind nicht geschützt, sodass Familiennetze nach wie vor das unzureichende staatliche System ergänzen.

Als Reaktion auf die staatlichen Finanzierungsschwierigkeiten reformierte die griechische Regierung das Renten- und Gesundheitssystem und intensivierte ihre schon bestehende aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Die Reformen des Renten- und Arbeitsmarkts sind dafür gedacht, die Anreize für eine *normale* Erwerbstätigkeit zu intensivieren. Sowohl die Rentenreform, welche die individuelle Beitragsäquivalenz stärkt, als auch die beschäftigungspolitische Ausrichtung der Konsolidierungsmaßnahmen setzen vermehrt auf Anreize, wobei eine Umverteilungskomponente und Einkommensstabilisierung wenig von Bedeutung ist. Dennoch scheute die sozialdemokratische Regierung vor expliziten Kürzungen der Sozialleistungen zurück. Die sozialpolitischen Reformen passen in das Paradigma des sozialinvestiven Sozialstaats, der weniger auf Umverteilung und Einkommenssicherung setzt als auf Anreize zur arbeitsmarktlichen Teilnahme. Dennoch scheinen das griechische Sparprogramm und die sozialpolitischen Kürzungen, die bei Arbeitslosengeldbeziehern und Geringverdienern ansetzen, verhältnismäßig moderat zu sein (siehe Tabelle 1). Darüber hinaus sieht das Paket zusätzliche Steuern für profitable Firmen, teure Immobilien sowie eine Bankenabgabe vor, sodass auch höhere Einkommen und umsatzstarke Branchen einen Teil des Konsolidierungsprozesses ausmachen.

2.3.2 Die Entwicklung zu einem liberalen griechischen Sozialsystem?

Wie die vorangehende Analyse zeigt, sind im Rahmen der Schuldenkrise Griechenlands umfangreiche sozialpolitische Reformen durchgesetzt worden, um die zukünftigen Kosten im Gesundheits- und Rentensystem zu minimieren sowie um Anreize für die Teilnahme am Arbeitsmarkt zu bieten. Aber wie passen die Reformen in die Entwicklung des griechischen Sozialstaats? Stellen sie einen Kurswechsel hin zu einem liberalen Sozialstaat

dar? Wie auch andere südländische Sozialsysteme wird das griechische als höchst fragmentiert und rudimentär eingestuft, das zudem stark auf familiäre Netzwerke als Instanz der sozialen Absicherung baut (Papatheodorou 2008).

Obwohl die Sozialausgaben Griechenlands mit 25 Prozent des BIP nur leicht unter dem EU-Durchschnitt liegen (2008), ist die Armutsgefährdungsquote nach Sozialleistungen mit 20 Prozent enorm hoch und liegt wesentlich über dem EU-27-Durchschnitt von 16,5 Prozent (Eurostat 2010). Dies ist vor allem auf Ineffizienzen zurückzuführen, weshalb das griechische Sozialsystem häufig als rückständig beschrieben wird. Abgesehen von dem staatlichen Gesundheitssystem und einer bedarfsabhängigen Sozialrente ist die Mehrzahl der Leistungen beitragsabhängig und eine universelle Einkommenssicherung besteht nicht, sodass eine nicht unerhebliche Anzahl an Personen durch das soziale Sicherungsnetz fällt und auf familiäre Unterstützung angewiesen ist.

Während in den 1980er Jahren eine Reihe von sozialversicherungspolitischen Reformen durchgesetzt wurde und die Sozialausgaben stiegen, stagnierte der Ausbau des griechischen Sozialstaats in den darauffolgenden Jahren (Papatheodorou 2008). So versuchte die Regierung zum einen, die Ausgaben durch eine Erweiterung der Einnahmequellen zu reduzieren, und zum anderen, das beitragsfinanzierte Sozialversicherungssystem und das bedarfsabhängige Sozialhilfesystem besser zu trennen. Das bedeutet, dass die beitragsunabhängige recht niedrige Sozialhilfe bestehen bleibt, während zugleich die individuelle Beitragsäquivalenz angehoben wird. Auch die Reaktionen auf die Schuldenkrise entsprechen diesem Politikansatz; hier ist vor allem die Rentenreform zu nennen, welche vermehrt auf individuelle Anreize zu Beitragseinzahlung setzt. So können die Reformen der griechischen Regierung nicht als egalitäre und universalistische Ziele beschrieben werden, sondern stellen eine liberale und sozialinvestive Wende dar, wobei die Umverteilungskomponente und der Grad der Unabhängigkeit von Lohnarbeit abnehmen.

Das griechische Volk mobilisierte gegen den Sparkurs der Regierung, insbesondere gegen die Rentenpolitik, und seit verganginem Frühjahr finden immer wieder landesweite Streiks statt. Die Demonstranten fertigten Plakate mit den Aufschriften »Der Kapitalismus muss für die Krise zahlen« und »Verstaatlicht die Banken!« an (Welt Online



2010). Auch der griechische Gewerkschaftsbund warnt vor zu starken Lohnkürzungen, die für die gelähmte griechische Wirtschaft gefährlich sein können. Trotz öffentlicher Proteste hält der Ministerpräsident an den Reformen fest, denn nur so werde Griechenland aus der Krise kommen und es sich leisten können, überhaupt Renten zu zahlen: »Wir können es uns nicht leisten, uns nicht zu bewegen«, sagte Papandreu (Financial Times Deutschland 2010). Die zentrale Idee des legitimatorischen Diskurses besteht darin, dass das Sparpaket ein Kampf um das Überleben Griechenlands darstellt und sich alle an der Konsolidierung beteiligen müssen.

Papandreu mag es zwar schaffen, die Glaubwürdigkeit der öffentlichen Finanzen wiederherzustellen und die Rendite für griechische Anleihen zu stabilisieren, die sozialpolitischen Aussichten für die Bevölkerung haben sich jedoch nicht verbessert. Die sozialinvestive Wende des griechischen Sozialstaats erhöht die Einkommensunsicherheiten im Alter sowie den Druck zur arbeitsmarktlichen Teilnahme. Dies kann aber nur funktionieren, wenn es auch ausreichend Jobs gibt. Die Wettbewerbsfähigkeit Griechenlands ist jedoch in der Eurozone noch nicht wiederhergestellt und Lohn- sowie sozialpolitische Kürzungen können die Unsicherheiten erhöhen und die Binnennachfrage drosseln. Ob die Reformen das Ziel der Nachhaltigkeit erreicht haben oder lediglich eine Wende hin zu einem liberalen Sozialsystem einleiteten, ist völlig unklar.

2.4 Island und die Wirtschaftskrise

In den Vorkrisenjahren 2003 bis 2007 boomte die isländische Wirtschaft mit einem durchschnittlichen Wachstum von 6,7 Prozent. Dieser Wachstumsschub resultierte aus steigenden Investmentgeschäften, die jährlich um 19 Prozent wuchsen. Mit einer Arbeitslosenquote von lediglich zwei Prozent Anfang 2008 schien die isländische Wirtschaft problemlos zu funktionieren. Nach einem leichten wirtschaftlichen Rückgang im ersten Halbjahr 2008 brach das isländische Finanzsystem im Oktober 2008 jedoch jäh zusammen: Die drei größten Banken *Glitnir*, *Kaupthing* und *Landsbanki*, die 85 Prozent des isländischen Bankensystems ausmachten, hatten hohe Beträge am Kapitalmarkt aufgenommen, um den expansiven Kurs der Investmentgesellschaften zu finanzieren (OECD 2009). Aufgrund des geringen Anteils an Eigenkapital, der Abhängigkeit der Banken

von ausländischen Krediten und eines allgemeinen Vertrauensverlusts erlitt das isländische Bankensystem einen vollständigen Zusammenbruch. Im Oktober 2008 verabschiedete die große Koalition aus Konservativen und Sozialdemokraten ein Notstandsgesetz, mit dem sie die Banken verstaatlichte und im November 2008 verhängte sie Kapitalverkehrskontrollen, um eine Massenflucht der Anleger zu verhindern.

Durch die Verstaatlichung der Banken schoss das öffentliche Staatsdefizit in die Höhe und Island stand im Oktober 2008 vor einem Staatsbankrott. Das Kreditvolumen der Banken belief sich auf ein Zehnfaches des isländischen BIP, sodass die inländischen Kapazitäten nicht ausreichten, um die Banken zu retten. Im Oktober 2008 unterzeichnete die isländische Regierung unter anderem mit dem IWF und den nordischen Ländern ein internationales Kreditabkommen über rund fünf Milliarden US-Dollar (OECD 2009). Das Abkommen sollte dazu beitragen, das Vertrauen in die Wirtschaft und den isländischen Wechselkurs wiederherzustellen, um einen weiteren Anstieg der nationalen Schulden zu vermeiden, ein nachhaltiges Bankensystem zu errichten und die öffentlichen Schulden zu reduzieren (IMF 2008).

Die isländische Staatsverschuldung war vor der Krise eine der niedrigsten der gesamten OECD-Staaten. Von 26 Prozent des BIP in 2005 stieg die Verschuldung jedoch auf 57,4 Prozent in 2008 (Eurostat 2010) und wird derzeit auf 120 Prozent geschätzt, wobei die gesamte Auslandsverschuldung sich sogar auf 280 Prozent des BIP belaufen soll (IMF 2010b). Dieser enorme Anstieg ist hauptsächlich auf die Bankenpleite zurückzuführen und stellt ein Haushaltsdefizit von minus 13,5 Prozent in 2008 und minus 9,1 Prozent in 2009 dar (Eurostat 2010). Auch die isländische Wirtschaft fiel in eine starke Rezession: Der Rückgang der nationalen Nachfrage war sehr viel ausgeprägter als in anderen Staaten und die Arbeitslosigkeit stieg von zwei auf derzeit über acht Prozent. Darüber hinaus fiel der Wechselkurs der isländischen Krone und die Inflation stieg auf über elf Prozent im Mai 2009, hat sich jedoch seitdem wieder angepasst (Island 2011).

Nach der Abwehr des Staatsbankrotts 2008 standen dem Land tiefgreifende gesellschaftspolitische Umwälzungen bevor. Massive Streiks und Straßenproteste zwangen Geir Haardes Regierung im Januar 2009 zum Rücktritt. Die vorgezogenen Wahlen bestätigten einen Politikwechsel. Seit Februar 2009 regiert eine links-grüne Ko-



alition mit der Europa zugewandten Ministerpräsidentin Johanna Sigurðardóttir. Obwohl die neue Regierung den nordischen Wohlfahrtsstaat bewahren möchte und den Schuldenabbau nicht auf die Bedürftigen abwälzen will, ist auch die isländische Gesellschaft nicht vor sozialpolitischen Einschnitten und Reformen geschützt. Im Juli 2009 veröffentlichte die Koalition die Grundzüge ihres Sparpakets: Während es zwar sozialpolitische Einschnitte vorsieht und eine Abkehr vom universellen Leistungsprinzip darstellt, so betrifft es dennoch nicht die Ärmsten des Landes und sichert somit die Beibehaltung des nordischen Sozialstaats.

2.4.1 Das isländische Sparprogramm

Im Juli 2009 präsentierte die links-grüne Regierung das Konsolidierungspaket für den öffentlichen Haushalt, welches sich auf 179 Milliarden isländische Kronen beläuft. Es macht zwölf Prozent des BIP aus und erstreckt sich auf einen Zeitraum von fünf Jahren. Dies entspricht einer deutlichen Milderung gegenüber dem vorherigen Programm der konservativen Regierung, die Einsparungen von 16 Prozent des BIP plante (Island 2010). Von 2009 bis 2013 sollen nun jährlich 35 Milliarden isländische Kronen (circa 1,17 Milliarden Euro) gespart werden, was 2,4 Prozent des BIP entspricht. Diese Maßnahmen sind umfassend und beinhalten sowohl Ausgabenkürzungen als auch Steuererhöhungen mit dem Ziel im Jahr 2011 einen positiven Primärsaldo sowie 2013 einen positiven Finanzierungssaldo zu erzielen (Island 2009). Obwohl die Regierung die Meinung vertritt, dass aufgrund der anhaltenden Rezession Steuererhöhungen dem Wirtschaftswachstum des Landes weniger schaden würden, stellen Ausgabenkürzungen mit 64 Prozent des Konsolidierungspakets den größten Anteil dar (Island 2010).

Auf der Einnahmeseite verabschiedete die isländische Regierung umfangreiche Reformen. Im Juli 2009 erhöhte sie unter anderem die Sozialversicherungsbeiträge von 5,34 auf sieben Prozent, die Mehrwertsteuer um einen halben Prozentpunkt, eine Reihe von Verbrauchsteuer, die Kapitalsteuer für Erträge über 250 000 isländische Kronen von zehn auf 15 Prozent und führte einen temporären Steuerzusatz auf monatliche Einkommen von über 700 000 isländische Kronen (circa 4 600 Euro) ein (IMF 2010). Des Weiteren ist auch eine Erhöhung der Körperschaftsteuer geplant, welche bislang bei lediglich

18 Prozent liegt. Diese steuerpolitischen Maßnahmen sind progressiv, da die Regierung neben pauschalen Steuererhebungen insbesondere höhere Einkommen zur Kasse bittet.

Auch bezüglich der Ausgabenseiten versuchte die links-grüne Regierung unverhältnismäßige Lasten für niedrige Einkommen und damit größere Einschnitte in den Lebensstandard Geringverdienender zu vermeiden. Trotz dieses Politikansatzes ist auch Island nicht von sozialpolitischen Einschnitten verschont geblieben: Die Einsparungen betreffen insbesondere die Alters- und Invalidenrenten sowie die Krankenversicherung und Kindergelder. Kürzungen in diesen Bereichen sollen die Ausgaben bis 2010 um fast zehn Milliarden isländische Kronen reduzieren, wobei die Maßnahmen nicht die Mindestbezieher betreffen, sondern jene, die von universellen Leistungen trotz höherer Einkommen profitieren.

Der aktuelle Politikansatz, der niedrige Einkommen unangetastet lässt, stellt eine Abkehr von den sozialpolitischen Reformen Islands dar. In den 1990er Jahren verstärkte Island den Anteil der individuellen Nutzerfinanzierung von öffentlichen Dienstleistungen sowie die Verbindung von individuellen Leistungszahlungen und Bezügen. Im Rentensystem wurde neben der staatlichen und der betrieblichen Rente eine zusätzliche private Vorsorge eingeführt und mit steuerpolitischen Anreizen versehen. Auch die Basisrente, die ursprünglich einkommensunabhängig war, wurde an individuelle Einzahlungen angepasst. Die aktuelle Rentenreform löst die Verbindung zwischen Beitragszahlungen und Ansprüchen teilweise wieder auf: Jene Bezüge, welche die staatliche Basisrente überschreiten, werden gekürzt, das heißt Bezüge aus Beschäftigung und anderen Rentenfonds, abgesehen von den ersten 10 000 isländischen Kronen, werden zukünftig auf die Basisrente angerechnet. Die Bezüge werden somit mit steigendem Einkommen zurückgefahren und ab einem Einkommen von vier Millionen isländischen Kronen im Jahr gänzlich abgeschafft. Damit stellen die isländischen Maßnahmen eine Abwendung von den OECD-Trends dar, welche die Korrelation zwischen individuellen Beiträgen und Ansprüchen betonen.

Das Konsolidierungspaket betrifft auch das nationale Gesundheitssystem, das wie in den meisten nordischen Staaten größtenteils staatlich organisiert ist. Die Gesundheitskosten Islands liegen traditionell deutlich über



dem EU-Durchschnitt, da es über ein weit ausgebautes Netzwerk verfügt. Jedoch gab es in diesem Bereich seit den 1990er Jahren eine Abkehr von universellen und gebührenfreien Leistungsansprüchen. Der Zugang zu kostenlosen Dienstleistungen wurde eingeschränkt, Gebühren für sämtliche Leistungen eingeführt und die Selbstbeteiligung bei Medikamenten angehoben (Jonsson 2001). Die aktuellen gesundheitspolitischen Reformen sind im Zuge dieser Entwicklung entstanden, denn die Zuzahlungen für Arzneimittel wurden erhöht, um die Nachfrage für Generika zu stärken und so die Kosten um zehn Prozent zu senken. Ähnlich wie im Rentensystem wird die Basisversorgung über kostenlose Generika aufrechterhalten. Dennoch kann diese Entwicklung dadurch, dass sich nicht alle spezielle Arzneimittel leisten können, auch zu einer gesellschaftlichen Spaltung im Gesundheitssystem führen.

Neben den Renten und Gesundheitskosten sind auch die Kindergeldbezüge und Elterngelder von den Sparmaßnahmen betroffen. Während Kindergelder bei Familien mit Kindern unter sieben Jahren gegenwärtig noch unabhängig vom Einkommen der Eltern gezahlt werden, sollen die Leistungsansprüche von nun an zumindest teilweise einkommensabhängig sein, um Einsparungen von einer Milliarden isländische Kronen zu erwirtschaften. Darüber hinaus kürzt die Regierung das Elterngeld, das 80 Prozent des Einkommens ausmacht und bislang maximal 400 000 isländische Kronen pro Monat betrug. Die Höchstzahlung wird im Rahmen des Sparpakets auf 350 000 isländische Kronen monatlich reduziert, sodass insbesondere höhere und mittlere Einkommen von dieser Maßnahme betroffen sind. Jene Eltern, die weniger als 437 500 isländische Kronen (circa 2 900 Euro) verdienen, erhalten weiterhin 80 Prozent ihres Einkommens. Die Regierung schätzt, dass sich diese Maßnahme auf 70 Millionen isländische Kronen belaufen wird und 15 Prozent der Eltern betrifft, wovon 30 Prozent Männer und zehn Prozent Frauen sind. Ähnlich wie im Rentenbereich und in der Gesundheitspolitik stellen diese Reformen eine Abkehr von universellen Leistungsansprüchen und eine Hinwendung zu bedürftigkeitsabhängigen Bezügen dar.

Das Sparpaket der links-grünen Koalition Islands ist überwiegend progressiv und verhindert eine wachsende Einkommensungleichheit innerhalb der Bevölkerung, indem die Regierung die Leistungsbezüge insbesondere für jene mit besseren Einkommen reduziert, während Niedrigver-

diener von den Maßnahmen unberührt bleiben. Leistungsansprüche werden mit steigendem Einkommen gekürzt und Rentenbezüge bei einem Einkommen von über vier Millionen isländischen Kronen im Jahr komplett abgeschafft (Island 2009). Das bedeutet, dass es zwar eine Abkehr von universellen einkommensunabhängigen Leistungen gibt, die Mindestzulagen und Lebensstandards der unteren Einkommen jedoch gesichert werden.

2.4.2 Island und der Fortbestand des nordischen Wohlfahrtsstaats

Die wohlfahrtsstaatliche Literatur ordnet den isländischen Sozialstaat gewöhnlich dem nordischen und somit dem sozialdemokratischen Modell zu (Jonsson 2001 sowie Einhorn und Logue 2003). Aufgrund der gemeinsamen Geschichte mit den nordischen Nachbarn und des traditionell engen Verhältnisses ist diese kulturelle und soziale Verwandtschaft kaum überraschend. Die engen Beziehungen trugen zu ähnlichen Reformen und Entwicklungen der Wohlfahrtsstaaten bei: Das Prinzip des Universalismus, der steuerfinanzierten Leistungen und des staatlichen Gesundheitssystems charakterisieren auch das isländische Sozialsystem. Trotz dieser Ähnlichkeiten hat Islands Sozialstaat sehr individuelle Charakteristika.

Im Vergleich zu den anderen nordischen Systemen können Islands sozialstaatliche Leistungen jedoch als rückständig und unterentwickelt bezeichnet werden. Island steht für marktliberale Lösungen, individuelle Absicherung sowie familiäre Unterstützung. Staatliche Leistungen fallen geringer aus als in den anderen Ländern. Dies ist auch an den relativ geringen sozialstaatlichen Ausgaben zu sehen: Während Island in den 1950er Jahren noch ähnlich viel für die Sozialausgaben ausgab wie andere nordische Länder, welche zwischen sechs und acht Prozent des BIP betrugten, hatte sich der Abstand in den 1970er Jahren verstärkt: Die isländische Regierung investierte lediglich zehn Prozent des BIP in Sozialausgaben (im Vergleich zu 19 Prozent in Dänemark und 16 Prozent in Schweden). Auch in 2008 lagen die Ausgaben mit 22 Prozent des BIP unter dem EU-Durchschnitt von 26 Prozent. Während die Kosten des Gesundheitssystems dem EU-Durchschnitt ähnlich sind, liegen sie in anderen Bereichen wie beispielsweise bei den Renten, der Arbeitslosenversicherung und auch den Kinder- und Elterngeldern deutlich unter dem EU-Durchschnitt.



Zwischen 1988 und 1995 setzte Island jedoch eine Reihe sozialstaatlicher Reformen und Einschnitte durch, die als eine Abkehr vom sozialdemokratischen Regime eingestuft werden können. Wie schon im vorherigen Abschnitt erwähnt wurde, setzte die Regierung verstärkt auf eine Nutzerfinanzierung von Dienstleistungen und verstärkte die Beziehung zwischen Einzahlungen und Leistungsbezügen. Dies stellt eine Wende weg vom universellen Prinzip der Wohlfahrtsstaatlichkeit dar und betont die individuelle Äquivalenz, welche häufig durch Anreize für die arbeitsmarktliche Teilnahme begründet wird. Trotz des geringen Anteils der Sozialausgaben des BIP und der Reformen, die vermehrt auf Eigenverantwortung setzen, zeichnet sich der isländische Sozialstaat nach wie vor durch eine der niedrigsten Armutsgefährdungsquoten und Einkommensungleichheiten in der EU aus (Eurostat 2010). Die niedrigen Ausgaben können somit unter anderem auch aus einer anderen Bevölkerungsstruktur resultieren, die von einer hohen Geburtenrate, weniger Rentnern und – bis 2008 – einer niedrigen Arbeitslosenquote gekennzeichnet war (Jonsson 2001).

Nach den Kürzungen in den frühen 1990er Jahren brachte der Aufschwung der isländischen Wirtschaft mit hohen Beschäftigungszahlen und einem Haushaltsüberschuss eine Vielzahl sozialstaatlicher Verbesserungen. Leistungsbezüge wurden angehoben und die individuelle Äquivalenz bei Leistungsbezügen gestärkt, sodass diese Phase als eine der Dekommodifizierung angesehen werden kann. Die Finanzkrise und die Pleite der drei größten isländischen Banken riss die Volkswirtschaft jedoch in die Zahlungsunfähigkeit und eine tiefe wirtschaftliche Rezession. Die hohen Staatsschulden müssen abgebaut und die internationalen Kredite zurückgezahlt werden. Darüber hinaus ist insbesondere im Hinblick auf den künftigen EU-Beitritt Islands eine solide Haushaltspolitik unabdingbar.

Das Sparpaket der isländischen Regierung sieht massive Einsparungen vor, die bis 2013 zwölf Prozent des BIP ausmachen sollen. Neben steuerpolitischen Reformen erzielt die Regierung den größten Anteil der Konsolidierung über Einsparungen, wovon auch die Sozialausgaben betroffen sind. Im Gegensatz zu anderen EU-Staaten reagierte die links-grüne Regierung jedoch nicht mit pauschalen sozialpolitischen Kürzungen oder einem höheren Druck zur beschäftigungspolitischen Teilnahme und Aktivierung. Während das isländische Sparpaket eine Abkehr von universellen Leistungsansprüchen für alle Bevölkerungs-

gruppen darstellt, hat es eine progressive Ausrichtung und unterstützt somit die schon jetzt recht niedrige Einkommensungleichheit. Die Reaktion der Bevölkerung, welche die große Koalition zum Rückzug zwang, brachte das Land auf einen sozialstaatlichen Pfad, der sich entscheidend von anderen Ländern abzugrenzen scheint.

2.5 Lettland und die Wirtschaftskrise

Im Jahr 1991 wurde in Lettland der Übergang von einem sozialistischen zu einem marktwirtschaftlichen System eingeläutet. Da sich im Zuge dieser Transformation der russische Markt von der baltischen Region abtrennte und im Westen die Nachfrage nach lettischen Produkten nicht ausreichend war, kam es zu einem Rückgang der wirtschaftlichen Produktion. Der Transformationsprozess Lettlands war somit von enormen Wachstumseinbrüchen gezeichnet. Für lange Zeit war Lettland gemessen am realen Pro-Kopf-Einkommen das ärmste Land der EU. Auch heute noch belegt es einen der letzten Plätze der EU-27-Länder. Dieser scheinbar geringe Wohlstandszuwachs ist erstaunlich, verzeichnete Lettland doch ein durchschnittliches Wachstum von etwa zehn Prozent während der Vorkrisenjahre (2005 bis 2007). Während das reale Einkommen von 37 Prozent in 2000 auf 56 Prozent des EU-27-Durchschnitts stieg, vergrößerte sich in dieser Zeit jedoch auch die Einkommensungleichheit sowie die Armutsgefährdungsquote (Eurostat 2010).

Nach mehreren Jahren des Booms fiel Lettland mit Beginn der Finanzkrise in eine der tiefsten Rezessionen Europas: Die gigantischen Wachstumsraten wurden negativ, die hohe Kreditnachfrage zu einer Kreditklemme, die hohe Inflation zu einer Deflation und die relativ geringe Arbeitslosigkeit schoss in die Höhe. Nachdem das Wachstum 2008 schon mit 4,2 Prozent rückläufig war, verzeichnete die lettische Volkswirtschaft im Folgejahr ein EU-weites Rekordtief von minus 18 Prozent. Die Kreditvergabe kam zu einem jähen Stillstand, Bau und Handel stagnierten und der Optimismus der Bevölkerung verwandelte sich in Pessimismus. Der Wachstumseinbruch hatte nicht nur horrende Folgen für die Kreditfähigkeit des Landes, sondern auch für die Beschäftigung. Die Arbeitslosenquote schnellte von sechs Prozent in 2007 auf 20 Prozent in 2009 hoch. Die Krise traf das Land in einem solchen Ausmaß, dass es sich derzeit wieder auf dem wirtschaftlichen Stand von 2004 befindet.



Im Laufe der Krise kam der lettische Staat in finanzielle Schwierigkeiten und beantragte Ende 2008 ein internationales Rettungspaket: Der internationale Kreditengpass sowie das Absenken der Kreditwürdigkeit Lettlands durch die Ratingagenturen erschwerten es dem Land, ausreichend Kredite über den Markt aufzunehmen. Hinzu kamen große Verluste der *Parex Bank*, der größten lettischen Bank, die Kapitalzuschüsse benötigte, um nicht in der Zahlungsunfähigkeit zu enden. Das Finanzierungsdefizit Lettlands stieg von minus 0,3 Prozent in 2007 auf über minus zehn Prozent in 2009 an. Auch der Schuldenstand, auch wenn er noch unter der vereinbarten 60 Prozent-Grenze des SWP liegt, verzeichnete einen Anstieg von neun Prozent in 2007 auf rund 36 Prozent in 2009. Ende 2008 hatte Lettland Probleme, weitere Kredite am internationalen Markt aufzunehmen und dem Land wurde ein internationales Rettungspaket von insgesamt 7,5 Milliarden Euro bis 2011 gewährt.

Die internationalen Kreditzahlungen sind abhängig von den Konsolidierungsfortschritten des Landes und sollen das »Programm für wirtschaftliche Stabilität und Wachstum«, welches die Mitte-Rechts-Regierung 2008 verabschiedete, unterstützen. Ziel ist es, die finanzielle Nachhaltigkeit, das Bankensystem und den Wechselkurs zu stabilisieren, um so die Einführung des Euros bis 2014 zu gewährleisten. Während das erste Konsolidierungsprogramm keine Einschnitte in den Sozialstaat vorsah, verabschiedete die lettische Regierung im Juni 2009 ein weiteres Sparpaket mit harten sozialstaatlichen Kürzungen, welche insbesondere den armen Teil der Bevölkerung treffen, also jene, die schon während der Boomjahre nicht vom Wohlstandszuwachs profitierten. Überraschenderweise reagierte die lettische Bevölkerung positiv auf den Konsolidierungskurs der Mitte-Rechts-Regierung: Bei den nationalen Wahlen im Januar 2009 und im Oktober 2010 erzielte die Koalition einen deutlichen Sieg.

2.5.1 Das lettische Sparprogramm

Die lettische Regierung verabschiedete zwei Konsolidierungsrunden, eine im Dezember 2008 und eine weitere im Juni 2009. Das erste Sparpaket konzentrierte sich auf Lohn- und Stellenkürzungen im öffentlichen Sektor sowie auf eine Anhebung der Mehrwert- und Verbrauchersteuern und soll Einsparungen von etwa sieben Prozent des BIP ausmachen. Aufgrund des

starken Wachstumseinbruchs blieb der Konsolidierungseffekt jedoch hinter den Erwartungen zurück und so soll die zweite Runde zusätzliche Einsparungen von etwa vier Prozent des BIP erzielen. Die Konsolidierungsmaßnahmen sollen dazu beitragen, das Haushaltsdefizit auf unter 8,5 Prozent des BIP im Jahr 2010 zu reduzieren. Es ist darüber hinaus geplant, das Defizit bis 2011 auf sechs Prozent und 2012 auf unter drei Prozent des BIP zu verringern (Stabilitätsprogramm LET 2010).

Während das erste Konsolidierungspaket eine Mischung aus Ausgabenkürzungen und höheren Einnahmen darstellte, konzentrierte sich das zweite zu 72 Prozent auf Kürzungen, wobei fast ein Drittel davon den Sozialstaat betreffen (Finanzministerium LET 2009). Neben einem Lohn- und Beschäftigungsabbau von 15 Prozent im öffentlichen Sektor stehen eine Erhöhung der Mehrwert- und Verbrauchersteuer, der persönlichen Einkommensteuer sowie des Sozialversicherungsbeitrags auf dem Plan. Darüber hinaus erhofft sich die Regierung zusätzliche Einnahmen über eine Senkung der Einkommensteuerfreibeträge von 95 auf 34 lettische Lats im Monat. Niedrige Einkommen werden dadurch relativ mehr belastet, insbesondere da die Steuersätze in Lettland einkommensunabhängig sind.

Auf der Ausgabenseite setzt die Regierung pauschale sozialpolitische Kürzungen durch: Neben Kürzungen der Eltern- und Kindergelder werden Ansprüche der Arbeitslosen- und Krankengelder, die 11,51 lettische Lats pro Tag übersteigen, um 50 Prozent reduziert. Diese Reformen stellen insbesondere Einkommensverluste für Sozialversicherungsempfänger dar und reduzieren alle sozialstaatlichen Leistungen auf eine minimale Grundversorgung. Darüber hinaus plante die Regierung auch massive Einsparungen im Renten- und Gesundheitssystem.

Die Rentenbezüge wurden im Juli 2010 von der Regierung um zehn Prozent gekürzt. Im Februar 2010 klagte jedoch der Verfassungsschutz dagegen, sodass die Maßnahmen revidiert werden mussten. Als Reaktion kündigte die Regierung eine weitere Anhebung des Rentenalters an (Lettland 2009). Die lettische Regierung hatte jedoch schon Anfang 2000 umfangreiche Reformen implementiert. Unter anderem wurde ein dreigliedriges System eingeführt, welches neben den staatlichen beitragsfinanzierten Renten auch ein kapitalgedecktes und privates System umfasst. Darüber hinaus wurden



auch das Renteneintrittsalter auf 62 Jahre angehoben und die Bemessungsgrundlage auf das gesamte Erwerbsleben erweitert (Rajevska 2008). Dies stellte eine Wende hin zu mehr individueller und privater Vorsorge sowie zu einer Reduzierung der Rentenleistungen für jene mit unbeständiger Beschäftigungsbiographie dar.

Aufgrund der Alterung der Bevölkerung erwartet die Regierung einen Anstieg der Gesundheitskosten (Stabilitätsprogramm LET 2010). Die Reformen in diesem Bereich setzen insbesondere auf einen Abbau der stationären Behandlung sowie der Dienstleistungsanbieter, um die Kosten einzudämmen. So soll über die Hälfte der 56 Krankenhäuser geschlossen werden und auch die Eigenbeteiligung erhöht werden, auch wenn dies für viele Rentner und Mindestlohneempfänger nicht tragbar ist (Wolf 2009). Das staatliche Gesundheitssystem Lettlands wurde 2005 reformiert: Die Finanzierung der medizinischen Grundversorgung wurde auf ein Kopfsteuermodell umgestellt, eine größere Beteiligung der Versicherten an den Behandlungskosten und strengere Regeln für Notdienste eingeführt sowie der Wettbewerb zwischen Ärzten und Patienten angetrieben. Ähnlich wie in der Rentenpolitik ist somit eine Wende hin zu einer größeren individuellen Verantwortung zu beobachten, sei es über höhere Eigenzahlungen wie im Gesundheitssystem oder über eine Anpassung der Beitrags- und Bezugsleistungen.

Der lettische Konsolidierungsansatz betrifft fast alle Bereiche des Sozialsystems; er sieht Kürzungen des Kinder- und Elterngelds sowie der Arbeitslosen- und Krankenversicherung vor und plant strukturelle Reformen im Renten- und Gesundheitssystem. Die Regierung erwartet, dass insbesondere durch diese Reformen die Arbeitsanreize zur Erwerbsteilnahme und zur Eigenverantwortung gestärkt werden. Neben den sozialpolitischen Kürzungen trägt auch die Steuerreform zu keinem Einkommensausgleich bei: Eine Erhöhung der pauschalen Steuersätze und die Reduzierung des Freibetrags auf 35 lettische Lats im Monat trifft insbesondere die Geringverdiener, wobei das Steuersystem Lettlands generell über kein starkes redistributives Element verfügt. Angesichts der schon bestehenden großen Einkommensungleichheit und Armutsgefährdungsquote Lettlands ist nicht ersichtlich, wie die Reformen zu einer Verbesserung der bereits bestehenden gesellschaftlichen Spaltung beitragen sollen.

2.5.2 Der Rückzug des lettischen Sozialstaats

Nach Wiedererlangung der Unabhängigkeit von der Sowjetunion übernahm der lettische Staat die sozialstaatliche Verantwortung. Die Grundprinzipien stammen von dem »Gesetz zur sozialen Sicherung« von 1995, das ziemlich radikale Veränderungen für Erwerbstätige darstellte und die individuelle Verantwortung für das eigene Wohlergehen betonte (Rajevska 2008). Während des Übergangs zur Marktwirtschaft und zum demokratischen politischen System hatte Lettland hohe Sozialausgaben insbesondere aufgrund des Rückgangs der wirtschaftlichen Produktion und des Anstiegs der Arbeitslosigkeit. Die anfangs umfangreichen Leistungen der Arbeitslosenversicherung wurden drastisch gekürzt und sollen als Anreiz konzipiert sein, schnellstmöglich wieder eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. So nimmt die Leistungshöhe mit andauernder Arbeitslosigkeit kontinuierlich von 100 auf 50 Prozent ab, wobei es keine Untergrenze gibt. Seit 1999 sind die Sozialausgaben stetig von 17,2 Prozent des BIP auf elf Prozent in 2007 gesunken, was verglichen mit einem EU-27-Durchschnitt von etwa 26 Prozent in 2007 ein enorm kleiner Anteil ist. Trotz des Wachstumsbooms der Vorkrisenjahre gab es somit keinen Ausbau des lettischen Sozialstaats.

Obwohl Lettland über eine ausgebaute Sozialgesetzgebung und entsprechende Institutionen verfügt, sind die Einkommensungleichheit und die Armutsgefährdungsquote nach Sozialtransfers extrem hoch. Lettland verfügt sowohl über beitragsabhängige als auch bedürftigkeitsabhängige Leistungen: Neben dem staatlichen Sozialversicherungssystem, in dem Bezüge an bereits geleistete Beiträge gekoppelt sind, ist die Sozialhilfe eine universelle staatliche Leistung, die auf Grundlage der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Bevölkerungsgruppe oder aufgrund von Bedürftigkeit geleistet wird. Dennoch sind die Leistungen im Allgemeinen extrem gering: So liegen die Renten von mehr als 80 Prozent der Empfänger unterhalb des Existenzminimums und auch in der Arbeitslosenversicherung gibt es keine Untergrenze. So zählt Lettland zu einem der ärmsten Länder der EU mit gravierenden sozialen Ungleichheiten. Die Schiefe der Einkommensverteilung und die Armutsgefährdungsquote sind beide im letzten Jahrzehnt deutlich gestiegen und liegen weit über dem EU-27-Durchschnitt (Eurostat 2010).

Bislang dominierte der öffentliche Sektor noch bei der Bereitstellung von Sozialleistungen. Doch in allen Be-



reichen nimmt der Anteil des Privatsektors und der individuellen Verantwortung deutlich zu. Das betrifft nicht zuletzt Renten- und Gesundheitswesen, welche im letzten Jahrzehnt grundlegend reformiert wurden. Die Konsolidierungspolitik des lettischen Ministerpräsidenten Valdis Dombrovskis stellt einen zusätzlichen Rückzug des Staats aus der Sozialpolitik dar: Die Leistungen Lettlands, welche ohnehin schon gering ausfielen und häufig unter dem Existenzminimum liegen, werden weiter begrenzt. Somit trägt die Sozialpolitik Lettlands weder zu einer Statussicherung noch zur Gewährleistung des Grundbedarfs bei. Dies ist angesichts der zunehmenden Armut und Einkommensungleichheit sowie der hohen Arbeitslosigkeit ein alarmierender Befund.

Dennoch hält die Regierung an ihren markt-liberalen Reformen fest. »Es gibt – zumal, wenn man in der Eurozone ist – keine Alternative zum Sparen, wenn man seine Wettbewerbsfähigkeit zurückgewinnen will. Das sollte sehr schnell und brutal und nicht zögerlich umgesetzt werden«, so rechtfertigte Dombrovskis seinen Kurs in einem Interview (sueddeutsche.de 2010). Die Konsolidierung und die soziale Umverteilung werden somit dem Beitritt zur Eurozone, der weiterhin für 2014 geplant ist, untergeordnet. Solide Finanzen und internationale Wettbewerbsfähigkeit werden jedoch mit einer klaren liberalen Orientierung durchgesetzt, die markt-dominierte Lösungen bevorzugt und dem Privatsektor eine stark aktive Rolle zuweist.

Dieser liberale Konsens scheint nicht nur auf die politischen Eliten beschränkt zu sein, denn der Sparkurs der Mitte-Rechts-Regierung wurde in zwei Wahlen bestätigt. Im Februar 2009 gingen Tausende von Demonstranten auf die Straße, protestierten gegen die Wirtschafts- und Sparpolitik der Regierung und forderten Neuwahlen. Als Reaktion auf die zum Teil gewalt-samen Proteste trat Ministerpräsident Ivars Godmanis im Februar 2009 zurück; die Koalition wurde jedoch in darauffolgenden Wahlen bestätigt und auch bei den nationalen Wahlen im Oktober 2010 unterstützte die Bevölkerung den Sparkurs der Regierung. Ursache für die verhältnismäßig kleine Gegenbewegung ist neben der weitverbreiteten Befürwortung der liberalen Sozialpolitik sicherlich auch ein schwacher Organisationsgrad der Arbeitnehmer, was zu einem geringen Druck von unten führt und den politischen Eliten weitgehend freie Hand bei der Umsetzung der Sozialpolitik lässt.

2.6 Rumänien und die Wirtschaftskrise

Nachdem der Transformationsprozess Rumäniens zur Marktwirtschaft in den 1990er Jahren von rückläufigem Wachstum, geringeren Einkommen und hoher Arbeitslosigkeit gekennzeichnet war, schien das Land sich im 21. Jahrhundert als eines der Musterländer Mittel- und Osteuropas zu entwickeln (vergleiche Moser 2010): Mit durchschnittlichen Wachstumsraten von 6,7 Prozent und realen Einkommenszuwächsen von jährlich zwölf Prozent zwischen 2004 und 2007 erlebte die rumänische Wirtschaft einen enormen Aufschwung. In 2007 lag das reale Einkommen erstmals über dem Durchschnitt von 1990 und die Arbeitslosigkeit lag bei lediglich 5,8 Prozent in 2008 (Eurostat 2010). Rumäniens Beitritt zur EU im Jahr 2007 schien die Wirtschaft anzukurbeln und es hatte den Anschein, dass sich die rumänische Wirtschaft auf einem beispielhaften Weg zu Wachstum und Wohlstand befand.

Trotz des bedeutsamen Aufschwungs wuchsen die Staatsschulden Rumäniens kontinuierlich. Im Jahr 2008, als Wachstum und Beschäftigung ihren Höhepunkt erreichten, betrug das Haushaltsdefizit 5,5 Prozent des BIP. Aufgrund des wirtschaftlichen Booms wurde das strukturelle Defizit jedoch nicht beachtet und erst mit Ausbruch der Krise entwickelte sich die prozyklische Finanzpolitik zu einem Problem. Die Vorbildfunktion Rumäniens trübte sich mit Einbruch der Weltwirtschaftskrise: Die Binnennachfrage ging um 13,7 Prozent zurück, der Export um 10,1 Prozent und auch die Kapitalzufuhr erlebte einen Einbruch um 20 Prozent mit der Folge, dass die Arbeitslosigkeit Ende 2009 auf 7,8 Prozent anstieg. Da die öffentlichen Einnahmen einbrachen und die Ausgaben steil anstiegen, wuchs das Defizit auf acht Prozent des BIP in 2009 und lag damit weit über dem akzeptablen Bereich des SWP. Obwohl die Staatsschulden lediglich 25 Prozent des BIP ausmachen, verdoppelte sich die Last fast im Laufe eines Jahres (Stabilitätsprogramm RO 2010).

Die öffentlichen Ausgaben stiegen in einem solchen Ausmaß, dass sich die Regierung um ihre Zahlungsfähigkeit sorgte. Ein Kredit von 20 Milliarden Euro wurde Rumänien vom IWF, der Weltbank und der EU im Mai 2009 bewilligt. Die Kreditzusage war an ein umfangreiches Maßnahmenpaket zur Begrenzung fiskalpolitischer und externer Ungleichgewichte gekoppelt. Die demokratisch-liberale Regierung setzte sich das



Ziel, bis 2014 ein strukturell ausgeglichenes Defizit auszuweisen. Hierzu verkündete Präsident Traian Basescu im Mai 2010 ein umfangreiches Sparprogramm, das Einsparungen im öffentlichen Sektor sowie im Sozialstaat vorsieht. Der Sparkurs der rumänischen Regierung kann als ein Rückzug des Staats von verteilungs- und sozialpolitischen Zielen bewertet werden, was die starken Einkommensunterschiede des Landes zusätzlich verschärfen wird. Im Folgenden wird das Sparprogramm detailliert betrachtet und auf seine quantitativen und qualitativen Auswirkungen hin analysiert.

2.6.1 Das rumänische Sparprogramm

Schon im Jahr 2009 begann die rumänische Regierung mit einem strikten Sparkurs. Das Haushaltsbudget sah eine Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge um 3,3 Prozent vor sowie Kürzungen der Gehälter im öffentlichen Dienst und eine Reduzierung von Stellen. Mit Bewilligung des internationalen Milliardenkredits beschloss Rumänien im Mai 2009 das erste zusätzliche Konsolidierungsprogramm. Als ein Jahr später ersichtlich wurde, dass trotz Reformen das vereinbarte Defizitziel nicht zu erreichen sein würde, verabschiedete die Regierung ein weiteres Sparpaket. Dieses sieht tiefe Einschnitte in den rumänischen Sozialstaat mit pauschalen Kürzungen von 15 Prozent aller Sozialtransfers und 25 Prozent der öffentlichen Gehälter vor, um einen strukturell ausgeglichenen Staatshaushalt bis 2014 zu erzielen.

Die Regierung konzentriert sich dabei in erster Linie auf Einsparungen, wobei eine Erhöhung der Steuereinnahmen zunächst nicht vorgesehen war (siehe Tabelle 1). Zum Erreichen des haushaltspolitischen Ziels plante die rumänische Regierung in der ersten Sparrunde die Einführung eines »Gesetzes für einheitliche Renten« sowie eines »Gesetzes für ein einheitliches Zahlungssystem«. Während Letzteres auf die Vereinheitlichung und Effizienz der Besoldung im öffentlichen Dienst setzt, befasst sich das erste Gesetz mit einer umfassenden Rentenreform. Die Rentenreform soll 2011 umgesetzt werden und das Budgetdefizit langfristig bis zu vier Prozent entlasten (Stabilitätsprogramm RO 2010).

Die Rentenreform umfasst eine Anzahl von Maßnahmen, um die Kosten langfristig zu reduzieren. So wird das Renteneintrittsalter auf 65 Jahre aufgestockt und für Männer und Frauen vereinheitlicht, die minimale

Einzahlungsdauer erhöht und die Bemessungsgrundlage unter anderem auf Freiberufler und den öffentlichen Sektor erweitert. Darüber hinaus wird die Rentenanpassung auf eine Inflationsindexierung umgestellt, was langfristig erhebliche Einsparungen bedeutet, da sich die Anpassung zunehmend an Konsumentenpreisen orientiert und weniger an den Einkommenszuwächsen der Erwerbstätigen. Zukünftig berechnet sich die Rentenhöhe außerdem auf der Grundlage der gesamten Beitragszahlungen und nicht mehr nur aus dem Verdienst der letzten Versicherungsjahre. Diese Maßnahmen sollen einen Anreiz stellen, länger und beständiger im Erwerbsleben zu bleiben. Dennoch führen sie auch zu geringeren Renten, insbesondere für Menschen mit unregelmäßigen Beitragszahlungen. Neben der Neuausrichtung des öffentlichen Rentensystems hebt die rumänische Regierung die Bedeutung des privaten Rentensystems für die Zukunft hervor. Seit 2007 erfreut sich die private und kapitalfinanzierte Vorsorge zunehmender Beliebtheit.

Am 6. Mai 2010 kündigte Finanzminister Besecu die Konsolidierungsmaßnahmen Rumäniens mit der Begründung an, dass die Auszahlung des nächsten IWF-Kredits davon abhinge. Obwohl es stimmt, dass der IWF eine weitere haushaltspolitische Konsolidierung von 2,3 Prozent des BIP in 2010 verlangte, so gab es jedoch keine konkreten Vorgaben über die Art und Weise der Sanierung. Im Rahmen des zweiten Sparpakets standen drastische Kürzungen des Sozialhaushalts sowie des öffentlichen Diensts im Vordergrund. Die Regierung beschloss Lohnkürzungen um 25 Prozent im öffentlichen Dienst und Kürzungen aller Sozialtransfers um 15 Prozent. Während eine pauschale Reduzierung der Renten vom Verfassungsgericht gestoppt wurde, so sind die anderen Bereiche, wie Arbeitslosenversicherung und Elterngeld, von diesen drastischen Kürzungen betroffen. Die Maßnahmen umfassen keine Mindestbezüge und schützen somit nicht die Bedürftigsten der Gesellschaft.

Weitere sozialpolitische Maßnahmen waren die Einstellung von Zuschlägen für Heizungskosten, ein zwischenzeitlicher Stopp von Frühverrentungen und eine striktere Kontrolle von Behindertenrenten. Auch im Gesundheitsbereich plant die Regierung Kürzungen wie den Abbau von Krankenhäusern, eine Erhöhung der individuellen Zuzahlungen und den Ausbau privater Dienstleistungen. Während das Gesundheitssystem Rumäniens bisher auf einem Bismarck'schen System basierte, in dem die Versicherten gemäß ihres Einkom-



mens einzahlen und Leistungen unabhängig von den geleisteten Beiträgen erhalten, verlagerte sich in den letzten Jahrzehnten der Fokus vermehrt auf die Privatisierung.

Die rumänische Konsolidierungsstrategie setzt auf massive Einsparungen und plant dabei kaum Steuererhöhungen. Im Juli 2010 hob die Regierung zwar die Mehrwertsteuer von 19 auf 24 Prozent an. Dies war jedoch eine Notmaßnahme, da die geplanten Rentenkürzungen von 15 Prozent als verfassungswidrig erklärt wurden. Darüber hinaus erhebt Rumänien jedoch keine zusätzliche Steuer und ein verteilungspolitischer Ausgleich über eine Vermögens- und Erbschaftssteuer oder über die Besteuerung von Devisen- und Spekulationsgewinnen ist von der Regierung nicht vorgesehen. Der strikte Sparkurs der Regierung betrifft somit neben dem öffentlichen Sektor insbesondere Rentner, Familien und Sozialhilfeempfänger. Dabei wird jedoch nicht zwischen den verschiedenen Einkommensgruppen differenziert, sondern aufgrund der pauschalen Kürzungen werden niedrige Einkommen vergleichsweise stärker belastet.

Die Reformen der rumänischen Regierung stellen einen regressiven Politikansatz dar, der hohe und stabile Einkommen von den Sparmaßnahmen verschont. Während das Konsolidierungspaket alle Beitragsempfänger betrifft, werden die einkommensstarken und vermögenden Schichten von kollektiven Verpflichtungen zur Ausgleichung des Budgetdefizits ausgespart. Natürlich sind diese auch von der Erhöhung der Mehrwertsteuer betroffen, darüber hinaus werden sie jedoch von der Regierung nicht an den Kosten beteiligt. So müssen die sozial schwachen Gruppen nicht nur relativ, sondern auch nominal stärker für die Haushaltssanierung haften. Der Sparkurs der rumänischen Regierung kann somit als ein Rückzug des Staats von verteilungs- und sozialpolitischen Zielen bewertet werden.

2.6.2 Rumäniens sozialstaatlicher Abbau

Mit dem Beginn des Transformationsprozesses zur Marktwirtschaft musste der rumänische Staat sein soziales Sicherungssystem vollständig erneuern. Die wirtschafts- und sozialpolitische Ausgestaltung orientierte sich dabei am westlichen Wohlfahrtsstaat, der in der Regel Arbeitswahlrecht, Mindestlohn, bezahlten Jahresurlaub, Arbeitslosenunterstützung sowie Gesundheitsfürsorge und Rente vorsieht. Obwohl die sozialpolitische Gesetz-

gebung Rumäniens der eines modernen Wohlfahrtsstaats entspricht, sehen die Bedingungen in der Realität anders aus. Nicht nur sind die Ausgaben für Sozialversicherungen vergleichsweise gering, auch ist die Einkommensungleichheit extrem hoch.

Auch die EU-Statistiken über Armutsgrenzen und Einkommensungleichheit belegen diese Befunde. Demnach sind die Einkommensunterschiede in Rumänien die höchsten der EU; auch die Jahre des starken wirtschaftlichen Wachstums, die Rumäniens Volkswirtschaft vor dem Ausbruch der Krise erlebte, änderten nichts an diesen Einkommensungleichheiten. Die rumänischen Sozialausgaben betragen im Jahr 2006 lediglich 14 Prozent des BIP (Eurostat 2010) im Verhältnis zu einem EU-Durchschnitt von 25 Prozent.

In den 1990er Jahren waren die Sozialkassen von starken Finanzierungsproblemen gekennzeichnet, sodass umfassende Reformen der Sozialgesetzgebung eingeführt wurden, mit dem Hauptziel ein ausgewogenes Sozialversicherungsbudget zu erzielen. Eine der größten Reformen war die Neugestaltung des Rentensystems mit einer Erhöhung des Renteneintrittsalters sowie einer Mindesteinzahlungsdauer. Dabei orientierte sich Rumäniens Regierung stark an der von der Weltbank empfohlenen Drei-Säulen-Struktur (Baum-Ceisig et al. 2008: 206 ff.). Bezüglich der Rentenhöhe gibt es starke Einkommensunterschiede, wobei bestimmte Gruppen privilegierte Konditionen genießen. Die Einführung des einheitlichen Rentensystems mag der Segmentierung entgegenwirken, die Reform wird jedoch sicherlich nicht zu einer Angleichung der Rentenhöhe führen. Die Reformen betonen im Gegenteil die individuelle Äquivalenz und stellen somit Eigenverantwortung bei der Altersvorsorge in den Vordergrund.

Auch im nationalen Gesundheitssystem Rumäniens gibt es eine Wende hin zu privaten Leistungen und individuellen Zuzahlungen. Obwohl die öffentlichen Ausgaben im Gesundheitssystem ausgesprochen gering sind und das System stark unterfinanziert ist, plant die Regierung einen weiteren Abbau an kollektiven Leistungen. Der Rückzug des rumänischen Staats aus der sozialpolitischen Verantwortung ist somit keine Neuigkeit. Schon seit einiger Zeit ist eine Verschiebung vom Staat zum Primat der Ökonomie zu verzeichnen, wobei sich die Regulierung und Sicherung des Sozialstaats zusehends dem Wettbewerb und der individuellen Verant-



wortung unterordnen. Die Intensität der aktuellen sozialpolitischen Einsparungen ist dennoch erstaunlich. Sie stellen eine klare Öffnung für marktorientierte Lösungen dar und verschärfen dabei die gesellschaftspolitische Einkommensungleichheit.

Die rumänische Regierung rechtfertigt die sozialpolitischen Einschnitte mit dem internationalen Druck zur Erlangung von Kreditzahlungen. Die einseitige Ausrichtung auf Einsparungen und die Aussparung von Steuererhöhungen wird hingegen damit gerechtfertigt, dass eine solche Maßnahme falsche Anreize und einen Rückgang der privaten Investitionen und Nachfrage mit sich bringe. Die Krise diene somit als Legitimator dafür, strukturelle Reformen und radikale Kürzungen des Sozialstaats vornehmen zu können.

Im September 2010, als das Ausmaß der Sparmaßnahmen allmählich erkannt wurde, kam es in Rumänien zu einigen Protesten, insbesondere gegen die Gehaltskürzungen. Die Reaktionen waren jedoch verspätet und der Unmut über die Kürzungen der sozialstaatlichen Leistungen hält sich in Grenzen. Die aktuelle Regierung hat zwar keine stabile und starke Koalition im Parlament, ob dies jedoch zu einer Abkehr des aktuellen sozialpolitischen Kurses führen könnte, ist fragwürdig, da die sozialdemokratische Opposition und die Gewerkschaften, welche eine Wiedereinführung einer progressiven Einkommensteuer und eine höhere Besteuerung von Luxusgütern fordern, die öffentliche Politikdebatte nicht aktiv mitgestalten. Die Opposition stellte immerhin ein Misstrauensvotum, bot dabei jedoch kaum Alternativen zu dem vorherrschenden liberalen Politikansatz.

2.7 Großbritannien und die Wirtschaftskrise

Das marktwirtschaftlich liberal geprägte Großbritannien ist einer der wichtigsten Finanzplätze Europas; so sind in London alle großen Banken und Versicherungen vertreten. Der Erfolg des Finanzsektors, der über acht Prozent des BIP ausmacht, beruht auf einem liberalen Regulationsrahmen sowie auf einer hohen Fremdkapitalfinanzierung. Mit dem Einbruch der Immobilienpreise in den USA kam es zu extremen Kreditengpässen: Eines der ersten Opfer war die *Northern Rock*, eine mittelgroße britische Bank, die im September 2007 Kredite bei der englischen Zentralbank beantragte. Dies führte zu einer allgemeinen Massenpanik und einem Ansturm auf die

Bank, worauf diese von der öffentlichen Hand übernommen wurde.

Angesichts der großen wirtschaftlichen Bedeutung des Finanzsektors sowie der niedrigen Eigenkapitalfinanzierung hatten die finanzwirtschaftlichen Turbulenzen beträchtliche Folgen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung des Landes: Obwohl der Leitzinssatz der *Bank of England* seit März 2009 auf einem historischen Tiefstand von 0,5 Prozent steht, kam es im privaten Sektor zu beträchtlichen Vertrauensverlusten und Kreditengpässen. Die Wirtschaftsleistung fiel 2009 um fünf Prozent und die Arbeitslosigkeit stieg von 5,6 auf 7,6 Prozent (Eurostat 2010). Zurzeit verzeichnet Großbritannien eines der größten Staatsdefizite Europas: Der Finanzierungssaldo betrug 2009 minus 11,4 Prozent und liegt damit höher als das Defizit Spaniens, Portugals oder Islands, drei Länder, die stark von der Krise getroffen sind. Auch die Staatsschulden stiegen 2009 auf 68,2 Prozent, was zwar weiterhin unter dem EU-27-Durchschnitt von 74 Prozent liegt, im Vergleich zu 44,5 Prozent in 2007 aber dennoch einen enormen Zuwachs darstellt. Nicht nur die öffentliche, sondern auch die private Verschuldung der britischen Bevölkerung ist jedoch mit 180 Prozent des BIP extrem hoch. Die Briten investieren sehr viel in Immobilien und nur zehn Prozent der Haushalte besitzen kein Eigenheim, die Preise fielen im Laufe der Krise jedoch stark.

Als Antwort auf die steigende Staatsverschuldung zieht sich der britische Staat zurück, denn die private Wirtschaft soll das nötige Wachstum für Arbeit und Wohlstand erzielen. Im März 2010 verabschiedete die Labour-Regierung noch unter Gordon Brown ein Konsolidierungsprogramm, welches jedoch von der Nachfolgeregierung, einer konservativ-liberalen Koalition mit Premier David Cameron um weitere Maßnahmen verschärft wurde. Die Koalition verkündete ihr hartes Sparpaket *Welfare that Works* im Sommer 2010. Das Paket beinhaltet die härtesten Einschnitte der britischen Geschichte. Cameron, der »eiserne Lord« (Zeit online 2010b) will bis 2014 81 Milliarden Pfund (91 Milliarden Euro) sparen, von denen elf Milliarden Pfund über Sozialkürzungen erzielt werden sollen. Die Medien diskutieren den Totalumbau Großbritanniens und der IWF redet von dem fortschrittlichsten und wagemutigsten Reformprojekt. Aber stellen die aktuellen Einschnitte wirklich eine Wende und Abkehr vom bestehenden sozialstaatlichen System dar oder festigen sie lediglich das liberale Sozialmodell? Hierzu sollen im Folgenden das



Sparprogramm und die Auswirkungen auf das britische Sozialmodell genauer untersucht werden.

2.7.1 *Welfare that Works*: Das britische Sparprogramm

Das Sparprogramm der konservativ-liberalen Regierung steht unter den Leitbegriffen *Eigenverantwortung* und *Freiheit*. Der Fünfjahresplan zielt darauf ab, das strukturelle Defizit bis 2014/15 zu beseitigen und die Nettokreditaufnahme von 11,4 auf 1,1 Prozent im Haushaltsjahr 2015/16 zu senken. Neben der Einführung einer Bankensteuer, der Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Kapitalbesteuerung plant die Regierung den Schuldenabbau überwiegend durch Einsparungen zu erzielen: Im Jahr 2015 sollen 77 Prozent des Konsolidierungsprogramms über Ausgabenkürzungen erzielt werden (Budget 2010). Die Etats fast aller Ministerien werden gekürzt, eine halbe Million Stellen des öffentlichen Sektors gestrichen, die Briten müssen länger arbeiten und die Sozialausgaben sowie der Sozialbetrug und Missbrauch sollen reduziert werden.

Ziel der sozialstaatlichen Reformen Großbritanniens ist es, die Verantwortung des Einzelnen zu erhöhen und anhand von Sanktionen und dem Abbau von Leistungen die Anreize zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu verstärken, damit sich »Arbeit immer auszahlt« (Finanzplan UK 2010). Die Maßnahmen der Regierung sind sehr umfassend und betreffen Rentner, Alleinerziehende, Sozialhilfeempfänger und Familien. Für die Berechnung aller Leistungen ist eine Umstellung vom Einzelhandelspreisindex zum Verbraucherpreisindex geplant. Inwiefern diese Umstellung einen Nachteil für Leistungsempfänger darstellt, ist umstritten. Einige Studien zeigen jedoch, dass diese Umstellung einer Kürzung der Bezüge entspricht und dem Staat Einsparungen von rund 5,8 Milliarden Pfund in 2014/15 gewährt wird (Browne und Levell 2010).

Neben der Neuausrichtung der Rentenindexierung beschloss die konservativ-liberale Koalition auch das Rentenalter weiter anzuheben und Steuererleichterungen für Renten über 130 000 Pfund im Jahr abzubauen. Während die Einschränkung von Steuererleichterungen nur höhere Renten berührt, trifft die Umstellung der Indexierung, welche eine Senkung des allgemeinen Rentenniveaus mit sich bringen könnte, insbesondere die Bezieher von Sozialrenten. Denn ein bezeichnendes

Merkmal des britischen Rentensystems ist die Bedeutung von privaten und betrieblichen Renten, da die pauschale staatliche Rente allein nicht zur Lebenssicherung reicht (Mitton 2008). Pensionäre, die kein anderes Einkommen beziehen, sind somit von weiteren Leistungen abhängig. Im Rahmen der Konsolidierungsstrategie werden jedoch auch andere komplementäre Bezüge wie Wohnungs- und Kindergelder gekürzt.

Die Wohngeldzuschüsse, welche derzeit noch in Höhe von 50 Prozent des Mietspiegels erstattet werden, reduziert die Regierung auf 30 Prozent. Das bedeutet, dass Bezieher dieser Leistungen nur zwischen den kostengünstigsten Wohnungen ihres Wohngebiets aussuchen können. Darüber hinaus wird ein allgemeiner Maximalbezug eingeführt, der unabhängig vom lokalen Mietspiegel ist, um so 4 225 Millionen Pfund in den nächsten fünf Jahren zu sparen. Auch bei den Bezügen von Kindergeldern plant die Regierung eine Neuausrichtung, wobei Leistungen verstärkt an ein Bedürftigkeitskriterium geknüpft sind. Während die unabhängig vom Einkommen gezahlten Kindergelder gekürzt werden, verstärkt die Regierung die sogenannten *Kinderkredite*, welche bedürftigkeitsabhängig sind. So wird eine Erhöhung der Kindergelder in den nächsten Jahren ausgesetzt und für Familien mit einem höheren Einkommen ab 2013 abgeschafft. Diese Entwicklung entspricht zentralen Werten des britischen Sozialstaats, der traditionell Leistungen für die Ärmsten und Kinder betont. Darüber hinaus können Alleinerziehende mit Kindern über fünf Jahren keine Einkommensförderung mehr beziehen, sondern müssen sich zukünftig arbeitslos melden: Diese Maßnahme soll den Beschäftigungsanreiz für diese Gruppe stärken.

Neben den Steuererhöhungen und sozialstaatlichen Reformen plante die britische Regierung auch den Steuerfreibetrag für alle Einkommen um 1 000 Pfund zu erhöhen. Während die Einschnitte die Sozialversicherungsbezieher am meisten treffen, profitieren von dieser Gutschrift in erster Linie die höheren Einkommen. Das *Institute for Fiscal Studies* (IFS) beschreibt das britische Sparprogramm somit als regressiv, wobei die größten Verlierer der konservativ-liberalen Reformen die Sozialhilfeempfänger zu sein scheinen. Die größten Gewinner der Reformen hingegen sind Kinderlose mit einem höheren Einkommen, denn sie sind nicht von den Reformen betroffen und gewinnen sogar durch die Erhöhung der Steuergutschrift dazu. Obwohl das Sparpaket sicherlich umfassend ist und



für einige Gruppen harte Einschnitte bedeutet, stellen die Reformen keine völlige Neuorientierung des britischen Sozialsystems dar, sondern in vieler Hinsicht eher eine Verfestigung des bestehenden liberalen Modells.

2.7.2 Der britische Sozialstaat

Traditionell ist die Armutsfrage das Leitproblem der britischen Sozialpolitik, welche auf das »Armengesetz« aus dem 17. Jahrhundert zurückgeht. Auch während des Ausbaus des englischen Sozialstaats beschränkten sich die staatlichen Leistungen lediglich auf den verhältnismäßig armen Teil der Bevölkerung (Kaufmann 2003). Dies geht auf die Überzeugung der Liberalen zurück, gemäß welcher sich soziale Probleme am besten durch Selbsthilfe und durch wirtschaftlichen Fortschritt lösen. So kann das britische System als ein System der sozialen Dienste charakterisiert werden, das primär zur Armutsvermeidung, allerdings nicht zur Gewährleistung eines gewissen Lebensstandards beiträgt. So fallen die Grundsätze und die Lohnersatzleistungen sowie die gesamten Sozialausgaben, die bei knapp 24 Prozent des BIP liegen, relativ gering aus. Hingegen liegt die Ungleichheit der Einkommensverteilung und die Armutsgefährdungsquote über dem EU-27-Durchschnitt.

Während Großbritannien sein Sozialsystem in den Nachkriegsjahren ausbaute, fanden in den 1980er Jahren eine Reihe radikaler Kürzungen statt, die der Wiederherstellung internationaler Wettbewerbsfähigkeit dienen sollten. Dabei ging es der konservativen Regierung Margaret Thatchers um eine Zurückdrängung des Staats und in späteren Amtszeiten insbesondere des Wohlfahrtsstaats (Mitton 2008). Während ursprünglich die Konservativen für eine freiheitliche und bedarfsorientierte Lösung eintraten, gab es seit der Labour-Regierung Tony Blairs eine zunehmende Konvergenz der sozialpolitischen Ausrichtung: Die neue Labour-Orientierung stand unter der Leitidee des *Dritten Wegs*, wobei dem Staat weniger eine stabilisierende als eine aktivierende Rolle durch niedrigere und private Leistungsbezüge zugesprochen wurde. Darüber hinaus richtete sie das Augenmerk auf die soziale Integration benachteiligter Gruppen wie Obdachlose und alleinerziehende Eltern.

So wird der englische Staat in der wohlfahrtsstaatlichen Literatur generell dem liberalen Modell zugeordnet, welches sich durch eine geringe Einkommensumver-

teilung und Dekommodifizierung auszeichnet, wobei der Einfluss des privaten Sektors beträchtlich ist. Im Rahmen der aktuellen Sanierungsstrategie sind die sozialpolitischen Leistungen weiter reduziert worden und knüpfen an die liberalen Grundwerte des britischen Sozialmodells an: Neben der Begrenzung von sozialen Bezügen gibt es eine Fokussierung auf Leistungen für Bedürftige und Kinder.

Die Reformen spiegeln die liberalen Wurzeln und Überzeugungen des Landes wider, gemäß welcher die sozialen Probleme durch Eigenverantwortung und Freiheit der Privatwirtschaft gelöst werden sollen. Die konservativ-liberale Regierung betont in ihren Reformen das Konzept der *sozialen Mobilität*. Demnach überführte das bestehende Sozialsystem zu viele Menschen in eine *Wohlfahrtsabhängigkeit*. Der Staat unterstützt Wachstum durch niedrige Körperschaftsteuersätze und Investitionsanreize, wobei Sozialleistungen nur die wirklich Bedürftigen und Kinder schützen sollen. Für alle anderen müssen die Anreize zur Erwerbstätigkeit und zur Eigenverantwortung erhöht werden: Dies bedeutet, dass der liberale britische Sozialstaat noch ein wenig schlanker und flexibler sein muss (Stabilitätsprogramm UK 2010). Der Kapitalmarkt reagierte positiv auf Camerons Einschnitte: Die Zinsen für britische Staatsanleihen fielen nach Ankündigung der Pläne und die Ratingagenturen verkündeten, dem Land Bestnoten zu geben, wenn sie die Sparpläne einhielten. Aber wird dieser extreme Sparkurs erfolgreich sein oder wird er den Aufschwung im Keim ersticken und die Bevölkerung spalten?

3. Eine kurze Gegenüberstellung der Sparprogramme

Nachdem die Konsolidierungsprogramme der sieben europäischen Länder im vorangegangenen Teil einzeln betrachtet und die Reformen in den Kontext der jeweiligen sozialstaatlichen Entwicklungen eingebettet wurden, vergleichen wir in dieser abschließenden Analyse das Ausmaß der Sparpakete. Inwiefern ergeben sich dabei Ähnlichkeiten und Unterschiede bei den Sparansätzen der (zukünftigen) Mitgliedstaaten? Ist es möglich, konträre sozialstaatliche Entwicklungen zu identifizieren oder reagierten die Regierungen mit ähnlichen Konsolidierungsstrategien? Die folgende Analyse stellt zuerst die Ausmaße der jeweiligen nationalen Programme gegenüber, bevor es abschließend die Ausgestaltung der



sozialstaatlichen Kürzungen bezüglich ihrer regressiven beziehungsweise progressiven Effekte betrachtet.

Tabelle 1 fasst die Befunde der Länderstudien zusammen und stellt die geplanten und umgesetzten Konsolidierungsumfänge der Staaten in Relation zum BIP sowie in Milliarden der nationalen Währung dar. Hierbei wird deutlich, dass die Umfänge stark variieren. Während Rumänien ein Paket in Höhe von fast 14 Prozent des BIP verabschiedete, beträgt das deutsche Sparprogramm lediglich 3,3 Prozent des BIP. Um jedoch eine solide Basis für einen zwischenstaatlichen Vergleich zu entwickeln, ist es sinnvoll, die Pläne in Relation zum BIP pro Jahr gegenüberzustellen. Rumänien liegt dabei weiterhin mit einem jährlichen Konsolidierungseffekt von sieben Prozent des BIP an der Spitze, gefolgt von Lettland mit 5,7 Prozent und Griechenland mit fünf Prozent. Das deutsche Paket der konservativ-liberalen Koalition befindet sich hingegen mit 0,8 Prozent am unteren Ende der Auflistung und auch die spanischen und isländischen – also sozialdemokratisch geprägten – Programme liegen relativ weit hinten. Die Umfänge der Konsolidierungsprogramme fallen somit recht unterschiedlich aus.

Die deutlichen Differenzen sind unter anderem auf die unterschiedlichen Auswirkungen der Krise in den europäischen Ländern zurückzuführen. Während sich Deutschlands Wirtschaftslage schnell zu erholen scheint und die Staatsschulden relativ wenig betroffen sind, nahmen Länder wie Rumänien, Lettland und Griechenland internationale Kredite auf, die an eine strenge Budgetplanung und umfangreiche strukturelle Reformen gebunden sind. Bei genau diesen Staaten fallen die Sparprogramme somit besonders drastisch aus. Auch Island stand vor einem Staatsbankrott, da die Verstaatlichung der drei größten Landesbanken die nationalen Finanzen bei Weitem überstieg. Obwohl die isländische Regierung ein internationales Milliardenpaket beantragte, fällt das jährliche Konsolidierungsausmaß mit 2,4 Prozent recht gering aus. Der Ansatz der Regierung unter Ministerpräsidentin Sigurðardóttir, welcher Einsparungen von insgesamt zwölf Prozent des BIP vorsieht, ist jedoch langfristig über einen Zeitraum von fünf Jahren angelegt und somit im jährlichen Durchschnitt recht gering.

In Tabelle 1 ist neben dem Konsolidierungsausmaß auch das Verhältnis zwischen Einnahmeerhöhungen und Ausgabeneinsparungen als Prozent des jeweiligen Sparpakets dargestellt. Gemäß diesen Berechnungen fokussieren alle

Staaten dabei auf Kürzungen ihres Ausgabenhaushalts und nicht auf die Erhöhung oder Einführung von Steuer- und Sozialversicherungsabgaben. Dies ist damit zu erklären, dass die »wirtschaftliche Literatur zeigt, dass eine Konsolidierung über Einsparungseinschnitte effektiver ist und einen langfristigeren Effekt hat als eine Konsolidierung über Steuererhöhungen«, so die EU-Kommission (EU Öffentliche Finanzen 2010: 51). Aufgrund der Höhe der Staatsverschuldungen wird jedoch eine einseitige Konsolidierung als nicht ausreichend erachtet.

Obwohl alle Staaten überwiegend auf Einsparungen setzen, sind im Hinblick auf die Konsolidierungsansätze erhebliche Unterschiede zu vermerken. Während fast die Hälfte des griechischen und des lettischen Sparprogramms über Steuereinnahmen erzielt wird, beträgt der Anteil im rumänischen Paket lediglich rund ein Sechstel. Diese Unterschiede sind zum einen darauf zurückzuführen, dass nationale Voraussetzungen unterschiedlich sind und somit die Spielräume für Einsparungen und Steuererhöhungen anders ausfallen: Beispielsweise betragen die Steuereinnahmen in Lettland nur 28,6 Prozent des BIP und liegen erheblich unter dem EU-Durchschnitt von 39,2 Prozent (Stabilitätsprogramm LET 2010: 33). In Griechenland existieren wiederum viele Steuerbefreiungen, sodass über eine Erweiterung der Steuerbasis das System vereinfacht und gefestigt werden soll (Stabilitätsprogramm GR 2010). Zum anderen sind in diesen Ländern jedoch auch andere Regierungen mit unterschiedlichen ideologischen Werten und nationalen Traditionen an der Macht, die folglich andere Konsolidierungsansätze bevorzugen.

Die Krise und die schlechte staatliche Finanzlage dienen in allen Staaten als Auslöser und Rechtfertigung, sozialstaatliche Kürzungen durchzusetzen. So betreffen in Deutschland etwa ein Drittel aller Konsolidierungsmaßnahmen sozialstaatliche Reformen und auch in Großbritannien machen sie über ein Fünftel des Pakets aus. In Spanien hingegen liegen die Einsparungen bei rund fünf Prozent und in Lettland und Island bei etwa 15 Prozent. Während also einige Staaten das Hauptaugenmerk auf sozialstaatliche Kürzungen legen, so fallen sie bei anderen sehr viel geringer aus. Darüber hinaus zeigen die Befunde, dass eine automatische unkoordinierte europäische Konvergenz unwahrscheinlich ist, denn auch Staaten wie Großbritannien, Lettland und Rumänien, in denen die Sozialausgaben gemessen am BIP schon unter dem EU-Durchschnitt liegen (siehe Kapitel 1), planen



Tabelle 1: Synopse* der nationalen Sparprogramme

Sparprogramme	D ^a	ES	GR	GB	LET	RO ^b	ISL
% des BIP	3,3***	8,5**	10,5**	7,2**	11,7* ^c	13,9*	12***
% des BIP pro Jahr	0,8	2–3	3	1,8–2	5,7	7	2,4
Mrd. in nationaler Währung	80 € 2010–14	85 € 2010–13	24 € 2010–13	k. D. 2010–12/13	1,5 LVL 2009–10	74,6 Lei 2009–10	179 ISK 2009–13
% des Sparprogramms							
1. Einnahmeerhöhungen	33	41,2	42,9**	31	45	15	36
– Unternehmenssteuern	7,5 ^d	–1,6	8,5 ^e	–8,5 ^f	–2,4		1,4 ^h
– Einkommensteuer				–11,56 ^g	9,6		32,3 ⁱ
– Mehrwertsteuer		11,4	23,4	44,9	27,3	10 ^j	4,6
2. Ausgabenkürzungen	52	58,8	57,1	69	55	85	64
– Sozialstaatliche ^k	34	5,4	k. D.	21,9	14,8	k. D.	15,6

k. D. = keine berechenbaren Daten verfügbar.

* Quelle: Die Daten sind eigene Berechnungen und basieren auf verschiedenen Quellen des IWF, der EU und auf nationalen Budgetplänen.

** Quelle: EU Öffentliche Finanzen (2010: 66).

*** D: Bundesfinanzministerium (2010)/Budget (2010) sowie Island (2009).

a Nicht berechnet sind jene Einnahmen-/Ausgabensenkungen, die über Effizienzsteigerungen oder über einen Rückgang der Zinsausgaben erzielt werden.

b Die EU schätzt, dass Rumänien auch in den kommenden Jahren diesen Konsolidierungsansatz beibehalten wird. So sollen in den Jahren 2010 bis 2013 4,3 Prozent des BIP über Ausgabenkürzungen und lediglich 0,8 Prozent des BIP über Steuereinnahmen erzielt werden (EU Öffentliche Finanzen 2010: 66).

c Die EU schätzt die Konsolidierung Lettlands der letzten zwei Jahre sogar auf 15 Prozent des BIP und auch von 2010 bis 2013 wird Lettland den Fokus der Konsolidierung weiterhin auf Einnahmeerhöhungen setzen. Die EU schätzt, dass Lettland in diesem Zeitraum 5,5 Prozent des BIP über Einnahmeerhöhungen und 1,5 Prozent über Kürzungen erzielen wird (EU Öffentliche Finanzen 2010).

d Auch wenn keine Erhöhung der Unternehmenssteuer eingeführt wurde, so plant die Bundesregierung die Einführung einer Transaktionssteuer mit Einnahmen von rund sechs Milliarden Euro, was etwa 7,5 Prozent des Sparpakets entspricht.

e Diese Angabe beinhaltet eine extra Steuer auf profitable Firmen, teure Immobilien und die Bankenabgabe.

f Die britische Regierung führte allerdings eine Bankenabgabe ein, die etwa sieben Prozent des Sparpakets ausmacht.

g In Großbritannien wurde der Einkommensteuerfreibetrag um 1 000 Pfund pro Monat angehoben, was keinen progressiven, sondern einen regressiven Effekt hat.

h Dies beinhaltet sowohl die Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes und der Kapitalbesteuerung von 18 auf 20 Prozent (IMF 2010b) sowie eine Bankenabgabe von einer Milliarde isländische Kronen.

i Dies beinhaltet eine sogenannte *Reichensteuer* von insgesamt 9,8 Milliarden isländische Kronen und eine zusätzliche Einkommensteuer für hohe Einkommen in Höhe von 47,7 Milliarden isländische Kronen.

j Schätzungen sind für Rumänien besonders schwierig aufgrund weniger öffentlicher Zahlen und einer Vielzahl an Revidierungen, da anfängliche Konsolidierungseffekte nicht erzielt wurden. Rumänien beschloss jedoch neben der Erhöhung der Mehrwertsteuer von 19 auf 24 Prozent lediglich eine Erweiterung der persönlichen Einkommensteuer und eine Verbrauchersteuer auf Medikamentenlieferungen. Erstere wird sich gemäß des Finanzministers auf rund 3,5 bis 4 Milliarden Lei belaufen, was rund 0,65 Prozent des BIP entspricht. Die gesamten Konsolidierungsmaßnahmen für 2010 belaufen sich jedoch etwa auf 6,5 Prozent des BIP, sodass das rumänische Sparpaket zu 90 Prozent aus Einsparungen besteht und nur zu zehn Prozent aus zusätzlichen Einnahmen. Schätzungen der Europäischen Kommission bestätigen diesen Befund (EU Öffentliche Finanzen 2010).

k Ohne langfristige strukturelle Reformen im Gesundheitssektor und Rentensystem.

l Dieser Wert beinhaltet noch die geplanten zehn Prozent Rentenkürzungen, die vom Verfassungsschutz als ungültig erklärt wurden.



einen weiteren Abbau sozialstaatlicher Leistungen. So zeigen die empirischen Daten, dass es auch in Zukunft nicht automatisch zu einer europäischen Anpassung an einen sozialstaatlichen Standard kommen wird, sondern dass eine europäische Koordinierung nötig ist.

Nicht nur der Anteil der Einschnitte in die Sozialstaaten, sondern auch die Art und Weise der Einsparungen fallen unterschiedlich aus. Generell sind in allen Ländern entweder die Renten- oder die Gesundheitssysteme betroffen, in vielen Fällen sogar beide Bereiche. Auf diesen Gebieten zeichnen sich bestimmte Tendenzen ab: Im Rentenbereich kommt es neben der Anhebung des Renteneintrittsalters zu einer Erweiterung der Bemessungsgrundlage und zu einer Verstärkung der individuellen Beitragsäquivalenz. Während die meisten Regierungen strukturelle Reformen im Rentenbereich planen, wollten Rumänien und Lettland ursprünglich pauschale Kürzungen um 15 beziehungsweise zehn Prozent vornehmen. Da diese jedoch vom Verfassungsgericht als ungültig erklärt wurden, sollen nun strukturelle Reformen einen ähnlichen Effekt erzielen. Umso erstaunlicher ist es, dass die isländische Regierung eine Rentenreform verabschiedete, die diesem Trend nicht entspricht. Rentenbezüge sollen hier mit steigendem Einkommen zurückgefahren und die individuelle Äquivalenz abgebaut werden.

In der Gesundheitspolitik werden Einsparungen über Preis- und Kostendeckelungen, einer Hinwendung zu Generika, dem Abbau von stationären Einrichtungen sowie über individuelle Medikamentenzuzahlungen erzielt. Während die nationalen Ausmaße verschieden ausfallen, so zeichnet sich ein Rückzug von staatlichen Leistungen und eine Wende hin zu individuellen Zuzahlungen und zur Risikoversorge ab. Neben Kürzungen im Gesundheitsbereich sind auch die Leistungen anderer sozialstaatlicher Bereiche zurückgefahren worden. In Rumänien wurden alle Leistungen um 15 Prozent gekürzt, in Deutschland die Elterngelder für Sozialversicherungsbezieher, in Großbritannien die Wohngeldzuschüsse und in Spanien der Baby-Cheque abgeschafft, in Lettland Eltern- und Kindergelder und Ansprüche von Arbeitslosen- und Krankengeldern reduziert.

Während die meisten Staaten bei den unteren Einkommensgruppen sparen, verfolgen nur wenige Regierungen eine Strategie, die auch höhere Einkommen an der Schuldenkonsolidierung beteiligt. Großbritannien und Deutschland beispielsweise sparen bei den Bedürftigsten und Sozialversicherungsbeziehern mit dem Ziel, den Lohnabstand zu reduzieren und so den Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen, zu erhöhen. Dieser Ansatz stellt eine regressive Politik dar, mit der eine Umverteilung von niedrigen zu höheren Einkommen einhergeht. Doch auch jene Ansätze, die überwiegend pauschale sozialstaatliche Kürzungen vorsehen, wie Spanien, Rumänien und Lettland, können als regressiv bewertet werden. Island verabschiedete hingegen sozialstaatliche Kürzungen, die überwiegend mittlere und höhere Einkommen treffen. Nur wenige Länder sehen eine Beteiligung höherer Einkommen über eine Vermögens-, Reichen- oder Körperschaftsteuer für profitable Unternehmen vor; Griechenland und Island bilden hier zwei von wenigen Ausnahmen. Andere Staaten, wie beispielsweise Großbritannien, führten zwar eine Bankenabgabe ein, senkten jedoch zugleich die Körperschaftsteuer und revidierten somit die Umverteilungskomponente.

Prinzipiell dienen die internationale Wirtschaftskrise und die daraus resultierende öffentliche Schuldenlage in allen sieben Staaten als Auslöser und Rechtfertigung, sozialstaatliche Kürzungen durchzusetzen. Obwohl sich in Hinblick auf die Konsolidierungsstrategien gewisse Ähnlichkeiten abzeichnen, gibt es dennoch erhebliche Unterschiede: Auf der einen Seite scheint es wenige Staaten, wie zum Beispiel Island, zu geben, deren Ansatz eine verteilungspolitische Komponente einschließt und somit einen progressiven Ansatz darstellt. Auf der anderen Seite setzen die meisten Konsolidierungsprogramme, wie beispielsweise die Großbritanniens und Deutschlands, gezielt bei den unteren Einkommen an.

4. Ein kurzes Fazit

Europa hat sich längst davon verabschiedet, Sozialpolitik im Rahmen eines gesellschaftspolitischen Konzepts zu definieren. Die Wohlfahrtsstaaten sind den historisch unterschiedlichen, europäischen Sozialmodellen



gewichen, in denen Sozialpolitik ökonomischen und fiskalischen Prioritäten zu folgen hat. Dies impliziert gleichermaßen eine rückläufige Solidarkomponente in der Sozialversicherung sowie eine materielle Ausgestaltung der Sozialpolitik – mit Blick auf deren vorgebliche Anreizwirkungen und Allokationseffekte –, die pro Versicherungsfall abnimmt. Diese allgemeine Einschätzung gilt nicht nur für die hochentwickelten EU-Staaten in der Mitte des Kontinents, sondern auch für die Konvergenzkandidaten im Süden und Osten der EU, die den einstmals gültigen Entwicklungspfad einer hohen Korrelation von Wirtschaftsentwicklung und Sozialausstattung verlassen haben.

Die Hoffnung, dass die Weltfinanzkrise mit ihren sozialen Verwerfungen ein Umdenken einleiten könnte und das *Europäische Sozialmodell* doch noch zum umkämpften Terrain eines anderen europäischen Integrationsmodus werden könnte, scheint vor dem Hintergrund der Haushaltslagen in fast allen EU-Staaten zu schwinden. Fast überall sind auch nach der Weltfinanzkrise die orthodoxen Diktionen der Finanzpolitik – ausgeglichener Haushalt im Rahmen des SWP – gültig oder werden gar noch schärfer formuliert. Auch scheint die Weisheit unumstößlich, wonach eine Haushaltskonsolidierung mittels konsumtiver Ausgabenkürzungen Erfolg versprechender sei als mittels Einnahmeerhöhungen.⁷

In allen untersuchten Fällen – vielleicht mit Ausnahme Islands – dominiert unabhängig von der Regierungszusammensetzung die regressive Ausgabenkürzung. Einnahmeerhöhungen mittels progressiver Erhöhung der Steuersätze spielen allenfalls eine untergeordnete Rolle – gelegentlich werden regressiv wirkende Mehrwertsteuererhöhungen teilweise durch Unternehmenssteuersenkungen kompensiert und damit die Regression erhöht. Selbst Länder wie Irland, die das europäische Hilfsprogramm in Anspruch nehmen müssen, scheinen sich erfolgreich dagegen zu wehren, ihre wettbewerbsverzerrend niedrigen Unternehmenssteuersätze anzuheben.

Da fast überall in der EU regressive Sparmaßnahmen in historisch einmaliger Größenordnung durchgeführt

werden, sind die Konsolidierungswirkungen zumindest unklar: Die immer noch dominante Fiskalorthodoxie baut auf das *Crowding-in* privater Investitionen bei sinkenden Staatsausgaben. So kann der Wachstumspfad unbeschädigt bleiben oder – bei entsprechenden Erwartungseffekten – sogar ansteigen und die Konsolidierung bei gekapptem Sozialstaat gelingen (Heise 2010b: 287 ff.). Die andere (keynesianische) Fraktion hält die Hoffnung eines kompensierenden privaten *Crowding-in* bei abnehmender Massenkaufkraft für naiv und befürchtet negative Auswirkungen auf den Wachstumspfad, welche – je nach Größe der Multiplikator- und Akzeleratoreffekte – die Konsolidierung zumindest deutlich erschweren, wenn nicht sogar unmöglich machen (Heise 2010b: 287 ff.). Je verbreiteter die Sparbemühungen sind, desto geringer die Hoffnung, dass sich mangelnde Binnennachfrage erfolgreich durch ausländische (Export-) Nachfrage kompensieren ließe. Vieles spricht also für ein eher stagnatives Wachstumsszenario in der EU, in dem die Konsolidierungsbemühungen wenig erfolgreich sein werden und somit der Druck auf regressive Maßnahmen gar noch zunimmt.⁸

Bedenkt man schließlich, dass die Europäische Währungsunion (EWU) durch zunehmende regionale Ungleichgewichte gekennzeichnet ist, die auf Dauer nicht nachhaltig sein können (vergleiche Dullien 2010), so ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass die pessimistische Konvergenzprognose Realität wird: Wenn eine Regulierung auf EU-Ebene es nicht verhindert, könnte der Sozialabbau als Konsolidierungs- und Wettbewerbsstrategie gleichermaßen dominant werden. Aufgrund der divergierenden Sozialmodelle in den EU-Mitgliedstaaten ist eine Harmonisierung der Sozialpolitik als Gegenstrategie nicht nur wenig überzeugend, sondern wohl auch nicht funktional. Ein Konzept aber, das die nationale Autonomie über die Ausgestaltung der Sozialpolitik erhalte, gleichzeitig aber absolute und auch relative Dumpingpraktiken unterbindet, könnte als akzeptable Form der Kooperation erscheinen: das sogenannte *Korridor-Modell* (vergleiche Busch 1998 und Heise 1997: 138 f.). Hiernach wird der in den 1990er Jahren geltende Zusammenhang zwischen Wirtschaftsentwicklung und sozialer Sicherung (siehe Abbildung 2a) institutionell gesichert, indem jeder Mitgliedstaat eine Sozialausgabenquote gemäß seinem Entwicklungsstand

7. Und natürlich gibt es auch die Stimmen, die in den fiskalischen Auswirkungen der Finanzkrise die Chance erblicken, den Steuer- und Sozialstaat endlich in die Schranken zu weisen (»Tremble, Leviathan«), denn »(i)n general, making government smaller is a good idea« (Micklethwait 2010).

8. Bereits in der Vergangenheit sind wenig effiziente Maßnahmen mit dem Hinweis »richtige Maßnahme, nur die Dosierung muss erhöht werden« perpetuiert worden.



innerhalb eines vorgegebenen Korridors gewährleisten muss. Ökonomischer Aufstieg, wie ihn zum Beispiel Irland realisierte, wäre mit einem entsprechenden Ausbau des Sozialstaats verbunden – die Prioritäten blieben weiterhin nationale Angelegenheit, ein relatives Dumping wäre unterbunden. Und ein absoluter Dumpingprozess in Krisenzeiten wäre verhindert, solange die Gemeinschaft nicht in gemeinsamer Verantwortung eine Neubestimmung der Korridore festlegte.

Nach den milliardenschweren Rettungsschirmen für Banken und ganze Staaten wäre ein solches *Europäisches Sozialmodell* als notwendiger sozialer Schutzschirm zu betrachten, der zweifellos die nationale Autonomie nicht stärker einschränkt als die einheitliche Währung und der SWP es längst tun. Die sozialen Proteste überall in Europa mahnen an, dass die EU ohne soziales Fundament langfristig auf Sand gebaut sein könnte.



Literatur

- Alber, J.** (2006): The European Social Model and the United States, in: *European Union Politics*, Vol. 7, No. 3: 393–419.
- Aust, A.** (2004): Umbau oder Abbruch des Europäischen Sozialmodells? Bemerkungen zu einer aktuellen europäischen Strategiedebatte, in: Glombowski, J. et al. (Hrsg.): *Erweiterung und Integration der EU. Eine Rechnung mit vielen Unbekannten*. Wiesbaden, VS Verlag: 147–174.
- Arbeitsmarktgesetz ES** (2010): *Líneas de actuación en el mercado de trabajo para su discusión con los interlocutores sociales en el marco del diálogo social*, Presidencia del Gobierno de España 2010; <http://www.la-moncloa.es/ActualidadHome/2009-2/050210EnlaceDocumento> (aufgerufen am 11.1.2011).
- Arts, W. und Gelissen, J.** (2002): Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 12, No. 2: 137–158.
- Austeritätsplan ES** (2010): *Actualización del Programa de Estabilidad 2009–2013*; http://www.economiasostenible.gob.es/wp-content/uploads/2010/05/actualizacion_programa_estabilidad_2009-2013.pdf (aufgerufen am 11.01.2011).
- Behrens, F. et al.** (2005): *Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie*. Berlin: Edition Sigma.
- Brand, U.** (2006): Strategien progressiver Kräfte in Europa. Rebelle Subjektivität und radikale Forderungen. Thesen, in: *Widerspruch. Beiträge zu sozialistischer Politik* (50/2006): 167–174.
- Browne, J. und Levell, P.** (2010): *The distributional effect of tax and benefit reforms to be introduced between June 2010 and April 2014: a revised assessment* (Institute for Fiscal Studies); <http://www.ifs.org.uk/publications/5246> (aufgerufen 11.1.2011).
- Banco de España** (2009): *Annual Report 2009*, Banco de España, (31.5.2010).
- Baum-Ceisig, A./Busch, K. und Nospickel, C.** (2008): *Eine Einführung in die politischen, ökonomischen und sozialen Probleme des erweiterten Europa*. Baden-Baden: Nomos.
- Budget** (2010): *Budget*; HM Treasury; London: June 2010; http://www.hm-treasury.gov.uk/2010_june_budget.htm (aufgerufen am 11.1.2011).
- Bundesfinanzministerium** (2010): *Nachhaltig Sparen – Gerecht Sparen: Das Zukunftspaket der Bundesregierung. BRD Presse, Wirtschaft und Verwaltung* (9.6.2010); http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Bundshaushalt/20100609-Sparen.html (aufgerufen am 11.1.2011).
- Bundesfinanzministerium** (2010a): *Kabinett beschließt Zukunftspaket: Konsolidieren, um nachhaltiges Wachstum zu fördern* (1.9.2010); http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_105826/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Bundshaushalt/Bundshaushalt_2011/20100901-Kabinett-beschlie_C3_9Ft-Zukunftspaket.html?nn=true (aufgerufen am 11.1.2011).
- Bundesfinanzministerium** (2010b): *Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Haushaltsbegleitgesetz 2011* (1.9.2010); http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/Aktuelle_Gesetze/Gesetzentwurfe_Arbeitsfassungen/20100901-HHbegl__anl,templateld=raw,property=publicationFile.pdf (aufgerufen am 11.1.2011).
- Bundesfinanzministerium** (2010c): *Germany Stability Programme 2010: January 2010 Update* (Fiscal and Economic Policy); http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_1270/nsc_true/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Finanzpolitik/Deutsches_Stabilitaetsprogramm/Kabinettvorlage_Germany_Stability_Programme_Jan_2010_Update,templateld=raw,property=publicationFile.pdf (aufgerufen am 11.1.2011).
- Bundesregierung online** (2010a): *Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken – Acht Punkte für solide Finanzen, neues Wachstum und Beschäftigung und Vorfahrt für Bildung* (7.6.2010); http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2010/2010-06-07-eckpunkte-kabinett,property=publicationFile.pdf (aufgerufen am 11.1.2011).
- Bundesregierung online** (2010b): *Solide Finanzen für Wohlstand und soziale Sicherheit* (5.7.2010); <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/jahresbericht/DE/FinanzielleHandlungsfaehigkeitFuerDieZukunft sichern/ZukunftspaketSolideFinanzenFuerWohlstandUndSozialeSicherheit/zukunftspaket-solide-finanzen-fuer-wohlstand-und-soziale-sicherheit.html> (aufgerufen am 11.1.2011).
- Bundesregierung online** (2010c): *Für ein gerechtes, soziales, stabiles, wettbewerbles und transparentes Gesundheitssystem*, Eckpunktepapier zum Gesundheitssystem vom 6.7.2010; http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2010/2010-07-06-eckpunkte-gesundheit,property=publicationFile.pdf (aufgerufen am 11.1.2011).
- Busch, K.** (1998): Das Korridor-Modell – ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik; in: Schmid, J. und Niketta, R. (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaat. Krise und Reform im Vergleich*. Marburg, Metropolis: 273–295.
- Busch, K.** (2005): *Die Perspektiven des Europäischen Sozialmodells*, Arbeitspapier Nr. 92. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung; http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_092.pdf (aufgerufen am 11.1.2011).
- Busch, K.** (2009): *Weltwirtschaftskrise und Wohlfahrtsstaat*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung; <http://library.fes.de/pdf-files/td/ipa/06837.pdf> (aufgerufen am 11.1.2011).
- Davaki, K. und Mossialos, E.** (2006): Financing and Delivering Health Care, in: M. Petmesidou und E. Mossialos (Hg.): *Social Policy Developments in Greece*. Aldersot, Ashgate Publishing Limited: 55–72.
- Deppe, F. und Felder, M.** (1993): *Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG)*, Arbeitspapier Nr. 10. Marburg: FEG.
- Dullien, S.** (2010): *Ungleichgewichte im Euro-Raum. WISO-Diskurs – Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung; <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07696.pdf> (aufgerufen am 11.1.2011).
- El Mundo** (2010): *El Gobierno da marcha atrás en su propuesta de elevar a 25 años la base para calcular las pensiones*, in: *El Mundo* vom 3.2.10; <http://www.elmundo.es/mundodiner/2010/02/03/economia/1265206280.html> (aufgerufen am 10.1.2011).
- El País** (2010): *Documento sobre la Revisión del Pacto de Toledo*, in: *El País* vom 29.1.2010; http://www.elpais.com/elpaismedia/ultimahora/media/201001/29/economia/20100129elpepueco_2_Pes_PDF.pdf (aufgerufen am 10.1.2011).



- Einhorn, E. S. und Logue, J.** (2003): *Modern Welfare States: Scandinavian Politics and Policy in the Global Age*, 2. Ausgabe. London: Praeger Paperback.
- Esping-Andersen, G.** (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: John Wiley and Sons.
- EU Öffentliche Finanzen** (2010): Public Finances in EMU 2010 (European Commission, Economic and Financial Affairs) In: *European Economy* 4/2010; http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-4_en.pdf (aufgerufen am 26. Januar 2011).
- Europäische Kommission** (1993): *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert*. Weißbuch. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der EU (=Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 6/93).
- Eurostat**: Homepage von Eurostat: Europäische Statistik der Europäischen Kommission: *Länderprofile*; <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home> (aufgerufen am 11.1.2011).
- Eurostat** (2010): *Combating poverty and social exclusion 2010 edition: A statistical portrait of the European Union*, 2010 Edition, Eurostat statistical books (European Commission); http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF (aufgerufen am 11.1.2011).
- Financial Times Deutschland** (2010): *Rentenreform passiert griechisches Kabinett*, in: *Financial Times Deutschland* vom 25.6.2010; <http://www.ftd.de/politik/europa/komplett-neues-system-rentenreform-passiert-griechisches-kabinett/50134538.html> (aufgerufen am 11.1.2011).
- Finanzministerium LET** (2009): *Central government budget deficit for 2009 decreased by 500 million lats* (17.6.2009); <http://fm.gov.lv/?eng/news/49368> (aufgerufen am 11.1.2011).
- Finanzplan UK** (2010): *Spending Review 2010*, HM Treasury (Oktober 2010); http://cdn.hm-treasury.gov.uk/sr2010_complete_report.pdf (aufgerufen am 11.1.2011).
- Gesetz für zusätzliche Maßnahmen** (2010): *Ley decreto medidias adicionales*, in: *Bultín Oficial del Estado* No. 126, 24 May 2010.
- Gil-Escoín, P. de Villota und Vázquez, S.** (2008): *Work in Progress: Das spanische Wohlfahrtssystem*, in: K. Schubert / S. Hegelich und U. Bazant (Hg.): *Europäische Wohlfahrtssysteme: Ein Handbuch*. Wiesbaden, VR Verlag: 169–185.
- Hegelich, S. und Meyer, H.** (2008): *Konflikt, Verhandlung, Sozialer Friede: Das deutsche Wohlfahrtssystem*, in: K. Schubert / S. Hegelich und U. Bazant (Hg.): *Europäische Wohlfahrtssysteme: Ein Handbuch*. Wiesbaden, VR Verlag: 127–148.
- Heinze, R.G.** (2004): *Vom statuskonservierenden zum sozialinvestiven Sozialstaat*, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): *Die neue SPD. Menschen stärken – Wege öffnen*. Bonn, FES: 254–272.
- Heise, A.** (1997): *Grundlagen der Europäischen Währungsintegration*. Wiesbaden: Dr. Th. Gabler Verlag.
- Heise, A.** (2001): *Der Kölner Prozess – Theoretische Grundlagen und erste Erfahrungen mit dem EU-Makrodialog*, in: *Integration* (24/2001): 390–402.
- Heise, A.** (2004): *Optimale Verschuldung, Konsolidierungstrajektorien und Makroeffekte*, in: Hein, E./Heise, A. und Truger, A. (Hg.): *Finanzpolitik in der Kontroverse*. Marburg: Metropolis.
- Heise, A.** (2009): *Toxische Wissenschaft? Zur Verantwortung der Ökonomen für die gegenwärtige Krise*, in: *Wirtschaftsdienst*, Bd. 89 (12/2009): 842–848.
- Heise, A.** (2010a): *Finanz- und Steuerpolitik nach der Krise – sind die Weichen richtig gestellt?*, in: *perspektiven ds.* (Zeitschrift für Gesellschaftsanalyse und Reformpolitik), 27. Jg., (1/2010): 53–63.
- Heise, A.** (2010b): *Einführung in die Wirtschaftspolitik*. Münster: Lit Verlag.
- Hinrichs, K.** (2008): *Rentenreformen in Europa: Konvergenz der Systeme?*, in: Busch, K. (Hrsg.): *Wandel der Wohlfahrtsstaaten in Europa*. Baden-Baden: Nomos.
- Hofbauer, I.** (2007): *Das Europäische Sozialmodell als transnationales Modernisierungs- und Legitimationskonzept*, in: *Kurswechsel* (1/2007): 38–47.
- Hooghe, L. und Marks, G.** (1999): *The making of a polity. The struggle over European integration*, in: Kitschelt, H./Lange, P./Marks, G. und Stephens, J.D. (Hg.): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press: 70–100.
- IMF** (2008): *Iceland: Letter of Intent and Technical Memorandum of Understanding (November 15, 2008)*; <http://www.imf.org/external/np/loi/2008/isl/111508.pdf> (aufgerufen am 11.1.2011).
- IMF** (2010a): *IMF Country Report: Iceland. Selected Issues Paper No. 10/304, International Monetary Fund (October 2010)*; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10304.pdf> (aufgerufen am 11.1.2011).
- IMF** (2010b): *Iceland: Letter of Intent and Technical Memorandum of Understanding; International Monetary Fund (September 13, 2010)*; <http://www.imf.org/external/np/loi/2010/isl/091310.pdf> (aufgerufen am 11.1.2011).
- Island** (2010): *The fiscal budget proposal for 2011 (October 1, 2010)*; http://eng.fjarmaladuneyti.is/media/Fjarlog/Budget_Proposal_2011_presentation.pdf (aufgerufen am 11.1.2011).
- Island** (2009): *Report by the Minister of Finance to the 137th session of the Althingi. Measures to achieve a balance in fiscal finances 2009–2013 Stability, welfare and work*; <http://eng.fjarmaladuneyti.is> (aufgerufen am 11.1.2011).
- Jonsson, G.** (2001): *The Icelandic Welfare State in the Twentieth Century*, in: *Scandinavian Journal of History* 26 (3/2001): 177–196.
- Joerges, Chr. und Rödl, F.** (2004): *Social Market Economy as Europe's Social Model?*, in: Magnusson, L. und Sträth, B. (Hg.): *A European Social Citizenship? Preconditions for Future Policies from a Historical Perspective*. Brüssel, P.I.E.-Peter Lang S.A.: 125–157.



- Kaufmann, F.-X.** (2003): *Varianten des Wohlfahrtsstaats: Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Keeley, G.** (2010): *Tens of thousands protest across Spain at Zapatero's pension reforms*, in: *The Times Online* vom 24.2.2010; (aufgerufen am 12.1.2011).
- Kellner, H.-G.** (2010): *Jugendarbeitslosigkeit in Spanien: Generation Ni-Ni*, in: *die tageszeitung* vom 13.8.2010; <http://www.taz.de/1/zukunft/wirtschaft/artikel/1/generation-ni-ni> (aufgerufen am 10.1.2011).
- Lamping, W.** (2008): Grenzverschiebungen. Das Verhältnis von Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene und die Neubestimmung des Sozialen, in: Heinze, R. und Evers, A. (Hg.): *Sozialpolitik*. Wiesbaden: VR Verlag: 115–135.
- Leiber, S. und Blank, F.** (2010): *Nachhaltige Finanzierung des Gesundheitssystems ohne Kopfpauschalen*, Düsseldorf: WSI-Mitteilungen (10/2010); http://www.boeckler.de/pdf/wsimit_2010_10_Blank.pdf (aufgerufen am 12.1.2011).
- Leibfried, S. und Pierson, P.** (1995): Semi-Sovereign Welfare States: Social Policy in a Multi-Tiered Europe, in: dies. (Hg.): *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, Brookings Institution Press: 43–77.
- Lessenich, S.** (1997): Spanien: Arbeitsmarkt und Sozialpolitik im postautoritären Wohlfahrtsstaat, in: H.-J. Bieling und F. Deppe (Hg.): *Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa*. Wiesbaden, Leske + Budrich: 281–310.
- Letland** (2009): *Supplemental Memorandum of Understanding between the European Community and the republic of Latvia*. (Letland und die Europäische Kommission 16.6.2009).
- Micklethwait, J.** (2010): *Tremble, Leviathan*, in: *The Economist* vom 22.11.2010; <http://www.economist.com/node/17492946> (aufgerufen am 11.1.2011).
- Mitton, L.** (2008): Vermarktlichung zwischen Thatcher und New Labour: Das britische Wohlfahrtssystem, in: K. Schubert/S. Hegelich und U. Bazant (Hg.): *Europäische Wohlfahrtssysteme: Ein Handbuch*. Wiesbaden, VS Verlag: 263–284.
- Moser, S.** (2010): *Der kurze Traum vom Tigerstaat: Verspielt Rumäniens Politik in der Krise den Anschluss an Europa?* Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung; <http://library.fes.de/pdf-files/id/07493-20101001.pdf> (aufgerufen am 11.1.2011).
- OECD** (2009): *Economic Survey of Iceland 2009*. (Organization for Economic Cooperation and Development Publications); http://www.oecd.org/document/59/0,3746,en_2649_34569_43569147_1_1_1_1,00.html#contents (aufgerufen am 12.1.2011).
- Papadopoulos, Th.** (2006): Support for the Unemployed in a Familistic Welfare Regime, in: M. Petmesidou und E. Mossialos (Hg.): *Social Policy Developments in Greece*. Aldersot, Ashgate Publishing Limited: 219–238.
- Papatheodorou, C.** (2008): Verspätete Entwicklung der sozialen Sicherung: Das griechische Wohlfahrtssystem, in: K. Schubert/S. Hegelich und U. Bazant (Hg.): *Europäische Wohlfahrtssysteme: Ein Handbuch*. Wiesbaden, VS Verlag: 285–310.
- Peck, J.** (2001): *Workfare States*. New York: The Guilford Press.
- Priddat, B.** (2001): Linke Angebotspolitik?, in: Schroeder, W. (Hrsg.): *Neue Balance zwischen Markt und Staat? Sozialdemokratische Reformstrategien in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Schwalbach/Ts., Wochenschau Verlag: 99–116.
- Rajevska, F.** (2008): Vom Sozialstaat zum Wohlfahrtsmix: Das lettische Wohlfahrtssystem nach Wiedererlangung der Unabhängigkeit, in: Schubert, K./Hegelich, S. und Bazant, U.: *Europäische Wohlfahrtssysteme: Ein Handbuch*. Wiesbaden, VR Verlag: 423–442.
- Reisz, G.** (2004): Sozialdemokratie ohne Solidarität? Wandlungen eines linken Begriffs in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert, in: *Vorgänge* (4/2004): 56–64.
- Sapir, A.** (2005): *Globalization and the Reform of the European Social Models*. (Background paper for the presentation at the ECOFIN Informal Meeting). Manchester: Econpapers.
- Sapir, A. et al.** (2003): *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU System deliver*. (Report of an Independent High Level Group established on the initiative of the President of the Commission. Brüssel); <http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf> (aufgerufen am 11.1.2011).
- Schmid, G.** (1995): Europas Arbeitsmärkte im Wandel. Institutionelle Integration oder Vielfalt?, in: Bentele, K./Reissert, B. und Schettkat, R. (Hg.): *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften: Fritz W. Scharpf Festschrift zu seinem 60. Geburtstag*. Frankfurt/New York, Campus: 250–276.
- Schmid, J.** (2002): *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich; Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*. Opladen: Leske und Budrich.
- Stabilitätsprogramm ES** (2010): *Stability Programme Update Spain 2009–2013*; http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2009-10/01_programme/es_2010-02-01_sp_en.pdf (aufgerufen am 11.1.2011).
- Stabilitätsprogramm GR** (2010a): *Update of the Hellenic Stability and Growth Programme: Including an Updated Reform Programme*; http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2009-10/01_programme/el_2010-01-15_sp_en.pdf (aufgerufen am 13.1.2011).
- Stabilitätsprogramm GR** (2010b): *March 2010 Report to the Implementation of the Hellenic Stability and Growth Programme and Additional Measures*; http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/other_documents/2010-03-08_el_progress_report_en.pdf (aufgerufen am 12.1.2011).
- Stabilitätsprogramm LET** (2010): *Convergence Programme of the Republic of Latvia 2009–2012*; http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2009-10/01_programme/lv_2010-01-29_cp_en.pdf (aufgerufen am 12.1.2011).
- Stabilitätsprogramm RO** (2010): *Convergence Programme 2009–2012* (Government of Romania, March 2010); http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2009-10/01_programme/ro_2010-03-23_cp_en.pdf (aufgerufen am 12.1.2011).



- Stabilitätsprogramm UK** (2010): *Convergence Programme for the United Kingdom: submitted in line with the Stability and Growth Pact*. (HM Treasury); http://ec.europa.eu/economy_finance/sfp/pdf/20_scps/2009-10/01_programme/uk_2010-01-28_cp_en.pdf (aufgerufen am 11.1.2011).
- Streeck, W.** (1996): *Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*. Working Paper 96/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Strünck, Chr.** (2008): Wahlverwandtschaften oder Zufallsbekanntschaften? Wie Wohlfahrtsstaat und Wirtschaftsmodell zusammenhängen, in: Heinze, R. und Evers, A. (Hg.): *Sozialpolitik*. Wiesbaden, VS Verlag: 139–156.
- sueddeutsche.de** (2010): *Schnell und brutal sparen: Interview mit Valdis Dombrovskis*, in: *sueddeutsche.de* vom 3.5.2010; <http://www.sueddeutsche.de/geld/valdis-dombrovskis-schnell-und-brutal-sparen-1.939331> (aufgerufen am 11.1.2011).
- Welt Online** (2010): *Wirtschaftskrise: 20 000 Griechen demonstrieren gegen Sparpolitik*, in: *Welt Online* vom 12.9.2010; <http://www.welt.de/politik/ausland/article9576745/20-000-Griechen-demonstrieren-gegen-Sparpolitik.html> (aufgerufen am 11.1.2011).
- White Paper** (2010): *Universal Credit: welfare that works; White Paper of the British Department for Work and Pension* (November 2010); <http://www.dwp.gov.uk/docs/universal-credit-full-document.pdf> (aufgerufen am 11.1.2011).
- Wolf, Reinhard** (2009): *Radikales Sparprogramm: In Lettland gehen die Lichter aus*, in: *die tageszeitung* vom 13.8.2009; <http://www.taz.de/1/politik/europa/artikel/1/in-lettland-gehen-die-lichter-aus> (aufgerufen am 10.1.2011).
- Venieris, D.** (2006): The Virtual Reality of Welfare Reform, in: M. Petmesidou und E. Mossialos (Hg.): *Social Policy Developments in Greece*. Aldersot, Ashgate Publishing Limited: 73–95.
- ver.di** (2010): *Konzept mit sozialer Schiefelage. Soziale und ökonomische Auswirkungen des Sparpakets der Bundesregierung*. (ver.di Bundesverwaltung, 15.7.2010); http://www.verdi.de/politik_von_a_bis_z/sparpaket (aufgerufen am 11.1.2011).
- Zeit Online** (2010a): *Gewerkschaften legen Griechenland lahm*, in: *Zeit Online* vom 10.2.2010; <http://www.zeit.de/politik/ausland/2010-02/griechenland-streiks-beamte> (aufgerufen am 11.1.2011).
- Zeit Online** (2010b): *Eiserner Lord: Großbritanniens neuer Premier hat ein Sparpaket vorgelegt, das das Land erschüttert – und ein Wagnis ist*, in: *Zeit Online* vom 31.10.2010; <http://www.zeit.de/2010/44/Grossbritannien-Sparpaket> (aufgerufen am 11.1.2011).



Über die Autoren

Dr. Arne Heise ist Professor für Finanzwissenschaft und Public Governance an der Universität Hamburg.

Hanna Lierse ist Doktorandin am Fachbereich Sozialökonomie der Universität Hamburg und Mitglied des Hans-Böckler-Promotionskollegs »Arbeitnehmerinteressen und Mitbestimmung in einem Europäischen Sozialmodell«.

Impressum

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

Verantwortlich:
Dr. Gero Maaß, 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 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 978-3-86872-646-6