

Christoph Hermann und Karl Hinrichs

# DIE FINANZKRISE UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF SOZIALSTAATEN UND ARBEITSBEZIEHUNGEN

Ein europäischer Rundblick

November 2012

FORBA



**GERECHTIGKEIT MUSS SEIN**

ISBN 978-3-7063-0447-4

Herausgeber: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Verleger: AK Wien, Abteilungen EU + Internationales und Sozialpolitik, Prinz-Eugen-Straße 20-22, A-1040 Wien

Druck: Eigendruck

Verlag- und Herstellungsort: Wien

Copyright: 2012, AK-Wien

Bestellung: Diese Publikation ist kostenlos zu bestellen: [bestellservice@akwien.at](mailto:bestellservice@akwien.at)

# Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen – ein europäischer Rundblick

*Christoph Hermann*

*Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt, Wien*

*Karl Hinrichs*

*Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen*

*Unter Mitarbeit von Magnus Brosig*

*Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen*

Eine Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Wien

(Mitfinanziert durch das Netzwerk Wissenschaften der AK Wien)

November 2012

Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt

A-1020 WIEN, Aspernbrückengasse 4/5

Tel.: +431 21 24 700

Fax: +431 21 24 700-77

office@forba.at

<http://www.forba.at>

**INHALT**

1.	<i>EINLEITUNG</i> .....	1
2.	<i>BESCHÄFTIGUNG IM ÖFFENTLICHEN DIENST</i> .....	5
3.	<i>LÖHNE</i> .....	7
3.1.	<i>Löhne im öffentlichen Sektor</i> .....	7
3.2.	<i>Löhne in der Privatwirtschaft</i> .....	9
4.	<i>ARBEITSZEIT</i> .....	14
4.1.	<i>Verlängerung von Arbeitszeit</i> .....	14
4.2.	<i>Flexibilisierung von Arbeitszeit</i> .....	14
5.	<i>RECHTE VON ARBEITNEHMER/INNE/N</i> .....	17
5.1.	<i>Ausbau von atypischer Beschäftigung</i> .....	17
5.2.	<i>Erleichterung von Kündigungen</i> .....	19
6.	<i>KOLLEKTIVVERTRAGSSYSTEME UND GEWERKSCHAFTEN</i> .....	23
6.1.	<i>Dezentralisierung des Kollektivvertragssystems</i> .....	23
6.2.	<i>Schwächung des Kollektivvertragssystems</i> .....	26
6.3.	<i>Schwächung der Gewerkschaften</i> .....	28
7.	<i>PENSIONSSYSTEME</i> .....	31
7.1.	<i>Pensionssysteme und Reformen vor 2008</i> .....	31
7.2.	<i>Die Pensionsreformen in 2008 und später</i> .....	39
8.	<i>EU-WIRTSCHAFTSREGIERUNG UND AUTORITARISMUS</i> .....	46
9.	<i>FOLGEN</i> .....	50
9.1.	<i>Herausforderungen für die Pensionssysteme</i> .....	54
	<i>LITERATUR</i> .....	58

**TABELLENVERZEICHNIS**

Tabelle 1	Arbeitsplatzverluste im öffentlichen Dienst	6
Tabelle 2	Lohnreduktion im öffentlichen Sektor in %	9
Tabelle 3	Entwicklung von Mindestlöhnen in %	11
Tabelle 4	Entwicklung von Reallöhnen 2008-2012 in %	12
Tabelle 5	Veränderung von Löhnen	13
Tabelle 6:	Veränderung von Arbeitszeitregelungen	15
Tabelle 7	Abbau von Arbeitnehmer/innen/rechten	22
Tabelle 8	Aushöhlung des Kollektivvertragssystems	29
Tabelle 9	Indikatoren zur Analyse von Alterssicherungssystemen	32
Tabelle 10	Umbau der Pensionssysteme	45
Tabelle 11	Arbeitslosenraten in %	50
Tabelle 12	Armutsrisiko in %	52

## 1. EINLEITUNG

Die gegenwärtige Krise nahm 2007 ihren Ausgang am amerikanischen Immobilienmarkt. Nach einer langen Phase steigender Immobilienpreise hatte sich der Markt überhitzt und die Preise begannen zu fallen. In diesem Moment wurde klar, dass viele Familien, die sich ein Haus auf Kredit gekauft hatten, die Kredite nicht zurückbezahlen werden können. Die amerikanischen Banken und Investmenthäuser hatten diese Hypotheken mit geringer Bonität zusammen mit anderen Kreditobligationen gebündelt und verkauften sie als *collateralized debt obligations* rundum die Welt, vor allem aber in Europa (Evans 2008). Als klar wurde, dass viele dieser Wertpapiere wenig bis gar nichts wert waren, kamen nicht nur amerikanische, sondern auch einige europäische Banken in Bedrängnis und mussten vom Staat gerettet werden. In Teilen Europas kamen dazu noch hausgemachte Immobilienkrisen, die eine Reihe von nationalen oder regionalen Banken an den Rand des Ruins brachten.

Aufgrund der Abschreibungen und der Panik der Investor/inn/en entwickelte sich die *Subprime* Krise in Windeseile zu einer weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise. Diese stellte die Staaten vor eine weitere Herausforderung: Zu Beginn der Krise haben viele Regierungen die Ausgaben erhöht, um die Banken zu retten und die Wirtschaft wieder in Schwung zu bringen. In Irland und Spanien, wo der Konjunkturerinbruch eine Immobilienkrise auslöste, fielen die Bankenrettungspakete besonders umfangreich aus. Zusammen haben Konjunkturpakete und Bankenrettung zu einem beträchtlichen Anstieg der öffentlichen Verschuldung geführt (Busch 2012: 7-8).

Besonders dramatisch war die Situation in Griechenland, wo die Banken weniger riskant investiert hatten, aber die Regierung es trotz der starken Konjunktur in den 2000er Jahren verabsäumt hat, den Schuldenstand zu verringern (ebenda). In der Folge verlangten die Käufer/innen von griechischen und anderen Staatsanleihen einen Risikoaufschlag, wodurch die Zinsen stiegen und die Verschuldung weiter zunahm. In dieser Situation erwiesen sich die seit der Einführung des Euro aufgebauten makroökonomischen Ungleichgewichte als zusätzliche Hürde, weil Länder wie Griechenland nicht nur eine hohe Staatsverschuldung aufgetürmt hatten, sondern auch ein beträchtliches Handelsbilanzdefizit aufwiesen. Die Tatsache, dass mehr importiert als exportiert wurde, minderte die Chancen, dass Griechenland ausländische Kredite zurückzahlen kann und trug so zu einer weiteren Verstärkung der Unsicherheit bei.

Nach den 2008 und 2009 verabschiedeten Konjunkturpaketen (Watt 2009) schwenkten die meisten Länder in Europa ab 2010 auf eine Sparpolitik um (Feigl 2012: 40). In jenen Ländern, die Hilfe aus dem Euro-Rettungsschirm annahmen oder ein Kreditabkommen mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der EU abschlossen, waren die Kredite mit weit reichenden Auflagen verbunden. Dazu zählten nicht nur Einsparungen bei Sozialleistungen und öffentlichen Dienstleistungen, sondern auch eine Reihe von sogenannten Strukturmaßnahmen, die kurzfristig wenig zur Lösung der Budgetprobleme beitragen, langfristig aber die nationalen Beschäftigungs- und Sozialmodelle nachhaltig verändern. Dazu zählen unter anderem der Abbau von

öffentlicher Beschäftigung, die Senkung von Löhnen, die Flexibilisierung von Arbeitszeit und Arbeitsmärkten, die Dezentralisierung von Kollektivvertragssystemen und Reformen der Pensionssysteme. Gemein ist den Veränderungen, dass sie fast ausschließlich zu Lasten von Arbeitnehmer/inne/n, Pensionist/inn/en, arbeitslosen Menschen und deren Angehörigen gehen. Die Maßnahmen blieben nicht auf die Empfänger/innen von Hilfskrediten beschränkt; auch jene Länder, deren Staatsanleihen noch vertretbare Zinsraten erzielen, die aber unter Druck der Finanzmärkte stehen, haben ähnliche Schritte gesetzt, um die Finanzmärkte und die Europäische Zentralbank (EZB) zumindest vorübergehend zu „beruhigen“.

Dieser Bericht wirft einen Blick auf die im Zuge der Krise getroffenen Strukturmaßnahmen und analysiert ihre Auswirkungen auf Arbeitsbeziehungen und Sozialstaaten. Der Fokus wird dabei auf die Veränderungen im Hinblick auf öffentliche Beschäftigung, Löhne, Arbeitszeit, Arbeitnehmer/innen/rechte, Kollektivvertragssysteme und Pensionen gelegt. Der geographische Fokus der Studie umfasst neben den südeuropäischen Ländern Griechenland, Portugal, Spanien und Italien auch Rumänien, Ungarn, die baltischen Staaten sowie Irland und Großbritannien. Für den Bereich der Pensionen wurden die baltischen Staaten auf Lettland eingeschränkt. Gemeinsam ist diesen Ländern, dass sie von der Krise stark betroffen waren und auf die Krise mit umfangreichen Austeritätspaketen reagierten.<sup>1</sup>

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

Die *südeuropäischen Länder* stellen eine Variante des *korporativen oder staatsgeleiteten Kapitalismus* dar (Coates 2000). Hier spielt der Staat eine wichtige Rolle bei der Stabilisierung der traditionell konfliktorischen und partikularistischen industriellen Beziehungen. Dazu dienen unter anderem Allgemeinverbindlichkeits-erklärungen von Kollektivverträgen, die es ermöglichen, sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen auf ganze Branchen oder Regionen auszudehnen. Daneben ist das südeuropäische Beschäftigungsmodell aber auch durch einen hohen Kündigungsschutz für Stammelegschaften gekennzeichnet (Amable 2003: 132). Wer nicht zu Stammelegschaften gehört – darunter viele junge Beschäftigte, Frauen und

---

<sup>1</sup> Nicht berücksichtigt wurden in dieser Studie auch die vielen Einschnitte in Sozialleistungen und in öffentliche Dienstleistungen,

Migrant/inn/en – ist auf einen der vielen prekären Jobs angewiesen. Die Folge sind stark segmentierte Arbeitsmärkte (Karamessini 2008: 512-513).

Hinsichtlich der Pensionssysteme bieten sich folgende Klassifizierungen an: Großbritannien und Irland repräsentieren die (*angelsächsisch-*)*liberale* Gruppe. Griechenland, Italien, Portugal und Spanien sind dem *konservativ-korporatistischen* Typus zuzurechnen, gelten in der Diskussion um die Klassifizierung von Wohlfahrtsstaaten aber oft auch als eine eigene Spielart dieses Typus. Sie bilden entweder den „lateinischen Rand“ kontinentaleuropäischer Wohlfahrtsstaaten (Leibfried 1992; Jones Finer 1999), oder ihr sozialpolitisches Arrangement wird als „Southern Model“ identifiziert, das sich nach Ferrera (1996) durch ein klientelistisches und rudimentäres Design auszeichnet. Die südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten sind „klientelistisch“, da Erwerbstätige in bestimmten Wirtschaftssektoren und Berufen privilegiert werden, und sie sind „rudimentär“, weil u.a. familien- und arbeitsmarktpolitische Leistungssysteme unterentwickelt sind.

Lettland, Rumänien und Ungarn gehören wie andere MOE-Staaten zu den *Ländern*, die sich nach 1990 in Richtung Marktwirtschaft und Demokratie entwickelten. Allerdings lässt sich für den mittel- und osteuropäischen Raum insgesamt eine recht große Varianz der sozialpolitischen Arrangements beobachten, die die Konstruktion eines „östlichen“ Wohlfahrtsstaatstypus (etwa in Abgrenzung zu „angelsächsisch-liberalen“ oder skandinavisch-sozialdemokratischen“ Modellen) nicht erlaubt (Hacker 2009: 164-5).

Den unterschiedlichen Wohlfahrtsstaats-Typen entsprechen je eigene Arrangements der Alterssicherung. Die Pensionssysteme in Großbritannien und Irland entsprechen dem *Beveridge-Modell*: Danach ist die staatliche Verantwortung wesentlich auf eine universelle Basissicherung im Alter beschränkt, während die Lebensstandardsicherung überwiegend auf privater Vorsorge (durch Betriebe und Individuen) beruht.

Demgegenüber spielen in den südeuropäischen *und* den mittel- und osteuropäischen Ländern – den Gesetzgebungen in Deutschland (1889) und Österreich (1906) folgend – Sozialversicherungen nach dem *Bismarck-Modell* die zentrale Rolle: Der Zugang zu und die Höhe von Leistungen der Pensionsversicherungen sind von vorherigen verdienstbezogenen Beitragszahlungen abhängig und sollen den erreichten Lebensstandard sichern. Einzelne Elemente des Bismarck-Modells blieben in den MOE-*Ländern* auch während der kommunistischen Herrschaft erhalten und wurden – anknüpfend an Traditionen vor 1945 – zunächst revitalisiert, bevor u.a. in Ungarn, Lettland und Rumänien ein Schwenk zum, teilweise kapitalgedeckten „Mehrsäulen“-System vollzogen wurde.

Trotz des eher „rudimentären“ Charakters der *südeuropäischen* Wohlfahrtsstaaten ist die Sozialausgabenquote in den vier Ländern dennoch vergleichsweise hoch. Die Alterssicherung stellt den zentralen Pfeiler dieser Wohlfahrtsstaaten dar. Entsprechend stark „alterslastig“ ist die Ausgabenstruktur (*Tabelle 5, Zeilen 7 und 8*), und diese Ungleichgewichtigkeit hat sich in den letzten Jahrzehnten eher noch verstärkt. Ursachen sind die bislang recht generösen öffentlichen Rentenleistungen (zumindest für „Insider“), weiterhin der frühe Zugang in den Ruhestand (ablesbar an der niedrigen

Beschäftigungsquote in der Altersklasse 55-64 Jahre) und die (zunehmende) Langlebigkeit älterer Frauen und Männer.

Der Bericht beginnt mit dem Schwerpunkt öffentliche Beschäftigung, gefolgt von den Kapiteln zu Veränderungen bei den Löhnen, der Arbeitszeit und Arbeitnehmer/innen/rechten. Der nächste Abschnitt beschäftigt sich mit der Transformation der Kollektivvertragssysteme und den Folgen für die Gewerkschaften. Das darauf folgende Kapitel analysiert die Neugestaltung der Pensionssysteme. Der Bericht endet mit einer Replik auf die EU-Wirtschaftsregierung und die demokratischen Defizite bei der Umsetzung der Maßnahmen. Zum Schluss erfolgt dann noch eine Einschätzung der Folgen der Maßnahmen.

Der Bericht wurde von der Arbeiterkammer Wien in Auftrag gegeben und basiert auf einer Kooperation der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt in Wien und des Zentrums für Sozialpolitik an der Universität Bremen. *Prof. Karl Hinrichs* und *Magnus Brosig* haben das Kapitel zu den Pensionsreformen und die damit verbundenen Schlussfolgerungen beigesteuert, *Christoph Hermann* ist für den Rest des Berichtes verantwortlich.

## 2. **BESCHÄFTIGUNG IM ÖFFENTLICHEN DIENST**

Mehrere Länder reagierten auf die Krise mit einem Abbau von öffentlicher Beschäftigung. In Griechenland sollen bis 2014 150.000 Arbeitsplätze gestrichen werden. Bis November 2011 wurden bereits an die 60.000 Stellen eingespart. Besonders dramatisch war der Beschäftigungsabbau bei den ausgegliederten Staatsunternehmen, von denen viele zur Sanierung des Budgetdefizits verkauft werden sollen. Hier wurden innerhalb von zwei Jahren 44 Prozent der Arbeitsplätze abgebaut (European Commission 2012a: 24). Die ersten, die ihre Beschäftigung verloren, waren die Beschäftigten mit befristeten Verträgen. Die Zahl der befristeten Stellen wurde 2010 um ein Drittel und 2011 um die Hälfte gekürzt. Bis 2014 soll es keine befristeten Verträge im öffentlichen Dienst mehr geben (Karamessini 2012: 179).

Bei unbefristeter Beschäftigung ist der Abbau deutlich schwieriger. Hier versucht die griechische Regierung Beschäftigung vor allem dadurch zu reduzieren, dass Personen, die den öffentlichen Dienst und öffentliche Unternehmen verlassen, nicht ersetzt werden. Für 2010 wurde ein totaler Aufnahmestopp ausgerufen, ab 2011 soll nur noch jede/r zehnte Abgänger/in ersetzt werden. Während zahlreiche Arbeitsplätze gestrichen wurden, wurde aber gleichzeitig der öffentliche Dienst für Zeitarbeit geöffnet. Statt öffentlich Bediensteter sollen in Zukunft Zeitarbeiter/innen öffentliche Dienstleistungen erbringen (Lampousaki 2010: 1).

Griechenland ist kein Einzelfall. In Spanien soll in den nächsten Jahren auch nur einer von zehn Jobs im öffentlichen Dienst ersetzt werden, in Rumänien einer von sieben und in Italien einer von fünf (Glassner 2010: 31). In Großbritannien sollen bis 2014 bis zu 490.000 Jobs im öffentlichen Sektor abgebaut werden. Der Stellenabbau betraf vor allem den Bildungsbereich (minus 71.000 Stellen) und den Gesundheitsdienst (minus 31.000 Stellen). In Irland wurden die meisten Jobs ebenfalls in der Bildung und in der Gesundheit eingespart. Während die Zahl der Student/inn/en im Studienjahr 2008-9 um 14,9 Prozent gestiegen ist, ist die Zahl der Beschäftigten um 7,3 Prozent gefallen (Implementation Body 2012: 3-4). In Italien sollen im Bildungsbereich langfristig 170.000 Jobs eingespart werden (Glassner 2010: 31). Im Zusammenhang mit massiven Einsparungen im Gesundheitsbereich werden auch Lettland und Litauen in den nächsten Jahren in der Gesundheitsversorgung Personal einsparen müssen (ebenda). Allerdings gibt es auch Länder wie Griechenland und Spanien, wo der Gesundheitsbereich bisher dezidiert von den Kürzungen ausgenommen ist.

Angesichts immer neuer Ankündigungen von Stellenkürzungen besteht große Unsicherheit unter den Beschäftigten. So zeigt beispielsweise eine Umfrage unter den Mitgliedern der britischen Gewerkschaft UNISON, die Beschäftigte im öffentlichen Dienst vertritt, dass 72 Prozent Angst haben, sie könnten Opfer einer neuen Abbauwelle werden (Kumarappan/McKay/Moore 2012: 6).

**Tabelle 1 Arbeitsplatzverluste im öffentlichen Dienst**

Griechenland	- 150.000 Jobs bis 2014; nur jede/r 5. Beschäftigte, der/die in Ruhestand geht, soll ersetzt werden
Großbritannien	- 490.000 Jobs bis 2014
Irland	- 28.000 oder – 8,8% von 2008-2012
Italien	- 170.000 Jobs; nur jede/r 5. Beschäftigte, der/die in Ruhestand geht, soll ersetzt werden.
Lettland	Jobverluste im Gesundheitssektor
Litauen	Jobverluste im Gesundheitssektor
Rumänien	- 250.000 Jobs; nur jede/r 7. Beschäftigte, der/die in Ruhestand geht, wird ersetzt
Spanien	Nur jede/r 10. Beschäftigte, der/die in Ruhestand geht, soll ersetzt werden
Ungarn	- 7.000 Jobs Anfang 2012

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

Trotz des massiven Druckes zögern vor allem die südeuropäischen Länder, öffentliche Beschäftigte gegen ihren Willen zu kündigen. In Griechenland, Spanien und Italien konzentrieren sich die Regierungen bisher darauf, Beschäftigung durch „natürliche“ Abgänge zu reduzieren (Glassner 2010: 23). Zum Teil wird der Abgang durch Frühpensionierungen gefördert, obwohl dies den gleichzeitig stattfindenden Pensionsreformen widerspricht (siehe unten). Zumindest in Griechenland hat die Regierung Vorkehrungen getroffen, um eingreifen zu können, falls die Nichtnachbesetzung von Stellen nicht ausreichen sollte. Wie unten beschrieben, wurde der Kündigungsschutz für öffentlich Bedienstete aufgehoben.

Auf den ersten Blick sticht Ungarn in diesem Rundblick heraus, weil es als eines von wenigen Ländern auf die Krise mit einem staatlichen Arbeitsprogramm reagiert hat. Betroffen sind bis zu 100.000 Menschen (Forkas 2011: 2). Auf den zweiten Blick wird aber klar, dass es sich dabei nicht um eine Maßnahme zur Beschäftigungssicherung handelt, sondern zur Disziplinierung von Sozialhilfeempfänger/inne/n, deren Zahl aufgrund der Krise stark zugenommen hat. Während der Bezug des Arbeitslosengeldes auf drei Monate und auf das Ausmaß des Mindestlohnes gekürzt wurde, führte die Regierung eine Arbeitspflicht für Sozialhilfebezieher/innen ein. Die Bezahlung für diese Tätigkeiten beträgt nur die Hälfte des ungarischen Mindestlohnes (Tóth/Neumann/Hosszú 2012: 160).<sup>2</sup>

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

<sup>2</sup> 2012 betrug der ungarische Mindestlohn umgerechnet 1,92 Euro pro Stunde (Schulten 2012b: 125).

## 3. LÖHNE

### 3.1. Löhne im öffentlichen Sektor

Neben dem Beschäftigungsabbau kam es im öffentlichen Bereich auch zu weit reichenden Lohnkürzungen. Gemeinsam sollen die beiden Maßnahmen dafür sorgen, dass die Ausgaben für den öffentlichen Dienst gesenkt werden. In Griechenland sollen beispielsweise durch eine Kombination von Beschäftigungsabbau und Lohnsenkung die Lohnkosten im öffentlichen Sektor von 13 Prozent des BIP im Jahr 2009 auf 8,1 Prozent im Jahr 2015 reduziert werden (Karamessini 2012: 178).

Die verschiedenen Formen der Lohnkürzungen, die unterschiedliche Betroffenheit von Beschäftigtengruppen und der Umstand, dass der Prozess vielfach noch nicht abgeschlossen ist, machen es nicht ganz einfach, das exakte Ausmaß der Kürzungen zu bestimmen. Unbestritten ist allerdings, dass es in einer Reihe von Ländern im öffentlichen Bereich zu massiven Einkommensverlusten gekommen ist. In Griechenland ist die Situation besonders dramatisch: Bis 2014 sollen nicht nur um ein Drittel weniger Personen im öffentlichen Bereich arbeiten. Gleichzeitig werden jene Beschäftigten, die es dann noch gibt, auch um ein Drittel weniger verdienen. Wenn man die Inflationssteigerung dazu rechnet, wird der Reallohnverlust mehr als 40 Prozent ausmachen (Labour Research Department 2012: 14). Besonders betroffen sind auch hier die Beschäftigten in den ausgegliederten Staatsunternehmen. Hier können die Lohneinbußen bis zu 60 Prozent ausmachen (European Commission 2012a: 40).

Die Kürzung der Löhne in Griechenland erfolgte in mehreren Schritten und auf verschiedene Weisen. In einem ersten Schritt wurden Boni und Zulagen gekürzt (Glassner 2010: 20). Für Einkommen über 3.000 Euro pro Monat wurden das 13. und 14. Monatsgehalt völlig gestrichen. Für alle anderen wurden die Zulagen auf 1000 Euro im Jahr reduziert. Das entspricht einer Kürzung um 30 Prozent (Lampousaki 2010: 2). In einem nächsten Schritt wurde das Gehaltsschema des öffentlichen Dienstes reformiert. Offiziell ging es darum, das Schema zu vereinfachen und leistungsabhängige Lohnkomponenten zu stärken. Tatsächlich kam es zu einer weiteren Lohnreduktion. Die Einstiegsgehälter wurden beispielsweise von 851 auf 780 Euro reduziert (Labour Research Department 2012: 14). Durchschnittlich ergibt sich durch die Reform ein Gehaltsverlust von 6,5 Prozent. In manchen Fällen betragen die Verluste aber nach einer kurzen Anpassungsperiode mehr als 25 Prozent (IWF 2011:15).

Auch in anderen Ländern mussten die öffentlich Beschäftigten massive Lohneinbußen hinnehmen. In Rumänien fielen die Löhne in der staatlichen Verwaltung im Durchschnitt um 14,6 Prozent, in Portugal im öffentlichen Sektor um zwischen sechs und 22 Prozent, in Lettland um zwölf Prozent und in Ungarn und Litauen um neun Prozent. In Irland und Spanien betrug die Lohnreduktion immerhin noch fünf Prozent. In Italien wurden hohe Einkommen um fünf bis zehn Prozent gekürzt (Tabelle 2). Auch hier erfolgte die Kürzung als eine Mischung von Kürzung von Basislöhnen und Streichung von Zulagen und Bonuszahlungen. In Rumänien wurden 2010 die

Grundgehälter um 25 Prozent gekürzt, in Spanien um fünf Prozent. In Rumänien und Ungarn wurde das 13. Monatsgehalt gestrichen – in Ungarn wurde der Verlust allerdings nach massiven Protesten der Gewerkschaften teilweise durch eine neue Zulage ausgeglichen (Glassner 2010: 28-31; Forkas 2011: 4). In Rumänien führte die Kombination aus der Kürzung der Grundgehälter und der Streichung von Zusatzzahlungen dazu, dass einzelne Beschäftigte bis zu 50 Prozent ihres Einkommens verloren haben (ebenda). Allerdings hat die neue Regierung angekündigt, die Löhne im öffentlichen Bereich ab 2012 wieder auf jenes Niveau anzuheben, das sie vor der Krise hatten.

In Portugal wurden 2011 alle Einkommen über 1500 Euro im Monat zwischen 3,5 und 10 Prozent gekürzt. Für 2012 und 2013 plant die Regierung darüber hinaus die Halbierung oder Streichung des 13. und 14. Monatsgehaltes. Im Juni 2012 wurde bereits das Urlaubsgeld nicht mehr überwiesen. Nachdem der Verfassungsgerichtshof entschieden hat, dass diese Maßnahme ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz darstellt, überlegt die Regierung nun, die Maßnahme auf die Privatwirtschaft auszudehnen. In Italien kam es bei bestimmten Lohngruppen und in bestimmten Bereichen des öffentlichen Dienstes zu einer Kürzung der Produktivitätszulagen und einem Aussetzen der automatischen Lohnsprünge. In Griechenland kam es neben der Kürzung der Grundgehälter und der Zulagen auch zu einer Kürzung der Überstundenzuschläge: Sie sanken um 30 Prozent (ILO 2011a: 10). Ein besonderes Anliegen war der Troika, das heißt den Vertretern/innen der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank (EZB) und des Internationalen Währungsfonds (IWF), dabei die Kürzung der Überstundenzuschläge für Spitalsärzte/innen (European Commission 2012a: 25).<sup>3</sup>

Vielfach wurden die Löhne im öffentlichen Sektor nicht nur reduziert, sondern auch auf dem niedrigeren Niveau eingefroren. Daraus ergibt sich die Situation, dass die Reallohnverluste die nominellen Lohnkürzungen noch übersteigen (*Tabelle 2*). In Großbritannien führte das Einfrieren der Löhne im öffentlichen Sektor dazu, dass die Einkommen zwischen 2008 und 2011 real um acht Prozent gefallen sind.<sup>4</sup> Ausgenommen von der Entwicklung waren geringe Einkommen unter 21.000 Pfund pro Jahr. In diesem Fall bekamen die Beschäftigten eine Einmalzahlung von 250 Pfund. Eine ähnliche Situation gibt es in Italien. Auch dort kam es zu einem Reallohnverlust von fast acht Prozent. Nur in Irland führte eine allgemeine Preisreduktion dazu, dass die Lohnkürzungen real etwas abgefedert wurden. Hinter einem realen Verlust von durchschnittlich 3,8 Prozent (2008-2011) verbargen sich aber beträchtliche Einbußen für einzelne Berufsgruppen, wie Lehrer/innen (-12,5 Prozent) und Krankenpfleger/innen (-10,5 Prozent). Zudem kam es in Irland zu einer indirekten Lohnkürzung: Durch eine 7,5prozentige Erhöhung der Pensionsbeiträge von öffentlich Beschäftigten reduzierten

---

<sup>3</sup> Die Reduktion soll insgesamt 50 Millionen Euro betragen.

<sup>4</sup> Laut einer Studie haben 73 Prozent der Befragten in der letzten Lohnrunde keine Lohnerhöhung bekommen (Working Lives Research Institute 2012: 5).

sich die Nettolöhne im öffentlichen Dienst um den gleichen Betrag (Labour Research Department 2012: 19-20).

**Tabelle 2 Lohnreduktion im öffentlichen Sektor in %**

		Nominell	Real
Estland*	2008-2011		
	Zentrale Verwaltung	+ 1,7	- 6
	Lokale Verwaltung	- 7,7	-15
Griechenland**	2010-2013	- 33	- 40
Großbritannien*	2010-2011	0***	- 8,1***
Irland*	2008-2011	- 5,2	- 3,8
Italien	2010-2012		
	Unter 90.000 Euro pro Jahr	0	- 7,8*
	90.000 Euro und mehr pro Jahr	- 5	- 12,8
	150.000 Euro und mehr pro Jahr	- 10	- 17,8
Lettland*	2008-2001	- 11,8	- 17,2
Litauen*	2008-2011	- 8,9	- 17,6
Portugal**	2009-2012	- 6 bis - 22	- 15,5 bis - 31,5
Rumänien*	2008-2011		
	Verwaltung	- 14,6	- 31,2
Spanien**	2010-2011	- 5	- 9,4
Ungarn*	2008-2011	- 9	- 19

\* Basiert auf Statistiken

\*\* Basiert auf Schätzungen

\*\*\* Einkommen über 21.000 Pfund pro Jahr

Quelle: Labour Research Department 2012; Glassner 2010 und update 2012; plus Ergänzungen.

### 3.2. Löhne in der Privatwirtschaft

Obwohl Lohnkürzungen in der Privatwirtschaft nichts mit der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu tun haben, kam es auch in der Privatwirtschaft zu Lohnkürzungen. Direkte Lohnkürzungen waren hier allerdings die Ausnahme (Europäische Stiftung 2012a). Wo es zu direkten Lohnkürzungen kam, waren sie zum Teil mit massiven Eingriffen in die Verhandlungsautonomie der Kollektivvertragspartner verbunden. In Griechenland missachtete die Regierung den gemeinsamen Willen der Unternehmensverbände und der Gewerkschaften und setzte kurzerhand den nationalen Kollektivvertrag außer Kraft, mit dem die griechischen Mindestlöhne festgelegt werden. Anstatt einer Inflationsanpassung verordnete die Regierung eine 22prozentige Reduktion der Mindestlöhne.<sup>5</sup> Im Falle von Beschäftigten bis 25 Jahre beläuft sich die Kürzung sogar auf 31 Prozent (Georgiadou 2012a: 1). Der neue

<sup>5</sup> Der niedrigste Mindestlohn fiel damit von 741 auf 585 Euro.

Mindestlohn für Jugendliche wurde vom Europarat als Verstoß gegen die europäische Sozialcharta verurteilt, weil er unter der Armutsgrenze von 580 Euro im Monat liegt.

Neben Griechenland entschloss sich auch die irische Regierung zu einer Kürzung des nationalen Mindestlohnes. Hier wurde der Mindestlohn um zwölf Prozent reduziert. Temporär betrug der Mindestlohn damit 7,6 statt 8,65 Euro pro Stunde (Rigney 2012: 5-6). Sowohl in Irland als auch Griechenland war die Maßnahme höchst unpopulär und wurde von der Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt. Nachdem die Regierung, die den Mindestlohn gekürzt hatte, 2011 die Parlamentswahlen verloren hatte, nahm die neue Regierung die Maßnahme nach einem Jahr wieder zurück. Die Troika stimmte der Erhöhung des Mindestlohnes unter der Bedingung zu, dass die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber/innen gesenkt werden (Schulten 2012a: 7).

Weiter verbreitet als die Reduktion ist das Einfrieren von Löhnen (Europäische Stiftung 2012a). Ohne die Abgeltung der Inflationssteigerung kam es seit Ausbruch der Krise zum Teil zu erheblichen realen Lohnverlusten. In Spanien wurde der nationale Mindestlohn bei 641,40 Euro pro Monat eingefroren. In Litauen war der Mindestlohn real in 2011 um mehr als 20 Prozent weniger wert als in 2008; in Estland um fast 15 Prozent. In Großbritannien betrug der reale Verlust im selben Zeitraum immerhin fast vier Prozent. Auch in Spanien und Ungarn haben die Mindestlöhne real an Wert verloren (*Tabelle 3*). Neben der Kürzung von Mindestlöhnen versuchte die griechische Regierung auch dadurch auf die Lohnentwicklung Einfluss zu nehmen, dass Entscheidungen von Schiedsgerichten, die den Gewerkschaften für 2010 und 2011 eine Lohnerhöhung zugestanden hatten, ausgesetzt wurden. 2012 dürfen die Schiedsgerichte maximal die Inflation abgelten (siehe auch unten).

Wieder sticht Ungarn in diesem Rundblick heraus: In Ungarn wurden die Mindestlöhne 2012 um 19 Prozent erhöht. Unter dem Strich sahen die Mindestlohnbezieher/innen aber wenig bis gar keine Erhöhung, weil die Einführung eines Pauschalsteuersatzes von 16 Prozent bedeutete, dass auch die Bezieher/innen von niedrigen Einkommen Steuer zahlen müssen. Davor zahlten Mindestlohnbezieher/innen keine Lohnsteuer (Tóth/Neumann/Hosszú 2012: 161).

**Tabelle 3** Entwicklung von Mindestlöhnen in %

	2008	2009	2010	2011	2008-2011
Estland	- 10,6	- 0,4	- 2,7	- 0,9	- 14,6
Griechenland	- 1,3	+ 4,4	- 4,7	- 1,9	- 3,5 *
Großbritannien	+ 0,1	- 0,9	- 1,1	- 2,0	- 3,9
Irland	- 3,3	+ 1,6	+ 1,7	- 2,6	- 2,6
Lettland	- 2,8	- 3,8	+ 11,3	- 4,3	+ 0,4
Litauen	- 11,1	- 4,5	- 1,2	- 4,1	- 20,9
Portugal	+ 2,9	+ 6,5	+ 5,5	- 3,7	+ 11,2
Rumänien	+ 12,1	- 5,7	+ 5,5	- 1,2	+ 10,7
Spanien	- 0,1	+ 1,9	- 0,5	- 3,2	- 1,9
Ungarn	- 2,4	- 1,1	+ 1,4	+ 15,3	- 2,1

\* Ohne die 2012 erfolgte Kürzung um 22 Prozent.

Quelle: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI).

Neben Lohnkürzungen und dem Einfrieren von Löhnen haben sich auch andere Maßnahmen negativ auf die Einkommen der Beschäftigten ausgewirkt. Die portugiesische Regierung hat beispielsweise eine neue Steuer eingeführt, durch die für alle Einkommensbezieher/innen, die mehr als den Mindestlohn verdienen, der Weihnachtsbonus halbiert wird (Schömann/Clauwaert 2012b: 33). Eine weitere Form ist die Kürzung von Überstundenzulagen. Ebenfalls in Portugal wurden die Überstundenzuschläge für die erste Überstunde von 50 auf 25 Prozent gesenkt. Für alle weiteren Überstunden wurde der Zuschlag von 75 auf 37,5 Prozent reduziert. Im Falle von Sonntags- und Feiertagsarbeit erhalten portugiesische Arbeitnehmer/innen statt einem 100prozentigen nur noch einen 50prozentigen Zuschlag (ebenda 32). In Griechenland wurden die Überstundenzuschläge ebenfalls erheblich gekürzt (Voskeritsian/Kornelakis 2011: 6).

In Spanien können Unternehmen, die in zwei aufeinander folgenden Quartalen rückläufige Umsätze verbuchten, nicht nur die Arbeitsbedingungen und die Arbeitszeit verändern, sondern auch die Löhne kürzen (Witte 2012: 2). In Estland wurde Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten ebenfalls die Möglichkeit eingeräumt, vorübergehend weniger Lohn zu bezahlen, als sie vertraglich verpflichtet wären (Schömann/Clauwaert 2012b: 9). In Rumänien haben Arbeitgeber/innen im Falle eines vorübergehenden Produktionsrückganges die Möglichkeit, die Arbeitswoche von fünf auf vier Tage zu reduzieren und dafür weniger Lohn zu bezahlen (ebenda 39). Auch ohne Produktionsrückgang können die Beschäftigten auf bis zu 15 Tage unbezahlten Urlaub geschickt werden (Barbuceanu 2011: 3).

Wie unten beschrieben, kommen dazu noch eine Reihe von Ausnahmen und Abweichungen von kollektivvertraglich festgelegten Löhnen, die sich negativ auf die Lohnentwicklung auswirken. Eher negativ für die Einkommen wirkt auch die

Dezentralisierung des Kollektivvertragssystems (siehe unten). Insoweit als sie es den Unternehmen erlaubt, Überstundenzuschläge einzusparen, wirkt sich die Flexibilisierung von Arbeitszeit ebenfalls negativ auf die Entwicklung von Einkommen aus.

Insgesamt führen die Maßnahmen dazu, dass in einer Reihe von Ländern die Reallöhne während der Krise gesunken sind (*Tabelle 4*; siehe auch Europäische Stiftung 2012a: 5). Unangefochten ist dabei Griechenland. Dort sind die Reallöhne 2012 um mehr als 20 Prozent niedriger als 2010. Griechenland wird gefolgt von Portugal, wo die Reallöhne im selben Zeitraum um mehr als zehn Prozent gesunken sind. In Irland und Ungarn beläuft sich die Reduktion auf sieben Prozent. Es ist kein Zufall, dass diese Länder unter besonderem Druck der Troika beziehungsweise, im Falle von Ungarn, des IWF stehen. In Spanien kann der Reallohnverlust von sechs Prozent als „vorauselender Gehorsam“ interpretiert werden.

**Tabelle 4** Entwicklung von Reallöhnen 2008-2012 in %

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

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

Im öffentlichen Bereich wurde der Abbau von Beschäftigung durch die Kürzung von Löhnen komplementiert. Zusammen sollen die Maßnahmen dazu führen, dass die Schulden abgebaut und die Staatshaushalte saniert werden. In allen elf Ländern kam es zumindest für einen Teil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst zu Lohnkürzungen. Auch in diesem Vergleich sticht Griechenland heraus. Wenn die angekündigten Maßnahmen umgesetzt werden, sind die Löhne im öffentlichen Dienst 2013 um 33 Prozent niedriger als 2008. Neben Griechenland haben auch Rumänien und Portugal die Löhne von öffentlich Bediensteten beträchtlich gekürzt. Auch in jenen Ländern, wo sich die nominellen Kürzungen in Grenzen hielten, kam es durch die Nichtabgeltung der Inflation zu erheblichen Lohneinbußen.

In der Privatwirtschaft waren direkte Lohnkürzungen die Ausnahme. Zu diesen Ausnahmen gehörten Griechenland und Irland, wo durch staatliche Eingriffe die Mindestlöhne gekürzt wurden (in Irland wurden die Mindestlöhne später wieder erhöht). Durch das Einfrieren von Mindestlöhnen kam es zum Teil aber auch in der Privatwirtschaft zu beträchtlichen Reallohnverlusten. Besonders betroffen waren in dieser Hinsicht Estland und Griechenland. Aber auch in Großbritannien führte die

Nichtabgeltung der Inflation dazu, dass der reale Mindestlohn 2011 deutlich weniger wert war als 2008.

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

**Tabelle 5 Veränderung von Löhnen**

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

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

## 4. ARBEITSZEIT

### 4.1. Verlängerung von Arbeitszeit

Im öffentlichen Bereich kam es neben dem Abbau von Beschäftigung und der Reduktion von Löhnen auch zu einer Verlängerung der Arbeitszeit. In Griechenland wurde die Normalarbeitszeit im öffentlichen Sektor von 37,5 auf 40 Stunden pro Woche ausgeweitet (Karamessini 2012: 179). In Spanien wurde die Arbeitswoche im öffentlichen Dienst von 35 auf 37,5 Stunden erhöht. Sowohl in Griechenland als auch in Spanien erhielten die Beschäftigten trotz längerer Arbeitszeiten nicht mehr Lohn. Umgekehrt ist es in Spanien möglich, die kürzere Arbeitszeit beizubehalten, wenn sich die Beschäftigten dafür mit weniger Lohn zufrieden geben (Baylos Grau/Trillo Párraga 2012: 4).

In Portugal beschränkt sich die Verlängerung der Arbeitszeit nicht auf den öffentlichen Sektor. Hier hat die Regierung ein Gesetz verabschiedet, das eine generelle 30minütige Verlängerung der Tagesarbeitszeit vorsieht. Die Wochenarbeitszeit würde damit von derzeit 40 auf 42,5 Stunden steigen (Schömann/Clauwaert 2012b: 33-34).<sup>6</sup> Nach einer Studie würde diese Maßnahme dazu führen, dass die Beschäftigten in Portugal insgesamt etwas mehr als drei Milliarden Stunden pro Jahr ohne zusätzliche Bezahlung arbeiten (da Paz Campos Lima 2012). Nach heftigen Protesten der Gewerkschaften ist im Moment<sup>7</sup> nicht klar, ob die Maßnahme umgesetzt werden kann (ebenda). Während die Verlängerung der Arbeitszeit noch verhandelt wird, hat die Regierung vier nationale Feiertage und für bestimmte Beschäftigte drei zusätzliche Urlaubstage gestrichen. Dazu wurde auch der obligatorische 15minütige Zeitausgleich für jede gearbeitete Überstunde abgeschafft (European Commission 2012b: 31).

### 4.2. Flexibilisierung von Arbeitszeit

Neben der Verlängerung kam es auch zu einer Flexibilisierung der Arbeitszeit. Der Grund ist, dass die Arbeitgeber/innen durch die Flexibilisierung Überstundenzuschläge sparen und dadurch die Lohnkosten gesenkt werden. Die Flexibilisierung erfolgt auf verschiedene Arten. Zu den wichtigsten Maßnahmen, die als Reaktion auf die Krise gesetzt wurden, zählen die Durchrechnung von Arbeitszeiten, die Erhöhung der Überstundenkontingente und die Einrichtung oder Aufstockung von Arbeitszeitkonten.

In Ungarn wurde 2009 als eine der ersten Krisenmaßnahmen ein 33monatiger Durchrechnungszeitraum eingeführt, während dessen Betriebe die wöchentliche Arbeitszeit auf bis zu 44 Stunden ausdehnen können, ohne dafür Überstundenzuschläge bezahlen zu müssen. Die Regelung verlangt eine individuelle Zustimmung der betroffenen Arbeitnehmer/innen. Im Gegenzug dürfen diese für die Dauer der

---

<sup>6</sup> Ausgenommen sind Bergarbeiter/innen, schwangere Frauen und Frauen mit kleinen Kindern sowie Beschäftigte mit gesundheitlichen Einschränkungen und chronischen Krankheiten.

<sup>7</sup> Herbst 2012.

Regelung nicht aus betriebsbedingten Gründen entlassen werden (Schömann/Clauwaert 2012b: 17-19). In Litauen wurde der Durchrechnungszeitraum auf ein Jahr ausgeweitet (ebenda 24-25). In Rumänien wurde ein viermonatiger Durchrechnungszeitraum eingeführt, der in Ausnahmefällen auf sechs und auf zwölf Monate verlängert werden kann (ebenda 39).

In Griechenland können Unternehmen für einen Zeitraum von bis zu einem halben Jahr die tägliche Arbeitszeit um zwei Stunden erhöhen, ohne dafür Überstundenzuschläge zu bezahlen, wenn die Mehrstunden im Rest des Jahres wieder abgebaut werden (Schömann/Clauwaert 2012b: 14). Da in Griechenland betriebliche Kollektivverträge neuerdings auch von nichtorganisierten Belegschaftsvertretungen abgeschlossen werden können (siehe unten), braucht es dafür nicht einmal die Zustimmung einer Gewerkschaft. In Spanien haben Unternehmen die Möglichkeit, bis zu fünf Prozent der jährlichen Arbeitszeit betriebsbedingt zu verteilen, ohne dafür Überstundenzuschläge zahlen zu müssen (ebenda 80).

Zusätzlich zur Ausweitung des Durchrechnungszeitraumes wurde in mehreren Ländern auch das Überstundenkontingent aufgestockt. In Litauen waren Überstunden vor der Krise nur in sehr eingeschränktem Maß möglich. Als Antwort auf die Krise hat die Regierung die Bestimmungen gelockert. Jetzt sind generell 180 Überstunden pro Jahr erlaubt. Im Falle einer Vereinbarung der Kollektivvertragspartner kann das Kontingent auf 200 Stunden pro Jahr aufgestockt werden (ebenda 25). In Ungarn wurde das Überstundenlimit von 200 auf 250 Stunden pro Jahr erhöht. Mit Zustimmung eines Kollektivvertragspartners kann es auf 300 Stunden pro Jahr ausgeweitet werden (ebenda 19). Ausgebaut wurden in der Krise auch die Arbeitszeitkonten. In Portugal können bis zu 150 Stunden pro Jahr auf Arbeitszeitkonten angespart werden. Voraussetzung ist eine Einigung zwischen dem Unternehmen und den individuellen Mitarbeiter/inne/n. Einzige Einschränkung: Die wöchentliche Arbeitszeit darf maximal um 50 Stunden überschritten werden. Im Falle einer Sozialpartnereinigung kann das Limit auf 200 Stunden pro Jahr hinaufgesetzt werden (ebenda 34). In Rumänien blieb das Überstundenkontingent zwar gleich, aber der Zeitrahmen, in dem die Überstunden abgebaut werden müssen, wurde von 30 auf 60 Tage ausgeweitet (ebenda 39).

**Tabelle 6: Veränderung von Arbeitszeitregelungen**

Verlängerung der Wochenarbeitszeit von öffentlichen Bediensteten	GR, ES
Verkürzung des Urlaubes (für alle Arbeitnehmer/innen)	PT
Einführung und Verlängerung von Durchrechnungszeiträumen	ES, GR, HU, LT, RO
Ausweitung von Überstundenlimits	LT, HU
Einführung und Ausweitung von Arbeitszeitkonten	PT, RO

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

Griechenland und Spanien reagierten auf die Krise unter anderem dadurch, dass die Arbeitszeit von öffentlich Beschäftigten ausgeweitet wurde. Neben dem Abbau von Beschäftigung und der Reduktion von Löhnen soll diese Maßnahme dazu dienen, die Kosten für öffentliche Beschäftigung zu senken. In Portugal plant die Regierung, die Arbeitszeit für alle Beschäftigten auszudehnen. Während die Gewerkschaften eine solche Maßnahme bisher erfolgreich verhindert haben, hat die portugiesische Regierung Urlaubstage gestrichen und damit die Jahresarbeitszeit von privaten und öffentlichen Beschäftigten erhöht. Verbreiteter als die Verlängerung der Arbeitszeit war aber die Flexibilisierung von Arbeitszeit. In vier Ländern wurden Durchrechnungszeiträume eingeführt oder verlängert. Jeweils in zwei Ländern wurden die Grenzen für Überstunden ausgeweitet und Arbeitszeitkonten eingeführt oder ausgeweitet.

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

## 5. RECHTE VON ARBEITNEHMER/INNE/N

Eine weitere wesentliche Folge der Krise ist der Abbau von Arbeitnehmer/-innen/rechten. Der Abbau erfolgt auf vielfältige Weise: Neben der Ausweitung von befristeter Beschäftigung und der Verlängerung von Probezeiten zählen dazu vor allem die Einführung neuer, weniger Schutz bietender Arbeitsverträge und die Erleichterung von Kündigungen.<sup>8</sup> Letzteres basiert auf der Abschaffung des Kündigungsschutzes für öffentlich Bedienstete, der Aufhebung des Kündigungsschutzes für bestimmte Beschäftigtengruppen, der Verkürzung von Kündigungsfristen, der Erleichterung von Massentlassungen, der Verringerung von Abfertigungen sowie der Veränderung der Definition von gerechtfertigten und ungerechtfertigten Kündigungen. Im Falle von ungerechtfertigten Kündigungen kommen dazu die Reduktion von Strafen und die Abschaffung beziehungsweise Aufweichung des Rechtes auf Wiedereinstellung.

### 5.1. Ausbau von atypischer Beschäftigung

Mehrere Länder haben die Bestimmungen für befristete Beschäftigung gelockert. In Portugal wurde die maximale Länge von befristeten Verträgen versechsfacht. Sie können jetzt bis zu 36 Monate dauern (Schömann und Clauwaert 2012b: 34). In Griechenland und Rumänien wurde die maximale Dauer von 24 auf 36 Monate verlängert (ebenda 14 und 38). In Rumänien kann der Vertrag innerhalb dieser Zeit bis zu drei Mal erneuert werden (ebenda). In Estland können befristete Verträge bis zu fünf Jahren verlängert werden. Gleichzeitig wurden alle Restriktionen für den Einsatz von befristeten Beschäftigten aufgehoben (ebenda 8). In Litauen wurden zumindest für zwei Jahre ebenfalls alle Beschränkungen für befristete Beschäftigung aufgehoben. Das bedeutet, dass Unternehmen auch permanente Stellen mit befristeten Beschäftigten füllen können (ebenda 24-25).

Spanien tanzt aus der Reihe, weil das Land anfangs diesen Trend nicht mitmachte und sogar zusätzliche Beschränkungen für befristete Beschäftigung einführte. Die Dauer von befristeten Verträgen wurde auf zwei Jahre limitiert. Im Falle einer Einigung zwischen den Kollektivvertragspartnern konnte die Frist auf vier Jahre verlängert werden. Gleichzeitig wurde eine Regelung eingeführt, wonach die Arbeitsverträge von Beschäftigten, die innerhalb von 30 Monaten 24 Monate bei dem/der selben Arbeitgeber/in tätig waren, automatisch „entfristet“ werden (ebenda 43). Spanien entschloss sich zu diesem Schritt, weil bereits vor der Krise rund 35 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse befristet waren und dieser Umstand das Land keineswegs davor geschützt hatte, dass die Arbeitslosigkeit im Laufe der Krise auf 25 Prozent angestiegen ist. Auf Druck aus Brüssel lenkte die Regierung aber schließlich ein. Nur ein Jahr nach dem Inkrafttreten

<sup>8</sup> In den meisten europäischen Ländern wird nicht zwischen Kündigung und Entlassung unterschieden.

der Neuerungen wurden die Einschränkungen für befristete Beschäftigung wieder aufgehoben (Baylos Grau/Trillo Párragá 2012: 5-6; Banyuls/Recio 2012: 218).

Zum Teil ging der Ausbau von befristeter Beschäftigung Hand in Hand mit Erleichterungen für Zeitarbeit. In Rumänien wurde nicht nur die gesetzlich zulässige Frist für befristete Verträge verlängert, sondern auch die Fristen für die Verwendung von Zeitarbeiter/inne/n wurden ausgedehnt. Zeitarbeiter/innen können im Beschäftigertbetrieb bis zu 24 Monate beschäftigt werden, in Ausnahmefällen bis zu 36 Monate. Gleichzeitig wurden fast alle Restriktionen für die Verwendung von Zeitarbeiter/inne/n aufgehoben. Zeitarbeit ist nur dann verboten, wenn das Unternehmen bestehende Beschäftigte durch Zeitarbeiter/innen ersetzen will oder sie als Streikbrecher/innen einsetzt (Schömann und Clauwaert 2012b: 38). In Griechenland wurde die maximal zulässige Beschäftigungsdauer von Leiharbeiter/innen im aufnehmenden Betrieb von 18 auf 36 Monate verlängert. Wie bereits erwähnt, wurde im Zuge der Krise erstmalig auch der öffentliche Dienst für Zeitarbeit geöffnet (Karamessini 2012: 182).

Griechenland und Spanien gingen noch einen Schritt weiter und haben als Reaktion auf die Krise sogar neue Arten von Arbeitsverträgen eingeführt. Offiziell geht es dabei darum, neue Anreize für zusätzliche Jobs zu schaffen. Kritiker/innen sehen darin aber ein trojanisches Pferd, mit dem bestehende Beschäftigungsstandards untergraben werden. Während die Arbeitgeber/innen noch staatlich subventioniert werden, bieten die Verträge für die betroffenen Arbeitnehmer/innen – vornehmlich Jugendliche und gering qualifizierte Beschäftigte – weniger Beschäftigungsschutz und eine geringere Entlohnung (Schömann und Clauwaert 2012a: 11).

In Griechenland gilt der neue Vertrag für Beschäftigte unter 25 Jahren. Er kann auf zwei Jahre abgeschlossen werden. Während dieser Zeit erhalten die Betroffenen nur 80 Prozent des Mindestlohnes; sie können jederzeit gekündigt werden und haben keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Die Arbeitgeber/innen profitieren nicht nur von den niedrigeren Löhnen, sondern auch von einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge. Bevor sie solche Verträge nützen können, müssen die Unternehmen aber zumindest nachweisen, dass sie in den letzten drei Monaten niemanden entlassen haben (Lampousaki 2010; Schömann und Clauwaert 2012b:14).<sup>9</sup>

In Spanien zielt der Vertrag auf junge Beschäftigte (bis 30 Jahre) ab, die über keine offiziell anerkannte Ausbildung verfügen.<sup>10</sup> Dieser Vertrag ist ebenfalls auf zwei Jahre beschränkt, kann in Ausnahmefällen aber noch ein Jahr verlängert werden. Die Idee ist, dass die Beschäftigten einen Teil der Arbeitszeit dazu verwenden, sich berufliche Fertigkeiten anzueignen. Im Gegenzug erhalten sie dafür nur 75 Prozent des Mindestlohnes. Auch in Spanien profitieren die Arbeitgeber/innen nicht nur von geringeren Löhnen, sondern auch von einem Erlass der Sozialversicherungsbeiträge.<sup>11</sup> Sollten sie sich nach dem Ende des Vertrages entschließen, die Beschäftigten in ein

---

<sup>9</sup> Für Saisonbetriebe während derselben Zeit im Vorjahr.

<sup>10</sup> In Ausnahmefällen bis zu 34 Jahren.

<sup>11</sup> In Unternehmen mit 250 und mehr Mitarbeiter/inne/n werden 75 Prozent der Beiträge erlassen.

permanentes Beschäftigungsverhältnis zu übernehmen, bekommen sie noch einmal eine Gutschrift bei den Sozialversicherungsbeiträgen (Schömann und Clauwaert 2012b, 45).<sup>12</sup>

Die Probezeit ist zwar keine atypische Beschäftigungsform, die mit der Probezeit verbundene Unsicherheit – während der Probezeit können Mitarbeiter/innen jederzeit und ohne Angabe von Gründen gekündigt werden –, rechtfertigt aber den Vergleich mit atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Sie könnte auch als Maßnahme zur Reduktion des Kündigungsschutzes gesehen werden. In Griechenland wurde die Probezeit von zwei auf zwölf Monate verlängert. Vom Europarat wurde dieser Schritt im November 2012 als Verstoß gegen die europäische Sozialcharta verurteilt, weil den Betroffenen dadurch das Recht auf eine angemessene Kündigungsfrist verweigert wird. In Estland wurde die Probezeit auf vier Monate ausgeweitet (ebenda 8); in Rumänien wurde sie von 30 auf 90 Tage hinaufgesetzt – im Falle von leitenden Angestellten von 90 auf 120 Tage. Darüber hinaus erlaubt das Gesetz einem Unternehmen, für dieselbe Stelle bis zu drei Kandidat/inn/en auszuprobieren (ebenda 38).

## 5.2. Erleichterung von Kündigungen

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

Anderswo betraf der Abbau des besonderen Kündigungsschutzes besonders gefährdete Beschäftigtengruppen. In Estland musste früher bei einer Kündigung von schwangeren Frauen, Eltern mit Kindern unter drei Jahren sowie von Gewerkschafter/inne/n und Betriebsrät/inn/en das Arbeitsinspektorat zustimmen. Nach einer Gesetzesreform ist diese Zustimmung nicht mehr notwendig (Schömann und Clauwaert 2012b: 9). In Rumänien wurde der besondere Kündigungsschutz für Gewerkschafter/innen geschwächt. Unter anderem entfällt der zweijährige Schutz nach Ablauf der Funktionsperiode. Auch während der Funktionsperiode können Gewerkschafter/innen gekündigt werden, wenn der Kündigungsgrund nichts mit der gewerkschaftlichen Funktion zu tun hat (ebenda 39). In Ungarn wurde der Schutz von Gewerkschafter/inne/n und Betriebsrät/inn/en ebenfalls eingeschränkt (ebenda 20). Darüber hinaus sind in Ungarn kranke Mitarbeiter/innen nicht mehr länger vor einer Kündigung gefeit. Allerdings beginnt die Kündigungsfrist erst, nachdem der/die betroffene Beschäftigte wieder arbeitsfähig ist (ebenda 19).

Eine weitere Maßnahme, die Kündigungen erleichtert, ist die Verkürzung der Kündigungsfrist. In Spanien wurde die Kündigungsfrist für individuelle Kündigungen von 30 auf 15 Tage reduziert. In Griechenland wurde die Kündigungsfrist von fünf auf

<sup>12</sup> 1500 Euro pro Jahr für einen Zeitraum von drei Jahren.

drei Monate verkürzt (ILO 2012a: 29; Karamessini 2012: 182). Neben kürzeren Kündigungsfristen profitieren Unternehmen auch von einer Verringerung von Abfertigungen. In Spanien können Abfertigungen maximal nur noch 24 statt 42 Monatslöhne betragen. Gleichzeitig wurde die Höhe der Abfertigung von 45 auf 33 Tageslöhne pro Beschäftigungsjahr reduziert (Schömann und Clauwaert 2012b: 48). Im Falle von Unternehmen in ökonomischen Schwierigkeiten kann die Abfertigung bis auf 20 Tageslöhne sinken – das ist mehr als eine Halbierung. Ein ökonomischer Grund besteht beispielsweise dann, wenn ein Betrieb für drei aufeinander folgende Quartale fallende Verkaufszahlen nachweisen kann. Um Kündigungen noch billiger zu machen, können die Unternehmen zusätzlich um Beihilfen ansuchen, die bis zu 40 Prozent der Abfertigungskosten abdecken (Banyuls/Recio 2012: 218).

In Portugal wurden Abfertigungen im Falle von Kündigungen wegen ökonomischer Schwierigkeiten von 30 auf 20 Tageslöhne reduziert (ILO 2012a: 29). In Estland wurde ebenfalls die Abfertigung von drei auf zwei Monatslöhne gekürzt. Weil gleichzeitig die Arbeitslosenversicherung einen Monatslohn übernimmt, müssen die Unternehmen nur noch einen statt drei Monatslöhne bezahlen (Schömann und Clauwaert 2012b: 9). In Griechenland wurden die Abfertigungen nicht nur halbiert (Karamessini 2012: 182), sie können jetzt auch in Raten ausbezahlt werden (ILO 2012a: 29). Darüber hinaus hat der griechische Staat auch die Kündigungen seiner eigenen Mitarbeiter/innen billiger gemacht: Die Abfertigungen von Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung wurden um acht und in staatlichen Unternehmen und staatlich subventionierten Institutionen um drei Prozent gekürzt (Lampousaki 2010: 1).

Während der Kündigungsschutz aufgeweicht wird, wird es für die Beschäftigten schwieriger, sich gegen ungerechtfertigte Kündigungen zu wehren. So muss man in Großbritannien jetzt zwei Jahre statt ein Jahr beschäftigt sein, um gegen eine Kündigung klagen zu können. Um potentielle Kläger/innen abzuschrecken, wurden gleichzeitig auch die Grenzen für Verfahrenskosten und für Einlagen, die am Anfang des Verfahrens zu leisten sind, verdoppelt. Die Regierung erhofft sich von dieser Maßnahme, dass an die 2000 Beschäftigte, die früher geklagt hätten, von Klagen absehen werden. Für die britischen Unternehmen ergibt sich daraus eine Ersparnis von 4,7 Millionen Pfund pro Jahr (BIS 2012: 9).

In Spanien wurde die Definition von gerechtfertigten Kündigungen ausgeweitet. Unternehmen müssen nur nachweisen, dass Kündigungen durch organisatorische oder technologische Entwicklungen begründet sind oder dass sie zur Verbesserung der Situation des Unternehmens beitragen (Schömann und Clauwaert 2012b: 46). Dadurch verringert sich nicht nur die Abfertigung, sondern auch die Chance auf Wiedereinstellung. Das Recht auf Wiedereinstellung bei einer unerlaubten Kündigung steht im Mittelpunkt einer geplanten Arbeitsmarktreform in Italien. Laut Paragraph 18 des italienischen Arbeitsstatuts müssen Unternehmen mit mehr als 15 Beschäftigten Mitarbeiter/innen wieder einstellen, die laut Gericht ungerechtfertigt entlassen wurden. Neben der Wiedereinstellung haben die Betroffenen auch das Recht auf eine finanzielle Entschädigung, die bis zu maximal 27 Monatsgehälter ausmachen kann. Nach den Plänen der Regierung soll die Entschädigung zwar weiter bestehen, das Recht auf

Wiedereinstellung aber entfallen. Ausgenommen davon wären nur Fälle von Diskriminierung und Schikane. Zudem soll nach der neuen Regelung die Beweislast bei den Beschäftigten liegen (Meardi 2012: 11-12). In Ungarn wurde zwar die Definition für gerechtfertigte Kündigungen nicht ausgeweitet. Dafür wurden aber die Strafen für ungerechtfertigte Kündigungen drastisch reduziert: Anstatt bis zu 36 müssen Arbeitgeber/innen jetzt nur noch bis zu zwölf Monatslöhne Strafe bezahlen (Schömann und Clauwaert 2012b: 19).

Neben den Erleichterungen für individuelle Kündigungen wurden auch die Bestimmungen bei Massenentlassungen aufgeweicht. Wenn Kündigungen als Massenentlassung qualifiziert werden, müssen die Unternehmen eine Reihe von zusätzlichen Auflagen erfüllen. Entlassungen werden unter anderem dadurch erleichtert, dass die Definition von Massenentlassungen eingeschränkt wird. In Griechenland zählt es als Massenentlassung neuerdings, wenn in einem Unternehmen mit mehr als 150 Beschäftigten zumindest fünf Prozent von den Entlassungen betroffen sind. Früher lag die Schwelle bei zwei Prozent. In kleinen Unternehmen (weniger als 20 Beschäftigte) müssen jetzt mindestens sechs statt wie bisher vier Arbeitnehmer/innen gekündigt werden, damit die Aktion als Massenentlassung gilt (ILO 2012a: 29). In Estland wurde die Kündigungsfrist bei Massenentlassungen um einen Monat verkürzt und beträgt jetzt, je nach Beschäftigungsdauer, zwischen zwei Wochen und drei Monaten (Schömann und Clauwaert 2012b: 9). In Spanien wiederum ist die erforderliche Zustimmung der Behörden zu Massenentlassungen weggefallen. Dabei handelt es sich nicht nur um die Eliminierung einer bürokratischen Hürde. Ohne die Beteiligung der Behörden haben die Gewerkschaften deutlich weniger Einfluss auf die Bedingungen, unter denen die Beschäftigten entlassen werden (ebenda 49). Der Einfluss der Gewerkschaften wurde auch dadurch geschwächt, dass die obligatorischen Verhandlungsfristen verkürzt wurden. In Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten haben Gewerkschaften und Geschäftsführung maximal 30 und in Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigte maximal 15 Tage Zeit, um zu einem Ergebnis zu kommen. Früher galten dieselben Fristen als Mindestzeiträume (ILO 2012a: 29).

Auch in Estland brauchen Unternehmen nicht mehr länger eine Bewilligung des Arbeitsinspektorates, wenn sie Massenentlassungen vornehmen wollen. Gleichzeitig wurde das Prinzip abgeschafft, dass die gekündigten Beschäftigten bis zu sechs Monate nach der Entlassung wieder eingestellt werden müssen, wenn es neue Jobs gibt (ILO 2012a: 28; Muller 2012: 19). In Rumänien wurden die Bestimmungen für die Wiedereinstellung zwar nicht abgeschafft, aber deutlich gelockert: Während früher Unternehmen verpflichtet waren, bis zu neun Monate nach einer Massenentlassung die betroffenen Mitarbeiter/innen wieder einzustellen, wurde diese Frist auf 45 Tage verkürzt (ebenda). Gleichzeitig müssen Unternehmen bei Massenentlassungen nicht mehr länger auf soziale Aspekte Rücksicht nehmen. Das neue Gesetz erlaubt es ihnen, die Betroffenen rein nach betrieblichen Leistungskriterien auszuwählen (Schömann und Clauwaert 2012b: 39).

**Tabelle 7 Abbau von Arbeitnehmer/innen/rechten**

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

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

Die Krise führte zu weitgehenden Veränderungen von Arbeitnehmer/innen/rechten. Besonders stark verbreitet ist in den untersuchten Ländern der Ausbau von befristeter Beschäftigung und von Zeitarbeit. Zum Teil wurden diese Maßnahmen von der Verlängerung von Probezeiten und der Einführung von neuen Arbeitsverträgen mit geringeren Beschäftigungsstandards flankiert. Neben der Veränderung von Beschäftigungsstandards konzentrierte sich eine ganze Reihe von Maßnahmen auf die Aufweichung des Kündigungsschutzes. Zu diesen Maßnahmen gehörten vor allem die Erleichterung von Massenkündigungen und die Verringerung von Abfertigungen. In mehreren Ländern wurde darüber hinaus der Spielraum für gerechtfertigte Kündigungen ausgeweitet und das Recht auf Wiedereinstellung von Beschäftigten nach ungerechtfertigten Kündigungen eingeschränkt. Der kulminierende Effekt dieser Maßnahmen ist der Abbau von Arbeitsplatzsicherheit und die Schaffung beziehungsweise der Ausbau von prekärer Beschäftigung.

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

## 6. **KOLLEKTIVVERTRAGSSYSTEME UND GEWERKSCHAFTEN**

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

Die gewerkschaftliche Vertretung wird darüber hinaus durch die Verschärfung von Repräsentationskriterien und die Zulassung alternativer Repräsentationsorgane geschwächt. Die Aushöhlung des Kollektivvertragssystems und die Schwächung der Gewerkschaften hängen unmittelbar mit den oben beschriebenen Lohnkürzungen und mit der Flexibilisierung und Verlängerung der Arbeitszeit zusammen. Ziel ist es, die Beschäftigungsstandards nach unten zu „korrigieren“.

### 6.1. **Dezentralisierung des Kollektivvertragssystems**

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

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

Die Reform des Kollektivvertragssystems in Rumänien fällt unter die erste Kategorie. Bis zur Krise zeichnete sich Rumänien durch ein stark zentralisiertes und umfassendes Kollektivvertragssystem aus – und unterschied sich dadurch von vielen anderen Ländern in Mittel- und Osteuropa, wo KV-Verhandlungen seit der Wende hauptsächlich auf Ebene der Unternehmen stattfinden. In Rumänien wurde alle vier Jahre ein nationaler Kollektivvertrag verhandelt, der unabhängig von der Branche und der Region landesweite Mindeststandards für Löhne, Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen festlegte. Die Löhne wurden innerhalb der vierjährigen Laufzeit mehrmals angepasst. Neben dem nationalen Kollektivvertrag gab es auch noch Kollektivverträge in 32 Wirtschaftsbereichen und in einzelnen Unternehmen mit starken gewerkschaftlichen Vertretungen. Diese Verträge wurden in der Regel jedes Jahr erneuert.

Der letzte nationale Kollektivvertrag lief 2010 aus. Die Regierung nahm dies zum Anlass, das bestehende System nachhaltig zu verändern. Anstatt auf nationaler Ebene sollen Kollektivvertragsverhandlungen nur noch auf Branchenebene stattfinden. Dazu

wurde ein neues Gesetz erlassen (Ciutacu 2011). Das Problem ist allerdings, dass es in Rumänien keine staatlich oder sozialpartnerschaftlich anerkannte Branchenstruktur gibt, auf die sich das Gesetz beziehen könnte. Was es gab waren 32 Wirtschaftsbereiche, die im nationalen Kollektivvertrag festgeschrieben waren. Mit der Aufhebung des nationalen Kollektivvertrages war diese Einteilung obsolet. Seither streiten die Regierung und die Sozialpartner über eine neue Einteilung. Für die Kollektivvertragsverhandlungen bedeutet das Fehlen einer Struktur, dass sie praktisch zum Erliegen gekommen sind (ebenda). In dieser Situation ergriffen fünf Gewerkschaften und fünf Arbeitgeber/innen/verbände die Initiative und schlossen eine Rahmenvereinbarung für künftige Verhandlungen ab. Unter anderem beschlossen die Sozialpartner, dass solche Verhandlungen außerhalb des neu geschaffenen gesetzlichen Rahmens stattfinden sollen (Schömann und Clauwaert 2012b: 36-38).

In Irland kam es ebenfalls zu einer Abschaffung der auf nationaler Ebene geführten Kollektivvertragsverhandlungen (Doherty 2011). Das irische Verhandlungssystem basierte allerdings nicht auf einer gesetzlichen Grundlage, sondern auf der freiwilligen Zusammenarbeit der Interessenvertretungen mit der Regierung, die als „irische Sozialpartnerschaft“ bezeichnet wurde. Der Konsens ging auf die späten 1980er Jahre zurück, als sich die Sozialpartner und die Regierung angesichts der damals herrschenden Krisenzustände entschlossen, die Lohnentwicklung stärker zu koordinieren und mit anderen wirtschaftlichen Indikatoren abzustimmen. Seither wurden insgesamt sieben Abkommen geschlossen, die bis zum letzten Abkommen alle zwischen drei und vier Jahre andauerten. Das letzte Abkommen wurde 2006 vereinbart. Es sollte für zehn Jahre gültig sein, die Löhne wurden aber bereits nach 17 Monaten angepasst (ebenda 373).

Das System fing an zu bröckeln, als die Regierung wenige Monate nach dem Abschluss der Lohnverhandlungen verlangte, dass das Paket aufgemacht wird und die Löhne für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst neu verhandelt werden. Ziel der Regierung war eine weitere Lohnreduktion. Die Gewerkschaft sprach sich dagegen aus. Es gab zwar weitere Verhandlungen, aber der Regierung dauerten die Gespräche zu lange. Sie verzichtete auf den Konsens und setzte die Lohnkürzung gegen den Willen der Gewerkschaft durch. Damit war der Damm gebrochen. Ende 2009 erklärte der Verband der privaten Arbeitgeber/innen seinen Austritt aus dem laufenden Abkommen. Wie in Rumänien führte dieser Schritt aber nicht zu einer Aufwertung der Branchenebene. Vielmehr finden in der Privatwirtschaft Kollektivverhandlungen seither hauptsächlich auf betrieblicher Ebene statt. In einigen wenigen Sektoren (z.B. Bauindustrie, Einzelhandel und Catering) gibt es noch branchenweite Regelungen. Diese stehen aber unter großem Druck und sollen bis 2013 auslaufen.

Während in der irischen Privatwirtschaft die Verhandlungen dezentralisiert wurden, kam es im öffentlichen Bereich, also dem Ausgangspunkt des Konfliktes, zu einem neuen nationalen Schulterschluss. Ganz in der sozialpartnerschaftlichen Tradition unterzeichneten die Regierung und die Gewerkschaft 2010 einen mehrjährigen Pakt.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Public Service Agreement oder Croke Park Agreement (2010-2014).

Im Wesentlichen wird darin festgehalten, dass die Regierung auf weitere Lohnkürzungen verzichtet, wenn die Lohnkosten durch den Abbau von Beschäftigung und die Erhöhung der Produktivität gesenkt werden (ebenda 375).

Eine zweite Form der Dezentralisierung lässt das Verhandlungssystem bestehen, schafft aber das Günstigkeitsprinzip ab. Das Günstigkeitsprinzip ist wichtig, wenn es mehrere Verhandlungsebenen und mehrere überlappende Kollektivverträge gibt. Nach dem Günstigkeitsprinzip kommt immer jene Regelung zur Anwendung, die für die Beschäftigten die besseren Bedingungen vorsieht. In der Praxis machen Unternehmensverträge damit nur dann einen Sinn, wenn sie vorteilhaftere Regelungen vorsehen als in den überbetrieblichen Verträgen (oder wenn sie Inhalte betreffen, die laut den Sozialpartnern auf betrieblicher Ebene verhandelt werden sollen).

Vor der Krise galt in Griechenland das Günstigkeitsprinzip. Im Zuge der Krise wurde es aber durch ein neues Gesetz abgeschafft. Seither haben Unternehmensverträge immer Vorrang – auch wenn die Bedingungen aus Sicht der Beschäftigten schlechter sind als in den branchen- oder berufsspezifischen Verträgen (Voskeritsian/Kornelakis 2011: 18-19; Patra 2012: 22-24). Wie erste Evaluierungen von Unternehmensverträgen zeigen, ist das keine Seltenheit (siehe unten). Die einzige Einschränkung ist, dass die nationalen Mindeststandards eingehalten werden müssen. Wie oben beschrieben wurden diese aber deutlich nach unten geschraubt.

Verschärft wird die Situation dadurch, dass es nach der Reform nicht mehr notwendig ist, dass Kollektivverträge von einer Gewerkschaft unterschrieben werden. Stattdessen kann eine von Arbeitnehmer/innen gegründete Vertretung die Verhandlungen führen, wenn sie mindestens drei Fünftel der Beschäftigten hinter sich hat (Voskeritsian/Kornelakis 2011: 18-19). Dabei geht es nicht etwa darum, eine Interessenvertretung in jenen Betrieben zu installieren, in denen keine Gewerkschaft aktiv ist. In Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten kann eine solche Vertretung auch dann aktiv werden, wenn bereits eine Gewerkschaft vorhanden ist.<sup>14</sup> Die Maßnahme zeigt Wirkung: Ein großer Teil der Anfang 2012 abgeschlossenen Unternehmensverträge wurde von keiner Gewerkschaft unterschrieben. Und die in diesen Verträgen vereinbarten Löhne lagen im Durchschnitt um 22 Prozent unter den entsprechenden branchen- und berufsspezifischen Löhnen (Georgiadou 2012b).

Spanien setzte einen ähnlich drastischen Schritt. Auch hier haben Vereinbarungen auf Unternehmensebene neuerdings Vorrang gegenüber überbetrieblichen Kollektivverträgen (ILO 2012a: 28; Schömann und Clauwaert 2012b: 15). Die neue Regelung stößt nicht nur bei den Gewerkschaften auf Ablehnung. So versuchten die Sozialpartner in der Bauwirtschaft quasi in letzter Minute noch einen neuen Kollektivvertrag abzuschließen, mit dem die Dezentralisierung um einige Jahre hinausgezögert hätte werden sollen. Die Regierung machte ihnen aber einen Strich durch die Rechnung. Obwohl der Vertrag noch rechtzeitig abgeschlossen worden war, zögerte das Arbeitsministerium die Bestätigung solange hinaus, bis das neue Gesetz in

---

<sup>14</sup> Im Gegensatz dazu können in größeren Unternehmen (50 Beschäftigte und mehr) solche Gruppen nur dann aktiv werden, wenn es keine Gewerkschaft gibt.

Kraft trat. Ob diese Vorgehensweise rechens ist, entscheiden jetzt die nationalen Gerichte (de Miguel 2012).

Eine dritte Form der Dezentralisierung lässt das bestehende System intakt und hält sogar das Günstigkeitsprinzip aufrecht, führt aber Ausnahmen ein oder gibt Unternehmen die Möglichkeit, bei bestimmten Vertragsinhalten auszusteigen und eigene Regelungen zu treffen. Griechenland und Spanien hatten zuerst Ausnahmeregelungen eingeführt, entschlossen sich dann aber, einen Schritt weiter zu gehen und das Günstigkeitsprinzip abzuschaffen. Italien ließ das Günstigkeitsprinzip bestehen, führte aber die Möglichkeit ein, dass Unternehmen bei bestimmten Themen eigene Vereinbarungen treffen können, die von den überbetrieblichen Standards und zum Teil sogar von gesetzlichen Regelungen abweichen (Sanz 2012). Dazu zählen so wichtige Verhandlungsinhalte wie Löhne und Lohnstrukturen, Arbeitszeiten, atypische Beschäftigungsverhältnisse und Kündigungsschutz. Theoretisch könnte damit auch das oben beschriebene Wiedereinstellungsrecht umgangen werden. Mit der Reform wurde im Nachhinein eine Aktion des italienischen Autoherstellers Fiat legitimiert. Dieser war aus dem Kollektivvertrag für die Metallindustrie ausgestiegen und hatte für einzelne Standorte Unternehmensverträge abgeschlossen. Die wichtigste Abweichung war dabei eine weitergehende Flexibilisierung der Arbeitszeit. Nachdem sich die Gewerkschaft der Metallarbeiter/innen geweigert hatte, das Abkommen zu unterschreiben, ist unklar, ob es auch wirklich gültig ist (Meardi 2012: 8-9; Simmonazzi 2012: 197-8).

In Italien müssen Unternehmensverträge von den repräsentativen Gewerkschaften unterzeichnet werden. Im Gegensatz dazu stärkt eine vierte Form der Dezentralisierung die Rolle des Betriebsrates oder alternativer Vertretungen auf Kosten der Gewerkschaften. Wie oben beschrieben, wurden in Griechenland nicht nur das Günstigkeitsprinzip abgeschafft, sondern auch alternative, nicht-gewerkschaftliche Vertretungen zugelassen, die unternehmensbezogene Kollektivverträge abschließen können. In kleinen Unternehmen (bis 50 Beschäftigte) können sie das auch dann, wenn es eine gewerkschaftliche Vertretung gibt. In Portugal wurde die Möglichkeit geschaffen, dass in Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten der Betriebsrat einen Unternehmenskollektivvertrag unterschreiben kann. Bisher war dafür die Zustimmung einer Gewerkschaft notwendig (Schömann und Clauwaert 2012b: 15; Bernardo 2012).

## **6.2. Schwächung des Kollektivvertragssystems**

Die Dezentralisierung ist eng mit einer Schwächung des Kollektivvertragssystems verbunden. Eine Maßnahme, die sowohl als Dezentralisierung als auch als Schwächung angesehen werden kann, ist das Aussetzen beziehungsweise die Einschränkung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen. Indem der Staat Kollektivverträge für eine bestimmte Branche oder Berufsgruppe für allgemeinverbindlich erklärt, werden die Vertragsinhalte für alle dazu gehörenden Unternehmen und Beschäftigten bindend – unabhängig davon, ob sie von einer der unterzeichnenden Organisationen repräsentiert werden oder nicht. Damit wird sichergestellt, dass auch bei geringer

Organisationsdichte Kollektivvertragssysteme etabliert werden können und diese trotz abnehmender Mitgliedszahlen bei den Interessensorganisationen stabil bleiben.

Als Reaktion auf die Krise wurden in Griechenland bis auf weiteres alle Verfahren zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung ausgesetzt. Überbetriebliche Kollektivverträge gelten damit nur noch in jenen Unternehmen, die zu einem der Arbeitgeber/innen/verbände gehören, die den entsprechenden Vertrag unterschrieben haben (Voskeritsian und Kornelakis 2011: 17). In Portugal wurden Allgemeinverbindlichkeitserklärungen zuerst gänzlich ausgesetzt und später durch eine Neuregelung des Verfahrens drastisch reduziert. In Zukunft sollen Kollektivverträge nur dann für allgemeinverbindlich erklärt werden dürfen, wenn der beteiligte Arbeitgeber/innen/verband mindestens 50 Prozent der Beschäftigten in der betreffenden Branche repräsentiert. Aber auch dann, wenn diese Voraussetzung erfüllt wird, nimmt sich die Regierung das Recht heraus, Allgemeinverbindlichkeitserklärungen zu verweigern, wenn dadurch die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen gefährdet wird (European Commission 2012b: 312). In Rumänien gelten Kollektivverträge auch nur dann als allgemeinverbindlich, wenn die Arbeitgeber/innen/seite nachweisen kann, dass sie mindestens 50 Prozent der Arbeitnehmer/innen in der Branche beschäftigt (Schömann und Clauwaert 2012b: 36). In Ungarn muss nicht nur die Arbeitgeber/innen/seite ausreichend Unterstützung nachweisen. Hier müssen auch die beteiligten Gewerkschaften bei den letzten Betriebswahlen zumindest 50 Prozent der Stimmen gewonnen haben (ebenda 18).

Neben dem Aussetzen von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen werden Kollektivvertragssysteme auch durch die Einschränkung der Nachwirkung von Kollektivverträgen geschwächt. In einigen Ländern behalten die kollektivvertraglichen Bestimmungen auch nach Ablauf des Kollektivvertrages noch eine gewisse Zeit ihre Gültigkeit. Dadurch ergeben sich ein gewisser Schutz für die Beschäftigten und ein Ansporn für die Arbeitgeber/innen, rasch zu einem neuen Abschluss zu kommen. In Estland wurde im Zuge der Krise diese Nachfrist gänzlich abgeschafft. Nach Ablauf des Vertrages setzt damit sofort ein vertragsloser Zustand ein. Für die Unternehmen hat die neue Regelung den Vorteil, dass sie nach Ablauf des Vertrages problemlos und ohne Kosten aus dem Kollektivvertragssystem aussteigen können (ebenda 10). In Griechenland wurde die Nachfrist von sechs auf drei Monate beschränkt. Danach verlieren die Beschäftigten alle Zusatzzahlungen und haben nur noch Anspruch auf den Grundlohn (Karamessini 2012: 183). In Spanien behalten die Kollektivverträge noch zwei Jahre nach dem Ablauf der Vereinbarung Gültigkeit (Schömann und Clauwaert 2012b: 50). Aus Sicht der Beschäftigten handelt es sich dabei aber ebenfalls um eine drastische Verschlechterung: Früher behielten Kollektivverträge so lange ihre Gültigkeit, bis eine neue Vereinbarung zustande kam.

In Griechenland wurde das Kollektivvertragssystem auch dadurch geschwächt, dass der Aktionsradius der Schlichtungsstellen eingeschränkt wurde. Schlichtungsstellen können nur noch über Löhne entscheiden. Andere strittige Punkte wie Zulagen, Arbeitszeit oder Feiertage können nicht mehr von der Schlichtungsstelle geregelt werden. Wie vorne bereits ausgeführt, wurden die Schlichtungsstellen von der Regierung angewiesen, dass

Lohnerhöhungen bis auf weiteres maximal die Inflation abgelten dürfen (Voskeritsian und Kornelakis 2011: 15-16). Aus Sicht der Gewerkschaften kam es noch zu einer weiteren Verschlechterung: Jetzt können nicht nur die Gewerkschaften, sondern auch die Unternehmen das Schiedsgericht anrufen. Während die Europäische Kommission darin eine Gleichstellung der Sozialpartner und eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sieht, kritisieren Expert/inn/en, dass durch die neue Regelung die Motivation der Unternehmen, zu einem Abschluss zu kommen, verkleinert wird (ebenda).

Einschnitte in die Verhandlungsautonomie der Kollektivvertragspartner sind sicher auch nicht dazu geeignet, Kollektivvertragssysteme zu stärken. Wie vorne beschrieben, hat die griechische Regierung per Verordnung einen Sozialpartnerbeschluss zur Erhöhung der Mindestlöhne einfach außer Kraft gesetzt (siehe oben). Langfristig sollen sozialpartnerschaftlich ausgehandelte Mindestlöhne durch einen staatlich verordneten Mindestlohn ersetzt werden. Damit nicht genug: Gleichzeitig hat die griechische Regierung ein Gesetz erlassen, wonach Kollektivverträge maximal drei Jahre gelten dürfen (Schömann und Clauwaert 2012b: 15). In Rumänien schreibt das Gesetz eine Mindestdauer von zwölf Monaten und eine Höchstdauer von zwei Jahren vor (ebenda 36). Wie oben ausgeführt, wurde der nationale Kollektivvertrag in Rumänien früher für vier Jahre abgeschlossen. Die Eingriffe in die Autonomie der Kollektivvertragspartner widersprechen internationalem Recht. Im Falle von Griechenland hat die ILO die Maßnahmen im November 2012 als drastische Eingriffe in die Kollektivvertragsfreiheit verurteilt (ILO 2012b, 2011a und 2011b).

### **6.3. Schwächung der Gewerkschaften**

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

Als eine Schwächung kann auch der Umstand angesehen werden, dass in Unternehmen, in denen die Gewerkschaften nicht ausreichend Unterstützung nachweisen können, alternative Vertreter/innen der Beschäftigten einen Kollektivvertrag abschließen können (ebenda 37). Wie oben ausgeführt, dürfen in Griechenland von Gewerkschaften unabhängige Interessenvertretungen auf betrieblicher Ebene Kollektivverträge unter-

---

<sup>15</sup> Das Drittel reicht immer noch, wenn es sich bei der Gewerkschaft um eine anerkannte Branchengewerkschaft handelt.

schreiben. Nachdem diese Vorrang gegenüber überbetrieblichen Vereinbarungen haben, wird damit der Einfluss der Gewerkschaften zurückgedrängt (Voskeritsian/Kornelakis 2011: 18-19). Zum Teil wurden durch die Veränderungen auch Konflikte zwischen Gewerkschaften und Betriebsräten geschürt. Wie oben ausgeführt, braucht es in Portugal keine Gewerkschaft mehr, um in Betrieben mit 250 Beschäftigten einen Kollektivvertrag zu beschließen. In Ungarn können trotz der Existenz einer Gewerkschaft Betriebsräte dann einen Unternehmenskollektivvertrag abschließen, wenn die betreffende Gewerkschaft weniger als zehn Prozent der Beschäftigten vertritt (Schömann und Clauwaert 2012b: 21).

**Tabelle 8 Aushöhlung des Kollektivvertragssystems**

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

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

Eine Reihe von Ländern reagierte auf die Krise mit der Veränderung ihrer Kollektivvertragssysteme. In Ländern mit nationalen-, branchen- und berufsspezifischen Kollektivverträgen gingen die Veränderungen in Richtung einer Dezentralisierung der Verhandlungssysteme. Neben den südeuropäischen Ländern waren von dieser Entwicklung auch Irland und Rumänien besonders betroffen. Die Dezentralisierung erfolgte durch die Abschaffung oder Aussetzung nationaler Kollektivverträge – wie in Rumänien und Irland – und der Abschaffung des Günstigkeitsprinzips – wie in Griechenland und Spanien. In anderen Ländern kam es zur Zulassung von Ausnahmen und Abweichungen und zu einer Stärkung von alternativen Vertretungsorganen und des Betriebsrates auf Kosten der Gewerkschaften. Neben der Dezentralisierung kam es auch zu einer Schwächung des Kollektivvertragssystems. Dies erfolgte vor allem durch die

Aussetzung und Reduzierung von Allgemeinverbindlichkeitsverklärungen und der Limitierung der Nachwirkung von Kollektivverträgen. In manchen Ländern kam es auch zu einer Schwächung der Gewerkschaften – in Griechenland etwa durch die Zulassung von alternativen Vertretungsorganen, die Kollektivverträge abschließen können und in Rumänien durch eine Verschärfung der Repräsentationskriterien für Gewerkschaften. Wie vorne erwähnt, ist die gewerkschaftliche Vertretung in MOE-Staaten ohnehin schon schwach ausgeprägt.

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

## 7. PENSIONSSYSTEME

### 7.1. Pensionssysteme und Reformen vor 2008

Die Alterung der Bevölkerung aufgrund der steigenden Lebenserwartung und Geburtenraten auf einem Niveau *weit* unterhalb der Bestandssicherung (Ausnahmen: Irland und Großbritannien) stellt die bedeutendste Herausforderung für die Alterssicherungssysteme dar. Diese Herausforderung drückt sich in dem in den nächsten Jahrzehnten deutlich ansteigenden Altenquotienten und in dem für die Finanzierung der Alterssicherung relevanten Verhältnis zwischen der Zahl der Beitragszahler/innen und den Leistungsempfänger/inne/n aus (*Tabelle 9, Zeilen 3, 4 und 5*). Die Europäische Kommission und die OECD haben bereits vor der wirtschaftlichen Rezession in/ab 2008 und dem Ausbruch der Schuldenkrise für mehrere der neun (und andere) Länder wiederholt eine mangelnde finanzielle Nachhaltigkeit der öffentlichen Alterssicherungssysteme konstatiert. Beide – in den letzten Jahren aber in immer stärkerem Maße die Europäische Kommission – versuchten, die nationalen Agenden der Rentenpolitik zu beeinflussen und haben von den Regierungen insbesondere der vier südeuropäischen Länder weitere und massivere Reformanstrengungen verlangt.

Tabelle 9 Indikatoren zur Analyse von Alterssicherungssystemen

		GR	IT	PT	ES	IE	GB	LV	HU	RO	AT	DE
1	Beschäftigungsquote 15-64 (2011)	55,6	56,9	64,2	57,7	59,2	69,5	61,8	55,8	58,5	72,1	72,5
2	Beschäftigungsquote 55-64 (2011)	39,4	37,9	47,9	44,5	50,0	56,7	51,1	35,8	40,0	41,5	59,9
3	Altenquotient ( $\geq 65 / 20-64$ ) (2010)	31	33	29	27	19	28	28	27	23	29	34
	<i>Projektion 2050</i>	63	61	61	62	44	44	59	55	59	53	63
4	Beitragszahler/innen pro Pensionär/in (2010)	1,77	1,47	1,59	2,40	2,78		1,52	1,31	0,95	1,71	1,62
	<i>Projektion 2050</i>	1,29	1,30	0,90	1,28	1,91		1,04	1,00	0,76	1,15	1,07
5	Fernere Lebenserwartung nach Erreichen des 65. Lebensjahrs (2010): Männer	17,9	18,1	17,1	18,2	16,8	18,0	13,5	14,0	14,1	17,6	17,4
	Frauen	20,2	21,7	20,4	22,1	20,0	20,7	18,1	18,1	17,2	20,9	20,6
6	Veränderung des BIP im Jahr 2009 in %	- 3,3	- 5,5	- 2,9	- 3,7	- 7,0	- 4,0	- 17,7	- 6,8	- 6,6	- 3,8	- 5,1
7	Sozialausgaben/BIP (2007)	24,8	26,7	23,9	20,7	18,8	23,3	11,3	22,7	13,6	27,8	27,8
	(2009)	28,0	29,8	26,9	25,0	27,9	29,2	16,8	23,4	17,1	30,8	31,4
8	Ausgaben für staatliche Pensionen in % des BIP (2007)	11,7	14,0	11,4	8,4	4,0	6,6	5,4	10,9	6,6	12,8	10,4
	(2010)	13,6	15,3	12,5	10,1	7,5	7,7	9,7	11,9	9,8	14,1	10,8
	<i>Projektion 2050</i>	15,4	15,7	13,1	14,0	11,4	8,2	6,4	13,5	12,8	16,4	13,0
9	Lohnersatzrate brutto (2010)	59,3	79,5	56,9	72,4	37,3	5,1	48,2	38,4	41,6	47,7	40,5
	<i>Projektion 2050</i>	52,4	66,0	48,2	56,6	38,0	5,3	15,8	40,3	29,8	40,3	34,5
10	Gesamtlohnersatzrate netto (2010)	121,3	89,5	85,8	94,5	85,8	77,2	80,4	100,1	70,7	85	59,1
	<i>Projektion 2050</i>	87,0	69,1	65,9	86,5	69,0	75,1	55,3	75,0	45,0	88,7	63,7
11	Bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen im Alter in % vom Durchschnittsverdienst	11,5	20,2	13,6	17,0	27,5	19,2		--		26,9	20,3
	Minimalleistungen der Rentenversicherung in % vom Durchschnittsverdienst	28,6	19,2	27,1	27,4	--	10,5		14,6			--
12	Armutrisikoquote $\geq 65$ (2010)	21,3	16,6	21,0	21,7	10,6	21,4	18,8	4,1	16,7	15,2	14,1
	<i>dto. 18-64 Jahre</i>	19,0	16,9	15,7	19,0	15,5	14,9	20,5	11,9	19,2	10,7	15,6
13	Wohneigentümerquote $\geq 65$ (2010)	84,9	80,4	73,3	88,5	88,6	76,9	85,4	90,3	100	55,0	56,2

Quellen: Zeile 1, 2, 6, 7, 12 und 13: Eurostat Statistical Database (und eigene Berechnungen); Zeile 3, 4, 5, 8 (für 2007: Europäische Kommission 2009: 200) und 9: Europäische Kommission 2012a (country fiches); Zeile 10: Europäische Kommission 2012c (country profiles); Zeile 11: OECD 2011: 109.

### *Die südeuropäischen Länder: Griechenland, Italien, Portugal und Spanien*

In den vier südeuropäischen Ländern sind es öffentliche Pensionsversicherungen, die den allergrößten Teil des Alterseinkommens bereitstellen. Die betriebliche Altersversorgung (2. Säule) und die individuelle Vorsorge (3. Säule) sind wenig verbreitet – am ehesten noch in Italien.<sup>16</sup> Die einkommensbezogenen staatlichen Systeme sind in Griechenland am stärksten und in Portugal am wenigsten nach Berufsgruppen differenziert, und „Differenzierung“ bedeutet auch unterschiedlich generöse Leistungen. Neben diesen auf die Sicherung des Lebensstandards gerichteten Einrichtungen existieren überall Vorkehrungen, um Altersarmut aufgrund zu niedriger beitragsbezogener Pensionsansprüche zu vermeiden.

Spätestens seit den 1990er Jahren haben die OECD, die Europäische Kommission und auch der Internationale Währungsfonds (IWF) die Überzeugung verbreitet, dass hohe Sozialversicherungsbeiträge und Steuern sich negativ auf das Beschäftigungsniveau auswirken. Sie haben damit nationale Akteur/innen in ihrem politischen Bemühen unterstützt, die Abgabenbelastungen mindestens konstant zu halten. Wenn also die Beiträge der Arbeitgeber/innen und Beschäftigten zur ersten Säule der Alterssicherung in Zukunft nicht (weiter) ansteigen oder (höhere) steuerfinanzierte Zuschüsse an die Rentenversicherungen geleistet werden sollen, dann verbleibt eine begrenzte Anzahl von Stellschrauben, um weitere Ausgabensteigerungen aufgrund des demographischen Wandels zu dämpfen: Es kann einmal die Relation von Rentner/inne/n zu Beitragszahler/inne/n durch eine Anhebung des Renteneintrittsalters verändert werden. Weiterhin besteht die Möglichkeit, das Rentenniveau durch eine Modifikation der Leistungsberechnung oder eine Veränderung der Modalitäten der Indexierung laufender Renten abzusenken. Mit Ausnahme Griechenlands haben die anderen drei Länder an diesen zentralen Parametern ihrer umlagefinanzierten Pensionsversicherungen ansetzende Reformen bereits vor 2008 politisch auf den Weg gebracht.

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

<sup>16</sup> Mit der Reform von 1992 wurde die Grundlage für die Umleitung der Arbeitgeber/innenbeiträge zur gesetzlich vorgeschriebenen Abfindungszahlung (*Trattamento di fine rapporto* – Tfr) in Pensionsfonds geschaffen, aus denen eine Betriebsrente gezahlt wird. Etwa 20 Prozent der Beschäftigten machen derzeit von dieser Umwandlungsmöglichkeit Gebrauch (Jessoula 2011). Diese Einrichtung ist mit der „Abfertigung neu“ in Österreich vergleichbar.

angesichts der Kriterien für die Aufnahme in die Eurozone als nicht ausreichend angesehen. Nach Absprache mit den Sozialpartnern beschloss die Regierung Dini 1995 die Umstellung der Rentenversicherung auf ein NDC-System (*National Defined Contribution*). Es wird bei fortbestehender Umlagefinanzierung das Kapitaldeckungsverfahren in der Weise nachgeahmt, dass die Rente nach der Summe aller Beitragseingänge (sowie deren virtueller „Verzinsung“) auf einem individuellen Konto bemessen wird. Langfristig wird die Umstellung zu einer drastischen Senkung der Lohnersatzrate führen, aber selbst mittelfristig war mit Einsparungen kaum zu rechnen, da das NDC-System erst für die Kohorten vollständig wirksam werden sollte, die nach 1995 eine versicherungspflichtige Beschäftigung aufnahmen. Hohe Ausgaben verursachten auch weiterhin die „Senioritätsrenten“, die nach einer 35-jährigen Versicherungszeit und (ursprünglich) ohne Rücksicht auf das Lebensalter ungekürzt beansprucht werden konnten. Alle weiteren, aber nur begrenzt erfolgreichen Initiativen der verschiedenen Regierungen zwischen 1997 und 2009 waren darauf gerichtet, das Alter und die erforderlichen Beitragsjahre für den Zugang zu den „Senioritätsrenten“ einzuschränken, stärkere Anreize für einen späteren Renteneintritt zu setzen, die Umsetzung des NDC-Systems zu beschleunigen sowie die Vereinheitlichung der berufsgruppenspezifischen Systeme voranzutreiben (insbesondere die Privilegien der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes abzubauen).

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

*Portugal* hat bis zur größeren Reform im Jahr 2007 mit verschiedenen Einzelmaßnahmen ab 2002 die Finanzsituation seiner staatlichen Rentenversicherung dadurch zu stabilisieren versucht, dass mit einer Einschränkung der Verrentungsmöglichkeiten vor dem 65. Lebensjahr begonnen (bis dahin: mit 55 nach 35 Versicherungsjahren oder mit 58 bei Arbeitslosigkeit) und der Modus der individuellen Rentenberechnung verändert wurde (letztlich Berücksichtigung der gesamten Erwerbskarriere statt der besten zehn aus den letzten 15 Versicherungsjahren). 2005 wurden 3 Mrd. Euro aus den Kapitalreserven der Sondersysteme für Beschäftigte der staatseigenen Banken zur Defizitdeckung an die allgemeine Rentenversicherung transferiert. Als Teil des Rentenpakets von 2007 wurde die Umsetzung der neuen Rentenformel auf 2017 vorgezogen und ein an der Entwicklung der ferneren

Lebenserwartung gekoppelter Nachhaltigkeitsfaktor eingeführt, der die Höhe der Zugangsrenten bestimmt.<sup>17</sup> Weiterhin wurde die Anpassung der laufenden Renten verändert, so dass Erhöhungen nur bei wachsendem Sozialprodukt stattfinden. Es wurden Anreize für die (Weiter-)Beschäftigung älterer Erwerbstätiger verstärkt sowie ein der deutschen „Riester-Rente“ vergleichbares Instrument der freiwilligen individuellen Vorsorge geschaffen. Die Auswirkungen dieser Reform sind beträchtlich: Ein Vergleich der projizierten Rentenausgaben im Jahr 2050 auf der Basis der Rechnungen von 2005 und 2008 zeigt, dass Portugal von allen EU-Ländern den größten Sprung machte. Statt 20,8 Prozent des BIP sollten nur noch 13,6 Prozent ausgegeben werden müssen (Europäische Kommission 2009: 104).

### ***Die angelsächsischen Länder: Großbritannien und Irland***

In *Irland* beschränkt sich die staatliche Alterssicherung auf eine beitragsfinanzierte – oder, bei unvollständiger Beitragszeit, bedürftigkeitsgeprüfte – Grundrente mit dem Ziel der Armutsvermeidung. Das Rentenniveau beträgt etwa 35 Prozent des Durchschnittsverdienstes aller Beschäftigten. Reale Erhöhungen haben das Armutsrisiko der Altenbevölkerung im letzten Jahrzehnt drastisch von über 40 auf 10,6 Prozent im Jahr 2010 reduziert. Leistungs- oder beitragsdefinierte Betriebsrentenpläne zielen auf die Lebensstandardsicherung, sind aber nicht verpflichtend und erfassen in den letzten beiden Jahrzehnten konstant etwa die Hälfte der Beschäftigten. Zur Erleichterung der Finanzierung der Grundrenten und der Pensionen des Öffentlichen Dienstes ab dem Jahr 2025 wurde ein nationaler Rentenreservefonds (NPRF) etabliert, in den der Staat ab 2001 ein Prozent des BIP einzahlte. Die ab Mitte des letzten Jahrzehnts geführte Diskussion, die Verbreitung von ergänzenden (Betriebs-)Pensionen zu fördern, hat sich auf die Variante des *auto-enrolment* (s.u. zu Großbritannien) verdichtet, dürfte aber nicht vor 2014 eingeführt werden.

Das *britische* Alterssicherungssystem ist eine Baustelle, auf der seit den 1950er Jahren sowohl an einer tatsächlich Armut vermeidenden Basissicherung als auch an der Inklusion aller Erwerbstätigen in Zusatzrentensysteme zur Lebensstandardsicherung gearbeitet wird (Bridgen/Meyer 2011; Natali 2012). Das Ergebnis immer neuer Anbauten ist ein äußerst komplexes Mehssäulen-Arrangement, das bislang keinem der beiden Ziele vollauf gerecht wird. Die maximale Höhe der *basic state pension* (BSP) beläuft sich 2012 auf wöchentlich 107,45 £ (weniger für diejenigen, die die Mindestbeitragszeit nicht erfüllen). Ohne weitere Alterseinkünfte reicht sie zur Armutsvermeidung nicht aus, weshalb nach wie vor etwa die Hälfte der Pensionist/innen zusätzlich auf den bedürftigkeitsgeprüften *pension credit* angewiesen ist. Vor allem für die Geringverdiener/innen, die überwiegend nicht in leistungsdefinierte Betriebsrentenpläne einbezogen waren, wurde 1975 als Alternative eine staatliche verdienstbezogene Zusatzrente (SERPS, 2002 umbenannt in *State Second Pension* – S2P) geschaffen, die aber nach den Reformen der Regierungen Thatcher und

<sup>17</sup> Die Alternativen sind entweder länger arbeiten für eine unverändert hohe Rente oder eine niedrigere Leistung, wenn die Rente im gleichen Lebensalter erstmals beansprucht wird wie von den Kohorten zuvor.

Blair auf ein einheitliches Niveau (*flat-rate*) von 20 Prozent des Durchschnittsverdienstes nach 30-jähriger Beitragszeit (sonst niedriger) zurückgestutzt wurde. Ebenfalls zur verbesserten Lebensstandardsicherung von Geringverdiener/innen beitragen sollten die 1999 eingeführten freiwilligen *stakeholder pensions*. Dieses von der Finanzmarktindustrie angebotene Vorsorgeprodukt ist staatlich reguliert und bezuschusst und eher der dritten Säule zuzurechnen, wurde von den Beschäftigten aber nur wenig nachgefragt.

Die wesentlichen Reformen nach der Jahrtausendwende wurden 2007 vom Parlament verabschiedet. Expansiv ausgerichtete Maßnahmen waren die Umstellung (2011) der Indexierung der BSP von Preis- auf Lohnentwicklung und die Senkung der erforderlichen Beitragszeit für die volle BSP von 44 (Männer) bzw. 39 (Frauen) auf einheitlich 30 Jahre. Die dadurch steigenden Aufwendungen sollen durch eine Erhöhung des Mindestalters für den Bezug staatlicher Renten (BSP und S2P) aufgefangen werden. Vorgesehen war, das Rentenalter von 65 auf 66 im Jahr 2026 und weiter über 67 (2036) auf 68 Jahre (2046) anzuheben. Nach wie vor dem traditionellen *Voluntarismus* der britischen Alterssicherungspolitik verhaftet bleibt die Einführung individueller Vorsorgekonten im Rahmen des *National Employment Savings Trust* (NEST). In diesen beitragsdefinierten Pensionssparplan, der die Abdeckung mit Zusatzrenten komplettieren soll, werden automatisch alle Beschäftigten einbezogen (*auto-enrolment*). Ansteigend ab 2012 zahlen sie (innerhalb bestimmter Einkommensgrenzen) ab 2017 vier Prozent ihres Jahresverdienstes ein, die Arbeitgeber/innen zusätzlich drei Prozent. Ein weiterer Prozentpunkt wird als Steuervergünstigung gewährt. Die Beschäftigten können allerdings durch Widerspruch auf die Einrichtung eines solchen Vorsorgekontos verzichten.

#### ***Die mittel- und osteuropäischen Länder: Lettland, Rumänien und Ungarn***

Die in den MOE-Staaten etablierten „Bismarck’schen“ Sozialversicherungssysteme wurden nach dem Zweiten Weltkrieg der herrschenden Ideologie entsprechend „egalitärer“ und staatsnah ausgerichtet und wiesen fortan einen nahezu „universellen Deckungsgrad“ sowie eine faktisch „nivellierte Leistungshöhe“ auf (Cerami 2011: 335). Wegen Finanzierungsproblemen und unzureichender Anpassung waren die Leistungen eher bescheiden (Hacker 2009: 153). Frühverrentungsmöglichkeiten waren verbreitet und bedeuteten ein sehr niedriges Renteneintrittsalter. Gleichzeitig genossen bestimmte Gruppen Sonderrechte, sodass eine strukturelle Stabilität und Nachhaltigkeit der Alterssicherungssysteme in Mittel- und Osteuropa schon vor 1990 nicht gegeben war. Diese Schwäche wurde in der auf die politische Wende folgenden Phase der (wirtschaftlichen) Transformation noch verstärkt: die Schattenwirtschaft – noch heute ist ihr Anteil in den MOE-Staaten ganz erheblich (Hirose 2011a: 14) – nahm bedeutenden Raum ein und unterminierte damit das beitragsbasierte System, das durch den arbeitslosigkeitsbedingten Anstieg des vorzeitigen Pensionsbezugs ohnehin unter Druck geraten war (Hirose 2011a: 4). Gleichzeitig waren die staatlichen Institutionen schwach und zeigten sich unfähig, die bestehende Beitragspflicht in der neuen Marktwirtschaft umfassend durchzusetzen (so etwa für Rumänien Menil/Sheshinski

2002: 407), so dass Einnahmen- und Ausgabenseite der Alterssicherung weit auseinander klafften.

Die in der Folge durchgeführten Reformen folgten einer auch für kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten identifizierten Sequenz (Bonoli/Palier 2007: 557): Zunächst erhöhte man sukzessive die Sozialversicherungsbeiträge, um das Wegbrechen der Einnahmen auszugleichen, gefährdete die Akzeptanz und effektive Reichweite des Systems damit aber umso mehr (instruktiv für den rumänischen Fall: Menil/Sheshinski 2002: 407) und schuf somit weiteren Anpassungsbedarf. In einem zweiten Schritt erfolgten parametrische Reformen, die die Stellschrauben des hergebrachten Systems veränderten, nicht aber seine Grundlagen berührten. Dazu zählten beispielsweise die Herauslösung der Pensionsfinanzierung aus dem Staatshaushalt und eine umfassende Beteiligung der Arbeitnehmer/innen an der Beitragsfinanzierung, die Stärkung des Äquivalenzprinzips, die Anwendung strengerer Zugangsvoraussetzungen und eine regelbasierte Anpassung der Pensionen an die Entwicklung von Preisen und Löhnen (Hacker 2009: 154). Diese Maßnahmen, die überwiegend Einschränkungen bedeuteten (wie z.B. die 1997 in Ungarn beschlossene Anhebung des Rentenalters auf 62 Jahre), wurden weniger wegen des gerade in den MOE-Staaten erwarteten drastischen demografischen Wandels ergriffen, sondern lassen sich in erster Linie als Reaktion auf die neuen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen interpretieren (Hacker 2009: 155). Die Umstellung von plan- auf marktwirtschaftliche Prinzipien ging zudem mit einer verbreiteten Gleichsetzung von „Privatisierung“ mit „Modernisierung“ einher und bot insofern besonders günstige Voraussetzungen für die Akzeptanz und Durchführung von Privatisierungsreformen auch auf dem Feld der Alterssicherung (Fultz 2012: 5; Cerami 2011). Deshalb bestand der nächste Schritt in einem tatsächlich „paradigmatischen“ Wandel: Die meisten MOE-Staaten zeigten sich für das intensiv propagierte Mehrsäulen-Modell der Weltbank sehr empfänglich und bauten mit deren Unterstützung ihre Pensionssysteme ab Ende der 1990er Jahre um (Holzmann/Hinz 2005). Die Beiträge zur umlagefinanzierten ersten Säule wurden reduziert (entsprechend auch die späteren Leistungsniveaus) und frei werdende Beitragsanteile verpflichtend in eine zweite, kapitalgedeckte Säule geleitet, d.h. von privaten Pensionsfonds investiert und verwaltet. Die Hoffnung war, so ein insgesamt höheres Leistungsniveau zu erreichen sowie gleichzeitig den Aufbau effizienter Kapitalmärkte und somit das Wirtschaftswachstum zu befördern (Hirose 2011a: 23).

Vorreiter dieser Politik war *Ungarn* (für eine Übersicht vgl. Fultz 2012; Hirose 2011b), das neuen Erwerbstätigen ab 1998 eine Absicherung in zwei Säulen vorschrieb. Das damit begründete Alterssicherungssystem beruht zum einen auf der umlagefinanzierten Sozialversicherung, die fast alle Erwerbstätigen abdeckt. Der Beitragssatz von 25,5 Prozent ist fast vollständig von den Arbeitgeber/inne/n zu tragen. Entstehende Defizite übernimmt der Staat. Nach mindestens 20 Jahren Beitragszahlung und ab dem 62. Lebensjahr haben Versicherte Anspruch auf eine Pension, deren Lohnersatzrate nach Beitragsjahren gestaffelt ist. Laufende Pensionen wurden ab 1997 nach dem *Swiss Index* (Preis- und Lohnentwicklung je zur Hälfte) angepasst. Ergänzt wurde die erste Säule bisher durch eine kapitalgedeckte Zusatzversorgung, die bei der Aufnahme einer

sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit seit 1998 obligatorisch (Ausnahmen bestanden für ältere Personen) und von den Versicherten mit acht Prozent des Gehalts selbst zu finanzieren war. Die ursprünglich ab 2013 vorgesehene erstmalige Auszahlung von Leistungen sollte als Zeitrente oder – bei kurzen Versicherungsdauern – als Pauschalbetrag erfolgen.

Das *rumänische* Alterssicherungssystem, das nahezu alle registrierten abhängig Beschäftigten und Selbständigen abdeckt, beruht einerseits auf einer Sozialversicherung nach dem Umlageverfahren, die von den Arbeitgeber/inne/n mit einem Beitragssatz von mindestens 20,8 Prozent (abhängig von der Schwere der Arbeit) und von den Beschäftigten mit einem Satz von 8,5 Prozent finanziert wird. Defizite gleicht auch dort der Staat aus. Wegweisende Reformen wurden in den Jahren 2000 und 2004 beschlossen. Aufgrund der Gesetzgebung von 2000 steigt aktuell die Regelaltersgrenze bis auf 60 (Frauen) bzw. 65 (Männer) im Jahr 2015 an, die Mindestbeitragszeit wird auf 15 Jahre angehoben, und für eine „volle“ Rente werden 30 (Frauen) bzw. 35 (Männer) Versicherungsjahre notwendig sein. Die Leistungshöhe bestimmt sich – dem deutschen Vorbild folgend – nach einem Punktesystem (berechnet nach dem individuellen im Verhältnis zum Durchschnittsverdienst). Die Gesetzgebung von 2004 bestimmte, dass ab 2008 der Arbeitnehmer/innen/beitrag zur ersten, umlagefinanzierten Säule absinkt und anfangs zwei Prozent, 2016 dann sechs Prozent in die zweite, kapitalgedeckte Säule umgelenkt werden. Diese Regelung ist verpflichtend für alle Versicherten, die 2008 jünger als 36 Jahre waren und optional für jene zwischen dem 36. und 45. Lebensjahr (Ghinararu 2011).

*Lettland* nahm bereits sehr früh eine einschneidende Reform der Pensionsversicherung vor, als es das NDC-Prinzip (siehe oben zu Italien) der Leistungsberechnung einführte. Die eingezahlten Beiträge der Versicherten werden gemäß der Lohnentwicklung „verzinst“. Der so gebildete virtuelle „Kapitalstock“ wird zu Pensionsbeginn (derzeit ab 62 Jahren nach mindestens 10 Beitragsjahren) entsprechend der durchschnittlichen fernerer Lebenserwartung in regelmäßige Rentenzahlungen umgewandelt, die nachfolgend an die Preisentwicklung angepasst werden. Beitragspflicht besteht in dem baltischen Staat für Beschäftigte und Selbständige. Der Beitragssatz belief sich 2001 auf 20 Prozent, als – wie zuvor in Ungarn und später in Rumänien – eine zweite, kapitalgedeckte Säule etabliert wurde. Diese ist verpflichtend für alle Erwerbstätigen, die damals jünger als 30 Jahre waren (optional in der Altersspanne 30 bis 49). Durch den steigenden Beitrag zu der zweiten Säule (anfangs zwei Prozent; 2010: geplant zehn Prozent) verminderte sich der Anteil für das NDC-System entsprechend. Das angesammelte Kapital kann entweder in eine Zeitrente umgewandelt oder auf das NDC-Konto transferiert und als entsprechend höhere Pension bezogen werden.

## 7.2. Die Pensionsreformen in 2008 und später

Der wirtschaftliche Einbruch im Jahr 2008 (und in einigen Ländern auch noch in 2009 und danach fortdauernd) hat überall die Sozialausgabenquote ansteigen lassen, z.T. wegen höherer Ausgaben für die soziale Sicherheit, auf jeden Fall aber wegen der geschrumpften Bezugsbasis. Diese Feststellung trifft auch auf die Quote der staatlichen Rentenausgaben zu, die insbesondere in Irland, Lettland und Rumänien in die Höhe schnellte (Tabelle 9, Zeilen 6, 7 und 8). Ab 2008 haben sich die sozialpolitischen Reformen mit dem Ziel der fiskalischen Konsolidierung in den meisten der hier betrachteten Länder hauptsächlich auf den Bereich der Alterssicherung konzentriert, nicht zuletzt, weil dieser – abgesehen von Irland und Großbritannien – den größten Block der Sozialausgaben ausmacht.

### *Die südeuropäischen Länder: Griechenland, Italien, Portugal und Spanien*

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

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

2010 beschloss das *griechische* Parlament, den für die Pensionshöhe maßgeblichen Steigerungssatz (in Österreich: „Kontoprozentsatz“) abzusenken – konkret: auf 0,8 bis 1,5 pro Jahr, je nach Versicherungsdauer. Weiterhin wird das Standardrentenalter für Frauen und Männer bis 2013 auf 65 Jahre vereinheitlicht.<sup>18</sup> Für eine ungekürzte Rente werden künftig 40 statt 35 Versicherungsjahre erforderlich sein, und die Renten werden auf Grundlage der gesamten Erwerbskarriere und nicht mehr der besten fünf aus den

<sup>18</sup> Eine weitere Anhebung um ein oder zwei Jahre wurde im Juli 2012 von der neu gewählten Regierung diskutiert und ebenso, die Maximalrente auf 2.200 Euro zu begrenzen.

letzten zehn Versicherungsjahren bemessen.<sup>19</sup> Ohne Abschläge (sechs Prozent pro Jahr) können nur noch diejenigen vorzeitig (ab dem 60. Lebensjahr) in Rente gehen, die 40 Versicherungsjahre erreicht haben. Ziel ist es, das effektive durchschnittliche Renteneintrittsalter bis 2015 um zwei Jahre auf 63,5 Jahre zu steigern. Ab 2021 wird das Rentenalter alle drei Jahre entsprechend der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung angepasst. Zwei der vorher 14 Monatszahlungen pro Jahr wurden gestrichen und durch einen (weitgehend) einheitlichen Bonus von 800 Euro nur für über 60-jährige Rentner/innen ersetzt. Weiterhin wurde beschlossen, dass die Indexierung der laufenden Renten nicht höher ausfallen darf als der Anstieg der Konsument/innen-/preise, und für die Jahre 2011 bis 2015 wurde die Anpassung ganz ausgesetzt. Außerdem sind weitere Maßnahmen zu ergreifen, wenn Projektionen ergeben, dass bis 2060 ein Anstieg der Rentenausgaben um mehr als 2,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (gegenüber Stand 2009) droht. Nachfolgend wurden im Jahr 2012 eine neue (NDC-ähnliche) Rentenformel mit einem eingebauten Nachhaltigkeitsfaktor für die Zusatzrenten beschlossen, Pensionen des allgemeinen Systems oberhalb von 1.300 € um 12% gekürzt, der Zugang zu Erwerbsunfähigkeitsrenten erschwert und im Bereich der defizitären Zusatzversicherungen unverhältnismäßig hohe Einmalzahlungen gekürzt. Ab 2015 werden die Zusatzrenten nicht mehr durch den Staat garantiert, d.h. keine Zuschüsse mehr geleistet (European Commission 2012c: 98).<sup>20</sup>

Zu drastischen Veränderungen im *italienischen* Rentenversicherungssystem kam es zwischen 2009 und 2011. Die Harmonisierung der berufsgruppenspezifischen Versicherungseinrichtungen wurde weiter vorangetrieben (u.a. Angleichung der für ein NDC-System bedeutsamen Beitragssätze). Weiterhin wurde der Prozess der Vereinheitlichung des Rentenalters von Frauen (bislang 60) und Männern (regulär 65 Jahre) beschleunigt und wird 2018 vollständig abgeschlossen sein. Für im öffentlichen Dienst beschäftigte Frauen erfolgte die Anhebung früher und abrupt, nämlich binnen eines Jahres von 61 auf 65 (2010/11) und dann nochmals – wie auch für *alle* Männer – um ein weiteres Jahr von 65 auf 66 (2011/12). Weiterhin werden das Standardrentenalter und das Zugangsalter für Senioritätsrenten ab 2013 an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung gekoppelt. Deshalb wird für das Jahr 2018 für Männer und Frauen im privaten wie öffentlichen Sektor ein Rentenalter von 66 Jahren und 7 Monaten und spätestens im Jahr 2021 eine Regelaltersgrenze von 67 Jahren erwartet, die dann bis 2050 auf knapp 70 Jahre steigen soll. Somit werden auch die Senioritätsrenten (bislang möglich entweder nach 40-jähriger Beitragszeit oder – im Jahr 2012 – mit 62 nach 35 Beitragsjahren) faktisch abgeschafft, da die Voraussetzungen den steigenden Altersgrenzen folgen und ein vorzeitiger Rentenbezug nur mit Abschlägen möglich ist und wenn die Rentenhöhe die Sozialrente (635 Euro in 2012) um das 1,5-fache übersteigt. Im Gegenzug sollen entsprechende Zuschläge bei Weiterarbeit bis zum 70. Lebensjahr

---

<sup>19</sup> Eine Basisrente in Höhe von 360 Euro wird ab 2015 bei der Rentenberechnung berücksichtigt. Für Personen mit weniger als 15 Beitragsjahren ist die Basisrente bedürftigkeitsgeprüft.

<sup>20</sup> Während im Zeitraum 2005 bis 2008 Portugal den prognostizierten Anstieg der Rentenausgaben bis 2050 am stärksten bremsen konnte, ist es im Vergleich der Rechnungen von 2008 und 2011 nun Griechenland, das mit einer Minderung des Anstiegs um 8,7 Prozentpunkte (von 24,1 auf 15,4 Prozent des BIP) den vordersten Platz einnehmen würde, sollten die verabschiedeten Maßnahmen tatsächlich umgesetzt werden (Europäische Kommission 2009: 291; 2012a: 143 und 328).

zu Renten führen, die den Lebensstandard sichern. Erhebliche kurz- und mittelfristige Einsparungen entstehen durch die beschleunigte Umsetzung des NDC-Systems: Ab 2012 werden Neurenten „pro rata“ nach den vor 1995 zurückgelegten Beitragszeiten im „alten System“ und den Beitragsjahren nach 1995 berechnet. Schließlich wird die Anpassung der Renten an die Preisentwicklung für Renten oberhalb von 1.400 Euro für die Jahre 2012 und 2013 ausgesetzt.

Die jüngste Rentenreform in *Spanien* basiert auf einem Anfang 2011 erneuerten „Toledo-Pakt“ zwischen der (damals sozialdemokratischen) Regierung und den Sozialpartnern. Zu den wesentlichen Änderungen, die überwiegend zwischen 2013 und 2027 wirksam werden sollen, gehört eine Anhebung des Standardrentenalters von 65 auf 67 Jahre (unverändert 65 für Erwerbstätige mit 38,5 Versicherungsjahren). Unter der Voraussetzung von mindestens 33 zurückgelegten Versicherungsjahren ist ein vorzeitiger Rentenbezug ab dem 63. Lebensjahr mit Abschlägen (7,5 Prozent pro Jahr) möglich (für Arbeitslose bereits ab dem 61. Lebensjahr), während ein hinausgeschobener Renteneintritt mit Zuschlägen (zwischen zwei und vier Prozent p.a.) belohnt wird. Für den Bezug einer „vollen“ Rente werden künftig 37 statt 35 Beitragsjahre notwendig sein (nach 15 Jahren werden weiterhin 50 Prozent erreicht), und die Rentenberechnung erfolgt ab 2022 nicht mehr auf der Basis des Verdienstes der letzten 15, sondern der letzten 25 Versicherungsjahre. Schließlich wird ab 2027 ein Nachhaltigkeitsfaktor eingeführt, durch den die relevanten Systemparameter (z.B. die erforderlichen Versicherungsjahre für eine Vollrente oder das Standardrentenalter) alle fünf Jahre an die Entwicklung der Lebenserwartung angepasst werden.

*Portugal* wurden im Zusammenhang mit den Kredithilfen nur wenige rentenpolitische Reformmaßnahmen auferlegt, um kurzfristig das Staatsdefizit zu senken. So wurden die Renten im Jahr 2011 nicht indiziert (im Jahr 2012 nur ein Inflationsausgleich für die allerniedrigsten Renten), Renten oberhalb von 1.500 Euro monatlich wurden mit einem speziellen Sozialbeitrag belegt, und die 13. und 14. Monatszahlung wurde für Bezieher/innen von Renten oberhalb von 1.100 Euro abgeschafft. Schließlich wurde der seit 2009 stark gestiegene Zugang in die Frührente wegen Arbeitslosigkeit dadurch eingeschränkt, dass ältere Erwerbslose Leistungen der Arbeitslosenversicherung nur noch für maximal 18 Monate erhalten, aber frühestens mit 62 Jahren eine Rente beziehen können. Weiterhin wurden die Beschäftigten der staatseigenen Betriebe (Banken, Telekommunikation) mit in die umlagefinanzierte Rentenversicherung integriert und insgesamt 9,3 Mrd. Euro der Kapitalreserven der Sondersysteme zur Defizitverminderung an den Staatshaushalt transferiert.

Ab 2010 haben drei der vier südeuropäischen Länder die Reformbemühungen deutlich intensiviert; Portugal hatte sein Alterssicherungssystem bereits vor dem Ausbruch der Finanzmarktkrise reformiert. Das prognostizierte Wachstum der öffentlichen Rentenausgaben bis 2050 fällt dadurch erheblich niedriger aus als noch für den *Ageing Report 2009* errechnet wurde (*Tabelle 9, Zeile 8; European Commission 2012c: 142-4*). Inhaltlich holten die vier Länder damit Veränderungen nach, die in anderen europäischen Ländern schon teilweise ein Jahrzehnt früher verabschiedet wurden. Im Einzelfall fielen die Reformen drastischer aus als die beispielsweise in Finnland,

Belgien oder Österreich beschlossenen Veränderungen. In Portugal, Spanien und Griechenland bleiben die Rentenversicherungen weiterhin leistungsdefiniert (*defined benefit*), aber durch veränderte Regeln der Bemessung von Neurenten sowie ausgesetzte bzw. ungünstigere Indexierungsregeln für Bestandsrenten kommt es rasch zu einer Absenkung der Leistungsniveaus, sodass kurzfristig Ausgabenersparnisse entstehen und Haushaltsdefizite vermindert werden können. Vor allem mittel- und langfristig werden zusätzliche Ausgabeneffekte dadurch erzielt, dass das Standardrentenalter vereinheitlicht – also Unterschiede zwischen Männern und Frauen sowie zwischen Berufsgruppen abgebaut – und insgesamt mit kurzen Übergangsfristen angehoben wird. Dies entspricht den Forderungen der Europäischen Kommission (2012b) und der OECD (2011), Pfade in die Frühverrentung zu schließen, Anreize für ein längeres Erwerbsleben zu schaffen und den Erstbezug einer Altersrente hinauszuschieben. Alle vier Länder entsprachen der Forderung nach *finanzieller Nachhaltigkeit* von Alterssicherungssystemen auch dadurch, dass das Standardrentenalter und andere Systemparameter künftig an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung gekoppelt werden. Lediglich der Erwartung, die betriebliche oder individuelle kapitalgedeckte Vorsorge zu stärken, kommen sie nur bedingt nach. Um den Verbreitungsgrad privater Altersvorsorge mittels großzügigerer Subventionen oder Steuervorteilen zu erhöhen, fehlen den südeuropäischen Ländern in der gegenwärtigen Situation die entsprechenden Mittel (Spanien kündigte im Januar 2012 solche zusätzlichen Anreize an).

Angesichts der kritischen Situation von Wirtschaft und Staatsfinanzen sind Vorkehrungen wichtig, die die *soziale Angemessenheit* der Alterssicherungsleistungen weiterhin gewährleisten. In Portugal werden nach wie vor niedrige Renten von ehemals Beschäftigten mit mindestens 15-jähriger Versicherungsdauer aus Steuermitteln auf ein Mindestsicherungsniveau aufgestockt. Andere Personen ab dem 65. Lebensjahr sind zum Bezug einer bedürftigkeitsgeprüften „Sozialrente“ berechtigt. Solche zweistufig gestalteten Mindestsicherungseinrichtungen – bei Vorliegen von wenigstens einer bestimmten Anzahl von Versicherungsjahren ohne, sonst ab Erreichen des gesetzlichen Rentenalters mit Bedürftigkeitsprüfung – existieren auch in Griechenland und Spanien. Griechenland hat im Jahr 2010 sogar das unterste Auffangnetz für die Bevölkerung ab 65 Jahren gestärkt. Die bedürftigkeitsgeprüfte „Sozialrente“ beträgt 360 Euro monatlich (Matsaganis 2011: 505-6). Weiterhin wurden in Portugal die Bezieher/innen niedriger Renten von nominalen Kürzungen verschont; ähnlich in Griechenland, wo im Jahr 2012 nur die allgemeinen Renten von mehr als 1.300 Euro um zwölf Prozent und Zusatzrenten oberhalb von 200 Euro nach einer progressiven Staffel gekürzt wurden. Zudem wurden nur niedrige Renten bzw. Mindestsicherungsleistungen weiterhin an die Konsument/innenpreise angepasst (so in Spanien).

### ***Die angelsächsischen Länder: Großbritannien und Irland***

Die Finanzmarktkrise hat die Vermögensbestände der irischen Betriebsrentenfonds und auch des NPRF schwer getroffen. So wiesen 2011 noch etwa 70 Prozent der leistungsdefinierten Rentenpläne eine Unterdeckung auf, die die Pensionsfonds bis 2015 abzubauen haben. Sie müssen zusätzlich eine Risikoreserve bilden. Zugleich wurden

jedoch die Pensionsfonds mit einer jährlichen Sonderabgabe von 0,6 Prozent auf die angesammelten Kapitalbestände belegt, und die steuerliche Abzugsfähigkeit der Beiträge von Arbeitgeber/inne/n und Beschäftigten zu den Betriebsrentenfonds wurde eingeschränkt. Öffentlich Bedienstete müssen nun einen (höheren) Eigenbeitrag für ihre Betriebsrente leisten. Als Teil der Vereinbarungen im Rahmen der Kredithilfen für Irland wurde 2011 – ohne dass es zu Protesten der Betroffenen kam – eine Erhöhung des Rentenalters beschlossen. Die Möglichkeit zum Bezug der *Transitional State Pension* ab dem 65. Lebensjahr (wenn Ansprüche auf eine volle Grundrente bestehen) wird ab 2014 gänzlich abgeschafft, und das reguläre Rentenalter wird von 66 auf 67 bis zum Jahr 2021 und weiter auf 68 bis zum Jahr 2028 angehoben. Die Grundrente wird ab 2009 und bis auf weiteres nicht mehr indexiert. Weiterhin wurde ein Teil des im nationalen Rentenreservefonds (NPRF) angesammelten Kapitals zur Re-Kapitalisierung der irischen Banken eingesetzt. Zuvor hatte die Regierung bereits die Zahlungen an den NPRF ausgesetzt.

*Großbritannien* hat in Reaktion auf die Wirtschafts- und Haushaltsprobleme und die rascher steigende Lebenserwartung im Bereich der Alterssicherung im Jahr 2011 lediglich eine Maßnahme beschlossen. Der Anstieg des Rentenalters für Frauen von 60 auf 65 Jahre wird von 2020 auf 2018 vorgezogen und danach bereits 2020 für beide Geschlechter auf das 66. Lebensjahr angehoben werden (statt erst 2026). Eine automatische Anbindung des Rentenalters an die Lebenserwartung für die Zeit danach wird erwogen.

#### ***Die mittel- und osteuropäischen Länder: Lettland, Rumänien und Ungarn***

Die Reformen der Alterssicherungssysteme in den MOE-Staaten waren überwiegend durch äußere Faktoren bestimmt – zunächst durch den Zwang zur Anpassung an wirtschaftliche Umwälzungen, dann durch das maßgeblich durch internationale Akteur/innen beförderte Streben nach „modernen“ kapitalgedeckten Pensionen und schließlich durch die Wirtschaftskrise seit 2008 (Hirose 2011a: 23). Der wirtschaftliche Einbruch war nur Auslöser, nicht aber die Hauptursache für die vorgenommenen Änderungen (Fultz 2012: 3). Die Sicherungsprogramme standen zuvor bereits vor Problemen, deren Bearbeitung sich nun gewissermaßen „aus aktuellem Anlass“ anbot bzw. auf die von außen gedrängt wurde. Ziele dieser jüngeren Reformen (SSA 2012) sind zum einen die kurzfristige Sicherung der Systemstabilität durch Verschiebungen von der zweiten zur ersten Säule und Einschränkungen der umlagefinanzierten Leistungen, zum anderen die langfristige Nachhaltigkeit durch die Anhebung von Altersgrenzen und eine geringere Anpassung laufender Pensionen.

*Ungarn*, das schon vor dem wirtschaftlichen Einbruch die höchste Staatsverschuldung aller 2004 der EU beigetretenen Länder aufwies, war infolge der Wirtschaftskrise auf internationale Hilfskredite angewiesen, die mit der Verpflichtung zu Strukturreformen einhergingen. Entsprechend wurden in einem Maßnahmenpaket (Simonovits 2011: 289) die Anhebung des Pensionsalters von 62 auf 65 Jahre zwischen 2014 und 2022, die Umstellung der Rentenanpassung an die Preisentwicklung und die Abschaffung der 13. Monatspension beschlossen. Die 2010 gewählte Regierung Orbán lehnte die

Inanspruchnahme externer „Rettungsschirme“ ab und wandte sich der Gesamtstruktur des Systems zu, um finanziellen Spielraum zu gewinnen. Durch die Absenkung der Beiträge für die erste Säule und ihre Umwidmung für den Aufbau der zweiten, kapitalgedeckten Säule fehlten Finanzmittel zur Bedienung der weiterhin bestehenden Ansprüche im Umlagesystem, die die Regierung mit staatlichen Zuschüssen ausgleichen musste, was ihren finanziellen Spielraum einengte und die Staatsverschuldung erhöhte. Mit mehreren Gesetzen zum Jahresende 2010 sorgte man deshalb für eine zunächst vorübergehende, dann dauerhafte Umschichtung von Beitragszahlungen und Kapitalbeständen von der zweiten in die erste Säule (verbunden mit der Gutschrift entsprechender Anwartschaften). Man schaffte das Mehrsäulensystem faktisch wieder ab und konnte durch die „Konfiszierung“ des in den privaten Pensionsfonds akkumulierten Kapitals kurzfristig das Haushaltsdefizit und die Staatsverschuldung senken, erhöhte andererseits aber durch die Übertragung der in der zweiten Säule erworbenen Anwartschaften auf die erste Säule die langfristigen Verbindlichkeiten („implizite Schuld“) der umlagefinanzierten Pensionsversicherung. Zur Dämpfung des Ausgabenanstiegs wurden im Jahr 2011 die Möglichkeiten zur Frühverrentung mittels Invaliditätspensionen und aufgrund langjähriger Beitragszahlungen faktisch abgeschafft (letzteres aber nicht für Frauen, die unabhängig vom Alter nach 40 Versicherungsjahren einschließlich Erziehungszeiten ihre Pension beanspruchen können).

Im ebenfalls von der Krise betroffenen und mit Hilfskrediten ausgestatteten *Rumänien* sind die bisher vorgenommenen Änderungen ähnlich umfangreich. Allerdings wurde das gerade erst eingeführte Mehrsäulensystem dabei nicht angetastet, und im Jahr 2009 wurde noch eine Mindestrente in Höhe von etwa 80 Euro monatlich eingeführt. Die in 2011 in Kraft getretenen Maßnahmen umfassen neben der schon erwähnten sukzessiven Anhebung des Pensionsalters eine weitere Erhöhung für Frauen auf 63 Jahre bis 2030. Weiterhin steigen die Mindestbeitragszeit (von 13 auf 15 Jahre bis 2015) und die für den Bezug einer „vollen“ Pension notwendigen Versicherungsjahre (auf 35 für Männer bis 2015, für Frauen bis 2030). Die jährliche Anpassung der Pensionen wird schrittweise (bis 2030) von der Anbindung an die Lohnentwicklung auf eine reine Preisindexierung umgestellt. Schließlich wurden die generösen und wenig nachhaltigen Sondersysteme in die Sozialversicherung einbezogen und empfindliche Einschränkungen – betreffend die Zugangsmöglichkeiten und Abschläge – bei den Früh- und Erwerbsminderungsrenten vorgenommen.

Innerhalb der EU fiel der ökonomische Einbruch in *Lettland* am drastischsten aus, wo die Wirtschaft allein im Jahr 2009 um fast 18 Prozent schrumpfte und man ebenfalls um externe Hilfe nachsuchen musste. Angesichts der vergleichsweise starken Verlagerung von Verantwortung und Risiken auf die Einzelnen (durch das NDC-System und die kapitalbasierte 2. Säule) lag der Fokus der Reformen zunächst auf der Sicherung kurzfristiger Stabilität, während später auch Maßnahmen zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit ergriffen wurden. So nahm man eine Verlagerung innerhalb des Alterssicherungssystems zugunsten der ersten Säule vor, indem man den zwischenzeitlich auf acht Prozent gestiegenen Beitragssatz für die zweite Säule vorübergehend auf zwei Prozent senkte und die Differenz in die umlagefinanzierte erste

Säule umleitete, um Finanzierungslücken zu schließen (im Jahr 2013 wird der Beitragssatz zu Lasten der ersten Säule wieder auf sechs Prozent ansteigen). Weiterhin wurde 2010 beschlossen, die Renten bis 2013 nicht anzupassen, wodurch sich der Realwert der Pensionen erheblich vermindert.<sup>21</sup> Auf die langfristige Finanzierbarkeit der umlagefinanzierten Säule zielen die Beschlüsse von 2012, zwischen 2014 und 2025 das Pensionsalter weiter von 62 auf 65 Jahre und die Mindestversicherungsdauer von 15 auf 20 Jahre anzuheben.

Die im Gefolge des wirtschaftlichen Einbruchs in den drei Ländern beschlossenen und teilweise bereits umgesetzten Maßnahmen ähneln – was die umlagefinanzierte Pensionsversicherung angeht – denen in den vier südeuropäischen Ländern: Kurzfristige Einsparungen durch eine ungünstigere bzw. ausgesetzte Anpassung laufender Pensionen und langfristig – mit Blick auf den demografischen Wandel – durch die Erhöhung des Renteneintrittsalters. Die angestrebten Zielwerte bleiben jedoch deutlich hinter denen in Großbritannien, Italien, Irland oder Spanien zurück, was angesichts der um durchschnittlich etwa drei Jahre niedrigeren Lebenserwartung im Alter 65 nachvollziehbar ist (*Tabelle 9, Zeile 5*).

**Tabelle 10 Umbau der Pensionssysteme**

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

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

<sup>21</sup> Auf Dauer verloren haben auch diejenigen, die nach 2009 erstmals eine Pension der ersten Säule erhielten. Quasi-automatisch führten im NDC-System weniger Beitragszahler/innen und der signifikant verringerte Durchschnittsverdienst infolge der Krise zu einer entsprechenden Abwertung des virtuellen „Kapitals“, das in eine Pension umgewandelt wird. 2009 oder 2011 in Rente zu gehen, bedeutete eine Differenz von über 30 Prozent (European Commission 2012: 105 [Appendix]).

## 8. EU-WIRTSCHAFTSREGIERUNG UND AUTORITARISMUS

Vieles deutet darauf hin, dass die im Zuge der Krise und der Sparpolitik verabschiedeten Strukturreformen nur der Anfang eines umfassenden sozialen Umbaus in Europa sein könnte. Die beschlossene Reform des EU-Wachstums- und Stabilitätspaktes enthält mit dem Verfahren zur Vermeidung von übermäßigen wirtschaftlichen Ungleichgewichten einen Mechanismus, mit dem die EU in Zukunft einen direkten Einfluss auf die nationalen Sozial- und Beschäftigungssysteme nehmen kann. Hintergrund sind die seit einigen Jahren immer weiter auseinanderklaffenden Handelsbilanzen.

Seit der Einführung des Euro bauen einige Länder rund um Deutschland Handelsbilanzüberschüsse auf, während in anderen Ländern, darunter die südeuropäischen Mitgliedsstaaten, die Defizite zunehmen. Die wachsenden Ungleichgewichte werden als ein Mitgrund für die Krise angesehen (Busch 2012). Kritische Ökonom/inn/en hatten bereits bei der Einführung des Euro darauf hingewiesen, dass eine Einheitswährung ohne Ausgleichmechanismus zu Problemen führen wird. Weniger produktive Länder können nicht mehr länger ihre Währung abwerten, um konkurrenzfähig zu bleiben. Viele Politiker/innen und die meisten Mainstream-Ökonom/inn/en haben dieses Problem ignoriert. Verschärft wurde die Situation durch die einheitliche Zinspolitik, die den südeuropäischen Ländern ungewöhnlich niedrige Zinsen bescherte und dadurch einen starken Anreiz schaffte, über Kredite Konsum zu finanzieren oder in Immobilien zu investieren (letzteres spielte vor allem in Spanien eine wichtige Rolle).

Um solchen Entwicklungen in Zukunft vorzubeugen, wurde das Verfahren zur Vermeidung von übermäßigen wirtschaftlichen Ungleichgewichten entworfen (Klatzer/Schlager 2012; Dräger 2011). Der Mechanismus ist an das Verfahren zur Vermeidung übermäßiger Haushaltsdefizite angelehnt (das im Zuge der Reform beträchtlich verschärft wurde). Auch hier gibt es einen bestimmten Spielraum, in dem sich die Mitgliedsländer bewegen dürfen. Während aber die Grenzen für Neu- und Gesamtverschuldung relativ einfach nachvollziehbar sind, ist es nicht ganz einfach, die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes festzustellen. Für den wirtschaftlichen Erfolg spielen viele Faktoren eine Rolle. Die Europäische Kommission hat zu diesem Zweck spezielle Scoreboards entwickelt, die aus einer Reihe von wirtschaftlichen Indikatoren bestehen. Unter anderem gehören dazu auch der Exportmarktanteil, die Lohnstückkosten und die Arbeitslosigkeit.<sup>22</sup> Das Scoreboard gibt für jeden Indikator Richtwerte vor, in dessen Rahmen sich die Mitgliedsländer entwickeln sollen (European Commission 2012f: 3).

Wichtig ist, dass die Richtwerte wissenschaftlich nicht unumstritten sind. Anstatt auf wissenschaftlicher Erkenntnis beruhen sie vielfach auf Erfahrung oder auf einer bestimmten politischen Ideologie. So wurde beispielsweise festgelegt, dass die

---

<sup>22</sup> Die anderen Indikatoren sind die Leistungsbilanz, der Nettoauslandsvermögensstatus, der reale effektive Wechselkurs, der Weltexportmarktanteil, der Hauspreisindex, der private Kreditfluss, der private Schuldenstand und der Staatsschuldenstand.

Lohnstückkosten über einen dreijährigen Zeitraum maximal drei Prozent pro Jahr steigen dürfen (zwölf Prozent für Mitgliedsländer außerhalb der Eurozone). Das bedeutet, dass die Zunahme nicht viel mehr als ein Prozent über der Inflation liegen kann. Im Gegensatz dazu erscheint eine zehnprozentige Arbeitslosenrate als Richtwert deutlich weniger streng (ebenda). Die Werte werden einmal im Jahr im Rahmen des Europäischen Semesters gesammelt und analysiert. Weichen ein oder mehrere Werte dauerhaft von den Richtwerten ab, entscheidet die Kommission darüber, ob ein Verfahren eröffnet wird (Busch 2012: 34-35).

Wenn ein Verfahren eröffnet wird, muss das betreffende Land zuerst einen detaillierten Plan ausarbeiten, wie die Ungleichgewichte korrigiert werden können. Der Plan muss vom Rat bewilligt werden. Die Kommission überprüft danach die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen und erstellt jährliche Fortschrittsberichte. Verabsäumt es ein Mitgliedsland der Eurozone, einen Plan vorzulegen oder werden die Maßnahmen nicht wie vereinbart umgesetzt, kann das betreffende Land mit einer Strafzahlung im Ausmaß bis zu 0,1 Prozent des BIP belegt werden. Mit der Strafandrohung setzt die EU neue Maßstäbe und weicht deutlich von der bisher in der Wirtschafts- und Sozialpolitik üblichen Praxis des öffentlichen Anprangerns ab (Oberndorfer 2012: 63).

Im Prinzip könnte auch gegen Überschussländer ein Verfahren eröffnet werden (Busch 2012: 35). Eine Reihe von Autoren/inn/en sehen ja das Problem bei den Überschussländern wie Deutschland und Österreich, in denen die Realloohnerhöhungen jahrelang hinter der Produktivitätsentwicklung zurückgeblieben ist (Lehndorff 2012: 91; Hermann/Flecker 2012: 142; Schulten 2010). Die Kommission macht aber kein Hehl daraus, dass ihrer Meinung nach das Problem primär bei den Defizitländern liegt. So findet man im Scoreboard zwar eine Obergrenze für die Entwicklung der Lohnstückkosten, aber keine Untergrenze. Länder mit stagnierenden oder fallenden Lohnstückkosten stellen in den Augen der Kommission kein Problem dar, obwohl sie das Ungleichgewicht genauso verstärken können wie jene Länder, in denen die Lohnstückkosten steigen (Lehndorff ebenda; Stockhammer 2011).

Die spezifische Wahrnehmung des Problems schlägt sich auch in den „Rezepten“ für die Korrektur der Ungleichgewichte nieder:

*„In jenen Ländern, die hohe Verluste bei der Wettbewerbsfähigkeit und in der Leistungsbilanz akkumuliert haben, werden große Preis- und Kostenanpassungen notwendig sein... Das ruft nach politischen Maßnahmen, die dazu geeignet sind, die Arbeitsproduktivität und die Lohnflexibilität zu steigern... Politiker können Lohnfindungsprozesse in verschiedener Weise beeinflussen, darunter ... die Veränderung der Regeln für Lohnindexierung und der Löhne im öffentlichen Sektor, die eine Signalwirkung besitzen. Dazu sollten Arbeitsmarktreformen auch dazu beitragen, dass Lohnfindungsprozesse effizienter werden“ (European Commission, 2010: 3).*

Im Klartext heißt das Lohnkürzungen, Dezentralisierung von Kollektivvertragssystemen und Flexibilisierung von Arbeitsmärkten. Nicht zufällig ähneln diese Maßnahmen den oben beschriebenen Reformen, die in den Krisenländern umgesetzt wurden (European Commission 2012g: 51-52 und 60). Und während in einschlägigen Dokumenten die Rolle der Sozialpartner bei der Umsetzung von sogenannten Reformen herausgestrichen

wird, zeigt die Praxis in den Krisenländern, dass die Maßnahmen auch gegen den Willen der Sozialpartner umgesetzt werden, wenn diese nicht mitspielen.

Bei den Betroffenen handelt es sich keineswegs nur um die Mitgliedsstaaten in Süd- und Osteuropa. Nach dem Einbruch der internationalen Konjunktur haben beispielsweise 15 von 27 EU-Mitgliedsländern den erlaubten Richtwert bei der Entwicklung des Exportmarktanteiles überschritten (minus sechs Prozent über einen Zeitraum von fünf Jahren). Mit minus 14,6 Prozent fiel der Exportanteil in Österreich um mehr als das doppelte des erlaubten Wertes. Auch bei den Lohnstückkosten überschreiten zwölf Länder die Neun-Prozent-Marke (drei Prozent pro Jahr). Finnland liegt mit 12,3 Prozent deutlich darüber, Österreich mit 8,9 Prozent knapp darunter (European Commission 2012f: 4).

Ein Grund für den Anstieg der Lohnstückkosten in Österreich waren die hohen Reallohnsteigerungen im Krisenjahr 2009. Während die Kommission diese Entwicklung als Anfang eines möglichen Ungleichgewichts sieht, sind sich die meisten Expert/inn/en in Österreich einig, dass die Einkommenszuwächse die Inlandsnachfrage stabilisiert haben und das Land mit dieser Politik deutlich besser durch die Krise gekommen ist, als viele andere Mitgliedsstaaten in Europa (Hermann 2011).

In vielen Ländern wurden die Strukturmaßnahmen gegen den Willen der Bevölkerung durchgesetzt. In Griechenland, Portugal, Spanien, Italien und Rumänien demonstrierten tausende Menschen gegen die Austeritätspakete und die damit verbundenen Reformen. Manche Regierungen, darunter jene von Estland und Ungarn, griffen zu Notverordnungen, um die Maßnahmen umzusetzen. Generell spielten die Parlamente bei den Veränderungen keine oder nur eine marginale Rolle. So verkündete der rumänische Präsident Basecu im Mai 2010 einen umfassenden Maßnahmenkatalog zur Stabilisierung des Landes. Obwohl es dabei um tief greifende Einschnitte in das rumänische Beschäftigungs- und Sozialsystem geht, wurden die entsprechenden Veränderungen nie öffentlich diskutiert. Bereits im Juni wurden unter Umgehung des Parlamentes die entsprechenden Gesetze verabschiedet und traten dann am 2. Juli 2010 in Kraft (Barbuceanu 2011: 3; Schömann und Clauwaert 2012b: 38). Der Verabschiedung des Reformpaketes war ein Besuch des IWF vorausgegangen.

Auch die Verhandler/innen der Troika zeigten wenig Verständnis für politische Diskussionen und demokratische Willensbildungsprozesse. Die so genannten *Memoranda of Understanding*, die zwischen den nationalen Regierungen und Geldgeber/inne/n vereinbart wurden, wurden unter Ausschluss der Öffentlichkeit und der nationalen Parlamente beschlossen. Textpassagen aus den Memoranden fanden sich dann auch fast wörtlich in Gesetzesvorlagen wieder. Bei den halbjährlichen Besuchen verlangten die Vertreter/innen der Troika immer wieder Nachbesserungen, die zu einer weiteren Verschärfung bereits getroffener Maßnahmen führten. Die Troika hatte nicht nur keine Geduld für demokratische Entscheidungsprozesse, sie ignorierte auch den Willen der Sozialpartner. Die Kommission begrüßte die Entscheidung der griechischen Regierungen, eine Sozialpartnereinigung zu den Mindestlöhnen auszusetzen und die Mindestlöhne zu kürzen als „berechtigte Notmaßnahme“ (European Commission 2012a:

38). Diese Vorgangsweise gibt Grund zur Besorgnis, dass eine Verwarnung wegen eines zu starken Anstiegs der Lohnstückkosten ähnliche Eingriffe in die Autonomie der Kollektivvertragspartner nach sich ziehen könnten.

In Spanien und Italien übte die EZB Druck auf die Regierungen aus, Strukturmaßnahmen zu verabschieden. Wie durch eine Indiskretion bekannt wurde, hatte der Präsident der EZB den Regierungen geschrieben, dass er den Kauf von Staatsanleihen an eine Dezentralisierung der Kollektivvertragssysteme und eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte bindet. Guiseppe Meardi (2012: 16) kommt im Falle von Spanien und Italien zum Schluss, dass „die Reformen von 2011-12 ohne die direkte institutionelle Intervention der EU nicht denkbar gewesen wären. In wenigen Monaten haben die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank das erreicht, was sich die spanischen und italienischen Arbeitgeber und rechtsgerichtete Regierungen nicht einmal zu fordern trauten“.

Die wiederholten Eingriffe in die Autonomie der Kollektivvertragspartner riefen sogar die ILO auf den Plan. Griechische und ungarische Gewerkschaften hatten um die Unterstützung der ILO angefragt. Die ILO kam dann auch zum Schluss, dass ein Teil der geplanten Gesetzesänderungen gegen internationales Recht verstoße. Das hinderte die Regierungen nicht daran, die Änderungen durchzuziehen. In Griechenland und Spanien haben Gewerkschaften folglich eine Beschwerde bei der ILO eingereicht (Clauwaert und Schömann 2012a: 21).

Aber auch auf Ebene der EU hat die Krise nicht gerade zu einer Aufwertung demokratischer Entscheidungsprozesse geführt. Mit der Etablierung der Europäischen Wirtschaftsregierung kam es zu einer weiteren Stärkung der Exekutive (Oberndorfer 2012: 62-63). Im Falle des Verfahrens zur Vermeidung übermäßiger Ungleichgewichte fällt der Kommission die Aufgabe zu, das Scoreboard und die Richtwerte zu bestimmen. Und es ist die Kommission, die über die Eröffnung eines Verfahrens entscheidet und den Korrekturmaßnahmenplan bewilligt. Demokratiepolitisch besonders bedenkenswert ist ein neues Entscheidungsverfahren, mit dem unter anderem auch über die Verhängung von Strafen gegen Mitgliedsländer entschieden wird. In einer radikalen Umdeutung des Instrumentes der qualifizierten Mehrheit – für die Annahme eines Antrages ist eine Zweidrittel-Mehrheit der Abgeordneten notwendig – gelten die Vorschläge der Kommission dann als angenommen, wenn sie nicht innerhalb von zehn Tagen von einer qualifizierten Mehrheit des Rates abgelehnt werden (ebenda). Das Parlament spielt in diesem Szenario bestenfalls eine Nebenrolle (Dräger 2011: 28).

## 9. FOLGEN

Die als Strukturmaßnahmen im Zuge der Austeritätspakete beschlossenen Politiken beinhalten den Abbau von öffentlicher Beschäftigung, die Kürzung von Löhnen, die Flexibilisierung und Verlängerung von Arbeitszeit, den Abbau von Arbeitnehmer/-innen/rechten und den Ausbau von prekären Beschäftigungsverhältnissen, die Erosion der Kollektivvertragssysteme und die Schwächung von Gewerkschaften sowie den Umbau der Pensionssysteme. Die wohl folgenschwerste Konsequenz dieser Maßnahmen ist die Zunahme von Arbeitslosigkeit. In allen neun in dieser Untersuchung berücksichtigten Ländern ist die Arbeitslosigkeit 2012 höher als 2008. In einigen Ländern hat sich die Arbeitsmarktsituation im Laufe der Krise dramatisch verschärft. In Griechenland hat sich die Arbeitslosigkeit fast verdreifacht, in Spanien und Portugal hat sie sich nahezu verdoppelt. In Spanien ist die Arbeitslosigkeit Mitte 2012 auf einen Rekordwert von 25 Prozent gestiegen, Griechenland liegt mit 23 Prozent nur wenig zurück. In Portugal und Lettland macht die Arbeitslosigkeit 16 Prozent aus und in Irland 15 Prozent (Tabelle 11). Noch besorgniserregender ist die Entwicklung bei der Jugendarbeitslosigkeit: In Griechenland und Spanien ist jede/r zweite Bürger/in unter 25 arbeitslos, in Portugal, Italien, Irland, Lettland und Ungarn fast jede/r dritte (ebenda).

**Tabelle 11 Arbeitslosenraten in %**

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

\* Mitte 2012

Quelle: Eurostat.

Hauptgrund für die steigende Arbeitslosigkeit ist zwar die schwache oder schrumpfende Wirtschaftsleistung, der massive Beschäftigungsabbau im öffentlichen Bereich und die Erleichterung von Kündigungen haben aber sicher auch ihren Teil dazu beigetragen, dass die Zahl der arbeitslosen Menschen steigt. Schon in wirtschaftlich guten Zeiten stellt die Streichung von tausenden von Arbeitsstellen eine Belastung für den Arbeitsmarkt dar. Wie die Beispiele Griechenland und Spanien zeigen, sind solche

Maßnahmen in der Krise fatal. Die Verlängerung der Arbeitszeit trägt auch nicht dazu bei, mehr Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Im Gegenteil: Nach einer Berechnung einer portugiesischen Ökonomin könnte die halbstündige Verlängerung des Arbeitstages in Portugal bis zu 183.000 Jobs kosten (da Paz Campos Lima 2012). Zur Erinnerung: In den 1980er und 1990er Jahren wurde noch die Arbeitszeit verkürzt, um das bestehende Arbeitsvolumen auf mehr Personen aufzuteilen und damit die Arbeitslosigkeit einzudämmen (Lehndorff 2001).

Besonders dramatisch ist die Situation für junge Menschen, die ihre Ausbildung abgeschlossen haben und auf den Arbeitsmarkt drängen. Nachdem der öffentliche Dienst einen Aufnahmestopp verhängt hat oder nur noch jede/n fünfte/n oder zehnte/n Abgänger/in ersetzt, gibt es für sie nur noch stark eingeschränkte Beschäftigungschancen. Jene, die es schaffen, in der Privatwirtschaft einen Job zu ergattern, müssen sich vielfach mit einem prekären Beschäftigungsverhältnis mit wenig Beschäftigung und geringer Bezahlung abfinden. Die sozialen Kosten dieser Politik sind kaum abschätzbar, jedenfalls aber enorm. Der Beschäftigungsabbau verringert aber nicht nur die Einkommensmöglichkeiten und Karrierechancen von jungen Menschen. Gerade in personalintensiven Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheit ist Beschäftigungsabbau nicht ohne eine Verschlechterung der Qualität der Dienstleistungen möglich. Vor allem die Jungen leiden dadurch zweimal: Sie bekommen keinen und Arbeitsplatz und erhalten auch eine schlechtere Ausbildung.

Eine weitere Folge der im Zuge der Austeritätspakete beschlossenen Strukturmaßnahmen ist die Kürzung von Löhnen und Pensionen und damit die Vergrößerung jenes Anteils in der Bevölkerung, der um das ökonomische Überleben kämpft. Statistisch lässt sich diese Folge allerdings bis jetzt kaum nachweisen. Das hat im Wesentlichen zwei Gründe: Erstens reichen die verfügbaren Daten oft nur bis 2010. In einer Reihe von Ländern, darunter Griechenland, fanden aber die schwersten Einschnitte erst 2011 und 2012 statt. Zweitens gelten laut Eurostat jene Personen als arm, die über weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens verfügen. Das bedeutet, dass es zwar mehr Menschen geben kann, die nicht genug zum Leben haben, der Anteil der Armen aber gleich bleibt oder sinkt, weil das Medianeinkommen insgesamt gefallen ist. Rory O'Farrell (2011: 5) weist darauf hin, dass in der Krise das Medianeinkommen (das Einkommen jener Person, für die 50 Prozent der Bevölkerung mehr und 50 Prozent weniger verdient) schneller gesunken ist als das Durchschnittseinkommen. Dadurch verbessert sich die statische Position der Armen, ohne dass sich an ihrer realen Situation etwas geändert hätte. Nach den verfügbaren Daten ist das Armutrisiko in Irland, Lettland und Litauen deutlich gestiegen (*Tabelle 12*). Ebenfalls zugenommen hat es in Spanien und Ungarn. In Italien und Rumänien hat die Armutgefährdung insgesamt zwar nicht zugenommen, jene von Menschen in Beschäftigung aber sehr wohl (ebenda).

Im Hinblick auf Ungleichheit sind die Folgen der Krise uneindeutig. Zwar leiden Bezieher/innen von niedrigem Einkommen, darunter Sozialhilfempfänger/innen, arbeitslose Menschen, Pensionist/inn/en, besonders stark unter den Sparmaßnahmen Theodoropoulou/Watt 2011: 23-24; ETUI 2012: 5), aber statistisch lässt sich bis jetzt

kein klarer Trend zu mehr Ungleichheit in den EU Mitgliedsländern erkennen.<sup>23</sup> Eine Ausnahme bilden Spanien und Irland, wo die Ungleichheit (gemessen als Verhältnis des Einkommens zwischen den 20 Prozent am oberen und den 20 Prozent am unteren Ende der Einkommensskala) während der Krise deutlich zugenommen hat. Während sich bei der innerstaatlichen Einkommensverteilung noch kein eindeutiger Trend abzeichnet, zeigt sich auf der europäischen Ebene, dass der Aufholprozess der ärmeren Mitgliedsländer durch die Krise gestoppt wurde (ETUI 2012: 20).

**Tabelle 12 Armutsrisiko in %**

	2008		2009		2010		2011	
	*	**	*	**	*	**	*	**
Estland	21,8	7,3	23,4	8,1	21,7	6,5	-	7,9
Griechenland	28,1	14,3	27,6	13,8	27,7	13,8		
Großbritannien	23,2	8,5	22,0	6,7	23,1	6,8		
Irland	23,7	6,5	25,7	5,3	29,9	7,6		
Italien	25,3	8,9	24,7	10,2	24,5	9,4		
Lettland	33,7	11,0	37,4	11,2	38,1	9,7	40,1	9,3
Litauen	27,6	9,3	29,5	10,4	33,4	12,3	33,4	10,1
Portugal	26,0	11,8	24,9	10,3	25,3	9,7		
Rumänien	44,2	17,5	43,1	17,6	41,4	17,2	40,3	18,9
Spanien	22,9	10,6	23,4	11,4	25,5	12,7	-	12,3
Ungarn	28,2	5,8	29,6	6,2	29,9	5,3	31,0	6,1

\* Armutsrisiko insgesamt (Anteil von Personen mit einem Sozialtransfers einschließenden Einkommen von weniger als 60 Prozent des nationalen Medianeinkommens).

\*\* Armutsrisiko von Personen in Beschäftigung (Anteil von Personen über 18 Jahre, die trotz Beschäftigung und Sozialtransfers mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des nationalen Medianeinkommens auskommen müssen).

Quelle: Eurostat

Unabhängig von den Folgen für Armut und Ungleichheit ist klar, dass die Kürzung der Einkommen die Nachfrage gedämpft hat und die schwache Nachfrage sich negativ auf das Wirtschaftswachstum ausgewirkt hat (Busch 2012: 12). Eine stagnierende oder schrumpfende Wirtschaftsleistung führt wiederum zu einem Ausfall von Steuereinnahmen, der die Budgetsituation belastet. Das Resultat ist ein Teufelskreis: Die

<sup>23</sup> Dafür gibt es drei mögliche Gründe: Erstens wurden an den Börsen durch den Kurssturz große Mengen von Kapital vernichtet. Vorübergehend kam es dadurch sogar zu einem Anstieg der Lohnquote (Anteil der Löhne am BIP), nachdem diese die letzten Jahrzehnte zugunsten von Gewinnen gefallen war (O'Farrell 2011: 3-5). Zweitens war ein Teil der Maßnahmen einkommensabhängig und traf die höheren Einkommen härter als die niedrigeren. Drittens genossen in manchen Ländern die Beschäftigten im öffentlichen Bereich und in den ausgegliederten Staatsunternehmen bessere Bedingungen als die große Masse der Beschäftigten in der Privatwirtschaft, die mit noch weniger Lohn auskommen musste.

fehlenden Einnahmen verschlimmern die nationalen Defizite und die wachsenden Schulden veranlassen die Regierungen, neue Maßnahmen zu beschließen, die die Einkommen weiter nach unten drücken (Feigl 2012: 42). Griechenland, Spanien und Portugal haben im Herbst 2012 neue Sparpakete mit weiteren Einschnitten angekündigt.

Der Vorwand für die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte war ja, Beschäftigung zu schaffen. Wie oben ausgeführt, hat die Arbeitslosigkeit seit dem Beginn der Krise aber zugenommen. Während der versprochene Beschäftigungsboom bisher ausgeblieben ist, haben die Maßnahmen zu einer Abnahme von Arbeitsplatzsicherheit und zu einer Zunahme von atypischen und prekären Beschäftigungsverhältnissen geführt (Leschke 2012). Die Veränderungen tragen damit zu einer weiteren Segmentierung und Zersplitterung der Beschäftigungsverhältnisse bei. Zum Teil führen sie aber auch zu einer allgemeinen Nivellierung nach unten. Das heißt, dass alle Beschäftigten mit schlechteren Standards konfrontiert werden. Im Falle von Griechenland hat im November der Europarat entschieden, dass die Einführung von niedrigeren Mindestlöhnen für Beschäftigte unter 25 Jahren und die Ausweitung der Probezeit auf ein Jahr der Europäischen Sozialcharta widerspricht.

Die Zersplitterung von Beschäftigungsverhältnissen und Arbeitsbedingungen wird durch die Veränderungen der Kollektivvertragssysteme weiter verstärkt. Die Veränderungen zielen darauf ab, betriebsübergreifende Kollektivverträge zu schwächen und betriebliche Kollektivverträge zu stärken. Auf dieser Basis führt der Wettbewerb dazu, dass in erster Linie Löhne gedrückt und die Arbeitsbedingungen verschlechtert werden, anstatt dass in innovative Produkte und Produktionsmethoden investiert wird. Erste Erfahrungen aus Griechenland bestätigen diesen Trend: Die Löhne in den unternehmensbezogenen Kollektivverträgen liegen im Durchschnitt um 22 Prozent unter den branchen- und berufsspezifischen Standards. Damit nicht genug: Die griechische Regierung fühlte sich bemüßigt, eine bestehende Sozialpartnereinigung außer Kraft zu setzen und die Mindestlöhne um 22 Prozent zu senken. Die ILO hat diese Maßnahme als drastischen Eingriff in die Kollektivvertragsfreiheit der griechischen Sozialpartner kritisiert.

Auch andere Regierungen haben im Zuge der Krise in die Autonomie der Kollektivvertragspartner eingegriffen, wenn die Beschlüsse nicht ihren Vorstellungen entsprachen. Dazu kommt, dass in mehreren Ländern die Position der Gewerkschaften geschwächt wurde. Vor allem die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes werden als Verhinderer/innen von Reformen wahrgenommen.

Die hier beschriebenen Maßnahmen hängen bis zu einem gewissen Grad mit Kapitalismus-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtsstaatsmodellen zusammen (Bosch/Lehndorff/Rubery 2009). So konzentrierte sich die Flexibilisierung von Arbeitszeit auf südeuropäische Länder und MOE-Staaten, während Großbritannien und Irland aufgrund fehlender oder flexiblierter Arbeitszeitregelungen weitgehend verschont geblieben sind. Der Abbau von Arbeitnehmer/innen/rechten konzentrierte sich auf die südeuropäischen Länder, wo bestimmte Beschäftigtengruppen über einen ausgeprägten Kündigungsschutz verfügten. Dabei ging es nicht etwa darum, der Arbeitsmarktsegmentierung so entgegen zu wirken, dass atypische Beschäftigungs-

verhältnisse entprekariert werden. Vielmehr ging es darum, sichere Arbeitsplätze unsicherer zu machen, was auf eine Nivellierung nach unten hinausläuft.

Die Dezentralisierung der Kollektivvertragssysteme spielte ebenfalls in südeuropäischen Ländern eine besonders wichtige Rolle. Allerdings auch in Irland und Rumänien, die bis zur Krise über ein zentralisiertes und umfassendes Kollektivvertragssystem verfügten. Bei einer Reihe von Maßnahmen spielt aber die Pfadabhängigkeit keine Rolle. So kam es fast in allen hier untersuchten Ländern zu einer Reduktion von öffentlicher Beschäftigung und zu einer Kürzung von (Real)Löhnen. Arbeitnehmer/innen/rechte wurden nicht nur in Südeuropa abgebaut, sondern auch in den MOE-Staaten, obwohl diese bereits über weitgehend flexibilisierte Arbeitsmärkte verfügen. In den MOE-Staaten fand auch eine weitere Schwächung der Gewerkschaften statt, obwohl die Gewerkschaften dort ohnehin mit zahlreichen Hürden für die Repräsentation von Beschäftigten zu kämpfen haben (Kohl 2010).

Auf den ersten Blick können manche Maßnahmen als Teil eines Anpassungsprozesses gesehen werden. In vielen Ländern Europas wurden in den letzten Jahren Arbeitsmärkte flexibilisiert. Dabei darf aber erstens nicht vergessen werden, dass die liberalen Kapitalismus- und Beschäftigungsmodelle in Europa immer noch eine Minderheit ausmachen. Die Maßnahmen, die im Zuge der Krise gesetzt wurden, laufen nicht auf eine Reform des südeuropäischen Modells hinaus, sondern auf die Ersetzung des südeuropäischen durch ein liberales Modell. Zweitens geht ein Teil der Maßnahmen weit darüber hinaus, was in korporativen Modellen denkbar wäre. So ist es beispielsweise nicht auszudenken, welche Folgen die Abschaffung des Günstigkeitsprinzips für das österreichische oder deutsche Kollektivvertragssystem hätte.

### **9.1. Herausforderungen für die Pensionssysteme**

Die Krisenreaktionen in Irland und Großbritannien offenbarten ein spezifisches Problem der liberalen Wohlfahrtsstaaten, nämlich eine Basissicherung zu gewährleisten, die tatsächlich Altersarmut vermeidet. Deshalb blieben der irischen Regierung als Hebel lediglich das Aussetzen der Indexierung und eine rasche Anhebung des Rentenalters, während Großbritannien mit einem zwar rapide steigenden Schuldenstand, aber geringerem externen Druck ausgesetzt, seine staatlichen Pensionssysteme stärker „armutsfest“ machte und Mehrausgaben ebenfalls durch eine Anhebung des Rentenalters auszugleichen versucht. Das zweite Problem der beiden angelsächsischen Länder besteht in dem großen Gewicht, das der privaten, kapitalgedeckte Säule bei der Lebensstandardsicherung zukommt (wenngleich nicht für alle Beschäftigten). Die Kapitalreserven der Pensionsfonds schrumpften in der Finanzmarktkrise von 2008 drastisch, wodurch entweder die kurz vor dem Rentenalter stehenden Beschäftigten in beitragsdefinierten oder die Arbeitgeber/innen als „sponsors“ von leistungsdefinierten Betriebsrentensystemen vor ernsthafte Probleme gestellt wurden. Da solche Verwerfungen auf den Finanzmärkten unvorhersehbar und auch in Zukunft nicht ausgeschlossen sind, betrifft diese Herausforderung auch die MOE-Staaten mit einer obligatorischen zweiten Säule, wenn diese künftig eine größere Rolle im Alterseinkommensmix einnehmen wird.

Mit dem Aufbau dieser zweiten Säule hängt auch die spezifische Herausforderung der drei ehemaligen Transformationsländer zusammen: Mit der Entscheidung für ein Mehrsäulen-System wurde nicht zugleich der Gesamtbeitragssatz erhöht, sondern der bislang in die umlagefinanzierte Säule fließende Beitragssatz vermindert. Dadurch entstand ein „Doppelzahler/innen“-Problem, müssen doch für mehrere Jahrzehnte noch die Ansprüche der heutigen und der künftigen Pensionär/innen, die nicht in die zweite Säule einbezogen wurden, bedient werden. Die geringeren Beitragseinnahmen reichten dafür nicht aus, und entstehende Defizite konnten nur so lange problemlos mit Zuschüssen aus dem Staatshaushalt ausgeglichen werden, wie dieser selbst nicht unter Druck geriet. Dies war jedoch nach dem drastischen wirtschaftlichen Einbruch im Jahr 2009 der Fall, weshalb die lettische Regierung die Einzahlungen in die zweite Säule vorübergehend reduzierte. In Ungarn wurde die 1998 eingeführte zweite Säule gar ganz abgeschafft, womit man sich dann wiederum andere, langfristige Probleme einhandelte (siehe oben).

Die spezifische Herausforderung der südeuropäischen Länder besteht darin, dass ihre Pensionsversicherungen bislang recht generös waren (jedenfalls für große Gruppen von Erwerbstätigen) und deshalb die Sozialleistungsstruktur eine starke „Alterslastigkeit“ aufweist (siehe oben). Durch die jüngst ergriffenen Maßnahmen wird das Wachstum der Ausgaben für staatliche Pensionen (als Anteil vom Sozialprodukt) nur gebremst bzw. in Italien vorübergehend absinken, so dass nach wie vor wenig Raum besteht, die Ausgaben für „Sozialinvestitionen“ – in Bildung, Arbeitsmarktpolitik, Kinderbetreuung – zu steigern. Diese Investitionen wiederum sind bedeutsam für die wirtschaftliche Entwicklung und damit auch für die Finanzierung der umlagefinanzierten Pensionen.

Betrachtet man die Einkommenssituation der älteren Menschen in den neun Ländern, zeigt sich für das Jahr 2010 ein sehr differenziertes und auch überraschendes Bild.<sup>24</sup> Die Armutsrisikoquote (weniger als 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens) lag in Ungarn eindeutig am niedrigsten – gefolgt von Irland, und in beiden Ländern waren weniger Ältere von Armut bedroht als in der Erwachsenenbevölkerung unterhalb des 65. Lebensjahres. Deutlich höhere Armutsrisikoquoten sind in Großbritannien, Griechenland, Spanien und Portugal zu verzeichnen. Sie liegen teilweise beträchtlich oberhalb der Quote für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (*Tabelle 9*, Zeile 11). Die Situation dürfte sich aber – mit Ausnahme Großbritanniens – noch weiter zuungunsten der Altenbevölkerung in diesen Ländern verschlechtern, wenn die ergriffenen Reformmaßnahmen ihre volle Wirkung entfalten und die Lohnersatzraten der staatlichen Alterssicherungssysteme absinken werden. Die Projektionen für das Jahr 2050 im *Ageing Report 2012* (European Commission 2012c), die die jüngsten Reformmaßnahmen vermutlich nicht ganz vollständig berücksichtigen, zeigen, dass dies mit Ausnahme Irlands und Großbritanniens der Fall sein wird. Die in *Tabelle 9* (Zeile 9) genannten Werte bieten allerdings nur einen groben Anhaltspunkt, da es verschiedene Berechnungsmethoden gibt und Lohnersatzraten üblicherweise auf der Basis standardisierter Annahmen berechnet werden (z.B. 40 Jahre Versicherungszeit und

<sup>24</sup> Griechenland, Portugal, Spanien, Italien, Ungarn, Rumänien, Lettland, Großbritannien, Irland.

Rentenbezug ab dem 65. Lebensjahr) und nationalspezifische Normalitäts- und Angemessenheitsunterstellungen unberücksichtigt lassen. Die unterschiedlichen Absolutwerte in den Publikationen der OECD (2011: 116-31) und der Europäischen Kommission (European Commission 2012c) sind aber hinsichtlich der Rangfolge der Länder nach Generosität wiederum ähnlich.

Bei einer Einschätzung der Lebenssituation älterer Menschen ist zu berücksichtigen, dass ein weit verbreiteter Besitz von Wohneigentum traditionell ein Bestandteil der sozialpolitischen Arrangements in südeuropäischen und angelsächsischen Ländern ist (Castles/Ferrera 1996). Mehr als 80 Prozent der älteren Bevölkerung in Spanien, Griechenland und Italien wohnen in den eigenen vier Wänden, und noch höher liegt die Wohneigentümer/innen/quote in den drei MOE-Staaten. Auch in Portugal (73,3 Prozent) zahlen wesentlich weniger Rentner/innen/haushalte Miete als in Deutschland und Österreich, die europaweit die Schlusslichter bilden (*Tabelle 9*, Zeile 13). Wird der Wert der eingesparten Miete in den Einkommensrechnungen berücksichtigt, reduzieren sich die Armutsquoten wie die ökonomische Ungleichheit (Sauli/Törmälähtö 2010). Wohneigentum kompensiert somit teilweise die niedrigen *bedürftigkeitsgeprüften* Transfers bzw. höheren Minimalleistungen, die bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen (siehe oben) als *Aufstockung* beitragsbezogener Rentenansprüche in den südeuropäischen Ländern gewährt werden (*Tabelle 9*, Zeile 11). Die allerdings nicht mehr ganz aktuellen Daten der OECD (2011: 109) zeigen auch, dass ein großer Anteil der Rentenbezieher/innen in Griechenland und Portugal keine höhere als die Minimalleistung der Rentenversicherung erhalten (jeweils etwa 60 Prozent). In Italien sowie in Spanien sind es um die 30 Prozent. Dadurch wird die Aussagekraft der hohen (nominellen) Lohnersatzraten in diesen Ländern doch erheblich relativiert.

Hinsichtlich der künftigen relativen Einkommenssituation der Altenbevölkerung ist zu bedenken, dass die Anpassung der laufenden Pensionen fast nirgends mehr der Lohnentwicklung folgt und in einigen Ländern (z.B. in Irland, Griechenland und Lettland) vorübergehend ausgesetzt wurde. Eine geringere Anpassung bzw. zeitweise Suspendierung führt kurz- und – wegen der jeweils niedrigeren Ausgangsbasis – langfristig zu erheblichen Minderausgaben, koppelt aber bei (wieder) positivem Lohnwachstum die Bestandsrentner/innen von der gesamtgesellschaftlichen Wohlstandsentwicklung ab (European Commission 2012e: 83). Dies birgt die Gefahr, dass im höheren Lebensalter die relativen Armutsquoten der Pensionist/inn/en ansteigen.

Politische Akteur/innen, die Rentenreformen mit dem Ziel der Ausgabenersparnis anstreben, stehen vor einem Dilemma: Lange Übergangsfristen bis zur vollständigen Implementation mindern die Effektivität, d.h. das kurzfristige Einsparpotential. Dagegen kann die rasche Umsetzung drastischer Einschnitte zu Widerständen führen – vor allem dann, wenn die Maßnahmen einseitig von der Regierung beschlossen und nicht mit den Sozialpartnern abgestimmt wurden. Dies lässt sich am Beispiel der südeuropäischen Länder zeigen. Der Reform von 2007 in Portugal und auch allen bisherigen Reformen in Spanien lag eine solche Übereinkunft zugrunde, während in Griechenland der Soziale Dialog nie zum Erfolg führte (Featherstone 2005). Wegen der

Alternativlosigkeit bzw. erklärter Unverhandelbarkeit der jüngsten Reformmaßnahmen wurde von den Gewerkschaften in Italien und Portugal (auch in Irland) auf gezielte Proteste verzichtet. Es kam aber in allen Ländern zu Massendemonstrationen oder Streiks, die sich generell gegen die Sparpolitik der jeweiligen Regierungen richteten. Da überall eine rasche Anhebung des Rentenalters ein zentrales Element der Konsolidierungsbemühungen darstellte, kann angenommen werden, dass auch die Rentenpolitik bei den Protesten eine Rolle spielte, stellt doch gerade das erhöhte Rentenalter einen der am stärksten wahrnehmbaren und am vehementesten abgelehnten Einschnitte in bestehende Rechte dar.

Deshalb kann es nicht als ausgemacht gelten, dass die rentenpolitischen Veränderungen – auch die „quasi-automatischen“ Anpassungen bei steigender Lebenserwartung – tatsächlich wie beschlossen umgesetzt werden, vor allem dann nicht, wenn die Arbeitslosigkeit insgesamt und vor allem, wie in Südeuropa, unter Jugendlichen auf hohem Niveau verharrt. Da ein längerer Verbleib im Erwerbsleben und somit ein späterer Renteneintritt ein Kernstück der sozialpolitischen Reformen darstellt, ist möglicherweise mit einer Wiederkehr von in den 1970er und 1980er Jahren verbreiteten Argumenten zu rechnen, die darauf hinausliefen, vorhandene Frühverrentungsmöglichkeiten zu nutzen oder neu zu schaffen, damit sich die Beschäftigungschancen für jüngere Arbeitskräfte verbessern. Unabhängig von der Erfolgsträchtigkeit der damals in fast allen europäischen Ländern verfolgten Strategie könnte eine ungünstige Beschäftigungssituation die Umsetzung der Reformen verzögern.

Angesichts einer noch auf unabsehbare Zeit hohen Arbeitslosigkeit in den meisten der hier untersuchten neun Länder dürften die beschlossenen Rentenreformen langfristig negative Folgen für die Einkommenssituation der künftigen Rentner/innen/kohorten zeitigen, die durchwegs weniger vorteilhafte Erwerbsbiographien aufweisen werden als vorangegangene.<sup>25</sup> Längere Phasen der Arbeitslosigkeit oder des Abtauchens in die informelle Ökonomie (vor allem in Rumänien und Ungarn) und die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse (z.B. der hohe Anteil befristeter Arbeitsverträge in Spanien und Portugal oder der *parasubordinati* – also Scheinselbständiger – in Italien) implizieren Lücken in der Versicherungsbiographie und ein ungünstigeres Lebenseinkommensprofil. Dies ist umso bedeutsamer, als die Beitrags-/Leistungs-Beziehung überall (am stärksten in Italien und Lettland aufgrund des NDC-Systems) durch Berücksichtigung der gesamten Erwerbskarriere bei der Rentenberechnung gestärkt und zugleich das Rentenniveau insgesamt absinken wird (Hinrichs/Jessoula 2012). Die Ungleichheit während der Erwerbsphase wird dadurch im Alter eher noch verstärkt werden, zumal auch die in den letzten 20 Jahren überall eingeführten oder ausgedehnten Möglichkeiten freiwilliger privater Altersvorsorge sozial selektiv in Anspruch genommen werden, also eher von den kontinuierlich Beschäftigten mit mittlerem und höherem Einkommen. Dagegen laufen diejenigen mit diskontinuierlichen Erwerbskarrieren und geringeren Verdiensten Gefahr, im Alter mangels ausreichender beitragsbezogener Ansprüche auf Grundsicherungsleistungen angewiesen zu sein.

---

<sup>25</sup> Griechenland, Portugal, Spanien, Italien, Ungarn, Rumänien, Lettland, Großbritannien, Irland.

## LITERATUR

- Amable, Bruno (2003): *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford.
- Banyuls, Josep/Recio, Albert (2012): *Der Albtraum des mediterranen Neoliberalismus. Spanien nach dem Scheitern des „dritten Weges“*; in: Lehndorff Steffen (Hg.), *Ein Triumph gescheiterter Ideen. Warum Europa tief in der Krise steckt. Zehn Länder-Fallstudien*. Hamburg: 207-225.
- Barbuceanu Stefania (2011): *Romania. Annual Review 2010 on Labour Relations and Social Dialogue*. Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/08911.pdf>
- Barbuceanu Stefania (2012): *Romania. Annual Review 2011 on Labour Relations and Social Dialogue*. Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/08911.pdf>
- Baylos Grau, Antonio/Trillo Párraga, Francisco (2012): *The ompact of anti-crisis measures and, and the social and employment situation: Spain*. European Economic and Social Committee
- Bernardo Ana Paula (2012): *Austrité, dialogue social et relations industrielles – situation au Portugal*. Vortrag im Rahmen der TURI Konferenz 2012 (Paris 7-8 Juni). <http://www.turi-network.eu/About-TURI/News/Annual-TURI-conference-7-8-June-2012-Paris>
- BIS – Department for Business Innovation and Skills (2012): *Employment Law Review. Annual update 2012*. <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/employment-matters/docs/e/12-p136-employment-law-review-2012>
- Bonoli, Giuliano/Palier, Bruno (2007): *When past reforms open new opportunities: Comparing old-age insurance reforms in Bismarckian welfare systems*, in: *Social Policy & Administration* 41(6): 555-573.
- Bosch, Gehard/Lehndorff, Steffen/Rubery, Jill, Hg. (2009): *European employment models in flux: A comparison of institutional change in nine European countries*. Basingstoke.
- Bridgen, Paul/Meyer, Traute (2011): *Britain: Exhausted voluntarism – The evolution of a hybrid pension regime*, in: Ebbinghaus, Bernhard (Hrsg.): *The varieties of pension governance: Pension privatization in Europe*. Oxford: 265-291.
- Busch, Klaus (2012): *Scheitert der Euro? Strukturprobleme und Politikversagen bringen Europa an den Abgrund*. Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08871.pdf>
- Castles, Francis G./Ferrera, Maurizio (1996): *Home ownership and the welfare state: Is Southern Europe different?*, in: *South European Society and Politics* 1(2): 163-185.
- Cerami, Alfio (2011): *Ageing and the politics of pension reforms in Central Europe, South-Eastern Europe and the Baltic States*, in: *International Journal of Social Welfare* 20(4): 331-343.
- Ciutacu, Constantin (2011): *National unique collective agreement ended by law*. Eironline: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/07/articles/ro1107029i.htm>
- Crowly, Stephen (o.J.): *East European labour, the Varieties of Capitalism, and the expansion of the EU*. Draft paper.
- Coates, David (2000): *Models of capitalism. Growth and stagnation in the modern era*. Cambridge.
- da Paz Campos Lima, Maria (2012): *Unions force government back to table on working time*. Eironline: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/01/articles/pt1201029i.htm>

- de Miguel, Pablo Sanz (2012): Government and construction sector clash over bargaining reforms. Erionline: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/06/articles/es1206011i.htm>
- Doherty, Michael (2011): It must have been love ... but it's over now: The crisis and collapse of social partnership in Ireland, in: *Transfer* 17 (3): 371-385.
- Dräger, Klaus (2011): Europäische Wirtschaftsregierung. EU auf dem Weg zum „Deutschen Europa“, in: *Widerspruch* 61/11, 21-35.
- ETUI (2012): *Benchmarking Working Europe 2012*. Brüssel: Europäisches Gewerkschaftsinstitut.
- European Commission (2009): *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, *European Economy* 2/2009. Luxembourg.
- European Commission (2010): *Surveillance of Intra-European-Area competitiveness and imbalances*. *European Economy* 1/2010. Brüssel.
- European Commission (2012a): *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*. *European Economy Occasional Papers* 94. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp94\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf)
- European Commission (2012b): *The Economic Adjustment Programme for Portugal Third Review - Winter 2011/2012*. Brüssel.
- European Commission (2012c): *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060)*, *European Economy* 2/2012. Brüssel.
- European Commission (2012d): *White Paper: An agenda for adequate, safe and sustainable pensions*, COM(2012) 55 final. Brüssel.
- European Commission (2012e): *Pension adequacy in the European Union 2010-2050*. Brüssel.
- European Commission (2012f): *Alert Mechanism Report*. Report prepared in accordance with Articles 3 and 4 of the Regulation on the prevention and correction of macro-economic imbalances. COM (2012) 68 final. Brüssel.
- European Commission (2012g): *Labour Market Developments in Europe 2012*. *European Economy* 5/12, Brüssel.
- Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (2012a): *Wages and working conditions in the crisis*. <http://www.eurofound.europa.eu/docs/ewco/tn1203015s/tn1203015s.pdf>
- Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (2012b): *Working time developments 2011*. <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn1204022s/tn1204022s.pdf>
- Evans, Trevor (2008): Die gegenwärtige Finanzkrise und die Grenzen der US-amerikanischen Geldpolitik, in: *Prokla* 38/4, 513-534.
- Featherstone, Kevin (2005): “Soft” co-ordination meets “hard” politics: The European Union and pension reform in Greece, in: *Journal of European Public Policy* 12(4): 733-750.
- Feigl, Georg (2012): Austeritätspolitiken in Europa – Konsolidierungspakete im Überblick, in: *Kurswechsel Heft* 1/2012, 36-45.
- Ferrera, Maurizio (1996): The “southern Model” of welfare in social Europe, in: *Journal of European Social Policy* 6(1): 17-37.
- Forkas, Zlotan (2011): *Ungarn und die Euro- und Finanzkrise*, Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/id/08730.pdf>

- Franco, Daniele/Sartor, Nicola (2006): NDCs in Italy: Unsatisfactory present, uncertain future, in: Holzmann, Robert/Palmer, Edward (Hrsg.): Pension reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes. Washington, D.C.: 467-492.
- Fultz, Elaine (2012): The retrenchment of second-tier pensions in Hungary and Poland: A precautionary tale, in: *International Social Security Review* 65(3): 1-25.
- Georgiadou, Penny (2012a): Troika approves new set of changes in jobs and pay. Eironline: [http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/03/articles/gr1203019i.htm?utm\\_source=Greece&utm\\_medium=RSS&utm\\_campaign=RSS](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/03/articles/gr1203019i.htm?utm_source=Greece&utm_medium=RSS&utm_campaign=RSS)
- Georgiadou, Penny (2012b): Company-level employment contracts trigger wages drop. Eironline: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/06/articles/gr1206019i.htm>
- Ghinararu, Catalin (2011): Romania, in: Hirose, Kenichi (Hrsg.): Pension reform in Central and Eastern Europe in times of crisis, austerity and beyond. Budapest: 229-266.
- Glassner, Vera (2010): The public sector in crisis. ETUI Working Paper 2010.07. <http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-public-sector-in-the-crisis>
- Hacker, Björn (2009): Hybridization instead of clustering: Transformation processes of welfare policies in Central and Eastern Europe, in: *Social Policy & Administration* 43(2): 152-169.
- Hall, Peter/ Soskice, David (Hg.). (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford.
- Hermann, Christoph (2011): Collective bargaining and balanced recovery: The case of Austria. ILO Working Paper 23.
- Hermann, Christoph/Flecker, Jörg (2012): Die Luft wird dünner. Das österreichische Modell in der Finanz- und Wirtschaftskrise, in: Lehndorff Steffen (Hg.), *Ein Triumph gescheiterter Ideen. Warum Europa tief in der Krise steckt. Zehn Länder-Fallstudien*. Hamburg: 134-148.
- Hinrichs, Karl (2011): Pension reforms in Europe: Directions and consequences, in: Vural, Ipek Eren (Hrsg.): *Converging Europe: Transformation of social policy in the enlarged European Union and in Turkey*. Aldershot: 93-116.
- Hinrichs, Karl/Jessoula, Matteo (Hrsg.) (2012): *Labour market flexibility and pension reforms: Flexible today, secure tomorrow?* Basingstoke.
- Hirose, Kenichi (2011a): Trends and key issues of the pension reform in Central and Eastern Europe – A comparative overview, in: Hirose, Kenichi (Hrsg.): *Pension reform in Central and Eastern Europe in times of crisis, austerity and beyond*. Budapest: 3-71.
- Hirose, Kenichi (2011b): Hungary, in: Hirose, Kenichi (Hrsg.): *Pension reform in Central and Eastern Europe in times of crisis, austerity and beyond*. Budapest: 171-197.
- Holzmann, Robert/Hinz, Richard (2005): *Old age income support in the 21<sup>st</sup> Century. An international perspective on pension systems and reform*. Washington, D.C.
- ILO (2011a): Report on the High Level Mission to Greece. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/missionreport/wcms\\_170433.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/missionreport/wcms_170433.pdf)
- ILO (2011b) Memorandum of Technical Comments on the draft Labour Code and the Draft Law on Social Dialogue of Romania, Geneva.
- ILO (2012a): Euro-zone job crisis: Trends and policy responses. International Labour Organisation, Geneva.
- ILO (2012b): ILO calls on Greece to bring its labour relations system back to fundamental rights. ILO Pressemitteilung vom 15. November 2012.

- IWF (2011): Greece Fifth Review Under the Stand-By Arrangement, 30. 11. 2011.  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11351.pdf>
- Jessoula, Matteo (2011): Italy: From Bismarckian pensions to multipillarization under adverse conditions, in: Ebbinghaus, Bernhard (Hrsg.): The varieties of pension governance: Pension privatization in Europe. Oxford: 151-179.
- Jones Finer, Catherine (1999): Trends and developments in welfare States, in: Clasen, Jochen (Hrsg.): Comparative social policy: Concepts, theories and methods. Oxford: 15-33.
- Karamessini, Maria (2008): *Still a distinctive southern European employment model?*, in: Industrial Relations Journal 39 (6): 510-531.
- Karamessini, Maria (2012): Der Neoliberalismus statuiert ein Exempel. Die griechische Tragödie; in: Lehndorff, Steffen (Hg.), Ein Triumph gescheiterter Ideen. Warum Europa tief in der Krise steckt. Zehn Länder-Fallstudien. Hamburg: 165-189.
- Katrougalos, George S.-P. (1996): The south European welfare model: The greek welfare state in search of an identity, in: Journal of European Social Policy 6(1): 39-60.
- Klatzer, Eslisabeth/Schlager, Christa (2011): Europäische Wirtschaftsregierung: Eine stille neoliberale Revolution, in: Kurswechsel 1/2011, 61-81.
- Kohl, Heribert (2010): Arbeitsbeziehungen in Mitteleuropa – Annäherung an das Europäische Sozialmodell?, in: Beer, Elisabeth und Filipic, Ursula (Hg.): Sozialstaaten unter Druck. Wohlfahrtsstaatliche Veränderungen in Mitteleuropa – Auswirkungen auf Österreich? Sozialpolitik in Diskussion 11, Wien, 17-42.
- Kumarappan, Leena/McKay, Sonia/Moore, Siam (2012): The impact of austerity on UNISON members 2012. Working Lives Institute, London Metropolitan University.  
<http://www.unison.org.uk/file/UNISON%20Impact%20of%20Austerity%20on%20Members%202012%20FINAL.pdf>
- Labour Research Department (2012): The wrong target – How governments are making public sector workers pay for the crisis. Second updated version.
- Lampousaki, Sofia (2010): Extraordinary measures used to activate European economic support mechanism. Eironline:  
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/05/articles/GR10050191.htm>
- Lehndorff, Steffen (2001): Weniger ist mehr. Hamburg.
- Lehndorff, Steffen (2012): Deutschland: Vom kranken Mann zur schwäbischen Hausfrau, in: Lehndorff, Steffen, Hg (2012a): Ein Triumph gescheiterter Ideen. Warum Europa tief in der Krise steckt. Zehn Länder-Fallstudien. Hamburg: 89-119.
- Leibfried, Stephan (1992): Towards a European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community, in: Ferge, Zsuzsa/Kolberg, Jon Eivind (Hrsg.): Social policy in a changing Europe. Frankfurt/New York: 245-279.
- Leschke, Janine (2012): Has the economic crisis contributed to more segmentation in labour market and welfare outcomes? ETUI Working Paper  
<http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Has-the-economic-crisis-contributed-to-more-segmentation-in-labour-market-and-welfare-outcomes>
- Matsaganis, Manos (2011): The welfare state and the Crisis: The case of Greece, in: Journal of European Social Policy 21(5): 501-512.
- Meardi, Guglielmo (2012): Employment relations under external pressure: Italian and Spanish reforms in 2010-12. International Labour Process Conference, Stockholm 27-29 March

2012. [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/research/irru/publications/recentconf/gm\\_-\\_ilpc2012.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/research/irru/publications/recentconf/gm_-_ilpc2012.pdf)
- Menil, Georges de/Sheshinski, Eytan (2002): Romania's pension system: From crisis to reform, in: Feldstein, Martin/Siebert, Horst (Hrsg.): Social security pension reform in Europe. Chicago/London: 401-432.
- Muller, Angelika (2012): Labour law reforms at the crossroads of ILO standards and OECD and World Bank's indexes: A global review of regulation of collective redundancies. Genf: ILO. <http://ilera2012.wharton.upenn.edu/RefereedPapers/MullerAngelikaUPDATED.pdf>
- Natali, David (2012): Lessons from the UK: When multi-pillar pension schemes meet flexible labour markets, in: Hinrichs, Karl/Jessoula, Matteo (Hrsg.): Labour market flexibility and pension reforms: Flexible today, secure tomorrow? Basingstoke: 125-154.
- Oberndorfer, Lukas (2012): Hegemoniekrise in Europa – Auf dem Weg zu einem autoritären Wettbewerbsetatismus? In: Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hg.), Zwischen autoritärem Etatismus und europäischem Frühling. Münster: 50-72.
- OECD (2011): Pensions at a glance: Retirement-income systems in OECD and G20 countries. Paris.
- O'Farrell, Rory (2011): Inequality and the crisis. ETUI Policy Brief 2/2011. <http://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-and-Employment-Policy/Inequality-and-the-crisis>
- Patra Eleni (2012): Social dialogue and collective bargaining in times of crisis: The case of Greece. ILO, Genf.
- Rigney, Peter (2012): The Impact of anti-crisis measures and, and the social and employment situation: Ireland. European Economic and Social Committee.
- Sanz, Sofia (2012): Unions slam new law allowing opt-outs on labour rules. Eironline: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/10/articles/it1110019i.htm>
- Sauli, Hannele/Törmälehto, Veli-Matti (2010): The distributional impact of imputed rent, in: Atkinson, Anthony B./Marlier, Eric (Hrsg.): Income and living conditions in Europe. Eurostat Statistical Books. Luxembourg: 155-178.
- Schömann, Isabelle/Clauwaert, Stefan (2012a): Arbeitsrechtsreformen in Krisenzeiten — eine Bestand saufnahme in Europa. ETUI Working Paper Working Paper 2012.04 <http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-crisis-and-national-labour-law-reforms-a-mapping-exercise>
- Schömann, Isabelle/Clauwaert, Stefan (2012b): Country by country analysis. Annex to Working Paper 2012.04 <http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-crisis-and-national-labour-law-reforms-a-mapping-exercise>
- Schulten, Thorsten (2010): Europäischer Tarifbereich des WSI 2009/2010, in: WSI Mitteilungen 4/2010, 196-203
- Schulten, Thorsten (2012a): Minimum wages in Europe under austerity. ETUI Policy Brief 5/2012. <http://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/Minimum-wages-in-Europe-under-austerity>
- Schulten, Thorsten (2012b): WSI Mindestlohnbericht 2012, WSI Mitteilungen 2/2012, 124-130.
- Simmonazzi, Annamaria (2012): Chronik einer angekündigten Krise. Italien und seine Hausaufgaben; in: Lehndorff Steffen (Hg.), Ein Triumph gescheiterter Ideen. Warum Europa tief in der Krise steckt. Zehn Länder-Fallstudien. Hamburg: 190-206.

- Simonovits, András (2012): Impact of the economic and financial crisis on pension systems in Central and Eastern Europe: Hungary, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 57(3): 287-298.
- SSA [Social Security Administration] (2012): International update: Recent developments in foreign public and private pensions, March 2012, Washington DC.
- Stockhammer, Engelbert (2011): Peripheral Europe's debt and German wages. The role of wage policy in the Euro area. *Research on Money and Finance Discussion Paper 29*.  
<http://researchonmoneyandfinance.org/media/papers/RMF-29-Stockhammer.pdf>
- Theodoropoulou, Sotiria Watt, Andrew (2011): Withdrawal symptoms: an assessment of the austerity packages in Europe. *ETUI Working Paper*  
<http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Withdrawal-symptoms-an-assessment-of-the-austerity-packages-in-Europe>
- Tóth, András/Neumann, László/ Hosszú, Hortenzia (2012): Die konservative Revolution und ihre Widersprüche. Ungarns Leidensgeschichte; in: Lehndorff Steffen (Hg.), *Ein Triumph gescheiterter Ideen. Warum Europa tief in der Krise steckt. Zehn Länder-Fallstudien*. Hamburg: 149-164.
- Venieris, Dimitrios N. (1996): Dimensions of social policy in Greece, in: *South European Society and Politics* 1(3): 260-269.
- Voskeritsian, Horen/Kornelakis, Andreas (2011): Institutional change in Greek industrial relations in an era of fiscal crisis. *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe* 52. <http://www2.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/pdf/GreeSE/GreeSE52.pdf>
- Watt, Andrew (2009): A quantum of solace? An assessment of fiscal stimulus packages by EU Member States in response to the economic crisis. *ETUI Working Paper*  
<http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/A-quantum-of-solace-An-assessment-of-fiscal-stimulus-packages-by-EU-Member-States-in-response-to-the-economic-crisis>
- Witte, Lothar (2012): *Austeritätspolitik in Europa: Spanien*. Friedrich Ebert Stiftung.  
<http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/09290.pdf>