
Wirtschaftskrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell*

Arne Heise, Hanna Lierse

1. Sozialpolitik im europäischen Einigungsprozess

Die Spatzen pfeifen es von den Dächern: Der Sozialstaat ist zum Sanierungsfall geworden und muss deshalb reformiert oder, um im Bilde zu bleiben, rekonstruiert und modernisiert werden. Globalisierung und europäische Integration, die demografische Entwicklung und Individualisierungsprozesse in den Gesellschaften haben über lange Zeit hinweg am sozialstaatlichen Fundament der Mitgliedstaaten der EU genagt. Wenn nicht bald mit den Sanierungsarbeiten begonnen wird, so die landläufige Konnotation, dann bricht der Sozialstaat unter seiner Kosten- und Umverteilungslast zusammen. Was seit nunmehr fast zwei Jahrzehnten die gängige sozialpolitische Perspektive von Wissenschaft und Politik ist, droht nach der jüngsten Weltfinanzkrise und der in der Folge fast überall eingeschlagenen ‚absurden Austeritätspolitik‘¹ zum neuen Handlungsimperativ.

Bevor wir uns im Folgenden den Entwicklungstendenzen der europäischen Sozialstaaten – dem Europäischen Sozialmodell (ESM) – insbesondere unter den Bedingungen allgemeiner Konsolidierungsnotwendigkeiten nach dem Emporschnellen der Staatsverschuldung im Laufe der jüngsten Weltfinanzkrise beschäftigen wollen (Abschnitt 2), erfolgen zunächst ein paar allgemeine Bemerkungen zur besseren Einordnung der Diskussion (Abschnitt 1). Nach einer Gegenüberstellung der Sparprogramme in den ausgewählten Ländern (Abschnitt 3) folgt dann ein kurzes Fazit (Abschnitt 4), in dem die Diskussionslinien des ersten Abschnitts wieder aufgenommen werden.

1.1 Sozialstaat oder Wohlfahrtsstaat?

Im allgemeinen Sprachgebrauch, aber auch in der sozialwissenschaftlichen Literatur werden die Begriffe Sozial- und Wohlfahrtsstaat gemeinhin synonym gebraucht. Wir möchten hingegen die Bezeichnung ‚Wohlfahrtsstaat‘ nur dann verwenden, wenn es bei staatlichen Eingriffen nicht nur um soziale Korrektur- oder Sicherungsfunktionen geht, sondern um breitere gesellschafts- und wirtschaftspolitische Eingriffe zur Steigerung der

gesellschaftlichen Wohlfahrt. ‚Sozialpolitik‘ i. e. S. soll für die Sicherung gegenüber den fünf elementaren Lebensrisiken – Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Unfall und Armut – reserviert bleiben und folglich ‚Sozialstaat‘ auf diesen Kern verweisen. Wohlfahrtsstaatliche Politik hingegen benötigt neben den Instrumenten der ‚Sozialpolitik‘ i. e. S. also eine kollektiv getroffene, demokratisch legitimierte Zielsetzung (z. B. über Umverteilungsausmaße, Marktbegrenzungen bzw. ‚Dekommodifizierungsbereitschaft‘ etc.) und eine breite gesellschaftspolitische Einbettung von der makroökonomischen Steuerung über die Familienpolitik bis hin zur Bildungspolitik als Grundlage von Partizipation und Inklusion in einem nicht ausschließlich marktlichen Sinne.

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

- Globalisierung/europäische Integration,
- Individualisierung,
- Alterung

haben vor dem Hintergrund der in den letzten drei Jahrzehnten dominanten neoliberalen Ideologisierung dazu geführt, dass Sozialpolitik fast ausschließlich angebotstheoretisch als anreizbedingte Allokationsverzerrung verstanden wird, deren kollektiv umverteilender (nachfrage theoretisch begründbarer) Inhalt zugunsten größerer individueller Äquivalenz zurückgefahren und womöglich privat bereitgestellt werden muss, damit gleichermaßen angebotsseitig und wettbewerbskonform größtmögliche Effizienz und finanzielle Nachhaltigkeit (Ökonomisierung) gewährleistet werden kann.

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

1.2 Die unterschiedlichen Sozialstaatsmodelle in der EU oder: Gibt es ein Europäisches Sozialmodell?

Die europäischen Sozialstaaten sind nicht nur historisch recht disparat entstanden, sie entsprechen auch der Unterschiedlichkeit der europäischen Wirtschaftsmodelle² – wobei sich dies ebenso auf die materielle Höhe der sozialen Sicherung wie auch auf den Grad der Dekommodifizierung, die Art der Finanzierung, die strukturelle Verteilung der Sicherungsbedürfnisse auf die verschiedenen Notlagen und deren Institutionalisierung bezieht. Nach der bekannten Unterscheidung von Esping-Andersen (1990) können wir also mindestens drei Sozialstaatstypen in der EU unterscheiden:

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

Mit der Osterweiterung dürfte sich diese Vielfalt noch weiter erhöht haben³ – von einem oder gar ‚dem‘ Europäischen Sozialmodell kann also zunächst keine Rede sein. Allerdings mag entweder der oben angedeutete Wandlungs- und Modernisierungsprozess der verschiedenen Sozialstaaten in der EU zu einem gemeinsamen Modell konvergieren, andererseits kann das ‚Europäische Sozialmodell‘ auch als Denkfigur für einen (neuen?) Integrationstyp stehen, der sich wieder stärker vom US-Modell abzuheben vermag.

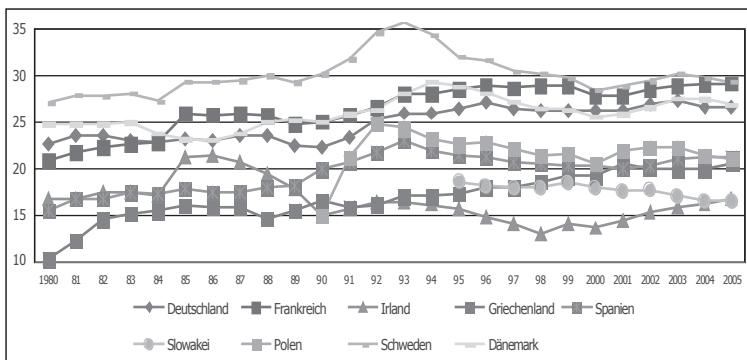
1.3 Europäische Integration als Motor der Konvergenz?

Die Literatur zur künftigen Entwicklung der Sozialstaatlichkeit in der EU ist lang und ohne eindeutiges Ergebnis. Die oben erwähnten objektiven Faktoren und insbesondere die Anforderungen der europäischen Integration betreffen zwar alle Mitgliedstaaten, dennoch sind die nationalen Anpassungspfade grundsätzlich durchaus offen: Einerseits mag man Sapir et al. (2003) zustimmen, die vor dem Hintergrund der neoliberalen Ideologisierung und der EU-Integrationsarchitektur nur das liberale Modell für überlebensfähig halten und mithin eine entsprechende Konvergenz prognostizieren, man mag andererseits aber auch Strüncks (2008) Einschätzung teilen, wonach nicht nur das Sozialstaatsmodell vom zugrunde liegenden Wirtschaftsmodell geprägt wird, sondern auch die Modernisierungs- und Anpassungspfade dem jeweiligen Wirtschaftsmodell angepasst werden und mithin Divergenzen bestehen bleiben und allenfalls langfristig unterschiedliche Hybridmodelle entstehen werden. In gewisser Weise zwischen diesen Positionen liegt Buschs (2005; 2009) Argumentation, der im System der Wettbewerbsstaaten – zu dem die neoliberale Architektur der EU geführt hat⁴ – eine Konvergenz zu einem Hybridmodell

zu erkennen glaubt, die der Tatsache Rechnung trägt, dass die Sozialsysteme zu bedeutenden Wettbewerbsfaktoren insbesondere im einheitlichen Währungsraum (also der EWU) geworden sind. Im Rahmen der ‚Methode der offenen Koordinierung‘ – dem weichen *Governance*-Modus im Bereich der EU-Sozialpolitik – sind praktisch überall Entwicklungen der Rekommodifizierung, der Privatisierung und der Absenkung der Sicherungsleistungen zu erkennen.

Hier kann nicht auf die einzelnen Strukturmerkmale des vermeintlichen Konvergenzprozesses im Detail eingegangen werden. Letztlich ist mit der ‚Ökonomisierung‘ aber vor allem auch ein Rückbau des Sicherungsniveaus zur Reduktion angeblicher Allokations- und Wettbewerbsprobleme verbunden. Wirft man einen Blick auf die relativen Sozialausgaben verschiedener Länder (Abbildung 1) mit unterschiedlichen Sozialstaatsmodellen, so lässt sich allerdings eine allgemeine Abwärtsspirale der Sicherungsniveaus nicht erkennen.⁵

Abbildung 1: Sozialausgaben in % des BIP (1980-2005)



Quelle: OECD, Country statistical profiles 2009

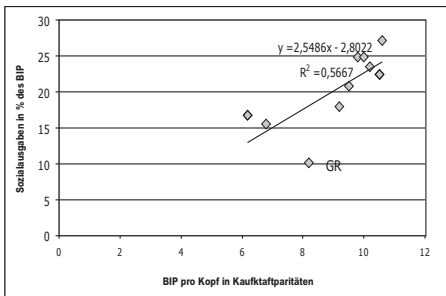
Einige Mitgliedstaaten haben, unabhängig von der Modellzugehörigkeit (Frankreich als Beispiel des kontinentalen Modells, Dänemark als Beispiel des skandinavischen Modells und Polen als Vertreter der MOE-Länder), gar eine eher steigende Sozialausgabenquote zu verzeichnen, nur in wenigen Ländern (z. B. Irland als Vertreter des liberalen Modells, die Slowakei als Vertreter der MOE-Staaten und Schweden als Vertreter des skandinavischen Modells) sinkt die Sozialausgabenquote tendenziell – wobei in allen Fälle am aktuelleren Zeithorizont eher eine Stagnation denn ein klarer (Abwärts-)Trend festzustellen ist.

Wenn also die Konvergenz zu einem verallgemeinerbaren ‚Europäischen Sozialmodell‘ mit einer ernsthaften Gefährdung der sozialen Errungenschaften in der EU verbunden sein soll, muss andere Evidenz erbracht

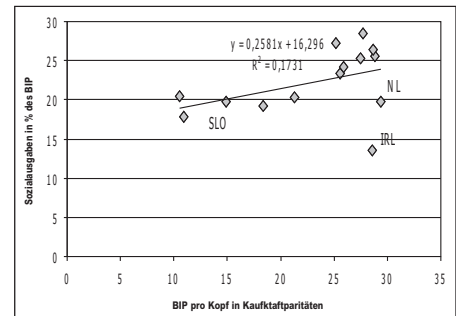
werden. In Abbildung 2 wird deshalb nicht ausschließlich auf die Entwicklung der Sozialausgabenquote abgestellt, sondern diese in Verbindung zum Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft (BIP pro Kopf) gebracht. Denn bei der sozialen Sicherung handelt es sich um ein öffentliches Gut, dessen Nachfrage seitens der Konsumenten (der Bürger) mit steigendem Einkommen zunimmt (positive Einkommenselastizität).

Abbildung 2: Korrelation von Sozialausgaben und Pro-Kopf-Einkommen

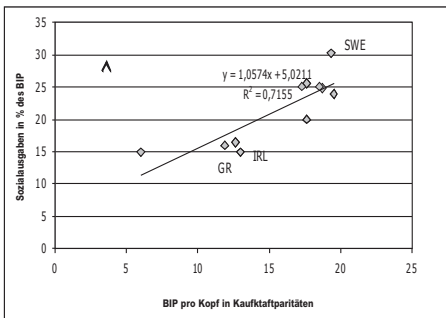
1980



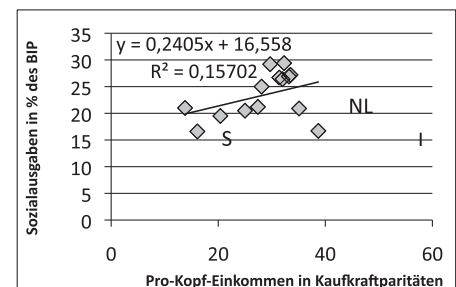
2000



1990



2005



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

Quelle: OECD, Country statistical profiles 2009.

Die inkriminierten Dumpingpraktiken würden sich jetzt nicht erst bei einer absolut sinkenden Sozialleistungsquote, sondern bereits bei Sozialleistungsquoten zeigen, die nicht dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand entsprechen, wenn sich tatsächlich ein positiver Zusammenhang (Korrelation) beider Größen messen lässt. Abbildung 2 weist diese Korrelation zu unterschiedlichen Zeitpunkten aus: 1980 und 1990 kann tatsächlich von einem hohen und sogar zunehmenden Bestimmtheitsmaß gesprochen werden – trotz aller Variationen entlang der Sozialstaatsmodelle. Die Höhe der Sozialausgabenquote wird danach zu 57% (1980) bzw. sogar 71% (1990) durch den Entwicklungsstand erklärt – die Zunahme des Be-

stimmtheitsmaßes wird vor allem dadurch verständlich, dass Griechenland nach dem EU-Beitritt seine Sozialausgaben überdurchschnittlich erhöhte und sich dem (materiellen) europäischen Entwicklungspfad anpasste.

Das Bild ändert sich allerdings, wenn wir die Zeitpunkte 2000 und 2005 betrachten: Nun hat sich die enge Korrelation weitgehend aufgelöst – gerade einmal noch ca. 16-17% der Sozialausgaben werden durch den Entwicklungsstand der Volkswirtschaften den Mitgliedsstaaten erklärt. Verantwortlich für diese Entwicklung sind zumindest relative Dumpingpraktiken in Ländern des liberalen (Irland) und des mittel- und osteuropäischen Typs (Slowakei), die ihre sozialstaatlichen Systeme nicht entsprechend der Steigerung ihrer Wirtschaftskraft ausbauen, aber auch Länder des kontinentalen Typs (Niederlande) tragen durch einen Rückbau der Sozialstaatlichkeit dazu bei, dass Sozialpolitik immer mehr zu einem Standort- und Wettbewerbsfaktor in der EU wird.

1.4 Das Europäische Sozialmodell als Legitimationspotenzial unter Druck

Die Entwicklungen in Sozialstaaten hängen von vielfältigen realpolitischen Machtkonstellationen ab, sie sind nicht ausschließlich ökonomisch-funktionalen oder ideologischen Erwägungen geschuldet. Trotz zahlreicher objektiv und subjektiv belastender Faktoren ist auch im europäischen Modernisierungsprozess nicht mit einem simplen Herunterkonkurrieren der Sozialstandards zu rechnen. Andererseits legen die empirischen Daten durchaus nahe, dass der noch in den 1980er- und 1990er-Jahren erkennbare materielle Entwicklungspfad verlassen oder jedenfalls nicht länger den Bezugsrahmen bilden wird. Je größer die objektiven Belastungsfaktoren und der Perspektivwandel der Wohlfahrtsstaatlichkeit in Richtung ‚Ökonomisierung‘, desto eher ist eine entsprechende Entwicklung zu erwarten. Insofern ist es durchaus wichtig, ob das ‚Europäische Sozialmodell‘ – insbesondere nach den ernüchternden Erfahrungen der europäischen Politikakteure mit der zumindest skeptischen, wenn nicht gar ablehnenden Haltung der Bürger in der EU, die sich auch im gescheiterten Versuch zeigte, eine europäische Verfassung durchzusetzen – als eine positive Vision einer vom US-Modell verschiedenen Sozial- oder gar Wohlfahrtsstaatlichkeit entwickelt wird.

Genau hierin, im Versuch, das ‚soziale Defizit‘⁶ durch eine stärkere Berücksichtigung der sozialen Komponente zu verringern, bestand die Strategie des früheren EU-Kommissionspräsidenten Jacques Delors. Mit Delors ist nicht nur die weitere ökonomische Integration im Rahmen der Projekte des ‚Gemeinsamen Binnenmarktes‘ und der ‚Währungsunion‘ verbunden, sondern auch die Prägung des Begriffs ‚Europäisches Sozialmodell‘. Delors war klar, dass allein marktschaffende Integrationsschritte nicht

ausreichen würden, um die EU-Skepsis der 1980er-Jahre („Eurosklерose“) zu überwinden, zumal die zunehmende Inkongruenz von Marktreichweite und Marktregulierung nationale Sozialstandards unter Druck zu bringen drohte – es zeigten sich eben die Grenzen „semi-souveräner“ Staaten.⁷ Bedingten sich für den Sozialisten Delors deshalb ökonomische und soziale Integration noch – das „Europäische Sozialmodell“ Delors'scher Vision darf deshalb noch als ernsthafter Versuch verstanden werden, die wohlfahrtsstaatlichen Traditionen Europas zu verteidigen und als Legitimationsreserve für die europäische Integration zu begreifen –, so müssen spätere EU-Kommissionen als wesentliche Motoren des Perspektivwandels angesehen werden.⁸ Damit setzen sich in der EU-Kommission „im Kampf um die europäische Integration“⁹ jene Kräfte durch, die noch in der Delors-Kommission mit dem teilweise als „neuklassisch“¹⁰ bezeichneten Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ in Schach gehalten wurden. Dies geschah erstaunlicherweise zu einer Zeit, als sich mit der Übernahme von Regierungsämtern von Sozialdemokraten in vielen, insbesondere aber den wichtigsten EU-Mitgliedsstaaten ein „*window of opportunity*“ eröffnete, einen tatsächlich „eurokeynesianisch“ geprägten Entwicklungspfad festzuschreiben bzw. zu erneuern. Der mit dem Rücktritt Oskar Lafontaines von allen Partei- und Regierungsämtern zugunsten der „linken Angebotspolitiker“¹¹ in der SPD entschiedene Zwißt in der ersten Schröder-Regierung zeigt exemplarisch die Unsicherheit über den künftigen wirtschafts- und sozialpolitischen Kurs der europäischen Sozialdemokratie¹² und erklärt nicht nur, weshalb sich dieses Möglichkeitsfenster ungenutzt recht bald wieder schloss, sondern auch, warum die EU-Kommission leichtes Spiel hatte, ihre Vorstellungen vom „sozialinvestiven Staat“, von der humankapitalorientierten, anreizkompatiblen Beschäftigungsfähigkeit statt der quantitativ orientierten Beschäftigung(smenge) als feste Konnotation des „Europäischen Sozialmodells“ und der als weitere Legitimationshilfe im Amsterdamer Vertrag eingefügten Beschäftigungspolitik zu etablieren. Für Hofbauer (2007) nutzt die Kommission in der breiten Bevölkerung positiv besetzte Begriffe (Europäisches Sozialmodell, Beschäftigungspolitik), um gleichermaßen die Legitimation und Akzeptanz der vornehmlich ökonomischen Integration zu erhöhen, wie die „Ökonomisierung“ des Sozialen hinter scheinbar Vertrautem verborgen und uminterpretiert wird.

Ob die jüngste Weltfinanzkrise noch einmal zu einem jener „handfesten gesellschaftlichen Konflikte“ führt, „durch die hindurch emanzipative Kräfte die Agenda mitbestimmen und die aktuell dominierenden Projekte schließlich zurückgewiesen werden“,¹³ wird sich erst noch zeigen müssen. Neben einem temporären Legitimationsverlust orthodox-neoliberaler Wirtschafts- und Finanzkonzepte auf ideologischer Ebene¹⁴ hat die Weltfinanzkrise zunächst einmal auf ganz politisch-praktischer Ebene zu einer

enormen Belastung der öffentlichen Haushalte geführt.

Fast parallel kam es im Jahr 2009 in ganz Europa zu einer tiefen Depression, wie es sie in dieser Größenordnung (und Reichweite) seit der Weltwirtschaftskrise Anfang der 1930er-Jahre nicht mehr gegeben hat. Der Unterschied zu den 1930er-Jahren zeigte sich allerdings in der besonnenen Reaktion der politisch Verantwortlichen und der positiven Wirkung der sozialstaatlichen Sicherung: Mittels diskretionärer Konjunktur- und weitreichender Finanzmarktstabilisierungsprogramme und der sozialpolitisch verantworteten ‚automatischen Stabilisatoren‘ wurde eine weitere Destabilisierung der Realwirtschaft und der vollständige Zusammenbruch der internationalen Finanzmärkte verhindert – allerdings mit den entsprechenden Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte. Die strukturelle Neuverschuldung stieg überall weit über die vom Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) vorgesehene Marke eines ausgeglichenen Haushalts, die ‚automatischen Stabilisatoren‘ fügten überall noch einmal einige Prozentpunkte Defizit hinzu. Deutschland, obwohl von der Finanzkrise leicht überdurchschnittlich getroffen, erlitt noch die geringsten Verwerfungen – hier zeigte sich die beiden Gesichter der starken Exportorientierung der Bundesrepublik: Dem starken Konjunkturereinbruch wurde weniger durch diskretionäre Maßnahmen¹⁵ als durch das Vertrauen auf die Wettbewerbsstärke der deutschen Wirtschaft im überraschend starken Aufschwung insbesondere einiger Schwellenländer im Jahre 2010 begegnet. Andere Länder – vor allem Griechenland, Spanien und Großbritannien – setzten hingegen stärker auf eigene Konjunkturstabilisierung bzw. benötigten größere Finanzmittel zur Bankenstabilisierung.

Überall stieg die Staatsverschuldung stark an und macht damit ein Jahrzehnt der – allerdings nur bescheidenen – Konsolidierung zunichte. Damit wird auch das neuerliche Konsolidierungsausmaß deutlich, wenn die im SWP angepeilte Verschuldungsgrenze von 60% des BIP als Maß nachhaltiger Finanzpolitik Bestand behalten soll: lediglich Rumänien und Lettland, die von sehr niedrigen Schuldenstandniveaus nach der gesellschaftlichen und ökonomischen Transformation ausgingen, unterschreiten die Marke noch. Aber auch diese Tatsache kann natürlich nicht bestreiten, dass die strukturellen Defizite in Relation zum Wirtschaftswachstum erheblich zurückgefahren werden müssen, wenn ein dauerhaftes Ansteigen der Staatsverschuldung verhindert werden soll. Die schon immer sehr sensible Frage der Finanzpolitik ist und bleibt, ob dies durch Steuererhöhungen, Steuersenkungen, konsumtive (soziale) oder investive Ausgaben senkungen oder -erhöhungen erreicht werden soll. Die herkömmliche Auffassung, dass konsumtive – d. h. insbesondere soziale – Ausgaben senkungen Steuererhöhungen vorzuziehen sind, wird jedenfalls durchaus bestritten.¹⁶

2. Haushaltskonsolidierung in ausgewählten europäischen Ländern

Nachdem wir uns im vorangegangenen Kapitel mit einer theoretischen Debatte zur Einordnung und Entwicklung der Sozialsysteme der europäischen Länder beschäftigt haben, werden im Folgenden die Effekte und Veränderungen, die mit der jüngsten Wirtschaftskrise einhergingen, näher betrachtet. Ende 2008 brach das Wirtschaftswachstum Europas ein, die Arbeitslosigkeit vieler Mitgliedsländer stieg stark an, und mit dem Versuch, eine lang anhaltende Rezession zu verhindern, setzten die Staaten eine Vielzahl an Maßnahmen durch, um das Bankensystem zu stabilisieren und die Konjunktur anzukurbeln. Auch die automatischen Stabilisatoren ließen die öffentlichen Defizite stark ansteigen, sodass es kaum mehr einem Land gelingt, den Stabilitäts- und Wachstumspakt einzuhalten. Nach diesen kurzfristigen Rettungsaktionen richtet sich der Fokus nun jedoch wieder auf die steigende Schuldenlast der öffentlichen Haushalte, die mit der Krise einherging.

Im Oktober 2009 starteten die Staaten eine fiskalpolitische ‚Exit-Strategie‘, um die seit Beginn der Wirtschaftskrise enorm gestiegenen Staatsschulden abzubauen. Diese Ausstiegsstrategie soll über die Rückführung der Konjunkturpakete hinausgehen und von weiteren Einsparungen und strukturellen Reformen unterstützt werden, ohne dabei die Wachstumspotenziale einzuschränken. Während die Europäische Kommission vorschlägt, die Konsolidierungsmaßnahmen spätestens 2011 umzusetzen, verabschiedeten die meisten Staaten 2010 weitreichende Kürzungen und Reformen, und einige begannen den Konsolidierungsprozess sogar schon im Jahre 2009.

Während kein Mitgliedsland der Europäischen Union von den Konsolidierungsversuchen verschont bleibt, so sind der Umfang, die Art der Maßnahmen und deren Auswirkungen auf die Sozialsysteme bislang nicht systematisch und vergleichend betrachtet worden. Die folgende Analyse soll genau dazu beitragen und herausfinden, ob und wie die sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedsstaaten von den Einsparungen und den strukturellen Reformen betroffen sind. Darüber hinaus wird geklärt, ob die Krise als Motor der sozialpolitischen Konvergenz der Mitgliedsstaaten diene. Aufbauend auf die vorangehende theoretische Diskussion über die Entwicklung der Sozialsysteme in Europa gehen wir davon aus, dass sowohl länder- und typenübergreifende Ähnlichkeiten als auch nationale pfadabhängige Entwicklungen der Sozialsysteme zu verzeichnen sind. Insbesondere wird angenommen, dass die Krise als Auslöser einer weiteren Konvergenz hin zu einem sozialinvestiven Sozialsystem darstellt, der die Dekommodifizierung des Gegenstandes Sozialpolitik weitgehend aufhebt.

Im Folgenden werden die Konsolidierungsprogramme von sechs eu-

ropäischen Staaten (Stand: Herbst 2010) und deren Auswirkungen auf die Sozialsysteme näher betrachtet. Im Vordergrund steht eine Anzahl an Staaten, die besonders hart von der Krise betroffen waren und darüber hinaus die Pluralität der sozialstaatlichen Typen Europas widerspiegeln. Während Deutschland ein kontinentales Beispiel ist, dient Großbritannien als liberales Modell, Spanien und Griechenland als südeuropäische Beispiele, Rumänien als mittel- und osteuropäischer Typ, und Island kann im weitesten Sinne dem sozialdemokratischen Modell zugeordnet werden.

2.1 Die Grundpfeiler des deutschen Sparprogramms

Die Regierung Merkel veröffentlichte mit dem Finanzplan 2010-2014 und dem Bundeshaushalt 2011 die Grundpfeiler der deutschen Konsolidierungspolitik: Bis 2014 sollen 80 Mrd. Euro eingespart werden, was jährlich 0,8% des BIP entspricht. So soll bis 2013 die Defizitgrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts eingehalten und bis 2016 das strukturelle Defizit auf 0,35% des BIP zurückgeführt werden, wie es die neue Schuldenregel des Grundgesetzes vorschreibt. Der Schwerpunkt des deutschen Sparpaketes liegt auf der Ausgabenseite, denn es soll dort ansetzen, „wo Einsparungen und höhere Einnahmen möglich sind, ohne das Wachstumspotenzial der Wirtschaft und die soziale Balance zu gefährden“.¹⁷ Dennoch plant die Bundesregierung auch maßgebliche Einschnitte im Sozialhaushalt, die über 30% der gesamten Konsolidierung ausmachen, denn eine nachhaltige Haushaltssanierung kann nur gelingen, „...wenn auch dieser Bereich einen zielgerichteten und fairen Beitrag leistet“.¹⁸

Die konservativ-liberale Regierung plant neben den Kürzungen des Elterngeldes für Arbeitslosenhilfe-II-Empfänger, sogenannte Pflichtleistungen in Ermessensleistungen umzuwandeln, Zuschüsse für Heizungskosten und den staatlichen Rentenversicherungsbeitragssatz für diese Gruppe abzuschaffen. Wer ein Jahr Arbeitslosengeld II bezieht, erwirbt gegenwärtig noch einen zusätzlichen Rentenanspruch von 2,20 Euro im Monat. Da dieser Betrag nicht ausreicht, um eine auskömmliche Rente zu beziehen, schafft die Bundesregierung diesen nun vollständig ab. Neben diesen Maßnahmen, die bei den Bedürftigsten der Gesellschaft ansetzen, plant die Regierung Einschnitte im Elterngeld und in der Gesundheitspolitik. Auch in den letzteren beiden Bereichen, in denen es möglich wäre, einen verteilungspolitisch progressiven Effekt einzubauen, setzt die Konsolidierungspolitik der Regierung bei den untersten Einkommen an.

Anders als die meisten europäischen Länder adjustiert die deutsche Regierung nicht die Altersrenten. Jedoch schon in vorangegangenen Jahren war das Rentenniveau anhand einer Reihe von Reformen gesenkt und die Rolle von privaten und betrieblichen Renten gestärkt worden.¹⁹ Darüber

hinaus setzten die Konsolidierungsmaßnahmen beim Gesundheitssystem an: Neben Arzneimittelherstellern, Ärzten und Krankenhäusern müssen insbesondere die Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung die ansteigenden Gesundheitsausgaben tragen. Mit der Gesundheitsreform 2011 können Kassen einen Zusatzbeitrag von den Mitgliedern erheben, um „die Transparenz und den Wettbewerb zu fördern“.²⁰ Jedoch ist der Beitrag einkommensunabhängig und als ein Einstieg in die Kopfpauschale gesehen werden kann. Aufgrund regressiver Effekte von Kopfpauschalen sind niedrige Einkommen vergleichsweise höher belastet, trotz des Solidaritätszuschlags. Die Reform stellt auch eine Aufhebung der Beitragsparität zwischen Arbeitnehmer und -geber dar, welche bislang ein Grundprinzip der deutschen Gesundheitsversicherung war.

Die Haushaltskonsolidierung der Bundesregierung und die sozialstaatlichen Reformen fallen gemessen am BIP vergleichsweise gering aus. Dies liegt sicherlich an der guten aktuellen wirtschaftlichen und somit auch haushaltspolitischen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Trotz des relativ geringen Sanierungsausmaßes weisen die Reformen in eine klare sozialpolitische Richtung: Die Maßnahmen setzen bei den Bedürftigsten der Gesellschaft an, wobei es sich nicht um die Sicherung oder den Ausbau sozialstaatlicher Leistungen für Arbeitslose und Bedürftige handelt. Im Gegenteil, alle zusätzlichen Bezüge werden abgebaut, um die Arbeitsanreize zur Erwerbsteilnahme und zur Eigenverantwortung zu stärken. Die Grundidee der ‚sozialen Balance‘, wie sie von der konservativ-liberalen Regierung avanciert wird, kann somit nicht im Sinne sozialer Inklusion und Einkommenssicherung verstanden werden, sondern als eine Abkehr von hohen Sozialleistungen und als eine Wende hin zu individueller Verantwortung und Eigenvorsorge.

2.2 Das spanische Sparprogramm

Mit der Haushaltsplanung 2010 begann der spanische Konsolidierungsprozess. Er enthält das Ziel, das Finanzierungsdefizit bis 2013 auf 3% des BIP zu reduzieren.²¹ Es blieb jedoch nicht bei diesem ersten Paket, sondern im Laufe des Jahres verschärfte die Regierung ihren Sparkurs: Neben dem Austeritätsplan (2011-2013) und dem Aktionsplan (2010), welche erhebliche Ausgabenkürzungen im öffentlichen Dienst vorsehen, verabschiedete die Regierung Gesetze zu strukturellen Reformen im Rentensystem und Arbeitsmarkt sowie zusätzliche Einsparungen in einer Höhe von 15 Mrd. €.²² Diese umfangreichen Reformen sollen Spaniens Haushalt sanieren, indem sie das Wirtschaftswachstum ankurbeln und die soziale Grundversorgung sicherstellen. Die spanische Strategie setzt dabei auf eine Mischung aus Ausgabenkürzung und Einnahmeerhöhungen (siehe auch Tabelle 1).

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

Im Rahmen der ‚Strategie für eine nachhaltige Wirtschaft und Haushaltslage‘ implementierte Spaniens Regierung eine Anzahl struktureller Reformen im Bereich der Renten- und der Arbeitsmarktpolitik. Letztere sollten die Tarifverhandlungen und den Kündigungsschutz flexibilisieren und gleichzeitig die Arbeitnehmerrechte bei befristeten Verträgen stärken.²³ Das Ziel war es, so die Beschäftigungslage zu stabilisieren, denn eines der größten Probleme Spaniens ist das große Ausmaß an befristeten und provisorischen Arbeitsverhältnissen, die fast 30% der Arbeitsverträge ausmachen und somit deutlich über dem europäischen Durchschnitt von 14% liegen.²⁴ Fehlende beschäftigungspolitische Stabilisatoren erklären sicherlich auch den starken Anstieg der Arbeitslosenquote seit Beginn der Wirtschaftskrise. Dass eine weitere Flexibilisierung zu einer Stabilisierung beiträgt, mag sich aus der Geschichte Spaniens erklären, wo ein neoliberaler Ansatz seit dem Frankismus-Ende großes Gewicht hat.²⁵

Auch der Toledo-Pakt (2010), welcher eine umfassende Rentenreform vorsah und Einsparungen von 4% des BIP im Jahr 2030 erreichen soll,²⁶ ist Teil der Strategie für eine nachhaltige Wirtschaft und Haushaltslage. Die Rentenreform beinhaltet Maßnahmen, die dem OECD-Trend entsprechen:²⁷ ein uniformes Rentensystem wird errichtet, die individuelle Äquivalenz verstärkt, das Rentenalter erhöht und die minimale Einzahlungsdauer von 15 auf 25 Jahre angehoben. Des Weiteren wird die Altersteilzeit vorübergehend abgeschafft und die Rentenerhöhung in 2011 ausgesetzt, wobei die Sozialrente von den letzten beiden Maßnahmen ausgenommen ist.²⁸ Ziel der Reformen ist es, Anreize zur regelmäßigen und längeren Einzahlung in die Rentenkassen zu schaffen. Dennoch führt insbesondere eine Verstärkung der individuellen Äquivalenz, welche den Zusammenhang von Beitragszahlung und Rentenhöhe forcieren soll, zu einer interpersonellen Umverteilung der Renten: Jene mit niedrigem Einkommen und unbeständiger Beschäftigung werden zunehmend geringere Leistungen erhalten als solche mit stabilem und hohen Einkommen. In Spanien, wo

die Arbeitslosenquote zurzeit 20% beträgt und es eine hohe Anzahl an befristeten Arbeitsverträgen gibt, wird diese Reform voraussichtlich die Einkommensungleichheit im Alter verstärken.

Darüber hinaus plant die Regierung den sogenannten ‚Baby-Cheque‘ abzuschaffen und die Kosten im Gesundheitssektor zu reduzieren. Der Baby-Cheque wurde von der sozialdemokratischen Regierung im Jahr 2007 eingeführt und berechtigt Eltern bei der Geburt ihres Kindes zu einer einmaligen Beziehung von mindestens 2.500 €. Ab 2011 wird diese einkommensunabhängige Unterstützung abgeschafft. Auch die Reformen im Gesundheitssystem zielen darauf ab, die Kosten zu senken: Das staatliche System gewährt jedem Bürger Anspruch auf eine kostenlose Gesundheitsversorgung. Jedoch sind die Ausgaben für Medikamente in Spanien hoch und die Infrastruktur mangelhaft und veraltet.²⁹ Die aktuellen Reformen zielen insbesondere auf eine Senkung der Arzneimittelkosten: Indem zum Beispiel die Preise von Generika reduziert und Preisdeckelungen eingeführt werden, sollen 1,5 Mrd. Euro pro Jahr gespart werden. So erhebt die sozialdemokratische Regierung zwar keine individuellen Zuzahlungen, jedoch deckt das staatliche Gesundheitssystem nur die Medikamentenkosten, die sich an die neuen Preisregelungen anpassen.

Die im Rahmen der haushaltspolitischen Konsolidierung sozialpolitischen Kürzungen der spanischen Regierung sind insgesamt moderat (siehe auch Tabelle 1), da keine expliziten Einschnitte in der Grundversorgung von Sozialversicherungsempfängern vorgesehen sind. Dennoch müssen die Reformen als überwiegend liberal und regressiv eingestuft werden, da die Abschaffung des Baby-Cheques Familien mit einem niedrigen Einkommen relativ am härtesten treffen. Auch die Rentenreform sanktioniert jene am meisten, die eine instabile und unregelmäßige Arbeit haben. In Anbetracht der hohen Arbeitslosigkeit und der Instabilität auf dem spanischen Arbeitsmarkt könnte die Rentenreform für viele erheblich niedrigere Bezüge bewirken. Darüber hinaus plant Zapateros Regierung keinen verteilungspolitischen Ausgleich über die Besteuerung von hohem Einkommen oder Vermögen, sodass die Haushaltssanierung überwiegend Familien und zukünftigen Rentner mit geringem und irregulärem Einkommen belastet.

2.3 Das hellenische Sparpaket

Die sozialdemokratische Regierung setzt auf harte Sparmaßnahmen, die auch das griechische Sozialsystem nicht unangetastet lassen. Das Stabilitätsprogramm 2010 hatte zum Ziel, das Haushaltsdefizit in demselben Jahr um 4% auf 8,7% zu reduzieren.³⁰ Als sich kurz darauf Anfang 2010 die Gefahr eines Staatsbankrotts abzeichnete und Griechenland ein internationales Rettungspaket unterzeichnete, beschloss Papandre-

ous Regierung zusätzliche Sparmaßnahmen von 2% des BIP, was einem Wert von 4,8 Mrd. Euro entsprach.³¹ Die Sanierungsstrategie der Regierung war umfassend und betraf sowohl Steuererhöhungen als auch Einsparungen im Sozialsystem. Obwohl Letztere nicht im Mittelpunkt der Konsolidierungsmaßnahmen standen, sind essenzielle Bereiche wie die Alterssicherung, die Arbeitsmarktpolitik und die Gesundheitsversorgung maßgeblich betroffen.

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

Im Juli 2010 stimmte das Parlament dieser umfangreichen Rentenreform zu, welche bis 2012 drei Mrd. Euro einsparen soll. Eine Reihe von Maßnahmen sollen dazu beitragen, die Altersausgaben zu rationalisieren und zugleich Anreize zur Beschäftigung zu setzen, indem die individuelle Beitragsäquivalenz gefördert wird: So wird das Rentenalter für Männer und Frauen auf 65 Jahre angehoben, die Rentenbezüge werden an BIP-Fluktuationen angepasst, Anreize zur Frühverrentung abgeschafft, die Einzahlungsdauer für den Bezug der Mindestrente wird angehoben und die Beitragsbemessungsgrundlage erweitert, sodass sie sich nicht mehr ausschließlich auf die letzten Einkommensjahre bezieht. Darüber hinaus gibt es Nullrunden für die Jahre 2010-2012, Ferien- und Feiertags-Bonusse werden reduziert, und jene, die eine Rente von über 1.400 Euro im Monat beziehen, zahlen zukünftig eine extra Einkommensteuer von bis zu 10%. Die Rentenreformen stehen im allgemeinen Trend der OECD-Staaten, welche verstärkt auf eine individuelle Beitragsäquivalenz, auf ein Lebenseinkommensprinzip sowie auf eine Erhöhung des Eintrittsalters setzen.³² Die Reformen lassen erwarten, dass staatliche Rentenleistungen künftig niedriger und stärker ungleich verteilt sein werden, wobei die 10%ige Steuer für höhere Renten diesen Effekt teilweise kompensiert.

Auch das griechische Gesundheitssystem ist von den Sparmaßnahmen betroffen. Durch eine Reduzierung der staatlich finanzierten Arzneimittel

und die Einführung von Preis- und Kostendeckelungen für Krankenhäuser sollen mindestens 300 Mio. Euro eingespart werden. Im Gegensatz zu den Renten lagen die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit jedoch schon vor der Krise unter den entsprechenden Werten anderer EU-Staaten.³³ Außerdem zeigte das 1983 eingeführte staatliche System, mit dem ein universeller Zugang und Deckungsgrad von Gesundheitsleistungen ermöglicht werden sollte, schon frühzeitig gravierende Ineffizienzen, Finanzierungsdefizite, Korruption und Ungleichbehandlungen.³⁴ Inwiefern die geplanten Reformen diese Probleme beheben werden, ist bislang unklar.

Die Reformen des Renten- und Arbeitsmarktes sind dazu gedacht, die Anreize für eine ‚normale‘ Erwerbstätigkeit zu intensivieren. Sowohl die Rentenreform, welche die individuelle Beitragsäquivalenz stärkt, als auch die beschäftigungspolitische Politikausrichtung setzen vermehrt auf Anreize, wobei eine Umverteilungskomponente und Einkommensstabilisierung wenig von Bedeutung ist. Immerhin scheute die sozialdemokratische Regierung vor expliziten Kürzungen der Sozialleistungen zurück und erhob extra Steuern auf höhere Renten sowie Einmalzahlungen auf hohe Profitraten und teure Immobilien. Die sozialpolitischen Reformen passen in das Paradigma des sozialinvestiven Sozialstaats, der weniger auf Umverteilung und Einkommenssicherung setzt als auf Anreize zur arbeitsmarktlichen Teilnahme. Dennoch ist das griechische Sparprogramm verhältnismäßig moderat, da es keine Kürzungen bei den Bedürftigsten der Gesellschaft vorsieht (siehe auch Abschnitt 3).

2.4 Islands Sparpaket

Im Juli 2009 präsentierte die links-grüne Regierung das Konsolidierungspaket für den öffentlichen Haushalt, welches sich auf 179 Mrd. Kronen belief bzw. 12% des BIP ausmachte. Dies entsprach einer deutlichen Milderung gegenüber dem vorherigen Programm der konservativen Regierung, welche Einsparungen von 16% des BIP plante.³⁵ In dem Zeitraum von 2009 bis 2013 sollen jährlich 35 Mrd. Kronen (ca. 1,17 Mrd. Euro) gespart werden, was 2,3% des BIP entspricht. Die Maßnahmen sind allumfassend und beinhalten sowohl Ausgabenkürzungen als auch Steuererhöhungen mit dem Ziel, im Jahr 2011 einen positiven Primärsaldo und 2013 einen positiven Finanzierungssaldo zu erzielen.³⁶ Obwohl die Regierung die Meinung vertritt, dass aufgrund der anhaltenden Rezession Steuererhöhungen das Wirtschaftswachstum des Landes weniger schaden würden, stellen Ausgabenkürzungen mit 64% des Konsolidierungspakets den größten Anteil dar.³⁷

Auf der Einnahmenseite verabschiedete die isländische Regierung umfangreiche Reformen. Im Juli 2009 erhöhte sie unter anderem die Sozialversicherungsbeiträge von 5,34% auf 7%, die Mehrwertsteuer um einen

halben Prozentpunkt, eine Reihe von Verbrauchssteuern, die Kapitalsteuer für Erträge über 250.000 Kronen von 10% auf 15% und führte einen temporären Steuerzusatz auf monatliche Einkommen von über 700.000 Kronen (ca. 4.600 €) ein.³⁸ Des Weiteren ist auch eine Erhöhung der Körperschaftsteuer geplant, welche bislang bei lediglich 18% liegt. Diese steuerpolitischen Maßnahmen sind progressiv, da die Regierung neben pauschalen Steuererhebungen insbesondere höhere Einkommen zur Kasse bittet.

Auch bezüglich der Ausgabenseiten versuchte die links-grüne Regierung, unverhältnismäßige Lasten für niedrige Einkommen und so größere Einschnitte in deren Lebensstandards zu vermeiden. Trotz dieses Politikansatzes blieb Island nicht von sozialpolitischen Einschnitten verschont: Die Einsparungen betrafen insbesondere die Alters- und Invalidenrenten sowie die Krankenversicherung und Kindergelder. Kürzungen in diesen Bereichen sollten die Ausgaben bis 2010 um fast 10 Mrd. Kronen reduzieren, wobei die Maßnahmen nicht die Mindestbezüge betrafen, sondern jene, die von universellen Leistungen trotz höherer Einkommen profitierten.

Der aktuelle Politikansatz, der niedrige Einkommen unangetastet lässt, stellt eine Abkehr von den sozialpolitischen Reformen Islands dar. In den 1990ern verstärkte Island den Anteil der individuellen Nutzer-Finanzierung von öffentlichen Dienstleistungen sowie die Verbindung von individuellen Leistungszahlungen und Bezügen. Im Rentensystem wurde neben der staatlichen und der betrieblichen Renten eine zusätzliche private Vorsorge eingeführt und mit steuerpolitischen Anreizen versehen. Auch die Basisrente, die ursprünglich einkommensunabhängig war, wurde an individuelle Einzahlungen angepasst.

Das Konsolidierungspaket betrifft auch das nationale Gesundheitssystem, das wie in den meisten nordischen Staaten größtenteils staatlich organisiert ist. Die Gesundheitskosten Islands liegen traditionell deutlich über dem EU-Durchschnitt, da es über ein weit ausgebautes Netzwerk verfügt. Jedoch gab es in diesem Bereich seit den 1990ern eine Abkehr von universellen und gebührenfreien Leistungsansprüchen. Der Zugang zu kostenlosen Dienstleistungen wurde eingeschränkt, Gebühren für sämtliche Leistungen eingeführt und die Eigenbeteiligung bei Medikamenten erhöht. Die aktuellen gesundheitspolitischen Reformen stehen im Lichte dieser Entwicklung, denn die Zuzahlungen für Arzneimittel werden erhöht, um die Nachfrage für Generika zu stärken und die Kosten um 10% zu senken. Ähnlich wie im Rentensystem wird die Basisversorgung über kostenlose Generika aufrechterhalten. Dennoch kann diese Entwicklung auch zu einer gesellschaftlichen Spaltung im Gesundheitssystem führen, in dem sich nur einige spezielle Arzneimittel leisten können.

Neben den Renten und den Gesundheitskosten sind auch die Kindergeld-

bezüge und Elterngelder von den Sparmaßnahmen betroffen. Während Kindergelder bei Familien mit Kindern unter sieben Jahren gegenwärtig noch unabhängig vom Einkommen der Eltern gezahlt werden, sollen die Leistungsansprüche von nun an zumindest teilweise einkommensabhängig sein, um Einsparungen von 1 Mrd. Kronen zu erwirtschaften. Darüber hinaus kürzt die Regierung das Elterngeld, das 80% des Einkommens ausmacht und bislang maximal 400.000 Kronen pro Monat betrug. Die Höchstzahlung wird im Rahmen des Sparpaketes auf 350.000 Kronen monatlich reduziert, sodass insbesondere höhere und mittlere Einkommen von dieser Maßnahme betroffen sind. Denn jene Eltern, die weniger als 437.500 Kronen (ca. 2.900 €) verdienen, erhalten weiterhin 80% ihres Einkommens. Die Regierung schätzt, dass sich diese Maßnahme auf 70 Mio. Kronen belaufen wird und 15% der Eltern beeinträchtigt, davon 30% der Männer und 10% der Frauen. Ähnlich wie im Rentenbereich und in der Gesundheitspolitik stellen diese Reformen eine Abkehr von universellen Leistungsansprüchen dar und betonen bedürftigkeitsabhängige Bezüge.

Das Sparpaket der links-grünen Koalition Islands ist überwiegend progressiv und verhindert somit eine wachsende Einkommensungleichheit der Bevölkerung. Denn die Regierung reduziert die Leistungsbezüge insbesondere für jene mit besseren Einkommen, während Wenigverdiener von den Maßnahmen unberührt bleiben. Leistungsansprüche werden so mit steigendem Einkommen reduziert und Rentenbezüge bei einem Einkommen über vier Mio. Kronen im Jahr komplett abgeschafft. Dass bedeutet, dass es zwar eine Abkehr von universellen einkommensunabhängigen Leistungen gibt, die Mindestzulagen und Lebensstandards der unteren Einkommen jedoch gesichert werden.

2.5 Das rumänische Sparprogramm

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

Die Regierung vertritt einen Ansatz, der hauptsächlich Einsparungen vorsieht, wobei eine Erhöhung der Steuereinnahmen vorerst nicht vorgesehen war. Zum Erreichen des haushaltspolitischen Zieles plante die

rumänische Regierung in der ersten Sparrunde die Einführung eines Gesetzes für ‚Einheitliche Renten‘ sowie für ein ‚Einheitliches Zahlungssystem‘. Während das Letztere auf die Vereinheitlichung und Effizienz der Besoldung im öffentlichen Dienst setzte, befasst sich das erste Gesetz mit einer umfassenden Rentenreform. Die Rentenreform soll 2011 umgesetzt werden und das Budgetdefizit langfristig bis zu 4% entlasten.⁴¹

Die Rentenreform umfasst eine Anzahl von Maßnahmen, um die Kosten langfristig zu reduzieren. So wird das Renteneintrittsalter auf 65 Jahre angehoben und für Männer und Frauen vereinheitlicht, die minimale Einzahlungsdauer erhöht, und die Geltung wird unter anderem auf Freiberufler und den öffentlichen Sektor erweitert. Darüber hinaus wird die Rentenanpassung auf eine Inflationsindexierung umgestellt, welche langfristig erhebliche Einsparungen bedeutet, da sich die Anpassung zunehmend an Konsumentenpreisen orientiert und weniger an den Einkommenszuwächsen der Erwerbstätigen. Zukünftig berechnet sich die Rentenhöhe außerdem auf Grundlage der gesamten Beitragszahlungen und nicht mehr nur aus dem Verdienst der letzten Versicherungsjahre. Obwohl diese Maßnahmen sicherlich einen Anreiz darstellen, länger und beständiger im Erwerbsleben zu bleiben, führen sie auch zu geringeren Renten, insbesondere für Menschen mit unsteten Beitragszahlungen. Neben der Neuausrichtung des öffentlichen Rentensystems hebt die rumänische Regierung die Bedeutung des privaten Rentensystems für die Zukunft hervor. Seit 2007 findet die private und kapitalfinanzierte Vorsorge vermehrt Zuwendung.

Am 6. Mai 2010 kündigte der Finanzminister Konsolidierungsmaßnahmen an, mit der Begründung, dass die Auszahlung des nächsten IWF-Kredits davon abhinge. Während es stimmt, dass der IWF eine weitere haushaltspolitische Konsolidierung von 2,3% des BIP in 2010 verlangte, so gab es keine konkreten Vorgaben über die Art und Weise der Sanierung. Im Rahmen des zweiten Sparpaketes standen jedoch drastische Kürzungen der Sozialhaushaltes und im Bereich des öffentlichen Dienstes im Vordergrund (siehe oben). Während eine pauschale Reduzierung der Renten vom Verfassungsgericht gestoppt wurde, so sind die anderen Bereiche wie die Arbeitslosenversicherung und das Elterngeld von diesen drastischen Kürzungen betroffen. Die Maßnahmen umfassen jedoch keine Mindestbezüge und schützten somit nicht die Bedürftigsten der Gesellschaft.

Während die rumänische Konsolidierungsstrategie auf massive Einsparungen setzte, waren kaum Steuererhöhungen geplant. Im Juli 2010 hob die Regierung zwar den Mehrwertsteuersatz von 19% auf 24% an. Dies war jedoch eine Notmaßnahme, da die geplanten Rentenkürzungen um 15% als verfassungswidrig erklärt wurden. Darüber hinaus hebt Rumänien jedoch keine zusätzliche Steuer an, und ein verteilungspolitischer Aus-

gleich über eine Vermögens- und Erbschaftssteuer oder über die Besteuerung von Devisen- und Spekulationsgewinne ist von der Regierung nicht vorgesehen. Der strikte Sparkurs der Regierung betrifft somit neben dem öffentlichen Sektor insbesondere Rentner, Familien und Sozialempfänger. Dabei wird jedoch nicht zwischen verschiedenen Einkommensgruppen differenziert, sondern aufgrund der pauschalen Kürzungen werden niedrige Einkommen relativ mehr belastet.

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

2.6 „Welfare that Works“: Das britische Sparprogramm

Das Sparprogramm der konservativ-liberalen Regierung steht unter den Leitbegriffen der Eigenverantwortung und der Freiheit. Der Fünfjahresplan zielt darauf ab, das strukturelle Defizit bis 2014-15 zu beseitigen und die Nettokreditaufnahme von 11,4% auf 1,1% im Haushaltsjahr 2015-2016 zu senken. Neben der Einführung einer Bankensteuer, der Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Kapitalbesteuerung plant die Regierung den Schuldenabbau überwiegend durch Einsparungen zu erzielen: Im Jahr 2015 sollen 77% des Konsolidierungsprogramms über Ausgabenkürzungen erzielt werden.⁴² Die Etats fast aller Ministerien werden gekürzt, eine halbe Million Stellen des öffentlichen Sektors gestrichen, die Briten müssen länger arbeiten, und die Sozialausgaben sowie der Sozialbetrug und Missbrauch sollen reduziert werden.

Ziel der sozialstaatlichen Reformen Großbritanniens ist es, die Verantwortung des Einzelnen zu erhöhen und anhand von Sanktionen und dem Abbau von Leistungen die Anreize zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu verstärken, damit sich „Arbeit immer auszahlt“.⁴³ Die Maßnahmen der Regierung sind umfassend und betreffen Rentner, Alleinerziehende, Sozialhilfeempfänger und Familien. Eine Umstellung vom Einzelhandelspreisindex zum Verbraucherpreisindex soll für die Berechnung aller Leistungen eingeführt werden. Inwiefern diese Umstellung einen Nachteil für Leistungsempfänger darstellt, ist umstritten. Einige Studien zeigen jedoch, dass die Umstellung einer Kürzung der Bezüge entspricht

und dem Staat Einsparungen von rund £ 5,8 Mrd. in 2014-15 gewähren wird.⁴⁴

Neben der Neuausrichtung der Rentenindexierung beschloss die konservativ-liberale Koalition auch, das Rentenalter weiter anzuheben und Steuererleichterungen für Renten über £ 130.000 im Jahr abzubauen. Während die Einschränkung von Steuererleichterungen nur höhere Renten berührt, trifft die Umstellung der Indexierung, welche eine Senkung des allgemeinen Rentenniveaus mit sich bringen könnte, insbesondere die Bezieher von Sozialrenten. Denn ein bezeichnendes Merkmal des britischen Rentensystems ist die Bedeutung von privaten und betrieblichen Renten, da die pauschale staatliche Rente allein nicht zur Lebenssicherung reicht.⁴⁵ Pensionäre, die kein anderes Einkommen beziehen, sind somit von weiteren Leistungen abhängig. Jedoch werden im Rahmen der Konsolidierungsstrategie auch andere, komplementäre Bezüge wie Wohnungs- und Kindergelder gekürzt.

Die Wohngeldzuschüsse, welche derzeit noch in Höhe von 50% des Mietspiegels erstattet werden, reduziert die Regierung auf 30%. Das bedeutet, dass Bezieher dieser Leistungen nur zwischen den aller kostengünstigsten Wohnungen ihres Wohngebietes aussuchen können. Darüber hinaus wird ein allgemeiner Maximalbezug eingeführt, der unabhängig von dem lokalen Mietspiegel ist, um 4.225 Mio. £ in den nächsten fünf Jahren zu sparen. Auch bei den Bezügen von Kindergeldern plant die Regierung eine Neuausrichtung, wobei Leistungen verstärkt an ein Bedürftigkeitskriterium geknüpft sind. Während Kindergelder, die unabhängig vom Einkommen gezahlt werden, gekürzt werden, verstärkt die Regierung die „Kinderkredite“, welche bedürftigkeitsabhängig sind. So wird eine Erhöhung der Kindergelder in den nächsten Jahren ausgesetzt und für Familien mit einem höheren Einkommen ab 2013 abgeschafft. Diese Entwicklung entspricht zentralen Werten des britischen Sozialstaats, der traditionell Leistungen für die Ärmsten und Kinder betont. Darüber hinaus können Alleinerziehende mit Kindern über fünf Jahren keine Einkommensförderung mehr beziehen, sondern müssen sich zukünftig arbeitslos melden: Diese Maßnahme soll den Beschäftigungsanreiz für diese Gruppe stärken.

Neben den Steuererhöhungen und sozialstaatlichen Reformen plante die britische Regierung auch, den Steuerfreibetrag für alle Einkommen um 1.000 Pfund zu erhöhen. Während die Einschnitte die Sozialversicherungsbezieher am meisten treffen, profitieren höhere Einkommen von dieser Gutschrift relativ mehr. Das IFS beschreibt das britische Sparprogramm somit als regressiv, wobei die größten Verlierer der konservativ-liberalen Reformen die Sozialhilfeempfänger sind. Hingegen stellen Personen ohne Kinder mit einem höheren Einkommen die größten Gewinner dar, denn sie sind nicht von den Reformen betroffen und gewinnen dazu

durch die Erhöhung der Steuergutschrift. Obwohl das Sparpaket sicherlich umfassend ist und für einige Gruppen harte Einschnitte bedeutet, stellen die Reformen keine völlige Neuorientierung des britischen Sozialsystems dar, sondern in vieler Hinsicht eher eine Verfestigung des bestehenden liberalen Modells.

3. Eine Gegenüberstellung der Sparprogramme

Tabelle 1 fasst die Befunde der Länderstudien zusammen und stellt die geplanten und umgesetzten Konsolidierungsumfänge der Staaten in Relation zum BIP sowie in Milliarden der nationalen Währung dar. Hierbei wird deutlich, dass die Umfänge stark variieren. Während Rumänien ein Paket in Höhe von fast 14% des BIP verabschiedete, beträgt das deutsche Sparprogramm lediglich 3,3% des BIP. Um jedoch eine solide Basis für einen zwischenstaatlichen Vergleich zu entwickeln, ist es sinnvoll, die Pläne in Relation zum BIP pro Jahr gegenüberzustellen. Rumänien liegt weiterhin

Tabelle 1: Synopse* der nationalen Sparprogramme

Sparprogramm	D	ES	GR	GB	RO	ISL
% des BIP	3,3***	8,5**	10,5**	7,2**	13,9*	12***
% des BIP pro Jahr	0,8	2 -3	3	1,8-2	7	2,4
Mrd. in nationaler Währung	80 € 2010-14	85 € 2010-13	24 € 2010-13	k. D. 2010-12/13	74,6 Lei 2009-10	179 ISK 2009-13
1. Einnahme- erhöhungen	33	41,2**	42,9	31	15	36
Davon:						
-Unternehmenssteuern	7,5 ⁴⁶	-1,6	8,5	-8,5	/	1,4
-Einkommensteuer	/	/	/	-11,56 ⁴⁷	/	32,3
-Mehrwertsteuer	/	11,4	23,4	44,9	10	4,6
2. Ausgaben- kürzungen	52	58,8	57,1	69	85	64
Davon:						
-Sozialstaatliche	34	5,4	k.D.	21,9	k.D.	15,6

k. D. = keine berechenbaren Daten verfügbar.

* Quelle: Die Daten sind eigene Berechnungen und basierend auf verschiedenen Quellen des Internationalen Währungsfonds, der Europäischen Union und nationalen Budgetplänen.

** Quelle: EU Öffentliche Finanzen (2010) 60.

*** D: Zukunftspaket (2010); UK: Budgetplan (2010); ISL: Finanzplan 2009-13.

mit einem jährlichen Konsolidierungseffekt von 7% des BIP an der Spitze, gefolgt von Griechenland mit 3%. Hingegen befindet sich das deutsche Paket der konservativ-liberalen Koalition mit 0,8% am unteren Ende, und auch die spanischen und isländischen Programme der sozialdemokratischen Regierung sind relativ gering. Die Umfänge der Konsolidierungsprogramme fallen somit recht unterschiedlich aus.

Die Differenzen sind u. a. auf die unterschiedlichen Krisenauswirkungen in den europäischen Ländern zurückzuführen. Während sich Deutschlands Wirtschaftslage schnell zu erholen scheint und die Staatsschulden relativ gering betroffen sind, nahmen andere Länder wie Rumänien und Griechenland internationale Kredite auf, welche an eine strenge Budgetplanung und umfangreiche strukturelle Reformen gebunden sind. Bei genau diesen Staaten fallen die Sparprogramme somit besonders harsch aus. Dennoch sind auch Unterschiede zu verzeichnen: Island stand vor einem Staatsbankrott, da die Verstaatlichung der drei größten Landesbanken die nationalen Finanzen bei Weitem überstieg. Obwohl die isländische Regierung ein internationales Milliardenpaket beantragte, fällt das jährliche Konsolidierungsausmaß mit 2,4% recht gering aus. Der Ansatz der Regierung unter Ministerpräsidentin Sigurdardóttir, welcher Einsparungen von insgesamt 12% des BIP vorsieht, ist jedoch langfristig über einen Zeitraum von fünf Jahren angelegt und somit im jährlichen Durchschnitt gering.

In Tabelle 1 ist neben dem Konsolidierungsausmaß auch das Verhältnis zwischen Einnahmeerhöhungen und Ausgabenkürzungen in Prozent des jeweiligen Sparpaketes dargestellt. Gemäß den Berechnungen fokussieren alle Staaten dabei überwiegend auf Kürzungen ihres Ausgabenhaushaltes und nicht auf die Erhöhung oder Einführung von Steuer- und Sozialversicherungsabgaben. Dies ist damit zu erklären, dass die „wirtschaftliche Literatur zeigt, dass eine Konsolidierung über Einsparungseinschnitte effektiver ist und einen langfristigeren Effekt hat als eine Konsolidierung über Steuererhöhungen“, so die Europäische Kommission.⁴⁸ Jedoch wird aufgrund der Höhe der Staatsverschuldungen eine einseitige Konsolidierung als nicht ausreichend erachtet.

Obwohl alle Staaten überwiegend auf Einsparungen setzten, sind im Hinblick auf die Konsolidierungsansätze erhebliche Unterschiede zu vermerken. Während fast die Hälfte des griechischen Sparprogramms über Steuereinnahmen erzielt werden, beträgt der Anteil im rumänischen Paket lediglich rund ein Sechstel. Diese Unterschiede sind zum einen darauf zurückzuführen, dass nationale Voraussetzungen unterschiedlich sind und somit die Spielräume für Einsparungen und Steuererhöhungen verschieden ausfallen. Zum anderen sind in den Ländern jedoch auch Regierungen im Amt mit unterschiedlichen ideologischen Werten und nationalen Traditionen, die folglich andere Konsolidierungsansätze bevorzugen.

Die Krise und die schlechte staatliche Finanzlage dienten in allen Staaten als Auslöser und Rechtfertigung, um sozialstaatliche Kürzungen durchzusetzen. So betreffen in Deutschland etwa ein Drittel aller Konsolidierungsmaßnahmen sozialstaatliche Reformen, und in Großbritannien machen sie über ein Fünftel des Paketes aus. In Spanien hingegen liegen die Einsparungen bei rund 5% und Island bei etwa 15%. Während also einige Staaten das Hauptaugenmerk auf sozialstaatliche Kürzungen legen, so fallen sie bei anderen sehr viel kleiner aus. Darüber hinaus zeigen die Befunde, dass eine automatische unkoordinierte europäische Konvergenz unwahrscheinlich ist: denn auch jene Staaten wie Großbritannien und Rumänien, in denen die Sozialausgaben gemessen am BIP schon unter dem EU-Durchschnitt liegen (siehe Kapitel 1), planen einen weiteren Abbau. So zeigen die empirischen Daten, dass es auch in Zukunft nicht automatisch zu einer europäischen Anpassung an einen sozialstaatlichen Standard kommen wird, sondern dass eine Europäische Koordinierung nötig ist.

Nicht nur der Anteil der Einschnitte in die Sozialstaaten sondern auch die Art und Weise der Einsparungen fällt unterschiedlich aus. Generell sind in allen Ländern entweder die Renten- oder die Gesundheitssysteme betroffen, in vielen Fällen sogar beide. In diesen Bereichen zeichnen sich bestimmte Tendenzen ab: Im Rentenbereich kommt es neben der Anhebung des Renteneintrittsalters zu einer Erweiterung der Bemessungsgrundlage und zu einer Verstärkung der individuellen Beitragsäquivalenz. Während die meisten Regierungen strukturelle Reformen im Rentenbereich planen, wollte Rumänien ursprünglich pauschale Kürzungen um 15% bzw. 10% vornehmen. Da diese jedoch vom Verfassungsgericht als ungültig erklärt wurden, sollen nun strukturelle Reformen einen ähnlichen Effekt erzielen. Umso erstaunlicher ist es, dass die isländische Regierung eine Rentenreform verabschiedete, die diesem Trend nicht entspricht. Rentenbezüge sollen hier mit steigendem Einkommen zurückgefahren und die individuelle Äquivalenz abgebaut werden.

Neben den Gesundheitssystemen sind in allen Staaten auch andere sozialstaatliche Ausgaben betroffen. In der Gesundheitspolitik werden Einsparungen über Preis- und Kostendeckelungen, einer Hinwendung zu Generika, dem Abbau von stationären Einrichtungen sowie über individuelle Medikamentenzuzahlungen erzielt. Während die nationalen Ausmaße verschieden ausfallen, so zeichnet sich ein Rückzug von staatlichen Leistungen und eine Wende hin zu individuellen Zuzahlungen und Risikoversorge ab. Neben Kürzungen im Gesundheitsbereich sind auch die Leistungen anderer sozialstaatlicher Bereiche zurückgefahren worden. In Rumänien wurden alle Leistungen um 15% gekürzt, in Deutschland die Elterngelder für Sozialversicherungsbezieher gestrichen, in Großbritannien die Wohngeldzuschüsse, in Spanien der Baby-Cheque abgeschafft.

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

Prinzipiell dienten die internationale Wirtschaftskrise und die daraus resultierende öffentlichen Schuldenlage in allen sechs Staaten als Auslöser und Rechtfertigung, um sozialstaatliche Kürzungen durchzusetzen. Obwohl sich in Hinsicht auf die Konsolidierungsstrategien gewisse Ähnlichkeiten abzeichnen, gibt es dennoch erhebliche Unterschiede: Auf der einen Seite scheint es wenige Staaten wie Island zu geben, deren Ansatz eine verteilungspolitische Komponente einschließt und somit einen progressiven Ansatz darstellt. Auf der anderen Seite setzten die meisten Konsolidierungsprogramme wie das Großbritanniens und Deutschlands gezielt bei unteren Einkommen an.

4. Ein kurzes Fazit

Europa hat sich längst davon verabschiedet, Sozialpolitik im Rahmen eines gesellschaftspolitischen Konzepts zu definieren. Die Wohlfahrtsstaaten sind den historisch unterschiedlichen, europäischen Sozialmodellen gewichen, in denen Sozialpolitik ökonomischen und fiskalischen Prioritäten zu folgen hat. Dies impliziert gleichermaßen eine rückläufige Solidarkomponente in der Sozialversicherung wie eine materielle Ausgestaltung der Sozialpolitik – mit Blick auf deren vorgebliche Anreizwirkungen und Allokationseffekte –, die pro Versicherungsfall abnimmt. Diese allgemeine Einschätzung gilt nicht nur für die hoch entwickelten EU-Staaten in der Mitte des Kontinents, sondern auch für die Konvergenzkandidaten im Süden und Osten der EU, die den einstmals gültigen Entwicklungspfad einer hohen Korrelation von Wirtschaftsentwicklung und Sozialausstattung verlassen haben.

Die Hoffnung, dass die Weltfinanzkrise mit ihren sozialen Verwerfungen ein Umdenken einleiten könnte und das Europäische Sozialmodell doch noch zum umkämpften Terrain eines anderen europäischen Integrationsmodus werden könnte, scheinen sich vor dem Hintergrund der Haushaltslagen in fast allen EU-Staaten nicht zu bewahrheiten. Fast überall sind auch nach der Weltfinanzkrise die orthodoxen Diktionen der Finanzpolitik – ausgeglichener Haushalt im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts – gültig bzw. werden gar noch schärfer formuliert. Auch scheint die Weisheit unumstößlich, wonach eine Haushaltskonsolidierung mittels konsumtiver Ausgabenkürzungen erfolgversprechender sei als mittels Einnahmeerhöhung.⁴⁹

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

Da fast überall in der EU regressive Sparmaßnahmen in historisch einmaliger Größenordnung durchgeführt werden, sind die Konsolidierungswirkungen zumindest unklar: Die immer noch dominante Fiskalorthodoxie baut auf das ‚*Crowding-in*‘ privater Investitionen bei sinkenden Staatsausgaben. Dann kann der Wachstumspfad unbeschädigt bleiben oder – bei entsprechenden Erwartungseffekten – sogar ansteigen und die Konsolidierung bei gekaptem Sozialstaat gelingen.⁵⁰ Die alternative (keynesianische) Sicht hält die Hoffnung eines kompensierenden privaten ‚*Crowding-in*‘ bei abnehmender Massenkaufkraft für naiv und befürchtet negative Auswirkungen auf den Wachstumspfad, die – je nach Größe der Multiplikator- und Akzeleratoreffekte – die Konsolidierung zumindest deutlich erschweren, wenn nicht sogar verhindern.⁵¹ Je verbreiteter die Sparbemühungen sind, desto geringer die Hoffnung, dass sich mangelnde Binnennachfrage erfolgreich durch ausländische (Export-)Nachfrage kompensieren ließe.⁵² Vieles spricht also für ein eher stagnatives Wachstumsszenario in der EU, in dem die Konsolidierungsbemühungen wenig erfolgreich sein werden und somit der Druck auf regressive Maßnahmen gar noch zunimmt.

Bedenkt man schließlich, dass die E(W)U durch zunehmende regionale Ungleichgewichte gekennzeichnet ist, die auf Dauer nicht nachhaltig sein können,⁵³ so ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass die pessimistische Konvergenzprognose Realität wird: Wenn eine Regulierung

auf EU-Ebene es nicht verhindert, könnte der Sozialabbau als Konsolidierungs- und Wettbewerbsstrategie gleichermaßen dominant werden. Aufgrund der divergenten Sozialmodelle in den EU-Mitgliedsstaaten ist eine Harmonisierung der Sozialpolitik als Gegenstrategie nicht nur wenig überzeugend, sondern wohl auch nicht funktional. Ein Konzept aber, das die nationale Autonomie über die Ausgestaltung der Sozialpolitik erhalte, gleichzeitig aber absolute und auch relative Dumpingpraktiken unterbindet, könnte als akzeptable Form der Kooperation erscheinen: das sogenannte ‚Korridor-Modell‘.⁵⁴ Hiernach wird der in den 1990er-Jahren geltende Zusammenhang zwischen Wirtschaftsentwicklung und sozialer Sicherung (vgl. Abbildung 2a) institutionell gesichert, indem jeder Mitgliedsstaat eine Sozialausgabenquote gemäß seines Entwicklungsstandes innerhalb eines vorgegebenen Korridors gewährleisten muss. Ökonomischer Aufstieg, wie ihn z. B. Irland realisierte, wäre mit einem entsprechenden Ausbau des Sozialstaates verbunden – die Prioritäten blieben weiterhin nationale Angelegenheit, ein relatives Dumping wäre unterbunden. Und ein absoluter Dumpingprozess in Krisenzeiten wäre verhindert, solange die Gemeinschaft nicht in gemeinsamer Verantwortung eine Neubestimmung der Korridore festlegte.

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

Anmerkungen

* Hierbei handelt es sich um eine stark gekürzte Fassung einer Studie, die im Auftrag der Friedrich Ebert-Stiftung angefertigt wurde.

¹ Arestis, Pelagidis (2010).

² Vgl. Strünck (2008).

³ Vgl. Busch (2005) 24.

⁴ Vgl. auch Streeck (1996).

⁵ Allerdings sollte nicht übersehen werden, dass eine konstante Sozialausgabenquote keine Konstanz des Sicherungsniveaus bedeuten muss, wenn die Anzahl der Versorgungsempfänger aufgrund von Alterung, steigender Armut oder Arbeitslosigkeit steigt.

⁶ Joerges, Rödl (2004).

⁷ Vgl. Leibfried, Pierson (1995).

⁸ Vgl. z. B. Aust (2004), Hofbauer (2007).

- ⁹ Hooghe, Marks (1999).
- ¹⁰ Schmid (1995) 258.
- ¹¹ Priddat (2001).
- ¹² Vgl. Aust (2004).
- ¹³ Brand (2006) 169.
- ¹⁴ Heise (2009).
- ¹⁵ Vgl. Heise (2010a).
- ¹⁶ Vgl. Heise (2004).
- ¹⁷ BRD Presse (2010b).
- ¹⁸ BRD (2010).
- ¹⁹ Vgl. Hegelich, Meyer (2008).
- ²⁰ Gesundheitsministerium (2010).
- ²¹ Stabilitätsprogramm ES (2010).
- ²² Gesetz für zusätzliche Maßnahmen (2010).
- ²³ Arbeitsmarktgesetz (2010).
- ²⁴ Eurostat (2010).
- ²⁵ Lessenich (1997).
- ²⁶ El Mundo (2010).
- ²⁷ Hinrichs (2008).
- ²⁸ Gesetz für zusätzliche Maßnahmen (2010).
- ²⁹ Gil-Escoin, Vaszquez (2008).
- ³⁰ Stabilitätsprogramm GR (2010a).
- ³¹ Stabilitätsprogramm GR (2010b).
- ³² Vgl. Hinrichs (2008).
- ³³ Stabilitätsprogramm GR (2010a).
- ³⁴ Davaki, Mosialos (2006).
- ³⁵ Island (2010).
- ³⁶ Island (2009).
- ³⁷ Island (2010).
- ³⁸ IMF (2010).
- ³⁹ Jonsson (2001).
- ⁴⁰ Island (2009).
- ⁴¹ Stabilitätsprogramm RO (2010).
- ⁴² Budget (2010).
- ⁴³ Finanzplan UK (2010).
- ⁴⁴ IFS (2010).
- ⁴⁵ Mitton (2008).
- ⁴⁶ Auch wenn keine Erhöhung der Unternehmenssteuer eingeführt wurde, so plant die Bundesregierung die Einführung einer Transaktionssteuer mit Einnahmen von rund 6 Mrd. €, was etwa 7,5% des Sparpaketes entspricht.
- ⁴⁷ In Großbritannien wurde der Einkommensteuerfreibetrag um 1.000 £ pro Monat angehoben, was keinen progressiven sondern einen regressiven Effekt hat.
- ⁴⁸ EU Öffentliche Finanzen (2010) 51.
- ⁴⁹ Obwohl eine IWF-Studie gerade zeigte, dass es erfolgreiche Konsolidierungen sowohl mittels Ausgabenkürzungen wie auch Einnahmeerhöhungen gegeben hat; vgl. IMF (2010).
- ⁵⁰ Vgl. Heise (2010b) 287ff.
- ⁵¹ Vgl. ebendort.
- ⁵² Vgl. z. B. Arestis, Pelagidis (2010).
- ⁵³ Vgl. z. B. Dullien (2010).
- ⁵⁴ Vgl. Busch (1998); Heise (1997) 138f.

Literatur

- Alber, J.; The European Social Model and the United States; in: *European Union Politics* 7/3 (2006) 393-419.
- Aust, A., Umbau oder Abbruch des ‚Europäischen Sozialmodells‘? Bemerkungen zu einer aktuellen europäischen Strategiedebatte; in: Glombowski, J.; et al. (Hrsg.), *Erweiterung und Integration der EU* (Wiesbaden 2004) 147-174.
- Arbeitsmarktgesetz ES, „Líneas de actuación en el mercado de trabajo para su discusión con los interlocutores sociales en el marco del diálogo social“, Presidencia del Gobierno de España 2010; www.la-moncloa.es.
- Arestis, P.; Pelagidis, T., Absurd Austerity Policies in Europe; in: *Challenge* 53/6 (2010) 54-61.
- Arts, W.; Gelissen, J., Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report; in: *Journal of European Social Policy* 12/2 (2002) 137-158.
- Brand, U., Strategien progressiver Kräfte in Europa. Rebellenische Subjektivität und radikale Forderungen. Thesen, in: *Widerspruch. Beiträge zu sozialistischer Politik* 50 (2006) 167-174.
- Baum-Ceisig, A.; Busch, K.; Nospickel, C., *Eine Einführung in die politischen, ökonomischen und sozialen Probleme des erweiterten Europa* (Baden-Baden 2008).
- Busch, K., Das Korridor-Modell – ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik; in: Schmid, J.; Niketta, R. (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat. Krise und Reform im Vergleich* (Marburg 1998) 273-295.
- Busch, K., *Die Perspektiven des Europäischen Sozialmodells* (=Arbeitspapier Nr. 92, Hans Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2005).
- Busch, K., *Weltwirtschaftskrise und Wohlfahrtsstaat*, FES-Internationale Politik-Analyse (Berlin 2009).
- BRD Presse, „Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken – Acht Punkte für solide Finanzen, neues Wachstum und Beschäftigung und Vorfahrt für Bildung“ (Bundesfinanzministerium, Berlin 7. 6. 2010); www.bundesregierung.de.
- BRD Presse, Kabinett beschließt Zukunftspaket: Konsolidieren, um nachhaltiges Wachstum zu fördern (=Nachrichten des Bundesfinanzministeriums 2010, Berlin 1. 9. 2010); www.bundesfinanzministerium.de.
- Budgetplan, Budget 2010, HM Treasury (London, Juni 2010); www.hm-treasury.gov.uk.
- Davaki, K.; Mossialos, E., Financing and Delivering Health Care, in: Petmesidou, M.; Mossialos, E. (Hrsg.), *Social Policy Developments in Greece* (Aldershot 2006) 55-72.
- Dullien, S., Ungleichgewichte im Euro-Raum (=WISO Diskurs – Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2010).
- El Mundo, El Gobierno da marcha atrás en su propuesta de elevar a 25 años la base para calcular las pensiones, in: *El Mundo* (3. 2. 2010); www.elmundo.es.
- Einhorn, E. S.; Logue, J., *Modern Welfare States: Scandinavian Politics and Policy in the Global Age* (London 2003).
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge 1990).
- Eurostat, Länderprofile; epp.eurostat.ec.europa.eu.
- Eurostat (2010b) „Combating poverty and social exclusion 2010 edition: A statistical portrait of the European Union“, 2010 Edition, Eurostat statistical books, European Commission (Luxemburg 2010)
- Finanzplan BRD, Unterrichtung durch die Bundesregierung (Berlin 7. 7. 2010); www.bundesfinanzministerium.de.
- Finanzplan UK, Spending Review 2010, (HM Treasury, London, Oktober 2010).
- Gesetz für zusätzliche Maßnahmen bzw. Ley decreto medidas adicionales, in *Bultín Oficial del Estado* 126 (Madrid 24. 5. 2010).

- Gesundheitsministerium, Für ein gerechtes, soziales, stabiles, wettbewerbliches und transparentes Gesundheitssystem (=Bundesministerium für Gesundheit: Eckpunkte der Gesundheitsreform vom 6. 7. 2010, Berlin 2010); www.bmg.bund.de.
- Gil-Escoï, P. V.; Vázquez, S., Work in Progress: Das spanische Wohlfahrtssystem, in: Schubert, K.; Hegelich, S.; Bazant, U. (Hrsg.), Europäische Wohlfahrtssysteme: Ein Handbuch (Wiesbaden 2008) 169-185.
- Hegelich, S.; Meyer, H., Konflikt, Verhandlung, Sozialer Friede: Das deutsche Wohlfahrtssystem; in Schubert, K.; Hegelich, S.; Bazant, U. (Hrsg.), Europäische Wohlfahrtssysteme: Ein Handbuch (Wiesbaden 2008) 169-185.
- Heise, A., Grundlagen der Europäischen Währungsintegration (Wiesbaden 1997).
- Heise, A., Optimale Verschuldung, Konsolidierungstrajektorien und Makroeffekte; in: Hein, E.; Heise, A.; Truger, A. (Hrsg.), Finanzpolitik in der Kontroverse (Marburg 2004) 127-146.
- Heise, A., Toxische Wissenschaft? Zur Verantwortung der Ökonomen für die gegenwärtige Krise; in: Wirtschaftsdienst 89/12 (2009) 842-848.
- Heise, A., Finanz- und Steuerpolitik nach der Krise – sind die Weichen richtig gestellt?, in: perspektiven ds. Zeitschrift für Gesellschaftsanalyse und Reformpolitik 27/1 (2010a) 53-63.
- Heise, A., Einführung in die Wirtschaftspolitik (Münster 2010b).
- Hinrichs, K., Rentenreformen in Europa: Konvergenz der Systeme?, in: Busch, K. (Hrsg.), Wandel der Wohlfahrtsstaaten in Europa (Baden-Baden 2008).
- Hofbauer, I., Das ‚Europäische Sozialmodell‘ als transnationales Modernisierungs- und Legitimationskonzept; in: Kurswechsel 1 (2007) 38-47.
- Hooghe, L.; Marks, G., The making of a polity. The struggle over European integration, in: Kitschelt, H.; Lange, P.; Marks, G.; Stephens, J. D. (Hrsg.), Continuity and Change in Contemporary Capitalism (Cambridge 1999) 70-100.
- IFS, The distributional effect of tax and benefit reforms to be introduced between June 2010 and April 2014: a revised assessment (=IFS Brief Notes from James Browne and Peter Levell, Institute for Fiscal Studies 2010).
- IMF, Strategies for Fiscal Consolidation in Post-Crisis World (=Prepared for the Fiscal Affairs Department, Washington, D. C., IMF 2010).
- IMF, IMF Country Report: Iceland (=Selected Issues Paper No. 10/304, International Monetary Fund, Washington, D. C., 2010a).
- Island, Report by the Minister of Finance to the 137th session of the Althingi. Measures to achieve a balance in fiscal finances 2009-2013. Stability, welfare and work (=Isländisches Finanzministerium, Reykjavik, Juli 2009); eng.fjarmaladaruneyti.is.
- Island, The fiscal budget proposal for 2011 (=Isländisches Finanzministerium, Reykjavik, Oktober 2010); eng.fjarmaladaruneyti.is.
- Jonsson, G., The Icelandic Welfare State in the Twentieth Century, in: Scandinavian Journal of History 26/3 (2001) 177-196.
- Joerges, Chr.; Rödl, F., Social Market Economy as Europe's Social Model?; in: Magnusson, L.; Sträth, B. (Hrsg.), A European Social Citizenship? Preconditions for Future Policies from a Historical Perspective (Brüssel 2004) 125-157.
- Kaufmann, F.-X., Varianten des Wohlfahrtsstaats: Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich (Frankfurt a. M. 2003).
- Leibfried, S.; Pierson, P., Semi-Sovereign Welfare States: Social Policy in a Multi-Tiered Europe; in: dies. (Hrsg.), European Social Policy: Between Fragmentation and Integration (Washington, D. C., 1995) 43-77.
- Lessenich, S., Spanien: Arbeitsmarkt und Sozialpolitik im „postautoritären“ Wohlfahrtsstaat, in: Bieling, H.-J.; Deppe, F. (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa (Wiesbaden 1997) 281-310.

- Mitton, L., Vermarktlichung zwischen Thatcher und New Labour: Das britische Wohlfahrtssystem, in Schubert, K.; Hegelich, S.; Bazant, U. (Hrsg.), Europäische Wohlfahrtssysteme: Ein Handbuch (Wiesbaden 2008) 263-284.
- OECD, Economic Surveys: Iceland 2009 (Paris 2009); www.oecd.org/.
- Papadopoulos, Th., Support for the Unemployed in a Familistic Welfare Regime; in: Petmesidou, M.; Mossialos, E. (Hrsg.), Social Policy Developments in Greece (Aldershot 2006) 219-238.
- Priddat, B., Linke Angebotspolitik?, in: Schroeder, W. (Hrsg.), Neue Balance zwischen Markt und Staat? (Schwalbach/Ts. 2001) 99-116.
- Sapir, A.; et al., An Agenda for a Growing Europe, Making the EU System deliver (=Report of an Independent High Level Group established on the initiative of the President of the Commission, Brüssel 2003).
- Schmid, G., Europas Arbeitsmärkte im Wandel. Institutionelle Integration oder Vielfalt?, in: Bentele, K.; Reissert, B.; Schettkat, R. (Hrsg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf zu seinem 60. Geburtstag (Frankfurt/New York 1995) 250-276.
- Schmid, J., Wohlfahrtsstaaten im Vergleich (Opladen 2002).
- Stabilitätsprogramm BRD, Germany Stability Programme 2010: January 2010 Update (Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2010); ec.europa.eu.
- Stabilitätsprogramm ES, Stability Programme Update Spain 2009-2013 (Spanisches Finanzministerium, Madrid 2010); ec.europa.eu.
- Stabilitätsprogramm GR, Update of the Hellenic Stability and Growth Programme: Including an Updated Reform Programme (Griechisches Finanzministerium, Athen 2010a); ec.europa.eu.
- Stabilitätsprogramm GR, March 2010 Report on the implementation of the Stability and Growth Programme and Additional Measures (Griechisches Finanzministerium, Athen 2010b); ec.europa.eu.
- Stabilitätsprogramm RO, Convergence Programme 2009-2012 (Rumänische Regierung, Bukarest, März 2010); ec.europa.eu.
- Stabilitätsprogramm UK, Convergence Programme for the United Kingdom: submitted in line with the Stability and Growth Pact (HM Treasury, London, Januar 2010); ec.europa.eu.
- Streeck, W., Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Union (=Working Paper 96/1, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 1996).
- Strünck, Chr., Wahlverwandtschaften oder Zufallsbekanntschaften? Wie Wohlfahrtsstaat und Wirtschaftsmodell zusammenhängen, in: Heinze, R.; Evers, A. (Hrsg.), Sozialpolitik (Wiesbaden 2008) 139-156.
- Toledo Pakt, Documento sobre la Revisión del Pacto de Toledo (29. 1. 2010), in: El País; www.pais.es.
- Verdi, Konzept mit sozialer Schieflage. Soziale und ökonomische Auswirkungen des Sparpakets der Bundesregierung (Ver.di Bundesverwaltung, Berlin 15. 7. 2010); www.verdi.de/politik_von_a_bis_z/sparpaket.
- Zukunftspaket, Nachhaltig Sparen – Gerecht Sparen: Das Zukunftspaket der Bundesregierung (BRD Presse, Wirtschaft und Verwaltung, Berlin 9. 6. 2010); www.bundesregierung.de.

Zusammenfassung

Die jüngste Weltfinanzkrise hat weltweit zu starken Belastungen der öffentlichen Finanzen geführt. In der Folge dieser Entwicklung gerieten einige Eurozonen-Mitgliedsländer in Solvenzkrisen und mithin die gesamte Europäische Währungsunion (EWU) in Gefahr. In der Folge dieser Entwicklungen wurden überall in der Europäischen Union Sparprogramme zur Haushaltskonsolidierung aufgelegt. In der vorliegenden Arbeit werden anhand von sechs ausgewählten Ländern die finanzpolitischen Reaktionen und die Auswirkungen auf die Sozialpolitik untersucht und der Frage nachgegangen, ob sich Schlussfolgerungen für die Herausbildung eines Europäischen Sozialmodells ziehen lassen.

„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien“ Reihe Band 16

Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung in Österreich nach der Rezession

Georg Feigl, Achim Truger (Hrsg.)

Georg Feigl
Einleitender Überblick

Achim Truger, Katja Rietzler, Henner Will, Rudolf Zwiener
Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung in Österreich nach der
Rezession

Kommentare zur Studie des IMK
Margit Schratzenstaller
Ewald Walterskirchen
Peter Brandner
Günther Chaloupek

Achim Truger
Schlussbemerkung: Die gesamtwirtschaftlichen Risiken der forcierten
Budgetkonsolidierung
Bestehen fort

Wien 2010, 107 Seiten, € 16,-.

Bestellungen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien, Marxergasse 25
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: verlag@lexisnexus.at