

Malte Lühmann

DIE EUROKRISE UND  
DAS RINGEN UM  
RESTRUKTURIERUNG  
IN FINNLAND  
UND PORTUGAL

# **DIE EUROKRISE UND DAS RINGEN UM RESTRUKTURIERUNG IN FINNLAND UND PORTUGAL**



Malte Lühmann

# **DIE EUROKRISE UND DAS RINGEN UM RESTRUKTURIERUNG IN FINNLAND UND PORTUGAL**



**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie, detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz. Um eine Kopie dieser Lizenz einzusehen, konsultieren Sie:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/legalcode>  
oder wenden Sie sich brieflich an:  
Creative Commons, Postfach 1866, Mountain View, California, 94042, USA.

Die Online-Version dieser Publikation ist auf dem Repository der Universität Tübingen frei verfügbar (Open Access).

<http://hdl.handle.net/10900/141246>

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:21-dspace-1412460>

<http://dx.doi.org/10.15496/publikation-82593>

Tübingen Library Publishing 2023  
Universitätsbibliothek Tübingen  
Wilhelmstraße 32  
72074 Tübingen  
[druckdienste@ub.uni-tuebingen.de](mailto:druckdienste@ub.uni-tuebingen.de)  
<https://tlp.uni-tuebingen.de>

ISBN (Softcover): 978-3-946552-81-9

ISBN (PDF): 978-3-946552-80-2

Umschlaggestaltung: Susanne Schmid, Universitätsbibliothek Tübingen

Satz: Cornelia True, Universitätsbibliothek Tübingen

Druck und Bindung: Druckhaus Sportflieger in der Medialis Offset GmbH

Printed in Germany

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- & Tabellenverzeichnis.....	7
Abkürzungsverzeichnis .....	9
1. Einleitung: Austeritätspolitische Krisenbearbeitung in Europa .....	17
1.1 Analysen zum öffentlichen Sektor in der Eurokrise .....	18
1.2 Perspektive, Erkenntnisinteresse und Fragestellung.....	27
2. Eine kritische Politische Ökonomie der europäischen Krisenpolitik ..	33
2.1 Grundlagen einer historisch-materialistischen Forschungsperspektive.....	36
2.2 Akkumulation, Regulation & Krise .....	38
2.3 Umkämpfte Herrschaft im Prozess der Europäischen Integration	56
2.4 Operationalisierung.....	75
3. Konturen des europäischen Austeritätsregimes.....	95
3.1 Historische Entwicklungslinien des Euro-Kapitalismus.....	97
3.2 Die Eurokrise und das europäische Krisenmanagement.....	130
4. Die Eurokrise als Restrukturierungsprozess – Fallstudien.....	167
4.1 Finnland: Festigung neoliberaler Herrschaft in der Krise.....	168
4.2 Portugal: Der umkämpfte Weg in die Austeritätsgesellschaft....	220
5. Zusammenfassende Auswertung .....	273
5.1 Restrukturierung des öffentlichen Sektors in der Krise – Unterschiede und Gemeinsamkeiten.....	274
5.2 Die Dynamik des Euro-Kapitalismus als Erklärungszusammenhang .....	278
5.3 Grenzen der Untersuchung und der Analyseperspektive .....	284
6. Fazit: Der austeritätspolitische Gleichklang und seine politischen Implikationen .....	287
Interviewverzeichnis .....	293
Literaturverzeichnis.....	294



# Abbildungs- & Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Leistungsbilanzsaldoen der EA-12 nach Überschuss- und Defizitländern (1999-2007; in Mrd. Euro).....	81
Abbildung 2: Wachstumsraten des BIP vor und während der Krise (2000-2014; in %).....	132
Abbildung 3: Zinssätze zehnjähriger Staatsanleihen ausgewählter Überschuss- und Defizitländer in der Eurozone (2007-2014; in %).....	140
Tabelle 1: Leistungsbilanzsaldoen der Eurozonen-Erstländer mit Griechenland (EA-12) und Untergruppen (1999-2007; in Mrd. Euro) ...	80
Tabelle 2: Analyseraster für die Fallstudien.....	84
Tabelle 3: Anteil staatlicher Ausgaben für Bereiche des öffentlichen Sektors (2007; in % des BIP) .....	127
Tabelle 4: Anteil öffentlich Beschäftigter an der Gesamtbeschäftigung (1. Quartal 2008; in %).....	128
Tabelle 5: Phasen der Krise in Europa .....	134
Tabelle 6: Sozioökonomische Indikatoren zur Krise in Südeuropa (in %) .....	143
Tabelle 7: Wirtschaftsentwicklung und Haushaltslage in Finnland im Laufe der Krise (in %).....	196
Tabelle 8: Frame-Analyse des Programms der Regierung Katainen....	212
Tabelle 9: Frame-Analyse des wirtschaftspolitischen Ausblicks des finnischen Finanzministeriums .....	214
Tabelle 10: Frame-Analyse der Empfehlungen des Rats zum finnischen Reformprogramm.....	216
Tabelle 11: Wirtschaftsentwicklung und Haushaltslage in Portugal im Laufe der Krise (in %).....	246
Tabelle 12: Phasen der Krisenbearbeitung in Portugal.....	250
Tabelle 13: Frame-Analyse des Letter of Intent inklusive des MEFP...	262
Tabelle 14: Frame-Analyse des Programms der Regierung Passos Coelho .....	267



# Abkürzungsverzeichnis

AEP	Associação Empresarial de Portugal / Verband der Unternehmen Portugals (portugiesische Handelskammer)
AfD	Alternative für Deutschland
AIP	Associação Industrial Portuguesa / Vereinigung der portugiesischen Industrie
APB	Associação Portuguesa de Bancos / Verband portugiesischer Banken
AT	Österreich
BE	Belgien
BE	Bloco de Esquerda / Linksblock Portugals
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CAP	Confederação dos Agricultores de Portugal / Verband der Landwirte Portugals
CCP	Confederação do Comércio e Serviços de Portugal / Verband Handel und Dienstleistungen Portugals
CDS-PP	Centro Democrático e Social – Partido Popular / Demokratisches und Soziales Zentrum – Volksparte
CDU	Coligação Democrática Unitária / Demokratische Einheitskoalition Portugals
CGTP-IN	Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional / Allgemeiner Zusammenschluss der Portugiesischen Arbeiter – Nationaler Gewerkschaftsbund
CIP	Confederação da Indústria Portuguesa / Portugiesische Verband der Industrie
CME	Coordinated Market Economy
COFOG	Classification of the Functions of Government
CSR	Country Specific Recommendations
CTP	Confederação do Turismo de Portugal / Tourismusverband Portugals
DE	Deutschland

DG ECFIN	Directorate General for Economic and Financial Affairs
EA	Euro Area
EA-12	Mitglieder der Eurozone (1999 bis 2007): Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien
EA-17	Mitglieder der Eurozone (2011 bis 2014): EA-12 + Estland, Malta, Slowakei, Slowenien, Republik Zypern
EA-19	Mitglieder der Eurozone (seit 2015): EA-17 + Lettland, Litauen
EAG / Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EC	European Commission
ECB	European Central Bank
EDP	Energias de Portugal / Portugiesischer Energieversorger
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EK	Elinkeinoelämän keskusliitto / Dachverband der finnischen Industrie
EMU	Economic and Monetary Union
ERT	European Roundtable of Industrialists
ES	Spanien
ESA	European System of Accounts
ESM	Europäischen Stabilitätsmechanismus / European Stability Mechanism
ETLA	Elinkeinoelämän tutkimuslaitos / Forschungsinstitut der finnischen Wirtschaft
ETUI	European Trade Union Institute
EU	Europäische Union

EU-28	Mitglieder der Europäischen Union (Stand 2013 bis 2020): Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn, Republik Zypern
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Währungssystem
EWU	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
F&E	Forschung und Entwicklung
FC	Frente Comum / Gemeinsame Front (Gruppe der Gewerkschaften des öffentlichen Sektors in der CGTP-IN)
FESAP	Federação de Sindicatos da Administração Pública / Gewerkschaftsbund für die öffentliche Verwaltung
FI	Finnland
FR	Frankreich
GB	Großbritannien
GD Beschäftigung	Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration
GDP	Gross domestic product
GPÖ	Globale Politische Ökonomie
GR	Griechenland
HMPA	Historisch-materialistische Policy-Analyse
ID	Intervenção Democrática / Demokratische Intervention Portugals
IE	Irland
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Monetary Fund
INE	Instituto Nacional de Estatística / Nationales Statistikinstitut Portugals

IPA	Interpretative Policy-Analyse
IPÖ	Internationale Politische Ökonomie
IT	Italien
IWF	Internationaler Währungsfonds
KD	Kristillisdemokraatit / Christdemokratische Partei Finnlands
Kesk	Suomen Keskusta / Zentrumspartei Finnländs
Kok	Kansallinen Kokoomus / Nationale Sammlungspartei Finnländs
KT	Kunnallinen työmarkkinalaitos / Kommission kommunaler Arbeitgeber_innen Finnländs
LME	Liberal Market Economy
LU	Luxemburg
MEFP	Memorandum of Economic and Financial Policies
MFA	Movimento das Forças Armadas / Bewegung der Streitkräfte Portugals
MME	Mixed Market Economy
MoU	Memorandum of Understanding
MTK	Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto / Verband der Bauern und Waldbesitzenden Finnländs
NACE	Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne
NL	Niederlande
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OMT	Outright Monetary Transactions
PSD	Partido Social Democrata / Sozialdemokratische Partei Portugals
PCP	Partido Comunista Português / Kommunistische Partei Portugals
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento / Programm für Stabilität und Wachstum

PEV	Partido Ecologista Os Verdes / Ökologische Partei die Grünen Portugals
PS	Perussuomalaiset / Basisfinnen (zeitweise „Wahre Finnen“ bzw. „Die Finnen“)
PS	Partido Socialista / Sozialistische Partei Portugals
PT	Portugal
RKP	Ruotsalainen kansanpuolue / Schwedische Volkspartei Finnlands
SAK	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö / Zentralorganisation der finnischen Gewerkschaften insbesondere der Arbeiter_innen
SDP	Suomen Sosialidemokraattinen Puolue / Sozialdemokratische Partei Finnlands
SNS	Serviço Nacional de Saúde / Nationaler Gesundheitsdienst Portugals
STE	Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado e de Entidades com Fins Públicos / Gewerkschaft des Technikpersonals des Staates und Öffentlicher Einrichtungen
STTK	Toimihenkilökeskusjärjestö / Finnischer Dachverband der Gewerkschaften insbesondere der Angestellten
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
TAP	Transportes Aéreos Portugueses / Portugiesische Fluggesellschaft
TNKs	Transnationale Konzerne
UGT	União Geral de Trabalhadores / Allgemeine Arbeiter-Vereinigung
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
Vas	Vasemmistoliitto / Linksbündnis Finnlands
Vihr	Vihreä Liitto / Grüner Bund Finnlands
VKF	Vergleichende Kapitalismusforschung
VoC	Varieties of Capitalism
VTML	Valtion työmarkkinalaitos / Staatliches Beschäftigungsbüro Finnlands



# Danksagung

Ich möchte mich ganz herzlich für die Hilfe und Unterstützung bedanken, die ich während der Arbeit an diesem Text von vielen Seiten erhalten habe. Zunächst gilt mein Dank Hans-Jürgen Bieling und Daniel Buhr, die meine Doktorarbeit an der Universität Tübingen mit Engagement und viel Fachkenntnis betreut haben. In der von Ihnen geleiteten „Nachwuchsforscher-Innengruppe Arbeits- und Sozialpolitik in der Europäischen Union im Kontext von Weltfinanzkrise, Eurokrise und fiskalischer Konsolidierung“ habe ich gemeinsam mit Carmen Thamm und Ioannis Kompsopoulos den ersten Teil des Weges zurücklegen können. Bei diesen beiden Mitstreitenden bedanke ich mich besonders für den aufbauenden Austausch und inhaltliche Hilfestellungen. Dankbar bin ich auch den Teilnehmenden des Promotionskolloquiums von Hans-Jürgen Bieling und den Mitgliedern des Projektverbunds „Europäische Wirtschafts- und Sozialintegration“ (hier insbesondere Daniel Seikel) für die konstruktiven Diskussionen und Kommentare. Für anregende Gespräche bei Konferenzen, Vorträgen, im persönlichen Austausch und bei zahlreichen anderen Gelegenheiten danke ich Kolleg\_innen aus Finnland und Portugal, den Mitgliedern des Arbeitskreises kritische Europaforschung der AkG und ganz herzlich meinen finnischen Interviewpartnern. An dieser Stelle ist auch die Hans-Böckler-Stiftung besonders hervorzuheben, der ich für das mehrjährige Promotionsstipendium ebenso dankbar bin, wie für die ideelle Einbindung in den Kreis der Mitstipendiat\_innen. Auf ganz unterschiedliche Weisen hatten darüber hinaus zahlreiche Menschen einen persönlichen Anteil daran, dass ich dieses Buch schreiben konnte. Ich danke Maria Backhouse, Anne Engelhardt, Nikolai Huke, Ismail Doğa Karatepe, Sophie Kempe, Maren Kirchhoff, Zora Lovrecović, Heike Lühmann, Mick Petersmann, Ariana Savoiji, Joonatan Virtanen, Jürgen Wagner, meiner Hausgemeinschaft, meiner Familie und allen anderen Freund\_innen für ihre unverzichtbare Hilfe, ob punktuell oder alltäglich, inhaltlich, organisatorisch oder emotional. Ein ganz besonderer Dank gebührt schließlich Jenny Simon, mit der ich mich in diesem Prozess über Jahre hinweg intensiv austauschen konnte und die mich mit ihrer kompetenten und engagierten Kritik immer wieder angetrieben sowie mit ausgezeichneten Ideen motiviert hat. Diese Unterstützung hat das vorliegende Ergebnis erst möglich gemacht, herzlichen Dank dafür.



# **1. Einleitung: Austeritätspolitische Krisenbearbeitung in Europa**

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise, die sich seit 2007 ausgehend von den USA ausbreitete, hat in der Europäischen Union (EU) eine spezifische Krisendynamik angestoßen. Die Wirtschaft in der EU wies in den Folgejahren anhaltend geringe Wachstumsraten auf, 2009 und 2012 kam es zur Rezession.<sup>1</sup> Noch gravierender erscheint allerdings die Tatsache, dass sich der frühere Konvergenztrend zwischen den Mitgliedsstaaten im Zeitraum von 2007 bis 2014 in sein Gegenteil verkehrte und stattdessen wachsende Ungleichheit die wirtschaftliche Entwicklung prägte (vgl. EuroMemo Gruppe 2016: 8–13). Die besondere Dynamik der Krise in der EU wurde noch von einem anderen Phänomen bestimmt. Vermittelt über die „Bankenrettung“ und „Konjunkturpakete“, mit dem Resultat teils massiver staatlicher Verschuldung, schlug sich die Wirtschaftskrise auch in einer Krise der öffentlichen Haushalte und Finanzen in der EU nieder (vgl. Demirović und Sablowski 2013: 208). So benötigte zunächst Ende 2009 Griechenland, gefolgt von weiteren EU-Staaten finanzielle Hilfe zur Stabilisierung der Staatsfinanzen (vgl. Krätke 2011: 5). Politisch verschob sich daraufhin der Fokus der Problemstellung von der Gesamtwirtschaft auf die Staatsverschuldung, die nicht mehr als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise, sondern als Resultat staatlichen Versagens sowie ausufernder bzw. ineffektiver Staatsausgaben gesehen wurde (vgl. Stützle 2013: 319).

Die europäischen Reaktionen auf diese sogenannte „Eurokrise“ mündeten nach ersten konjunkturstützenden Sofortmaßnahmen ab 2009/2010 in die Diskussion und Umsetzung dauerhafter Maßnahmen zur Krisenbearbeitung. Basierend auf der genannten Krisenanalyse setzte sich dabei eine Strategie der Ausgabenkürzungen zur Sanierung der Staatsfinanzen durch (vgl. Stützle 2013: 322). Diese Austeritätspolitik wurde in der Folge mit dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), der Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und später im Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), sowie dem Fiskalpakt und dem Six-Pack schrittweise institutionalisiert (vgl. Heinrich 2012: 401). Parallel

---

<sup>1</sup> Gemessen am realen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts. Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table> (16.06.2020).

setzte sich – maßgeblich befördert durch die deutsche Europapolitik – in der EU ein Austeritätsleitbild durch, sodass auf europäischer Ebene von der Errichtung eines „Austeritätsregimes“ gesprochen werden kann (vgl. Stützle 2013: 345–346; Streeck und Mertens 2010: 11).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass ab Ende 2009 die Mehrzahl der Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten Austeritätspakete zur Konsolidierung der Staatsausgaben auf den Weg brachten (vgl. Theodoropoulou und Watt 2011: 14). Im Zentrum der Konsolidierung stand dabei in ganz Europa die Restrukturierung des öffentlichen Sektors, während sich die Austeritätspakete darüber hinaus in ihrer Zusammensetzung teils stark unterschieden (vgl. Glassner 2010: 4; Busch et al. 2012: 7). Unterschiede traten außerdem nicht nur in der Zusammensetzung der Austeritätspakete auf, sondern vor allem in ihrem Umfang (gemessen am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt (BIP)). So haben Mitgliedsstaaten, wie Griechenland und Portugal, die auf externe Hilfe durch die EU und den IWF angewiesen waren, durchweg besonders drastische Kürzungen eingeleitet (vgl. Lehndorff 2014: 11–15).

Bei aller Unterschiedlichkeit war den verschiedenen nationalen Krisenbearbeitungsstrategien, wie auch der Krisenpolitik der EU, seit Ende 2009 die Orientierung auf Austerität als politische Antwort auf die Krise gemeinsam. Dies ist nicht nur aufgrund der verschieden starken Krisenbetroffenheit, sondern auch angesichts der nach wie vor unterschiedlichen gesellschaftlichen Strukturen in den einzelnen Mitgliedsstaaten erklärend bedürftig. Mit Blick auf diese Unterschiede stellt sich also die Frage, wie es zum austeritätspolitischen Gleichklang in der Krisenbearbeitung kommen konnte. Die Gründe für diese Entwicklung zu identifizieren kann über die unmittelbare Fragestellung hinaus dabei helfen, den Handlungsräum für alternative Ansätze der Wirtschaftspolitik auszuloten, wie sie in der Krise auch von europäischen Gewerkschaften vertreten wurden.

## **1.1 Analysen zum öffentlichen Sektor in der Eurokrise**

Schon während der Eurokrise aber auch noch in den Folgejahren, ist eine große Fülle an Büchern, Artikeln und anderen Publikationen über die Eurokrise, ihre Hintergründe und ihre Bearbeitung geschrieben worden.

Diese Literatur deckt ein breites Spektrum von im engeren Sinne ökonomischen Themen (bspw. Baldi und Staehr 2013; Bocola et al. 2018) bis hin zu einzelnen Akteur\_innenanalysen (bspw. Becker 2018; Ankel 2020) und demokratietheoretischen Fragestellungen (bspw. Macartney 2013) ab. Die Restrukturierung des öffentlichen Sektors in diesem Kontext hat weniger wissenschaftliche Aufmerksamkeit erfahren, aber auch hier sind eine Reihe von Arbeiten entstanden. Auffällig ist, dass es sich hierbei oft um Studien handelt, die von teils beteiligten öffentlichen Institutionen wie der EZB, der EU-Kommission und der OECD herausgegeben wurden oder um Expertise, die im Umfeld anderer Organisationen wie dem Europäischen Gewerkschaftsinstitut (ETUI), sozialpartnerschaftlichen Institutionen (z.B. Eurofound) oder politischen Stiftungen erarbeitet wurde. Viele dieser Papiere konzentrieren sich auf die umfassende Darstellung geplanter oder durchgeföhrter Reformen sowie ihrer Konsequenzen in einer unterschiedlichen Zahl untersuchter EU-Mitgliedsstaaten oder sogar darüber hinaus (vgl. Feigl 2012; Glassner 2010; Tamborini 2014; OECD 2012a: 17–50). Da ihr deskriptiver Zuschnitt weniger zur Erklärung des austeritätspolitischen Gleichklangs in der Krisenbearbeitung beiträgt, werden solche Texte hier nicht diskutiert, auch wenn sie eine wertvolle Grundlage für die Darstellung der Krisenpolitik in späteren Kapiteln bieten.

Die nachfolgend aufgeführten Werke stellen demgegenüber Überlegungen zu den Gründen bzw. Triebkräften der Restrukturierung des öffentlichen Sektors in EU-Mitgliedsstaaten im Kontext der Krise an. Die Bandbreite der Erklärungen ist dabei relativ gering und es bestehen zahlreiche Querverbindungen und Verweise zwischen den Autor\_innen. Trotzdem lassen sich abgesehen von diesen Überschneidungen grob drei Blickwinkel unterscheiden: In einigen Texten wird der Umbau des öffentlichen Sektors primär über die Krisen-Betroffenheit erklärt, die entsprechende Policy-Reaktionen mehr oder weniger direkt ausgelöst habe (vgl. Vaughan-Whitehead 2013a; Theodoropoulou und Watt 2011; EC 2013). Andere legen das Hauptaugenmerk auf die aktive Rolle der europäischen Institutionen (vgl. Hermann 2013; Heimberger 2014; Busch et al. 2012). Die Reformen erscheinen dann als planvolle EU-Intervention, die zwar aus Anlass der Krise erfolgte, aber nicht durch diese zu erklären sei. Eine dritte Position zeichnet sich durch mehrdimensionale Erklärungsmuster aus, die explizit die Bedingungen auf der nationalen Ebene und das Handeln hier verorteter Akteur\_innen betonen (vgl. Pochet und Degryse 2012; Lehndorff 2014;

Porte und Heins 2016c). Aus allen drei Blickwinkeln können wichtige Anhaltspunkte bzw. weitergehende Fragen abgeleitet werden. Bevor die Texte im Einzelnen dargestellt werden, bleibt zu bemerken, dass sich zahlreiche der hier behandelten Arbeiten auf vergleichende Länderstudien stützten. Spezifische Erkenntnisse zu den einzelnen Ländern, die auch für diese Studie relevant sind, werden in den entsprechenden Fallstudien in späteren Kapiteln aufgenommen.

Einen breiten Überblick über die Krisenpolitik im öffentlichen Sektor gibt die von Daniel Vaughan-Whitehead (2013a) mit Unterstützung durch die EU-Kommission und die internationale Arbeitsorganisation (ILO) herausgegebene Vergleichsstudie, die sich unter dem Titel „*Public Sector Shock*“ mit den Verwerfungen im Zuge der Eurokrise beschäftigt. Obwohl es sich primär um eine empirische Bestandsaufnahme handelt, stellt Vaughan-Whitehead (2013b) in seiner Einleitung einige Überlegungen zu den Ursachen der Krisenbearbeitungspolitik an. Demnach begründe sich die Sparpolitik primär aus der ökonomischen Notwendigkeit, die durch die Krise nochmals deutlich erhöhten Staatsschulden zu reduzieren (vgl. Vaughan-Whitehead 2013b: 1). In zweiter Linie scheint auch ein diskursives Element in seiner Erklärung durch: „In this context [of elevated debt levels, ML], fiscal consolidation has become the cornerstone of the current policy debate across Europe, especially in those countries where the debts are most severe, such as Greece, Ireland and Portugal“ (Vaughan-Whitehead 2013b: 5).

Der Schwerpunkt des Sammelbandes liegt allerdings nicht auf der Erklärung, sondern zunächst auf der Darstellung der Reformen in öffentlichen Sektoren. Hier liefert Vaughan-Whitehead (vgl. 2013b: 38–39) einige Erklärungen für die Unterschiede zwischen nationalen Reformstrategien. Nach seiner Zusammenfassung beruhen diese Unterschiede auf Faktoren wie der bisherigen Reformgeschichte im öffentlichen Sektor; der relativen Größe des öffentlichen Sektors vor der Krise im Vergleich zu anderen Ländern; dem unterschiedlich hohen Druck, der sich aus der jeweiligen Verschuldungslage und dem staatlichen Defizit ergibt; sowie schließlich dem ideologischen Glauben an die überlegene Effizienz privatwirtschaftlich organisierter Leistungen.

Eine ähnliche Perspektive nimmt der Überblick zu Austeritätspaketen ein, den Sotiria Theodoropoulou und Andrew Watt (2011) für das ETUI schon während der Hochphase der Sparpolitik verfassten. Sie stellen die

Rolle der (Finanz-)Märkte als wesentliche Triebkräfte und den Druck, den diese auf nationale Regierungen ausübten als zentrale Motivation dar, um das Zustandekommen von Austeritätspaketen zu erklären:

„The turnaround from stimulus to austerity came suddenly in the Spring of 2010. The trigger was undoubtedly the Greek crisis [...] Countries under pressure, such as Portugal, Ireland and Spain inside the euro area and the UK outside, announced tough austerity packages in an attempt to convince the markets that they were different cases entirely“ (Theodoropoulou und Watt 2011: 7).

Als weiteren Faktor für den Fall der besonders betroffenen Länder nennen sie die Konditionalität der europäischen Kreditpakete und schließlich wirtschaftspolitische Überzeugungen: „It is widely believed in policymaking circles that austerity is necessary for consolidation, and consolidation necessary for growth and jobs“ (Theodoropoulou und Watt 2011: 34). Auch in der Darstellung der Krisenbearbeitung durch Teile der EU-Kommission gelten die vermeintlichen politischen Zwänge der ökonomischen Krise als zentrale erklärende Faktor für die Ausrichtung der Krisenbearbeitung. So schreibt etwa die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD Beschäftigung) in einem Bericht zur Lage der industriellen Beziehungen über deren Veränderung im öffentlichen Sektor:

„The catalyst for these changes has been the deepening economic and financial crisis after 2008, which required governments to redirect their attention from a focus on initiatives to maintain aggregate demand to concentrating on deficit reduction as Member States' budget deficits increased“ (EC 2013: 129).

Allerdings wird an anderer Stelle das Gewicht der Troika-Institutionen für die Ausrichtung von Konsolidierungsprogrammen hervorgehoben:

„The first grouping of countries have all undertaken sharp fiscal consolidation and this has been brought about by external pressure. The role of the providers of financial assistance – the EU (including the ECB) and the IMF – has been a very significant influence on

programmes to reduce public expenditure in Greece, Hungary, Ireland, Latvia, Portugal, and Romania. These countries have all been required to pursue ‘internal devaluation’“ (EC 2013: 135).

Während die Krise also auch hier als grundsätzlicher Auslöser für die Reformen gesehen wird, sei deren Ausgestaltung dem Druck der Troika unterworfen.

In einer weiteren Bestandsaufnahme der Krisenpolitik im öffentlichen Sektor betont Christoph Hermann demgegenüber den zielgerichteten Interventionismus der europäischen Institutionen und des IWF als eigenständigen Erklärungsfaktor: „In fact the crisis provided Brussels (in coordination with Washington) with an unprecedented opportunity to intervene in member states’ social and employment models“ (Hermann 2013: 88). Allerdings bleibt er relativ vage was die Motivation hinter diesem Interventionismus betrifft. Lediglich die Pfadabhängigkeit im Hinblick auf frühere Reformen wird in einzelnen Bereichen, wie der Rentenpolitik, als wichtiger Faktor genannt, während in anderen Teilbereichen ein klarer Bruch mit überkommenen Mustern festgestellt wird (vgl. Hermann 2013: 92).

Der Fokus auf einen neuen Interventionismus der EU wird vor allem von solchen Autor\_innen geteilt, die sich mit den besonders betroffenen Krisenländern in Südeuropa beschäftigen. Philipp Heimberger (2014) etwa erkennt hier die, auch im Bericht der GD Beschäftigung angesprochene, Strategie der inneren Abwertung am Werk. Den Ländern Südeuropas verlange diese Strategie eine einseitige Anpassung zum Ausgleich bestehender makroökonomischer Ungleichgewichte in der Eurozone ab. Diese Position basiere auf einem ideologischen Konsens unter den EU-Institutionen:

„Die dominante Erzählung über die Entstehung makroökonomischer Ungleichgewichte in den Vorkrisenjahren im Euroraum ist besonders mit dem Namen Jean-Claude Trichet verbunden, der bis Oktober 2011 EZB-Präsident war. Die 'Krisen-Story' Trichets wird jedoch nicht nur von dessen Nachfolger Mario Draghi, sondern auch von anderen hochrangigen Troika-Vertretern geteilt“ (Heimberger 2014: 235).

Die nationalen Regierungen in den betroffenen Ländern sieht Heimberger

durch die Troika-Vorgaben gebunden und damit selber wenig handlungsfähig (vgl. Heimberger 2014: 240).

In eine ähnliche Richtung geht die Argumentation von Busch, Hermann, Hinrichs und Schulten (2012), die sich mit der Austeritätspolitik in Südeuropa und ihren Auswirkungen auf das Europäische Sozialmodell befassen. Sie schreiben zu den Triebkräften: „Die Entwicklungen auf nationaler Ebene werden dabei von einem neuen europäischen Interventionismus angetrieben, bei dem die EU in bislang ungekannter Weise in nationale Strukturveränderungen eingreift“ (Busch et al. 2012: 8). Als Motivation hinter dieser Handlungsweise wird eine bestimmte wirtschaftspolitische Philosophie auf EU-Ebene ausgemacht, die mit dem System von Maastricht assoziiert wird. Diese Ausrichtung sei im Zuge der Krise noch verstärkt worden:

„Die neoliberalen Sparphilosophie des Maastrichter Vertrages wurde im Verlaufe der Eurokrise dadurch verstärkt, dass der politische und wissenschaftliche Mainstream die Schulden zum Hauptverursacher der Krise umdeutete und aufgrund dieser Verkehrung von Ursache und Wirkung in den stark verschuldeten Staaten Südeuropas ein harter Sparkurs durchgesetzt wurde“ (Busch et al. 2012: 5).

Bezogen auf die Handlungsfähigkeit und entsprechende Spielräume nationaler Regierungen kommentieren die Autoren mit Bezug zu sozialdemokratischen und sozialistischen Regierungsparteien, diese seien „den Diktaten der Troika und der Finanzmärkte“ gefolgt, als sie harte Sparpolitiken durchgesetzt hätten (vgl. Busch et al. 2012: 29).

In ihrem Beitrag zur Debatte richten sich Philippe Pochet und Christiane Degryse (2012) gegen die Annahme eines zwangsläufigen Zusammenhangs zwischen ökonomischer Krise und Konsolidierungspolitik wie sie etwa bei Vaughan-Whitehead erkennbar ist. Diese von ihnen abgelehnte These sehen sie insbesondere durch den Mainstream der Wirtschaftswissenschaften vertreten<sup>2</sup>: „According to mainstream economists, the developments described above have been generated principally by the crisis [...]“

---

<sup>2</sup> Daniel Vaughan-Whitehead ist sicherlich nicht in diesen Kreis zu zählen. Dass das Argument, die Austeritätspolitik sei zwangsläufige Folge der ökonomischen Krise, bei ihm trotz-

This analysis is far from convincing“ (Pochet und Degryse 2012: 214). Um ihre Ablehnung zu untermauern, führen Pochet und Degryse drei Argumente an (vgl. Pochet und Degryse 2012: 215): Erstens bestehe eine große Kontinuität zu Reformvorhaben, die schon vor der Krise vertreten wurden. Zweitens seien die im Zuge der Krisenbearbeitung umgesetzten Reformen eher langfristiger Natur und daher ungeeignet, um das unmittelbare Problem der akuten Staatsverschuldung und -defizite zu lösen. Drittens zeitigte die Krisenpolitik sogar kontraproduktive Wirkung, indem sie eine Erhöhung der europäischen Ökonomien erschwere. Die Hintergründe seien daher nicht in der Krise, sondern an anderer Stelle zu suchen, und zwar im Handeln bestimmter Akteur\_innen:

„These reform programmes reflect the use of the crisis by a series of strategic actors (central bankers, economic and finance ministers, DG ECFIN) as a window of opportunity for turning the 'European social model' into the new adjustment variable within the economic and monetary union“ (Pochet und Degryse 2012: 215–216).

Hier ist zu bemerken, dass die beiden Autoren die von ihnen angesprochenen Akteur\_innen explizit sowohl auf der europäischen, als auch auf der nationalen Ebene verorten (vgl. Pochet und Degryse 2012: 212).

Mit dieser Analyse, gehören Pochet und Degryse in den Kreis derjenigen Autor\_innen, die den EU-Interventionismus weniger absolut in den Vordergrund stellen und stattdessen Interaktionen und Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Mitgliedsstaaten sowie zwischen der nationalen und der EU-Ebene in den Blick nehmen. Zu nennen ist hier auch Steffen Lehndorff (2014) im Überblicksartikel des von ihm herausgegebenen Ländervergleichs zur europäischen Austeritätspolitik. Er beschreibt die Wirkungsweise der Krisenpolitik wie folgt:

„Soziale und wirtschaftliche Probleme werden zu *nationalen* Problemen erklärt. [...] In gewisser Weise sind sie das ja tatsächlich. Nur sind es soziale Gegensätze *innerhalb* der Nationalstaaten und

---

dem auftaucht, unterstreicht vielleicht die große Verbreitung dieser These im wissenschaftlichen Diskurs über die Krisenbearbeitung.

nicht zwischen den Nationalstaaten. [...] Die wirtschaftlichen Entwicklungsmodelle eines beträchtlichen Teils der europäischen Länder habe sich als nicht tragfähig erwiesen, und jetzt sollen sie auf dem Weg zunehmender sozialer Spaltung und der Schwächung von Arbeitsmarktregulierung und Sozialstaat revitalisiert werden. Währenddessen wachen die Regierungen in den wirtschaftlich stärkeren Volkswirtschaften, mit denen die schwächeren vor der Krise eine vergiftete Symbiose eingegangen waren, über die Befolgung der Regeln des austeritären Regimes. Doch auch für die Stärkeren wird dieses Regime immer mehr zu einer selbst gebauten Falle, die sie an der Bewältigung ihrer eigenen Probleme hindert“ [*Hervorhebungen im Original, ML*] (Lehndorff 2014: 31–32).

Hier sind neben der europäischen Ebene und den Konflikten zwischen Regierungen soziale Konflikte innerhalb der Mitgliedsstaaten angesprochen, die in die Erklärung einzubeziehen sind.

In mehreren Beiträgen zu einem von ihnen selbst veröffentlichten Sammelband beschäftigen sich auch Caroline de la Porte und Elke Heins (2016c) mit dem Zusammenhang zwischen der Krise, den EU-Strukturen und Reformen des öffentlichen Sektors bzw. des Wohlfahrtsstaates auf nationaler Ebene. Basierend auf mehreren Fallstudien im selben Band stellen sie zunächst fest, dass die EU zwar im Gesamtüberblick starken Einfluss auf Reformen des Wohlfahrtsstaates während der Krise hatte, je nach Umständen aber weiterhin die nationale Ebene ausschlaggebend blieb:

„Politically, the EU and international levels of governance have been extremely influential in welfare state reform, especially in countries with high Economic and Monetary Union (EMU) vulnerability [...] However, the level of EU involvement has varied, both across policy areas and countries, and there is still a degree of choice afforded by governments when it comes to the implementation of EU policy recommendations [...] In other countries, where the economic and budgetary conditions were not a threat to the whole EMU, the decisive level of governance in the two-level game of EU and Member States was the domestic one“ (Porte und Heins 2016b: 207–208).

In Übereinstimmung mit Lehndorff stellen sie allerdings fest, „that the tightening of the SGP and the integration of economic and social policies within the European Semester also increases the indirect pressure on all Member States, particularly those in the eurozone, to reform their welfare states“ (Porte und Heins 2016b: 211). Was die Triebkräfte hinter diesen Reformen angeht, merken die beiden Autorinnen an, dass die einem neoliberalen Paradigma folgenden austeritätspolitischen Maßnahmen von der Troika als einziger Ausweg gesehen worden seien (vgl. Porte und Heins 2016b: 210). An anderer Stelle erklären auch sie dies mit den wirtschaftspolitischen Überzeugungen zentraler Akteur\_innen:

„The core actors involved in EMU governance – that is, the Directorate-General for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), the Council for Economic and Financial Affairs, and the European Central Bank (ECB) – are economically oriented. These actors are concerned with upholding a monetarist paradigm and, with it, supply-side policies, such as labour market de-regulation as well as cost containment in areas such as pensions and healthcare“ (Porte und Heins 2016a: 16).

Für meine Analyse lassen sich aus diesem Überblick wertvolle Punkte in Bezug auf die Frage nach dem austeritätspolitischen Gleichklang der Krisenpolitiken ableiten. Auf einer deskriptiven Ebene werden die Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen nationalen Krisenbearbeitungsstrategien mit Bezug zum öffentlichen Sektor in den hier zitierten Arbeiten ausführlich behandelt. Die Autor\_innen stellen dabei wichtige Unterschiede zwischen den besonders betroffenen Krisenländern, vornehmlich in Südeuropa, und den weniger stark betroffenen Ländern in Mittel- und Nordeuropa fest. Eine bedeutende Gemeinsamkeit wird hier vielfach im Einfluss der EU-Institutionen und in der wirtschaftspolitischen Ausrichtung der Krisenbearbeitung gesehen, wie auch weiter oben schon im Rückgriff auf diese Literatur dargestellt wurde. Die entsprechende Empirie fließt in die Fallstudien weiter unten ein. Bezogen auf die Erklärung dieser Befunde herrscht in der oben diskutierten Literatur weniger Einigkeit. Zum einen scheint zwar unbestritten, dass die ökonomische Krise ein wichtiger Faktor für die Dynamik und den Ablauf der austeritätspolitischen Reformen dar-

stellt, die ja schließlich als Politik der Krisenbearbeitung auf den Weg gebracht wurden. Fraglich erscheint allerdings, ob die Krise und die in ihrem Verlauf angewachsenen Staatsschulden und -defizite zwangsläufig die Ausrichtung der Maßnahmen in Richtung Austerität erklären können. Dies wird zumindest von einigen Autor\_innen angezweifelt (vgl. exempl. Pochet und Degryse 2012; Porte und Heins 2016c). Einige Analysen identifizieren stattdessen einen mit strategischen Zielen vorangetriebenen EU-Interventionismus, der sich in Südeuropa in Form eines förmlichen „Troika-Diktats“ niederschlägt (vgl. Busch et al. 2012). Während dieser Punkt für Südeuropa stichhaltig erscheint, ist damit noch nichts darüber ausgesagt, weshalb auch im Rest der EU austeritätspolitische Reformen auf nationaler Ebene zur vorherrschenden Antwort auf die Krise wurden. Hier kommt ein anderes Argument ins Spiel, das von praktisch allen hier vorgestellten Untersuchungen geteilt wird, nämlich der ideologische Konsens zentraler Akteur\_innen (vgl. exempl. Heimberger 2014). Demnach sind wirtschaftspolitische Überzeugungen eine entscheidende Gemeinsamkeit, nach denen austeritätspolitische Konsolidierungsstrategien den einzigen gangbaren Weg aus der Krise darstellten. In welchem Zusammenhang sie zu anderen Faktoren, wie der Reform-Geschichte oder der ökonomischen Krisendynamik standen, wird allerdings in den existierenden Untersuchungen nicht geklärt.

## **1.2 Perspektive, Erkenntnisinteresse und Fragestellung**

Insgesamt bleiben ausgehend von den dargestellten Erkenntnissen noch relevante Fragen offen. Zunächst ist insbesondere für die EU-Länder, deren austeritätspolitische Reformen nicht unter Aufsicht der Troika stattfanden, zu klären, wie die entsprechenden politischen Prozesse abgelaufen sind. Es gilt sozusagen die weniger beachteten Bereiche des europäischen Austeritätsregimes auszuleuchten. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie die von verschiedenen Autor\_innen genannten Erklärungsfaktoren zueinander in Beziehung stehen. Hier ist insbesondere die Rolle ideologischer Überzeugungen relevanter Akteur\_innen im Verhältnis zum externen Druck durch die EU-Institutionen und zu den ökonomischen Zwängen der Krisendynamik weiter zu bestimmen.

In der Mehrzahl der Arbeiten zur Austeritätspolitik in Europa mit Bezug zum öffentlichen Sektor steht die nationalstaatliche Ebene in Form von Länderstudien im Vordergrund. Die heftigen politischen Auseinandersetzungen in Brüssel um den Kurs der Krisenbearbeitung in einzelnen Ländern machen allerdings deutlich, dass die isolierte Betrachtung nationaler Politikprozesse nur eine Teilantwort auf die Frage nach dem austeritätspolitischen Gleichklang liefern kann. Dem wird in vielen Fällen durch zusammenfassende Beiträge begegnet, die empirische Erkenntnisse aus einzelnen Länderstudien mit europäischen Politikprozessen verknüpfen. In der vorliegenden Arbeit wird die Verknüpfung der nationalen und der europäischen Ebene schon theoretisch einbezogen, denn die Wirtschafts- und Finanzpolitik der EU ist mehr noch als andere Politikbereiche als Mehr-ebenen-System zu beschreiben, in dem politisches Handeln über Ebenen hinweg stark voneinander abhängt und sich beeinflusst (vgl. Hooghe und Marks 2001: 3-4; 12-15). Für die Gestaltung konkreter Politiken ist dabei relevant, dass politische Akteur\_innen auf den unterschiedlichen Handlungsebenen mehr oder weniger starke Machtpositionen innehaben. So mag die EU-Kommission auf europäischer Ebene verhältnismäßig mehr Gestaltungsmöglichkeiten in der Krisenpolitik haben, als beim Eingriff auf die nationale Ebene, zum Beispiel in Portugal. Für die portugiesische Regierung mag umgekehrt gelten, dass sie zwar wenig Einfluss auf die Gestaltung austeritätspolitischer Vorgaben der EU hat, ohne ihr Handeln aber deren Umsetzung auf nationaler Ebene kaum denkbar wäre.

Wie in der übrigen Literatur wird hier die unmittelbare ökonomische Betroffenheit durch die Krise als ein Faktor gesehen, der die Art ihrer politischen Bearbeitung mitbestimmt. Allerdings ist auch die politökonomische Ausgangslage in die Erklärung einzubeziehen, aus der die unterschiedliche Betroffenheit einzelner Länder erwächst. Gerade in der Krise wird deutlich, dass Politik im Euroraum von asymmetrischen Verflechtungsmustern auf politökonomischer Ebene geprägt ist, die zum Teil erst im Laufe des Integrationsprozesses entstanden sind (vgl. Bieling 2011a: 174-176; Heise 2012: 27). In dieser Struktur besteht ein Macht- und Integrationsgefälle zwischen Staaten die tendenziell dem Zentrum zuzuordnen sind, etwa Deutschland oder Frankreich, und solchen an der europäischen Peripherie, bspw. Portugal oder Griechenland (vgl. Bieling 2013b: 35). Diese Asymmetrien setzten sich auch in der unterschiedlichen Betroffenheit einzelner Staaten fort.

Schließlich tritt im historischen Moment der Krise, in dem bestehende Institutionen und überkommene Strategien in Frage gestellt werden, auch die begrenzende Wirkung ebendieser gewachsenen Strukturen in den Vordergrund. So bauen etwa die Schritte zur Restrukturierung der öffentlichen Sektoren in den Mitgliedsstaaten auf längerfristige Restrukturierungsprozesse in diesem Bereich auf, die sich gerade in den Staaten der Eurozone seit der Einführung der gemeinsamen Währung abgespielt haben (vgl. Hemerijck et al. 2002: 108–109). Hier sind politische und ökonomische Strukturen entstanden, die den Handlungsräum der Krisenbearbeitung prägen. Die Veränderung alter und die Schaffung neuer Institutionen und politischer Strukturen, wie beispielsweise des ESM oder der Haushaltsüberwachung durch die Kommission verdeutlichen wiederum, dass diese gesellschaftlichen Strukturen nicht zeitlos, sondern historisch gewachsen und damit veränderbar sind. Die Dynamik der Krisenpolitik, ihre Grenzen und mögliche Alternativen können kaum adäquat erfasst werden, ohne sie im historischen Kontext des Integrationsprozesses zu verorten.

Der Darstellung nationaler Krisenbearbeitungsstrategien im Feld des öffentlichen Sektors und der Erklärung ihres Gleichklangs werden hier demnach drei fundamentale Annahmen zugrunde gelegt: erstens die transnationale Verknüpfung nationaler und europäischer Politikprozesse; zweitens die Bedeutung der ökonomischen Krisendynamik für diese Politik; drittens die historische Dimension bestehender gesellschaftlicher Strukturen sowie deren Veränderbarkeit. Aus dieser Perspektive liegt ein Hauptaugenmerk auf bestehenden Verflechtungsmustern und damit den spezifischen Handlungsbedingungen verschiedener politischer Akteur\_innen in der Krisenpolitik. Mit dem Ziel vor Augen, die EU-weite Durchsetzung der austeritätspolitischen Krisenbearbeitung zu erklären, können so europäische und national ausgetragene Konflikte um die Krisenbearbeitung zusammengedacht werden. Auf nationaler Ebene ablaufende Prozesse der Krisenbearbeitung werden in diesem Sinne vergleichend kontextualisiert.

Für die konkrete Fragestellung bedeutet das im Kern in mehreren zu vergleichenden Fällen eine Bestandsaufnahme der Krisenbearbeitung in Bezug auf den öffentlichen Sektor vorzunehmen. Dabei stehen auf der Suche nach dem übergreifenden europäischen Krisenregime Gemeinsamkeiten in zwei unterschiedlichen Fallstudien im Vordergrund. Anschließend ist basierend auf der dargestellten Perspektive nach einer Erklärung für die

Befunde zu suchen. Entsprechend der dargestellten Sichtweise und Zielsetzung werden zwei Forschungsfragen gestellt:

- *(1) Inwiefern ähneln oder unterscheiden sich nationale Krisenbearbeitungsstrategien im Hinblick auf die Restrukturierung des öffentlichen Sektors?*
- *(2) Wie lassen sich diese Befunde aus einer historischen, transnationalen und politökonomisch fundierten Perspektive erklären?*

Wie eingangs angedeutet besteht ein zusätzlicher Mehrwert dieser Untersuchung darin, Handlungsräume für alternative Strategien auszuloten. Dieser Punkt wird im Schlusskapitel diskutiert.

Über die unmittelbare Fragestellung hinaus verspricht diese Analyse auch für die Theorie der Europäischen Integration einen Beitrag zu leisten. Bastiaan van Apeldoorn, Henk Overbeek und Magnus Ryner postulierten als grundlegendes Ziel einer Politikwissenschaft der Europäischen Union, „to understand the nature of power in the EU, including its organization and distribution, and to assess the implications of a given set of power relations for legitimacy“ (Apeldoorn et al. 2003: 17). Dieser Zielsetzung hat sich insbesondere die kritische Europaforschung in den vergangenen Jahrzehnten intensiv angenommen. Dabei wurden allerdings zumeist die transnationalen Machtverhältnisse auf der EU-Ebene in den Vordergrund gerückt (vgl. exempl. Bieler und Morton 2001b; Beckmann et al. 2003a; Apeldoorn et al. 2009b; Keil und Wissel 2019). Zu klären, ob und warum sich nationale Krisenbearbeitungsstrategien in das entstehende europäische Austeritätsregime einfügen oder von diesem abweichen, bedeutet hier die umgekehrte Perspektive einzunehmen. Dabei steht nicht das Zustandekommen politischer Prozesse und Strukturen auf europäischer Ebene im Vordergrund, sondern die Entstehung und Durchsetzung nationaler politischer Strategien, die wiederum Teil einer gesamteuropäischen Politik sind. Aus dieser Perspektive können ggf. neue Erkenntnisse zur Frage gefunden werden, wie Macht im transnationalen Raum der EU funktioniert und organisiert ist.

Auf der Suche nach Antworten auf die dargestellten Fragen, wird in dieser Arbeit die austeritätspolitische Krisenbearbeitung im öffentlichen Sektor anhand zweier Fälle vergleichend kontextualisiert. Um die weniger beachteten Bereiche des europäischen Krisenregimes auszuleuchten, wird

mit Finnland ein Land untersucht, das gerade nicht im Zentrum der europäischen Krisenpolitik stand und in dem relativ wenige Restrukturierungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor umgesetzt wurden. Auf der Suche nach geteilten Mustern wird dieser Fall mit Portugal kontrastiert, dem Land der Eurozone in dem nach Griechenland der umfassendste Umbau durchgesetzt wurde. Im folgenden Kapitel wird zunächst die theoretische Herangehensweise dargestellt. Daran schließt eine Erläuterung der Operationalisierung, einschließlich des Forschungsdesigns und der Fallauswahl an. Das nächste Kapitel stellt die Entwicklung der EU-Krisenpolitik und ihrer Konsequenzen dar. Diese Darstellung liefert die Grundlage für eine transnationale Analyse der Krisenprozesse in Finnland und Portugal in den darauf folgenden Fallstudien. Es folgt eine Auswertung der Befunde bevor abschließend Schlussfolgerungen gezogen und weiterführende Thesen formuliert werden.



## 2. Eine kritische Politische Ökonomie der europäischen Krisenpolitik

Eine vergleichende Analyse nationaler Krisenpolitiken im öffentlichen Sektor, die ökonomische Aspekte in die politikwissenschaftliche Erklärung einbezieht, bewegt sich im weiten Spektrum der vergleichenden Kapitalismusforschung (Vkf). Auch die vorliegende Arbeit kann in diesem Feld eingeordnet werden. Nicht nur in der deutschen Debatte findet dabei aktuell der von Hall und Soskice (2001b) begründete *Varieties of Capitalism*-Ansatz (VoC) vielfach Anwendung, denn „dieser entwickelte sich seit Anfang des neuen Jahrtausends zur zentralen Perspektive der Vkf“ (Bruff et al. 2013: 13). Auch in einigen der zuvor zitierten Arbeiten werden die vom VoC-Ansatz identifizierten Kapitalismusmodelle als Erklärungsfaktor herangezogen (vgl. exempl. Hermann 2013). Dabei sind einige Leerstellen des Ansatzes erkennbar, die hier als Ausgangspunkt für die Erläuterung einer eigenen theoretischen Perspektive dienen.

Der VoC-Ansatz unterscheidet verschiedene nationale Kapitalismusmodelle anhand der Art und Weise, wie typische Koordinationsprobleme zwischen Unternehmen (die als zentrale Akteur\_innen gesehen werden) in kapitalistischen Ökonomien gelöst werden (vgl. Hall und Soskice 2001a: 8). Idealtypisch werden *liberal market economies* (LME) und *coordinated market economies* (CME) unterschieden. Zur Gruppe der LMEs werden unter anderem die USA und Großbritannien gezählt, während Deutschland, aber auch das hier untersuchte Finnland als CMEs gelten (vgl. Hall und Soskice 2001a: 19–21). Portugal sowie einige andere südeuropäische Länder wurden von Hall und Soskice nicht eindeutig zugeordnet, die weitere VoC-Literatur hat für sie eine dritte Kategorie, die *mixed market economies* (MME) eingeführt (vgl. Rhodes 2015: 61). CMEs zeichnen sich dadurch aus, dass Koordinationsprobleme hauptsächlich durch strategische Interaktion zwischen Firmen gelöst werden und Institutionen bestehen, die diesen Modus unterstützen (vgl. Hall und Soskice 2001a: 22). Enge und langfristig angelegte Kooperationsnetzwerke zwischen zentralen Industrieunternehmen und Banken, die zudem von staatlichen Institutionen z.B. in Form von Investitionsanreizen gefördert und reguliert werden, sind ein typisches Charakteristikum dieses Modells. Rhodes beschreibt MMEs im Kontrast dazu als Modelle mit begrenzter eigener Koordinationsfähigkeit

der ökonomischen Akteur\_innen, die durch staatliche Intervention kompensiert wird (vgl. Rhodes 2015: 62). Die VoC-Literatur betont, dass verschiedene nationale Modelle zwar Stärken und Schwächen in einzelnen Bereichen wie der Innovationsfähigkeit oder der Einkommensverteilung aufweisen, in langfristiger Perspektive aber kein Modell als grundsätzlich überlegen betrachtet werden könne (vgl. Hall und Soskice 2001a: 21). Der Ansatz bietet damit nicht nur einen Analyserahmen um kapitalistische Ökonomien miteinander zu vergleichen, sondern macht gleichzeitig deutlich, dass verschiedene Kapitalismusmodelle im Prinzip nebeneinander existieren können (vgl. Hall und Soskice 2001a: 33–36).

Im Hinblick auf Transformationsprozesse, wie sie auch die europäische Krisenbearbeitung darstellt, werden Erklärungen für die Varianz zwischen nationalen Fällen entlang der Typologie von Kapitalismusmodellen gesucht (vgl. Hall 2014). Wandel ist dabei im Kern ein Anpassungsprozess des nationalen Modells an externe Schocks (vgl. Hall und Soskice 2001a: 62–64). Mit der in dieser Arbeit vertretenen Perspektive, in der die Eurokrise und ihre Bearbeitung als transnationaler Prozess verstanden werden, scheint diese Herangehensweise nicht vereinbar. Der Fokus auf nationale Modelle verstellt den Blick auf transnationale Verflechtungen in der Krisenpolitik und kann letztere daher nur unzureichend erklären (vgl. Müller et al. 2014: 38–41). Ähnliche Einwände werden an anderer Stelle auch als grundsätzliche Kritik am VoC-Ansatz vorgebracht:

„Die in dieser Forschung übliche Orientierung an unterschiedlichen, als beharrungsstark wahrgenommenen Typen macht es schwierig, dynamische Umbruchsprozesse zu erfassen. Dies zeigt sich insbesondere bei dem sich wandelnden Verhältnis der asymmetrischen Interaktion zwischen unterschiedlichen nationalen Ökonomien“ (Becker und Jäger 2013: 163).

Auch Deeg und Jackson (2007: 153–154) kritisieren die statische Sicht des VoC-Ansatzes auf nationale Kapitalismustypen und argumentieren, dass damit empirisch vorfindbare Transformationsprozesse nicht erfasst werden können. Sie gehen dabei unter anderem auf Tendenzen zur Transnationalisierung und die ausgeprägte *multilevel governance* in der EU ein (vgl. Deeg und Jackson 2007: 154–155). Obwohl die *Varieties of Capitalism* ei-

nen etablierten Ansatz zur vergleichenden Analyse kapitalistischer Ökonomien darstellen, scheint diese Perspektive demnach für die vergleichende Untersuchung der europäischen Krisenpolitik unpassend zu sein.

Ausgehend von den eingangs ausgeführten Grundannahmen zum historischen, transnationalen und politökonomischen Charakter des untersuchten Phänomens greife ich stattdessen zur vergleichenden Untersuchung von Krisenpolitiken im europäischen Mehrebenen-System auf die neo-gramscianische Internationale Politische Ökonomie (IPÖ)<sup>3</sup> in Kombination mit einer regulationstheoretischen Sicht auf die Eurokrise zurück. Innerhalb dieses theoretischen Rahmens lässt sich die Brücke von den Strukturen des europäischen Austeritätsregimes über die nationalen Krisenverläufe und -bearbeitungsstrategien hin zu den konkreten Akteur\_innen schlagen, die dieses Regime unterstützen oder anfechten (vgl. Becker und Jäger 2012; Bohle 2013b; Bieling 2013c; Apeldoorn et al. 2009c). Die transnationalen Machtstrukturen, die der europäischen Krisenpolitik zugrunde liegen, können dabei aus der Perspektive der neo-gramscianischen IPÖ untersucht werden (vgl. Apeldoorn et al. 2009c: 12–13). Entsprechende Arbeiten zu Hegemonie und europäischer Integration ermöglichen es vielfältige Akteur\_innen und ihr Handeln im Prozess der Krisenbearbeitung mit Blick auf die konkreten Machtstrukturen zu analysieren, in die sie eingebunden sind. Gerade die politökonomischen Asymmetrien zwischen den Mitgliedsstaaten und die damit verbundenen individuellen Krisenverläufe lassen sich durch den zusätzlichen Rückgriff auf den Regulationsansatz genauer erfassen (vgl. Becker und Jäger 2012: 170–174). Eine solche „regulationstheoretisch basierte, zugleich aber neo-gramscianisch erweiterte GPÖ“ ermöglicht es laut Bieling (2013c: 179, 186, 191) zum einen die Tendenz zur starren Gegenüberstellung von Nationalökonomie und Weltmarkt beim Regulationsansatz zu durchbrechen und zum anderen die, in der neo-gramscianischen IPÖ unzureichend erfassten Differenzierungen zwischen einzelnen kapitalistischen Entwicklungspfaden klarer zu bestimmen. Die Unterscheidung zwischen Regulationstheorie und neo-gramscianischer IPÖ ist dabei keine Trennung zwischen Ökonomie und Politik. Vielmehr lehnen beide Ansätze diese Trennung grundsätzlich ab, bieten

<sup>3</sup> Neben dem Begriff „neo-gramscianische IPÖ“ werden noch weitere Bezeichnungen für diese Theorieschule verwendet. Bieling (2013c) spricht etwa von „neo-gramscianischer Globaler Politischer Ökonomie (GPÖ)“, Overbeek (2000) von „transnational historical materialism“ und Bohle (2013b) von „Neogramscianismus“.

aber Konzepte mit unterschiedlichen Stärken in beiden Bereichen an, was ihre Kombination ertragreich macht.

In den folgenden Abschnitten werde ich regulationstheoretische und neo-gramscianische Konzepte, die meiner Arbeit zugrunde liegen, vorstellen und miteinander in Bezug setzen. Dabei beginne ich mit den Begriffen Akkumulation, Regulation und Krise und bewege mich anschließend über die sozialen Kräfte und Kräfteverhältnisse, das Konzept der Hegemonie und den Staatsbegriff bis zur Ebene der Akteur\_innenkonstellationen und politischen Projekte. Die Beschreibung der vorgestellten Konzepte wird an diesem Punkt zunächst sehr abstrakt und allgemein wirken. Damit soll ihnen aber keineswegs ein starrer, modellhafter oder sogar gesetzmäßiger Charakter zugeschrieben werden. Vielmehr wird sich die Bedeutung der hier dargestellten Konzepte erst im Verlauf ihrer Anwendung ganz erschließen, denn „[e]in Konzept ist ja auch nur ein Mittel, die Wirklichkeit zu erfassen, also ein Hilfsmittel unseres Denkens: wir konstruieren es mit einer Zielsetzung, im Hinblick auf Probleme, die wir uns stellen“ (Lipietz 1985: 109). Umgekehrt sollte daher die Anwendung für die Analyse der Krisenbearbeitung und ihres politökonomischen Kontextes bei den folgenden Ausführungen schon mitgedacht werden. Entsprechend folgt am Ende des Kapitels die forschungspraktische Operationalisierung.

## 2.1 Grundlagen einer historisch-materialistischen Forschungsperspektive

Die Kombination von Regulationsansatz und neo-gramscianischer IPÖ fällt leicht, da beide Theorien als Teil der historisch-materialistischen Tradition Grundannahmen und Sichtweisen zu zentralen Fragen der Gesellschaftsanalyse teilen.<sup>4</sup> Diese Ähnlichkeit geht selbstverständlich auf die Klassiker von Karl Marx bis Antonio Gramsci als wesentliche Wurzel der Theoriebildung zurück, aber auch auf geteilte Einflüsse späterer (neo-) marxistischer Debatten. Gramscis Werk, das den namensgebenden Ausgangspunkt der neo-gramscianischen IPÖ darstellt, kann zum einen als

---

<sup>4</sup> Da in der Regulationstheorie im Laufe ihrer Entwicklung die historisch-materialistische Fundierung zum Teil durch eine institutionalistische verdrängt wurde, konzentriere ich mich im Folgenden auf Arbeiten in der Tradition der frühen „Pariser Schule“ um Aglietta und Lipietz (vgl. Jessop und Sum 2006: 18–21).

wichtige Inspiration für die Entwicklung des Regulationsansatzes gesehen werden und weist zum anderen in einigen staats- und gesellschaftstheoretischen Punkten über diesen hinaus (vgl. Jessop und Sum 2006: 348–350). Während der Regulationsansatz hilfreich ist, um räumlich oder zeitlich unterschiedene Formen des Kapitalismus, Krisen und mögliche neue Dynamiken zu erfassen, hat er über den konkreten gesellschaftlichen Prozess, in dem entsprechende Veränderungen Gestalt annehmen, weniger zu sagen (vgl. Becker 2002: 180–181). Die neo-gramscianische IPÖ fügt hier weitere Analysekonzepte hinzu, mit denen das Zustandekommen der austeritätspolitischen Restrukturierungen im Rahmen der Krisenpolitik erklärt werden kann. Bieling (2013c: 189) spricht zusammenfassend von einer „Wahlverwandtschaft“ zwischen Regulationsansatz und neo-gramscianischer IPÖ.

Grundlage der hier vertretenen Sichtweise ist ein historisch-materialistisches Verständnis der sozialen Welt, dem zufolge Akteur\_innen und Strukturen grundsätzlich nicht unabhängig voneinander zu denken sind (vgl. Overbeek 2000: 162). Das widerspricht der Annahme universeller, objektiv bestimmbarer Gesetze, denen Gesellschaften bzw. die soziale Praxis ihrer Angehörigen unterworfen seien. Stattdessen werden diese gesellschaftlichen Zusammenhänge oder Strukturen zwar als wirkmächtig, aber auch als grundsätzlich historisch und damit veränderbar gesehen:

„The notion of a framework for action or historical structure is a picture of a particular configuration of forces. This configuration does not determine actions in any direct, mechanical way but imposes pressures and constraints. Individuals and groups may move with the pressures or resist and oppose them, but they cannot ignore them. To the extent that they do successfully resist a prevailing historical structure, they buttress their actions with an alternative, emerging configuration of forces, a rival structure“ (Cox 1981: 135).

Aus der Untersuchung als historisch begriffener Strukturen ergibt sich ein Bild der Verteilung struktureller Handlungsbedingungen unter denen Akteur\_innen zu einer bestimmten Zeit und an einem bestimmten Ort agieren (vgl. Bhaskar 1989: 41). Diese strukturellen Handlungsbedingungen erfordern gleichzeitig ihre ständige Reproduktion durch die soziale Praxis der

Handelnden (vgl. Cox 1998: 32–33). Sie sind daher selbst ständigem Wandel unterworfen. Darin liegt der kritische Gehalt des hier verfolgten Ansatzes. Denn soziale Verhältnisse, wie etwa die politische und ökonomische Organisationsform der EU werden nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt als unhinterfragbar gegebene Ordnung aufgefasst, in der sich der Einfluss der Akteur\_innen auf die Regelung interner Probleme beschränkte.

Ausgangspunkt für die Erklärung der Beziehung zwischen Strukturen und Akteur\_innen ist dabei die materielle Basis der sozialen Verhältnisse. „Any analysis of the world we live in must, from the standpoint of historical materialism, be grounded in an understanding of the way in which human beings have organized the production and reproduction of their material lives“ (Apeldoorn et al. 2003: 33). Konkret sind dabei die sozialen Produktionsverhältnisse zentral, weil hier gesellschaftliche Grundlagen politischer Macht verortet sind (vgl. Apeldoorn 2002: 17–18). Die gramscianische Lesart des historischen Materialismus betont dabei, dass die sozialen Produktionsbeziehungen im weitesten Sinne zu verstehen sind und wie alle sozialen Verhältnisse nicht nur von ökonomischen, sondern auch von diskursiven, institutionellen und kulturellen Strukturen sowie alltäglichen Handlungsmustern abhängig sind, bzw. durch diese erst konstituiert werden (vgl. Bieler und Morton 2001c: 24–25).

Diese Sichtweise erfordert eine Darstellung der Krisenbearbeitungsstrategien als Teil einer sozialen Realität, die selber Wandlungsprozessen unterworfen ist und unter Umständen durch eben diese Strategien in eine bestimmte Richtung verändert wird. Diese Form der Darstellung wird durch eine historische Kontextualisierung der untersuchten Phänomene erreicht. Die Komplexität des entstehenden Bildes wird dabei nicht dadurch reduziert, dass vermeintlich äußere Bedingungen durch *ceteris paribus*-Annahmen ausgeklammert oder diese Bedingungen aus universellen Gesetzen abgeleitet werden, nach denen die Funktionsweise der untersuchten Gesellschaftsformationen in Portugal, Finnland, bzw. der EU als Ganzes, zu jeder Zeit gleich erscheint (vgl. Cox 1998: 32–34). Stattdessen wird die notwendige Komplexitätsreduktion der Darstellung über den Abstraktionsgrad der verwendeten Konzepte erreicht. Zu diesem Zweck werden Konzepte der Regulationstheorie und der neo-gramscianischen IPÖ hier im Rahmen eines Analyserasters angeordnet, das unterschiedliche Abstraktionsgrade vereint. So wird die wechselseitige Beziehung zwischen konkreten Phänomenen, wie der Krisenpolitik einer bestimmten Regierung, und

abstrakteren Gesellschaftsstrukturen des Kapitalismus in der EU in die Untersuchung integriert. Die einzelnen Elemente des Analyserasters und ihr theoretischer Hintergrund werden im Folgenden erläutert.

## 2.2 Akkumulation, Regulation & Krise

Die Entwicklung der grundlegenden Konzepte des Regulationsansatzes ging zunächst von der Frage aus, wie relative Stabilität sozialer Verhältnisse im Kapitalismus auf der einen und Krisen, Brüche und Wandel auf der anderen Seite zu erklären sind (vgl. Lipietz 1985: 109–114). Zu Anfang marxistisch inspiriert, nahmen die Vertreter des Regulationsansatzes dazu die grundlegenden Widersprüche kapitalistischer sozialer Verhältnisse, die den Akkumulationsprozess ausmachen, in den Blick (vgl. Aglietta 2000: 37). Um ein besseres Verständnis von Stabilität im Kapitalismus zu erreichen, entwickelten sie zusätzlich das Konzept der Regulation, das sich auf die Bearbeitung dieser Widersprüche bezieht (vgl. Becker 2002: 79). Lipietz definiert Regulation entsprechend: „Wir nennen Regulation eines sozialen Verhältnisses die Art und Weise, in der sich dieses Verhältnis trotz und wegen seine[s] konfliktorischen und widersprüchlichen Charakter[s] reproduziert“ (Lipietz 1985: 109). Das zugrundeliegende Argument besagt, „dass Kapitalreproduktion sowohl contingent als auch prekär ist: sie vollzieht sich (fluktuierend) nur solange ihre inhärenten Spannungen, Konflikte und Widersprüche durch einen adäquaten Modus der Regulation zumindest temporär beherrscht werden können“ (Jessop 2007: 239). Dabei ist Regulation nicht als eine funktionalistische Einrichtung zu denken, die zielgerichtet geschaffen wird, um das soziale Verhältnis am Leben zu halten (vgl. Lipietz 1985: 113–114). Vielmehr fasst das Konzept soziale Formen, die Resultat von Kämpfen und Kompromissen sind, ohne dass deren Ergebnis vorhergesagt oder gänzlich von einer sozialen Gruppe herbeigeführt werden könnte (vgl. Lipietz 1985: 114).

Die spezifische Form des Kapitalismus an einem bestimmten Ort und zu einer bestimmten Zeit ist demnach durch die Konfiguration von Akkumulation und Regulation charakterisiert. Solche spezifischen Formen werden im Rahmen des Regulationsansatzes durch eine Reihe von intermediären Konzepten genauer erfasst (vgl. Jessop 2007: 237). Zur genaueren

Bestimmung der Akkumulation dient das Konzept des „Akkumulationsregimes“ (vgl. Aglietta 2000: 68–71). Die Regulation wird in einzelne „Formen der Regulation“ innerhalb verschiedener „Regulationsweisen“ differenziert (Lipietz 1985: 112). Die beiden Konzepte „Akkumulationsregime“ und „Regulationsweise“ stehen nicht unverbunden nebeneinander. Vielmehr sind sie komplementär und bilden eine dialektische Einheit:

„Ausgehend von einer bestimmten sozioökonomischen und -politischen Konstellation werden bestimmte Akkumulationsstrategien verfolgt, die für ihre Realisierung bestimmte Ausprägungen einer Regulationsweise bedürfen. Die in vertikalen und horizontalen Gesellschaftskonflikten durchgesetzte Ausprägung der Regulation wirkt ihrerseits auf den Akkumulationsprozeß zurück. Passt beides zusammen, kann es zu einer Stabilisierung von Akkumulation und Regulation kommen“ (Becker 2002: 167).

Hat eine solche Stabilisierung für eine gewisse Zeit bestand, dann hat sich eine spezifische Entwicklungsweise herausgebildet, die Akkumulationsregime und Regulationsweise kombiniert (vgl. Jessop und Sum 2006: 42–43). Ein klassisches Beispiel ist die fordistische Entwicklungsweise, die zumindest in Westeuropa und Nordamerika in der Nachkriegszeit als relativ stabile Konfiguration sozialer Verhältnisse bestand.

Wegen der grundsätzlichen Umkämpftheit sozialer Verhältnisse und der permanent notwendigen Bearbeitung darin enthaltener Widersprüche ist das Gelingen der Regulation und die Reproduktion des Verhältnisses von Akkumulation und Regulation nie auf Dauer gesichert. Ökonomische Krisen versteht der Regulationsansatz entsprechend je nach ihrem Ausmaß als Probleme der Regulation oder Brüche im Verhältnis zwischen Regulation und Akkumulation (vgl. Lipietz 1985: 113–114). Daraus ergibt sich eine Unterscheidung verschiedener Krisenformen, in die sich auch die Finanz- Wirtschafts- und Staatsfinanzierungskrise in der EU einordnen lässt, und die weiter unten weiter ausgeführt wird.

Mit Hilfe der intermediären Konzepte Akkumulationsregime und Regulationsweise sowie ihrer dargestellten Dimensionen lassen sich die internen Strukturen nationaler Gesellschaftsformationen in den hier untersuchten EU-Ländern bestimmen. Zumindest der marxistisch begründete

Zweig des Regulationsansatzes eröffnet darüber hinaus eine Perspektive, die geeignet scheint auch verbindende bzw. gemeinsame Strukturen zu erfassen. Sein Fokus auf Akkumulationsdynamiken, die nicht zwangsläufig an nationalstaatliche Grenzen gebunden sind, ist im Vergleich zum Fokus auf spezifische Regelmäßigkeiten nationaler Modelle, wie sie der institutionalistische Zweig untersucht, konzeptionell offen für die Untersuchung transnationaler Dynamiken. Jessop (2013: 56–57) macht diesen Punkt stark, wenn er gegen die ebenfalls institutionalistisch inspirierte Idee einer statischen Konstellation von „Spielarten des Kapitalismus“, wie sie der VoC-Ansatz verwendet, seine Konzeption „eines einzelnen, jedoch fraktal organisierten, variierten Kapitalismus“ entfaltet. Er argumentiert unter anderem, dass mit einer solchen Sichtweise die Beziehungen, Abhängigkeiten und daraus entstehenden, asymmetrischen Machtbeziehungen zwischen verschiedenen kapitalistischen Gesellschaftsformationen in den Blick genommen werden können (vgl. Jessop 2013: 57–59).

Gerade für die Analyse des in vielen Bereichen hochintegrierten Euroraums ist dieser Hinweis von großer Bedeutung, da er den engen Blick auf abgeschlossene nationale „Modelle“ des Kapitalismus zugunsten einer Sichtweise öffnet, die transnationale Verbindungen und Dynamiken integriert. Dies gilt umso mehr für die Analyse der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, die aus einer nationalen Perspektive nicht hinreichend erfasst werden kann. Ein offensichtliches Beispiel für die transnationale Verflechtung europäischer Gesellschaftsformationen ist die Regulation des Geldverhältnisses im Rahmen des Euro als gemeinsamer Währung, aber auch die Bedeutung der Arbeitnehmer innenfreizügigkeit als Teil der Regulation des Lohnverhältnisses oder die mit Unternehmensverlagerungen nach der EU-Osterweiterung umgesetzten Akkumulationsstrategien. Diese Phänomene machen die transnationale Dimension von Akkumulationsregimen und Regulationsweisen in der EU deutlich. Systematisch wurden diese Verknüpfungen in der Debatte um die Existenz eines transnationalen „Euro-Kapitalismus“ diskutiert, welche später in der empirischen Analyse noch aufgegriffen werden wird (vgl. Beckmann et al. 2003a). Vor diesem Hintergrund bleibt festzuhalten, dass die hier dargestellte regulationstheoretische Perspektive prinzipiell für transnationale Aspekte offen ist und diese in der Verwendung der einzelnen Konzepte und Kategorien entsprechend mitgedacht und integriert werden.

Für die Untersuchung des politökonomischen Kontextes in dem sich

die Politiken der Krisenbearbeitung in den Ländern der Eurozone abgespielt haben, sind die verschiedenen Formen von Akkumulation, Regulation und Krise unmittelbar bedeutsam. Sie erlauben sowohl Handlungsräume und -zwänge der involvierten sozialen Kräfte zu erklären, als auch die Reichweite der unternommenen Maßnahmen einzuschätzen.

## 2.2.1 Akkumulationsregime

Während der Zwang zur Akkumulation, bzw. zur fortlaufenden Verwertung des Kapitals allen kapitalistischen Gesellschaften gleichermaßen eigen ist, unterscheiden sie sich darin, wie dieser Prozess realisiert wird. Die hier maßgebliche Strömung des Regulationsansatzes fasst diese Unterschiede im Begriff des „Akkumulationsregimes“. Darunter verstanden die Vertreter\_innen des Ansatzes zunächst nur mit Blick auf die internen Verhältnisse einer einzelnen Gesellschaftsformation „ein[en] Modus systematischer Verteilung und Reallokation des gesellschaftlichen Produktes, der über eine längere Periode hinweg ein bestimmtes Entsprechungsverhältnis zwischen den Veränderungen der Produktionsbedingungen [...] und den Veränderungen in den Bedingungen des Endverbrauches [...] herstellt“ (Lipietz 1985: 120). Hier wird deutlich, dass im Begriff des Akkumulationsregimes nicht nur die bloße Produktion enthalten ist, sondern auch der Konsum. Schließlich ist nicht nur die Produktion, sondern auch die Realisierung des Mehrwertes im gesellschaftlichen Konsum notwendig, um das eingesetzte Kapital erfolgreich zu vermehren und damit den kapitalistischen Akkumulationsprozess fortzusetzen.

Dieses ursprüngliche Verständnis wurde im Laufe seiner Anwendung zur Analyse einer größeren Bandbreite untersuchter Formen der Akkumulation noch erweitert. Etwas umfassender, lassen sich Akkumulationsregime dann mit Becker (2002: 64) über „das Verhältnis zwischen Akkumulation und Konsumtion, zwischen kapitalistischem und nichtkapitalistische[m] Sektor einer Gesellschaftsformation sowie zwischen einer Gesellschaftsformation und deren ökonomische[m] Umfeld“ bestimmen. Insgesamt können so drei „Typisierungsachsen der Akkumulation“ unterschieden werden, die ich im Folgenden weiter ausführen. Es handelt sich um die drei Achsen produktive/finanzialisierte Akkumulation, extensive/intensive Akkumulation und intravertierte/extravertierte Akkumulation (vgl. Becker

2002: 67–76, 2013: 36–37). Die identifizierten Typen sind dabei als theoretische Abstraktionen zu betrachten und treten niemals in ihrer Reinform auf (vgl. Aglietta 2000: 71). Historisch existieren Kombinationen, die anhand der Dominanz einzelner Typen charakterisiert werden können. Innerhalb der EU hat sich eine Kombination von Akkumulationsregimen etabliert, die in gewisser Weise als Arbeitsteilung bezeichnet werden kann. So hängen die in einzelnen Ländern vorherrschenden Formen der Akkumulation unter anderem über grenzüberschreitende Warenströme und Kapitalverflechtungen miteinander zusammen, was die Grundlage der politökonomischen Struktur der Eurozone ausmacht und damit die Form der Eurokrise maßgeblich bestimmt hat.

Der ersten Unterscheidungsachse zwischen produktiver und finanzialisierte Akkumulation, also zwischen Formen der Kapitalverwertung, die sich in der produktiven Sphäre abspielen und solchen, die sich primär auf die finanzielle Sphäre stützen, kommt auch im Hinblick auf die beiden anderen Achsen grundlegende Bedeutung zu (vgl. Becker 2013: 37). Formen der Akkumulation in der finanziellen Sphäre sind trotzdem erst im Laufe der 1990er Jahre stärker in den Blick des Regulationsansatzes gerückt. Sie nehmen für die Analyse der Krisenprozesse in der Eurozone aber eine zentrale Bedeutung ein.

Um die Unterschiede und Zusammenhänge zwischen produktiver und finanzialisierte Akkumulation zu verstehen, ist es wichtig die unterschiedlichen Kapitalkreisläufe auseinanderzuhalten, in denen Geldkapital investiert werden kann (vgl. Demirović und Sablowski 2013: 192–195). Für die produktive Akkumulation wird Geldkapital als industrielles Kapital investiert, um Arbeitskräfte und Produktionsmittel einzustellen bzw. zu kaufen und schließlich im Verkauf der so produzierten Waren Mehrwert zu realisieren und so das eingesetzte Kapital zu vermehren. Für die finanzialisierte Akkumulation wird entweder Geldkapital als zinstragendes Kapital in Form von Krediten weitergegeben, um von anderen im Produktionsprozess eingesetzt zu werden, schließlich mit einem Zins zurückbezahlt und so vermehrt zu werden. Der Kapitalkreislauf des zinstragenden Kapitals ist insfern relativ eng mit dem Kreislauf des industriellen Kapitals verbunden. Eine zweite Form der finanzialisierten Akkumulation beruht auf der Investition von Geldkapital als fiktives Kapital in Form von Wertpapieren, Kreditausfallversicherungen oder ähnlichen Finanzmarktprodukt (vgl. Demirović und Sablowski 2013: 194). Im Gegensatz zu industriiellem oder

zinstragendem Kapital geht das fiktive Kapital nicht in den Prozess der Mehrwertproduktion ein, sondern begründet lediglich einen (handelbaren) Anspruch auf Teile der Wertproduktion *zukünftiger* Verwertungsprozesse. Das fiktive Kapital bildet einen zweiten Kapitalkreislauf, der mit dem ersten Kreislauf des industriellen Kapitals nur vermittelt über das Preissystem und den Prozess der Profitverteilung verbunden ist (vgl. Pijl 2018: 53–54; Becker 2013: 37–38).

Unterschiedliche Erklärungen werden dafür angeführt, weshalb zu einem bestimmten Zeitpunkt Finanzanlagen vor produktiven bevorzugt werden (vgl. Becker 2013: 37). Eine gängige These sieht Becker zufolge die Erschöpfung produktiver Akkumulationsmöglichkeiten und die angesichts steigender Unsicherheiten höhere Attraktivität flexibler Anlagemöglichkeiten als Hauptgrund. Andere Analysen sehen die rückläufige produktive Akkumulation im Gegensatz als Konsequenz gesteigerter Renditeerwartungen aus dem Finanzsektor. In der (Semi-)Peripherie werden Finanzialisierungsprozesse zudem häufig erst durch Kapitalzuflüsse aus dem Zentrum ausgelöst. Im Laufe der finanzierten Akkumulation entwickelt sich meist eine eigene Preisstruktur für Finanzaktiva die stärker inflationär ansteigt, als bei anderen Produkten (vgl. Becker 2013: 38). Schließlich gilt aber für diese, wie für alle Formen der finanzierten Akkumulation, dass sie inhärent instabil sind, da ihre Autonomie von der Sphäre der Produktion nur relativ ist (vgl. Becker 2002: 75–76). Die Preissteigerung der Finanzaktiva kann nur bis zu einem gewissen Punkt unabhängig vom Wachstum der Mehrwertmasse fortlaufen, bevor es zu einer Bereinigung in Gestalt einer Finanzkrise kommt (vgl. Becker 2013: 38). Die zweite Form, die Akkumulation zinstragenden Kapitals setzt auf die Verwertung des eingesetzten Kapitals in Form der Vergabe als Kredit und mit einem Hauptaugenmerk auf hohe Zinsen (vgl. Becker 2013: 38). Wie Becker ausführt haben historisch vor allem Länder der (Semi-)Peripherie eine entsprechende Hochzinspolitik implementiert, um Kapital im Land zu halten und notwendige Kapitalimporte anzuziehen. So entstehen vielfach Zahlungsverpflichtungen in Fremdwährung, die bei einer Abwertung zu erhöhtem Druck auf die Schuldner\_innen sowie in der Folge der Währungskrise oft zu Bankenkrisen führt. Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal verschiedener Formen der finanzierten Akkumulation ist ihre gesellschaftliche Reichweite (vgl. Becker 2013: 38). Sind nur einzelne privilegierte Schichten in den Finanzialisierungsprozess eingebunden, kann von

elitenbasierter Finanzialisierung gesprochen werden. Sind hingegen – wie in den letzten Finanzialisierungsphasen in vielen europäischen Ländern – breite Schichten der Bevölkerung eingebunden z.B. durch eine Ausweitung der Verbraucherkredite, kreditfinanzierte Immobilienkäufe oder die Privatisierung der Alterssicherung, ist eine massenbasierte Finanzialisierung erkennbar. Für die Analyse der europäischen Krisenpolitik ist das unmittelbar bedeutsam, da sich auf Grundlage der massenbasierten Finanzialisierung unter Umständen breite Zustimmung für Politiken der Finanzmarkttstabilisierung gewinnen lässt (vgl. Becker 2013: 38).

Die zweite, in der Entwicklung des Regulationsansatzes aber früheste Unterscheidungsachse ist die zwischen extensiver und intensiver Akkumulation. Sie ging aus der Analyse des Fordismus in den westlichen Industriestaaten hervor und stützt sich auf das abstrahierte Verhältnis zwischen Produktionsgütern und Konsumgütern im Produktionsprozess und die Stellung der Lohnabhängigen darin, also auf die vorherrschende Methode der Mehrwertproduktion (vgl. Aglietta 2000: 71–72; Hübner 1990: 140). Die Achse intensive/extensive Akkumulation bezieht sich primär auf Verwertungsformen produktiven Kapitals und klammert finanzgetriebene Akkumulation aus. Für die Analyse der Krisendynamiken im Euroraum, die zentral mit dem Verhältnis zwischen finanzgetriebener und produktiver Akkumulation zu tun haben, ist sie daher weniger aussagekräftig als die beiden anderen Typisierungssachsen (vgl. Demirović und Sablowski 2013). Relevant ist die Unterscheidung verschiedener Formen produktiver Akkumulation für die historische Kontextualisierung des europäischen Kapitalismus, da sich auf dieser Grundlage Entwicklungsphasen der untersuchten Gesellschaftsformationen identifizieren lassen.

Kurz gefasst besteht vorwiegend extensive Akkumulation in einer schlichten Ausweitung der Mehrwertproduktion durch Veränderungen der Produktions- und Arbeitsbedingungen, ohne unbedingt die weiteren Lebensverhältnisse der Lohnabhängigen zu berühren (vgl. Candeias 2004: 27). Die Reproduktion und der Konsum der Produzent\_innen ist in diesem Fall zwar notwendige Grundlage aber nicht wesentlicher Teil der Kapitalakkumulation, so dass eine Verwertung der kapitalistischen Produktion über den (Massen-)Konsum der Lohnabhängigen nicht gewährleistet ist (vgl. Hübner 1990: 141). Zu ihrer fortgesetzten Realisierung ist die extensive Akkumulation in besonderem Maße auf die Absorption der produzierenden Güter durch äußere Absatzmärkte, den Konsum nicht lohnabhängiger

Klassen oder auf kreditfinanzierte Nachfrage angewiesen. Im Kontrast zur vorwiegend extensiven Akkumulation steht die vorwiegend intensive Akkumulation, bei der Produktivitätssteigerungen mit der kapitalistischen Produktion und Verbilligung derjenigen Güter einhergeht, welche die Lohnabhängigen zur eigenen Reproduktion nutzen (vgl. Hübner 1990: 141). Die Erhöhung des relativen Mehrwertes gründet sich dann auf die Entwicklung neuer Lebensweisen der Lohnabhängigen, was gesellschaftliche Konsumnormen, Denkformen, Partnerschaftsbeziehungen und andere Aspekte miteinbezieht (vgl. Candeias 2004: 27–28). So ermöglicht das vorwiegend intensive Akkumulationsregime tendenziell eine bessere Verzahnung der Produktions- und Konsumgüterproduktion und im Ergebnis einen reibungsloseren Akkumulationsprozess.

Die dritte Achse, auf der eher extravertierte und eher intravertierte Akkumulationsregime unterschieden werden, geht maßgeblich auf die Einflüsse der Weltsystemtheorie und die Adaption des Regulationsansatzes für die Analyse von Gesellschaftsformationen außerhalb des nordatlantischen Raums zurück (vgl. Becker 2002: 70–71). Hier ist der Grad der Außen- bzw. der Binnenorientierung von entscheidender Bedeutung für die Akkumulationsdynamik. Die Typisierungsachse beruht damit wesentlich auf dem Verhältnis zwischen Import- und Exportsektor. Die zentrale Frage ist, welche Produkte lokal für den internen Konsum, die Erweiterung der internen Produktion oder für den Export produziert werden, und entsprechend welche Produkte importiert werden müssen. Diese Unterschiede lassen sich zunächst mit Blick auf die Unterscheidung zwischen Produktions- und Konsumgütern erfassen, können dann aber feiner differenziert werden, indem Rohstoffe, Konsumgüter für den gehobenen Bedarf oder den Massenkonsum, Kapitalgüter, Zwischenprodukte und andere Warenkategorien unterschieden werden (vgl. Becker 2002: 72)

Ein intravertierte Akkumulationsregime ist durch eine starke interne Entwicklungsdynamik gekennzeichnet, auch wenn Außenabhängigkeiten weiterhin bestehen bleiben. Verschiedene Varianten sind geprägt durch Importsubstitution, industrielle, tayloristische Exportproduktion oder diversifizierte Produktion bei Abhängigkeit von externen Kapitalzuflüssen (vgl. Becker 2002: 72–73). Das extravertierte Akkumulationsregime beruht hingegen zentral auf der Einbindung in und Abhängigkeit von externen Akkumulationsdynamiken. Varianten ergeben sich zum einen aus der Dominanz verschiedener Formen des Kapitals (Waren-, Produktiv-, Geldkapital) in

diesem Prozess, zum anderen aus der Richtung der Außenorientierung (vgl. Becker 2013: 39). Die Kapitalgruppen als Träger\_innen der Außenorientierung können dabei Aufschluss darüber geben, ob der Akkumulationsprozess produktiv oder finanzorientiert abläuft. Der Unterschied zwischen starker Importabhängigkeit (passive Extraversion) und starker Exportabhängigkeit (aktive Extraversion) kann auf eine (semi-)periphere bzw. eine dominante Position gegenüber anderen Ökonomien in der globalen Arbeitsteilung hinweisen (vgl. Becker 2013: 40).

## 2.2.2 Regulationsweise

Im Rahmen der kapitalistischen Produktionsweise entstehen Widersprüche und Spannungen zwischen Akkumulation und Reproduktion der Arbeitskraft aber auch zwischen unterschiedlichen Akkumulationsformen (vgl. Becker 2013: 41). Diese Spannungen und Widersprüche werden jeweils temporär durch Formen der Regulation bearbeitet. Mit dieser Vorstellung lösten sich die Vertreter des Regulationsansatzes vom Verständnis der steitigen Reproduktion sozialer Verhältnisse, mit dem der strukturelle Marxismus ihrer Meinung nach die Stabilität kapitalistischer Sozialverhältnisse überbetont hatte (vgl. Lipietz 1998: 15). An die Stelle der „Reproduktion“ setzten sie die „Regulation“ sozialer Verhältnisse, um die Offenheit und den provisorischen Charakter der Bearbeitung inhärenter Widersprüche zu betonen. Die Regulation zu einem bestimmten Zeitpunkt und an einem bestimmten Ort wird als Regulationsweise genauer bestimmt. In den Worten von Lipietz:

„Wir nennen im folgenden *Regulationsweise* die Gesamtheit institutioneller Formen, Netze und expliziter sowie impliziter Normen, die die Vereinbarkeit von Verhaltensweisen im Rahmen eines Akkumulationsregimes sichern, und zwar sowohl entsprechend dem Zustand der gesellschaftlichen Verhältnisse als auch über deren konfliktuellen Eigenschaften hinaus“ (Lipietz 1985: 121).

Es handelt sich demnach um ein intermediäres Konzept, in das sowohl ökonomische als auch außer-ökonomische Faktoren einfließen (vgl. Jessop 2007: 238).

Einzelne Formen der Regulation werden in den frühen, marxistischen

Arbeiten des Regulationsansatzes unter dem Begriff der „strukturellen Formen“ konzeptualisiert, da sie sich aus den strukturellen Widersprüchen der kapitalistischen Produktionsweise herleiten lassen (vgl. Becker 2013: 43). Laut Aglietta meint der Begriff „the complex social relations, organized in institutions, that are the historical products of the class struggle“ (Aglietta 2000: 19). Spätere, institutionalistisch geprägte Arbeiten verengen das Verständnis von Formen der Regulation auf den Begriff der „Institutionen“ und geben damit die Verbindung zu den kapitalistischen sozialen Verhältnissen und ihren Widersprüchen als Basis auf (vgl. Jessop und Sum 2006: 53). Mit dem Verständnis des Konzepts der Regulation, ändern sich auch die identifizierten Formen oder Dimensionen der Regulation bzw. deren Definition (vgl. Becker 2002: 92–104). Im Einklang mit dem von Marx kommenden, werttheoretischen Verständnis der Akkumulation, das oben dargestellt wurde, beziehe ich mich an dieser Stelle auf das Verständnis der Regulationsformen als strukturelle Formen im Sinne des marxistischen Regulationsansatzes. Aber auch in der marxistischen Sichtweise herrscht kein durchgehender Konsens über die maßgeblichen Formen der Regulation. Als Grundlegend betrachtet werden hier zumindest drei Formen: Die Regulation des Lohnverhältnisses, des Konkurrenzverhältnisses (wenn auch unter wechselnden Titeln) und die Regulation des Geldes bzw. der monetären Restriktion (vgl. Becker 2013: 41–43; Jessop 2007: 238; Lipietz 1985: 121).

Die Regulation des Lohnverhältnisses bezieht sich primär auf den vertikalen Klassenkonflikt zwischen Kapital und Arbeit und betrifft maßgeblich die Reproduktionsbedingungen der Arbeitskraft (vgl. Becker 2013: 41). Sie umfasst Elemente wie Lohnbildung, Arbeitszeit und Arbeitsintensität, die Reproduktion der Qualifikationshierarchie, die Segmentierung des Arbeitsmarktes, soziale Absicherung und die Konsumnorm der Lohnabhängigen (vgl. Becker 2013: 41; Lipietz 1985: 121). Als zentrale vertikale Konfliktlinie in kapitalistischen Sozialverhältnissen weist das Lohnverhältnis allerdings tendenziell über den Konflikt zwischen Kapital und Arbeit hinaus. Das wird besonders deutlich, wenn man bedenkt, dass auch die Reproduktion der Arbeitskraft als Ware ebenso Teil des Lohnverhältnisses ist. Neben der Segmentierung des Arbeitsmarktes selbst, hat etwa das herrschende Geschlechterverhältnis unter anderem an diesem Punkt durch die vergeschlechtlichte Aufteilung zwischen Produktions- und Re-

produktionsarbeit zentrale Bedeutung für die Regulation des Lohnverhältnisses (vgl. Kohlmorgen 2004: 61–62). Ebenso sind andere soziale Verhältnisse und Konfliktlinien, wie zwischen Generationen oder ethnisch definierten Gruppen relevant für die Regulation des Lohnverhältnisses.

Während das Lohnverhältnis sozusagen die vertikale Konfliktlinie zwischen Klassen im Kapitalismus abbildet, stellt die Regulation des Konkurrenzverhältnisses auf die zentrale horizontale Konfliktlinie zwischen einzelnen Klassenfraktionen ab. Diese Regulationsform bezieht sich zunächst auf den Widerspruch zwischen Einzelkapitalen und ihren Akkumulationsstrategien (vgl. Becker 2013: 42). Wie Aglietta (2000: 211–213) in seiner Untersuchung der historischen Entwicklung des US-amerikanischen Kapitalismus feststellt, widersprechen sich die Interessen einzelner Kapitalfraktion je nach den Erfordernissen des individuellen Akkumulationsprozesses, an dem sie beteiligt sind. Elemente der Regulation des Konkurrenzverhältnisses sind die Zentralisierung und Konzentration des Kapitals, die Bildung von Kapitalgruppen und die Entwicklung von Produktionsnormen bzw. Standards (vgl. Becker 2002: 84). Dem lässt sich noch hinzufügen, dass auch andere Klassen entlang gegensätzlicher Interessenlagen bzw. aufgrund der vereinzelnden Konkurrenz, die alle sozialen Klassen im Kapitalismus betrifft, in Fraktion gespalten sein können (vgl. Becker 2002: 85). Solche Fraktionierungen können wiederum teils die Basis für klassenübergreifende politische Allianzen bilden.

Die dritte als grundlegend betrachtete struktureller Form der Regulation ist das Geldverhältnis, das zumeist begrifflich als „monetäre Restriktion“ gefasst wird (vgl. Aglietta 2000: 277–280; Becker 2013: 42). Damit wird der Widerspruch zwischen privater Produktion, sozialer Inwertsetzung und privater Aneignung des Mehrproduktes angesprochen, da diese Schritte nur vermittelt über das Geld funktionieren: „Thus there is always a problem of the social validation of private labours, which makes itself felt in the form of a monetary constraint“ (Aglietta 2000: 278). Maßnahmen und Effekte, welche die Verfügbarkeit oder den Preis des Geldes beeinflussen, haben damit starke Auswirkungen auf den Akkumulationsprozess. Inflation und Deflation gehören ebenso dazu wie der Wechselkurs, der Zugang zu Devisen und allgemein die Geldpolitik (vgl. Becker 2013: 42–43). Wie sich unterschiedliche Ausprägungen dieser Regulationsform in einzelnen Ländern ergänzen oder zueinander in Widerspruch treten, ist gerade in der aktuellen europäischen Krisendynamik besonders relevant,

da der Euro und die europäische Geldpolitik ja wesentliche Krisenmomente sind.

Über die drei dargestellten Formen der Regulation hinaus gibt es Debatten und Unklarheiten, um die Existenz und Konzeption weiterer struktureller Formen. Diese Debatten betreffen insbesondere die Frage, welchen Platz der Staat in der Regulation einnimmt bzw. ob er eine eigene strukturelle Form der Regulation ausmacht (vgl. Becker 2002: 88–89). In seiner frühen Konzeption bezieht Lipietz (1985: 121) den Staat als vierte Form der Regulation unter dem Titel „Formen juristischer und ökonomischer Staatsintervention“ ein. Damit definiert er die Rolle des Staates relativ eng in Bezug auf wirtschaftspolitische Interventionsformen und die Gewährleistung grundlegender Garantien, wie das Eigentumsrecht (vgl. Lipietz 1985: 122–125). Auch Jessop führt den Staat in seiner Darstellung des Regulationsansatzes als eigene Form, die er weiter über folgende Elemente bestimmt: „institutionalisierte Kompromisse zwischen Kapital und Arbeit, Formen der Staatsintervention, etc.“ (Jessop 2007: 238). Allerdings weisen Jessop und Sum an anderer Stelle darauf hin, dass staatliche Macht in den frühen Arbeiten zur Regulation meist vernachlässigt wurde: „In short, although state activities were never really absent from early work on regulation, their role was often underplayed and/or confined to a few narrowly defined functions and the specific dynamic of state power was usually seriously neglected“ (Jessop und Sum 2006: 94). In ähnlicher Weise verweist Becker (2013: 44) auf eine Vielzahl von Sichtweisen und Konzeptualisierungen des Staates im Rahmen des Regulationsansatzes, ohne eine aus seiner Sicht treffende zu nennen. Aus seiner Perspektive ist der Staat in allen strukturellen Formen präsent und muss weniger als eigene Form der Regulation und vielmehr als eine noch grundlegendere Form sozialer Verhältnisse in kapitalistischen Gesellschaften gesehen werden (vgl. Becker 2013: 44). In diesem Sinn werde ich den Staat für die Zwecke meiner Untersuchung aus einer neo-gramscianischen Perspektive jenseits der Kategorien der Regulationsweise fassen. Dies ist einer der Punkte an dem sich Regulationsansatz und neo-gramscianische IPÖ produktiv ergänzen

Weitere Formen der Regulation, wie „internationale Regime“ (Jessop 2007: 238) oder eine „ökologische Restriktion“ (Becker 2013: 43), die einzelne Autor\_innen in die Debatte eingebracht haben, sind meist auf die Bearbeitung spezialisierter Fragestellungen gerichtet. Auch wenn die Integration dieser Formen für die umfassende Darstellung einer Regulationsweise

hilfreich sein mag, bieten sie für die Kontextualisierung der Krisenpolitiken mit Bezug zum öffentlichen Sektor keinen unmittelbaren Mehrwert. Für meine Analyse der europäischen Krisenbearbeitung beschränke ich mich daher auf die Untersuchung der Regulationsweise unterteilt in drei strukturelle Formen: Regulation des Lohnverhältnisses, Regulation des Konkurrenzverhältnisses, Regulation des Geldverhältnisses.

Unabhängig von der Debatte, wie viele und welche strukturellen Formen oder Dimensionen die Regulation ausmachen, bleibt schließlich noch festzuhalten, dass diese zu verschiedenen Zeiten und an verschiedenen Orten eine große Diversität in ihrem konkreten institutionellen Ausdruck aufweisen (vgl. Becker 2013: 43; Lipietz 1985: 122). So können unterschiedliche konkrete Institutionen auf der abstrakten Ebene dieselbe Funktion im Sinne der Regulation einnehmen. Eine ähnliche Regulationsweise muss demnach in verschiedenen Ländern nicht aus dem exakt gleichen Set an Institutionen, Normen, etc. bestehen.

### 2.2.3 Der Moment der Krise

Am Anfang regulationstheoretischer Überlegungen stand die Frage, wie Stabilität im Kapitalismus angesichts der grundlegenden Krisenhaftigkeit kapitalistischer Vergesellschaftung zustande kommen kann (vgl. Kap. 2.2). Der Moment der Krise ist damit nicht nur Bestandteil der Theoriebildung, sondern sogar ihr Ausgangspunkt.<sup>5</sup> Da die Krise in Europa sowohl zentraler Kontext als auch mittelbar, in Form ihrer Bearbeitung, Gegenstand dieser Untersuchung ist, wird an dieser Stelle genauer geklärt, was unter dem Begriff verstanden wird und welche Implikationen damit verbunden sind. Das Verständnis von Krisen ist zudem eine wichtige Verbindung zwischen Regulationstheorie und neo-gramscianischer IPÖ. Die Krisentheorie des Regulationsansatzes ist zwar keine rein ökonomische Theorie, sie nimmt vielmehr die gesamte Entwicklungskonstellation kapitalistischer Gesellschaftsformationen in den Blick (vgl. Hübner 1990: 231). Was Krisen als

---

<sup>5</sup> In der Regulationstheorie herrscht keineswegs Einigkeit darüber wie Krisen theoretisch zu fassen sind (vgl. Hübner 1990: 232–241). Die entsprechenden Kontroversen schließen an grundsätzliche Debatten der marxistischen Krisentheorie an. An dieser Stelle ist die Frage, wie Krisen im Kapitalismus allgemein erklärt werden können, allerdings weniger relevant.

Prozesse des politischen Umbruchs betrifft, bleibt die regulationstheoretische Perspektive allerdings unzureichend (vgl. Becker 2002: 180–181). Gramsci selbst und daran anknüpfende neo-gramscianische Konzepte sind hier anschlussfähig, wie im weiteren Verlauf gezeigt wird.

Aus Sicht des Regulationsansatzes entspringen Krisen im Kapitalismus dem Scheitern der Regulation angesichts der grundlegenden Widersprüchlichkeit der sozialen Verhältnisse (vgl. Aglietta 2000: 351–352). Dabei werden „kleine Krisen *innerhalb* der Regulation“, die im Rahmen der bestehenden Regulationsweise bearbeitet werden können, von „großen Krisen *der Regulation*“ unterschieden, die sich als Missverhältnis zwischen der Regulationsweise insgesamt und den Erfordernissen der Reproduktion der sozialen Verhältnisse ausdrücken (vgl. Lipietz 1985: 113). Kleine Krisen in der Regulation können temporär gelöst werden, indem sich z.B. durch die Entstehung neuer Institutionen die Gestalt einzelner struktureller Formen (Lohnverhältnis, Konkurrenzverhältnis, Geldverhältnis) verändert, die aktuelle Regulationsweise und das Akkumulationsregime aber nicht grundlegend in Frage gestellt werden (vgl. Hübner 1990: 241). Bedeutender sind große Krisen der Regulation, die sich in einer zunehmenden Unvereinbarkeit zwischen den strukturellen Formen der Regulationsweise und dem aktuellen Akkumulationsregime ausdrücken und im Zuge sozialer Kämpfe zur Herausbildung einer neuen Entwicklungsweise führen können (vgl. Hübner 1990: 242–244).

Hirsch weist an dieser Stelle darauf hin, dass die Unterscheidung zwischen kleinen und großen Krisen in der Praxis schwierig ist und sich oft erst im längerfristigen historischen Rückblick treffen lässt, da die Herausbildung einer neuen Entwicklungsweise das Ergebnis widersprüchlicher und gegenläufiger Handlungen zahlreicher Akteur\_innen ist und keineswegs zentral bzw. strategisch gesteuert abläuft (vgl. Hirsch 2005: 113–114). Jenseits der idealtypischen Unterscheidung zwischen großen und kleinen Krisen macht die regulationstheoretische Konzeption allerdings deutlich, dass ein Zusammenhang zwischen der Tiefe einer Krise und dem Ausmaß potentieller Transformation bzw. notwendiger Stabilisierung der Entwicklungsweise einer betroffenen Gesellschaftsformation besteht. Eine Analyse des Akkumulationsregimes und der Regulationsweise, die in die Krise geraten sind, erlaubt demnach eine Einschätzung über den Handlungsräum, der sich politischen Akteur\_innen in der Krisenbearbeitung öffnet (vgl. Hirsch 2005: 109).

Die konkreten politischen Formen der Krisenbearbeitung lassen sich allerdings auf dieser Basis ausgehend von der Regulationstheorie nicht erklären (vgl. Röttger 2011: 112). Schon Gramsci stellt fest, dass Wirtschaftskrisen allein keinen politischen Umbruch bedeuten, denn „sie können nur einen günstigeren Boden für die Verbreitung bestimmter Weisen bereiten, die für die ganze weitere Entwicklung des staatlichen Lebens entscheidenden Fragen zu denken, zu stellen und zu lösen“ (Gramsci 2019: 1563). Im Gegensatz zur Regulationstheorie hat die neo-gramscianische IPÖ keine kohärente Krisentheorie entwickelt (vgl. Röttger 2011: 106–107). Allerdings lassen sich in diesem theoretischen Rahmen Politiken der Krisenbearbeitung als Kämpfe um Hegemonie bzw. um die Reproduktion oder Transformation von Machtverhältnissen in der jeweiligen Gesellschaftsformation fassen. Ökonomische Krise werden in dieser Sichtweise als besondere Herausforderungen für die Reproduktion von Hegemonie und als Momente der relativen politischen Offenheit betrachtet (vgl. Jessop 2004: 166–167). Die entsprechenden neo-gramscianischen Konzepte, um diese Kämpfe zu analysieren, werden weiter unten in Kapitel 2.3 vorgestellt.

Bezogen auf die Analyse der Krisenbearbeitung in der EU lässt sich zusammenfassend eine kombinierte regulationstheoretische und neo-gramscianische Perspektive skizzieren. Auf Basis der regulationstheoretischen Analyse zur Tiefe der Krise und ihres Verlaufs in den transnational verbundenen Gesellschaftsformationen in der EU können Aussagen über die Beschaffenheit des Handlungsräums getroffen werden, in dem politische Akteur\_innen die Krise bearbeiten. Die Krisenbearbeitung im Feld des öffentlichen Sektors selbst lässt sich vor diesem Hintergrund aus neo-gramscianischer Sicht als Kampf um die Stabilisierung oder Transformation einer spezifischen Gesellschaftsformation und mithin um Hegemonie untersuchen. So lassen sich konkrete Formen der Krisenbearbeitung zusammenhängend erklären. Bevor die dafür notwendigen neo-gramscianischen Konzepte erläutert werden, gilt es im folgenden Kapitel noch auszuführen, wie der öffentliche Sektor als Untersuchungsfeld mit regulations-theoretischen Konzepten gefasst werden kann.

## 2.2.4 Regulationstheoretische Einordnung des öffentlichen Sektors

In der regulationstheoretischen Literatur wird der öffentliche Sektor zwar hin und wieder empirisch thematisiert, dabei aber nicht explizit theoretisch verortet (vgl. exempl. Atzmüller und Hermann 2004). Anders verhält es sich mit dem Wohlfahrtsstaat, der theoretisch in verschiedener Form im Rahmen der Regulation gefasst wird (vgl. Atzmüller 2013: 154–156; André 2002: 94). Da der öffentliche Sektor mit seinen Beschäftigten, Arbeitsverhältnissen, Einrichtungen und erbrachten Leistungen als der Bereich der Ökonomie gesehen werden kann, durch den zentrale Elemente des Wohlfahrtstaates praktisch umgesetzt werden, wird im Folgenden eine Konzeption des öffentlichen Sektors aus der regulationstheoretischen Diskussion zum Wohlfahrtsstaat abgeleitet.

Im Rahmen der allgemeinen wissenschaftlichen Debatte um den Wohlfahrtsstaat, nimmt der institutionalistisch geprägte Zweig des Regulationsansatzes die Position ein, diesen als Form staatlicher Intervention in Bezug auf die Regulation des Lohnverhältnisses zu sehen (vgl. André 2002: 94). Allerdings werden dabei Implikationen über das Lohnverhältnis hinaus angenommen, z.B. im Rahmen der Durchsetzung eines starken Steuer-Staates mit entsprechender Geldpolitik zur Finanzierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen (vgl. André 2002: 95). Der Fokus der institutionalistischen Analyse bleibt aber auf die Bedeutung des Wohlfahrtsstaates für die Regulation beschränkt. Dieser einseitigen Konzeption stellt der marxistische Zweig eine Perspektive gegenüber, die sowohl die Rolle des Wohlfahrtsstaates für die Regulation als auch seinen Charakter als Feld sozialer Kämpfe betont:

„Diese [Ambivalenz des Wohlfahrtsstaates, ML] besteht darin, einerseits die gesellschaftlichen Auswirkungen der Akkumulationsprozesse so zu bearbeiten, dass die Reproduktion der kapitalistischen Produktionsweise möglich wird, andererseits ein Terrain sozialer Kämpfe um die Emanzipation und die demokratische Gestaltung sozialer Beziehungen zu kristallisieren, die die Möglichkeit der Existenz der Gesellschaft und Individuen jenseits des Kapitalismus zum Gegenstand hat“ (Atzmüller 2013: 153).

Indem Lohnabhängige Zugang zu einem mehr oder weniger großzügigen Wohlfahrtsstaat haben bzw. an ihrem Arbeitsplatz mehr oder weniger Schutz genießen, verändert sich ihre direkte Abhängigkeit von Lohnzahlungen bzw. von Unternehmensentscheidungen. Ein stärker ausgebauter Wohlfahrtsstaat verbessert aus dieser Perspektive tendenziell die Stellung der Lohnabhängigen im Konflikt zwischen Kapital und Arbeit. Betrachtet man Existenz und Form des Wohlfahrtsstaats als Ergebnis sozialer Kämpfe, so kann sein Ausbau zudem als Anzeichen für erfolgreiche, frühere Kämpfe der Lohnabhängigen gewertet werden. Ein Abbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und die Einschränkung des Zugangs deutet dann auf Erfolge der Kapitalseite hin.

Jenseits dieses grundlegenden Verständnisses wird die Frage, an welcher Stelle im Konzeptgefüge der Regulationstheorie der Wohlfahrtsstaat einzuordnen ist, in konkreten Analysen unterschiedlich beantwortet. Atzmüller (2013: 154–160) arbeitet neben der institutionalistischen Sichtweise insbesondere zwei Positionen heraus, die sich aus Agliettas Arbeit zum Fordismus in den USA und den Arbeiten angelsächsischer Autor\_innen zur Entwicklung des post-fordistischen Workfare-Staates speisen.

Aglietta verknüpft den Wohlfahrtsstaat demnach mit der Herausbildung kapitalistischer Konsumnormen der Arbeiter\_innenklasse im Übergang von einem extensiven Akkumulationsregime zum intensiven Akkumulationsregime des Fordismus (vgl. Atzmüller 2013: 154–156). In dieser Sichtweise steht weniger die Regulation des Lohnverhältnisses im Fokus, sondern vielmehr der gesellschaftliche Konsumsprozess, inklusive des kollektiven Konsums in Form wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, als Element des intensiven Akkumulationsregimes. Der Wohlfahrtsstaat erscheint dann vor allem als Terrain des Klassenkampfes, auf dem kollektive Konsumformen erkämpft werden, die vorkapitalistische Konsumformen ersetzen, welche im Zuge der Umwälzung der Lebensweise der Lohnabhängigen zerstört werden (vgl. Aglietta 2000: 165).

Die angelsächsische Workfare-Debatte nimmt zu einem späteren Zeitpunkt die Transformation des fordistischen Wohlfahrtsstaates in der Phase seines Niedergangs zum Ausgangspunkt ihrer Konzeption (vgl. Atzmüller 2013: 158–160). Dabei tritt die Re-Kommodifizierung des Lohnverhältnisses im Sinne eines neoliberalen Postfordismus in den Vordergrund:

„Workfare stellt insgesamt den Versuch dar, die Ausweitung prekärer Arbeitsverhältnisse, die Etablierung großer Niedriglohnsektoren (working poor) und die Polarisierung der Einkommensstruktur so zu regulieren, dass deren gesellschaftliche Auswirkungen [...], insofern sie die Verfügbarkeit produktiver Arbeitskräfte unterminieren könnten, nicht in Widerspruch zur Wettbewerbsfähigkeit und ökonomischen Dynamik geraten“ (Atzmüller 2013: 159–160).

Indem durch den Ab- und Umbau wohlfahrtsstaatlicher Apparate ein neues Regime des „fordernden“ bzw. „aktivierenden“ Wohlfahrtsstaates durchgesetzt wird, entstehen auch neue Subjektivierungsanforderungen an die Lohnabhängigen, die mit individualisierenden Rechten und Pflichten einhergehen (vgl. Atzmüller 2013: 159). In beiden Konzeptionen wird der Doppelcharakter des Wohlfahrtsstaates als Moment der Regulation des Lohnverhältnisses und zugleich als Terrain sozialer Kämpfe deutlich.

Basierend auf dem dargestellten Doppelcharakter des Wohlfahrtsstaates wird auch der öffentliche Sektor hier als grundlegend ambivalent verstanden. Einerseits stellt er die ökonomische Basis für die wohlfahrtsstaatliche Regulation, unter anderem bezogen auf das Lohnverhältnis, dar. Andererseits konstituiert er ein – im Rahmen der Eurokrise mutmaßlich zentrales – Feld der Auseinandersetzung um die Gestaltung sozialer Beziehungen in den untersuchten Gesellschaftsformationen. Die spezifische Bedeutung des öffentlichen Sektors im Rahmen der Krisenbearbeitung erschließt sich über diese grundlegende Feststellung hinaus aus dem empirischen Kontext der betroffenen Gesellschaftsformationen und der historisch entwickelten Stellung des öffentlichen Sektors darin. Von diesem Kontext aus lassen sich die sozialen Kämpfe um den öffentlichen Sektor als Teil der Auseinandersetzung um die Restrukturierung sozialer Beziehungen erklären. Wie diese Auseinandersetzungen geführt werden, wird im folgenden Kapitel theoretisch gefasst.

## **2.3 Umkämpfte Herrschaft im Prozess der Europäischen Integration**

In der Darstellung des Regulationsansatzes ist klargeworden, dass zur Analyse kapitalistischer sozialer Verhältnisse und ihrer Reproduktion soziale

Kämpfe von zentraler Bedeutung sind. Mit den oben ausgeführten Konzepten Akkumulationsregime, Regulationsweise und Krisenformen lassen sich sowohl die spezifischen Entwicklungsweisen national konstituierter Gesellschaftsformationen als auch die unterschiedlichen Krisenverläufe im Euroraum beschreiben und in ihrem Zusammenhang erklären. So werden die spezifischen politökonomischen Kontexte nachvollziehbar, in denen Politiken zur Krisenbearbeitung in einzelnen Ländern der Eurozone entstanden sind. Der Regulationsansatz macht so zwar die Ergebnisse früherer und damit gleichzeitig die Grundlagen aktueller Kämpfe um die Form sozialer Verhältnisse in Europa greifbar, er kann aber weniger über den konkreten Ablauf dieser Auseinandersetzung aussagen. An diesem Punkt – sozusagen der „translation of ‘class’ into politics“ (Overbeek 2000: 167) – liegt ein analytischer Zugewinn der neo-gramscianischen Perspektive auf Herrschaft und Akteur\_innenhandeln im Prozess der Europäischen Integration. Auch aus Sicht der neo-gramscianischen IPÖ erschließt sich dieser Prozess, ebenso wie die Krisenpolitik über die Analyse zugrundeliegender sozialer Verhältnisse und ihrer Reproduktion (vgl. Apeldoorn 2002: 45). Die verwendeten Konzepte schließen daher vielfach an die Begriffe des Regulationsansatzes an (vgl. Bieling 2013c: 189).

Die folgende Darstellung stützt sich im Besonderen auf jene Arbeiten der neo-gramscianischen IPÖ, die in der theoretischen und politischen Auseinandersetzung mit der europäischen Integration entstanden sind. Marxistische Wissenschaftler\_innen begannen sich ab Mitte der 1960er Jahre mit dem Integrationsprozess in Europa näher zu beschäftigen (vgl. Beckmann 2013). Seitdem ist eine stetig wachsende Zahl historisch-materialistischer Werke über die EU entstanden, unter denen der neo-gramscianische Ansatz heute wohl am einflussreichsten ist (vgl. Bohle 2013b: 179–180). Gerade für die deutsche neo-gramscianische Debatte hat die kritische Integrationsforschung dabei einen besonderen Stellenwert erlangt (vgl. Opratko und Prausmüller 2011: 24).

Die neo-gramscianische Integrationsforschung, wie auch die hier entwickelte theoretische Perspektive, speist sich im Wesentlichen aus zwei Debattensträngen: den Arbeiten der sogenannten „Amsterdamer Schule“ (van Apeldoorn, Overbeek, u.a.) und den an Robert W. Cox angelehnten Arbeiten Stephen Gills aus Toronto (vgl. Bohle 2013b: 165–166). Während beide Richtungen eine entschieden transnationale Perspektive vertreten, konzentrieren sich die Arbeiten der Amsterdamer stärker auf die Rolle

transnationaler sozialer Kräfte in der europäischen Integration seit den 1980er Jahren, wohingegen Gill mit einem breiteren Fokus globale und europäische Tendenzen in der entstehenden neuen Weltordnung in Beziehung setzt. Zu diesen beiden Quellen treten im hier entwickelten Ansatz die Arbeiten der deutschen neo-gramscianischen Integrationsforschung hinzu, insbesondere aus dem früheren Umfeld der Marburger Forschungsgruppe Europäische Integration (Deppe, Bieling, u.a.). Inhaltlich tragen sie eine Orientierung auf die Rolle subalterner Kräfte, allen voran der Gewerkschaften, und ein ausdifferenziertes Verständnis der Funktionsweise von Hegemonie im Prozess der europäischen Integration bei (vgl. Bohle 2013b: 179–180). Bohle betont, dass die drei genannten Debattenstränge insgesamt weniger ein abgeschlossenes Theoriegebäude bilden, sondern vielmehr als verschiedene neo-gramscianische Perspektiven mit teils komplementären Schwerpunktsetzungen in Bezug auf ein gemeinsames Thema zu verstehen sind. In diesem Sinne werden die Stärken der einzelnen Stränge im Folgenden in die Entwicklung eines eigenen Blickwinkels auf politische Praxis und Herrschaft im Prozess der europäischen Integration kombiniert

In den folgenden Unterkapiteln werden die hier vertretene Lesart der neo-gramscianischen Integrationsforschung und die darin enthaltenen Konzepte dargestellt. Grundlegend für diese Perspektive sind die Konzepte der sozialen Kräfte und der Kräfteverhältnisse, auf deren Basis die Analyse konkreter politischer Phänomene beruht (vgl. Gill 2000: 28). Diese Begriffe werden im folgenden Kapitel entwickelt. Davon ausgehend werden im Anschluss Strukturen von Macht und Herrschaft mit dem Begriff der Hegemonie gefasst und mit einem gramscianischen Verständnis der Zivilgesellschaft verknüpft. Im dritten Unterkapitel wird unter Bezugnahme auf die Staatlichkeit der EU der, dem neo-gramscianischen Ansatz eigene Blick auf den Staat als Staats-Zivilgesellschafts-Komplex dargelegt (vgl. Bieling 2013c: 188). Dabei wird explizit der Doppelcharakter des Staates als Handlungsterrain sozialer Kräfte und als eigener Akteur in politischen Auseinandersetzungen diskutiert. Konkrete politische Initiativen aber auch breitere Bewegungen zur Transformation der so beschriebenen Ordnung werden in der neo-gramscianischen Integrationsforschung teils mit abgestuften Begriffen von Projekten untersucht (für einen Überblick verschiedener Projekt-Begriffe siehe Kannankulam und Georgi 2012). Das abschließende Unterkapitel beschäftigt sich mit der entsprechenden Debatte

und erläutert die Kategorie des politischen Projektes für die Zwecke dieser Arbeit.

### **2.3.1 Soziale Kräfte und das Ringen um die Krisenpolitik**

Ähnlich wie der Regulationsansatz hebt sich die neo-gramscianische IPÖ von früheren Debatten des strukturalistischen Marxismus durch ein, auf die Berücksichtigung ideologischer, kultureller und strategischer Elemente gegründetes, Verständnis der Autonomie von Politik gegenüber ökonomischen Prozessen ab (vgl. Overbeek 2000: 167–168; Gill 2000: 27–28). Im Vergleich zur Regulationstheorie verschiebt sie allerdings den Fokus der Analyse von den entstehenden Formen der Regulation hin zur politischen Auseinandersetzung um ihre Entstehung und Reproduktion. Dies geschieht indem den sozialen Kräften, die an diesem Prozess beteiligt sind, ihren Kämpfen und Strategien zentrale Bedeutung eingeräumt wird (vgl. Apeldoorn 2002: 45).

Die historisch-materialistische Perspektive beinhaltet ein Akteur\_innenverständnis, das konkrete politische Akteur\_innen als soziale Kräfte im Kontext der gesellschaftlichen Produktionsverhältnisse analysiert. Die soziale Organisation der Produktion im Kapitalismus beinhaltet insbesondere den Konflikt zwischen den Besitzer\_innen der Produktionsmittel und den eigentlichen Produzent\_innen, also zwischen Kapital und Arbeit als Klassen (vgl. Apeldoorn 2002: 18–19). Klassenverhältnisse sind demnach zentral für das Akteur\_innenverständnis: „The social relations of production are understood as engendering social class forces as the main collective actors“ (Bieler und Morton 2008: 120). Neben und in kapitalistischen sozialen Verhältnissen bestehen zudem immer auch andere soziale Verhältnisse, die soziale Identitäten jenseits der Klassenposition begründen (vgl. exempl. Haug 2005: 136–137). Die daraus erwachsenden Widersprüche und Konfliktlinien entlang von Kategorien wie Geschlecht oder Ethnizität überschneiden sich gegenseitig und sind aus Sicht der neo-gramscianischen IPÖ selbst Teil der Gesamtheit sozialer Produktionsverhältnisse (vgl. Bieler und Morton 2008: 120). Neben dieser Fragmentierung sozialer Identitäten über das Klassenverhältnis hinaus, sind mit der Organisation der kapitalistischen Produktion weitere Fragmentierungen innerhalb des Kapi-

tals und der Arbeiter\_innenklasse verbunden. Unterhalb des grundlegenden Widerspruchs zwischen Kapital und Arbeit können daher Klassenfraktionen, wie das nationale Industriekapital oder prekarisierte Leiharbeiter\_innen, als potentielle soziale Kräfte identifiziert werden (vgl. Bieler und Morton 2008: 120).

Soziale Kräfte werden allerdings in der hier vertretenen Lesart des historischen Materialismus keineswegs als automatisch den sozialen Verhältnissen entspringende, politisch agierende Klassen gesehen (vgl. Apeldoorn 2002: 22). Akteur\_innenhandeln ist vielmehr „embedded in the structure of capitalist social relations, and the identity and interests (rather than exogenously given) of any particular actor are thus partly shaped or *structured* by those relations“ [Hervorhebung im Original, ML] (Apeldoorn 2002: 18). Soziale Kräfte als kollektive Akteur\_innen entstehen in diesem Kontext erst durch einen Prozess der Akteur\_innenformation und Bewusstwerdung, der im Rahmen konkreter sozialer Kämpfe abläuft und damit unterschiedliche Richtungen nehmen kann (vgl. Bieler und Morton 2008: 120). Dabei sind Ideen von entscheidender Bedeutung, denn nur, wenn Menschen ein gemeinsames Interesse in Form einer geteilten Idee bestimmen und sich zu deren Verfolgung zusammenschließen, konstituieren sie kollektive politische Akteur\_innen.

Interessen können unterschiedlich weitreichend als Ideen formuliert werden und damit über die eigene Gruppe hinaus politisch wirksam sein. In diesem Prozess der Formulierung und Universalisierung von Ideen und damit verbunden der Konstituierung politischer Akteur\_innen spielen Intellektuelle eine wichtige Rolle. Gramsci folgend werden dabei zwei Arten von Intellektuellen unterschieden (vgl. Bieler und Morton 2008: 120–121). Traditionelle Intellektuelle, mit einem Selbstverständnis als Künstler\_innen, Wissenschaftler\_innen oder ähnliches, sehen sich als unabhängig von anderen sozialen Kräften und können unter Umständen selbst als soziale Kraft verstanden werden. Wichtiger für die Akteurswerdung sozialer Kräfte im Allgemeinen sind organische Intellektuelle, die mit den sozialen Kräften selber entstehen und diesen ein Verständnis ihrer sozialen, politischen und kulturellen Position verleihen (vgl. Bieler und Morton 2008: 121). Es muss sich dabei nicht um Menschen handeln, die sich selber als Intellektuelle verstehen. Vielmehr ist ihre Funktion als Produzent\_innen von Ideen und politische Organisator\_innen innerhalb sozialer Kräfte entscheidend.

So entstehende Ideen und Weltsichten müssen nicht auf das Bewusstsein und die politische Strategie einer sozialen Kraft beschränkt bleiben. Die neo-gramscianische IPÖ unterscheidet entsprechend drei Grade der politischen Bewusstwerdung und Interessenbildung (vgl. Gill 2000: 28–29): Erstens, die Ebene korporativer Interessen, die im Wesentlichen auf die Solidarität innerhalb einer sozialen Gruppe und die unmittelbare Verbesserung der eigenen Position gerichtet ist. Als Beispiele können ökonomische Kartelle oder lose europäische Wirtschaftsverbände gelten. Zweitens, die Ebene politisch-rechtlicher Gleichheit, auf der die Berücksichtigung eigener Interessen als politische Forderung gegenüber dem Staat auf gleiche Rechte neben den Ansprüchen anderer Gruppen formuliert wird. Drittens schließlich, der hegemoniale Moment, wenn das eigene Interesse als allgemeines Interesse formuliert wird und damit auch von anderen, untergeordneten Gruppen angenommen und verfolgt werden kann.

Zusammenfassend lässt sich aus der hier erörterten Sichtweise abstrakt ableiten, dass soziale Kräfte Zielsetzungen und damit verbundene Ideen und Weltsichten vertreten, die miteinander in Konflikt stehen. In sozialen Kämpfen um deren Durchsetzung streben soziale Kräfte danach, ihre Zielsetzungen in gesellschaftlichen Strukturen einzuschreiben bzw. zu verankern und diese dadurch so zu stabilisieren oder zu transformieren, dass sie möglichst weitgehend den eigenen Zielsetzungen und Interessen entsprechen. In diesem Ringen um die Transformation oder Stabilisierung der Gesellschaft werden soziale Kräfteverhältnisse sichtbar, die alle Beteiligten einschließen. Neben den strukturellen Handlungsbedingungen, die sich aus der Verortung sozialer Kräfte im Rahmen der sozialen Produktionsbeziehungen ergeben, spielen hier politische und ideologisch-kulturelle Faktoren eine entscheidende Rolle. Sie berühren vor allem die Frage, ob es einer sozialen Kraft oder Kräfteallianz gelingt, Führung in der Gesellschaft auszuüben und damit letztlich gesellschaftliche Verhältnisse ihren Interessen entsprechend zu gestalten.

Auch in der Analyse der Krisenpolitik stellt sich somit die Frage ob es (transnationalen) sozialen Kräften gelungen ist, ideologisch ihre Weltsicht bzw. ihr Verständnis der Krise und von deren Lösung zur herrschenden Idee zu machen und wenn ja, in welcher Konstellation im Rahmen der sozialen Kräfteverhältnisse dies geschehen ist. Die Universalisierung von Ideen und die Entstehung von Kräfteallianzen unter Einschluss subalterner

Kräfte auf dieser Basis ist aus neo-gramscianischer Perspektive ein zentrales Element von Herrschaft in kapitalistischen Gesellschaftsformationen (vgl. Gill 2003b: 53). Diese Form der Machtausübung wird im Konzept der Hegemonie gefasst, das im Folgenden erläutert wird.

### **2.3.2 Hegemonie als Form sozialer Herrschaft**

Eine zentrale Einsicht, die auf Gramscis Untersuchung der Revolutionen bzw. Revolutionsversuche in Russland und in Westeuropa von 1917 bis 1919 zurückgeht, besteht darin, dass die Durchsetzung eigener Interessen in fortgeschrittenen kapitalistischen Gesellschaften von den herrschenden sozialen Kräften meist nicht primär über den Einsatz materieller Macht bzw. die Kontrolle der staatlichen Zwangsapparate erreicht wird (vgl. Overbeek 2000: 167; Cox 1998: 49). Zusätzlich zu diesen Elementen üben die herrschenden Kräfte soziale Führung durch eine Vielzahl von Institutionen und Beziehungen in der Zivilgesellschaft aus, mit deren Hilfe die Zustimmung der Beherrschten zur herrschenden Ordnung geschaffen wird. Diese Form der Herrschaft durch nur letztinstanzlich mit Zwang abgesicherten Konsens nennt die neo-gramscianische IPÖ im Anschluss an Gramsci „Hegemonie“ (vgl. Overbeek 2000: 167).<sup>6</sup> Es ist wichtig zu betonen, dass jenseits der Zustimmung das Moment des Zwangs präsent bleibt:

„In dem Maße, wie die konsensuelle Komponente der Macht im Vordergrund steht, herrscht die Hegemonie vor. Zwang ist zwar immer latent vorhanden, wird jedoch nur in seltenen und abweichen- den Fällen angewandt. Hegemonie reicht aus, um bei den meisten Menschen – fast immer – Verhaltenskonformität zu gewährleisten“ (Cox 1998: 72).

Neben ihrer Verankerung in gesellschaftlichen Institutionen sind für die hegemoniale Herrschaft Normen, moralische Vorstellungen und Weltbilder

---

<sup>6</sup> Neben Hegemonie existieren auch im fortgeschrittenen Kapitalismus zahlreiche andere Formen der Herrschaft, die eine soziale Ordnung etwa durch Gewalt, Betrug oder Korruption absichern können (vgl. Apeldoorn et al. 2009c: 9). Im Fall der hier untersuchten Mitgliedsstaaten der EU und in Bezug auf den Gegenstand spielen diese Formen aber eine untergeordnete Rolle.

zentral, die durch organische Intellektuelle der herrschenden Kräfte formuliert, verbreitet und so zu allgemein geteilten Ideen gemacht werden. Die herrschenden sozialen Kräfte müssen dafür über die Errichtung politischer Koalitionen mit verbündeten Kräften und über ihre unmittelbaren Interessen hinausgehen, um hegemonial zu werden (vgl. Apeldoorn et al. 2009c: 9). Gegnerische Positionen und Interessen werden dann in ein hegemoniales Set aus Vorstellungen, Normen und Weltbildern eingebunden. Diese ideologischen Elemente formen in Kombination mit politischen und materiellen Zugeständnissen an die subordinierten Gruppen und deren Institutionalisierung etwa in Form des Wohlfahrtsstaates den Kern der Universalisierung der Interessen der herrschenden Kräfte und damit ihrer Hegemonie (vgl. Cox 1998: 71; Overbeek 2000: 167). Ideen, die auf diese Weise verallgemeinert sind, werden als intersubjektive Vorstellungen naturalisiert und beeinflussen, wie Menschen und Gruppen sich ihre soziale Lage erklären können (vgl. Bieler und Morton 2008: 121). In diesem Sinn sind Ideen Teil der gesellschaftlichen Produktionsverhältnisse und formen das Terrain zukünftiger gesellschaftlicher Auseinandersetzung zwischen sozialen Kräften entscheidend mit.

Auch wenn hegemoniale Ideen das Terrain sozialer Kämpfe mitkonstituieren, können sie diese angesichts der inhärenten Widersprüche und Konflikte kapitalistischer Gesellschaftsverhältnisse nicht auf Dauer entscheiden. Hegemoniale Herrschaft kann daher nicht aus sich heraus stabil sein. Sie bleibt prinzipiell prekär und umkämpft. Hegemonie besteht also nur, wenn sie permanent durch die soziale Praxis nicht nur der herrschenden, sondern auch der beherrschten Kräfte reproduziert wird (vgl. Horn 2011: 208–210). Das Ringen um Hegemonie fasste Gramsci als Kind seiner Zeit im Bild des „Stellungskriegs“, den er vom „Bewegungskrieg“, also der gewaltsamen Machtübernahme, abhebt (vgl. Gramsci 2019: 866–868). In diesem Bild wird hegemoniale Herrschaft Schritt für Schritt durch die Eroberung zivilgesellschaftlicher Institutionen und die Verankerung von Ideen als alltägliche Vorstellungen erkämpft bzw. verteidigt. Dabei eröffnet die permanent notwendige Reproduktion von Hegemonie Handlungsräume nicht nur für die Herrschenden, sondern auch für subalterne Kräfte (vgl. Gill 2003b). Auch wenn deren Handeln in der neo-gramscianischen Literatur seltener in den Blick genommen wird, können an dieser Stelle vielfältige subalterne Praxen von Nicht-Akzeptanz der hegemonialen Ordnung über Widerstand bis hin zu gegenhegemonialen Strategien in den

Blick genommen werden (vgl. Sekler und Brand 2011). Ebenso wie für die hegemoniale Herrschaft selbst sind für gegenhegemoniale Strategien Ideen und Deutungsmuster von zentraler Bedeutung, die Alternativen zur herrschenden Ordnung denkbar machen und im Alltagsbewusstsein verankern (vgl. Sekler und Brand 2011: 233–234). Unterhalb der Ebene bewusst vorangetriebener gegenhegemonialer Strategien existieren aber auch begrenztere und damit weniger sichtbare Felder des Beharrens und der Nicht-Akzeptanz. Die Erosion des „permissiven Konsenses“ in der EU nach dem Scheitern des Europäischen Verfassungsvertrags mag als ein Beispiel dafür gelten, wie sich subalterne soziale Kräfte der Reproduktion von Hegemonie entziehen, ohne dieser eine kohärente gegenhegemoniale Strategie entgegenzusetzen.

Wenn die hegemoniale Herrschaft einer Koalition sozialer Kräfte dennoch stabilisiert und für einen beobachteten Zeitraum erfolgreich reproduziert wird, bezeichnet die neo-gramscianische IPÖ diese Koalition als „hegemonialen Block“ (vgl. Bieling und Steinhilber 2000: 105). Trotz der grundsätzlichen Offenheit sozialer Kämpfe und der Prekarität von Kräfteverhältnissen hat es im Laufe der letzten Jahrhunderte mehrere soziale Ordnungen mit stabiler Hegemonie gegeben (vgl. Cox 1998: 80–83). Solche Konfigurationen sind gekennzeichnet durch ein „relativ kohärentes Ensemble von Zwangs- und Konsensinstitutionen, einschließlich einer besonderen gesellschaftlichen Entwicklungsweise, die sich über einen längeren Zeitraum hinweg reproduziert“ (Bieling und Steinhilber 2000: 105). Ein solcher, sogenannter „historischer Block“ ließe sich im Anschluss an den Regulationsansatz als eine Entwicklungsweise kombiniert mit einem hegemonialen Block an der Macht bezeichnen. Dementsprechend kann der Fordismus als Beispiel für einen historischen Block genannt werden. Knapp zusammengefasst verbanden sich in den westlichen kapitalistischen Gesellschaften im Fordismus industrielle Massenproduktion und Massenkonsument mit einem expansiven Wohlfahrtsstaat, geführt von einem hegemonialen Block mit dem Industriekapital an seiner Spitze (vgl. Apeldoorn 2002: 52).

Schon in der Analyse des Fordismus werden – insbesondere in der Amsterdamer Strömung der neo-gramscianischen IPÖ – die internationalen bzw. transnationalen Aspekte von Hegemonie und historischem Block betont (vgl. Apeldoorn 2002: 31–34). Das wachsende Gewicht transnationaler Beziehungen wird dabei mit der vertieften Transnationalisierung der

kapitalistischen Weltwirtschaft assoziiert. Auf einer grundsätzlicheren Ebene wird argumentiert, dass soziale Verhältnisse per se als transnational konstituiert betrachtet werden können, da sie einer räumlichen Ebene entstammen, die nicht durch nationale Grenzen definiert ist (vgl. Apeldoorn 2002: 35–36). In diesem Sinne sind auch die Beziehungen zwischen Staaten in den Kontext sich entwickelnder transnationaler sozialer Verhältnisse eingebettet und nicht umgekehrt (vgl. Overbeek 2000: 169). Transnationale Hegemonie ist demnach eine Form der Herrschaft transnationaler sozialer Kräfte und nicht primär eine Beziehung zwischen Staaten. Dies gilt umso mehr in Bezug auf die EU-Krisenpolitik. Angewandt auf den Prozess der europäischen Integration, konzeptualisiert die neo-gramscianische IPÖ die EU als einen Ort des Kampfes zwischen transnationalen sozialen Kräften (vgl. Apeldoorn 2002: 45). Diese Sichtweise schließt produktiv an die oben dargestellte regulationstheoretische Sicht auf die Entwicklungsweise eines variegierten globalen Kapitalismus über nationale Gesellschaftsformationen hinweg an.

Für die Analyse der europäischen Krisenpolitik reicht es allerdings nicht aus, die EU nur als Terrain sozialer Kämpfe zu betrachten. Die zentrale Rolle der Troika oder genauer der EU-Kommission und der EZB in der Austeritätspolitik machen deutlich, dass der Akteurscharakter europäischer Institutionen bzw. Staatsapparate ebenso in die Analyse einbezogen werden muss. Dazu ist ein Verständnis europäischer Staatlichkeit erforderlich, mit dem der Doppelcharakter als Terrain und als Akteur fassbar wird.

### **2.3.3 Terrain und Akteur: Zum Doppelcharakter von Staatlichkeit**

Eng verbunden mit dem neo-gramscianischen Konzept der Hegemonie ist ein spezifisches Verständnis des Staates, das die Fundierung staatlicher Macht in der Zivilgesellschaft einschließt. Es handelt sich um ein erweitertes Staatsverständnis, dass die Zivilgesellschaft als Terrain begreift, auf dem soziale Kräfte um Hegemonie und um die Kontrolle und Legitimierung von Staatsapparaten ringen (vgl. Cox 1998: 71–72). Der Staat im engeren Sinne ist in dieser Perspektive in die Kräfteverhältnisse der Zivilgesellschaft eingebettet. Gramsci fasst diese Erweiterung indem er vom in-

tegralen Staat spricht, der die „politische Gesellschaft“, das heißt das Ensemble administrativer, repressiver, juridischer und legislativer Institutionen des Staates im engeren Sinne, und die „Zivilgesellschaft“, also Institutionen der Meinungs- und Bewusstseinsbildung wie die Schule, die Presse oder Kultureinrichtungen, als Staat im weiteren Sinne beinhaltet (vgl. Gramsci 2019: 783). Anschaulich lässt sich dieser wechselseitige Zusammenhang wiederum auf den Begriff „Staats-Zivilgesellschafts-Komplex“ bringen (vgl. Bieling 2010: 40–41). Dieser wird im Weiteren verwendet, um deutlich zu machen, dass Staat und Zivilgesellschaft im Sinne des integralen Staates zwei miteinander verbundene Terrains im Ringen um Hegemonie darstellen.

Den Brückenschlag zwischen Staat und Zivilgesellschaft wie bei Cox als Einbettung des einen in die andere zu denken beinhaltet allerdings, die Bedeutung der Zivilgesellschaft in diesem Verhältnis einseitig überzubetonen. Demgegenüber macht Nicos Poulantzas (2000) mit seinem differenzierten Verständnis des Staates in kapitalistischen Gesellschaften deutlich, dass dieser keineswegs nur als Ausdruck externer Kräfteverhältnisse in der Zivilgesellschaft betrachtet werden kann. Als kritische Erweiterung der gramscianischen Staatskonzeption argumentiert er stattdessen, dass Auseinandersetzungen um Hegemonie auch direkt in den Staatsapparaten stattfinden und hier spezifische Formen annehmen (vgl. Breithauer 2006: 97–98). Die Idee einer spezifischen Form sozialer Kämpfe auf dem Terrain des Staates geht im Kern auf die Analyse des Staates als materielle Verdichtung sozialer Kräfteverhältnisse zurück:

„The state is not reducible to the relationship of forces; it exhibits an opacity and resistance of its own. To be sure, change in the class relationship of forces always affects the state; but it does not find expression in the state in a direct and immediate fashion. It adapts itself exactly to the materiality of the various state apparatuses, only becoming crystallized in the state in a refracted form that varies according to the apparatus“ (Poulantzas 2000: 130–131).

Hier schließt eine weitere wichtige Erkenntnis der materialistischen Staatstheorie für die Betrachtung des Staates als Terrain sozialer Kämpfe an,

nämlich, dass dieses Terrain nicht gleichförmig strukturiert ist, sondern bestimmten sozialen Kräften und deren Interessen systematisch Vorteile gegenüber anderen bietet. Jessop (2008: 126–129) spricht in diesem Zusammenhang unter Rückgriff auf Poulantzas von der „strategischen Selektivität“ des Staates. Er führt aus: „state structures have a specific, differential impact on the ability of various political forces to pursue particular interests and strategies in specific contexts through their control over and/or (in)direct access to these state capacities“ (Jessop 2008: 6). Strategische Selektivitäten können darin bestehen, dass bestimmte Kräfte privilegierten Zugang zu Staatsapparaten genießen, oder dass innerhalb von Staatsapparaten präsente Ideen und Weltsichten für die Interessen bestimmter Kräfte besonders anschlussfähig sind (vgl. Brethauer 2006: 93). Sie sind des Weiteren nicht über alle Staatsapparate hin gleich ausgeprägt, da individuelle Selektivitäten Ergebnis historischer Kämpfe in Verbindung mit der aktuellen Konfiguration sozialer Kräfteverhältnisse sind. „Aus diesem Grund weisen die einzelnen Apparate (Ministerien, Behörden) unterschiedliche und teilweise auch widersprüchliche Selektivitäten gegenüber politischen Kräften auf“ (Brethauer 2006: 93). In der empirischen Analyse konkreter Staatsapparate als Terrain sozialer Kämpfe kommt es darauf an, die jeweils wirksamen strategischen Selektivitäten zu identifizieren, um den Staat als Handlungsfeld erfassen zu können. Die spezifische strategische Selektivität europäischer Staatsapparate, die insbesondere transnational organisierte soziale Kräfte privilegiert, ist an verschiedenen Stellen diskutiert worden (vgl. exempl. Bohle 2006) und wird in der empirischen Analyse aufgegriffen.

Über die dargestellte Betrachtung des Staates als Terrain geht etwa Bieling (2011b: 19) hinaus, wenn er darauf hinweist, dass der Staat, respektive staatliche Akteur\_innen aktiv Einfluss auf politische Auseinandersetzungen in der Zivilgesellschaft nehmen, mit dem Ziel die Legitimation des Staates und seiner Politiken zu festigen. Die hier angesprochene Akteur\_innenqualität staatlicher Apparate geht, ebenso wie die spezifische Form des Staates als Kampffeld, auf seinen Charakter als materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen zurück (vgl. Brethauer 2006: 84). Konkrete Auseinandersetzungen und Kompromisse finden ihren Niederschlag in der fortgesetzten Schaffung oder Veränderung von Behörden, Ministerien und anderen staatlichen Strukturen, die als politische Kräfte selber aktiv Einfluss auf die Reproduktion sozialer Kräfteverhältnisse nehmen.

Diese Staatsapparate zeichnen sich dabei durch ihre relative Autonomie gegenüber den sozialen Kräften und den zwischen ihnen herrschenden Kräfteverhältnissen aus. Relative Autonomie erlangen sie insofern als sich in Staatsapparaten ein Kräfteverhältnis als Ganzes verdichtet, also nicht Einzelinteressen direkt umgesetzt werden (vgl. Brethauer 2006: 91; 129). Die daraus erwachsende Distanz zu individuellen sozialen Kräften ist weiterhin im Prinzip rechtlicher und bürokratischer Gleichheit bzw. Universalität verankert, die Grundmerkmale des kapitalistischen Staates sind.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine Betrachtung des Staates als Terrain sozialer Kämpfe aus neo-gramscianischer Perspektive nicht auf staatliche Institutionen im engeren Sinne beschränkt werden kann, sondern die Zivilgesellschaft, wie im Konzept des Staats-Zivilgesellschafts-Komplexes, einschließen muss. Die materialistische Staatstheorie ist hier zusätzlich hilfreich, um die spezifische Materialität des Staates als Verdichtung von Kräfteverhältnissen zu greifen. Sie verdeutlicht einerseits Asymmetrien zwischen unterschiedlichen sozialen Kräften, bezogen auf den Zugang zu Staatsapparaten und den Zugriff auf staatliche Fähigkeiten, durch das Konzept der strategischen Selektivität. Andererseits werden Staatsapparate als agierende politische Kräfte sichtbar, die mit relativer Autonomie gegenüber den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen ausgestattet sind. Darin liegt insgesamt die mehrdeutige Rolle des Staates für Politiken wie die Krisenbearbeitung: „For the state could be seen as the site, the generator, and the product of strategies“ (Jessop 2008: 38).

Was in der dargestellten Form für die Staats-Zivilgesellschafts-Komplexe Finnlands, Portugals und anderer Gesellschaftsformationen in Europa gilt, erfordert einige Anpassungen, um auf supranationale Staatsapparate der EU angewandt zu werden. So kann zwar zum einen von einer zunehmend konsolidierten europäischen Staatlichkeit gesprochen werden, zum anderen lässt sich die hier dargestellte Staatskonzeption aber nicht ohne weiteres auf die supranationale Ebene übertragen (vgl. Bieling 2006: 233). Die Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse im transnationalen Raum der EU zeigt sich als ein komplexer und widersprüchlicher Prozess der Verflechtung und Überformung nationaler Zivilgesellschaften und Staatsapparate.

Diese spezielle Form der Verdichtung von Kräfteverhältnissen auf supranationaler Ebene, in die sich neben transnationalen sozialen Kräften auch nationale Staatsapparate einschreiben, fassen Brand, Görg und Wissen

(2007) als Verdichtung zweiter Ordnung. Sie weisen darauf hin, dass internationale Organisationen, allen voran die supranationalen Institutionen der EU eine eigene Materialität und relative Eigenständigkeit von den transnationalen sozialen Kräfteverhältnissen ausbilden, die sich in ihnen verdichten (vgl. Brand et al. 2007: 226–227). Im Unterschied zu Verdichtungen erster Ordnung, die ihre materielle Form in den Institutionen souveräner Nationalstaaten finden, sind supranationale Staatsapparate dieser Konzeption zufolge darauf angewiesen, dass ihre konkreten Politiken von nationalen Staatsapparaten implementiert werden. Bezogen auf die Politiken der Krisenbearbeitung in der EU stellt sich allerdings die Frage, inwiefern diese Beschränkung angesichts der Zwangsmittel europäischer Staatsapparate in Form der Troika greift.

Zusätzlich zum eigenen Charakter materieller Verdichtung jenseits der nationalen Maßstabsebene stellen Brand, Görg und Wissen fest, dass das Verhältnis zwischen der nationalen und der supranationalen Ebene keineswegs von vornherein festgelegt sei:

„Das Konzept der ‘Verdichtung zweiter Ordnung’ impliziert keine a priori bestehenden Asymmetrien und schon gar nicht eine feste Hierarchie zwischen den Ebenen, etwa im Sinne einer Steuerungshierarchie. Existierende Hierarchien oder Machtasymmetrien sind vielmehr selbst das Ergebnis konflikthafter Auseinandersetzungen zwischen den Ebenen im Sinne des *rescaling*“ (Brand et al. 2007: 226).

Die Frage, auf welcher *scale* oder Maßstabsebene Entscheidungen getroffen werden, wird demnach selbst in der Auseinandersetzung zwischen sozialen Kräften entschieden (siehe dazu auch Brand 2008). Damit ist eine räumliche Dimension sozialer Kämpfe angesprochen, die gerade in der europäischen Krisenpolitik zentral ist, da hier Strategien auf europäischer Ebene mit solchen auf nationaler Ebene zusammenhängen oder konkurrieren. Auf welcher Ebene über die Richtung der Krisenbearbeitung maßgeblich bestimmt wird, ist hier aufgrund der spezifischen strategischen Selektivitäten europäischer Staatsapparate verglichen mit der nationalen Ebene besonders relevant.

Für die Analyse der europäischen Krisenpolitik und ihren Zusammen-

hang mit der Restrukturierung des öffentlichen Sektors in einzelnen Mitgliedsstaaten sind – zusätzlich zum oben beschriebenen Doppelcharakter von Staatlichkeit als Terrain und Akteur – in Bezug auf die europäischen Staatsapparate drei Punkte festzuhalten. Erstens, gilt es den spezifischen Akteur\_innencharakter europäischer Staatsapparate zu beachten, der im Sinne einer Verdichtung zweiter Ordnung geprägt wird. Zweitens, stellt die europäische Ebene ein spezifisches Terrain der Auseinandersetzung zwischen transnationalen sozialen Kräften mit eigenen Selektivitäten dar, die es empirisch zu bestimmen gilt. Drittens, eröffnet die Existenz der EU insbesondere den herrschenden sozialen Kräften die Möglichkeit, Entscheidungen über die Krisenpolitik auf diese Ebene zu verschieben, unter anderem mit dem Effekt, so Machtasymmetrien zwischen sozialen Kräften auf unterschiedlichen Ebenen strategisch zu nutzen.

### **2.3.4 Projekte als politische Form gesellschaftlicher Transformation**

Als abschließendes Element einer kritischen Politischen Ökonomie der europäischen Krisenpolitik gilt es, die konkreten politischen Initiativen der Krisenbearbeitung theoretisch zu fassen und sie in Beziehung zu den Strukturen von Akkumulation, Regulation und politischer Herrschaft zu setzen. Im fragmentierten Mehrebenensystem des europäischen Staats-Zivilgesellschafts-Komplexes ist die Verortung und Kontextualisierung bestimmter Politiken nicht unmittelbar offensichtlich. In welchen Foren Politiken verhandelt werden, welche europäischen Staatsapparate dabei relevant sind, welche sozialen Kräfte an der Aushandlung beteiligt sind, und welche Mitgliedsstaaten sich besonders engagieren, ist hier oft nicht von vornherein bestimmt. In der europäischen Krisenpolitik sind etwa die Fälle der Troika, eines ad-hoc geschaffenen Gremiums aus EU-Kommission, EZB und IWF oder des Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM illustriativ, der als intergouvernementale Einrichtung gänzlich außerhalb der EU-Verträge geschaffen wurde.

Mit dem Ziel, politische Kämpfe um die Ausrichtung des Integrationsprozesses unter diesen Bedingungen analysieren zu können, haben verschiedene neo-gramscianische Autoren den Begriff des „hegemonialen Projekts“ eingebracht (vgl. Bieling und Steinhilber 2000: 106–109; Apeldoorn 2002: 78; Kannankulam und Georgi 2012: 34–36). Der Begriff fasst

teils Initiativen, Akteur\_innenkonstellationen und Diskurse auf verschiedenen Maßstabsebenen zusammen, die sich auf ein bestimmtes politisches Problem oder Ziel richten. Die vorgeschlagenen Konzeptualisierungen unterscheiden sich dabei zum Teil erheblich. Sie werden im Folgenden dargestellt und diskutiert, um daraus einen eigenen Projekt-Begriff für die Zwecke dieser Arbeit zu entwickeln.

Eine dieser Konzeptionen entwirft van Apeldoorn, um den Aufstieg des Neoliberalismus in der EU ab 1982 zu erklären. Hegemoniale Projekte sind in seiner Arbeit Klassenstrategien, die dazu dienen, die Sichtweisen, Identitäten und Interessen konkurrierender Gruppen oder Fraktionen des Kapitals in einer kohärenten Weltsicht zu verbinden und auf dieser Basis ein politisches Programm bezogen auf diverse Bereiche inklusive der Arbeitsbeziehungen, Wirtschafts-, Sozial-, und Außenpolitik zu entwickeln (vgl. Apeldoorn 2002: 30). Im Kontext der europäischen Integration in den 1980er und 1990er Jahren sieht van Apeldoorn drei rivalisierende hegemoniale Projekte (ein neoliberales, ein neomerkantilistisches und ein supranational sozialdemokratisches), deren Auseinandersetzung den sozioökonomischen Inhalt dieses Prozesses bestimmt:

„We can also view these three rival projects as three alternative European (rather than national) responses to the crisis of European capitalism and to the changing global environment, i.e., as different ideological and strategic orientations with respect to the relationship between globalization and European integration“ [Hervorhebung im Original, ML] (Apeldoorn 2002: 78).

Der hegemoniale Gehalt dieser Projekte liegt im Kern darin, dass sie Weltansichten und Kompromissstrukturen anbieten, die über die unmittelbaren Interessen einer Gruppe hinausgehen (vgl. Apeldoorn 2002: 30). Damit sind sie geeignet, andere soziale Kräfte in ein hegemoniales Herrschaftsverhältnis einzubinden.

Während sich die Konzeptualisierung von van Apeldoorn auf einem relativ hohen Abstraktionsniveau bewegt, indem hegemoniale Projekte als abstrakte Klassenstrategien gesehen werden, die auf den Integrationsprozess als solchen zielen, legen Bieling und Steinhilber den Begriff enger an. Sie gehen davon aus,

„daß es sich bei hegemonialen Projekten zumeist um besondere, konkrete politische Initiativen handelt, die sich selbst als Lösungen von drängenden sozialen, ökonomischen und politischen Problemen darstellen (so z.B. die ‚großen Übereinkünfte‘ zur konstitutionellen Reform wie das Europäische Währungssystem, der EG-Binnenmarkt und die Europäische Währungsunion)“ (Bieling und Steinhilber 2000: 106).

Unterhalb der Analyseebenen des historischen und des hegemonialen Blocks (vgl. Kap. 2.3.2), dient diese Auffassung hegemonialer Projekte dazu, konkrete politische Initiativen zu fassen, die einen stabilisierenden oder transformativen Effekt auf die mit diesen Kategorien beschriebene Konfiguration entfalten können. In hegemonialen Projekten verbinden sich den Autoren zufolge „verschiedene Dimensionen des sozialen und politischen Handelns: materielle Interessen, strategische Orientierungen, diskursive und kulturelle Bedeutungen, ideologische Überzeugungen, Gefühle etc.“ (Bieling und Steinhilber 2000: 106). Hegemonial sind solche Projekte in dem Maße, wie sich aus der Artikulation dieser Dimensionen eine motivierende Idee entwickelt, die für soziale Kräfte handlungsleitend bzw. motivierend wirkt. Bieling und Steinhilber betonen dabei, dass es sich dabei nicht um eine rationale politische Strategie handelt, die von einzelnen Akteur\_innen oder Akteur\_innenkonstellationen vorangetrieben wird. Vielmehr sehen sie hegemoniale Projekte als Kristallisierungspunkte, an denen sich Interessen, Weltsichten und politische Strategien verschiedener Akteur\_innen in der Auseinandersetzung um eine politische Initiative teils unbewusst aggregieren (vgl. Bieling und Steinhilber 2000: 107–108).

Im Anschluss an van Apeldoorn, Bieling, Steinhilber und andere entwickeln Kannankulam und Georgi (2012) den Projekt-Begriff weiter, teils in kritischer Abgrenzung zu früheren Konzeptualisierungen. Gegenüber van Apeldoorn wenden die beiden Autoren ein, dass hier eine zu direkte Ableitung von Klasseninteressen aus Klassenpositionen stattfinde, die sich in den jeweiligen Projekten materialisierten (vgl. Kannankulam und Georgi 2012: 22–23). Zudem stellen sie in Frage, inwieweit dieser weit gefasste Projekt-Begriff jenseits des historischen Kontextes der 1980er und 1990er Jahre anwendbar sei, weil der grundlegende Konflikt zwischen deutlich voneinander abgrenzbaren Lagern um die Ausrichtung der euro-

päischen Integration als Ganzes mittlerweile für eine Seite – das neoliberale Hegemonieprojekt – entschieden sei (vgl. Kannankulam und Georgi 2012: 23). Bezogen auf Bieling und Steinhilber sehen sie zwar einen Zugewinn durch die direkte Verknüpfung des Projekt-Begriffs mit konkreten politischen Initiativen, merken jedoch an, dass in der unterschiedslosen Bezeichnung als *hegemoniale* Projekte, gescheiterte Initiativen oder durchgesetzte Vorhaben, die aber nie hegemonial geworden sind, außen vor blieben (vgl. Kannankulam und Georgi 2012: 25). Um den Projekt-Begriff weiter zu entwickeln schlagen Kannankulam und Georgi daher eine feinere Unterscheidung zwischen tatsächlich hegemonialen Projekten und solchen Projekten vor, die Hegemonie anstreben, ohne diese bereits erreicht zu haben (vgl. Kannankulam und Georgi 2012: 34). Diese sogenannten Hegemonieprojekte definieren sie wie folgt:

„Hegemonieprojekte sind Verdichtungen bzw. die meist unbewussten und indirekten Verknüpfungen einer Vielzahl unterschiedlicher Taktiken und Strategien die sich auf konkrete politische Projekte oder breitere gesellschaftliche Problemlagen richten“ (Kannankulam und Georgi 2012: 34).

Die vorangegangene Darstellung hat einige Unterschiede und Probleme bei der Konzeptualisierung hegemonialer Projekte sichtbar gemacht. Zentral sind dabei drei Punkte: Zunächst unterscheiden sich die Konzepte in ihrem Abstraktionsgrad und damit der Erklärungsebene, auf der hegemoniale Projekte angesiedelt sind. Einer Perspektive, die auf grundlegende Transformationsprozesse einer Gesellschaftsformation und auf die dahinterstehenden Akteur\_innenkonstellationen abzielt, steht eine Sichtweise gegenüber, die kleinteiligere politische Initiativen in den Blick nimmt. Auch in diesem Fall werden die Projekte als Beitrag zu solchen Transformationsprozessen betrachtet, allerdings nicht als übergreifende strategische Entwürfe, die zu diesem Zweck entstehen. Daran schließt sich die Kontroverse um den Klassencharakter des in hegemonialen Projekten kondensierten Akteur\_innenhandelns an. Van Apeldoorn spricht hier von bewusst lancierten Strategien bestimmter Klassenfraktionen, während Bieling und Steinhilber ähnlich wie Kannankulam und Georgi eher von der weitgehend unbewussten Artikulation verschiedener Interessen, Weltsichten und Strategien ausgehen, die sich anhand einer politischen Initiative als

handlungsleitend für breitere Akteur\_innenkonstellationen erweisen. Schließlich merken Kannankulam und Georgi kritisch an, dass *hegemoniale* Projekte begrifflich nicht-hegemoniale oder gescheiterte Projekte ausklammern, was eine Leerstelle entsprechender Analysen darstelle. Sie schlagen daher die Differenzierung zwischen hegemonialen Projekten und Hegemonieprojekten vor.

Bei allen Unterschieden ist den dargestellten Projekt-Begriffen gemeinsam, dass sie Projekte mit sozioökonomischen und politischen Problemen bzw. Krisen verknüpfen, als deren Lösung oder Antwort diese Projekte auftreten. Ausgehend von der Absicht der hier vorgenommenen Theoretisierung, Politiken der Krisenbearbeitung als Akteur\_innenhandeln in Beziehung zu Gesellschaftsformationen und Herrschaftsverhältnissen zu setzen, erscheint der Projekt-Begriff daher weiterhin hilfreich zu sein. Er erlaubt es Zusammenhänge zwischen diversen Politiken der Krisenbearbeitung in verschiedenen Bereichen z.B. der Finanz-, Wirtschafts- oder Arbeitspolitik sichtbar zu machen. So werden breite Akteur\_innenkonstellationen, individuelle politische Strategien und Diskurse anhand konkreter politischer Initiativen, auf die sie Bezug nehmen, aggregiert. Auf dieser Basis können Handlungsstrategien politischer Akteur\_innen, die als soziale Kräfte in gesellschaftlichen Strukturen verortet werden, identifiziert und erklärt werden.

Ein eigenes Projekt-Konzept, das diesen Zweck für die Analyse der europäischen Krisenbearbeitung erfüllt, lässt sich anhand der drei oben diskutierten Kontroversen (Abstraktionsebene, Verhältnis zur Klassenbasis und Bezug zur Hegemonie) entwickeln. Da Akteur\_innenkonstellationen hier auf der Ebene des hegemonialen Blocks analysiert werden (vgl. Kap. 2.3.2) und der Projekt-Begriff dazu dienen soll, die konkreten Politiken der Krisenbearbeitung zu erfassen, muss er sich erstens auf einem niedrigeren Abstraktionsniveau, wie von Bieling und Steinhilber vorgeschlagen, auf konkrete politische Initiativen beziehen. Entsprechend der Ausführungen in Kapitel 2.3.1 zu sozialen Kräften muss er zweitens die materielle Grundlage von Akteur\_innenhandeln im Sinne von Handlungsbedingungen beachten, ohne Interessen und Strategien aus der Klassenposition der Akteur\_innen abzuleiten. Da die hegemoniale Qualität der Initiativen zur Krisenbearbeitung nicht durchgehend angenommen werden kann, zumindest nicht auf allen Ebenen von der europäischen bis hin zu mehreren beteiligten nationalen Gesellschaftsformationen, muss er zudem eine Engführung

auf hegemoniale Projekte vermeiden. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, schlage ich vor hier mit dem allgemeineren Begriff „politische Projekte“ zu operieren, der im Einzelnen so definiert werden kann: Politische Projekte sind besondere politische Initiativen, die sich als Lösung drängender politischer, ökonomischer oder sozialer Probleme darstellen und in denen sich Interessen, Strategien und Weltsichten beteiligter Akteur\_innen meist unbewusst verknüpfen. Indem sie den Handlungsraum beteiligter Akteur\_innen festigen oder verschieben, tragen sie zur stabilisierenden oder transformierenden Reproduktion betroffener Gesellschaftsformationen und sozialer Machtverhältnisse bei. Gelingt es eine mit einem politischen Projekt entstehende Weltsicht als handlungsleitenden Interpretationsrahmen über eine breitere Akteur\_innenkonstellation hinaus zu universalisieren, so ist das politische Projekt hegemonial geworden.

Mit der Kategorie politische Projekte ist der theoretische Rahmen einer kritischen Politischen Ökonomie der europäischen Krisenpolitik komplett. Zusammen mit den anderen in diesem Kapitel dargestellten Kategorien entsteht ein Analyseraster, das die empirische Untersuchung anleitet. Dieses Raster wird in der folgenden Operationalisierung näher erläutert, gemeinsam mit einer Vorstellung der Fallauswahl und der verwendeten Forschungsmethoden.

## 2.4 Operationalisierung

Anknüpfend an die Darstellung der theoretischen Perspektive wird erklärt, wie die Forschungsfragen nach Unterschieden und Gemeinsamkeiten der Krisenbearbeitungsstrategien im Hinblick auf den öffentlichen Sektor, sowie nach einer Erklärung dieser Befunde (vgl. Kap. 1.2) unter Rückgriff auf den gewählten theoretischen Rahmen zu beantworten sind. Das Design der Untersuchung lässt sich in vier Schritten bestimmen: Durch die Definition des Untersuchungsgegenstandes und der zu untersuchenden Fälle wird erstens deutlich, auf welcher empirischen Grundlage die Analyse stattfindet. Die empirischen Fälle werden dabei zum einen hinsichtlich der Auswahl des zu analysierenden politökonomischen Teilbereichs der Krisenbearbeitung – dem öffentlichen Sektor – bestimmt. Zum anderen werden die zu untersuchenden Fälle entlang eines *most different systems designs* ausgewählt und schließlich der Untersuchungszeitraum konkretisiert.

Zweitens werden die Kategorien des dargelegten theoretischen Rahmens bestehend aus Konzepten der Regulationstheorie und der neo-gramscianischen IPÖ für die empirische Analyse „übersetzt“. Einem historisch-materiellistischen Wissenschaftsverständnis folgend wird der theoretische Rahmen dabei genutzt, um einen bestimmten Blick auf Wirklichkeit zu begründen und so Annahmen über Wirkungszusammenhänge zwischen den untersuchten Kategorien generieren zu können. Konkret wird auf Grundlage des theoretischen Rahmens ein Raster für die Analyse und Einordnung der Befunde erstellt. Dieses Analyseraster strukturiert zudem die Untersuchung und bestimmt anhand der theoretisch hergeleiteten Kategorien was untersucht wird. Drittens werden das Vorgehen und die methodische Grundlage der Kontext- sowie der Prozessanalyse dargestellt. Viertens wird die Untersuchung politischer Projekte als Teil der Prozessanalyse weiter konkretisiert und die dabei verwendeten Forschungsmethoden werden erläutert.

## **2.4.1 Untersuchungsgegenstand und Fallauswahl**

Die nationalen, als Krisenbearbeitungsstrategie umgesetzten Austeritätspakete beinhalteten eine Vielzahl von Maßnahmen einschließlich der Flexibilisierung von Tarifpolitik, Rentenreformen, Kürzungen im Gesundheitssystem, Privatisierung, Lohnkürzungen im öffentlichen Dienst, Abbau von Subventionen, Reduzierung von Sozialleistungen, aber auch Steuererhöhungen, neue Gebühren und Abgaben (vgl. Theodoropoulou und Watt 2011: 18–22; Busch et al. 2012: 7). Angesichts einer solchen Fülle an Maßnahmen, die mit sehr spezifischen politischen Konflikten einhergingen, erscheint es notwendig, die Analyse auf einen Teilbereich zu konzentrieren. Dieser muss einerseits relevant genug sein, um den Kern der Krisenpolitik abzudecken. Andererseits muss der gewählte Teilbereich klar genug umgrenzt sein, um eine umfassende Analyse im Rahmen dieser Arbeit zuzulassen und einen Vergleich zwischen den untersuchten Fällen zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund steht der öffentliche Sektor im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung.

Verschiedene Gründe machen eine Konzentration auf den öffentlichen Sektor plausibel: Zunächst ist der öffentliche Sektor in ganz Europa das Hauptziel der Konsolidierungspolitik der Regierungen gewesen und kann

damit als zentrales Terrain der austeritätspolitischen Krisenbearbeitung bezeichnet werden (vgl. Glassner 2010: 4). Zweitens ist der öffentliche Sektor über seine besondere Relevanz in der Krisenbearbeitung hinaus auch gesamtwirtschaftlich in Europa von zentraler Bedeutung. Er bildet nicht nur eine wichtige Grundlage für die weitere Entwicklungsweise der betroffenen Gesellschaftsformationen (vgl. Kap. 2.2.4). Mit Kürzungen in diesem Bereich sind auch starke redistributive Effekte verbunden, welche die Lebensbedingungen breiter Bevölkerungsschichten direkt beeinflussen (vgl. Vaughan-Whitehead 2013b: 1–2; Pierson 2006: 348–349). Drittens sind die Konflikte um Sparmaßnahmen im öffentlichen Sektor als Kampffeld besonders interessant, weil dieser Sektor in vielen EU-Staaten einen besonders hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad aufweist und sein Zuschnitt unmittelbar Ausdruck politischer Auseinandersetzungen ist (vgl. Bieling und Deckwirth 2008: 11; Glassner 2010: 24–25). Schließlich bleibt viertens noch festzuhalten, dass eine so fokussierte Untersuchung an frühere Diskussionen um die Reform des öffentlichen Sektors der EU-Mitgliedsstaaten anknüpfen kann und so einen aktuellen Beitrag zu einer größeren Debatte leistet (vgl. exempl. Keune et al. 2008; Lane 2010).

Wenn hier vom öffentlichen Sektor die Rede ist, muss allerdings noch geklärt werden, was genau unter dem Begriff verstanden wird. Verschiedene Studien verwenden unterschiedliche Definitionen, die sich meist an den statistischen Kategorien von Eurostat (NACE- bzw. ESA-Klassifikationen) oder der OECD orientieren (vgl. Glassner 2010: 7; Vaughan-Whitehead 2013b: 2–3). Ein statistischer Überblick steht dabei zunächst vor der Schwierigkeit, den öffentlichen Sektor von anderen ökonomischen Aktivitäten abzugrenzen und geeignete Vergleichsgrößen zu bestimmen (vgl. Vaughan-Whitehead 2013b: 2–3; Maroto und Rubalcaba 2005: 25). Die Grenzen zwischen staatlichen, halbstaatlichen, sonstigen öffentlichen und privaten Aktivitäten sind nicht prinzipiell bestimmbar und werden von Land zu Land anders gezogen. Um die wesentlichen Konsolidierungsmaßnahmen zu erfassen und gleichzeitig angesichts des länderspezifischen Zuschnitts öffentlicher Sektoren Vergleichbarkeit zu erhalten, wird hier eine Definition des öffentlichen Sektors verwandt, die sich auf Kernelemente beschränkt. Demnach umfasst der öffentliche Sektor für die Zwecke dieser Studie die Bereiche Bildungswesen, Gesundheitsversorgung, Sozialfürsorge sowie öffentliche Verwaltung inklusive der Sozialversicherungen

und öffentlicher Agenturen unter direkter staatlicher Kontrolle<sup>7</sup> (vgl. Vaughan-Whitehead 2013b: 3). Demgegenüber bleiben die Betriebe der netzgebundenen Infrastruktur (Energieversorgung, Transport), oder sonstige staatseigene Unternehmen außen vor. Damit wird der oft sehr unterschiedlichen Organisation (öffentliche, private, teil-staatlich) dieser Bereiche Rechnung getragen.

Während sich die zentrale Rolle des öffentlichen Sektors in allen Krisenbearbeitungsstrategien der EU-Mitgliedsstaaten wiederfindet, unterscheiden sich die politökonomischen Ausgangsbedingungen in einzelnen Ländern, die Auswirkungen der Krise und das Ausmaß umgesetzten Restrukturierungsmaßnahmen zum Teil erheblich. Daher wird weder eine einzelne Länderstudie durchgeführt, die nur schwer generalisierbare Ergebnisse liefern kann, noch eine gesamteuropäische Vergleichsperspektive eingenommen, die politische Dynamiken auf nationaler Ebene oft nur unzureichend erfasst. Stattdessen werden zwei qualitative Fallanalysen miteinander und mit einer Analyse des politischen Prozesses auf europäischer Ebene in Beziehung gesetzt, um die transnationalen Dynamiken der Krisenbearbeitung einzufangen (vgl. zur Methode Landman 2003: 19–20; Yanow 2014). Die Verallgemeinerbarkeit identifizierter Muster in Bezug auf die Krisenbearbeitung kann trotz der kleinen Fallzahl durch eine sorgfältige Auswahl der Fälle sichergestellt werden (vgl. Lauth et al. 2015: 237–241). Diese wird im Folgenden schrittweise dargestellt.

Als ersten Schritt gilt es die Grundgesamtheit der Analyse zu bestimmen. Aus der Gesamtgruppe der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU-28) sind dabei nur die Staaten zum Kern des europäischen Austeritätsregimes zu rechnen, die am Euro als gemeinsame Währung und an den damit verbundenen *Governance*-Strukturen, wie der EZB, beteiligt sind. Diese neunzehn Mitglieder der Eurozone (EA-19) standen aufgrund der mit der gemeinsamen Währung verbundenen Krisendynamik im Zentrum der Eurokrise und sind damit besonders relevant für meine Fragestellung (vgl. Heinrich 2012: 400–401). Unter ihnen befinden sich allerdings sieben

---

<sup>7</sup> Zur Quantifizierung der genannten Teilbereiche werden die statistischen Klassifizierungen aus COFOG 1999 (Kategorien GF01 „General public services“, GF07 „Health“, GF09 „Education“, GF10 „Social protection“) für die staatlichen Ausgaben, bzw. aus NACE Rev. 2 (Kategorien O „Public administration and defence; compulsory social security“, P „Education“, Q „Human health and social work activities“) für die Beschäftigtenzahlen herangezogen.

Länder, die erst kurz vor Ausbruch der Krise oder in ihrem Verlauf Mitglieder der Eurozone wurden. Diese Länder sind zumeist erst im Zuge der Osterweiterung der EU zum Kreis der Euroländer gestoßen und weisen daher eine spezifische Konvergenzgeschichte und ein besonderes Verhältnis zur europäischen Integration auf, das zu berücksichtigen wäre (vgl. Bohle 2013a). In seiner Vergleichsstudie zur Austeritätspolitik weist auch Tamborini (2014: 4) auf die in diesem Feld kaum gegebene Vergleichbarkeit zwischen den Gründungsmitgliedern der Eurozone mit Griechenland (EA-12) und den neuen Mitgliedsstaaten hin. Aus diesen Gründen wird die Gruppe der EA-12 als Grundgesamtheit für die Fallauswahl verwendet.

Da nach dem bisherigen Forschungsstand die zentrale Unterscheidungsachse zwischen den als Fällen definierten EU-Mitgliedsstaaten die unterschiedlich starke Betroffenheit in der Eurokrise ist und es um die Identifikation bzw. Erklärung eines übergreifenden Musters geht, werden die untersuchten Länder im Sinne eines *most different systems design* anhand dieses zentralen Unterschieds in zwei Gruppen angeordnet (vgl. Landman 2003: 29). Auch Tamborini nimmt diese Unterteilung vor, er unterscheidet innerhalb der Eurozone zwei Gruppen: „EUR5, the group of the most fiscally distressed members (combining high public deficit, debt, and interest rate), and the remaining EUR7“ (Tamborini 2014: 4). Die „EUR5“ umfasst in dieser Aufstellung Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien. Zur Gruppe der „EUR7“ gehören Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande und Österreich.

Eine stärker theoretisch angeleitete Unterteilung findet sich bei Bieling (2011c: 179–183). Er diagnostiziert eine europäische Gläubiger-Schuldner-Struktur als Grundlage der unterschiedlichen Krisenbetroffenheit. Anschaulich wird dieses Verhältnis anhand der Leistungsbilanzsalden die seit der Euro-Einführung 1999 bis zum Vorabend der Krise 2007 stark angewachsen sind (vgl. Tab. 1)

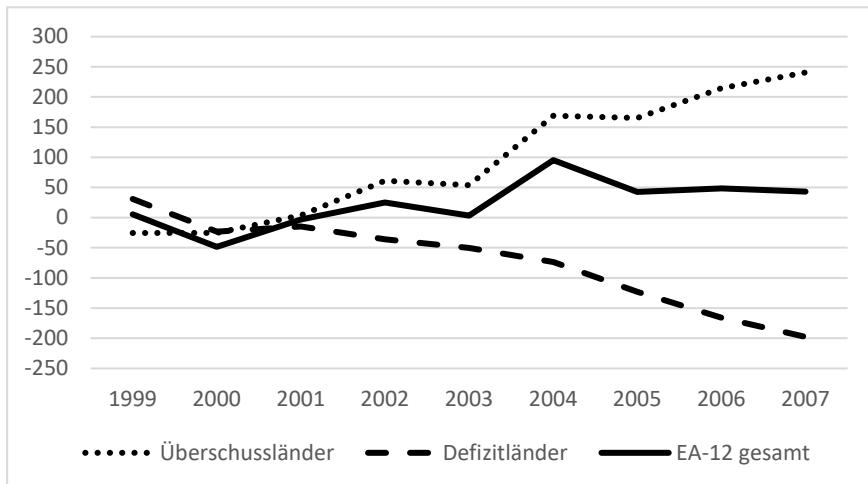
*Tabelle 1: Leistungsbilanzsalden der Eurozonen-Erstländer mit Griechenland (EA-12) und Untergruppen (1999-2007; in Mrd. Euro)*

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gruppe Überschuss	AT	-4,6	-1,5	-1,8	4,8	3,6	5,0	5,8	8,8	10,8
	BE	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	10,0	9,8	6,5	6,3	6,7
	DE	-29,2	-37,0	-7,9	41,7	31,4	101,2	105,8	136,0	169,6
	FI	6,6	10,3	11,6	12,2	7,0	9,2	5,0	6,5	7,2
	LU	1,7	3,0	2,0	2,4	1,7	3,3	3,3	3,5	3,6
	NL	k. A.	40,2	38,9	53,2	42,7				
Gruppe Überschuss gesamt		-25,5	-25,2	3,9	61,1	53,7	168,7	165,3	214,3	240,6
Gruppe Defizit	ES	-19,6	-28,4	-30,7	-28,0	-31,2	-48,1	-69,7	-90,6	-104,3
	FR	47,7	17,6	23,3	18,7	14,2	7,5	-0,3	0,7	-5,8
	GR	k. A.	k. A.	k. A.	-11,2	-15,1	-14,9	-17,7	-25,0	-35,3
	IE	0,2	0,7	0,2	0,3	0,7	-0,2	-6,0	-9,9	-12,8
	IT	13,2	0,7	6,8	-3,6	-8,5	-5,0	-13,4	-23,3	-22,4
	PT	-10,6	-13,9	-14,2	-12,1	-10,5	-12,7	-15,7	-17,7	-17,1
Gruppe Defizit gesamt		30,9	-23,3	-14,6	-35,9	-50,4	-73,4	-122,8	-165,8	-197,7
EA-12 gesamt		5,4	-48,5	-3	25,2	3,3	95,3	42,5	48,5	42,9

Quelle: eigene Darstellung; Daten Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tipsbp20> (11.01.2017).

Die wachsende Asymmetrie zwischen Überschussländern (Belgien, Deutschland, Finnland, Luxemburg, Niederlande und Österreich) auf der einen und Defizitländern (Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien) auf der anderen Seite ist augenfällig (vgl. Abb. 1). Im Vergleich zu Tamborinis Gruppierung fällt auf, dass die Gruppen bis auf Frankreich deckungsgleich sind, was aber anhand des globaleren Auswahlkriteriums bei Bieling nicht verwunderlich ist.

*Abbildung 1: Leistungsbilanzsalden der EA-12 nach Überschuss- und Defizitländern (1999-2007; in Mrd. Euro)*



Quelle: eigene Darstellung; Daten Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tipsbp20> (11.01.2017).

Um zwei Gruppen möglichst unterschiedlicher Fälle zu erhalten, wird als weiteres Kriterium die Inanspruchnahme von Hilfen aus dem ESM bzw. der EFSF herangezogen, da diese nur an solche Staaten ausgegeben wurden, die zu einer Krisenbearbeitung aus eigener Kraft nicht mehr in der Lage waren (sog. „Programmländer“). Für die stark betroffenen Defizitländer fällt somit Frankreich – ebenso wie Italien – heraus und es ergibt sich folgende Gruppe: Griechenland, Irland, Portugal, Spanien (vgl. ESM 2020). Auf Seiten der weniger betroffenen Staaten, oder im Sinne der Leistungsbilanz, auf Seiten der Überschussländer bleibt diese Gruppe: Belgien, Deutschland, Finnland, Luxemburg, Niederlande, Österreich.

Die Auswahl der zu untersuchenden Fälle aus den beiden identifizierten Gruppen erfordert ein weiteres Kriterium, das ein Gleichgewicht zwischen einer möglichst tiefen Analyse und der angestrebten Verallgemeinerbarkeit ermöglicht. Ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal stellt dabei der Charakter der umgesetzten Konsolidierungsstrategie dar. Während der Wechsel hin zur Austeritätspolitik, wie schon beschrieben, in allen hier relevanten Ländern vollzogen wurde, unterscheiden sich das Ausmaß und die Form der umgesetzten Maßnahmen teils erheblich (vgl. OECD 2012a: 24–

25). Im Sinne der Suche nach Gemeinsamkeiten in möglichst unterschiedlichen Fällen wird anhand der umgesetzten Krisenbearbeitungsstrategien im öffentlichen Sektor ein Defizitland mit stark ausgeprägter Austeritätspolitik und ein Überschussland mit einer möglichst moderaten Austeritätspolitik gesucht.<sup>8</sup> Unter Absehung vom Extremfall Griechenland, das aufgrund des zeitlichen Ablaufs (s.u.) und der außergewöhnlichen Schwere der dortigen Krise als Ausnahme gelten kann, wird unter den Defizitländern Portugal für die Analyse ausgewählt. In Portugal wurde nach Griechenland das zweitgrößte Konsolidierungsprogramm umgesetzt. Auf Seiten der Überschussländer wird Finnland untersucht, das Land mit der vergleichsweise moderatesten Austeritätspolitik während der Krisenphase.

Um den Gegenstand dieser Analyse weiter einzugrenzen, ist es schließlich notwendig den Untersuchungszeitraum näher zu bestimmen. In den qualitativen Fallanalysen stehen die unmittelbar während der Finanz- und Wirtschaftskrise abgelaufenen politischen Prozesse der Krisenbearbeitung in Finnland und Portugal im Vordergrund. Diese Prozesse werden allerdings kontextualisiert und in ihrem historischen und politökonomischen Zusammenhang erklärt. Als Untersuchungszeitraum sind daher zwei zeitliche Ebenen mit unterschiedlichem Detailgrad von Bedeutung. Für die Darstellung politökonomischer Kontextbedingungen sind im Einklang mit der in Kapitel 1.2 dargestellten Forschungsperspektive historische Faktoren und insbesondere die Entwicklung der Europäischen Integration einzubeziehen. Die entsprechenden Entwicklungslinien unterscheiden sich je nach Fall, lassen sich aber insgesamt hinreichend in der europäischen Nachkriegsordnung verorten, was den historischen Darstellungszeitraum auf die Jahrzehnte ab Mitte des 20. Jahrhunderts begrenzt. Um den konkreten Kontext der Krisenbearbeitung herauszuarbeiten, wird dabei der Zeitraum unmittelbare vor der Krise verstärkt in den Blick genommen. Bezogen auf Krisendynamik und -verlauf, sind die Jahre ab 2007 bis Ende 2014 von Interesse. In dieser Zeit haben sich sowohl die Krise als auch die Krisenbearbeitung in Europa entfaltet und mehrere Phasen durchgemacht. Als Umbruchspunkt für die Durchsetzung eines austeritätspolitischen Leitbildes der Krisenbearbeitung sind die Jahre 2009 und 2010 anzusehen, in denen auf europäischer Ebene und in einigen Mitgliedsstaaten der Wechsel

---

<sup>8</sup> Der Maßstab ist hier der Umfang der Konsolidierungsmaßnahmen und ihre Verteilung auf Ausgabenkürzungen und Einnahmesteigerungen (vgl. OECD 2012a: 40–41).

von einer expansiven hin zu einer Austeritätsstrategie der Krisenbearbeitung als Regierungspolitik durchgesetzt wurde. Während sich die Analyse politökonomischer Kontextbedingungen im historischen Vorlauf aufgrund des langen Zeitraums auf einem höheren Abstraktionsniveau abspielen muss, wird die Entfaltung der Krise und ihrer Bearbeitung ab 2007 und insbesondere der Umbruchszeitraum 2009 bis 2010 detaillierter aufgearbeitet. Die Untersuchung endet mit dem Jahr 2014 in dem das Kreditprogramm des EFSF für Portugal auslief und die unmittelbare Krisenbearbeitung in den untersuchten Fällen als beendet gelten kann. Einige über den Untersuchungszeitraum hinausweisende Aspekte werden am Schluss des Textes dargestellt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die vorliegende Analyse der europäischen Krisenpolitik auf den öffentlichen Sektor konzentriert bzw. auf zentrale Teile der Krisenbearbeitung, die den öffentlichen Sektor zum Gegenstand haben. Dabei werden zwei Fälle in den Blick genommen: Portugal repräsentiert die stark betroffenen Defizitländer in der EU, die zeitweise einem Kreditprogramm des EFSF bzw. des ESM unterlagen. Finnland steht für die weniger hart getroffenen Überschussländer, wobei das Land eine zwar austeritätspolitisch orientierte, im direkten Vergleich aber ausgewogenere Krisenbearbeitung zwischen Ausgabenkürzungen und Einnahmensteigerungen umgesetzt hat. Die Kontextanalyse der beiden Fälle setzt in der Nachkriegszeit an. Die Untersuchung des politischen Prozesses der Krisenbearbeitung beleuchtet die Jahre 2007 bis 2014. Damit ist das empirische Feld umrissen, auf dem die Forschungsfragen nach Unterschieden und Gemeinsamkeiten der Krisenbearbeitung sowie nach einer Erklärung für diese Befunde bearbeitet werden kann. In den einzelnen Fallanalysen kommen dazu die in vorangegangenen Kapiteln dargestellten theoretischen Kategorien zum Einsatz. Diese Kategorien und ihre Unterkategorien ergeben insgesamt ein forschungsleitendes Analyseraster.

## **2.4.2 Aufbau der Fallstudien und Analyseraster**

Die einzelnen Kategorien des theoretischen Rahmens wurden weiter oben in ihrem Zusammenhang erläutert. Dabei ist bisher offen geblieben, wie sie im Forschungsprozess angewandt werden. An dieser Stelle werden die theoretischen Kategorien daher zu einem Analyseraster zusammengeführt,

das die weitere Untersuchung strukturiert (vgl. Tab. 2). Als Orientierung dient dabei die von Ulrich Brand (2013) vorgeschlagene „historisch-materialistische Policy-Analyse“ (HMPA). Brand betont dort insbesondere, dass in die historisch-materialistische Analyse eines politischen Prozesses die Untersuchung des gesellschaftlichen Kontextes einbezogen werden sollte, um den Möglichkeitsraum dieses Prozesses zu erfassen (vgl. Brand 2013: 433–436). In Anlehnung an diesen Punkt, der grundsätzlich in Kapitel 2.1 schon weiter ausgeführt wurde, unterteilen sich die vorliegenden qualitativen Fallstudien in eine historische Kontextualisierung und eine Prozessanalyse der Krisenpolitik.

*Tabelle 2: Analyseraster für die Fallstudien*

	Analyseschritt	Kategorien	Material
Historische Kontextualisierung	Akkumulation & Regulation	Transnationaler historischer Block: Akkumulationsregime (produktiv / finanziell; intravertiert / extravertiert), Regulationsweise (Lohnverhältnis; Konkurrenzverhältnis; Geldverhältnis)	Daten und Sekundärliteratur
	Politische Machtverhältnisse	Hegemonialer Block: Soziale Kräfte, politische Akteur_innen, Staats-Zivilgesellschafts-Komplex, Hegemoniale Ideen	Daten und Sekundärliteratur
	Strukturen & Reformen des öffentlichen Sektors	Politische Projekte: politische Initiativen und Kämpfe bezogen auf öffentlichen Sektor	Daten und Sekundärliteratur
Prozessanalyse der Krisenpolitik	Krisenverlauf und Betroffenheit	Transnationaler historischer Block: Krisenverlauf, Krisendynamik und Auswirkungen	Daten und Sekundärliteratur, Interviews (finnischer Fall)
	Machtverhältnisse in der Krisenbearbeitung	Hegemonialer Block: Akteur_innenkonstellation in der Krisenpolitik, hegemoniale Deutungsmuster	Daten und Sekundärliteratur, Interviews (finnischer Fall)

	Restrukturierung des öffentlichen Sektors in der Krise	Politische Projekte: Ansätze der Krisenbearbeitung, Auseinandersetzungen um politische Initiativen, beteiligte Akteur_innen	Daten, Sekundärliteratur und Dokumentenanalyse, Interviews (finnischer Fall)
--	--	--	--

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Kapitel 2.2 und 2.3.

Sowohl die Kontext- als auch die Prozessanalyse laufen in drei übergreifenden Analyseschritten ab, die sich am theoretischen Rahmen orientieren. Im ersten Schritt werden jeweils die politökonomischen Strukturen von Akkumulation und Regulation dargestellt. Im zweiten Schritt stehen die gesellschaftlichen Machtverhältnisse auf der Ebene des Staats-Zivilgesellschafts-Komplexes im Mittelpunkt. Im dritten Schritt wird die Strukturierung bzw. Restrukturierung des öffentlichen Sektors im Sinne politischer Projekte analysiert. Wie in Kapitel 2.4.1 dargestellt, werden die Kontext- und die Prozessanalyse allerdings mit unterschiedlichem Detailgrad durchgeführt. Daher unterscheiden sich die jeweils relevanten Kategorien bzw. ihre Bezüge entsprechend.

Den Fallstudien insgesamt ist ein EU-Kapitel vorangestellt, um die Entwicklungen der Krisenbearbeitung auf EU-Ebene und den Gesamtzusammenhang des Krisengeschehens in Europa in die folgenden Analysen einbeziehen zu können. Entsprechend der Forschungsperspektive und dem Zuschnitt der Kategorien spielen transnationale Bezüge und Prozesse eine wichtige Rolle in der Bearbeitung der einzelnen Länderfälle. Bezogen auf die Krisenbearbeitung steht hier vor allem die Wechselwirkung zwischen nationaler und europäischer Ebene im Vordergrund, auch wenn darüberhinausgehende Verknüpfungen etwa zum Geschehen auf den globalen Finanzmärkten ebenso relevant sein können. Da die Krise und ihre Bearbeitung auf europäischer Ebene gut aufgearbeitet sind, wird hier auf Sekundärliteratur, ergänzt um einige statistische Daten zurückgegriffen. Die Darstellung der europäischen Krisenbearbeitung liefert dabei nicht nur Bezugspunkte zum Verständnis der entsprechenden Prozesse auf nationaler Ebene. Zusätzlich können auf dieser Basis auch Aussagen über die Rückwirkungen national vorangetriebener Strategien auf die EU-Politik getrof-

fen werden. Solche Einschätzungen werden im Anschluss an die Fallstudien formuliert.

### **2.4.3 Kontext- & Prozessanalyse**

Die empirische Untersuchung der Fallstudien gliedert sich in eine Kontext- und eine Prozessanalyse. Der Zweck der Kontextanalyse besteht darin, die Umstände zu beleuchten, unter denen die Politiken der Krisenbearbeitung in Europa bzw. in den untersuchten Ländern entstanden sind. Interessen-gegensätze, Entscheidungsprozesse und daraus resultierende Politiken werden ebenso wie der konkrete Krisenverlauf im nationalen Rahmen in ihren historischen und gesellschaftlichen Kontext gestellt und damit plausibel gemacht. Aus regulationstheoretischer Perspektive werden hier die Strukturen der Entwicklungsweise untersuchter Gesellschaftsformationen in Finnland und Portugal, also die Kombination aus Akkumulationsregime und Regulationsweise dargestellt. Die Analyse des dominanten Akkumulationsregimes anhand der Typisierungsachsen der Akkumulation zeigt die politökonomische Dynamik der untersuchten Gesellschaftsformationen auf. Die parallel stattfindende Widerspruchsbearbeitung in verschiedenen Formen der Regulation komplettiert dieses Bild. Die so beschriebenen so-zioökonomischen Strukturen und ihre historische Entwicklung bilden die Tiefenschicht des Handlungsrahmens, in dem sich Kämpfe um Reformen des öffentlichen Sektors abspielen bzw. historisch abgespielt haben. Über die in diesen Kämpfen zum Ausdruck kommenden sozialen Kräfteverhältnisse sind sie mit politischen Machtverhältnissen verknüpft, welche eine weitere Ebene dieses Handlungsrahmens ergeben. An dieser Stelle werden die Konstellationen sozialer Kräfte aus neo-gramscianischer Sicht mit Blick auf die Entwicklung des hegemonialen Blocks, konkurrierender sozialer Kräfte und der Machtverhältnisse im jeweiligen Staats-Zivilgesellschafts-Komplex untersucht. Der Krise vorausgegangene Kämpfe um die Gestaltung des öffentlichen Sektors und resultierende Strukturierungsschritte werden auf der dritten Analyseebene als Abfolge politischer Projekte inklusive der beteiligten Akteur\_innenkonstellationen und -strategien dargestellt. So ergibt sich eine dichte Beschreibung des unmittelbaren historischen Hintergrundes, vor dem die spezifische Krisenbearbeitung erklärt werden kann.

Da es sich um eine historische Darstellung handelt, die sich in den untersuchten Fällen auf frühere Aufarbeitungen stützten kann, basiert die Kontextanalyse auf Sekundärliteratur und statistischem Datenmaterial. Dieses Material wird theoriegeleitet, vermittelt über das Analyseraster, ausgewertet, um Wirkungszusammenhänge im Krisenverlauf und in der Krisenpolitik zu identifizieren. Die Krisenbearbeitungsstrategien werden in diesem Sinne aus historisch-materialistischer Perspektive im Sinne der HMPA kontextualisiert (vgl. Brand 2013: 433). Im Ergebnis können in der Kontextanalyse wichtige Erklärungsfaktoren für die Ausrichtung der untersuchten Krisenbearbeitungsstrategien im öffentlichen Sektor herausgearbeitet werden. Diese Erklärungsfaktoren bilden die Basis der Antwort auf die Forschungsfrage (2) nach Gründen für Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den Strategien.

Den zweiten Teil der Fallstudien stellt die Prozessanalyse der Krisenpolitik dar. Diese hat zum Zweck, den politischen Prozess der Krisenbearbeitung darzustellen und die darin enthaltenen Richtungsentscheidungen hin zu einer austeritätspolitischen Restrukturierung des öffentlichen Sektors ausgehend von der Kontextanalyse zu erklären. Auch die Prozessanalyse gliedert sich in drei Schritte, die auf unterschiedlichen Analyseebenen vorgenommen werden. Zunächst werden die politökonomischen Dynamiken der transnationalen Krise im jeweiligen Fall analysiert. Dabei werden der spezifische Verlauf und die Auswirkungen der Krise dargestellt, auf die sich Politiken der Krisenbearbeitung beziehen. Im zweiten Schritt werden die Koalitionen sozialer Kräfte untersucht, welche die nationale Krisenbearbeitung prägen. Ein wichtiges Moment an dieser Stelle sind die transnationalen Bezüge und Wechselwirkungen zur europäischen Krisenpolitik. So werden die politischen Kräfteverhältnisse in der Krise in ihrer transnationalen Verflechtung deutlich. Im dritten Schritt werden schließlich politische Projekte der Krisenbearbeitung, ihr gesellschaftspolitischer Inhalt und maßgeblich beteiligte politische Akteur\_innen identifiziert. Da der öffentliche Sektor als zentrales Feld der Krisenpolitik bestimmt wurde, stellen politische Projekte der Krisenbearbeitung, die sich auf dieses Feld beziehen, den Kern breiterer Initiativen zur Stabilisierung oder Transformation untersuchter Gesellschaftsformationen in der Krise dar. Zusammen mit den vorangegangenen Analyse-schritten lassen sich dementsprechend aus der Analyse dieser Projekte weitergehende Schlussfolgerungen über die Restrukturierung gesellschaftlicher Verhältnisse in den untersuchten Fällen formulieren.

Die Prozessanalyse stützt sich zum Teil ähnlich wie die Kontextanalyse auf Sekundärliteratur und Datenmaterial. Darüber hinaus fließt hier zusätzliches empirisches Material ein. So wurden erstens in Finnland Expert\_inneninterviews zur Erschließung von Hintergrundwissen über den Fall geführt (vgl. Bogner et al. 2009: 64). Der Zweck der Interviews bestand zum einen darin, orientierende Kontextinformationen zum Fall zu sammeln, die aufgrund des fehlenden Zugangs zur finnischsprachigen Literatur nicht in anderer Form verfügbar waren.<sup>9</sup> Diese Informationen flossen in die weitere Recherche ein. Zum anderen fanden verwertbare Einschätzungen der Expert\_innen direkt in der Prozessanalyse Verwendung. Die Expert\_inneninterviews wurden dazu als explorative, halbstrukturierte Interviews anhand von Leitfragen geführt und zum größten Teil aufgezeichnet und transkribiert (vgl. Bogner et al. 2009: 64–65). In den Situationen, in denen eine Aufzeichnung nicht möglich war, wurde der Interviewverlauf sinngemäß und teils wörtlich protokolliert. Die Interviews wurden Ende 2015 in Helsinki auf Englisch geführt. Dazu wurden Experten mit wissenschaftlichem bzw. politischem Bezug zum öffentlichen Sektor in Finnland ausgewählt. Zweitens wird die Untersuchung politischer Projekte im Rahmen der Prozessanalyse in beiden Fällen durch eine dokumentenbasierte Frame-Analyse ergänzt. Da es sich um eine wichtige Erweiterung des Forschungsdesigns handelt, werden die damit verfolgten Ziele und das methodische Vorgehen im folgenden Kapitel ausführlicher dargestellt.

## 2.4.4 Politische Projekte untersuchen

Wie in Kapitel 2.3.4 deutlich wurde, beinhaltet die Kategorie der politischen Projekte neben der Analyse politischer Initiativen und den daran beteiligten Akteur\_innen eine interpretative Ebene, die sich auf die Weltsicht der Akteur\_innen und ihre Absichten in Bezug auf diese Initiativen bezieht. Im Folgenden wird erläutert, wie diese interpretative Ebene im Rahmen der Prozessanalyse in die Untersuchung politischer Projekte einbezogen wird. Die Herangehensweise ist dabei wiederum von Brands HMPA-An-

---

<sup>9</sup> Wegen eigener portugiesischer Sprachkenntnisse und dem damit zusammenhängenden Zugang zur lokalen Literatur war der Rückgriff auf Interviews im portugiesischen Fall nicht notwendig.

satz inspiriert, der eine Verknüpfung neo-gramscianischer Hegemonietheorie mit den Methoden der interpretativen Policy-Analyse (IPA) skizziert (vgl. Brand 2013: 430). Unter dem Begriff „interpretative Policy-Analyse“ wird eine breite Palette post-positivistischer Forschungsmethoden zusammengefasst, die sich durch Wort-basierte Analysen (im Unterschied zu statistischen Methoden), eine Betonung der Reflexivität des Forschungsprozesses und insbesondere durch ihren Fokus auf umstrittene Bedeutungen und Sinnzusammenhänge auszeichnen (vgl. Yanow 2007: 407–409). Bezogen auf die Policy-Forschung werden entsprechend die inhaltliche Ausgestaltung von Politiken und die damit verbundenen Interpretationsrahmen beteiligter Akteur\_innen untersucht. Hier liegt der Anknüpfungspunkt zur neo-gramscianischen Perspektive, die neben materiellen Bedingungen mit dem Konzept der Hegemonie die Rolle konkurrierender Ideen, Weltbilder und Problemdefinitionen für die Gestaltung konkreter Politiken, wie der Krisenbearbeitung, in den Blick nimmt.

In der Methodenpalette der IPA lassen sich zunächst Methoden zur Generierung von Daten und solche zur Analyse von Daten unterscheiden (vgl. Yanow 2007: 409–413). Um Material für die weitere Analyse der Krisenbearbeitungsprozesse zu generieren, wird hier auf die Methode der Dokumentenanalyse zurückgegriffen. Zentrale Dokumente der Krisenpolitik in den untersuchten Ländern – Regierungsprogramme, Reformpapiere, EU-Empfehlungen, etc. – werden je nach Fall ausgewählt. Für die Auswahl relevanter Dokumente ist wiederum die vorangegangene Kontextualisierung, in diesem Fall anhand der nationalen und europäischen Rahmenbedingungen, entscheidend (vgl. Wodak 2008: 10–12). Zur eigentlichen Analyse dieses Materials ist dann eine Methode notwendig, die nicht nur im Text enthaltene Bedeutungen und Sinnzusammenhänge fassbar macht, sondern diese auch als Ergebnis der diskursiven Praxen politischer Akteur\_innen begreift. So können anhand der inhaltlichen Ausgestaltung untersuchter Politiken die Absichten bestimmter Akteur\_innenallianzen und die Ausrichtung der von ihnen getragenen politischen Projekte im Prozess der Krisenbearbeitung identifiziert werden. Eine Methode der IPA, die konkurrierenden Akteur\_innen entsprechende Aufmerksamkeit gibt, ist die sogenannte „Frame-Analyse“ (vgl. Yanow 2007: 412).

Die Frame-Analyse<sup>10</sup> untersucht, wie Akteur\_innen ein politisches

---

<sup>10</sup> Die Begriffe „Frame“, Framing“ und das eingedeutschte Verb „framen“ werden hier als

Phänomen thematisieren, das heißt ob sie es zum Beispiel als Problem, Gelegenheit oder Herausforderung besprechen. Frames sollen im Gegensatz zu einer alleinigen Analyse materieller oder institutioneller Ressourcen helfen, ideelle Ressourcen und das diskursive Handeln der untersuchten Akteur\_innen in die Analyse einzubeziehen (vgl. Polletta und Ho 2006: 189–190).

Ausgehend von der Bewegungsforschung ist die Frame-Analyse in viele andere sozialwissenschaftliche (Teil-)Disziplinen übertragen worden, so auch in die Policy-Forschung (vgl. exempl. Fischer 2003: 139–160). Für die Übertragung des Konzepts von der Bewegungsforschung auf die breitere Analyse politischer Prozesse ist es wichtig festzuhalten, dass hier nicht die individuellen Interpretationsrahmen einzelner Aktivist\_innen gemeint sind, sondern die aus einem internen Verständigungsprozess hervorgegangenen Interpretationsrahmen kollektiver Akteur\_innen – Benford und Snow (2000: 614) sprechen daher auch von „*collective action frames*“ An gepasst für die Policy-Forschung definiert Frank Fischer Frames mit Verweis auf Arbeiten von Donald Schoen und Martin Rein wie folgt:

„A policy frame, in this view, is understood as ‘a normative-prescriptive story that sets out a problematic policy problem and a course of action to be taken to address the problematic situation’ [...]. Socially constructing the problem situation, a frame ‘provides conceptual coherence, a direction for action, a basis for persuasion, and a framework for the collection and analysis of data’“ (Fischer 2003: 144).

Der Framing-Prozess, in dem politische Phänomene in einen interpretativen Rahmen gesetzt werden, ist dabei keine durchgehend bewusst-strategische Praxis. Vielmehr entsteht ein bestimmter Frame, indem Akteur\_innen ein Phänomen vor dem Hintergrund bestehender Muster einordnen (vgl. Fischer 2003: 144). Während Akteur\_innen Phänomene durchaus bewusst-strategisch in eine bestimmte Richtung framen, die ihren wahrgenommenen Interessen entspricht, sind ihnen die Grundlagen dieser Interessenbestimmung selbst in der Regel nicht bewusst (vgl. Polletta und Ho

---

Fachbegriffe aus dem Englischen eingeführt bzw. dem üblichen politikwissenschaftlichen Sprachgebrauch entsprechend ohne Übersetzung verwendet.

2006: 188). Aus Sicht der neo-gramscianischen IPÖ ist ein Framing-Prozess entsprechend als Übersetzungsschritt zwischen hegemonialen Weltbildern und Ideen, die im Bewusstsein der Akteur\_innen verankert und naturalisiert sind, und der Interpretation bzw. Rechtfertigung bestimmter politischer Phänomene zu sehen. Entsprechend eignet sich der Frame-Ansatz um im Kontext dieser Arbeit politische Projekte zu untersuchen. Wie in Kapitel 2.3.4 ausgeführt, sind politische Projekte hier als besondere politische Initiativen definiert, die sich als Lösung drängender politischer, ökonomischer oder sozialer Probleme darstellen und in denen sich Interessen, Strategien und Weltsichten beteiligter Akteur\_innen meist unbewusst verknüpfen.

Methodisch fügt die Frame-Analyse der Untersuchung von Krisenbearbeitungsstrategien mit Bezug zum öffentlichen Sektor eine weitere, interpretative Ebene hinzu. Die erste Ebene stellt die inhaltliche Auswertung der Maßnahmen z.B. der portugiesischen Austeritätspolitik dar. Diese lassen sich anhand ihrer politökonomischen Wirkungen bewerten, was zu einer Einordnung der entsprechenden Krisenbearbeitungsstrategie führt. Damit lässt sich klären, welche materiellen Auswirkungen die entsprechende Bearbeitungsstrategie absehbar haben wird. Auf dieser Basis lässt sich allerdings keine abschließende Aussage darüber treffen, ob diese Reformen Teil eines politischen Projektes zur Transformation der betroffenen Gesellschaftsformationen sind. An dieser Stelle ist neben der zentralen Rolle der historischen Kontextualisierung die interpretative Ebene relevant, denn anhand der in den ausgewählten Dokumenten enthaltenen Krisendiagnosen und Erklärungen zu Sinn und Ausrichtung der Maßnahmen, wird deutlich, wie die handelnden Akteur\_innen die Krise und ihre Bearbeitung interpretieren. So könnte die Krisenbearbeitung etwa als alternativlos, als von außen erzwungen oder auch als gute Gelegenheit zur Reform bestimmter Sektoren dargestellt werden.

Um diesen Deutungen auf die Spur zu kommen, werden in der Dokumentenanalyse verschiedene Elemente des Framing der Krise und ihrer Bearbeitung identifiziert. Für die Bewegungsforschung nennen Benford und Snow drei Grundformen von *collective action frames*: *diagnostic frame*, *prognostic frame* und *motivational frame* (vgl. Benford und Snow 2000: 615–618). Der *diagnostic frame* bezieht sich auf die Problembeschreibung, auf deren Basis Akteur\_innen aktiv werden; Der *prognostic frame* erfasst die im Text bzw. im untersuchten Material enthaltenen Zielvorstellungen;

Unter den *motivational frame* fallen diejenigen Botschaften, die begründen, weshalb die Adressat\_innen der Kommunikation aktiv werden sollten. In ähnlicher Weise können Frames in Dokumenten zur Krisenpolitik untersucht werden. Auch hier lassen sich ein diagnostischer Frame, ein prognostischer Frame und ein motivierender bzw. legitimierender Frame unterscheiden. Angepasst auf den Gegenstand gilt es dann zu fragen:

- Wie werden die Krise und ihre Ursachen gedeutet?
- Was soll zu ihrer Überwindung getan werden?
- Welche Ziele werden formuliert?

Eine Dokumentenanalyse, die anhand dieser Fragen Schlüsselzitate identifiziert, erlaubt es, die im entsprechenden Text enthaltenen Frames sichtbar zu machen.

Abschließend lässt sich zusammenfassen, wie die Verwendung des Frame-Ansatzes in dieser Arbeit analytisch auf die vorangehenden Schritte der Kontext- und Prozessanalyse aufbaut. In der Kontextanalyse wird die historische Entwicklung der untersuchten Gesellschaftsformationen dargestellt, wobei unter anderem hegemoniale Blöcke identifiziert werden, die in der Vergangenheit prägend waren. Dabei spielen auch hegemoniale Weltbilder und Ideen, sowie ihre Veränderung im Laufe der Zeit eine Rolle. Die ersten beiden Teile der Prozessanalyse greifen die historische Darstellung auf und knüpfen mit einer Analyse der ökonomischen und politischen Dynamik der Krise und ihrer Bearbeitung an diese an. Auch hier wird die Ebene hegemonialer Ideen aufgegriffen, und zwar in Form vorherrschender Krisendeutungen. Die Analyse des hegemonialen Blocks in der Krise beinhaltet damit eine Bestandsaufnahme beteiligter Akteur\_innen der Krisenbearbeitung und ihrer Deutungsmuster. Im abschließenden Schritt setzt dann die Frame-Analyse bezogen auf die Restrukturierung des öffentlichen Sektors in der Krise an. Zentrale Dokumente der Krisenbearbeitung werden daraufhin untersucht, welche Deutungen der Krise darin enthalten sind, welche Wege der Bearbeitung vorgeschlagen, und wie diese legitimiert werden. Neben der Analyse der Maßnahmen zur Krisenbearbeitung, erlaubt die Analyse der interpretativen Ebene dieser Dokumente Aussagen darüber zu treffen, welche Bedeutung die handelnden Akteur\_innen der Krise beimessen und welche Absichten sie mit ihrer Bearbeitung verfolgen. Kombiniert mit den in vorangegangenen Schritten herausgearbeiteten

Akteur\_innenkonstellationen, Deutungsmustern und Handlungsbedingungen können so Antworten auf die Forschungsfragen nach den Gründen für Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den Krisenbearbeitungsstrategien in den untersuchten Fällen formuliert werden.



### **3. Konturen des europäischen Austeritätsregimes**

In Europa und umso mehr in der Eurozone spielte sich die globale Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2007 unter einzigartigen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab. Durch die Fortschritte der Europäischen Integration mit einem gemeinsamen Binnenmarkt, gemeinsamer Außenwirtschaftspolitik, gemeinsamer Währung und supranationalen Staatsapparaten entstand hier im Laufe mehrerer Jahrzehnte ein Zusammenhang, in dem die nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitiken der Mitgliedsstaaten außerordentlich intensiv miteinander verwoben sind. Aus der Perspektive kritischer Europaforschung hat die Intensität der Integration in Europa mit Blick auf Formen der Akkumulation, Regulation und politischen Auseinandersetzung ein Niveau erreicht, auf dem von einer zusammenhängenden Formation des Euro-Kapitalismus gesprochen werden kann (vgl. Beckmann et al. 2003b: 8–9). Gegen den Begriff werden verschiedene Einwände geführt: Er blende Unterschiede zwischen den europäischen Kapitalismen aus, unterschätze die Einbindung Europas in den transatlantischen Kapitalismus unter Führung der USA oder überschätze die interne Kohärenz des europäischen Kapitalismus (vgl. Beckmann et al. 2003b: 10–11). Für die Zwecke dieser Kontextualisierung ist es dennoch hilfreich, von Euro-Kapitalismus zu sprechen. Denn der Begriff rückt den inneren Zusammenhang zwischen den verschiedenen europäischen Gesellschaftsformationen in den Fokus. Deren erhebliche Interdependenz hat sich in der Krise deutlich gezeigt und wurde im Zuge ihrer Bearbeitung noch verstärkt (vgl. Becker und Jäger 2009: 544). Die weiterhin unterschiedliche Entwicklung und Dynamik nationaler Gesellschaftsformationen wird in den einzelnen Fallstudien ausführlich dargestellt. Angesichts dieser nach innen gerichteten Perspektive auf die EU spielt die Einbindung Europas in den transatlantischen bzw. globalen Kapitalismus und das Verhältnis zu den USA im Folgenden nur eine untergeordnete Rolle.

Bevor die Krisenpolitik auf der Ebene einzelner Mitgliedsstaaten analysiert werden kann, ist es notwendig den europäischen Gesamtzusammenhang im Rahmen des Euro-Kapitalismus zu beleuchten. Denn hier werden Dynamiken sichtbar, die ökonomische Entwicklungen und politische Prozesse in den Mitgliedsstaaten reaktiv einbetten. Die Forschungsfragen nach

Unterschieden und Gemeinsamkeiten nationaler Krisenbearbeitungsstrategien (1) sowie nach Erklärungen dafür (2) lassen sich nur vor diesem Hintergrund sinnvoll bearbeiten. Die Ausführungen in diesem Kapitel liefern Anknüpfungspunkte für die Fallstudien und tragen so zur Klärung der übergreifenden Frage bei, inwiefern auf supranationaler und schließlich auch auf transnationaler Ebene von der Entstehung eines europäischen Austeritätsregimes gesprochen werden kann. Die Analyse der EU-Ebene umfasst dabei eine zweifache Kontextualisierung, die im ersten Schritt historisch und im zweiten Schritt zeitlich parallel die Krisenbearbeitung auf nationaler Ebene einbettet.

Im ersten Schritt wird in historischer Perspektive die Entwicklung eines eurokapitalistischen historischen Blocks nach der Krise des Fordismus in Europa nachgezeichnet. Diese Darstellung ist abstrakter und greift historisch weiter aus als die Fallstudien weiter unten, um große Entwicklungslinien sichtbar zu machen, in denen die historische Kontextualisierung der Fälle eingeordnet wird. Dazu gehören zum einen die Konturen einer übergreifenden Entwicklungsweise in der Eurozone. Zum anderen sind für die Analyse der Machtverhältnisse und politischen Allianzen zwischen sozialen Kräften in der nationalen Krisenpolitik die entsprechenden Verhältnisse in der EU bedeutend. Die historische Entwicklung europäischer Machtverhältnisse und insbesondere des hegemonialen Blocks werden hier beleuchtet und vervollständigen das Bild eines eurokapitalistischen historischen Blocks. Zur Einordnung gehört auch ein historischer Blick auf die Strukturen und Transformationsprozesse in Bezug auf den öffentlichen Sektor, die ausgehend von der Konstellation europäischer Machtverhältnisse im Rahmen der EU angestoßen wurden.

Auf Basis dieser historischen Kontextualisierung wird zweitens der Verlauf der Krise und ihrer Bearbeitung auf EU-Ebene ab 2007 beschrieben. An die Darstellung des ökonomischen Verlaufs der Krise und der gesamteuropäischen Auswirkungen schließen im Folgenden die Analysen individueller Krisenverläufe in Portugal und Finnland an. Zentral für die Einbettung der nationalen Krisenverläufe ist zudem die konkrete Konstellation gesellschaftlicher Machtverhältnisse im Zeitraum der Krisenbearbeitung. Im Fokus stehen dabei Verschiebungen der transnationalen Machtverhältnisse und ihre Verankerung in neuen Institutionen, wie etwa dem ESM. Hier werden die politischen Konturen eines europäischen Austeritätsre-

gimes fassbar. Abschließend werden die Auswirkungen der austeritätspolitischen Krisenbearbeitung auf europäischer Ebene und die damit verbundenen strategischen Vorgaben für die Restrukturierung der öffentlichen Sektoren in den Mitgliedsstaaten dargestellt. Die Entwicklungen in Bezug auf den öffentlichen Sektor als zentrales Kampffeld der Krisenbearbeitung vervollständigen die zweifache Kontextualisierung der europäischen Krisenpolitik.

### **3.1 Historische Entwicklungslinien des Euro-Kapitalismus**

Zentral für die spezifische Krisendynamik in Europa war die ungleiche Betroffenheit der einzelnen Länder in der Eurozone. Einige traf die Krise besonders hart, während in anderen kaum Probleme spürbar wurden (vgl. Becker und Jäger 2012: 177). Diese Unterschiede beruhen auf der asymmetrischen Arbeitsteilung zwischen national konstituierten Akkumulationsregimen, die sich insbesondere unter den Bedingungen von gemeinsamem Markt und gemeinsamer Währung in der Eurozone in den letzten Jahrzehnten intensivierte (vgl. Becker und Jäger 2009: 544).

„More precisely, [...] the crisis in Europe is the result of an imbalance between core and noncore countries inherent to the euro economic model. Underpinned by a process of monetary unification and financial deregulation, core countries in the eurozone pursued export-led growth policies or more specifically ‘beggar thy neighbor’ policies at the expense of mounting disequilibria and debt accumulation in the noncore countries or periphery“ (Pérez-Caldentey und Vernengo 2012: 3).

Aus Sicht der Regulationstheorie standen dabei Strategien der passiven Extraversion und Finanzialisierung in der süd- und osteuropäischen Peripherie Strategien der aktiven Extraversion und finanzierten produktiven Akkumulation im mittel- und nordeuropäischen Kern gegenüber (vgl. Becker und Jäger 2012: 177–178). Um dieses Verhältnis zu erfassen, ist es notwendig seine historische Entwicklung nachzuvollziehen. Auf dieser Grundlage lässt sich die politökonomische Konstellation in Europa am

Vorabend der Krise von 2007 und die daraus erwachsende Krisendynamik verstehen.

Der unmittelbare Ursprung des asymmetrischen Verhältnisses zwischen Kern und Peripherie der Eurozone liegt in der Restrukturierungsphase, die der europäische Wirtschaftsraum in Reaktion auf die Krise der späten 1970er und frühen 1980er Jahre durchlief (vgl. Overbeek 2012: 34–36). Ausgangspunkt dieser Restrukturierungsphase war die Krise des globalen Kapitalismus, dessen atlantisches Zentrum in der Nachkriegszeit einen langen Boom im Zeichen des Fordismus erlebt hatte. In der regulationstheoretischen Literatur, die zur Analyse dieses Phänomens überhaupt erst entstand, wird die tiefgreifende Krise der 1970er und 1980er Jahre daher als Krise der fordristischen Entwicklungsweise charakterisiert (vgl. Bieling et al. 2016: 56–57). Aus der Krise des Fordismus ging eine neue Konfiguration, der europäischen Gesellschaftsformationen unter neoliberalen Vorzeichen hervor. Nach einer Stagnationsphase des Integrationsprozesses begannen sich auch Form und Inhalt der EG bzw. der EU zu wandeln und mit der Vollendung des Binnenmarktes, der Schaffung des gemeinsamen Währungsraums und der Einführung des Euro eine neue Richtung einzuschlagen. Ökonomisch war die Restrukturierung von zwei zentralen Tendenzen geprägt: Der Reorganisation der Produktion in Form von Auslagerungen und Internationalisierung sowie der fortschreitenden Finanzialisierung vieler Wirtschaftsbereiche (vgl. Overbeek 2012: 31–33).

Diese Entwicklungen bis zum Vorabend der Krise ab 2007 werden im Folgenden nachgezeichnet. Dabei stehen zunächst die Kategorien von Akkumulation und Regulation im Vordergrund. Die damit verbundene Entwicklung gesellschaftlicher und im engeren Sinne politischer Kräfteverhältnisse wird im darauffolgenden Kapitel ausführlicher dargestellt. An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, dass diese Trennung eine rein analytische ist. Sie orientiert sich an den Untersuchungsschritten des Analyserasters, um Anknüpfungspunkte für die Länderstudien zu liefern.

### **3.1.1 Transformationsprozesse vom Fordismus zum europäischen Finanzkapitalismus**

Der Fordismus in Europa stellte regulationstheoretischen Analysen zu folge, zumindest in den Gesellschaftsformationen des westeuropäischen

Zentrums<sup>11</sup>, ein über mehrere Jahrzehnte relativ stabiles Zusammenspiel aus Akkumulationsregime und Regulationsweise dar. Diese fordistische Entwicklungsweise zeichnete sich durch folgende Merkmale aus:

„This regime was characterized as predominantly intensive, introverted and productive. Its wage relation was based on oligopolistic competition, state-regulated money and a quid pro quo between national collective bargaining regimes and welfare benefits and the acquiescence of workers to scientific management, whereby the stable expansion of domestic consumption ensured increased productivity growth through the progressive rationalization of conveyor-belt technology and vice versa“ (Bieling et al. 2016: 57).

Der europäische Integrationsprozess spielte in diesem Kontext eine wichtige Rolle. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges hatte sich in Europa eine politische Bewegung gebildet, die einen europäischen Einigungsprozess mit dem übergeordneten Ziel vorantrieb, weitere Kriege unter den europäischen Staaten zu verhindern (vgl. Weidenfeld 2015: 69–70). Zu dieser Bewegung zählten auch hochrangige Politiker\_innen wie der französische Außenminister und spätere Präsident des Europäischen Parlaments Robert Schuman. Über das politische Ziel der Aussöhnung hinaus, bildete die Koordination des Wiederaufbaus im Rahmen des Marshall-Plans einen Anreiz zu mehr europäischer Zusammenarbeit. So begann in der Nachkriegszeit der Aufbau von Gemeinschaftsinstitutionen mit der 1951 gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), ab 1957 ergänzt um die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG/Euratom). Alle drei Organisationen wurden schließlich 1967 in die Europäische Gemeinschaft (EG) überführt. Ihr gehörten nach einer ersten Erweiterung 1973 neben den Gründungsmitgliedern Belgien, Italien, Luxemburg, Frankreich, Niederlande und West-Deutschland auch Dänemark, Irland und Großbritannien an (vgl. Weidenfeld 2015: 71–76). Der Integrationsprozess verlief dabei keineswegs immer geradlinig oder konfliktfrei, wie das Scheitern der Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft in der ersten Hälfte der 1950er Jahre zeigt.

---

<sup>11</sup> Gemeint sind hier zunächst West-Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, die Benelux-Staaten sowie Österreich und Schweden, auch wenn diese beiden Länder zunächst noch nicht Teil des europäischen Einigungsprozesses waren.

Bezogen auf die Entwicklung der europäischen Gesellschaftsformationen, trugen die begrenzten Schritte zur Liberalisierung des innereuropäischen Güterhandels und die Kooperation in Schlüsselsektoren der Eisen-, Stahl- und Kohleindustrien im Sinne eines „*embedded liberalism*“ (mehr dazu s.u.) zur Stabilisierung der nationalen fordistischen Arrangements in den Mitgliedsstaaten bei (vgl. Horn 2012: 58–59). Kompetenzen zur makroökonomischen Steuerung inklusive der Geld- und Finanzpolitik verblieben allerdings auf nationalstaatlicher Ebene, auch wenn sie im Bretton-Woods-System fester Wechselkurse international eingebettet waren. Das Verhältnis zwischen den Kernstaaten der entstehenden Europäischen Gemeinschaft (EG) und den noch nicht in die Gemeinschaft integrierten Staaten der südeuropäischen Peripherie Spanien, Portugal und Griechenland war zu Beginn der fordistischen Wachstumsphase von tiefgreifenden Ungleichheiten geprägt. Im Kontext der quantitativen Ausweitung der (industriellen) Produktion im fordistischen Europa machten diese Länder bis zum Beginn der 1970er Jahre einen Industrialisierungsprozess durch, der zu einer gewissen Reduzierung der großen Unterschiede in den Produktionsstrukturen zwischen Nord- und Südeuropa führte (vgl. Simonazzi und Ginzburg 2015: 106–109).

In den späten 1960er und frühen 1970er Jahren stieß die fordistischen Entwicklungsweise schließlich zunehmend an Grenzen, die sich in einer wachsenden Zahl sozialer Konflikte und ökonomisch durch fallende Profitraten in den zentralen Sektoren des Akkumulationsregimes äußerten (vgl. Jessop und Sum 2006: 125–126; Webber und Rigby 2001: 259–260). In Westeuropa manifestierte sich die Krise des Fordismus in schnell sinkenden Wachstumsraten, zurückgehenden Investitions- und Produktivitätsraten sowie steigender Arbeitslosigkeit und wachsender Inflation, so dass die Jahre 1973 bis 1980 hier insgesamt eine Stagflationsphase darstellten (vgl. Horn 2012: 59). Im Verhältnis zwischen den EG-Staaten und der südeuropäischen Peripherie kam die eigene Industrialisierung Spaniens, Griechenlands und Portugals ab Mitte der 1970er Jahre zum Halten und die Kluft zwischen Nord- und Südeuropa in Bezug auf die Produktionsstruktur begann sich wieder zu vergrößern (vgl. Simonazzi und Ginzburg 2015: 109–111).

Durch die ökonomische Krise verschoben sich auch die Rahmenbedingungen für den europäischen Integrationsprozess. Die bisherige europäische Konstellation kam aus zwei Richtungen unter Druck: durch die Krise

der fordistischen Formationen auf nationaler Ebene und durch den Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems auf globaler Ebene (vgl. Bieling 2010: 68–69). Angesichts divergierender wirtschaftspolitischer Antworten der Mitgliedsstaaten auf die Krise und der Transformation des internationalen Finanz- und Währungssystems in Richtung eines Systems flexibler Wechselkurse wurde es ab Mitte der 1970er Jahre zunehmend schwierig, Einigkeit über die weitere Ausrichtung des Integrationsprozesses zu erreichen (vgl. Bieling 2010: 70–72). Eine vertiefte Koordination der nationalen Wirtschafts- und Währungspolitiken, wie sie der Werner-Plan vorsah, scheiterte zunächst ebenso wie die Vertiefung der sozialen Dimension europäischer Politik durch ein entsprechendes Aktionsprogramm von 1974. Rückblickend lässt sich die Phase von Mitte der 1970er bis Mitte der 1980er Jahre trotz einiger begrenzter Integrationsschritte daher als Stagnationsphase der europäischen Integration bezeichnen (vgl. Bieling 2010: 57).

Als Ergebnis vielfältiger Reaktionen auf die Krise des Fordismus trat der globale Kapitalismus ab Ende der 1970er Jahre in eine tiefgreifende Restrukturierungsphase ein, die sich auch in Europa abspielte. Zwei Tendenzen – die Finanzialisierung der Ökonomien und die Internationalisierung der Produktion – bereiteten den Boden für ein neues Akkumulationsregime, begleitet von der Schaffung neuer Formen der Regulation (vgl. Overbeek 2012: 31–33). Die Dominanz der binnenorientierten produktiven Akkumulation wurde so im Laufe der 1980er und 1990er Jahre von der Dominanz transnationalisierter und vielfach finanzieller Formen der Akkumulation abgelöst.

Als Teil dieses Prozesses wandelten sich die Strategien des europäischen Kapitals im produktiven Sektor. Als Antwort auf die zurückgehende Profitabilität in den kapitalistischen Zentren Nordeuropas begannen die dort beheimateten Unternehmen Produktionskapazitäten ins Ausland zu verlagern, zunächst insbesondere nach Spanien und Portugal (vgl. Overbeek 2012: 34). Die Strategie, Produktionskapazitäten transnational zu verteilen, um Standortvorteile durch niedrige Löhne und geringere Steuern zu erlangen, bekam in der Folge immer wieder neue Impulse (vgl. Greven und Scherrer 2005: 16–17). Mit dem Zusammenbruch des Ostblocks ab 1989 bekamen westeuropäische Industrieunternehmen schlagartig Zugang zu gut ausgebildeten Arbeitskräften in Osteuropa. Durch die Öffnung Chinas für den Weltmarkt ab 1978, gekrönt durch den Beitritt des

Landes zur WTO im Jahr 2001, stand auch hier eine große Zahl relativ billiger Arbeitskräfte für die transnationalisierte Industrieproduktion zur Verfügung. Die neuen Möglichkeiten für die Kapitalseite, den in Westeuropa während der Phase des Fordismus erkämpften arbeitsrechtlichen Standards, relativ hohen Löhnen und wohlfahrtsstaatlicher Absicherung zu entkommen, erleichterten es ihr zugleich diese Errungenschaften in den kapitalistischen Zentren mit Hilfe der Standortkonkurrenz zu untergraben. So sank die Lohnquote als Maß des Anteils der Lohnabhängigen am erwirtschafteten Reichtum in der EU-15 zwischen Mitte der 1970er Jahre und Mitte der 2000er Jahre von 74% auf 65% ab (vgl. Demirović und Sablowski 2013: 199–200).

Für die Länder der südeuropäischen Peripherie bedeutete der Strukturwandel des globalen wie des europäischen Kapitalismus einen folgenschweren Umschwung, der mit dem Übergang zur parlamentarischen Demokratie in Griechenland (ab 1974), Portugal (1974) und Spanien (ab 1975) und dem Beitritt dieser Länder zur EG zwischen 1981 und 1986 zusammenfiel (vgl. Simonazzi und Ginzburg 2015: 125–127). Im Zuge der Öffnung und Transformation der südeuropäischen Ökonomien kam es zu einer Umkehr der bis Mitte der 1970er Jahre forcierten intravertierten Industrialisierungsprozesse. Die bis dahin aufgebauten Schwer- und Schiffbauindustrien sowie die einheimischen Konsumgüterindustrien konnten mit der verschärften internationalen Konkurrenz nicht mithalten. Auch die Verlagerung von Produktionskapazitäten aus Nordeuropa konnte den Verlust der eigenen Industrien nicht kompensieren (vgl. Simonazzi und Ginzburg 2015: 125). Südeuropäische Industrieunternehmen waren damit in einer unvorteilhaften Mittelposition gefangen: Auf der einen Seite reichte ihre technologische Kompetenz nicht aus, um mit den innovativeren Unternehmen aus dem kapitalistischen Norden zu konkurrieren, während andererseits die Preise ihrer lokal hergestellten Massenkonsumgüter, wie etwa Schuhe und Textilien, nicht mit Billiglohnstandorten in Osteuropa und später Asien mithalten konnten (vgl. Simonazzi und Ginzburg 2015: 127). Erfolgreiche europäische Konzerne internationalisierten nicht nur ihre Produktionsstruktur, sondern konzentrierten ihren Absatz zudem mehr und mehr auf ausländische Exportmärkte, während die Binnennachfrage vielfach stagnierte. Als Resultat dieser Verschiebungen vertiefte sich die Kluft zwischen den nordeuropäischen und südeuropäischen Gesellschaftsformationen in den 1980er und 1990er Jahren wieder und die Abhängigkeit

der südeuropäischen Peripherie von Waren- und Kapitalströmen aus dem Norden wurde tendenziell verschärft.

Parallel zu den Veränderungen in der produktiven Sphäre verschob sich im Laufe der Restrukturierungsphase ab Mitte der 1970er Jahre auch das Verhältnis zwischen industriellem Kapital und Finanzkapital grundlegend (vgl. Demirović und Sablowski 2013: 203–206). Dieser Prozess hatte mehrere Dimensionen. Allgemein stellen Demirović und Sablowski (2013: 196) fest, dass zinstragendes und insbesondere fiktives Kapital in den letzten Jahrzehnten ungleich schneller gewachsen sind, als das industrielle Kapital. Dies lässt sich aus verschiedenen Indikatoren ableiten, etwa aus dem starken Wachstum des in Form von Krediten, Anleihen und Aktien angelegten Kapitals im Verhältnis zum globalen Sozialprodukt. Noch wichtiger als diese quantitative Verschiebung dürfte allerdings die qualitative Verschiebung im Verhältnis der verschiedenen Akkumulationsformen sein. So orientieren sich Unternehmensstrategien zunehmend am *shareholder value*, also am Börsenwert bzw. den Renditeerwartungen der Finanzmarktteilnehmer\_innen an das eigene Unternehmen. Darüber hinaus erwirtschaften frühere Industrie- und Handelsunternehmen (wie etwa die deutschen Automobilkonzerne) mit eigenen Finanzabteilungen und Banken einen wachsenden Teil ihrer Gewinne und werden damit selbst zu Finanzunternehmen, während sie gleichzeitig ihre Unternehmensstruktur verschlanken, um beweglicher mit schnell wechselnden Bedingungen auf den Finanzmärkten umgehen zu können (vgl. Demirović und Sablowski 2013: 204–205). Schließlich wurden auch die Lohnabhängigen zunehmend unter die Logik der finanzierten Akkumulation subsumiert (vgl. Demirović und Sablowski 2013: 200–203). Zum einen wurde der fortgesetzte Konsum einer breiten Masse trotz stagnierender Reallöhne und Sozialtransfers durch die Ausweitung der Kreditvergabe an private Haushalte ermöglicht. Zum anderen konnten diejenigen Segmente der Lohnabhängigen, die angesichts einer wachsenden Lohnspreizung entsprechende Mittel zur Verfügung hatten, als Sparger etwa in den Aktienmarkt eintreten und so in das Finanzsystem eingebunden werden. In diesem Kontext spielte auch der Übergang zur kapitalmarktbasierten Altersabsicherung eine wichtige Rolle.

Von Anfang an entwickelte sich die Finanzialisierung der Ökonomien zudem wesentlich als transnational orientierte Akkumulationsstrategie. Noch während der Hochphase des Fordismus Ende der 1950er Jahre war mit der Schaffung der Euro-Dollar-Märkte in der Londoner City ein Ort

entstanden, an dem Währungen außerhalb ihres Geltungsbereichs gehandelt werden konnten (vgl. Stützle 2013: 131). Unter anderem angestoßen durch diesen folgenschweren Schritt setzte ein Prozess ein, die Finanzmärkte den Beschränkungen nationaler Regulierung und eng begrenzter Währungsräume zu entziehen:

„Damit konnten sich die Finanzmärkte global entfalten. Ihr disziplinierender Effekt wurde zunehmend ein internationaler: Der Wertungsmaßstab war nicht mehr vorwiegend ein nationaler, sondern durch zunehmende globale Kapitalmobilität und Etablierung globaler Finanzmärkte ein internationaler“ (Stützle 2013: 133).

Die nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems in den 1970er Jahren rasch voranschreitende Transnationalisierung der Geld- und Kapitalmärkte trug schließlich – angesichts der um sich greifenden Rentabilitätskrise der intensiven, intravertierten und produktiven Akkumulation – zur neuen Dominanz transnational organisierter, finanzialisierter Formen der Akkumulation bei.

In der EU und im Euroraum schritt die Finanzialisierung der Ökonomien in den Mitgliedsstaaten allerdings ungleichzeitig und in unterschiedlichem Ausmaß voran. Insgesamt kann trotzdem seit den 1990er Jahren von der Entwicklung eines europäischen Finanzkapitalismus gesprochen werden (vgl. Bieling et al. 2016: 62). Teil dieser Dynamik ist die Neuausrichtung des europäischen Integrationsprozesses nach der überwundenen Stagnationsphase der 1970er und 1980er Jahre und die Entstehung neuer europäischer Formen der Regulation. Im Ergebnis wandelte sich die EG bzw. EU von einem Raum der komplementären Regulation nationaler fordertischer Gesellschaftsformationen hin zu einer treibenden Kraft ihrer Liberalisierung und Transnationalisierung (vgl. Bieling 2010: 83–84). Förderten die während des Fordismus bestehenden europäischen Strukturen noch die intensive, intravertierte produktive Akkumulation durch nationale Unternehmen, die primär für den Binnenmarkt produzierten, so begünstigten die neu entstehenden Strukturen tendenziell die extensive, extravertierte produktive Akkumulation durch transnationale Konzerne, die für den Weltmarkt produzieren, sowie später zunehmend finanziisierte Formen der Akkumulation. Europäische Elemente der Regulation wandelten sich in allen drei Dimensionen vom Lohnverhältnis über das Geldverhältnis bis

zum Konkurrenzverhältnis:

„The modification was expressed by ‘flexibilization’ of labour markets, monetarist monetary policy, financial market liberalization, free movement of capital across Europe, and an institutional framework that guaranteed privileged market access to natural resources from all over the world“ (Becker und Jäger 2012: 174).

Dieser Transformationsprozess entfaltete sich über mehrere Jahrzehnte begleitet von der Umsetzung verschiedener, teils aufeinander aufbauender Integrationsstufen. Ein früher technokratischer Schritt, der sich im weiteren Verlauf der Wiederbelebung des Integrationsprozesses als wichtige Weichenstellung erweisen sollte, war die Einführung des Europäischen Währungssystems (EWS) im Jahr 1979 (vgl. Bieling und Steinhilber 2000: 111–112). Im Rahmen des EWS koordinierten die Mitgliedsstaaten der EG die Wechselkurse ihrer Währungen, um starke Schwankungen nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems auszugleichen. Vermittelt über die Stärke der D-Mark im Verhältnis zu den anderen europäischen Währungen trug das EWS dazu bei, den Anpassungsspielraum nationaler Währungspolitiken in Europa zu verringern und die europäischen Regierungen auf einen, durch die deutsche Geldpolitik vorgegebenen, marktliberalen Reformkurs zu lenken (vgl. Bieling und Steinhilber 2000: 112).

Ein wesentliches Element der Wiederaufnahme des Integrationsprozesses in den folgenden Jahren waren die Bemühungen zur Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes ab 1987, die schließlich 1992 in den Vertrag von Maastricht und damit, zusammen mit anderen Vorhaben in die Überführung der EG in die EU mündeten. Die im Vertrag von Maastricht vereinbarte Schaffung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWU) führte wiederum bis 1999 zur Einführung des Euro in zunächst elf Mitgliedstaaten und damit zur Gründung der Eurozone. Die grenzüberschreitende Marktintegration wurde mit dem gemeinsamen Binnenmarkt und der EWU deutlich intensiviert, was insbesondere die Akkumulationsbedingungen für transnational operierende Konzerne in Europa verbesserte (vgl. Bieling et al. 2016: 61). Die schon in den Beitrittskriterien zur EWU festgelegte strukturelle Orientierung der Eurozone auf währungspolitische Stabilität, ausgeglichene Staatshaushalte und eine geringe Inflation wurde im 1997 vereinbarten Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) nochmals festgeschrieben (vgl. Stützle 2013: 293–295).

Mit diesen Meilensteinen und anderen, kleineren Initiativen und Vertragsänderungen nahm der Integrationsprozess in den 1990er und 2000er Jahren wieder Fahrt auf, allerdings mit neuer inhaltlicher Ausrichtung. In Abgrenzung zu ökonomischer Steuerung und Regulierung auf nationaler oder europäischer Ebene wurde der Vorrang von Eigentumsrechten, die Investitionsfreiheit und die disziplinierende Funktion liberalisierter Märkte im Dienste der Wettbewerbsfähigkeit auf europäischer Ebene institutionalisiert (vgl. Bieling et al. 2016: 61–62). Damit entstanden europäische Formen der Regulation, die in zentralen Feldern insbesondere der Wirtschafts-, und Geldpolitik nationale Formen der Regulation überlagern oder ersetzen. Durch die Entpolitisierung und Verrechtlichung von Logiken der Wettbewerbsfähigkeit, kompetitiven Austerität und Deregulierung, etwa in Form der unabhängigen, stabilitätsorientierten EZB, entstand Schritt für Schritt ein verbindlicher Rahmen der europäischen (Wirtschafts-)Politik, den Gill (2003b: 130–133) als „neuen Konstitutionalismus“ bezeichnet. Der so geschaffene europäische Regulationsraum wurde parallel ab 1974 in mehreren Erweiterungsrunden zunächst – wie schon erwähnt – nach Süden und dann schrittweise nach Osten und Südosten auf 25 Mitgliedsländer bis 2006 und 28 EU-Mitglieder bis 2013 ausgeweitet. Die Eurozone wuchs von elf Gründungsmitgliedern im Jahr 1999 auf 15 Mitglieder Anfang 2008 und schließlich 19 Mitglieder im Jahr 2015 an.

Vor Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 hatte sich damit eine neue Konfiguration der integrierten europäischen Gesellschaftsformationen herausgebildet, in der die Regulation zunehmend durch Strukturen auf europäischer Ebene geprägt war. Diese Bedingungen lassen sich im Einzelnen für das Lohn-, das Konkurrenz- und das Geldverhältnis wie folgt zusammenfassen: Für das Lohnverhältnis bedeutet die Öffnung und fortschreitende Integration des EU-Binnenmarktes, dass nationale Arbeitsmarktregime zunehmend miteinander in Konkurrenz stehen und dabei möglichst vorteilhafte Bedingungen für Unternehmensansiedlungen bieten müssen (vgl. Marginson 2006: 98). Auch die korporatistische Einbindung der Gewerkschaften orientiert sich nunmehr an den Erfordernissen der Standortkonkurrenz. Der mögliche Aushandlungsraum für Lohnabschlüsse und andere Verhandlungen auf nationaler Ebene ist von vornherein durch die auf europäischer Ebene verankerten Prinzipien von Wettbewerbsfähigkeit, Austerität und Deregulierung eingeschränkt (vgl. Bieling und Schulten 2003).

Die Integration des Binnenmarktes, die Liberalisierung der Kapitalmärkte und ausländischer Direktinvestitionen haben die Konkurrenzbedingungen für das europäische Kapital verändert und seine grenzübergreifende Konzentration angetrieben (vgl. Holman und Pijl 2003: 89–90). Gleichzeitig mit der Konsolidierung eines europäischen Wirtschaftsraums nach innen fand entgegen früherer Verflechtungen auch eine verstärkte Abgrenzung des europäischen vom US-amerikanischen Kapital statt, das nunmehr vor allem als Konkurrent auf dem Weltmarkt erscheint. Die neue Form der Integration und damit einhergehende strategische Selektivitäten der europäischen Staatsapparate haben insgesamt dazu geführt, dass die Regulation des Konkurrenzverhältnisses auf europäischer Ebene günstigere Bedingungen für transnationale Konzerne gegenüber am nationalen Binnenmarkt orientierten Unternehmen schafft (vgl. Bohle 2006: 346).

Schließlich lassen sich mit Blick auf die Regulation des Geldverhältnisses zentrale Elemente der neuen Formation festhalten, die auch für den Verlauf der Eurokrise von besonderer Bedeutung waren. Zunächst wurde durch die Gründung der Eurozone bzw. die Einführung einer gemeinsamen Währung mit zentralisierter Geldpolitik nicht mehr der einzelne Mitgliedsstaat, sondern die europäische Ebene maßgeblich für dieses Feld der Regulation (vgl. Becker und Jäger 2012: 175). Darüber hinaus war mit der Gründung der EZB auch eine inhaltliche Verschiebung der Geldpolitik in der Eurozone verbunden, die fortan nicht mehr als Instrument der intervenierenden Wirtschaftspolitik der Regierungen dienen konnte. So können insbesondere Länder der europäischen Peripherie, die Teil der Eurozone sind, ihre Währung nicht mehr zur Steigerung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Ländern des Zentrums – allen voran Deutschland – abwerten (vgl. Becker und Jäger 2012: 175). Im Einklang mit monetaristischen Wirtschaftstheorien soll die Zentralbank nunmehr primär für Stabilität im Sinne niedriger Inflation und für den Werterhalt der Währung sorgen (vgl. Gill 2001: 57–58). Das Ziel der Währungsstabilität erhielt Vorrang vor anderen politischen Zielen und wurde durch die Unabhängigkeit der Zentralbank und ihre Immunisierung gegen politische Eingriffe der Parlamente und Regierungen abgesichert. Andere Ziele staatlicher Politik wurden der Währungsstabilität im Rahmen der EWU darüber hinaus insoweit untergeordnet, als die Schulden der Mitgliedsstaaten im Verhältnis zum BIP auf einem „nachhaltigen“ Niveau von 60% zu halten sind und

eine entsprechende Überwachung nationaler Politik durch die EU-Institutionen stattfindet (vgl. Gill 2001: 58–60). Auch wenn diese Vorgaben bis zur Eurokrise als wenig verbindlich behandelt wurden, definierten sie grundsätzlich den Rahmen der nationalen Finanz- und Wirtschaftspolitiken.

In diesem Umfeld entwickelte sich bis zum Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 eine Formation asymmetrisch miteinander verknüpfter Akkumulationsregime im Euroraum, angetrieben durch die beschriebenen Dynamiken von Transnationalisierung und Finanzialisierung. Während die Eurozone insgesamt im globalen Vergleich von unterdurchschnittlichen Wachstumsraten geprägt war, profitierten aktiv extravertierte, produktive Akkumulationsstrategien in Deutschland und einigen anderen Ländern des Zentrums (darunter Österreich, die Niederlande und Finnland) von der gemeinsamen Währung (vgl. Becker und Jäger 2012: 175). In Ländern der europäischen Peripherie (darunter Irland, Spanien und Portugal) wurden eher finanzierte Akkumulationsstrategien durch die Vorgabe makroökonomischer Stabilität und insbesondere durch die nunmehr niedrigen Zinsen angeregt (vgl. Aglietta 2012: 20–21).

An der Finanzialisierung der Ökonomien in Süd- und Osteuropa waren Banken und Finanzinstitute des Zentrums maßgeblich beteiligt, sodass die wachsenden Güterexporte vom Zentrum in die Peripherie von wachsenden Kreditflüssen begleitet wurden (vgl. Becker und Jäger 2012: 175–176). Eine Kontrolle oder Eindämmung der zunehmenden privaten Verschuldung in den Ländern der europäischen Peripherie war angesichts der gemeinsamen Währung und unter den Bedingungen deregulierter Kapitalmärkte kaum möglich. Im Zuge der eigenen Deindustrialisierung unter den verschärften Konkurrenzbedingungen der Eurozone importierten Länder wie Portugal zunehmend Waren aus den wettbewerbsstarken Ländern Mittel- und Nordeuropas, die zudem mit Kapitalzuflüssen in Form billiger Kredite aus denselben Ländern bezahlt wurden. So fanden exportorientierte Länder wie Finnland nicht nur Absatzmärkte, um die schwache Nachfrage im eigenen Land zu umgehen, ihre Unternehmen konnten auch die dabei generierten Gewinne in den wachsenden Finanzsektoren der südländischen Peripherie investieren. Der bis 2007 stetig steigende Leistungsbilanzüberschuss in Deutschland und einigen anderen west- und nordeuropäischen Ländern und die gleichzeitig wachsenden Leistungsbilanzdefizite in

der Peripherie sind ein deutlicher Indikator für diese Entwicklung (vgl. Becker und Jäger 2012: 176).

Im Ergebnis war die Entwicklungsweise des Euro-Kapitalismus am Vorabend der Krise durch eine vordergründig widersprüchliche Kombination von wachsender Ungleichheit zwischen den dominierenden Akkumulationsmodellen in den Mitgliedsstaaten und der fortschreitenden Konvergenz ihrer Regulationsstrukturen geprägt (vgl. Aglietta 2012: 20–22). Die so entstandenen ökonomischen Ungleichgewichte wurden allerdings vorerst durch stetige Kapitalströme aus dem Zentrum in die Peripherie der Eurozone überdeckt, womit der Aufbau immer größerer Verbindlichkeiten von Unternehmen, Privathaushalten, Finanzinstituten und Regierungen in der Peripherie gegenüber dem west- und nordeuropäischen Finanzkapital einherging (vgl. Becker und Jäger 2012: 177). Dies ist der Kern der Gläubiger-Schuldner-Struktur zwischen den Gesellschaftsformationen der Eurozone in der Vorkrisenphase (vgl. Bieling 2011c: 179–183). Es ist diese Konstellation, die im Rahmen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 zur Grundlage einer spezifischen Krisendynamik in Europa wurde. Richtungsweisende Entscheidungen, die den hier dargestellten ökonomischen Entwicklungen zugrunde liegen, sind das Resultat sozialer Kämpfe und politischer Auseinandersetzungen, die sich in Europa nach der Krise des Fordismus auf verschiedenen Ebenen abspielten (vgl. Bieling et al. 2016: 61). Diese Kämpfe um die Gestaltung der europäischen Gesellschaftsformationen werden im Folgenden näher in den Blick genommen, um die zugrundeliegenden Machtverhältnisse der Krisenpolitik ab 2007 zu verstehen.

### **3.1.2 Die Etablierung neoliberaler Hegemonie in der EU**

Die Entstehung einer neuen finanzkapitalistischen Entwicklungsweise in Europa nach der Krise des Fordismus lässt sich vollständig nur unter Berücksichtigung der sozialen Kräfte analysieren, die diese neue Formation prägten. Verwoben mit den beschriebenen Umwälzungen auf der Ebene von Akkumulation und Regulation veränderten sich auch die politischen Machtverhältnisse in der EU und die Zusammensetzung des hegemonialen Blocks an der Macht. Aus den entsprechenden Auseinandersetzungen ab Anfang der 1970er Jahre ging ein neuer transnationaler hegemonialer

Block in Europa hervor, der im Kern durch seine neoliberale Weltsicht charakterisiert war (vgl. Apeldoorn 2002: 50–52). Zentrale soziale Kräfte in diesem Block waren die weltmarktorientierten Teile des europäischen Kapitals, also wettbewerbsfähige transnationale Konzerne und global agierende Finanzinstitute (vgl. Apeldoorn 2002: 81–82; Bieling et al. 2016: 62). Hinzu kommen zahlreiche weitere politische Kräfte, von marktliberalen Think-Tanks und Verbänden bis hin zu Parteien, (europäischen) Staatsapparaten und nationalen Regierungen. Selbst subalterne Kräfte konnten im Kontext von Massenfinanzialisierung und Wettbewerbskorporatismus an diesen Block gebunden werden. In den Kämpfen um die Gestaltung und Durchsetzung einer Reihe politischer Projekte (dem Europäischen Währungssystem, dem gemeinsamen Binnenmarkt und der Wirtschafts- und Währungsunion) gelang es dem neoliberalen Block in den 1980er und 1990er Jahren seine Weltsicht in der EU zu universalisieren (vgl. Bieling und Steinhilber 2000: 110). Im Folgenden wird diese Entwicklung ausgehend von den hegemonialen Verhältnissen des Fordismus, ihrer Krise und den Kämpfen um ihre Ablösung nachvollzogen. Darin werden die historischen Entwicklungslinien bis zur Krisenpolitik nach 2007 deutlich.

In den Gesellschaftsformationen des westeuropäischen Zentrums ging der Fordismus mit einer spezifischen Kompromissstruktur sozialer Kräfte einher, die Apeldoorn (2002: 51) als „doppelten Kompromiss“ des „*embedded*“ bzw. „*corporate liberalism*“ bezeichnet. Der eingebettete Liberalismus bezeichnet begrifflich zunächst eine globale Ordnung, in der ein multilaterales, liberales Welthandelsregime durch Formen des keynesianischen Interventionismus auf nationaler Ebene eingebettet wurde:

„This was the essence of the embedded liberalism compromise: unlike the economic nationalism of the thirties, it would be multilateral in character; unlike the liberalism of the gold standard and free trade, its multilateralism would be predicated upon domestic interventionism“ (Ruggie 1982: 393).

Bezogen auf die beteiligten sozialen Kräfte beinhaltete der eingebettete Liberalismus einerseits einen Kompromiss zwischen verschiedenen Fraktionen des Kapitals – namentlich Finanzkapital und Industriekapital – und andererseits einen temporären Ausgleich zwischen Kapital und (Lohn-)Arbeiter\_innenklasse (vgl. Apeldoorn 2002: 51–52).

An der Spitze des hegemonialen Blocks in den fordistischen Gesellschaftsformationen stand das nationale Industriekapital, gestützt auf seine zentrale Rolle im Produktionsprozess der industriellen Massenfertigung. Das Finanzkapital in Gestalt großer Geschäftsbanken war in dieser Phase ebenfalls Teil des hegemonialen Blocks, spielte allerdings gegenüber dem Industriekapital eine untergeordnete Rolle. Besonders prägend für die Kräfteverhältnisse im Fordismus war darüber hinaus die Kompromissstruktur zwischen Industriekapital und Lohnarbeiter\_innen. Letzteren ermöglichten die Massenproduktion und ihre Beteiligung am Wachstum in Form höherer Löhne eine Ausweitung ihres Konsums (vgl. Apeldoorn 2002: 52). Die Gewerkschaften als politische Organisationen der Arbeiter\_innenklasse wurden im Rahmen korporatistischer Tarifverhandlungen zu legitimen Verhandlungspartnerinnen der Kapitalseite. Von diesen durchaus hart erkämpften Errungenschaften profitierte letztlich auch das Industriekapital, indem der Massenkonsum der Lohnarbeiter\_innen den Absatz der industriellen Massenproduktion sicherstellte. Flankiert wurde diese hegemoniale Konfiguration von einem interventionistischen Staatsmodell, das keynesianische Nachfragesteuerung mit einem je nach Land unterschiedlich weit ausgebauten Wohlfahrtssystem kombinierte (vgl. Harvey 2007: 19–20). Marktprozesse wurden so regulativ begrenzt und der Ausgleich zwischen Kapital und Arbeit institutionell befestigt.

Parallel zur ökonomischen Krise des Fordismus in Europa geriet auch die Kompromissstruktur des eingebetteten Liberalismus ab Ende der 1960er Jahre unter Druck (vgl. Harvey 2007: 20–22). Wachsende Arbeitslosigkeit und steigende Inflationsraten in Folge der ökonomischen Krise belasteten die öffentlichen Haushalte und die keynesianische Wirtschaftspolitik wurde zunehmend in Frage gestellt. In Europa suchten die nationalen Regierungen jeweils für sich nach Wegen, um der ökonomischen Krise zu begegnen (vgl. Horn 2012: 59–60). Gleichzeitig wuchs die Zahl und Intensität sozialer und politischer Konflikte in vielen Gesellschaftsbereichen um das Epochengeschehen 1968. Hielten insbesondere sozialdemokratische Regierungen, nicht zuletzt unter dem Druck sozialer Bewegungen, zu Anfang der 1970er Jahre noch an der keynesianischen Wohlfahrtsstaatspolitik fest, leitete die Bildung konservativer Regierungen in mehreren Mitgliedsstaaten gegen Ende der Dekade einen Richtungswechsel in zentralen Bereichen der Geld- und Arbeitspolitik ein (vgl. Horn 2012: 60).

Zunächst waren die Antworten nationaler Wirtschaftspolitik in Europa

auf die Krise des Fordismus keineswegs gleichförmig. Angesichts der Auflösung verbindender Elemente dieser Ordnung, wie etwa des Wechselkursystems von Bretton-Woods, traten die Unterschiede zwischen den kapitalistischen Gesellschaftsformationen in Europa stärker in den Vordergrund (vgl. Apeldoorn 2002: 71–72). Diese Entwicklungen und die relative politische Offenheit der Krisensituation schufen das Terrain, auf dem die Auseinandersetzung zwischen verschiedenen sozialen Kräften um Hegemonie in Europa und um die Gestaltung des europäischen Integrationsprozesses ausgefochten wurde (vgl. Apeldoorn 2002: 78). So stellten die 1970er Jahre für Europa und die EG eine Übergangsphase nach dem Ende der teils als „goldenes Zeitalter des Fordismus“ bezeichneten Nachkriegsjahrzehnte dar, die einen Bruch mit dem bisherigen Integrationsmodus des eingebetteten Liberalismus mit sich brachte (vgl. Marhold 2009: 36–37).

Konkurrierende Entwürfe für eine Neuausrichtung des Integrationsprozesses wurden von unterschiedlichen Akteur\_innenkonstellationen vorangetrieben, um die Stagnationsphase der Integration in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren zu beenden (s.o.). Neben dem sich formierenden neoliberalen Akteur\_innenblock formulierten sozialdemokratisch sowie neo-merkantilistisch orientierte Akteur\_innengruppen eigene Vorschläge und Reforminitiativen (vgl. Apeldoorn 2002: 78–81). Für die europäische Ebene waren vor allem die Auseinandersetzungen um drei politische Projekte zentral, die den Integrationsprozess wiederbelebten und inhaltlich neu ausrichteten, wie im vorangegangenen Kapitel schon erläutert wurde: das EWS, der gemeinsame Binnenmarkt und die EWU bzw. die Gründung der Eurozone (vgl. Bieling und Steinhilber 2000: 110). Im Ringen mit den sozialdemokratischen und neo-merkantilistischen Akteur\_innengruppen um die Durchsetzung und Gestaltung dieser Projekte erlangte der neoliberale Akteur\_innenblock seine hegemoniale Position in der EU. Im Zuge dieser Auseinandersetzungen wurden zwar einzelne Elemente sozialdemokratischer und neo-merkantilistischer Politik im Integrationsprozess umgesetzt, durch die grundlegende Orientierung an Konzepten wie Wettbewerbsfähigkeit und freiem Markt wurde allerdings die neoliberale Logik universalisiert (vgl. Apeldoorn 2009a: 24; Bieler und Morton 2001a: 209–210).

Die Basis des sozialdemokratischen Akteur\_innenblocks bildete die Idee, dass die Integration in Europa notwendig eine soziale Dimension be-

inhalten müsse, die in der Ergänzung eines (streng regulierten) gemeinsamen Marktes durch Elemente europäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit bestehen sollte. Diese Idee ist eng mit dem Konstrukt eines einzigartigen Europäischen Sozialmodells verbunden, das gegen destruktive Kräfte der Globalisierung und „Amerikanisierung“ (in Form neoliberaler Restrukturierung) verteidigt werden sollte (vgl. Altvater und Mahnkopf 2007: 113–116). Diese Vorstellungen entwickelten sich aus der sozialdemokratischen Tradition in Europa und fanden große Zustimmung in der Gewerkschaftsbewegung. In den frühen 1980er Jahren gewann der sozialdemokratische Akteur\_innenblock einige Einfluss unter anderem während der Kommissionspräsidentschaft von Jacques Delors (vgl. Apeldoorn 2002: 79). Im weiteren Verlauf scheiterten sozialdemokratische Akteur\_innen allerdings weitgehend dabei, die Idee eines stark regulierten und wohlfahrtsstaatlich flankierten Marktes im Vertrag von Maastricht bzw. im politischen Projekt eines gemeinsamen Marktes zu verankern. Die Idee eines Europäischen Sozialmodells ist demgegenüber weiter geläufig und hat Eingang in den Integrationsprozess gefunden – allerdings mit einer neoliberalen Wendung: So gilt die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Kapitals nunmehr als Voraussetzung für den Erhalt eines spezifischen Wohlfahrtsstaatsmodells in Europa (mehr dazu s.u.) (vgl. Altvater und Mahnkopf 2007: 127).

Unter den verschiedenen Fraktionen des europäischen Kapitals war zu Beginn der neuen Integrationsphase der neo-merkantilistische Akteur\_innenblock relativ einflussreich (vgl. Apeldoorn 2002: 123–130). Diese Orientierung wurde von binnennorientierten Fraktionen des europäischen Industriekapitals getragen, die das Ziel teilten, sich vor der zunehmenden globalen Konkurrenz im Zuge der Internationalisierung der Produktion zu schützen (vgl. Apeldoorn 2002: 80). Der zu vollendende europäische Binnenmarkt sollte in ihrer Konzeption ein Schutzraum sein, in dem sich große Industrieunternehmen zu „europäischen Champions“ entwickeln könnten, die dann auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig wären. Aktive Industriepolitik, Zollschränken und der Schutz des gemeinsamen Marktes durch Wettbewerbsbeschränkungen wurden als Mittel zur Erreichung dieses Ziels gesehen (vgl. Apeldoorn 2002: 75). In seiner Untersuchung zur Rolle des *European Roundtable of Industrialists* (ERT) hat Apeldoorn (2002) unter anderem die Kämpfe zwischen neo-merkantilistischen und neoliberalen

Akteur\_innengruppen nachgezeichnet. Den ERT, ein ausgesuchter Zusammenschluss führender Vertreter<sup>12</sup> von europäischen Industrieunternehmen, beschreibt er dabei als zentrales Elitenforum des europäischen Kapitals, in dem während der 1980er und 1990er Jahre um strategische Ziele gerungen wurde (vgl. Apeldoorn 2002: 100–107).

Die Auseinandersetzung zwischen neo-merkantilistischen und neoliberalen Akteur\_innen stellte sich zunächst als eine Form der Elitenkonkurrenz innerhalb des herrschenden Blocks dar. Im Rahmen des ERT war diese Situation in den 1980er Jahren anhand der dort formulierten strategischen Ideen und politischen Empfehlungen für das Binnenmarktpogramm von 1992 zu beobachten. Während Einigkeit über die Schaffung eines harmonisierten Binnenmarktes nach innen herrschte, gingen die Interessen der verschiedenen Fraktionen des europäischen Kapitals bei der Frage auseinander, ob der Binnenmarkt nach außen geschützt werden sollte oder nicht (vgl. Apeldoorn 2002: 117). Letztlich blieb der neo-merkantilistische Block wenig erfolgreich dabei, den Integrationsprozess seinen Interessen entsprechend zu gestalten. Der Bedeutungszuwachs global ausgerichteter und finanziatisierter Akkumulationsstrategien und die damit einhergehende Verschiebung der sozialen Kräfteverhältnisse zwischen verschiedenen Fraktionen des Kapitals kann als ein Grund für diese Entwicklung gelten. Über zaghafte Ansätze einer europäischen Industriepolitik vor allem in den Bereichen Infrastruktur und Forschung hinaus, gelang es nicht die neo-merkantilistische Logik in die Funktionsweise europäischer Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik zu übertragen (vgl. Apeldoorn 2002: 130–132).

Verschärfte internationale Konkurrenzverhältnisse und die ökonomische Krise bildeten nicht nur einen Anknüpfungspunkt für die neo-merkantilistische Akteur\_innenkonstellation. Sie waren auch eine wichtige Legitimationsgrundlage für die Mobilisierung eines neuen, neoliberalen Akteur\_innenblocks:

„In what soon came to be the conventional view, the world economic crisis was regarded to have affected Europe in ways that traditional (Keynesian) policies could not answer as well as revealing

---

<sup>12</sup> Zumindest in der von van Apeldoorn analysierten Zusammensetzung von 1999 waren alle Mitglieder des ERT männlich (vgl. Apeldoorn 2002: 92–93).

structural weaknesses within the European economy which made it lag behind the competing blocs of Japan and the USA. It was within this context that the European integration process was re-launched as social and political forces – in particular sections of European big business – organised themselves at a European level, re-activating the political process“ (Apeldoorn 2001: 74).

Die eingangs schon genannten transnationalisierten Teile des europäischen Kapitals bilden seitdem den Kern des neoliberalen Blocks sozialer Kräfte in Europa (vgl. Bieler und Morton 2001c: 21). Aus der Perspektive global agierender Finanzkonzerne und konkurrenzfähiger TNKs besteht der Zweck des Integrationsprozesses angesichts der Entwicklung des globalisierten Kapitalismus darin, den freien Markt in Europa zu fördern und die Rolle des Staates durch Deregulierung und Liberalisierung zu begrenzen. So sollte die Profitabilität des Kapitals wieder gesteigert werden, nicht zuletzt indem die durch den keynesianischen Wohlfahrtsstaat geschaffenen Schranken der Kapitalakkumulation möglichst weitgehend beseitigt würden (vgl. Apeldoorn 2002: 50-51, 74).

Der Neoliberalismus lässt sich in diesem Zusammenhang als eine ideologische und theoretische Agenda zur Restrukturierung kapitalistischer Gesellschaftsformationen charakterisieren (vgl. Hermann 2007: 62). Entsprechende Entwicklungen in Europa waren dabei keineswegs ein regionales Phänomen. Der Wirkungsbereich neoliberaler Restrukturierung erstreckte sich auf viele Länder weltweit bzw. auf den globalen Kapitalismus als Gesamtsystem (vgl. Harvey 2007; Schmidt 2008). Als Restrukturierungsagenda beinhaltet der Neoliberalismus folgende Kernpunkte: Freihandel, unbeschränkte Kapitalmobilität, stabilitätsorientierte Geldpolitik, haushaltspolitische Austerität, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Unterdrückung von Lohnsteigerungen, Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Dienstleistungen sowie den Umbau des Wohlfahrtsstaates in Richtung eines „*workfare regimes*“ (vgl. Hermann 2007: 61–62). Die beschriebenen Aspekte machen zwar den ideologischen Kern eines global verflochtenen neoliberalen Blocks aus, es handelt sich dabei aber keineswegs um ein im globalen Maßstab umgesetztes politisches Programm:

„I do not want to leave the impression that neoliberalism is a well developed and coherent political strategy. [...] While neoliberalism

is an international agenda, the implementation of neoliberal policies is, nevertheless, dependent on local struggles and compromises“ (Hermann 2007: 67).

Entsprechende soziale Kämpfe in Europa haben zur Entwicklung einer spezifischen Form des Neoliberalismus in der EU geführt.

Diese europäische Konfiguration ist vor allem durch drei Ideen charakterisiert, die seit den 1990er Jahren dem Integrationsprozess seine Richtung geben und die in Form politischer Projekte wie der EWU umgesetzt wurden. Den Kern neoliberaler Ideologie in der EU macht die Orientierung an der „Wettbewerbsfähigkeit“ europäischer Unternehmen bzw. des Euro-Kapitalismus als Ganzem aus, die zum wichtigsten Ziel europäischer Politik avancierte (vgl. Apeldoorn 2001: 86). Im Kontext neoliberaler Hegemonie bemisst sich die Wettbewerbsfähigkeit einer Ökonomie in ihrer Fähigkeit, global mobiles Kapital anzuziehen. Der entsprechende Standort muss dafür möglichst günstige Bedingungen für die Kapitalverwertung bieten. Durch den direkten Vergleich bestimmter Kennzahlen („*benchmarking*“) werden Gesellschaftsformationen in der EU zueinander und die EU zu anderen Weltregionen in ein Konkurrenzverhältnis gesetzt (vgl. Apeldoorn 2001: 86–87). Als untergeordnete Ideen, die sich aus der Orientierung auf Wettbewerbsfähigkeit ergeben, können die beiden Mechanismen der kompetitiven Deregulierung und kompetitiven Austerität verstanden werden:

„Die Logik der ‚kompetitiven Deregulierung‘, die auf die Deregulierung und Flexibilisierung der Güter-, Kapital-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte hinwirkt, ist eng mit dem Binnenmarktprojekt verknüpft. Über das EWS und insbesondere die EWU setzt sich dagegen die Logik der ‚kompetitiven Austerität‘ durch, die die Regierungen und Zentralbanken dazu drängt, eine monetaristische Politik [...] zu verfolgen“ (Bieling und Steinhilber 2000: 110).

Die Idee der Wettbewerbsfähigkeit und die daraus resultierende Standortkonkurrenz half dem neoliberalen Block unter anderem dabei, die beiden anderen Akteur\_innengruppen hegemonial einzubinden (vgl. Apeldoorn 2001: 85–86). Auch aus sozialdemokratischer und neo-merkantilistischer Perspektive war die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit in der EU in der

Vergangenheit ein angestrebtes Ziel, wenn auch mit anderen, staatsinterventionistischen bzw. protektionistischen Mitteln.

Durch die Integration begrenzter Formen sozialer Regulation vor allem aber durch die Hoffnung auf positive soziale Effekte einer „erfolgreichen“ Restrukturierung des Euro-Kapitalismus gelang es sogar die Gewerkschaften unter die Logik von Wettbewerbsfähigkeit und Standortkonkurrenz zu subsumieren (vgl. Bieling 2001). Der sog. „Wettbewerbskorporatismus“ umfasst eine asymmetrische Neuformulierung der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Gewerkschaften, bei der Lohnzurückhaltung, Arbeitsmarktflexibilisierung, Senkung der Sozialkosten und Steuerlasten für die Unternehmen, dem vagen Versprechen von Beschäftigungssicherung und -wachstum gegenüberstehen (vgl. Schulten 2000: 230–231). Im Rahmen dieses Arrangements und politisch orchestriert durch Regierungen der „neuen Sozialdemokratie“ zu Anfang der 2000er Jahre, stellten die Gewerkschaften den neoliberalen Restrukturierungsprozess nicht grundsätzlich in Frage (vgl. Schulten 2000: 232).

Allerdings lässt sich die Einbindung der Gewerkschaften als unvollständig und widersprüchlich beschreiben. Demnach wächst die Akzeptanz des Wettbewerbskorporatismus zwar regelmäßig in der Krise, er stellt aber kein dauerhaftes Modell verbunden mit einer positiven Zukunftsperspektive dar (vgl. Schulten 2000: 237–238). Gleichzeitig bleibt die Organisation gewerkschaftlicher Zusammenarbeit und Gegenmacht auf europäischer Ebene weit hinter der Integration kapitalistischer Eliten zurück. Die Durchsetzungskraft des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) leidet unter der starken Bindung an die Kommission, namentlich die Generaldirektion für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (vgl. Schulten 2000: 235). Auf diesem Wege können die Gewerkschaften zwar direkten Einfluss auf diesen Bereich der EU-Politik nehmen. Da die Kommission den EGB aber maßgeblich finanziert, besteht auch ein Abhängigkeitsverhältnis. Über die teils brüchige Einbindung der gewerkschaftlich organisierten Arbeiterklasse hinaus wird die Konfiguration des europäischen historischen Blocks nach Gill von einem sog. „Rentiers-Interessen-Block“ unterstützt, der im Zuge der Ausweitung des Aktienbesitzes und der Kapitalisierung der Rentensysteme entstanden ist (vgl. Gill 2003a: 63–64). Facharbeiter\_innen und Angestellte, deren Ersparnisse und Renten dadurch in wachsendem Maße von den Kapitalmärkten abhängen, tendieren laut Gill dazu, die monetaristische Wettbewerbspolitik des neoliberalen Blocks in Europa zu unterstützen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich ab Ende der 1990er Jahre ein neuer transnationaler hegemonialer Block in der EU etabliert hatte. In diesem neoliberalen Block waren die führenden, global-orientierten Teile des europäischen Kapitals eng mit der Europäischen Kommission, wichtigen nationalen Staatsapparaten und Regierungen verflochten (vgl. Bieling 2010: 95). Binnenorientierte Kapitalfraktionen und sozialdemokratische bzw. gewerkschaftliche Akteur\_innengruppen waren auf EU-Ebene in untergeordneter Position in diesen Block eingebunden. Zugleich wurden neoliberalen Logiken der kompetitiven Deregulierung und Austerität nach der Umsetzung einer Reihe politischer Projekte in den europäischen Staatsapparaten verankert. Damit konnte auf europäischer Ebene eine Form neoliberaler Hegemonie etabliert werden, wenn auch mit deutlichen Grenzen und Bruchlinien, etwa was die prekäre Einbindung der Gewerkschaften betrifft. Insbesondere fehlte eine übergreifende Idee, die breite Bevölkerungsschichten für den Neoliberalismus mobilisieren könnte (vgl. Bieling und Steinhilber 2000: 119).

Dennoch bedeutete die neoliberalen Hegemonie Kannankulam und Georgi (2012: 23) zufolge ein zumindest temporäres Ende des Ringens um die grundlegende Richtung des Integrationsprozesses. Mit der Unterzeichnung des Vertrages von Maastricht im Jahr 1992 war das neoliberalen Weltbild zur Grundlage des Integrationsprozesses geworden und definierte damit selbst die Grenzen des politischen Feldes. So wurde das Terrain der Auseinandersetzung auch für konkurrierende Akteur\_innengruppen begrenzt. Diese Konfiguration gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse hatte darüber hinaus Einfluss auf die öffentlichen Sektoren in Europa. Obwohl es keine direkte Gestaltungsmacht europäischer Staatsapparate in diesem Bereich gab, bestimmte insbesondere die Idee der kompetitiven Austerität die Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Wohlfahrtsstaat und öffentlichem Sektor, wie im Folgenden dargestellt wird.

### **3.1.3 Der öffentliche Sektor zwischen kompetitiver Austerität und Europäischem Sozialmodell**

In der Erläuterung des Theorierahmens wurde der öffentliche Sektor in doppelter Weise bestimmt: einerseits als ökonomische Basis der wohl-

fahrtsstaatlichen Regulation und andererseits als ein Feld der Auseinandersetzung um die Gestaltung von Gesellschaftsformationen (vgl. Kap. 2.2.4). Beide Aspekte werden im Folgenden mit einem Fokus auf die europäische Ebene ausgeführt. Das beinhaltet erstens einen Überblick über die Bedeutung und Gestaltung der Wohlfahrtsstaaten und öffentlichen Sektoren, wie sie im Kontext des Fordismus in Europa entstanden sind (vgl. Stetter 2018: 192). Zweitens gehört dazu eine Darstellung der Transformationsdynamik, die im Zuge der neoliberalen Neuausrichtung des Integrationsprozesses in den 1980er und 1990er auf die öffentlichen Sektoren in der EU wirkte, sowie damit verbundene Kämpfe. Drittens wird anhand ausgewählter Kennzahlen gezeigt, in welcher Lage sich die öffentlichen Sektoren in der EU als Resultat dieser Transformationsdynamik am Vorabend der Krise im Jahr 2007 befanden. An das so gezeichnete Bild vom Zustand und der Entwicklungsrichtung der öffentlichen Sektoren in der EU knüpft im weiteren Verlauf die Analyse der Krisenpolitik auf dem Feld des öffentlichen Sektors an.

Beim Blick auf die öffentlichen Sektoren und die von ihnen getragenen Wohlfahrtsstaaten in der EU, fällt direkt die große Vielfalt von Strukturen und Institutionen ins Auge. Diese Unterschiede lassen sich unter Rückgriff auf die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung näher bestimmen, in der unter anderem im Vergleich der europäischen Gesellschaftsformationen von mehreren „Wohlfahrtsstaatsregimen“ die Rede ist (vgl. Arts und Gellissen 2006: 175–177). Unterschiedliche Idealtypen von Wohlfahrtsstaatsregimen, um die sich tatsächlich existierende Regime gruppieren, wurden zuerst von Esping-Andersen (1990: 26–29) beschrieben. In dieser Konzeption lassen sich Wohlfahrtsstaatsregime anhand dreier Dimensionen unterscheiden:

- Der Zugang zum Wohlfahrtsstaat und seine Reichweite
- Die Form der Arbeitsbeziehungen und der Arbeitsmarktregulierung
- Die Art der Finanzierung entsprechender Leistungen

Esping-Andersen identifizierte auf dieser Grundlage einen liberalen, einen korporatistischen und einen sozialdemokratischen Idealtyp. Da sich diese ursprüngliche Typologie vor allem auf west- und nordeuropäische Wohlfahrtsstaaten anwenden lässt und sie u.a. die Situation in südeuropäischen Gesellschaftsformationen nicht adäquat erfassen kann, trat in der späteren

Debatte ein viertes, mediterranes Wohlfahrtstaatsregime hinzu (vgl. Castles 1995; Rhodes 1997).<sup>13</sup> Diese vier Regime können wie folgt charakterisiert werden<sup>14</sup> (vgl. Maroto und Rubalcaba 2005: 7–9; Stetter 2018: 193–194):

Liberale Wohlfahrtsstaatsregime, zu denen meist Großbritannien gezählt wird, zeichnen sich erstens dadurch aus, dass der Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen nach dem Kriterium der sozialen Bedürftigkeit geregelt wird. Das Fehlen eigener Ressourcen bzw. der Nachweis eines besonders niedrigen Einkommens sind Eingangsvoraussetzung. Zweitens sind die Arbeitsbeziehungen durch einen relativ hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad geprägt, wobei die Reichweite kollektiver Aushandlungsprozesse auch weitgehend auf gewerkschaftlich organisierte Beschäftigte begrenzt bleibt. Verhandlungen spielen sich meist eher auf Unternehmensebene ab, als auf sektoraler oder territorialer Ebene. Der Umfang gesetzlicher Regulierung des Arbeitsmarktes ist vergleichsweise gering. Drittens werden in diesem Regime moderate Sozialleistungen hauptsächlich über Steuern finanziert, ggf. ergänzt durch privat-finanzierte Zusatzleistungen.

Korporatistische Wohlfahrtsstaatsregime, zu denen Deutschland aber auch Frankreich gezählt werden, regeln erstens den Zugang prinzipiell über die Teilnahme am Arbeitsmarkt mit entsprechenden Versicherungsmodellen. In diesem Rahmen können die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen ein relativ hohes Niveau annehmen. Zweitens finden kollektive Verhandlungen im Rahmen der Arbeitsmarktregulierung in komplexen Aushandlungssystem auf sektoraler bzw. territorialer Ebene statt. Deren Ergebnisse haben eine höhere Reichweite und erstrecken sich auch auf nicht gewerkschaftlich organisierte Beschäftigte. Der Organisationsgrad ist oft moderat. Gleichzeitig besteht eine umfassende Regulierung des Arbeitsmarktes

---

<sup>13</sup> Auch die ost- und südosteuropäischen Mitgliedsstaaten der EU sind in den hier genannten Regimetypen nicht ausreichend repräsentiert (vgl. Stetter 2018: 194). Diese Gesellschaftsformationen werden allerdings in der vorliegenden Arbeit nicht näher behandelt, weshalb diese Leerstelle auch hier nicht bearbeitet wird.

<sup>14</sup> Über Zuschütt und Unterscheidungskriterien der einzelnen Wohlfahrtsstaatsregime sowie die Zuordnung von Ländern zu den Idealtypen herrscht in der Literatur keine Einigkeit (vgl. Arts und Gelissen 2006: 186–191). Für meine Darstellung greife ich auf Maroto und Rubalcaba (2005) sowie Stetter (2018) zurück, die in ihren Überblicken zur EU, die Mehrheitsposition aus der Literatur abbilden.

durch gesetzliche Bestimmungen und andere Formen der staatlichen Intervention. Die Finanzierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen erfolgt drittens hauptsächlich über Versicherungssysteme.

Sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatsregime, zu denen meist Finnland gezählt wird, regeln erstens den Zugang zu Leistungen durch die Anerkennung sozialer Rechte aller Bürger\_innen. Wohlfahrtsstaatliche Politiken erheben dementsprechend einen universalistischen Anspruch. Zweitens zeichnen sich diese Regime durch eine große Reichweite kollektiver Vereinbarungen auf dem Arbeitsmarkt aus, die oft zentralisiert und in Koordination mit weitergehenden Sozialpakten ausgehandelt werden. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist meist sehr hoch. Gleichzeitig findet wenig gesetzliche Regulierung des Arbeitsmarktes statt. Die Finanzierung dieses Regimes stützt sich auf direkte und progressive Steuersysteme.

Mediterrane Wohlfahrtsstaatsregime schließlich, bei denen Portugal eingeordnet wird, unterscheiden sich vom sozialdemokratischen Typ durch die generell geringeren Leistungsniveaus und den begrenzten Zugang, für den Haushalts- und Familienzugehörigkeit eine zentrale Rolle spielen. Zentralisierte Sozialleistungssysteme in einigen Bereichen sind hier kombiniert mit stark fragmentierten Sozialversicherungssystemen. Zweitens sind die Arbeitsbeziehungen bestimmt durch die hohe Reichweite ausgehandelter Kollektivvereinbarungen, die allerdings mit einem niedrigen gewerkschaftlichen Organisationsgrad einhergehen. Die Finanzierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen ist ebenso fragmentiert, wie ihre Erbringung. Während Gesundheit und Bildung meist universell über Steuern finanziert werden, sind weitere Sozialleistungen meist an Versicherungsbeiträge und Einkommen gebunden.

Die hier verwendete Typologie beschreibt zwar grundlegende Strukturen der europäischen Wohlfahrtsstaaten, die Entwicklung dieser Regime im Laufe der Zeit lässt sie aber zunächst unbeachtet. Tatsächlich haben sich die beschriebenen europäischen Wohlfahrtsstaaten in ihrer Unterschiedlichkeit insbesondere im Zuge der Entwicklung des Fordismus historisch ausgeprägt (vgl. dazu Atzmüller 2014: 162–163). Sie können damit auch als Teil der ungleichen Austauschbeziehungen im Euro-Kapitalismus betrachtet werden. Die jeweiligen Wohlfahrtsstaatsregime bildeten sich dabei in historisch spezifisch verlaufenden sozialen Kämpfen in den einzelnen Gesellschaftsformationen heraus (vgl. Hemerijck 2013: 123–124). In der Phase bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise waren

diese Kämpfe wiederum Teil der in Kapitel 3.1.2 erläuterten Etablierung neoliberaler Hegemonie in der EU, denn auch die Wohlfahrtsstaaten und damit die öffentlichen Sektoren blieben von den ökonomischen Verschiebungen und gesellschaftlichen Transformationsprozessen im Zuge der Krise des Fordismus seit Mitte der 1970er Jahre nicht unberührt (vgl. Stetter 2018: 195–196). Die Transformation der öffentlichen Sektoren bzw. ihre Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene stehen im folgenden zweiten Abschnitt des Kapitels im Vordergrund.

Stetter (2018: 195) identifiziert vier Teilespekte gesellschaftlicher Transformationsprozesse, die Auswirkungen auf die öffentlichen Sektoren in der EU hatten. Erstens weist er darauf hin, dass die auch in Kapitel 3.1.1 beschriebenen Probleme im Rahmen der Krise des Fordismus – sinkende bis stagnierende Wachstumsraten, steigende Arbeitslosigkeit – die existierenden fordristischen Wohlfahrtssysteme an Belastungsgrenzen brachten. Die Ausgaben für Sozialtransfers stiegen, während die Einnahmen angeichts einer stagnierenden Wirtschaftsentwicklung im bestehenden System nicht Schritt halten konnten. Zweitens sank in Europa im Zuge der Internationalisierung der Produktion tendenziell der Bedarf an niedrig-qualifizierten Arbeitskräften, was erhöhte strukturelle Arbeitslosigkeit mit sich brachte. Die Wohlfahrtsstaatsregime und insbesondere staatliche Formen der Arbeitsmarktrekulierung gerieten so unter Anpassungsdruck (vgl. Stetter 2018: 196). Drittens entwickelten sich neue Haushaltsmodelle und Geschlechterrollen, verbunden mit steigenden Frauenerwerbsquoten. Die zunehmende Zahl von Doppelverdiener-Haushalten und alleinerziehenden Eltern – zumeist Frauen – stellte vielfach die bestehenden Modelle für Sozialabgaben und -leistungen in Frage. Zudem wuchs der Druck Kinderbetreuung und Altenpflege außerhalb der Familie im Rahmen des Wohlfahrtsstaats auszubauen. Neben diesen eher allgemeinen Aspekten der Transformation, spricht Stetter als vierten Punkt die Auswirkungen des Vertrags von Maastricht bzw. der EWU auf die Gestaltung der öffentlichen Sektoren in der EU an. Als Ausgangspunkt für die europäische Politik der Krisenbearbeitung ist dieser Aspekt von besonderer Bedeutung. Dieser Einschnitt in der Entwicklung der öffentlichen Sektoren in der EU wird daher im Folgenden ausführlicher dargestellt.

Wie in Kapitel 3.1.1 und 3.1.2 bereits diskutiert wurde, stellt der Vertrag von Maastricht und die Gründung der EWU Anfang der 1990er Jahre einen Paradigmenwechsel in der europäischen Integration dar. Im Kontext

der neoliberalen Neuausrichtung des Integrationsprozesses wurden die öffentlichen Sektoren in Europa neu bewertet und einem zunehmenden Anpassungsdruck ausgesetzt. Der verschärzte Standortwettbewerb in der EWU ließ den öffentlichen Sektor und seine Finanzierung über Steuern und Abgaben als Kostenfaktor erscheinen, den es zu minimieren galt, um die Attraktivität des jeweiligen Standorts für *Investor\_innen* zu steigern (vgl. Marginson 2006: 99). Im Einklang mit der Logik der kompetitiven Austerität setzte demnach ein Paradigmenwechsel ein, von der steuerfinanzierten Expansion des öffentlichen Sektors und wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, hin zu stagnierenden Leistungsniveaus bei gleichzeitiger Privatisierung öffentlicher Einrichtungen (vgl. Hemerijck et al. 2002: 108–109). Auf EU-Ebene wurde dieser Prozess durch die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes forciert, welche der Expansion von Wohlfahrtsstaat und öffentlichem Sektor spürbare Grenzen setzten (vgl. Maroto und Rubalcaba 2005: 29–30).

Im Einzelnen waren die Auswirkungen der EWU auf die öffentlichen Sektoren in den Mitgliedsstaaten zwar substantiell aber größtenteils indirekt (vgl. Hemerijck et al. 2002: 108). Der Zusammenhang besteht insbesondere darin, dass im Rahmen der EWU namentlich durch die Stabilitätskriterien die Höhe der öffentlichen Ausgaben bzw. Schulden Beschränkungen unterworfen wurden, die sich am Ziel der Währungsstabilität orientierten. Den nationalen Regierungen wurde mit der Zentralisierung der Geldpolitik auf europäischer Ebene unter diesen Vorzeichen, ein Werkzeug aus der Hand genommen, um ihre Ökonomien gegen den Anpassungsdruck des internationalen Wettbewerbs zu schützen (vgl. Hemerijck et al. 2002: 108). Stattdessen verblieb die Haushaltspolitik als zentrales Mittel der Anpassung an externe Schocks oder Krisenprozesse. Der Druck zur Haushaltskonsolidierung durch die EWU resultierte in vielen Mitgliedsstaaten in einer Verkleinerung des Wohlfahrtsstaates (vgl. Stetter 2018: 196). Sozialausgaben wurden teils gestrichen oder reduziert. Wichtiger Bestandteil der europäisch induzierten Reorganisation der öffentlichen Sektoren war die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen (vgl. Bieling und Deckwirth 2008: 14–18). Insbesondere im Infrastrukturbereich entfaltete das neue Paradigma eines schlanken öffentlichen Sektors in den 1990er Jahren seine Wirkung. Die Förderung europaweiten Wettbewerbs, die Integration des Binnenmarktes und zuletzt die Aufnahme öffentlicher Dienstleistungen in die Freihandelsagenda der EU trugen weiter zu

dieser Dynamik bei (vgl. Bieling und Deckwirth 2008: 17–23; Prausmüller und Wagner 2014: 8–9).

Im Verhältnis zum Sozialleistungsniveau und der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen waren die Auswirkungen der EWU für die Beschäftigungszahlen im öffentlichen Sektor in den Mitgliedsstaaten weniger gravierend, sie stagnierten entweder oder schrumpften leicht (vgl. Hemerijck et al. 2002: 110). Dies allerdings bedeutet eine Trendumkehr vom jahrzehntelang betriebenen Ausbau hin zur Konsolidierung oder gar zum Abbau des öffentlichen Sektors. Bezogen auf die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor waren darüber hinaus zunächst keine fundamentalen Veränderungen im Rahmen der EWU erkennbar (vgl. Hemerijck et al. 2002: 111). Unabhängig vom Einfluss der EU-Politik haben sich allerdings parallel Veränderungen durch die Einführung neuer Organisationsformen im öffentlichen Sektor sowie Prozesse der Angleichung an die Regulierungsformen des Privatsektors abgespielt.

Reformen des öffentlichen Sektors auf nationaler Ebene unterschieden sich in dieser Phase zwar weiterhin, u.a. aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage der jeweiligen Wohlfahrtsstaatsregime. Die europäische Ebene und ihre geld- und haushaltspolitische Rahmensetzung entfaltete aber einen zunehmenden, gleichförmigen Anpassungsdruck (vgl. Stetter 2018: 197). Darüber hinaus wirkten die Stabilitätskriterien in ihrer Funktion als Eintrittsvoraussetzung in die EWU als Katalysator und oft auch als nützliches Argument, um national unbeliebte Reformen des öffentlichen Sektors durchzusetzen:

„In retrospect, we argue that the Maastricht entry exam has been effective in triggering a ‘regime shift’ in national budgetary and fiscal policy across the economies of the EU. Even for hard currency latecomers (Finland, Portugal and Italy), the Maastricht criteria served in the first instance as an additional triggering device, helping policy-makers to overcome resistance to unpopular public sector reform efforts, driven by finance ministries. These reforms may not have been political feasible in the absence of the Maastricht ‘beauty contest’“ (Hemerijck et al. 2002: 109).

Wie sich der öffentliche Sektor in Finnland und Portugal unter diesen Bedingungen entwickelte, wird in den Fallstudien weiter ausgeführt.

Der neoliberalen Angriff auf den öffentlichen Sektor, der sich seit den 1990er Jahren abspielte, wurde von subalternen sozialen Kräften, unter anderem repräsentiert von den Gewerkschaften, nicht ohne Weiteres hingenommen. Auf der diskursiven Ebene setzten sie diesen Veränderungsprozessen die Idee eines Europäischen Sozialmodells entgegen. Diese Idee wurde insbesondere von sozialdemokratischen Kräften getragen und fand über die Delors-Kommission Ende der 1980er Jahre auch Eingang in die EU-Politik (vgl. Stetter 2018: 199–200). In der Debatte um die Neuaustrichtung des Integrationsprozesses wurde mit dem Europäischen Sozialmodell einerseits die Vorstellung verbunden, dass die Gesellschaftsformationen in Europa eine besondere Form der Wohlfahrtsstaatlichkeit hervorgebracht hätten, die ein verbindendes Element und eine schützenswerte Erungenschaft darstelle (vgl. Kaufmann 2008: 17). Aufbauend auf diese Vorstellung sollte das Europäische Sozialmodell als motivierende Idee für die Gestaltung des Integrationsprozesses in Richtung umfassenderer Daseinsvorsorge und einem Ausbau des öffentlichen Sektors dienen. Der Charakter des Europäischen Sozialmodells als handlungsleitende Vision stand dabei meist im Vordergrund, denn bei genauerer Betrachtung vermittelten die Wohlfahrtsstaaten und öffentlichen Sektoren in Europa ein eher uneinheitliches Bild, wie oben gezeigt wurde (vgl. Lehndorff 2013: 181).

Um dem Abbau bzw. den Umstrukturierungen im öffentlichen Sektor entgegen zu treten, setzen die Gewerkschaften in Europa zunächst auf das klassische Mittel des Streiks, was kaum zu Erfolgen führte (vgl. Hermann 2014: 239–240). Später wurden verstärkt andere Mittel, wie öffentlichkeitswirksame Kampagnen und Koalitionen mit anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen und Organisationen eingesetzt, was Mitte der 2000er Jahre im Fall der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie erfolgreich war, die weitreichende Liberalisierungsschritte zur Stärkung des grenzüberschreitenden Wettbewerbs im Dienstleistungsbereich und damit auch in Teilen des öffentlichen Sektors vorsah (vgl. Hermann 2014: 243–244). Abgesehen von einzelnen Erfolgen konnten aber auch solche Strategien wenig daran ändern, dass die herrschenden Kräfteverhältnisse es nicht zuließen, den europäischen Restrukturierungsdruck auf die öffentlichen Sektoren gänzlich auszuschalten. Unter diesem Eindruck verlegten sich die Gewerkschaften und andere sozialdemokratische Kräfte darauf, zumindest Einfluss auf den Verlauf entsprechender Transformationsprozesse zu nehmen.

(vgl. Hermann 2014: 240). Die mit der Delors-Kommission in die EU-Politik eingeführte Vision eines Europäischen Sozialmodells wurde gleichzeitig adaptiert und effektiv dem übergeordneten Ziel der Wettbewerbsfähigkeit untergeordnet (vgl. Hermann und Mahnkopf 2010: 316). Die Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit galt nunmehr als Voraussetzung für den Erhalt des Europäischen Sozialmodells und wurde entsprechend priorisiert.

Nach Jahren des europäischen Anpassungsdrucks und nationaler Reformen haben sich Strukturen der europäischen Wohlfahrtsstaaten und des öffentlichen Sektors zwar in eine ähnliche Richtung entwickelt, substantielle Unterschiede blieben allerdings weiterhin bestehen. Das lässt sich unter anderem mit einem statistisch vergleichenden Blick auf die öffentlichen Sektoren bestätigen. Wie in Kapitel 2.4.1 erläutert, werden dabei Ausgaben und Beschäftigtenzahlen bezogen auf Kernbereiche des öffentlichen Sektors (Bildung, Gesundheit, öffentliche Verwaltung, Sozialfürsorge) als Vergleichsgrundlage herangezogen. Um die Fälle Finnland und Portugal nicht nur miteinander, sondern auch mit ihrem europäischen Umfeld ins Verhältnis zu setzen, werden Daten zur EU, zur Eurozone, sowie zu den drei größten EU-Mitgliedsstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien berücksichtigt.

Im Durchschnitt der EU und der Eurozone machten die öffentlichen Ausgaben im Jahr 2007, vor dem Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, mit 44,6% bzw. 45,4% fast die Hälfte des BIP aus (vgl. Tab. 3). Unter den hier ausgewählten Ländern besteht dabei eine signifikante Varianz zwischen 40,9% des BIP in Großbritannien und 52,6% in Frankreich. Deutschland, Portugal und Finnland gruppieren sich nahe um die europäischen Mittelwerte. Sowohl im Durchschnitt von EU und Eurozone als auch in den einzelnen Ländern stellten die Ausgaben im Bereich Sozialfürsorge mit Werten zwischen 14,3% (GB) und 21,7% (FR) den größten Einzelposten dar. Signifikante Unterschiede lassen sich dabei zwischen Großbritannien und Portugal mit relativ niedrigen Sozialausgaben auf der einen Seite sowie Deutschland, Frankreich und Finnland mit relativ hohen Sozialausgaben auf der anderen Seite feststellen. Ausgaben für Gesundheit machten 2007 in allen Ländern, außer in Finnland, den zweitgrößten Posten aus. Unterschiede sind hier mit Werten zwischen 6,3% (DE) und 7,5% (FR) schwach ausgeprägt. Anders sieht es bei den Bildungsausgaben aus,

die im Verhältnis mit 4,9% des BIP im europäischen Durchschnitt den geringsten Anteil ausmachen. Hier bestehen erkennbare Unterschiede zwischen den Ländern, wobei Deutschland mit 3,9% den geringsten BIP-Anteil ausgibt, während Portugal mit 6,2% den höchsten Wert aufweist. Bei den Ausgaben für die öffentliche Verwaltung ist wiederum wenig Varianz feststellbar, abgesehen von Großbritannien mit einem besonders niedrigen Wert von 4,2%.

*Tabelle 3: Anteil staatlicher Ausgaben für Bereiche des öffentlichen Sektors (2007; in % des BIP)*

	Gesamt-ausgaben	Sozial-fürsorge	Gesund-heit	Bil-dung	Öffentliche Verwaltung
Europäische Union (EU-28)	44,6	17,0	6,5	4,9	6,3
Eurozone (EA-19)	45,4	17,7	6,6	4,6	6,8
Deutschland	42,8	18,7	6,3	3,9	6,1
Frankreich	52,6	21,7	7,5	5,3	7,2
Portugal	44,5	14,8	7,1	6,2	7,0
Finnland	46,8	19,2	6,6	5,8	6,7
Großbritannien	40,9	14,3	6,5	5,6	4,2

Quelle: eigene Darstellung; Daten Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/gov\\_10a\\_exp](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/gov_10a_exp) (09.07.2020).

Weiteren Aufschluss über die unterschiedliche Gestaltung der öffentlichen Sektoren in der EU erlaubt ein Blick auf die Beschäftigtenzahlen. Hier drückt sich die Bedeutung des öffentlichen Sektors gegenüber anderen Sektoren der jeweiligen Ökonomie durch den Anteil an der Gesamtbeschäftigung aus. Im Durchschnitt von EU und Eurozone waren Anfang 2008 knapp unter 24% der Beschäftigten im öffentlichen Sektor tätig (vgl. Tab. 4). Portugal wies im vorliegenden Vergleich mit 18,9% den geringsten Beschäftigungsanteil auf, während Frankreich mit 29,7% deutlich über dem EU-Durchschnitt lag. Großbritannien, Finnland und Deutschland ordneten sich dabei zwischen Frankreich und dem EU-Durchschnitt ein. Portugal besaß demnach vor der Krise den gemessen am Beschäftigtenanteil

kleinsten öffentlichen Sektor. Der finnische öffentliche Sektor beschäftigte demgegenüber überdurchschnittlich viele Menschen. Bei den Beschäftigtenzahlen treten die Sozialfürsorge und das Gesundheitswesen zusammen als größter Teilbereich hervor. Eine Ausnahme ist wiederum Portugal, wo diese Bereiche weniger Menschen beschäftigen als die öffentliche Verwaltung oder das Bildungswesen. Insgesamt zeigen auch die Beschäftigtenzahlen die große Bedeutung der öffentlichen Sektoren.

*Tabelle 4: Anteil öffentlich Beschäftigter an der Gesamtbeschäftigung (1. Quartal 2008; in %)<sup>15</sup>*

	Gesamt öffentlicher Sektor	Gesundheit und Soziales	Bildung	Öffentliche Verwaltung
Europäische Union (EU-28)	23,5	9,5	7,1	7,0
Eurozone (EA-19)	23,7	9,7	6,7	7,3
Deutschland	24,6	11,4	6,0	7,1
Frankreich	29,7	12,3	7,1	10,3
Portugal	18,9	5,9	6,5	6,5
Finnland	26,8	15,2	7,0	4,6
Großbritannien	28,2	12,0	9,1	7,0

Quelle: eigene Darstellung; Daten Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsq\\_eisn2](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lfsq_eisn2) (09.07.2020).

Sowohl in Bezug auf die Ausgaben als auch bezogen auf die Beschäftigtenzahlen lassen sich auch noch 2007/2008 signifikante Unterschiede zwischen den hier aufgeführten Gesellschaftsformationen, insbesondere aber zwischen den untersuchten Fällen Finnland und Portugal erkennen. Diese Unterschiede korrespondieren weitgehend mit der Charakterisierung der jeweiligen Wohlfahrtsstaatsregime, die oben dargestellt wurden. Auf der einen Seite steht dabei Finnland mit einem relativ großen öffentlichen Sektor, der als Grundlage für ein universalistisches, sozialdemokratisches Wohlfahrtsstaatsregime dient. Dafür wurde in Finnland im Vergleich überdurchschnittlich viel Geld für den öffentlichen Sektor ausgegeben und er

<sup>15</sup> Aufgrund einer Revision des NACE-Standards stehen vergleichbare Daten erst ab 2008 zur Verfügung.

beschäftigte mehr Menschen als im Durchschnitt. Besonders die Ausgaben für die Sozialfürsorge und die Beschäftigung in diesem Bereich sorgten für die insgesamt überdurchschnittlichen Zahlen. Auf der anderen Seite trug in Portugal ein kleinerer öffentlicher Sektor ein eingeschränkteres, mediterranes Wohlfahrtsstaatsregime. Im Gegensatz zu Finnland war der portugiesische öffentliche Sektor in Bezug auf das BIP knapp durchschnittlich groß und beschäftigte vergleichsweise wenige Menschen. Die Ausgaben zur Sozialfürsorge waren dabei besonders niedrig, ebenso wie der kombinierte Beschäftigungsanteil für Gesundheit und Sozialfürsorge. Allerdings bleibt festzuhalten, dass der öffentliche Sektor in der EU im Allgemeinen mit 44,6% des BIP bzw. 23,5% der Beschäftigten im Jahr 2007 einen bedeutenden Teil der Ökonomie ausmachte. Ausgaben für die Sozialfürsorge bzw. die Beschäftigung im Sozial- und Gesundheitsbereich waren dabei Schwerpunkte.

Die Situation am Vorabend der Krise kann abschließend wie folgt zusammengefasst werden: Insgesamt lässt sich mit Blick auf BIP-Anteile und Beschäftigtenzahlen sagen, dass der öffentliche Sektor in den europäischen Gesellschaftsformationen einen bedeutenden Teil der Ökonomie ausmachte. Dabei bestanden nicht nur Unterschiede in der Größe, sondern auch in der Gestaltung der Wohlfahrtsstaatsregime zwischen Ländern mit relativ kleinen öffentlichen Sektoren wie Portugal und solchen mit vergleichsweise großen öffentlichen Sektoren wie Finnland. In den 1990er Jahren wurden alle öffentlichen Sektoren in der EU von einem wachsenden Anpassungsdruck erfasst, der auch von der EU-Politik und hier insbesondere von den währungs- und haushaltspolitischen Vorgaben der EWU ausging. Diese Entwicklung war Teil eines Paradigmenwechsels auf europäischer Ebene, wo Mechanismen der kompetitiven Austerität mit der Etablierung neoliberaler Hegemonie durchgesetzt wurden. Gegenbewegungen, die unter der Idee eines Europäischen Sozialmodells geführt wurden, konnten hier zunächst kaum Erfolge erzielen. Erst im Laufe der 2000er Jahre gelang es in einzelnen Fällen (z.B. bei der EU-Dienstleistungsrichtlinie) erfolgreiche Gegenwehr zu organisieren. Zugleich wurde die motivierende Idee des Europäischen Sozialmodells in den herrschenden Diskurs auf EU-Ebene eingebaut und neoliberalen Zielen der Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumsförderung untergeordnet. Vor diesem politischen und sektoralen Hintergrund entfaltete sich schließlich die Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007.

## 3.2 Die Eurokrise und das europäische Krisenmanagement

In den vorangegangenen Kapiteln zur historischen Kontextualisierung wurde ein Bild der Entwicklungsdynamik des Euro-Kapitalismus bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise gezeichnet. Demnach hatten die verflochtenen europäischen Gesellschaftsformationen des Euro-Kapitalismus bis 2007 grundlegende Transformationsprozesse durchgemacht. Angetrieben durch die Transnationalisierung und Finanzialisierung der Ökonomien entstand ein transnationaler historischer Block des europäischen Finanzkapitalismus. Diese Entwicklung ging mit Verschiebungen der sozialen Kräfteverhältnisse einher, die zur Etablierung eines neuen neoliberalen hegemonialen Blocks beitrugen. Politische Auseinandersetzungen, aus denen die Hegemonie des neoliberalen Blocks hervorging, bedingten die Transformation und führten zu einer Richtungsänderung des Integrationsprozesses. Die europäische Ebene entwickelte sich seit den 1980er Jahren zu einem Motor der Deregulierung und Liberalisierung der europäischen Gesellschaftsformationen unter dem übergeordneten Ziel der Wettbewerbsfähigkeit. Ein Ergebnis dieser Restrukturierungsdynamik war die zunehmend ungleiche Konstellation national-dominierender Akkumulationsmodelle in der EU. Auch die öffentlichen Sektoren in der EU wurden von dieser Dynamik erfasst und entsprechend umstrukturiert.

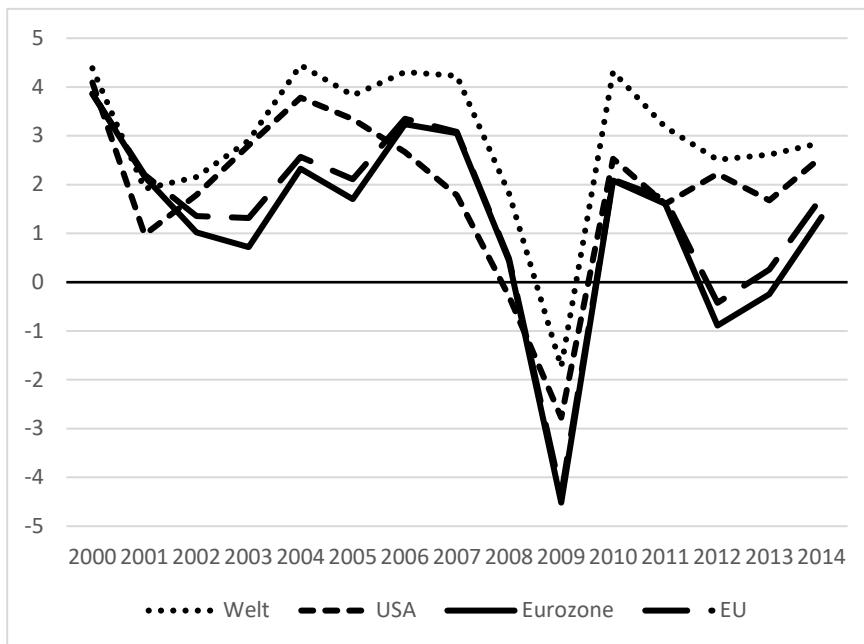
Auf dieser Grundlage lässt sich der ökonomische und politische Verlauf der Eurokrise sowie des europäischen Krisenmanagements darstellen. Dabei steht wiederum die Frage im Vordergrund, welche Rahmensetzung und Kontextbedingungen sich daraus für die Krisenpolitik in Finnland und Portugal ergeben. Für die Suche nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden in der austeritätspolitischen Krisenbearbeitung ist der europäische Zusammenhang ein zentraler Anknüpfungspunkt. Darüber hinaus gilt es, die Auswirkungen der Krise und ihrer Bearbeitung auf die beschriebene Konfiguration des transnationalen historischen Blocks und des hegemonialen Blocks in der EU zu erfassen. Inwiefern die Krise etwa zu Erschütterungen der neoliberalen Hegemonie in der EU führte, wird in der Literatur unterschiedlich diskutiert (vgl. exempl. Bieling 2013a: 93; Oberndorfer 2012: 49–51). Auch die Form der ökonomischen Austauschbeziehungen in

Europa ist nicht unberührt aus der Krise hervorgegangen (vgl. Becker und Jäger 2012: 181–182). Diese Entwicklungen und die damit verbundenen Fragen werden im Folgenden untersucht. Zu diesem Zweck wird die Krise im Rahmen des Untersuchungszeitraums von 2007 bis 2014 entsprechend der vorherrschenden Krisendynamik in Phasen eingeteilt und dargestellt.

### **3.2.1 Die Krisendynamik ab 2007: Entfaltung, Verschiebung, Konsolidierung**

Die Eurokrise, in deren Kontext die austeritätspolitische Krisenbearbeitung und die Restrukturierung des öffentlichen Sektors in verschiedenen EU-Ländern stattfand, war Teil einer breiteren, globalen Krisendynamik, die sich über mehrere Jahre entfaltete. Die Ursprünge der insgesamt als globale Finanz- und Wirtschaftskrise bezeichneten Entwicklungen sehen historisch-materialistisch orientierte Analysen meist in den seit dem Niedergang des Fordismus virulenten Schwierigkeiten, immer größere Mengen global verfügbaren Kapitals profitabel zu investieren (vgl. Overbeek 2012: 31–34). Diese Überakkumulation des Kapitals konnte durch das enorme Anwachsen des Finanzsektors temporär absorbiert werden, ohne damit eine längerfristig tragfähige Konstellation zu erreichen (vgl. Overbeek 2012: 34–37). Die Strukturprobleme des globalen Finanzkapitalismus brachen sich schließlich im Sommer 2007 Bahn, ausgelöst durch das Platzen einer Hypothekenblase am US-Immobilienmarkt (vgl. Evans 2011b: 32–33). Vermittelt über neuartige Finanzprodukte, insbesondere die Verbriefung von Hypotheken und anderen Krediten, breitete sich die Krise auf den deregulierten Finanzmärkten aus und führte bis Ende 2008 zum Zusammenbruch großer US-Investmentbanken wie *Bear Stearns* und *Lehman Brothers*, sowie zu heftigen Kursverlusten an den Aktienmärkten weltweit (vgl. Evans 2011b: 33–35). Nach Europa griff die Krise zum einen durch das Engagement europäischer Banken und Investmentfonds auf dem US-Immobilienmarkt und zum anderen durch den sich entfaltenden globalen Abschwung über, der die Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen aus der EU einbrechen ließ (vgl. Heinrich 2012: 369–367; Evans 2011a: 99). Ein Blick auf die Wachstumsraten des BIP in den USA, der EU und weltweit verdeutlicht den global einsetzenden Abschwung nach 2007 (vgl. Abb. 2).

*Abbildung 2: Wachstumsraten des BIP vor und während der Krise (2000-2014; in %)*



Quelle: eigene Darstellung; Daten Weltbank: <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.KD.ZG> (02.10.2018).

Hier ist allerdings auch ersichtlich, dass sich in der EU und insbesondere im Euroraum eine spezifische Krisendynamik entwickelte, die im Gegensatz zu den USA und der globalen Entwicklung zu einer weiteren Rezession in den Jahren 2012/13 führte. Diese besondere Dynamik der Krise in Europa wird im Folgenden mit Blick auf die asymmetrischen Austauschbeziehungen im Euroraum nachgezeichnet. Für eine genauere Betrachtung lässt sich der Ablauf der Krisenprozesse in Europa entsprechend der jeweils vorherrschenden Krisendynamik in drei Phasen unterteilen (vgl. Tab. 5).<sup>16</sup> Die erste Phase von 2008 bis Ende 2009 beginnt mit dem Übergreifen

<sup>16</sup> In der kritischen politökonomischen Literatur wird die Krise in Europa unterschiedlich periodisiert. Die Einteilung hängt dabei stets von der verfolgten Fragestellung und den dafür maßgeblich betrachteten Logiken ab. Beispiele beinhalten eine arbeits- und sozialpolitische Perspektive (Bieling und Buhr 2015: 17–18), einen Fokus auf Bankenrettung und Krisenmanagement (Heinrich 2012: 397), die Frage nach den Ursprüngen der europäischen Staatsschuldenkrise (Overbeek 2012: 31) oder die Zusammenhänge zwischen globalen und

der zur globalen Finanzkrise angewachsenen US-Hypothekenkrise nach Europa und umfasst die Verwerfungen im europäischen Finanzsystem, den heftigen Konjektureinbruch und die direkten politischen Gegenmaßnahmen etwa zur Rettung als „systemrelevant“ eingestufter Banken durch die europäischen Regierungen. In einer zweiten Phase ab Ende 2009 bis ins Jahr 2012 wandelte sich die Krisendynamik in Europa. Aus einer Finanz- und Wirtschaftskrise wurde eine Krise der Staatsfinanzen bzw. der Staatsverschuldung, in der schließlich selbst der Fortbestand des Euro als gemeinsame Währung in Frage stand (vgl. Overbeek 2012: 38). Die ab diesem Zeitpunkt sogenannte „Eurokrise“ ist ohne die vorangegangene Abferdierung der Krisenauswirkungen durch die Staaten in Form einer Vergesellschaftung privater Verluste nicht zu verstehen (vgl. Stützle 2013: 318–319). Die weitere Entwicklung der Krisendynamik war geprägt durch die austerrätspolitische Verengung der Wirtschaftspolitik im Euroraum. Die Austeritätspolitik mündete in einer dritten Phase von 2012 bis 2014 in die Konsolidierung neuer politökonomischer Strukturen unter diesen Vorzeichen. Mit dem Abschluss dieser Phase endet auch der Untersuchungszeitraum meiner Analyse. Auch wenn mit dem Jahr 2014 die Krisen- und Restrukturierungsprozesse im Euroraum keineswegs vollständig überwunden waren – die Auseinandersetzung um die Troika-Politik in Griechenland hatte gerade erst begonnen –, so waren wesentliche austerrätspolitische Weichenstellungen doch bis zu diesem Zeitpunkt erfolgt. Gleichzeitig ging die konjunkturelle Situation von der Rezession zur Stagnation über, was eine gewisse ökonomische Entspannung gegenüber den Vorjahren bedeutete, während die soziale Krise in Form von Arbeitslosigkeit, sinkenden Einkommen, schwindender Lebensqualität und ungewissen Zukunftsperspektiven in vielen EU-Ländern andauerte bzw. noch an Schärfe zunahm (vgl. EuroMemo Gruppe 2015: 2–4).

---

europeischen Krisenprozessen (Evans 2011a). Die genannten Arbeiten stimmen (bei einigen Unterschieden im Detail) mit der hier vorgenommenen Periodisierung insofern überein, dass zwischen 2009 und 2010 eine Verschiebung der als wesentlich betrachteten Krisendynamik und der begleitenden Krisenpolitik konstatiert wird.

*Tabelle 5: Phasen der Krise in Europa*

Phase	2008-2009	2009-2012	2012-2014
Krisenerscheinung	Von den USA ausgehende Finanz- und Wirtschaftskrise	Krise der Staatsverschuldung und des Euro	Geringes Wachstum, verschärzte soziale Krise
Modus der Bearbeitung	Bankenrettung, Konjunkturprogramme	Rettung des Euro, europäische Hilfskredite, Sparpakete	Auf Dauer gestellte Austerität, neue <i>Economic Governance</i>

Quelle: eigene Darstellung.

Die hier dargestellten Krisenphasen lassen sich nach den maßgeblichen Krisenerscheinungen sowie im Hinblick auf die Formen ihrer Bearbeitung unterscheiden. Im Folgenden stehen zwar die Krisenerscheinungen im Vordergrund, da beide Aspekte aber nicht vollkommen voneinander zu trennen sind, werden Bearbeitungsformen und ihre Konsequenzen hier zumindest benannt. Die Entwicklung der europäischen Krisenpolitik im engeren Sinne wird dann im nächsten Kapitel näher ausgeführt. Bei der Betrachtung der Krisenerscheinungen stehen neben den gesamteuropäischen Zusammenhängen wiederum die teils unterschiedlichen Entwicklungen in Zentrum und Peripherie des Euro-Kapitalismus im Vordergrund. Daran schließen in weiteren Verlauf die einzelnen Länderstudien detaillierter an.

### **3.2.1.1 Entfaltung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008-2009**

Die erste Phase der Krise in Europa von 2008 bis 2009 war geprägt von der globalen Ausbreitung der Finanzkrise unter anderem in die EU sowie ihrer Ausweitung zur Wirtschaftskrise. Noch bis Mitte 2008 hatte sich die Vorstellung gehalten, dass die europäische Ökonomie im Gegensatz zur US-amerikanischen weitgehend immun gegen die Verwerfungen auf den Finanzmärkten sei (vgl. EC 2009a: 8). Im Sommer 2009 formulierte die EU-Kommission dann rückblickend auf die ersten Krisenjahre eine dramatische Analyse der Situation: „The European economy is in the midst of the deepest recession since the 1930s, with real GDP projected to shrink by some 4% in 2009, the sharpest contraction in the history of the European

Union. Although signs of improvement have appeared recently, recovery remains uncertain and fragile“ (EC 2009a: iii). In der Zwischenzeit hatte sich gezeigt, dass sowohl die finanzierten als auch die aktiv extraverierten, produktiven Akkumulationsstrategien des Euro-Kapitalismus durchaus anfällig für eine Übertragung der globalen Krisendynamik waren.

Für die erste Phase lassen sich drei Ausbreitungskanäle der Krise in Europa unterscheiden: Erstens der direkte „Ansteckungseffekt“, zweitens der Kreditkanal und drittens der Exportkanal (vgl. Becker und Jäger 2009: 541–542). Über den Ansteckungseffekt wurde erstens zunächst der europäische Finanzsektor in Folge der sich verstärkenden Turbulenzen im US-Finanzsystem, insbesondere seit dem Bankrott der Investmentbank *Lehman Brothers* im September 2008, in Mitleidenschaft gezogen (vgl. EuroMemorandum-Gruppe 2010: 6–7). Vor dem Hintergrund der intensiven Verflechtung beider Wirtschaftsräume mit substantiellen wechselseitigen Kapitalströmen gerieten schnell auch europäische Banken und Finanzunternehmen in Zahlungsschwierigkeiten. Erste Vorboten waren schon im Frühjahr 2008 die britische *Northern Rock* und die deutsche Sachsen LB, die in ernste Refinanzierungsschwierigkeiten aufgrund notwendiger Abschreibungen gerieten (vgl. EC 2009a: 9). Insgesamt waren zu diesem Zeitpunkt vor allem Banken aus dem nordwesteuropäischen Zentrum (BE, DE, FR, GB, LU, NL sowie IE) betroffen, die sich im Zuge der Expansion der Finanzmärkte besonders durch die Investition in „innovative“ Finanzprodukte und durch ihr Engagement auf den US-Finanzmärkten hervorgetan hatten (vgl. Becker und Jäger 2009: 541). Die Verluste der Banken im Euroraum bis Mitte 2009 wurden von der EZB auf knapp 500 Mrd. Euro beziffert, während der IWF mit einer anderen Zählweise sogar von über 800 Mrd. Euro vernichtetem Kapital ausging (vgl. EC 2009a: 11). Aufgrund eigener Zahlungsschwierigkeiten, vor allem aber, weil sie Ausfallrisiken in den Bilanzen anderer Banken fürchteten, stellten die Geldhäuser die kurzfristige Kreditvergabe im innereuropäischen Interbankenhandel weitgehend ein, was die Finanzkrise wiederum verschärfte (vgl. EuroMemorandum-Gruppe 2010: 7).

Mit dem Austrocknen des Interbankenhandels nicht nur in Europa ging zweitens auch die Vergabe von Handels- und Investitionskrediten an Unternehmen außerhalb des Finanzsektors im Laufe des Jahres 2008 weltweit stark zurück (vgl. EC 2009a: 8). Unter anderem über diesen Kreditkanal

griff die Krise auch in der EU auf die gesamte Ökonomie über. Unternehmen hatten es zunehmend schwer ihre Produktion und Exportgeschäfte vorzufinanzieren, was sich in einem Rückgang der fixen Investitionen um 11,3% zwischen 2008 und 2009 niederschlug (vgl. Evans 2011a: 100). Hinzu kam drittens ein starker Rückgang der Exporte: Ausfuhren von Waren und Dienstleistungen aus der Eurozone (EA-16) in den Rest der Welt wuchsen 2008 nur noch um 1% und brachen im Folgejahr um 14,2% ein (vgl. EC 2009e: 102). Neben der Kreditklemme, die durch weiterhin relativ hohe Zinssätze der EZB nicht entschärft wurde, waren hierfür auch höhere Rohstoff- und Erdölpreise, sowie der Rückgang der globalen Nachfrage verknüpft mit einer signifikanten Aufwertung des Euro gegenüber den Währungen der wichtigsten Handelspartner\_innen mitverantwortlich (vgl. EuroMemorandum-Gruppe 2010: 10–11).

Für die asymmetrisch verknüpften Akkumulationsregime in Europa bzw. in der Eurozone hatten die hier beschriebenen Entwicklungen zunächst unterschiedliches Gewicht (vgl. Becker und Jäger 2012: 177–179). Während viele transatlantisch besonders engagierte Banken des nordwest-europäischen Zentrums schon in der Frühphase der Krise in Mitleidenschaft gezogen wurden, gerieten die Finanzsektoren der südeuropäischen Peripherie erst etwas später durch die schwindenden Kapitalzuflüsse aus dem Zentrum in Schwierigkeiten, von denen sie abhängig waren. Auch der Abschwung der Industrie wirkte sich hier zunächst weniger drastisch aus, im Vergleich zu den stärker exportorientierten Akkumulationsregimen des Zentrums. Während in Deutschland und anderen aktiv-extravertierten Ökonomien der Export in Länder außerhalb der Eurozone allerdings schon 2009 wieder anzug, entfaltete sich die Rezession in den Ökonomien der südeuropäischen Peripherie angesichts ausbleibender Kapital- bzw. Kreditzuflüsse und schwindender Binnennachfrage zunehmend (vgl. Becker und Jäger 2012: 178). Die fragile, asymmetrische Konfiguration in der die unterschiedlichen Akkumulationsregime in der Eurozone bisher miteinander verbunden waren, stieß in dieser Situation also zunehmend an Grenzen.

Um der Ausbreitung der Finanzkrise und der Entstehung einer Wirtschaftskrise zu begegnen, unternahmen die europäischen Regierungen und Zentralbanken massive Interventionen und Rettungsmaßnahmen zu denen Liquiditätshilfen und Zinssenkungen ebenso gehörten, wie direkte Kapitalspritzen, staatliche Kreditgarantien und Steuersenkungen (vgl. EC

2009a: 9–10). Einzelne Banken wurden gerettet, indem „toxische“ und andere belastende Papiere aus ihren Portfolios von Zentralbanken oder anderen staatlichen Institutionen übernommen wurden. Trotz ihres Umfangs blieb der strategische Horizont dieser Maßnahmen begrenzt:

„[D]as nationale Krisenmanagement der europäischen Mitgliedsstaaten [ist] 2008/2009 vor allem strukturkonservativ ausgerichtet und fokussiert sich maßgeblich auf die Rettung systemisch bedeutender Banken und vornehmlich angebotsorientierte Investitionsprogramme [...]. Die EU verhält sich nach anfänglicher Passivität vornehmlich reaktiv zu den nationalen Reaktionsweisen und Lösungsansätzen“ (Heinrich 2012: 398).

Die Rettungsmaßnahmen zu Gunsten von Banken und Exportwirtschaft hatten allerdings einen direkten Effekt: Den spürbaren Anstieg der Haushaltsdefizite und der Staatsverschuldung in der Eurozone.

### **3.2.1.2 Europäische Krise der Staatsfinanzierung 2009-2012**

Ausgehend von den bisherigen Entwicklungen markierte der Jahreswechsel 2009/2010 einen Wandel der Krisendynamik. Aus der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde in dieser Phase eine Krise der Staatsfinanzierung, die in der öffentlichen Debatte meist als „Eurokrise“ bezeichnet wurde. Zwei Aspekte sind für diese Verschiebung bedeutend: Erstens, die Vergesellschaftung privater Verluste aus der vorangegangenen Krisenphase, etwa in Form von Bankenrettungen (vgl. Stützle 2013: 314); Zweitens, die Konstruktion der EWU und der europäische Umgang mit der wachsenden Staatsverschuldung in diesem Kontext (vgl. Overbeek 2012: 38). Das Zusammenspiel dieser Aspekte war maßgeblich für die spezifische europäische Krisendynamik der folgenden Jahre.

Unmittelbare Belastungen für die Staatshaushalte der EU-Mitgliedsstaaten ergaben sich zunächst aus den umfangreichen Unterstützungsmaßnahmen der einzelnen Regierungen zur Rettung von Banken und Finanzunternehmen. Von Oktober 2008 bis Mitte 2009 hatte die Kommission Hilfsmaßnahmen für den Finanzsektor genehmigt, die eine Dimension von 3,5 Bio. Euro oder 43,6% des BIP der gesamten EU erreichten (vgl. EC 2009a: 62–63). Dazu zählten Schuldengarantien, Rekapitalisierung, Liquiditätshilfen und die Behandlung von wertgeminderten Vermögenswerten,

wobei staatliche Garantien für die Verbindlichkeiten von Banken den mit Abstand größten Anteil ausmachten. Effektiv genutzt wurden in diesem Zeitraum immerhin Hilfen im Umfang von 1,5 Bio. Euro bzw. 11,8% des BIP der EU. Angesichts der Schätzungen von EZB und IWF, die von 500 bis 800 Mrd. Euro vernichteten Privatkapitals im selben Zeitraum ausgehen (s.o.), handelte es sich um eine groß angelegte Verlagerung privater Verluste auf die öffentlichen Haushalte. Damit wurden das Eigentum der Vermögensbesitzer\_innen geschützt sowie die dominanten finanziellisierten Akkumulationsstrategien abgesichert (vgl. Demirović und Sablowski 2013: 215–216). Das erklärte Ziel dieser Maßnahmen war es, einen Kollaps des Finanzsektors und damit der Geld- bzw. Kreditströme in Europa zu vermeiden (vgl. EC 2009a: 62). Dabei sollten nach den Richtlinien der Kommission vor allem Wettbewerbsverzerrungen zwischen einzelnen Finanzinstituten so weit wie möglich vermieden werden.

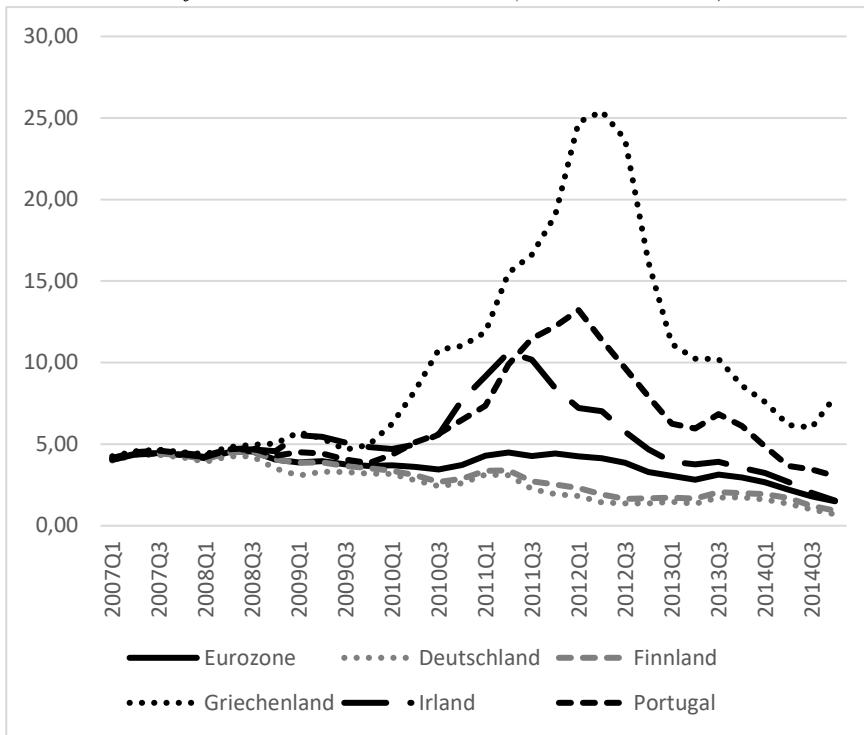
Um dem wirtschaftlichen Abschwung im Zuge der Ausweitung der Krise zu begegnen, weiteten die europäischen Regierungen ihre Aktivitäten in den Jahren 2009 und 2010 auf die gesamte Ökonomie aus (vgl. EC 2009c: 15). In diesen Jahren wurden konjunkturstützende Maßnahmen mit einem Umfang von 1,8% des europäischen BIP auf den Weg gebracht. Hinzu kam die Wirkung der sogenannten „automatischen Stabilisatoren“ (fortlaufende staatliche Ausgaben und steigende Sozialtransfers, etwa in Form von Arbeitslosengeld), die eine Höhe von 3,2% des europäischen BIP erreichten. Insgesamt sollte die Krise in der EU mit konjunkturstützenden Maßnahmen im Wert von 600 Mrd. Euro bzw. 5% des BIP abgedeckt werden. Auch diese Kosten schlügen sich in den Staatshaushalten nieder, wenn auch mit einem deutlich geringeren Anteil als die vorherige Bankenrettung.

Infolge dieser Entwicklungen verschlechterte sich die Lage der öffentlichen Finanzen deutlich (vgl. Stützle 2013: 317). So wurde aus einem durchschnittlichen Haushaltsüberschuss der Eurozonen-Länder (EA-17) von +2,3% im Jahr 2007 ein durchschnittliches Haushaltsdefizit von -3,4% im Jahr 2009. In Kombination mit dem schrumpfenden BIP kam es zu einem sprunghaften Anstieg der durchschnittlichen Staatsverschuldung in der Eurozone von 66% des BIP im Jahr 2007 auf 79% im Jahr 2009 (vgl. EC 2010: 182, 184). Da ein Großteil der Eurozonen-Mitglieder vor diesem Hintergrund ab 2009 die Stabilitätskriterien der EWU nicht mehr einhalten konnten, leitete die Kommission entsprechende Defizitverfahren ein (vgl.

EC 2009d: 26–27). Die Regierungen wurden damit aufgefordert ihre Haushalte zu konsolidieren, um wieder finanzpolitische Stabilität gemessen an den Regeln der Wirtschafts- und Währungsunion herzustellen. Besonders für die Defizitländer der europäischen Peripherie erhöhte sich so auch politisch der Konsolidierungsdruck.

Tatsächlich wurde im Laufe des Jahres 2010 die Refinanzierung der Staatsschulden zunehmend zum Problem für einige Mitglieder der Eurozone. Bisher hatten sich die meist als Referenzwert herangezogenen Zinssätze für zehnjährige Staatsanleihen, die von den Staaten zur Refinanzierung ausgegeben werden, auf einem relativ ähnlichen Niveau knapp unterhalb von 5% bewegt (vgl. Abb. 3). Ab Anfang 2010 drifteten die Zinssätze der Überschuss- und der Defizitländer in der Eurozone innerhalb kurzer Zeit stark auseinander. Besonders schwer traf es Griechenland, Portugal und Irland, die zeitweise bis zu 25,4% (GR), 13,2% (PT), bzw. 10,6% (IE) Rendite anbieten mussten, um überhaupt noch Anleger\_innen zu finden. Während die EU-Kommission von der Annahme ausging, dass für diese Probleme vor allem die Haushaltsdefizite und die Staatsverschuldung oberhalb der Stabilitätskriterien verantwortlich zu machen seien, betont Overbeek (2012: 39), dass die gestiegene Staatsverschuldung in der Eurozone nicht deshalb zum Problem wurde, weil sie eine objektiv sowieso nicht definierbare Grenze der Nachhaltigkeit überschritten hätte. Vielmehr hätten Finanzmarktakteur\_innen angesichts der geld- und finanzpolitischen Verhältnisse exorbitante Zinsaufschläge von den Regierungen der Eurozonen-Peripherie verlangt und so die Refinanzierung ihrer Schulden stark verteuert. Auch Becker und Jäger (2012: 178) argumentieren angesichts der großen Unterschiede zwischen den betroffenen Staaten im Hinblick auf Haushaltsdefizite und Schuldenstand, dass deren Anwachsen als Folge der ökonomischen Krise zu betrachten sei und nicht als ihre Ursache.

*Abbildung 3: Zinssätze zehnjähriger Staatsanleihen ausgewählter Über- schuss- und Defizitländer in der Eurozone (2007-2014; in %)*



Quelle: eigene Darstellung; Daten Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/irt\\_lt\\_mcby\\_a](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/irt_lt_mcby_a) (16.07.2019).

An diesem Punkt kam der zweite Aspekt der Krisendynamik zum Tragen, nämlich die spezifische Konstruktion der Eurozone und ihre Folgen. Nach der Einführung des Euro hatte die gemeinsame Währung zunächst zu einer Verbesserung der Kreditratings der Defizitländer geführt. Ratingagenturen, deren Risikobewertungen maßgeblich für die Renditehöhe der Staatsanleihen sind, verbesserten die Bewertungen der meisten Länder der Eurozone in der Phase von der Euro-Einführung bis zum Ausbruch der Krise (vgl. Haan et al. 2009: 83–85). Irland und Spanien stiegen zeitweise in die höchste Bewertungskategorie AAA auf. Portugal, Griechenland und Italien mussten nach ersten Höherstufungen zwar ab 2004 wieder eine Abstufung hinnehmen. Ihre Risikobewertungen blieben aber weiterhin über dem Ni-

veau von vor der Euro-Einführung. Die Vergemeinschaftung der Geldpolitik verbesserte also zunächst den Zugang der Eurozonen-Peripherie zu den Kapitalmärkten, womit allerdings gleichzeitig intensivierte Abhängigkeiten im Rahmen asymmetrischer Austauschbeziehungen mit dem Zentrum der Eurozone verbunden waren (ausführlich dazu siehe Kap. 3.1.1) (vgl. EuroMemo Gruppe 2011: 12–13). Dabei beinhaltete die Konstruktion der Eurozone zwar eine Vergemeinschaftung der Geldpolitik, die in die Hoheit der Europäischen Zentralbank überging, keineswegs aber eine Vergemeinschaftung der Staatsfinanzierung. Zur Refinanzierung ihrer Schulden waren die Staaten weiterhin auf sich gestellt, allerdings weitgehend ohne währungspolitische Mittel, wie etwa eine Auf- oder Abwertung, nutzen zu können (vgl. Buti und Carnot 2012: 900–901). Der EWU-Vertrag schloss zudem eine gegenseitige Unterstützung bei Finanzierungsschwierigkeiten explizit aus, wodurch die Finanzierung über die Kapitalmärkte und damit deren Bewertung der Haushaltspolitik jedes einzelnen Staates auch innerhalb der Eurozone zentrale Bedeutung behielt.

Unter diesen Bedingungen begannen die Ratingagenturen Ende 2009 die Kreditwürdigkeit einzelner Mitglieder der Eurozone – zunächst Griechenland später auch Portugal, Irland und Spanien – herabzustufen (vgl. EuroMemo Gruppe 2011: 8). Finanzmarktakteur\_innen begannen nun ihrerseits damit, die Zinsen für diese Staaten hochzutreiben und unmittelbar auf einen Zahlungsausfall Griechenlands zu spekulieren (vgl. Evans 2011a: 103). Nach anfänglichem Zögern insbesondere der deutschen Bundesregierung unternahmen die EZB und die Regierungen der Eurozone im April/Mai 2010 zusammen mit dem IWF erste koordinierte Gegenmaßnahmen, um die Stabilität und Glaubwürdigkeit des Euro wiederherzustellen. Zu diesem Zeitpunkt hatten sich die sozialen Kräfte innerhalb des herrschenden neoliberalen Blocks geeinigt, alles Notwendige dafür zu tun, eine Kettenreaktion aus Staatsbankrott, Verlusten und Pleiten von Finanzmarktakteur\_innen, Destabilisierung des Euro bis hin zur Gefahr des Auseinanderbrechens der Eurozone abzuwenden (vgl. Georgi und Kannankulam 2015: 353). Der griechischen Regierung wurde so im Mai 2010 ein Hilfskredit über 110 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt, geknüpft an strikte Auflagen zur Haushaltskonsolidierung, über die insbesondere der IWF wachen sollte (vgl. Evans 2011a: 103).

Wie Abbildung 3 verdeutlicht, endete das spekulationsgetriebene Anwachsen der Zinssätze griechischer Staatsanleihen nach diesem Schritt

nicht. Im Gegenteil gerieten ab dem zweiten Quartal 2010 zusätzlich Portugal, Irland sowie in geringerem Maße auch Spanien und Italien unter Druck der Finanzmarktakteur\_innen. Als Reaktion wurden die Gegenmaßnahmen zur Stabilisierung des Euro nochmals deutlich ausgeweitet (vgl. Evans 2011a: 104). Die Staaten der Eurozone gründeten mit der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität einen Fonds, der ausgestattet mit Garantien der Mitgliedsstaaten Anleihen im Wert von 440 Mrd. Euro ausgeben sollte, um die Refinanzierung einzelner Staaten über Hilfskredite zu ermöglichen. Dieser sogenannte „Euro-Rettungsschirm“ war Teil eines Mitte 2010 geschnürten Paketes, das zusammen mit Haushaltshilfen der EU im Wert von bis zu 60 Mrd. Euro und weiteren 250 Mrd. Euro in Form von Krediten des IWF einen Gesamtwert von 750 Mrd. Euro umfasste. Schließlich kündigte die EZB noch im Mai 2010 an, in Zukunft Staatsanleihen besonders gefährdeter Mitgliedsstaaten aufzukaufen zu wollen, was in der Folge im Fall von Griechenland, Portugal, Spanien und Irland auch praktiziert wurde (vgl. Evans 2011a: 104). Auch wenn sich die Zinssätze der Anleihen dieser Staaten danach nicht direkt verbesserten, war die Refinanzierung der Haushalte jenseits der reinen Kapitalmarktlogik damit zumindest im Prinzip gewährleistet. Ein Staatsbankrott, der möglicherweise die Stabilität des Euro und die Integrität der Eurozone bedroht hätte, aber auch mit einem Schuldenschnitt und entsprechenden Verlusten für private Gläubiger verbunden gewesen wäre, war damit vorerst abgewendet.

Die Hilfskredite im Rahmen des Euro-Rettungsschirms machten allerdings nur eine Seite der europäischen Krisenpolitik in dieser Phase aus, denn die Auszahlung jeder Tranche dieser Gelder war mit rigiden Bedingungen für die Empfängerstaaten verknüpft (vgl. Stützle 2013: 319–323). Die Troika aus EU-Kommission, EZB und IWF wachte über die Umsetzung weitreichender Sparmaßnahmen zur Haushaltskonsolidierung, in deren Zentrum Kürzungen im öffentlichen Sektor standen (ausführlich dazu s.u.). Zu den sogenannten Programmländern, die entsprechende Sparprogramme mit der Troika vereinbarten, gehörten Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und Zypern (vgl. ESM 2020). Für die betroffenen Länder der Eurozonen-Peripherie bedeuteten die entsprechenden Reformen eine substantielle Verschiebung ihrer Wirtschaftspolitik mit starken Kürzungen der Löhne und öffentlichen Ausgaben, verbunden mit entsprechenden sozialen Verwerfungen (vgl. Evans 2011a: 104). Auch in den anderen Mit-

gliedsstaaten der Eurozone, die keinem Reformprogramm der Troika unterlagen, wurden Ausgaben gekürzt und weitere Schritte zur Konsolidierung der Staatsausgaben umgesetzt, um die Stabilitätskriterien der EWU wieder einzuhalten (vgl. EuroMemo Gruppe 2012: 8).

Ökonomisch führte die Krisenpolitik in der Eurozone nach verhaltenem Wachstum des BIP und Ansteigen des Produktionsniveaus in den Jahren 2010 und 2011 zu einer erneuten Rezession im Jahr 2012 (vgl. EuroMemo Gruppe 2012: 8, 2013: 11). Dabei zeigten sich große Unterschiede zwischen dem Zentrum und der Peripherie der Eurozone. Während Deutschland und andere Kernländer 2012 ein geringes Wachstum, sinkende Arbeitslosenquoten und sogar leicht steigende Reallöhne verzeichneten, sah die Realität in Griechenland, Italien, Portugal und Spanien deutlich schlechter aus. In diesen vier Ländern schrumpfte die Wirtschaft, die Arbeitslosigkeit erreichte Rekordhöhen und die Reallöhne fielen aufgrund der Austeritätsmaßnahmen zum Teil erheblich (vgl. Tab. 6).

*Tabelle 6: Sozioökonomische Indikatoren zur Krise in Südeuropa (in %)*

	BIP-Wachstum 2011-2012	Arbeitslosen- quote Sept. 2012	Wachstum der Real- löhne 2011-2012
Griechenland	-6	25,4	-7,8
Italien	-2,3	10,8	-1,4
Portugal	-3	15,7	-5,1
Spanien	-1,4	25,8	-1,8

Quelle: eigene Darstellung basierend auf (EuroMemo Gruppe 2013: 12).

Die Lage der südlichen Peripherie schlug zwar zumindest in Form schwinder interner Nachfrage auch auf die Konjunktur der Gesamt-Eurozone durch. Die Kernländer – allen voran Deutschland – gingen allerdings ohne größere Schäden aus dieser Krisenphase hervor, wie Simonazzi und Ginzburg konstatieren:

„[A]gain the core country has found itself in a favorable position to tackle the crisis: it is true that the debt crisis in the countries of the periphery and the austerity imposed upon them has drained their demand for German products, but it has also crippled their

economies, reduced their prices; while the low – even negative – interest rates accruing to Germany by virtue of its safe haven status have allowed its industry – and its government, directly or through its national investment banks – to play the old game again. [...] However, if debts must be repaid, debtor countries must be enabled to produce income gainfully, or the core-periphery relation will be condemned to cyclical waves of financial crises“ (Simonazzi und Ginzburg 2015: 131).

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass in der Phase 2009-2012 die finanziellen Forderungen der Vermögensbesitzer\_innen abgesichert wurden, während die Kosten der Krise in Form von Ausgabenkürzungen, Steuererhöhungen und anderen Austeritätsmaßnahmen zum größten Teil auf die Ökonomien der Eurozonen-Peripherie abgewälzt wurden (vgl. Demirović und Sablowski 2013: 216–217). Die Refinanzierung der Staatsverschuldung einiger Eurozonenmitglieder und die gleichzeitig durchgesetzte Austeritätspolitik dienten dabei dem doppelten Ziel, sowohl die finanzierten Akkumulationsstrategien des Finanzkapitals als auch die aktiv extravertierte Akkumulation des exportorientierten Industriekapitals in Europa fortzusetzen (vgl. Demirović und Sablowski 2013: 224–225). Zu diesem Zweck wurden die gestiegenen Staatsschulden nicht durch einen Schuldenschnitt beseitigt, sondern mit den Stützungsmaßnahmen der Troika so bearbeitet, dass sie nachhaltig fortbestehen können. Gleichzeitig eröffnete die begleitende Austeritätspolitik insbesondere in den Programmländern die Möglichkeit, Druck auf das Lohnniveau und die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse auszuüben, wodurch die Profitabilität des industriellen Kapitals in Europa gesteigert werden konnte. Die politischen Kämpfe um die Krisenpolitik, in denen über diese Entwicklungen entschieden wurde, werden weiter unten im Kapitel 3.2.2 diskutiert. Im Folgenden wird zunächst die weitere Entwicklung nach 2012 und die Konsolidierung des Austeritätsregimes in Europa dargestellt.

### **3.2.1.3 Konsolidierung des Austeritätsregimes 2012-2014**

Mit Blick auf die konjunkturelle Entwicklung und auf die Stabilität des Finanzsystems schwächte sich die akute Krisensituation in Europa bzw. in der Eurozone nach 2012 langsam ab und ging dann in eine Stagnations-

phase über (vgl. EuroMemo Gruppe 2014: 6, 2015: 8). In den Programm ländern, die auf Hilfskredite der EU angewiesen waren, war derweil der wirtschafts- und sozialpolitische Umbau in vollem Gange, während sich die soziale Krise vertiefte. Schließlich traten in der Phase bis 2014 weitere Maßnahmen in Kraft oder wurden auf den Weg gebracht, die dauerhaft zu einer verstärkten Überwachung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und der nationalen Haushaltspläne durch die EU beitragen sollten (vgl. Stützle 2013: 330–333).

Nachdem die Eurokrise und ihre Bearbeitung ab 2012 zu einem zweiten Einbruch der ökonomischen Aktivität in EU und Eurozone geführt hatten, zeigten die Wachstumsraten in den Jahren 2013 und 2014 eine leichte Entspannung (vgl. EC 2016c: 185, 196). Im Übergang von Rezession zu Stagnation der Gesamt-Eurozone wurden allerdings wiederum Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten deutlich. Während die Kernländer der Eurozone schon 2013 ein leichtes Wachstum des BIP verzeichneten, schrumpfte die Wirtschaft in der Peripherie der Eurozone in diesem Jahr weiter. Erst 2014 ging die wirtschaftliche Entwicklung hier vom Abwärts trend in die Stagnation über (vgl. EuroMemo Gruppe 2014: 8–9, 2015: 8–9). Insgesamt blieb die Wirtschaftsleistung der Eurozone am Ende des hier betrachteten Zeitraums deutlich unter dem Niveau von 2008.

Auch im europäischen Finanzsystem setzte ab Ende 2012 eine gewisse Entspannung ein. Verantwortlich dafür war insbesondere die Erklärung des EZB-Präsidenten Mario Draghi vom Juli 2012, wonach die EZB in Zukunft alle erforderlichen Schritte unternehmen würde, um den Euro zu erhalten: „Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough“ (Draghi 2012). Zu diesen Schritten gehörte unter anderem die Ankündigung, mithilfe des im September 2012 gestarteten OMT-Programms (*Outright Monetary Transactions*) in unbegrenzter Höhe Staatsanleihen von bedrängten Euro zonen-Mitgliedern am Sekundärmarkt aufzukaufen (vgl. EuroMemo Gruppe 2014: 10). Tatsächlich sank das Zinsniveau für europäische Staats anleihen in der Folge deutlich ab. Während sich die Praxis der Staatsfinanzierung über die Kapitalmärkte nach diesen Maßnahmen langsam wieder normalisierte, bestanden strukturelle Risiken des Finanzsystems weiterhin fort. Das wurde Anfang 2013 nochmals deutlich, als zypriotische Banken in Zahlungsschwierigkeiten gerieten und die Regierung Zyperns im Rahmen des Euro-Rettungsschirms um Finanzhilfen bitten musste, nachdem

sie eine kostspielige Bankenrettung unternommen hatte (vgl. EuroMemo Gruppe 2014: 16). Generell hat die Menge zirkulierenden Kapitals im europäischen Finanzsystem während der Krise nochmals deutlich zugenommen – allein die Banken hielten 2013 630 Mrd. Euro mehr an Kapital als 2008 (vgl. EuroMemo Gruppe 2015: 15). Angesichts großer Mengen anla-gesuchenden Kapitals, das im Zweifel auch sehr risikoträchtige Geschäfte eingeht, und eines weiterhin grenzüberschreitend eng verflochtenen Finanzsektors in der Eurozone blieb die Situation brisant.

Infolge der rigiden Sparpolitik in den Ländern der Eurozonen-Peripherie wandelten sich die asymmetrischen Austauschbeziehungen des Euro-Kapitalismus in dieser Phase. Die Leistungsbilanzdefizite in Griechenland, Portugal, Italien und Spanien wurden abgebaut oder verwandelten sich sogar in Überschüsse (vgl. EuroMemo Gruppe 2014: 10). Dahinter steckte allerdings keine Belebung der dortigen Industrieproduktion und der Exporte. Vielmehr ist der Abbau der Defizite primär auf schrumpfende Importe zurückzuführen, die wiederum in direktem Zusammenhang mit der sinkenden Konsumnachfrage aufgrund von Reallohnverlusten und der massiven Beschneidung von Sozialleistungen standen (vgl. EuroMemo Gruppe 2014: 10, 40-42). Die Krise verstärkte vielmehr bestehende Dynamiken der Deindustrialisierung in der Peripherie, während sich die wirtschaftliche Aktivität zunehmend in Deutschland und anderen Gesellschaftsformationen des Eurozonen-Zentrums konzentrierte (vgl. EuroMemo Gruppe 2015: 22). Das nach wie vor exportgetriebene Akkumulationsmodell des nordeuropäischen Zentrums war dabei für den Absatz seiner Waren zunehmend auf die Nachfrage aus Regionen außerhalb der EU angewiesen (vgl. Heine und Sablowski 2015: 577–579).

Während die Konfiguration der Akkumulationsstrategien des Euro-Kapitalismus damit auch in der dritten Krisenphase keine grundsätzliche Veränderung erfuhr, zeichneten sich ausgehend von den temporären Maßnahmen zur Krisenbearbeitung einige dauerhafte Anpassungen der Regulationsweise in der Eurozone ab. Schon im Zuge der akuten Krisenbearbeitung wurden ab 2010 auf EU-Ebene Schritte diskutiert, um zukünftigen Krisen besser begegnen zu können und um verschärzte Überwachungs- und Eingriffsbefugnisse in die nationale Finanz- und Haushaltspolitik auf Dauer zu stellen (vgl. Stützle 2013: 330). Die hauptsächlich auf die Eurozone bezogene neue Wirtschaftssteuerung (*Economic Governance*) beinhaltet fünf

neue Elemente (vgl. Seikel 2017: 344–345): Ein auf Dauer gestelltes Verfahren für Finanzhilfen an bedrängte Mitgliedsstaaten; ein Mechanismus zur Koordinierung der nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitiken in Form des Europäischen Semesters; ein verschärftes Defizitverfahren im Rahmen der EWU; ein zusätzliches Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte; sowie eine europäische Schuldenbremse durch den Fiskalpakt. Mit dem Inkrafttreten dieser Maßnahmen in der Phase bis 2014 wurde das in der Krise entwickelte Austeritätsregime in Europa schrittweise vertragsrechtlich und institutionell konsolidiert.

Ein wichtiger Schritt war die Überführung der zeitlich begrenzt angelegten EFSF in den dauerhaft operierenden Europäischen Stabilitätsmechanismus. Der ESM trat im Oktober 2012 mit einem Ausleihvolumen von 500 Mrd. Euro in Kraft und stellt seitdem als dauerhafte Institution Finanzhilfen für bedrängte Mitgliedsstaaten zur Verfügung, die mit der Pflicht zur Strukturanpassung verbunden sind (vgl. Regling und Strauch 2014: 486). Ab 2013 übernahm der ESM die Ausgabe neuer Hilfskredite von der EFSF und bildete zugleich mit EZB, EU-Kommission und IWF die Nachfolgegruppe der Troika zur Überwachung der mit den Hilfen verbundenen wirtschaftspolitischen Konditionalität. Die neue Vierergruppe firmierte schlicht unter dem Begriff „Institutionen“ und setzte in ihren Programmen weiterhin drei Hauptziele der Austeritätspolitik durch: Haushaltskonsolidierung, sowie die Reform von Arbeitsmärkten und Tarifvertragssystemen (vgl. Seikel 2017: 345).

Als Teil eines Paketes von EU-Regulationen, die schon Ende 2011 unter dem Namen „Six-Pack“ verabschiedet wurden, führte die EU des Weiteren einen neuen Mechanismus zur Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik ein (vgl. Stützle 2013: 330). Mit dem Europäischen Semester wurde ein Verfahren etabliert, in dem nationale Haushaltspläne vor ihrer Verabschiedung im Parlament des Mitgliedsstaates an die EU übermittelt werden müssen, wo sie von Kommission und Rat begutachtet und kommentiert werden (vgl. Seikel 2017: 346). Diese EU-Empfehlungen sind anschließend in nationale Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme zu überführen. Die Haushaltüberwachung und Kommentierung ist zunächst nicht mit Sanktionen verbunden. Die Umsetzung der Empfehlungen kann allerdings im Rahmen von Verfahren wegen eines übermäßigen Haushaltsdefizits oder makroökonomischer Ungleichgewichte zur Pflicht werden.

Das Europäische Semester korrespondiert direkt mit dem neuen, verschärften Defizitverfahren der EWU (vgl. Seikel 2017: 346–347). Im bis dahin bestehenden Stabilitäts- und Wachstumspakt galt die Obergrenze von 3% Haushaltsdefizit als wichtigstes sogenannten Stabilitätskriterium, während die Begrenzung der Staatsverschuldung auf 60% des BIP eine eher untergeordnete Rolle spielte. Als Teil des Six-Packs – und weiter spezifiziert im sogenannten Two-Pack aus dem Jahr 2013 – wurden diese Regeln nun spürbar verschärft. So wurde die Einleitung eines Defizitverfahrens nun auch bei Überschreitung der Verschuldungsgrenze ermöglicht. Gleichzeitig wurden klare Vorgaben für Tempo und Umfang der Gegenmaßnahmen sowie mögliche Sanktionen definiert. Seikel (2017: 347) weist darauf hin, dass in diesem Zusammenhang das vorher anvisierte maximale Haushaltsdefizit von 3% durch einen ausgeglichenen Haushalt oder gar einen Haushaltsüberschuss als maßgebliches Ziel abgelöst wurde.

Neben der Überwachung des Haushaltsdefizits und des Schuldenstandes wurde mit den neuen Regulierungen auch ein Handlungsrahmen zur Überwachung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte eingeführt (vgl. Seikel 2017: 347). Zu diesem Zweck misst die Kommission verschiedene makroökonomische Kennziffern der Mitgliedsstaaten in Form eines Kriterienkatalogs mit definierten Schwellenwerten. Dazu zählen insbesondere die nationale Leistungsbilanz und ihre Komponenten. Zeigen diese Indikatoren aus Sicht der Kommission ein übermäßiges Ungleichgewicht auf, muss die jeweilige Regierung Anpassungsmaßnahmen vornehmen, die in letzter Konsequenz auch mit Sanktionen seitens der EU durchgesetzt werden können. Diese Maßnahmen richten sich auf die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Gesellschaftsformation und lassen damit die transnationalen Zusammenhänge im Euro-Kapitalismus als Grund für makroökonomische Ungleichgewichte außer Acht (vgl. Stützle 2013: 335).

Die neuen europäischen Strukturen der *Economic Governance* wurden schließlich mit dem Anfang 2013 in Kraft getretenen Fiskalpakt komplettiert. Wesentlicher Bestandteil dieses völkerrechtlichen Vertrages, der Aufgrund von Einsprüchen aus Großbritannien und Tschechien außerhalb des EU-Rechts geschlossen wurde, ist eine europäische Schuldenbremse, die für alle 25 Unterzeichner\_innenstaaten<sup>17</sup> bindend ist und in den nationalen Verfassungen verankert werden muss (vgl. Stützle 2013: 337). Zusätzlich

---

<sup>17</sup> Nicht unterzeichnet haben Großbritannien, Kroatien und Tschechien.

wurde der EuGH als Wächter über die nationalen Schuldenbremsen etabliert, und die Kommission bekam durch verfahrenstechnische Änderungen weitgehend alleinige Kontrolle über die Defizitverfahren der EWU (vgl. Seikel 2017: 347–348). Einige Detailbestimmungen der vorherigen Regulierungen wurden durch den Fiskalpakt nochmals verschärft und dessen Ratifizierung ist nunmehr Voraussetzung, um Finanzhilfen der EZB oder aus dem ESM zu bekommen.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die bisher indirekt wirkenden Zwänge der kompetitiven Austerität im Rahmen der EWU durch die neuen Strukturen der *Economic Governance* erheblich an Gewicht gewonnen haben. Vor der Krise stellten die Stabilitätskriterien der EWU zwar einen verbindlichen Rahmen der nationalen Haushalts-, Finanz- und Wirtschaftspolitik dar, ihre Anwendung war aber weitgehend an politische Aushandlungsprozesse zwischen den EU-Mitgliedsstaaten gebunden. Durch die neue *Economic Governance* wurden bestehende und hinzugekommene Regeln mit weitgehenden Sanktionsmöglichkeiten der europäischen Institutionen und mit detailliert geregelten Automatismen versehen, die sich der direkten politischen Einflussnahme einzelner Akteur\_innen entziehen. Dazu passt, dass die Parlamente – sowohl die nationalen als auch das europäische – über keinerlei Mitbestimmungsrechte in diesem Kontext verfügen (vgl. Seikel 2017: 349). Die europäische Regulation des Geldverhältnisses ist in diesem Sinne durch die sanktionsbehafteten Vorgaben auf weitere Politikbereiche ausgeweitet worden, die dem kombinierten Ziel der monetären Stabilität und wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit untergeordnet werden. Die sich daraus ergebenden Eingriffe in die nationale Sozial-, Arbeits- und Tarifpolitik stellen Elemente einer europäischen Regulation des Lohnverhältnisses dar. Mit Blick auf die Entwicklungsweise des Euro-Kapitalismus ist weiterhin festzustellen, dass die Krisenbearbeitung nicht zu einer Lösung der grundlegenden Überakkumulationsproblematik in Europa geführt hat (siehe Kap. 3.1.2 und 3.2.1). Im Gegenteil wurden die in der Krise zugesetzten Widersprüche zwischen den Akkumulationsstrategien in Zentrum und Peripherie des Euro-Kapitalismus nur insofern bearbeitet, dass ein Zusammenbruch des Gesamtsystems abgewendet werden konnte. Die zugrundliegende neoliberalen Logik der europäischen Integration wurde dabei durch die Konsolidierung des Austeritätsregimes weiter radikalisiert (vgl. Stützle 2013: 328–330).

Offen geblieben ist bisher die Frage, wie diese Entwicklungen politisch

durchgesetzt wurden bzw. welche gesellschaftlichen Machtverhältnisse und konkreten sozialen Kämpfe Grundlage ihrer Durchsetzung waren. Auf diese Ebene wird im folgenden Kapitel näher eingegangen. Als konkretes Kampffeld, auf dem diese Auseinandersetzungen ausgetragen wurden, wird im weiteren Verlauf der öffentliche Sektor besonders untersucht. Außerdem ist zu fragen, welche Entsprechung diese Entwicklungen in den nationalen Gesellschaftsformationen fanden und inwiefern hier ein Gleichklang mit den Entwicklungen auf europäischer Ebene besteht. Diese Aspekte werden in den Fallstudien weiter behandelt.

### **3.2.2 Vom ad-hoc Krisenmanagement zur Austeritätspolitik**

Die Krisendynamik in Europa hat sich ab dem Jahr 2007 im Wesentlichen in drei Phasen entwickelt, die durch die Dominanz unterschiedlicher Krisenerscheinungen geprägt waren. Die Krisenpolitik im engeren Sinne ist zwar Teil dieser Unterteilung, um sie zu verstehen ist aber insbesondere der Weg vom Krisenmanagement zur Austeritätspolitik und zu ihrer europäischen Konsolidierung von Bedeutung. Denn im Zuge der Konfrontation mit der Krise setzten die herrschenden sozialen Kräfte in der EU eine Reihe von Maßnahmen durch, die sich zusammen mit einer anfangs stark umkämpften Krisendeutung schließlich zu einem politischen Projekt – dem Projekt der Euro-Rettung – verdichteten (vgl. Bieling 2013a: 93–96). Die Entstehung und Ausgestaltung des Projekts der Euro-Rettung kann als Kern der politischen Kämpfe um die Krisenpolitik betrachtet werden. Von besonderer Bedeutung ist dabei der Zeitraum 2009/2010, in dem sich ein Wandel der Krisennarrative und der Krisenpolitik in der EU vollzog. Diese Prozesse stehen daher im Zentrum der folgenden Darstellung. Analysiert werden neben den im Krisendiskurs vorherrschenden Narrativen die Konstellation sozialer Kräfte und die Entwicklung der zugrundeliegenden gesellschaftlichen Machtverhältnisse.

Ausgangspunkt der Analyse sind die in Kapitel 3.1.2 beschriebenen gesellschaftlichen Machtverhältnisse auf EU-Ebene am Vorabend der Krise. Bis zu diesem Zeitpunkt war der Neoliberalismus durch die Universalisierung eines neoliberalen Weltbildes und durch dessen Verankerung in den europäischen Staatsapparaten, gestützt auf die Macht des neoliberalen transnationalen Blocks, in der EU hegemonial geworden. Doch schon

Mitte der 2000er Jahre zeigten sich die Grenzen der Einbindung subalterner Kräfte (vgl. Apeldoorn 2014: 194). So artikulierten zum einen die Gewerkschaften zunehmend Kritik an der Lissabon-Strategie und den neoliberalen Herrschaftsstrukturen der EU. Zum anderen markierten die ablehnenden Referenden gegen den neuen EU-Verfassungsvertrag 2005 in Frankreich und den Niederlanden einen vorläufigen Höhepunkt der sich ausbreitenden Legitimitätskrise der Europäischen Integration (vgl. Apeldoorn 2014: 194). Vor diesem Hintergrund stellten die Krisenphänomene ab 2007 die kontingente neoliberalen Hegemonie in Europa auf eine weitere ernste Probe.

In der Anfangsphase der Finanz- und Wirtschaftskrise bis 2009/2010 zeichnete sich zunächst eine Erschütterung des neoliberalen Weltbildes in der Krisenpolitik ab (vgl. Bieling 2013a: 93). Zwar deuteten die herrschenden sozialen Kräfte die wachsenden ökonomischen Turbulenzen erst noch als kurzfristige Liquiditätskrise mit exogenen Ursachen in den USA (vgl. Heinrich 2012: 398). Diese Interpretation ließ sich angesichts zunehmender Probleme des europäischen Finanzsystems und der Gesamtwirtschaft allerdings nicht lange aufrechterhalten. Um einem drohenden Kollaps des europäischen Bankensystems zu begegnen und um die Rezession abzufedern, wurden von nationalen Regierungen (überwacht und begleitet von EU-Institutionen und EZB) expansive Interventionen in das Wirtschaftsgeschehen vorgenommen (s.o.), die dem neoliberalen Grundsatz selbstregulierender Märkte kaum entsprechen konnten (vgl. Bieling 2013a: 93). Zusätzlich wurden Möglichkeiten zur Re-Regulierung der Finanzmärkte diskutiert. Legitimiert wurden diese Schritte Bieling zufolge mit Verweis auf die Erfahrung der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre, in der ein Ausbleiben entsprechender Staatsinterventionen und ihrer Koordinierung zur Fragmentierung der Weltökonomie geführt hatte. Auf der Ebene der Krisendiagnose standen im herrschenden Diskurs mikroökonomische und massenpsychologische Erklärungsmuster im Mittelpunkt, die an der Handlungsweise von Finanzmarktakteur\_innen und Regulierungsbehörden ansetzten und hier diagnostiziertes Fehlverhalten maßgeblich für die Krise verantwortlich machten (vgl. Heinrich 2012: 399). Hörbar wurden allerdings auch Positionen, die weitergehende Defizite bei der Regulierung der Finanzmärkte oder gar Fehlentwicklungen im globalen Finanzsystem konstatierten. Neoliberale Denkmuster kamen hier sowohl in Bezug auf die Krisenpolitik als auch im Rahmen des Krisendiskurses unter Druck.

Anknüpfend an alternative Krisenanalysen forderten subalterne Kräfte, unter anderem in Form der europäischen Gewerkschaften, weitergehende wirtschaftspolitische Schritte. In der Diskussion wurde unter anderem eine substantielle Re-Regulierung des Finanzsystems gefordert, einschließlich des Verbots bestimmter Geschäftsmodelle und Finanzgeschäfte, wie der Verbriefung von Krediten (vgl. EuroMemorandum-Gruppe 2009: 33–34). Außerdem wurde eine Demokratisierung des Bankensystems ausgehend von der dauerhaften Verstaatlichung zentraler Banken diskutiert (vgl. EuroMemorandum-Gruppe 2009: 34). Insgesamt zielen diese Vorschläge darauf ab, den Finanzialisierungsprozess der letzten Jahrzehnte in Europa zu beenden und andere wirtschafts- und finanzpolitische Prioritäten zu setzen. Eine Veränderung der Prioritätensetzung in Richtung einer keynesianischen Nachfragepolitik oder sogar darüber hinaus, scheiterte allerdings schon in dieser Krisenphase am unzureichenden Einfluss ihrer Protagonist\_innen angesichts weiterhin neoliberal dominanter gesellschaftlicher Machtverhältnisse in Europa (vgl. Onara 2010: 28–29). Darüber hinaus entwickelten sich in verschiedenen Mitgliedsstaaten, insbesondere in Deutschland, sowie auf europäischer Ebene Formen eines Krisenkorporatismus, durch den die Gewerkschaften aktiv in die Krisenbearbeitung eingebunden und Widerspruch zum Teil desartikuliert wurde (Lehndorff 2013; Urban 2014: 307–311).

Entgegen einer gewissen Ausweitung der politischen Debatte um die Krisenbearbeitung deutete sich schon mit den ersten Konjunktur- und Bankenrettungsmaßnahmen an, dass die europäischen Staatsapparate keineswegs dauerhaft vom Kurs neoliberaler Finanz- und Wirtschaftspolitik abweichen würden. So betonte die EU-Kommission in Bezug auf die Bankenrettung, dass auch bei der Vergabe von Finanzhilfen an einzelne Banken die Grenzen der Wettbewerbsordnung nicht verletzt werden dürften (vgl. EC 2009a: 62). Insgesamt wurden die expansiven Maßnahmen der europäischen Regierungen zu Beginn der Krise von EU-Kommission und EZB als „außerordentlich“ bezeichnet und damit als Ausnahmen von der weiterhin bestehenden neoliberalen Norm markiert. Schließlich wurde in beiden Institutionen Wert daraufgelegt, dass es sich um temporäre Maßnahmen handeln müsse, die eine Exit-Strategie, also die Rückkehr zur stabilitätsorientierten wirtschafts- und finanzpolitischen „Normalität“ der Vorkrisenphase, erforderten (vgl. EC 2009a: 3–4; Stolz und Wedow 2010: 37–42). Wie Apeldoorn (2014: 197) ausführt, entsprach diese Sichtweise

der Rationalität des transnationalen europäischen Kapitals. Diese Kräfte, die weiterhin den Kern des hegemonialen Blocks in Europa ausmachten, hatten zwar ein klares Interesse daran, den Euro als gemeinsame Währung zu erhalten und einen Kollaps des Finanzsystems abzuwenden. Gleichzeitig hätte eine fortgesetzte expansive Krisenbearbeitung, die mit den disziplinierenden Regeln der EWU und der neoliberalen *Governance* in der EU brechen würde, den Zweck der neoliberal ausgerichteten Integration untergraben. Eine Rückkehr zu den Mustern von kompetitiver Deregulierung und Austerität war demnach notwendig.

Zusammenfassend lässt sich in der Krisenpolitik bis 2009/2010 eine kurzfristige Erschütterung neoliberaler Hegemonie konstatieren, die in den herrschenden Krisendiagnosen der Anfangsphase sowie in der pragmatischen, expansiven Konjunkturpolitik ablesbar ist. Auf der ökonomischen Ebene diente diese Politik allerdings vor allem dazu, die Akkumulationsstrategien der herrschenden sozialen Kräfte abzusichern, ohne grundlegende Änderungen an der Entwicklungsweise des Euro-Kapitalismus vorzunehmen. Wie schon gezeigt wurde, gelang dies zunächst durch die Bankenrettungen und Konjunkturprogramme (siehe Kapitel 3.2.1.2). Auch wenn dabei keynesianische Positionen in der wirtschaftspolitischen Debatte kurzzeitig an Einfluss gewinnen konnten, wurden im weiteren Verlauf entsprechende Rezepte einer expansiven Krisenbearbeitung weder umfassend noch dauerhaft umgesetzt (vgl. Onara 2010: 27–29; Leibinger 2010). Auf der Grundlage fortbestehender bzw. erfolgreich reproduzierter gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse in der EU kam es in den Folgejahren mit dem Projekt der Euro-Rettung vielmehr zu einer Erneuerung neoliberaler Herrschaft (vgl. Heinrich 2012: 401–402).

Ein Kernpunkt dieser Erneuerung war der Wandel des vorherrschenden Krisennarratives kombiniert mit einer Verschiebung der Krisendynamik (vgl. Kap. 3.2.1.2). Anstatt wie bisher exogene Faktoren, wie die US-amerikanische Bankenkrise, oder Steuerungsprobleme im Finanzsystem als Krisenursache zu benennen, traten ab Anfang 2010 die angeblich übermäßigen Staatsschulden der Eurozonen-Peripherie als endogene Krisenursache in den Mittelpunkt der Debatte (vgl. Heinrich 2012: 398–400). Die Krise wurde nun nicht mehr als Finanz- und Wirtschaftskrise, sondern als „Staatsschuldenkrise“ bzw. in Bezug auf Konsequenzen für die Eurozone als „Eurokrise“ geframt (vgl. Bieling 2013a: 94–95). Während das Finanz- und Bankensystem vor dem Kollaps gerettet worden war und zumindest

die deutsche Exportindustrie wieder Gewinne verzeichnete, waren die Staatsschulden tatsächlich spürbar gestiegen (vgl. Stützle 2013: 318–319). Im herrschenden Krisennarrativ wurde diese neue Problemstellung allerdings nicht im Zusammenhang mit den vorangegangenen Entwicklungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und ihrer Bearbeitung diskutiert. Vielmehr wurde ein Fehlverhalten der betroffenen Staaten, insbesondere die Nicht-Einhaltung der Stabilitätskriterien der EWU, eine falsche Haushaltspolitik und mangelnde Wettbewerbsfähigkeit für die Probleme verantwortlich gemacht. Gleichzeitig begannen Finanzmarktakteur\_innen gegen Staaten der Eurozonen-Peripherie wie Griechenland, Portugal oder Spanien zu spekulieren, was die Refinanzierung der Staatsschulden dieser Länder deutlich erschwerte (vgl. Kap. 3.2.1.2).

Verbunden mit der Durchsetzung des Framings der Krise als Staatsschuldenkrise wurde eine spezifische Lösungsform bestimmend für die Gestaltung der weiteren Krisenpolitik. Indem die Haushaltspolitik der betroffenen Staaten in den Mittelpunkt gerückt wurde, bzw. strukturelle Leistungsbilanzungleichgewichte nur einseitig als mangelnde Wettbewerbsfähigkeit dieser Staaten thematisiert wurden, avancierte die austeritätspolitische Sanierung der Haushalte betroffener Staaten zum wichtigsten Element der Krisenbearbeitung (vgl. Bieling 2013a: 94–95). Die vom herrschenden Block forcierte Lösungsmechanismus der Krise bestand also in der Kürzung von Staatsausgaben (vgl. Stützle 2013: 319–320). So kommentierte die EU-Kommission die Lage der öffentlichen Finanzen im Jahr 2010: „The legacy of the crisis on the public finances means that large consolidations are needed to return Member States' public finances to a sustainable position“ (EC 2009d: 3). Diese austeritätspolitische Antwort auf die Staatsschuldenkrise wurde in den folgenden Schritten der Krisenbearbeitung (EFSF, Troika), und in dauerhaften Strukturreformen (ESM, Europäisches Semester, Fiskalpakt) umgesetzt. Bieling konstatiert: „Diese diskursive Fokussierung, aber auch die Interessen der Überschussländer und Geldvermögensbesitzer machen verständlich, warum das politische Projekt der *Euro-Rettung*, das seit 2010 die europäische Agenda bestimmte, austeritätspolitisch zugeschnitten wurde“ [*Hervorhebung im Original, ML*] (Bieling 2013a: 95).

Innerhalb des herrschenden neoliberalen Blocks waren an diesem Punkt zwei Interessenlagen bedeutend. Erstens galt es aus Sicht neolibera-

ler sozialer Kräfte eine Destabilisierung des Euro oder gar ein Auseinanderbrechen der Eurozone zu verhindern (vgl. Apeldoorn 2014: 196–197). Die seit den 1980er Jahren erreichten Integrationsschritte im Kontext der Herausbildung eines europäischen Finanzkapitalismus hatten voreilhafte Akkumulations- und Wettbewerbsbedingungen insbesondere für das europäischen Finanzkapital und europäische TNKs geschaffen (vgl. Kap. 3.1.1). Der Euro, die EWU und ihre neoliberalen Ausgestaltung stellten ein wichtiges Element der Regulation dieser Entwicklungsweise dar. Ihre Abschaffung oder wesentliche Umgestaltung hätte dementsprechend die ökonomischen Interessen der führenden Kräfte des neoliberalen Blocks direkt beeinträchtigt. Die Rettung des Euro, also genauer gesagt eine erfolgreiche Reproduktion dieser Strukturen, war geboten. Zweitens präsentierte sich mit der Eurokrise und der Notlage der Eurozonen-Peripherie eine Gelegenheit, um die Restrukturierung der europäischen Gesellschaftsformationen im Sinne neoliberaler Ideen weiter voranzutreiben (vgl. Apeldoorn 2014: 197; Becker und Jäger 2012: 182–183). Die Sanierung der Staatshaushalte über Ausgabenkürzungen machte es möglich Wohlfahrtsstaaten in Europa weiter einzuschränken und so, kombiniert mit der Deregulierung von Arbeitsmarktregimen im Dienste einer gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit, Druck auf die Löhne auszuüben. Über die Reproduktion des Euro-Kapitalismus hinaus, sollte die Restrukturierung einzelner Gesellschaftsformationen sowie der Regulation auf EU-Ebene die Akkumulationsbedingungen für die dominanten Kräfte des europäischen Kapitals verbessern. In diesem Sinne sollten liberale Reformen der 1990er und 2000er Jahre unter dem Deckmantel der Krisenbearbeitung fortgesetzt und umso tiefer in den EU-Institutionen verankert werden (vgl. Apeldoorn 2014: 197–198).

Als Triebkräfte im Projekt der Euro-Rettung können auf supranationaler Ebene die EU-Kommission, die EZB sowie Verbände der transnationalen Finanz-, Dienstleistungs- und Industriekonzerne genannt werden (vgl. Bieling 2013a: 94). Da die Krisenbearbeitung Maßnahmen beinhaltete, die von den nationalen Regierungen der EU- bzw. der Eurozonenstaaten beschlossen werden mussten und die sich zum Teil (wie im Fall des Fiskalpaktes) außerhalb der bestehenden EU-Staatsapparate abspielten, waren auch die Regierungen zentrale Akteurinnen der Krisenpolitik. Sie bezogen dabei unterschiedliche Positionen, die mit der Lage ihrer Länder in der asymmetrischen Arbeitsteilung des Euro-Kapitalismus bzw. der Gläubiger-Schuldner-Beziehung in der Krisenkonstellation zu tun hatten. Es lassen

sich drei Ländergruppen mit jeweils weitgehend übereinstimmenden Positionen in der Krisenpolitik unterscheiden: Die südeuropäischen Länder, die nordischen Länder sowie die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer (vgl. Bieling 2011c: 184–186).

Die Gruppe der südeuropäischen Länder umfasste diejenigen Mitglieder der Eurozone, die ab 2009 unter wachsendem Druck der Finanzmarktakteur\_innen standen. Mit teils hohen Leistungsbilanzdefiziten und den damit verbundenen Kapitalströmen befanden sie sich in einer Schuldnerposition. Zu dieser Gruppe gehörten Griechenland, Italien, Portugal, Spanien und mit leicht abweichenden Positionen Irland. Politisch gehörte auch die französische Regierung dazu, da sie angesichts des starken Engagements französischer Banken in den genannten Ländern und aufgrund der eigenen negativen Leistungsbilanz auch daran interessiert war, Wege zu finden, um den wettbewerbsvermittelten Druck zur Restrukturierung abzuschwächen. Die politischen Positionen ihrer Regierungen richteten sich auf die Schaffung gemeinsamer europäischer Ressourcen und Instrumente zur Krisenbewältigung und zum koordinierten Ausgleich von Ungleichgewichten, wie etwa eine europäische Wirtschaftsregierung oder die Ausgabe gemeinsamer europäischer Staatsanleihen, die sogenannten „Eurobonds“ (vgl. Bieling 2011c: 185). Damit standen die Regierungen dieser Gruppe im Gegensatz zur Ausrichtung der nordischen Länder.

Die Gruppe der nordischen Länder umfasste innerhalb der Eurozone Deutschland, die Niederlande, Österreich und Finnland sowie darüber hinaus Schweden und Dänemark. Diese Länder wiesen wettbewerbsfähige Exportindustrien und dementsprechend hohe Leistungsbilanzüberschüsse auf und insbesondere deutsche, aber auch schwedische und österreichische Banken hatten in der Vergangenheit starke internationale Gläubiger\_innenpositionen erreicht (vgl. Bieling 2011c: 185). Da die Ökonomien dieser Länder am stärksten vom bestehenden finanz- und wirtschaftspolitischen Arrangement des Euro-Kapitalismus profitierten, waren ihre Regierungen daran interessiert, dieses Arrangement zu stabilisieren auch wenn dadurch bestehende strukturelle Probleme nicht gelöst, sondern eher noch verschärft wurden. Insbesondere die deutsche Regierung hatte in der Krisenpolitik eine erhebliche strukturelle Machtposition inne, basierend auf der Gläubigerposition gegenüber den Ökonomien der Eurozonen-Peripherie (vgl. Bieling 2011c: 186).

Deutlich weniger einflussreich in der Krisenpolitik waren die Regierungen der dritten Gruppe aus den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern (vgl. Bieling 2011c: 186). Als Teil dieser Gruppe können Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn identifiziert werden, die noch vor der Krise im Jahr 2004 Mitglieder der EU geworden waren. Ihre ausgeprägte ökonomische Abhängigkeit vom Zentrum der Eurozone und geringere formelle Einflussmöglichkeiten im Rahmen des Integrationsprozesses in die EU-Institutionen, verhinderten weitgehend eine eigenständige Positionierung dieser Regierungen. Stattdessen schloss sich diese Gruppe zumeist den Positionen der deutschen bzw. der nordischen Regierungen an (vgl. Bieling 2011c: 186).

Insbesondere in Deutschland aber auch in anderen Ländern der nordischen Gruppe gab es zeitweise durchaus keine Einigkeit im herrschenden Block sozialer Kräfte über die genaue Ausrichtung der Krisenpolitik. Stattdessen zeichnete sich in der Debatte um das erste Rettungspaket für Griechenland ein Bruch zwischen einem sich formierenden nationalkonservativ-ordoliberalen Lager und dem dominanten transnational-neoliberalen Lager ab (vgl. Georgi und Kannankulam 2015: 354–355). Die im Projekt der Euro-Rettung kristallisierte Krisenlösung aus Hilfskrediten und damit verknüpften Strukturreformen kritisierten nationalkonservativ-ordolibrale Kräfte als „Schuldenvergemeinschaftung“. Sie forderten stattdessen, einen Euro-Austritt Griechenlands in den Blick zu nehmen. Dieser Konflikt war zwar auf nationaler Ebene nicht unwichtig, so trug er in Deutschland zur Gründung und zum Aufstieg der Alternative für Deutschland (AfD) bei. Den nationalkonservativ-ordoliberalen Kräften gelang es allerdings nicht, auf europäischer Ebene wirksamen Einfluss auf die Krisenpolitik zu nehmen. Hier waren transnational-neolibrale Kräfte weiterhin tonangebend (vgl. Georgi und Kannankulam 2015: 355).

Gerade in den südeuropäischen Ländern, aber auch in Osteuropa war der Widerspruch von Gewerkschaften und anderen linken Akteur\_innen gegen die austeritätspolitische Neuausrichtung der Krisenbearbeitung ab 2009/2010 besonders stark (vgl. Busch et al. 2012: 29). Neben gewerkschaftlichen Protesten z.B. in Form mehreren Generalstreiks in Griechenland, Spanien und Portugal entstanden hier auch neue soziale Bewegungen wie das *movimiento 15-M* oder die *indignados*, die vor allem mit Platzbesetzungen in spanischen Großstädten ihren Protest auf die Straße trugen

(vgl. Huke et al. 2015: 743–745). Über eine Abkehr von der Austeritätspolitik hinaus, wurden unter anderem von Seiten der Gewerkschaften Forderungen nach einem alternativen Umgang mit der Krise artikuliert. Auf europäischer Ebene waren die Gewerkschaften mit diesen Positionen allerdings nicht durchsetzungsfähig. Zum einen konzentrierten sie sich auf national geführte Abwehrkämpfe, deren europäische Koordinierung durch die Ungleichzeitigkeit der Krisenbetroffenheit erheblich erschwert wurde (vgl. Busch et al. 2012: 29). Der Europäische Gewerkschaftsbund als Dachorganisation veranstaltete zwar mehrere Aktionstage im Kontext der Krisenpolitik, war aber institutionell wenig schlagkräftig und blieb in seiner Position affirmativ proeuropäisch. Generell lässt sich in der Krisenpolitik eine Strategielücke der Gewerkschaften feststellen, denen es kaum gelang progressive Positionen über die nationale Ebene hinaus zu entwickeln und zu verfolgen (vgl. Urban 2014: 318–319).

Vor dem dargestellten Hintergrund lässt sich festhalten, dass Vorschläge für einen alternativen Umgang mit der Krise bzw. der Staatsverschuldung (Schuldenchnitt, gesteigerte Inflation, Sanierung der Staatshaushalte durch höhere Einnahmen) zwar punktuell in der Debatte präsent waren, im Rahmen der herrschenden Kräfteverhältnisse aber nicht durchgesetzt werden konnten (vgl. Stützle 2013: 320–322). Die stattdessen stattfindende diskursive Koordinierung und Festlegung einer gemeinsamen europäischen Austeritätspolitik gelang nicht zuletzt dadurch, dass die politischen Strukturen des neuen Konstitutionalismus in der EU, die aus den vorherigen Integrationsschritten hervorgegangen waren, diese Ausrichtung nahelegten (vgl. Heinrich 2012: 400). Das politische Terrain der EU begünstigte also die austeritätspolitische Position des neoliberalen Kerns im europäischen hegemonialen Block inklusive der Regierungen der nordischen Gläubigerstaaten. Da die Regierungen der stark betroffenen Länder der Eurozonen-Peripherie als Schuldner im Verhältnis zu den Gläubigerstaaten auftreten mussten und deren Zustimmung bzw. Finanzierung für die ausgehandelten Rettungsmaßnahmen brauchten, befand sich der von den Gläubigerstaaten vertretene liberale Block zusätzlich in einer vorteilhaften Machtposition. Weitgehende liberale Strukturreformen konnten in der Folge durch Defizitverfahren und insbesondere durch die Konditionalisierung der Hilfskredite für die Programmländer durchgesetzt werden (vgl. Kap. 3.2.1.2). Die politischen Machtverhältnisse in der Kom-

mission sowie im Rat zwischen den Regierungen der EU bzw. der Eurozone machten es außerdem möglich, verschärzte Regeln der Haushaltsumwachung und Ausgabendisziplin dauerhaft in den EU-Instituten zu verankern (vgl. Kap. 3.2.1.3).

Im Ergebnis wurden die gesellschaftlichen Machtverhältnisse im Euro-Kapitalismus durch das Projekt der Euro-Rettung weiter zementiert und der transnationale neoliberalen Block festigte seine Vorherrschaft auf europäischer Ebene. Allerdings veränderte sich die Tragweite seiner Herrschaft, denn es gelang nicht das Projekt der Euro-Rettung als gemeinwohlorientiert darzustellen und damit hinreichend konsensual abzusichern (vgl. Bieling 2013a: 98). Die neoliberalen Herrschaft in der EU wurde durch die Krisenpolitik zwar erneuert, ihre hegemoniale Qualität und Bindungskraft nahm allerdings eher ab. In dem Maße, in dem die konsensuale Basis neoliberaler Hegemonie bröckelte, traten Formen des autoritären Neoliberalismus an ihre Stelle (vgl. Apeldoorn 2014: 199). Dies zeigte sich insbesondere durch die anhaltenden Proteste in der südeuropäischen Peripherie:

„[T]he neoliberal power bloc within the European arena – which includes both financial capital and ‘industrial’ TNCs oriented to the world market – still seems to be in place. However, its rule appears to be far from hegemonic. [...] worrying from the perspective of Europe’s elites are the ongoing protests against austerity in Greece, in Spain and increasingly elsewhere, the declining support for the EU and the euro and generally the growing (often nationalist and xenophobic) resentments among the population of both North and South“ (Apeldoorn 2014: 199).

Die regelbasierte Befestigung neoliberaler Austeritätspolitik in der neuen *Economic Governance* ist in enger Verknüpfung mit der Erschütterung hegemonialer Herrschaft zu interpretieren. Bieling (2013a: 97–98) spricht in diesem Zusammenhang von einem „europäischen Krisenkonstitutionalismus“, der den neuen Konstitutionalismus der 1990er und 2000er Jahre ablöste. Dabei erkennt er neben deutlichen Kontinuitätslinien eine neue Qualität in den zahlreichen direkten Interventionsinstrumenten, die im Rahmen der Krisenpolitik geschaffen wurden (vgl. Kap. 3.2.1.3). Diese neue Qualität lässt es gerechtfertigt erscheinen, von der Errichtung eines europäi-

schen Austeritätsregimes zu sprechen, in dem parlamentarische und intergouvernementale Aushandlungsverfahren vielfach durch die autoritäre Durchsetzung regelbasierter Zwangsmechanismen ersetzt wurden (vgl. Stützle 2013: 345–346).

Im vorliegenden Kapitel ist gezeigt worden, wie sich die politischen Reaktionen auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise und ihre Auswirkungen auf europäischer Ebene entwickelten. Zentrale Momente waren die Erschütterung neoliberaler Hegemonie zu Beginn der Krise und die Erneuerung neoliberaler Herrschaft im Rahmen des Wandels der Krisenpolitik vom ad-hoc Management zur Austeritätspolitik ab 2009/2010. Die Entstehung des Projektes der Euro-Rettung und das in diesem Zuge geschaffene europäische Austeritätsregime bilden den transnationalen Kontext, vor dem sich die Entwicklungen in Finnland und Portugal abspielten. Bei der Erklärung der Ergebnisse aus den Fallstudien wird wiederum Bezug zu diesen Prozessen auf europäischer Ebene hergestellt werden. Zuvor ist die Frage zu beantworten, wie sich die Krisenbearbeitungsstrategien auf nationaler Ebene in diesem Kontext entwickelten. Um hier detaillierte Bezugspunkte zu schaffen, gilt es allerdings zunächst die europäischen Vorgaben für die Restrukturierung der öffentlichen Sektoren in den Mitgliedsstaaten zu untersuchen. Da der öffentliche Sektor im Zentrum des Austeritätsregimes und der neoliberalen Restrukturierung in der Krisenpolitik stand, sind zentrale Weichenstellungen und Auswirkungen der Austeritätspolitik hier am deutlichsten erkennbar.

### 3.2.3 Der öffentliche Sektor in der Eurokrise

Um den Jahreswechsel 2009/2010 führten die ökonomische Krisendynamik und die politischen Reaktionen darauf zur Metamorphose der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise in eine europäische Krise der Staatsfinanzierung. Maßgeblich für die weitere Krisenbearbeitung war die Durchsetzung eines neuen Krisennarratives, in dem Haushaltsdefizite und die Staatsverschuldung oberhalb der Stabilitätskriterien als ursächlich für die Krise der Staatsfinanzierung angesehen wurden (vgl. Feigl 2012: 37–38; Overbeek 2012: 39). Im Zuge der nunmehr austeritätspolitischen Krisenbearbeitung wurde der öffentliche Sektor zum zentralen Terrain (vgl. Müller et al. 2014: 2). Konzentrierten sich die Maßnahmen der Krisenpolitik von 2007 bis 2008 noch auf die Stabilisierung der Finanzmärkte – zeitweise durchaus verbunden mit der Perspektive einer umfassenderen Re-Regulierung in diesem Bereich – stand spätestens seit Ende 2009 die Konsolidierung der Staatshaushalte über die Ausgabenseite und der Umbau des öffentlichen Sektors im Mittelpunkt der Bemühungen.

Das erklärte Ziel der europäischen Krisenpolitik ab diesem Punkt war allerdings nicht nur die Reduzierung der Staatsausgaben bzw. der Haushaltsdefizite in den Mitgliedsstaaten. Die Logik der Austeritätspolitik, die von der Troika und anderen neoliberalen Akteur\_innen im Projekt der Euro-Rettung vorangetrieben wurde, ging noch darüber hinaus: Sie zielte auf den Umbau der betroffenen Gesellschaften bzw. ihrer Ökonomien im Sinne einer „inneren Abwertung“ (vgl. Bieling 2013a: 99). Entsprechende Interessenlagen zum Umbau des Euro-Kapitalismus setzten sich im Laufe der Jahre 2009/2010 durch (vgl. Kap. 3.2.2). Da den Mitgliedsstaaten des Euroraums einzeln die Währungsabwertung als Weg zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit mangels einer nationalen Währung versperrt blieb und eine Abwertung des Euro unter den bestehenden Kräfteverhältnissen kaum denkbar und gegen die Interessen der Vermögensbesitzenden nicht durchsetzbar war, dominierte im Projekt der Euro-Rettung eine Strategie der Anpassung interner Strukturen (vgl. Becker und Jäger 2012: 179–180). Die europäische Krisenbearbeitung zielte vor diesem Hintergrund darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in den Programmländern und der sonstigen Eurozone zu steigern, indem ihre Kosten – allen voran die Arbeitskosten – gesenkt würden. Preisliche Wettbewerbsfähigkeit nach

außen sollte nicht durch eine Abwertung der Währung, sondern durch eine innere Abwertung der Kosten hergestellt werden (vgl. Heimberger 2014: 235).

Die Ziele der Haushaltskonsolidierung und der inneren Abwertung wurden im Zuge der Krisenbearbeitung in unterschiedlicher Form für die öffentlichen Sektoren der Eurozonenländer wirksam. Für die Programm-länder (Griechenland, Irland, Portugal, Spanien, Zypern) waren entsprechende Strukturreformen u.a. im öffentlichen Sektor in Form verbindlicher Konditionen an die Kreditvergabe des EFSF bzw. des ESM geknüpft (vgl. Kap. 3.2.1.2). Die mit den jeweiligen nationalen Regierungen ausgehandelten Reformpakete wurden in einem bilateralen Vertrag, dem sogenannten „*Memorandum of Understanding*“ (MoU), verbindlich festgehalten (vgl. ETUI 2014: 60). Die schrittweise Umsetzung des MoU wurde von der Troika bzw. den Institutionen überwacht und galt als Voraussetzung für die Auszahlung weiterer Teilkredite. Das erste Programm aus Hilfskrediten und daran geknüpften Strukturreformen wurde im Mai 2010 für Griechenland auf den Weg gebracht (vgl. ESM 2020). Im weiteren Verlauf der Krise liefen Programme mit verschiedenen Laufzeiten teils parallel: Griechenland Mai 2010 bis August 2018; Irland Dezember 2010 bis Dezember 2013; Portugal Mai 2011 bis Mai 2014; Spanien Dezember 2012 bis Dezember 2013; Zypern April 2013 bis März 2016. Für die öffentlichen Sektoren aller anderen Gesellschaftsformationen im Euroraum wurde das Austeritätsregime mit der schrittweisen Institutionalisierung der neuen *Economic Governance* zwischen Ende 2011 (Six-Pack) und Anfang 2013 (Fiskalpakt) wirksam (vgl. Kap. 3.2.1.3). Vorgaben zur Haushaltkonsolidierung und Aufforderungen zu Strukturreformen im öffentlichen Sektor waren nunmehr Teil der Haushaltsüberwachung durch die EU-Kommission und der verschärften Defizitverfahren. Entsprechende Anforderungen wurden regelmäßig in Form sogenannter „*Country Specific Recommendations*“ (CSR) von der Kommission vorgelegt, im Rat beschlossen und den Mitgliedsstaaten als zunächst unverbindliche Leitlinie vorgelegt (vgl. ETUI 2014: 60).

Den beschriebenen europäischen Dynamiken entsprechend, brachte ab Ende 2009 die Mehrzahl der EU-Mitgliedsstaaten Austeritätspakete zur Senkung der Staatsausgaben auf den Weg (vgl. Theodoropoulou und Watt 2011: 14). Da in diesem Bereich direkt Staatsausgaben eingespart werden

können, standen Kürzungen im öffentlichen Sektor in ganz Europa im Mittelpunkt der Konsolidierungspolitik der Regierungen (vgl. Glassner 2010: 4). Das Gesamtvolumen der zu Beginn der Austeritätsphase angekündigten europäischen Sparpakete belief sich auf fast 500 Mrd. Euro für den Zeitraum von 2010 bis 2015 (vgl. Theodoropoulou und Watt 2011: 11–12). Während einzelne Mitgliedsländer schon drastischere Sparprogramme erlebt haben, war die Größenordnung der angekündigten Konsolidierung für Europa als Ganzes beispiellos (vgl. Theodoropoulou und Watt 2011: 12). Rückblickend stellt Stetter (2018: 201–202) fest, dass die Mitgliedsstaaten von EU und Eurozone in den Jahren 2009 bis 2014 kumulative Haushaltskonsolidierungen von durchschnittlich 3% des BIP umgesetzt haben.

Die jeweiligen nationalen Sparprogramme beinhalteten eine Vielzahl von Maßnahmen, einschließlich Rentenkürzungen, Kürzungen im Gesundheitssystem, Privatisierungen, Entlassungen, Lohn- und Pensionskürzungen im öffentlichen Dienst, Abbau von Subventionen, Reduzierung von Sozialleistungen (vgl. Theodoropoulou und Watt 2011: 18–22; Busch et al. 2012: 7). Neben Ausgabenkürzungen spielten insbesondere in den Programmländern auch Einnahmensteigerungen durch erhebliche Steuererhöhungen eine wichtige Rolle. Dabei wurden zumeist indirekte Steuern erhöht, die regressive Verteilungseffekte mit sich bringen, also tendenziell ärmere Bevölkerungsschichten überproportional belasten (vgl. Bieling 2013a: 99). Unterschiede zwischen den nationalen Konsolidierungsstrategien der Defizitländer, die als Programmländer auf Hilfen durch die EU und den IWF angewiesen waren, und der Überschussländer traten nicht nur in der Zusammensetzung der Pakete, sondern vor allem auch in ihrem Umfang auf (gemessen am jeweiligen BIP) (vgl. Lehndorff 2014: 11–21). Die Konsolidierungspakete der Programmländer Griechenland, Irland, Portugal und Spanien waren durchweg deutlich umfangreicher als im Durchschnitt von EU und Eurozone (vgl. Stetter 2018: 202). Darüber hinaus war der Anteil von Kürzungen gegenüber Einnahmesteigerungen in diesen Ländern besonders hoch. Auf die ökonomischen Folgen dieser Form der Krisenbearbeitung wurde aus einer europäischen Perspektive im Kapitel 3.2.1.3 eingegangen. Ökonomische, politische und soziale Folgen der Sparpolitik in Finnland und Portugal werden in den Länderstudien weiter vertieft.

Um die Bedeutung der Austeritätspolitik für den Umbau der europäischen Gesellschaftsformationen einzuschätzen, ist neben dem Umfang der

Sparmaßnahmen ein qualitativer Blick auf die unternommenen Schritte im Sinne einer inneren Abwertung notwendig. Im Fokus stand dabei die Lohn- und Tarifpolitik in den Mitgliedsstaaten (vgl. Busch et al. 2012: 8). Unter den Bedingungen des europäischen Austeritätsregimes wurden auf nationaler Ebene Strukturanpassungen auf den Weg gebracht, die einerseits Arbeitsbedingungen bzw. die Gestaltung von Arbeitsverhältnissen betrafen und andererseits auf die Tarifverhandlungssysteme zielten (vgl. ETUI 2014: 59). Während in nahezu allen EU-Mitgliedsstaaten im Zuge der Krisenbearbeitung einige dieser Maßnahmen eingeleitet wurden, setzten die Programmländer basierend auf den vereinbarten MoUs die umfassendsten Reformen um.

Zur ersten Dimension bezogen auf Arbeitsbedingungen und -verhältnisse gehörten Schritte wie die Ausweitung der maximal zulässigen Arbeitszeit, die Lockerung von Überstundenregelungen und die Flexibilisierung von Teilzeitarbeit nach den Anforderungen der Unternehmen (vgl. ETUI 2014: 62–64). Vielfach wurden atypische Beschäftigungsformen wie befristete Anstellungen, Leiharbeit aber auch weniger geschützte Beschäftigungsverhältnisse für bestimmte Gruppen, etwa junge Arbeitnehmer\_innen eingeführt. Darüber hinaus wurde vielfach der Kündigungsschutz für Arbeitsverträge gelockert. Zur zweiten Dimension, die Tarifverhandlungssysteme betreffend, zählten Maßnahmen zur Dezentralisierung der Tarifpolitik (vgl. Schulten und Müller 2013: 305–308). So wurde vielfach die maßgebliche Verhandlungsebene für Tarifverträge von der territorialen oder sektoralen auf die betriebliche Ebene verschoben. Die Bedingungen unter denen Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden, wurden ebenso erhöht wie die Anforderungen unter denen Gewerkschaften als vertretungsberechtigte Verhandlungspartnerinnen angesehen werden. Ein deutliches Beispiel für die Folgen dieser Politik bietet Portugal, wo zwischen 2008 und 2012 die Anzahl der registrierten Tarifverträge von 295 auf 85 zurückging, wobei nur noch 12 von vorher 137 Tarifverträgen als allgemeinverbindlich erklärt wurden (vgl. Schulten und Müller 2013: 308). Von 1,9 Mio. tarifgebundenen Beschäftigten im Jahr 2008 waren in der Folge im Jahr 2012 nur noch 300.000 übrig.

Der öffentliche Sektor wurde in diesem Kontext besonders getroffen, da die Regierungen von der in vielen EU-Staaten gegebenen Möglichkeit Gebrauch machten, die Löhne per Gesetz zu senken, ohne in Verhandlun-

gen mit den Beschäftigten bzw. den Gewerkschaften zu gehen (vgl. Schulten und Müller 2013: 300). In dieser oder in ähnlicher Form wurden zwischen 2008 und 2012 in 18 von zu diesem Zeitpunkt 27 EU-Mitgliedsstaaten Lohnkürzungen und Lohnstopps im öffentlichen Dienst umgesetzt (vgl. Schulten und Müller 2013: 300–303). Die Vorgehensweise, Einschnitte im öffentlichen Sektor ohne Verhandlung mit den Gewerkschaften durchzusetzen, markierte einen Bruch mit etablierten Mitbestimmungsformen:

„With budgetary austerity policies having been adopted throughout Europe, the mode of pay determination in the public sector has changed. Wage cuts and freezes were usually implemented by purely unilateral state decision [...]. The states’ unilateral decision to cut or freeze pay marks a break with the previous tradition of free collective bargaining in the public sector in countries such as Ireland, Portugal, Spain, Italy and the United Kingdom“ (Glassner 2010: 9).

Der europäische Krisenkonstitutionalismus, der im Rahmen der Krisenpolitik mit neuen Interventionsinstrumenten ausgestattet wurde (vgl. Kap. 3.2.2), fand in den hier beschriebenen Strukturreformen seinen deutlichsten Ausdruck. Busch et al. (2012: 8–9) sprechen angesichts der Eingriffe europäischer Staatsapparate in die nationale Lohn- und Tarifpolitik von einem neuen lohnpolitischen Interventionismus in der EU. Aus regulations-theoretischer Perspektive kann in Bezug auf den öffentlichen Sektor aber auch darüber hinaus von einer partiellen Verschiebung der Regulation des Lohnverhältnisses auf die EU-Ebene gesprochen werden (vgl. Becker und Jäger 2012: 180–181).

Diese partielle Verschiebung der Regulation des Lohnverhältnisses weg von der nationalen Ebene und die damit verbundene Einschränkung der Handlungsfähigkeit nationaler politischer Akteur\_innen spielte sich nicht in gleicher Weise in allen Mitgliedsstaaten ab. Vielmehr wird in der Betrachtung der Krisenpolitik bezogen auf den öffentlichen Sektor die Wirksamkeit der asymmetrischen Zentrum-Peripherie-Verhältnisse in der Eurokrise deutlich. Während die Regierungen der Defizitländer in der Eurozone durch die Konditionalisierung der Hilfskredite und den Druck der Troika dazu gedrängt wurden Strukturanzapassungsprogramme umzusetzen, bestimmten die Regierungen der Überschussländer als Kreditgeber deren

Bedingungen. Dabei adressierten die Strukturreformen in der Peripherie nicht die fundamentalen Probleme der asymmetrischen Austauschbeziehung im Euro-Kapitalismus (vgl. Becker und Jäger 2012: 180). Die umgesetzten Reformen ermöglichen nur eine temporäre Bearbeitung der Eurokrise, deren Kosten in Form von Strukturanzapfung und anhaltend hohen Verschuldungsraten am stärksten die Peripherie betrafen (vgl. Simonazzi und Ginzburg 2015: 131). Allerdings blieb die Krisenpolitik auch für die öffentlichen Sektoren in den Überschussländern nicht folgenlos. Auch hier festigte sich das Leitbild der kompetitiven Austerität weiter: „The austerity policy proved to be a confirmation of the trend that EU social policies followed during the 1990s“ (Stetter 2018: 201). Gegenüber bisherigen Trends bedeutete die neue *Economic Governance* des Austeritätsregimes eine weitere Verschärfung: Die Staatshaushalte und öffentlichen Sektoren in der gesamten Eurozone wurden durchgehender europäischer Überwachung und damit direkt wirkendem Anpassungsdruck ausgesetzt. Die europäische Ebene und die hier angesiedelten politischen Akteur\_innen (allen voran die EU-Kommission) erlangten so im Zuge der Krisenbearbeitung zunehmend direkten Einfluss auf die Gestaltung der öffentlichen Sektoren in Europa, insbesondere in der europäischen Peripherie

## **4. Die Eurokrise als Restrukturierungsprozess – Fallstudien**

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die Entstehung der Eurokrise, ihre Bearbeitung auf europäischer Ebene sowie die Auswirkungen von Krise und Austeritätspolitik für die öffentlichen Sektoren in Europa dargestellt. Um eine Einordnung dieser Phänomene zu ermöglichen, wurden zudem historische Entwicklungslinien der europäischen Gesellschaftsformation bzw. des Euro-Kapitalismus nachgezeichnet. Zur Erklärung des europäischen Gesamtzusammenhangs von Krise und Krisenpolitik fehlt allerdings noch ein wichtiges Element: Die Entwicklungen auf nationaler Ebene, die sowohl bezogen auf den Krisenverlauf, als auch in Bezug auf die politische Bearbeitung der Krise in direkter Wechselwirkung mit den EU-weiten Dynamiken standen. Der Wandel der Krisendynamik von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zur Eurokrise und die Verschiebung des Krisennarrativs von der Wirtschafts- zur Staatsschuldenkrise spielte sich als transnationaler Prozess sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene ab. Auch die Etablierung eines europäischen Austeritätsregimes lässt sich nicht allein als supranationaler Prozess verstehen, denn politische Entscheidungen und soziale Kämpfe auf nationaler Ebene waren darin ebenso bedeutend. Im Folgenden wird dementsprechend die andere, nationale Seite der Krise und ihrer Bearbeitung in Europa in den Blick genommen.

Die folgenden Ausführungen sind anhand des in der Operationalisierung entwickelten Analyserasters strukturiert (vgl. Kap. 2.4.2, Tab. 2). Sie gliedern sich jeweils in eine historische Kontextualisierung und eine Prozessanalyse der Krisenpolitik in Finnland bzw. in Portugal. Die historische Kontextualisierung schließt dabei an die weiter oben untersuchten Entwicklungslinien hin zum europäischen Finanzkapitalismus unter neoliberaler Hegemonie an. Vor diesem Hintergrund werden die Konfiguration von Akkumulation und Regulation, die politischen Machtverhältnisse sowie die Gestaltung des öffentlichen Sektors vor Beginn der Krise ab 2007 in beiden Gesellschaftsformationen dargestellt. Aus diesen Elementen ergibt sich ein Gesamtbild der Handlungsbedingungen, untern denen die Politik der Krisenbearbeitung auf nationaler Ebene stattgefunden hat. Die

Krisenpolitik steht dann im jeweils zweiten Teil der Länderstudien, der Prozessanalyse im Zentrum. Zunächst wird hier der Krisenverlauf auf nationaler Ebene dargestellt, denn auch aufgrund der ungleichen Betroffenheit der Länder durch die Eurokrise waren die Rahmenbedingungen für die Krisenpolitik unterschiedlich. Anschließend werden Kämpfe um die Deutung und Bearbeitung der Krise in Finnland und Portugal, etwaige Verschiebungen der Kräfteverhältnisse, und die Interaktion der Krisenpolitik mit entsprechenden europäischen Prozessen untersucht.

Im Mittelpunkt der Prozessanalyse steht die Frage, wie die Krisenbearbeitung in Finnland und Portugal auf dem zentralen Feld des öffentlichen Sektors abgelaufen ist und ob bzw. inwiefern sich jeweils spezifische Muster und Gemeinsamkeiten der Krisenpolitik erkennen lassen. Methodisch werden dazu zunächst die beschlossenen Maßnahmen zur Krisenbearbeitung inhaltlich ausgewertet und eingeordnet. Daran schließt eine interpretative Frame-Analyse zentraler Dokumente der jeweiligen Krisenpolitik an, wie sie in der Operationalisierung entwickelt wurde (vgl. Kap. 2.4.4).

Im Ergebnis erlaubt diese Analyse nicht nur Aussagen über die beschlossenen Maßnahmen, sondern auch über die Bedeutung, die der Krise und ihrer Bearbeitung in den Dokumenten gegeben wird. So werden die Absichten der beteiligten politischen Akteur\_innen in der nationalen Krisenpolitik sichtbar und damit auf der Ebene hegemonialer Ideen auch das Verhältnis zur vorherigen Reformprozessen im öffentlichen Sektor und zu den politischen Entwicklungen in der EU. Gemeinsamkeiten und Abweichungen in der Krisenbearbeitung lassen sich schließlich auf dieser Basis umfassend erklären.

## **4.1 Finnland: Festigung neoliberaler Herrschaft in der Krise**

Von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise wurde Finnland als offene und stark außenorientierte Ökonomie hart getroffen. Im Vergleich der Eurozone verzeichnete das Land im Jahr 2009 einen der heftigsten Einbrüche der Wirtschaftstätigkeit (vgl. EC 2015: 28–29). Nach einer kurzen Erholung in den beiden Folgejahren befand sich das finnische Wirtschaftswachstum 2012 bis 2014 erneut im negativen Bereich. Die sozialen Folgen waren zunächst weniger drastisch als in anderen europäischen Ländern

(etwa in Portugal), doch die Situation der Staatsfinanzen verschlechterte sich deutlich. So stieg die Arbeitslosigkeit von 2007 bis 2014 moderat um 1,8% auf eine Rate von 8,7% an, während sich die Staatsverschuldung im selben Zeitraum auf 59,3% des BIP fast verdoppelte (vgl. EC 2012: 202, 2015: 184). Mit der Krise schien die Erfolgsgeschichte des finnischen „Musterknaben“ (Ojanen 2004: 161) in der Eurozone vorerst beendet.

Dabei sah die Lage noch im Jahr der ausbrechenden Finanzkrise 2007 ganz anders aus. Denn in der Phase vom finnischen EU-Beitritt im Jahr 1995 bis zur Mitte der 2000er Jahre erlebte Finnland einen regelrechten Boom. Die Exportindustrie und insbesondere die Informations- und Kommunikationstechnologiebranche (IKT) wuchsen beachtlich, so dass ein Bericht der OECD ein Jahr vor Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise konstatierte: „Finland can lay claim to being the world’s leading knowledge-based innovation-led economy“ (OECD 2006: 16). Gleichzeitig verbesserte sich die Lage der öffentlichen Finanzen spürbar und die Stabilitätskriterien der EWU konnten durchgehend eingehalten werden (vgl. Kotilainen 2006: 6). Gestützt auf Strategien der aktiv extravertierten, produktiven Akkumulation gehörte Finnland am Vorabend der Krise daher zur Gruppe der wettbewerbsfähigen, exportstarken Gesellschaftsformationen in der Eurozone, die von der gemeinsamen Währung besonders profitierten (vgl. Kap. 3.1.1). In den europäischen Gläubiger-Schuldnerbeziehungen zählte das Land zu den Überschussländern des nordwesteuropäischen Zentrums.

Diese Position versuchten die finnischen Regierungen mit ihrer Politik der Krisenbearbeitung im Untersuchungszeitraum 2007 bis 2014 zu behaupten. Standen dabei zunächst noch die externen Einflüsse der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und ihre zyklischen Auswirkungen im Mittelpunkt der Debatte, wurden später zunehmend auch endogene strukturelle Faktoren für die Krisenanalyse herangezogen (vgl. Jokela 2015: 31). Die Regierung zog entsprechende Konsequenzen für die Krisenbearbeitung: „Consequently, the emphasis of the government’s economic policy has shifted from stimulus and consolidation of public finances to structural reforms and consolidation of public finances“ (Jokela 2015: 31). Während der Haushalt für das Jahr 2010 noch expansiven Charakter hatte, wurde im Haushaltsplan für 2011 der Fokus erstmals in Richtung Sparpolitik verschoben (vgl. OECD 2011: 104). Nach ersten Sparmaßnahmen im selben Jahr beinhaltete das Programm der 2011 neu gewählten Regierung Kartainen umfassendere Kürzungen und strukturelle Reformen, mit denen für die

Jahre 2010 bis 2015 eine kumulative Konsolidierung der öffentlichen Finanzen von 2,6% des BIP erreicht werden sollte (vgl. OECD 2012b: 116). Zur Haushaltskonsolidierung sollten unter anderem Ausgaben im öffentlichen Sektor eingefroren und eine umfassende Umstrukturierung der Kommunen vorgenommen werden, welche die Hauptträger öffentlicher Dienstleistungen in Finnland sind (vgl. Government of Finland 2011: 7–8).

Die somit eingeleiteten Reformen knüpften an frühere Reformen seit den 1990er Jahren an, durch die das „nordische Sozialmodell“ in Finnland unter neoliberalen Vorzeichen umgebaut wurde, unter anderem indem Sozialbezüge und andere staatliche Leistungen eingeschränkt wurden (vgl. Lindgren 2011: 57). Teil dieses Umbaus war eine Verschiebung hegemonialer Deutungsmuster und Ideen – der nordische Wohlfahrtsstaat wurde als politisches Leitbild vom schumpeterianischen Wettbewerbsstaat abgelöst (vgl. Kantola und Kananen 2013). Der neue hegemoniale Konsens lässt sich auch in den Krisenbearbeitungsstrategien finnischer Regierungen nach 2007 nachvollziehen. Ein Prozess der Ausweitung neoliberaler Hege monie seit den 1990er Jahren, begleitet vom Beitritt Finlands zur EU und der Mitbegründung der EWU, ging hier mutmaßlich in die Verhärtung dieser hegemonialen Verhältnisse im Kontext des europäischen Austeritätsregimes über.

In der folgenden Fallstudie wird der Prozess der Krisenbearbeitung in Finnland, fokussiert auf den öffentlichen Sektor, untersucht und die gesellschaftliche Wirkung dieses Prozesses eingeordnet. Die historische Kontextualisierung nimmt den Transformationsprozess seit der Krise des finnischen Nachkriegskapitalismus Mitte der 1980er Jahre zum Ausgangspunkt, aus dem wesentliche Strukturen der finnischen Gesellschaftsformation des Jahres 2007 hervorgegangen sind.

#### **4.1.1 Historische Kontextualisierung: Soziale Verhältnisse in Finnland vor der Krise**

In seiner relativ jungen Geschichte als unabhängiger Nationalstaat (bis 1917 gehörte das Land zum russischen Kaiserreich) machte Finnland eine bemerkenswerte Entwicklung vom einfachen Agrarproduzenten zu einem der wettbewerbsfähigsten Hochtechnologiestandorte in der EU durch (vgl. Fellman 2008). In der Nachkriegszeit befand sich Finnland zudem auf-

grund seiner geografischen Nähe zur Sowjetunion und der blutigen Konfliktgeschichte, die beide Staaten verband, in einer außergewöhnlichen Position zwischen Ost und West (vgl. Ojanen 2004: 150). Diese Position hatte vielfältige Auswirkungen auf die Gestaltung der finnischen Gesellschaftsformation. So trug sie zur Festigung eines spezifischen Klassenkompromisses bei, der eine besondere Rolle des öffentlichen Sektors beförderte – Elemente dessen, was später als „nordisches Modell“ bzw. als sozialdemokratisches Wohlfahrtsstaatsregime bezeichnet werden sollte (vgl. Kap. 3.1.3) (vgl. Valkonen und Vihriälä 2014).

Der aufholende Industrialisierungsprozess, mit dem Finnland in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts effektiv den Anschluss an das nordwesteuropäische Zentrum der EU fand, stützte sich auf einen starken staatlichen Interventionismus in dem unter anderem die Zuteilung von Krediten und die Nachfragesteuerung über den öffentlichen Sektor eine wesentliche Rolle spielten (vgl. Vartiainen 2011b: 53). Eine lange Tradition des Corporatismus, in die nach dem Zweiten Weltkrieg auch die politische Linke bzw. die Gewerkschaften integriert wurden, bildete die gesellschaftliche Grundlage dieser etatistischen Entwicklungsstrategie (vgl. Vartiainen 2011b: 57–58). Hohe und stabile Wachstumsraten der Ökonomie befeuerten zunächst den Industrialisierungsprozess, der dann bis in die 1980er Jahre vom schnellen Sprung zur Dienstleistungsgesellschaft abgelöst wurde (vgl. Fellman 2008: 172; Hjerpe 1989: 55–56, 66). Dabei dominierten langfristige und meist auf den Binnenmarkt ausgerichtete Akkumulationsstrategien des nationalen Industriekapitals (vgl. Ahlqvist und Moisio 2014: 27–29). Die Außenorientierung beschränkte sich weitgehend auf den Export von Waren, grenzüberschreitende Produktionsketten oder Kapitalverflechtungen existierten demgegenüber kaum.

Im Kontext der Ost-West-Konfrontation pflegte Finnland nach außen eine aktive Neutralitätspolitik, die gute Beziehungen zu beiden Seiten beinhaltete (vgl. Gawrich 2004: 19). Um die politischen und ökonomischen Beziehungen zur Sowjetunion nicht infrage zu stellen, nahmen die herrschenden Kräfte in Finnland daher zunächst eine abwartende und beobachtende Position gegenüber dem europäischen Integrationsprozess ein (vgl. Ojanen 2004: 151). Schon im Laufe der 1980er Jahre ließen dann das wachsende ökonomische Interesse an einer verstärkten West-Integration und das politische Interesse an engen Nachbarschaftsbeziehungen mit der Sowjet-

union zunehmend auseinander (vgl. Ojanen 2004: 156). Mit dem Zusammenbruch des Ostblocks, der auch den finnischen Handel dorthin stark in Mitleidenschaft zog, und der daraus resultierenden sicherheitspolitischen Instabilität, kam es in der Frage der West-Integration zu einer Umorientierung der finnischen Eliten (vgl. Ojanen 2004: 158–161). Finnische Regierungen strebten in der Folge eine schnelle Integration in die EU an und verfolgten nach dem Beitritt im Jahr 1995 eine aktive Europapolitik, mit dem Ziel, das Land als Teil des Kerns der EU zu etablieren (vgl. Ojanen 2004: 162–165).

Parallel zum Beginn außenpolitischer Verschiebungen geriet der finnische Kapitalismus seit den 1980er Jahren in eine schwere Krise, die in den Jahren um 1990 in der tiefsten wirtschaftlichen Depression gipfelte, die das Land seit seiner Unabhängigkeit in Friedenszeiten erlebt hatte (vgl. Jonung et al. 2009: 19). Die Gründe für die Krise waren vielschichtig (vgl. Vartiainen 2011b: 74). Sie beinhalteten übermäßige private Verschuldung und die Überhitzung der Finanzmärkte, nachdem diese in kurzer Zeit liberalisiert worden waren (mehr dazu s.u.). Hinzu kam ein Einbruch der ausländischen Exportnachfrage und eine damit verbundene Währungskrise. Schließlich entwickelte sich auf dieser Grundlage eine Krise der Staatsfinanzierung, als das Haushaltsdefizit zwischenzeitlich auf über 8% des BIP kletterte (vgl. EC 2009e: 176). Diese große Krise der Regulation war ein entscheidender Einschnitt in der jüngeren Geschichte Finnlands und markierte den Übergang zu einer neuen Entwicklungsweise, die sich bis 2007 konsolidieren sollte (vgl. Vartiainen 2011b: 76–77). Die Integration in den Euro-Kapitalismus stellte ein zentrales Moment dieser neuen Entwicklungsweise dar.

Aus politökonomischer Perspektive teilt Vartiainen (2011b: 54–55) die Entwicklung des finnischen Kapitalismus zwischen 1945 und 2007 in drei Phasen ein: 1) Phase der ursprünglichen Akkumulation 1945–1986. 2) Krisenphase 1986–1995. 3) Konsolidierungsphase und volle Integration in EU und EWU 1995–2007. Für die Untersuchung der Krisendynamik nach 2007 und die Restrukturierung des öffentlichen Sektors in Finnland bildet die letzte Phase von 1995 bis 2007 den unmittelbaren historischen Kontext, der im Folgenden intensiver beleuchtet wird. Dazu werden in den drei nächsten Kapiteln entlang des Analyserasters die Strukturen von Akkumulation und Regulation, die politischen Machtverhältnisse und die Situation des öffentlichen Sektors in Finnland vor der Krise dargestellt.

#### **4.1.1.1 Akkumulation und Regulation in Finnland**

In der Vorkrisenphase von 1995 bis 2007 florierte die finnische Ökonomie mit durchgehend hohen Wachstumsraten. Dieser Boomphase war in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren der krisenhafte Übergang von einer stark regulierten, industriepolitisch gelenkten Phase der Akkumulation hin zu einem liberalisierten und auf internationalen Wettbewerb ausgerichteten Akkumulationsregime vorausgegangen (vgl. Vartiainen 2011b: 69–75). Wichtige Koordinaten in diesem Zeitraum waren die Öffnung der finnischen Ökonomie infolge der Krisenbearbeitung inklusive des EU-Beitritts im Jahr 1995 und der Einführung des Euro, die zusammengenommen zu einem starken Wachstum finnischer Exporte beitrugen, sowie der Aufstieg der IKT-Branche zum bestimmenden Industriesektor mit dem Nokia-Konzern an der Spitze (vgl. Fellman 2008: 193–194). Die neue Positionierung Finlands, das lange an der äußeren Peripherie Europas lag, als Teil des Zentrums im Euro-Kapitalismus war ein zentraler Effekt dieser Entwicklungen. Anhand dieser verwobenen Themen – die zunehmende Öffnung der finnischen Ökonomie und die Entwicklung neuer Exportindustrien – lässt sich die finnische Gesellschaftsformation in der Vorkrisenphase bis 2007 analysieren. Die folgende Darstellung von Akkumulation und Regulation in dieser Phase greift diese Themen auf.

Ein erster Eindruck von den Grundstrukturen der finnischen Wirtschaft im Jahr 2007 lässt sich anhand der Verteilung von Beschäftigung und BIP unter den Sektoren gewinnen (vgl. Statistics Finland 2008: 326, 418). Dabei zeigt sich das typische Bild einer entwickelten kapitalistischen Ökonomie, allerdings mit einigen Besonderheiten. So machte der Dienstleistungssektor mit 69,6% der Gesamtbeschäftigung und 64,2% des generierten BIP im Jahr 2007 wie überall in der EU den größten Sektor aus. Demgegenüber stellte der Primärsektor mit nur 4,5% der Beschäftigten und 3,2% des BIP den kleinsten Bereich dar. Bemerkenswert ist hier der relativ hohe Anteil der Forstwirtschaft. Der Bausektor machte 2007 weitere 7% der Beschäftigung und 6,4% des BIP aus. Ins Auge sticht weiterhin der hohe BIP-Anteil des Industriesektors (inklusive Energie und Bergbau) von 26,1%. Hier arbeiteten 18,7% der finnischen Beschäftigten. Im öffentlichen Sektor, auf den 17,3% des BIP entfielen, arbeiteten 26,4% der Beschäftigten, wobei gut drei Viertel von ihnen bei den Kommunen und nur

rund ein Viertel auf nationalstaatlicher Ebene angestellt waren. Die besondere Bedeutung der Forstwirtschaft und das große Gewicht des Industriesektors sind dabei zentrale und miteinander verknüpfte Elemente der finnischen Wirtschaftsgeschichte, insofern die Verarbeitung von Holz als historische Grundlage der finnischen Industrialisierung anzusehen ist (Lilja et al. 2005). Die Entwicklung des Akkumulationsregimes in der Phase von 1995 bis 2007 beinhaltete allerdings eine Schwerpunktverschiebung weg von der traditionell starken Forstwirtschaft.

Für eine genauere Analyse des Akkumulationsregimes in Finnland ist eine Charakterisierung anhand der in Kapitel 2.2.1 entwickelten Typisierungsachsen hilfreich. Der erste Schritt ist dabei die Unterscheidung zwischen produktiver und finanziatisierter Akkumulation. Formen der produktiven Akkumulation (konzentriert auf die Metall- und Maschinenbauindustrie, aber auch in der Nahrungsmittel- und der Textilbranche) standen in Finnland schon in der langen Phase von 1945 bis in die 1980er Jahre im Vordergrund und wurden wirtschafts- und finanzpolitisch gefördert (vgl. Vartiainen 2011b: 58–65). Nach der großen Krise der 1980er und 1990er Jahre entstand ein neues Akkumulationsregime, das allerdings wiederum von Formen der produktiven Akkumulation bestimmt war. Der finnische Staat hatte dabei weiterhin eine wichtige Koordinierungsfunktion inne, nicht zuletzt als Anteilseigner einiger der größten finnischen Industrieunternehmen wie Fortum (Energie), Stora Enso (Papierindustrie), Neste Oil (Mineralöl), Metso (Maschinenbau), und Outokumpu (Metallverarbeitung) (vgl. Fellman 2008: 203). Unter den Bedingungen einer offenen, stärker wettbewerbsorientierten Ökonomie verschob sich allerdings der Schwerpunkt der Akkumulationsdynamik in Finnland auf neue Industriezweige, namentlich in Richtung der IKT-Branche (vgl. Fellman 2008: 203–204). Vergleichsweise hohe staatliche und private Investitionen in Bildung sowie in Forschung und Entwicklung (F&E) hatten entscheidenden Anteil an dieser Entwicklung (vgl. Fellman 2008: 199–200). Ojala und Karonen (2006: 117) sprechen vom Wandel einer investitionsgetriebenen zu einer innovationsgetriebenen Ökonomie in den 1990er Jahren. Von 1992 bis 2000 wuchs die Wertschöpfung des finnischen IKT-Sektors jährlich um durchschnittlich 23,7% und erreichte selbst nach der kurzzeitigen Eintrübung durch das Platzen der Dotcom-Blase im Jahr 2000 ein im europäischen Vergleich außerordentlich hohes Niveau (vgl. Hirvonen 2004: 4).

Der Boom der IKT-Branche wurde von einem einzelnen Konzern dominiert: Nokia war das mit Abstand größte finnische Unternehmen der Branche und erlangte zentrale Bedeutung für die gesamte Ökonomie. Im Jahr 2000 entfiel auf Nokia allein ein Anteil von 3,1% des finnischen BIP und der Konzern stellte in den 2000er Jahren die Hälfte der privaten F&E-Ausgaben des Landes (vgl. Hirvonen 2004: 5–6). Neben Nokia umfasste der finnische IT-Sektor noch rund 3000 andere Unternehmen unterschiedlicher Größe (vgl. Förster et al. 2014: 97). Erst in den Jahren 2007 bis 2011 sollte Nokia seine zentrale Position in der finnischen Ökonomie einbüßen, als das Unternehmen durch die verschärzte Konkurrenz auf dem globalen Markt für Mobiltelefone rasch seine Marktanteile verlor (vgl. Lamberg et al. 2019: 5–6).

Formen der finanzierten Akkumulation spielten in Finnland bis zum Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 eine wachsende, aber letztlich gegenüber Formen der produktiven Akkumulation untergeordnete Rolle. Verglichen mit den sonst in der EU und darüber hinaus zu beobachtenden Finanzialisierungsprozessen (vgl. Kap. 3.1.1) wuchs der Einfluss des Finanzkapitals in Finnland erst relativ spät. Allerdings hatte sich die Funktionsweise des Finanzsystems und damit die Rolle finanziierter Akkumulation nach der großen Krise der 1980er und 1990er Jahre deutlich verändert (vgl. Fellman 2008: 198–199). Noch bis in die 1980er Jahre hatte der Finanzsektor eine stark begrenzte und regulierte Mittlerfunktion, die sich im Wesentlichen auf die Verteilung von Unternehmenskrediten beschränkte (vgl. Vartiainen 2011b: 61–62). Erst ab 1981 begannen die finnische Regierung und die Zentralbank angesichts der fortschreitenden Finanzialisierung im internationalen Umfeld und unter dem Einfluss der neuen geld- und finanzpolitischen Ideen des Monetarismus damit, den Finanzsektor schrittweise zu liberalisieren (vgl. Fellman 2008: 189–191). Im Ergebnis wechselte Finnland bis 1993 innerhalb nur eines Jahrzehnts von einem streng regulierten und abgeschotteten Finanzsystem zu einem System liberalisierter und weitgehend offener Finanzmärkte. Im Zuge dieses Regimewechsels wurden allerdings bestehende Regulierungen abgebaut, ohne neue, an die Situation angepasste Regeln zu entwickeln (vgl. Honkapohja 2009: 18). Als Resultat der Deregulierung wuchsen die private Verschuldung von Unternehmen und Haushalten sowie kreditfinanzierte finnische Direktinvestitionen ins Ausland Ende der 1980er Jahre sprunghaft an (vgl. Jonung et al. 2009: 29; Fellman 2008: 190).

Zusammen mit anderen internen und externen Faktoren, wie eine überbewertete Währung und der Zusammenbruch des Handels mit der Sowjetunion, waren die übermäßige Verschuldung und die Überhitzung der deregulierten Finanzmärkte wesentliche Grundlagen der tiefen Rezession, die Finnland in den Jahren um 1990 erlebte (vgl. Honkapohja 2009: 18). Im Laufe der Krise wurden die allermeisten finnischen Banken zahlungsunfähig und mussten durch staatliche Hilfen gerettet werden (vgl. Vartiainen 2011b: 74). Auch jenseits des Bankensektors begann ein zäher Prozess des Schuldenabbaus. Die Krisenbearbeitung in den frühen 1990er Jahren führte dann zur Komplettierung des neuen Finanzmarktregimes. Mit der 1992 getroffenen Entscheidung die Landeswährung *Markka* frei floatieren zu lassen, war auch der letzte Baustein eines offenen, marktbasierten Finanzsystems gesetzt. Die Währung wertete sofort deutlich ab und der Wechselkurs fiel in den Folgejahren um bis zu 50% (vgl. Jonung et al. 2009: 41). Zwischen 1992 und 1998 fiel außerdem das Zinsniveau von 12% auf 4,8%, vor allem zogen aber die Exporte wieder stark an, während die interne Nachfrage gedämpft blieb (vgl. Boyer 2012: 299).

Die tiefe Krise des finnischen Kapitalismus war damit, gestützt auf die Exportindustrie im Allgemeinen und später auf den Boom der IKT-Branche im Besonderen, zunächst überwunden. Die Banken als zentrale Akteurinnen des früheren Finanzsystems gingen aus der Krise deutlich geschwächt hervor und im Rahmen des neuen marktbasierten Finanzsystems kamen neue Finanzmarktakteur\_innen hinzu (vgl. Fellman 2008: 198–199). In der Phase bis 2007 spielten sowohl Pensionsfonds als auch Risikokapitalgeber\_innen als Investoren\_innen eine wachsende Rolle und die Marktkapitalisierung gemessen am BIP wuchs auf eines der höchsten Niveaus der Eurozone (vgl. Fellman 2008: 199). Allerdings ging die Verschuldung der privaten Haushalte und Unternehmen nach Höchstwerten um 1990 zunächst deutlich zurück und wuchs erst ab dem Jahr 2000 wieder langsam an (vgl. Statistics Finland 2008: 275–276). Angesichts der weiterhin staatlich koordinierten Förderung produktiver Akkumulationsstrategien und der zentralen Position finnischer Industriekonzerne wie Nokia kann auch angesichts der dargestellten Entwicklungen im Finanzsektor insgesamt von der Dominanz produktiver Formen der Akkumulation in der Phase bis 2007 gesprochen werden.

Auf der Unterscheidungsachse zwischen intravertierten und extravertierten Formen der Akkumulation verstärkte sich die Außenorientierung im

Vergleich zur Phase vor der Krise der 1980er und 1990er Jahre weiter. Die beschriebene Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs ist ein Teilaspekt der Öffnung der finnischen Ökonomie, die das veränderte Akkumulationsregime ab den 1990er Jahren kennzeichnete. Neben dem Kapitalverkehr zog in dieser Phase auch der grenzüberschreitende Handel mit Waren und Dienstleistungen spürbar an (vgl. Ilmakunnas et al. 2008: 34). In einer langfristigen Perspektive war die finnische Exportquote (nach starken Einbrüchen zu Beginn der Nachkriegszeit) schon zuvor immer weiter gewachsen und hatte um 1980 ein Niveau um 30% des BIP erreicht (vgl. Hjerpe 1989: 151–154). In der folgenden Krise war die Exportquote allerdings stark rückläufig, sodass sie um 1991 nur noch knapp über 20% lag (vgl. EC 2009e: 100). Bis 2007 wuchsen die finnischen Ausfuhren dann wieder stark an und pendelten sich auf einem bisherigen Spitzenniveau oberhalb von 40% des BIP ein. Dabei waren zwischen 1996 und 2007 jährlich durchschnittliche Wachstumsraten der Exporte von 8% zu verzeichnen (vgl. EC 2009e: 197). Als wichtige Meilensteine des Wachstums lassen sich aus den statistischen Daten neben dem Jahr 1992, in dem die Landeswährung Markka dem freien Handel überlassen wurde und stark abwertete, die Jahre 1999 und 2000 herauslesen, in denen die Exporte insbesondere in die EU stark anstiegen, nachdem der Euro als Buchgeld eingeführt worden war (vgl. EC 2009e: 100, 104). Seit dem Jahr 1992 war die Handelsbilanz insgesamt durchgehend positiv (vgl. Statistics Finland 2008: 260).

Neben dem quantitativen Wachstum zeichnete sich in der Phase bis 2007 auch ein qualitativer Strukturwandel der finnischen Exportwirtschaft ab. Die oben beschriebenen Verschiebungen in der Zusammensetzung dominierender Industriesektoren waren gerade in der Exportwirtschaft besonders deutlich. So nahm der Anteil der traditionell starken Exportprodukte der Forstindustrie gegenüber den Produkten der Metall- und Elektroindustrie immer weiter ab (vgl. Statistics Finland 2008: 254). In der Hochphase ihres Wachstums im Jahr 2000 erreichte die besonders stark wachsende IKT-Branche einen Exportanteil von über 30%, der sich in den Folgejahren bei etwa 25% eingependelte (vgl. Ilmakunnas et al. 2008: 36). Technologieintensive Exporte der Metall- und Elektroindustrie machten den Kern der Akkumulationsdynamik der Phase von 1995 bis 2007 aus, womit auch die Globalisierung der Strukturen beteiligter Unternehmen verbunden war (vgl. Ilmakunnas et al. 2008: 30–32). Erleichtert durch die

Liberalisierung von grenzüberschreitenden Direktinvestitionen globalisierten sich viele finnische Industrieunternehmen in dieser Phase und es entstanden finnische TNKs (Nokia, UPM, Stora Enso, Kone, u.a.) mit einer primären Orientierung auf den Weltmarkt (vgl. Fellman 2008: 196). Das Außenverhältnis des Akkumulationsregimes in der Phase bis 2007 ist damit insgesamt als zunehmend aktiv extravertiert zu bezeichnen.

Der Übergang zu einem offenen, auf den internationalen Wettbewerb ausgerichteten Akkumulationsregime ging mit der zunehmenden Verflechtung des finnischen Kapitalismus mit dem Euro-Kapitalismus einher. Auch die Regulationsweise der finnischen Gesellschaftsformation hatte sich im Zuge dieses Transformationsprozesses gewandelt. Einflüsse der europäischen Ebene spielten unter anderem durch die Anpassung an europäische Wettbewerbsregeln nach dem finnischen EU-Beitritt 1995 und durch die Vergemeinschaftung der Geldpolitik in der EWU eine prägende Rolle (vgl. Fellman 2008: 195; Vartiainen 2011b: 76–77). Davon waren die Regulation des Konkurrenz- und des Geldverhältnisses direkt betroffen, aber auch das Lohnverhältnis veränderte sich in den 2000er Jahren. Diese drei strukturellen Formen der Regulationsweise werden im Folgenden angefangen mit dem Lohnverhältnis dargestellt. Anknüpfungspunkte hin zum öffentlichen Sektor werden im Kapitel 4.1.1.3 weiterverfolgt.

Eine gravierende Folge der Krise der 1980er und 1990er Jahre war der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit in Finnland, das noch zu Beginn der hier betrachteten Phase von 1995 bis 2007 mit 15,4% nach Spanien die höchste Rate in Europa aufwies (vgl. EC 2009e: 34–35). Über den Zeitraum bis zum Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise machte sich dann der Boom des finnischen Kapitalismus auch auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar. So sank die Arbeitslosenquote kontinuierlich auf zuletzt noch 6,9% im Jahr 2007 und damit unter den Durchschnitt der Eurozone. Im europäischen Vergleich war darüber hinaus mit 70,3% ein vergleichsweise hoher Anteil der erwachsenen finnischen Bevölkerung erwerbstätig, wobei sich die Erwerbsquoten von Frauen und Männern nur um wenige Prozentpunkte unterschieden (vgl. EC 2009b: 285, 327). In Finnland waren 2007 15,8% der Arbeitsverhältnisse befristet (EU: 14,5%) und 13,4% der Beschäftigten arbeiteten in Teilzeit (EU: 17,5%), wobei Teilzeiterwerbstätigkeit deutlich häufiger von Frauen ausgeübt wurde. Atypische Beschäftigungsverhältnisse waren damit in Finnland im Vergleich zu einigen anderen europäischen Gesellschaftsformationen wie den Niederlanden,

Deutschland oder auch Schweden weniger verbreitet (vgl. EC 2008: 32–34). Die OECD (2008: 101) bemängelte in diesem Zusammenhang die aus ihrer Sicht fehlende Flexibilität des finnischen Arbeitsmarktes.

Die Gestaltung von Arbeitsverhältnissen in Finnland stand in engem Zusammenhang mit zwei zentralen Elementen der Regulation des Lohnverhältnisses: dem relativ umfangreichen Wohlfahrtsstaat und der aktiven tripartistischen Einkommenspolitik. Beide Elemente gerieten Anfang der 1990er Jahre im Zuge der Krise unter Anpassungsdruck (vgl. Lindgren 2011: 46). In Bezug auf den finnischen Wohlfahrtstaat markierten die 1990er Jahre einen Paradigmenwechsel: Die Regierung stoppte seinen zuvor verfolgten Ausbau und begann stattdessen den Wohlfahrtstaat im Sinne höherer Effizienz zu reorganisieren und Leistungen zu kürzen, etwa beim Arbeitslosengeld oder den Renten (vgl. Lindgren 2011: 50). Im Ergebnis lag Ende der 1990er Jahre das Niveau der Sozialausgaben (ohne Ausgaben mit Bezug zu Arbeitslosigkeit) etwa 10% unter dem Niveau vom Beginn der Dekade (vgl. Jonung et al. 2009: 48). Reformen der Arbeitslosenunterstützung mit der Einführung von Sanktionen und anderen Elementen von *workfare* machten einen Kern der Veränderung aus (vgl. Kananen 2012: 567–569). Der Wohlfahrtsstaat als Mittel zur Dekomodifizierung des Lohnverhältnisses wurde damit insgesamt eingeschränkt (mehr dazu siehe Kap. 4.1.1.3). Im europäischen Vergleich, nicht aber im Vergleich zu den direkten Nachbarn Norwegen und Schweden, lag das Sozialleistungsniveau in Finnland trotz allem auch Mitte der 2000er Jahre noch relativ hoch (vgl. Förster et al. 2014: 99).

Auch das zweite zentrale Element der Regulation des Lohnverhältnisses in Finnland, die aktive Einkommenspolitik, unterlag nach der Krise der 1980er und 1990er bis ins Jahr 2007 tiefgreifenden Veränderungen. Im Kontext der zuvor existierenden korporatistisch geprägten Entwicklungsweise hatte sich die Einkommenspolitik als eine sehr weitgehende Form der tripartistischen Aushandlungspraxis zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeber\_innenverbänden und Staat herausgebildet (vgl. Fellman 2008: 182–183). Neben den Löhnen des öffentlichen und des privaten Sektors waren viele weitere Themen Gegenstand dieser Aushandlungen auf nationaler Ebene, darunter Steuern, das Arbeitslosengeld, Reformen der sozialen Sicherung, aber auch Agrarsubventionen. Parallel zu den Rahmenvereinbarungen in der Einkommenspolitik hatte es auch vor 2007 Tarifverhandlun-

gen auf sektoraler oder betrieblicher Ebene gegeben, in denen einzelne Aspekte, wie etwa spezifische Arbeitszeitregelungen, verhandelt wurden (vgl. Pekkarinen und Alho 2005: 63). Die Regierungen nutzten regelmäßig das Mittel der Währungsabwertung um zu gewährleisten, dass die im Rahmen der Einkommenspolitik ausgehandelten Lohnsteigerungen die Wettbewerbsfähigkeit finnischer Exporte nicht dauerhaft untergruben (vgl. Vartiainen 2011b: 66–67). Dieses Mittel stand mit der Öffnung der finnischen Ökonomie und der späteren Mitgliedschaft in der EWU nicht mehr zur Verfügung.

Schon Anfang der 1990er Jahre verschoben sich im Kontext der Krise die Kräfteverhältnisse zwischen den Akteur\_innen und die Gewerkschaften stimmten einer Politik der langfristigen Lohnzurückhaltung zu, um die Praxis der tripartistischen Einkommenspolitik an sich zu erhalten (vgl. Jonung et al. 2009: 48–49). Unter so veränderten Vorzeichen lebte die Einkommenspolitik noch bis 2007 fort, als sich der zentrale Arbeitgeber\_innenverband EK (für andere Akteur\_innen und viele Beobachter\_innen überraschend) aus den Verhandlungen zurückzog (vgl. Bergholm und Bieler 2013: 59). Damit endete die institutionalisierte Praxis sehr weitgehender korporatistischer Aushandlungen zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeber\_innenverbänden und Staat auf nationaler Ebene kurz vor dem Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise.

Die Auseinandersetzungen zwischen Kapital und Arbeit waren bis in die 1980er Jahre durchaus von sehr intensiven Konflikten geprägt (vgl. Bergholm 2012: 4). In den 1990er und 2000er Jahren hatte die Konfliktintensität gemessen an der Zahl der Arbeitskämpfe jedoch deutlich abgenommen (vgl. Statistics Finland 2008: 432). Die finnischen Gewerkschaften blieben allerdings weiterhin stark, mit einem Organisationsgrad von zwischenzeitlich bis zu 80% der Beschäftigten (mehr dazu siehe Kap. 4.1.1.2) (vgl. Pekkarinen und Alho 2005: 63).

Während sich die Integration Finnlands in die EU auf der Ebene des Lohnverhältnisses im Wesentlichen vermittelte über die veränderten Rahmenbedingungen in einer nunmehr offenen Ökonomie bemerkbar machte, beeinflusste sie Veränderungen in Bezug auf das Konkurrenzverhältnis direkt. Hier wurden in den 1990er Jahren tradierte Strukturen der Kooperation und Wettbewerbsvermeidung auch als Anpassung an europäische Wettbewerbsregeln aufgebrochen (vgl. Fellman 2008: 195). Die Beziehungen zwischen einzelnen Kapitalbesitzer\_innen war bis in die 1980er Jahre

durch kooperatives Verhalten und eine oligopolistische Unternehmensstruktur mit großen Industriekonglomeraten geprägt (vgl. Ojala und Karonen 2006: 99). Kartelle waren deutlich weiter verbreitet, als in anderen west- oder nordeuropäischen Gesellschaftsformationen, und die vorherrschenden Unternehmenskonglomerate waren durch stark verzweigte Eigentumsstrukturen, wechselseitig besetzte Aufsichtsräte und die koordinierende Funktion von Verbänden und Lobbyorganisationen miteinander verbunden (vgl. Fellman 2008: 177–180).

Im Kontext der Wirtschaftskrise wurde die Kooperationsorientierung ab Ende der 1980er Jahre durch eine stärkere Orientierung am Wettbewerbsparadigma abgelöst, was bis Ende der 1990er Jahre durch entsprechende Gesetzesänderungen, wie das Verbot von Kartellabsprachen, festgeschrieben wurde (vgl. Fellman 2008: 192–193). Infolge des EU-Beitritts und der Liberalisierung des finnischen Kapitalmarktes kam es zu einer Umstrukturierung der Unternehmenslandschaft. Die Kapitalverflechtungen mit dem Ausland wuchsen insbesondere in der Form grenzüberschreitender Direktinvestitionen in beide Richtungen beträchtlich: Während Anfang der 1990er Jahre nur 10% der Eigentumstitel börsennotierter Unternehmen in Finnland von ausländischen Investoren gehalten wurden, waren es zum Ende des Jahrzehnts fast 70% (vgl. Fellman 2008: 195–196). Finnische Unternehmen profilierten sich aber auch als aktive Akteurinnen der Internationalisierung und indem sie wuchsen und sich globalisierten, entstanden große finnische TNKs wie Nokia, UPM, Kone oder Stora Enso (vgl. Fellman 2008: 196). Die Finanzialisierung der Unternehmenskontrolle blieb in der Breite allerdings weniger ausgeprägt als im internationalen Vergleich, und Unternehmen in Familienkontrolle blieben weit verbreitet (vgl. Lindgren 2011: 63).

Zahlenmäßig machten im Jahr 2006 Kleinstbetriebe, die weniger als zehn Personen beschäftigten, mit 93% die große Mehrheit der Unternehmen in Finnland aus (vgl. Statistics Finland 2008: 201). In diesen Betrieben arbeiteten etwa 25% der Beschäftigten und erwirtschafteten 16% des Gesamtumsatzes. In mittleren Unternehmen bis 250 Beschäftigte arbeiteten weitere 37% der Beschäftigten, die 33% des Umsatzes finnischer Unternehmen generierten. 612 Großunternehmen mit mehr als 250 Mitarbeiter\_innen beschäftigten mit 38% in etwa ähnlich viele Personen, setzen aber 51% des Gesamtumsatzes um. Neben den dominierenden Großkonzernen existierte demnach ein relevantes Feld mittlerer Unternehmen.

In Bezug auf die Regulation des Geldverhältnisses stellte die Entscheidung, die EWU mit zu gründen und den Euro einzuführen einen wesentlichen Transformationsschritt dar. Ab 1995 war diese Linie eine zentrale Priorität der Regierungspolitik in Finnland (vgl. Vartiainen 2011b: 76–77). Damit ging eine bedeutende Veränderung der Regulationsweise einher, denn eine eigenständige Währungspolitik mit Entwertungsrunden der *Markka* war bis dahin ein häufig genutztes Instrument der Wirtschaftspolitik gewesen, nicht zuletzt im Rahmen der Einkommenspolitik (s.o.) (vgl. Kotilainen 2006: 1–2). Die Liberalisierung der Finanzmärkte, vervollständigt im Rahmen der Mitgliedschaft im EU-Binnenmarkt, machte diese Politik seit Anfang der 1990er Jahre zunehmend unmöglich (s.o.). Als Mitglied von EU und Eurozone hat sich Finnland zu einer stabilitätsorientierten Finanz- und Wirtschaftspolitik im Rahmen der Stabilitätskriterien der EWU verpflichtet und diese bis 2007 eingehalten (vgl. Kotilainen 2006: 6). Die Inflationsrate war fast durchgehend niedriger als im Durchschnitt der Eurozone. Auch das Zinsniveau sank in diesem Kontext insgesamt. In den 1980er Jahren hatte das langfristige Zinsniveau im Durchschnitt bei 12,3% gelegen (vgl. EC 2009e: 126). In den 1990er Jahren fiel es auf durchschnittlich 7,8% und bis 2007 weiter auf nur noch 4,3%. Gestützt auf eine wettbewerbsfähige, exportstarke Industrie hat der finnische Kapitalismus bis 2007 von den Rahmenbedingungen der Eurozone erkennbar profitiert (vgl. Korkeamäki 2012).

Die Entwicklungsweise der finnischen Gesellschaftsformation in der Phase von 1995 bis 2007 lässt sich an dieser Stelle abschließend zusammenfassen. Das Akkumulationsregime war in diesem Zeitraum von Formen produktiver Akkumulation dominiert, die sich vornehmlich am Weltmarkt orientierten und daher als aktiv extravertiert zu bezeichnen sind. Wie im Rest der EU nahmen auch in Finnland in dieser Zeit Formen der finanzierten Akkumulation mehr Raum ein, ohne jedoch im Rahmen des Akkumulationsregimes vorherrschend zu sein. Das Lohnverhältnis war geprägt von der weiten Verbreitung der Lohnarbeit, dem ausgebauten Wohlfahrtstaat sozialdemokratischen Typs und der tradierten Praxis der corporatistischen Einkommenspolitik. Sowohl der Wohlfahrtsstaat als auch die Einkommenspolitik befanden sich allerdings nach größeren Umwälzungen in der Krise der 1980er und 1990er Jahre in einem Transformationsprozess, der bis 2007 anhielt. Die Beziehungen zwischen Unternehmen bzw. Einzelkapitalien waren von der Ausbreitung des Wettbewerbsparadigmas und

einer Abkehr von früheren Formen der Kooperation und Kartellbildung bestimmt. Die Regulation des Konkurrenzverhältnisses näherte sich dabei auch institutionell an die Wettbewerbsregeln der EU an. Auch in Bezug auf das Geldverhältnis hatte die europäische Ebene großen Einfluss auf die Regulation in Finnland. Die Einführung des Euro Anfang der 2000er Jahre schloss eine Transformation hin zu stabilitätsorientierter Währungs- und Finanzpolitik ab, die schon in den 1980er Jahren eingesetzt hatte. Insgesamt hatte sich Finnland bis 2007 zum Überschussland in der europäischen Gläubiger-Schuldner-Struktur entwickelt, das besonders von der Funktionsweise der Eurozone profitierte und sich damit als Teil des Zentrums im Euro-Kapitalismus etablierte (vgl. Kap. 3.1.1).

Der Zeitraum von 1995 bis 2007 wird als eine Konsolidierungsphase beschrieben, in der sich wie oben ausgeführt neue Formen von Akkumulation und Regulation durchsetzten (vgl. Fellman 2008: 203). Zum Ende dieser Phase im Jahr 2007 kündigten sich etwa bei der Einkommenspolitik weitere politökonomische Umwälzungen an, die deutlich machen, dass zu diesem Zeitpunkt nicht von einer stabilen Konstellation die Rede sein kann (vgl. Vartiainen 2011b: 56). Entsprechend konstatiert Fellman: „But it appears that we are still in the midst of this formative phase: the ‘Finnish model’ capitalism of today is still a system in the making“ (Fellman 2008: 204). Wie sich dieser Transformationsprozess nach 2007 fortsetzte, wird Gegenstand der Prozessanalyse sein. Fellman (2008: 203) betont aber auch, dass die bis dahin stattgefundenen Veränderungen mit weitreichenden politischen und ideologischen Verschiebungen in der finnischen Gesellschaft verbunden waren. Die daraus hervorgegangenen politischen Machtverhältnisse, Akteur\_innenkonstellationen und hegemonialen Ideen, werden im folgenden Kapitel untersucht.

#### **4.1.1.2 Politische Machtverhältnisse, Akteur\_innen und Ideen**

Der zweite Teil dieser Kontextualisierung bezieht sich auf die politischen Machtverhältnisse in Finnland im Vorfeld der Krise, sowie auf deren Ausdruck in Akteur\_innenallianzen und in herrschenden Ideen. Hierfür wird die Analyse auf diejenigen Grundstrukturen politischer Macht eingeschränkt, die für die Politik der Krisenbearbeitung und speziell in Bezug auf den öffentlichen Sektor von Bedeutung waren. Im Hinblick auf die Gestaltung des finnischen Kapitalismus und konkreter des öffentlichen Sek-

tors werden als Akteur\_innengruppen die Interessenvertretungsorganisationen von Kapital und Arbeit sowie die im parlamentarischen System relevanten politischen Parteien dargestellt. Darüber hinaus werden solche hegemonialen Ideen und Machtverhältnisse bestimmt, in denen bzw. unter deren Einfluss diese politischen Akteur\_innen am Vorabend der Krise agierten. Auf der Abstraktionsebene des hegemonialen Blocks geht es dabei vor allem um die konkreten politischen Akteur\_innen, die vor 2007 um Hegemonie im finnischen Staats-Zivilgesellschafts-Komplex und spezifischer um die Gestaltung des öffentlichen Sektors gerungen haben. Zusammen mit den beschriebenen Strukturen von Akkumulation und Regulation ergibt sich ein Bild des Handlungsrahmens, in dem die Krisenbearbeitung in Finnland nach 2007 abließ und in dem weitere Reformen des öffentlichen Sektors in diesem Zusammenhang durchgesetzt wurden.

Bezogen auf die herrschenden Akteur\_innen, Allianzen und hegemonialen Ideen lässt sich historisch zwischen der Zeit vor und nach der Krise der 1980er und 1990er Jahre unterscheiden. Grundsätzlich beschreiben verschiedene Autor\_innen die politische Ordnung in Finnland seit der Nachkriegszeit als außergewöhnlich korporatistisch und konsensorientiert (vgl. Förster et al. 2014: 109; Gawrich 2004: 17; Vartiainen 2011b: 57). Die konsensorientierte Einbindung verschiedener organisierter Interessen in die politische Entscheidungsfindung ist demnach historisch tief verwurzelt und drückt sich etwa durch die schon dargestellte Einkommenspolitik sowie im parlamentarischen System durch breite Koalitionsregierungen aus. Der große Wert, den politische Akteur\_innen in Finnland der Konsensfindung zurechnen, führt zu einer meist starken hegemonialen Verankerung letztendlich ausgehandelter Positionen und Handlungen (vgl. Kantola und Kananen 2013: 812). Veränderungsprozesse nehmen in diesem Kontext in der Regel inkrementelle Formen an und tendieren seltener zum radikalen Bruch (vgl. Bergholm und Bieler 2013: 63–64). Die weitgehende Abwesenheit von Konflikten über grundsätzliche Ideen und Alternativen erschwert gleichzeitig eine grundlegende Ablehnung von Veränderungen, die meist als pragmatisch und notwendig dargestellt werden.

Ein wesentliches Element der hegemonialen Ordnung der Nachkriegszeit war der Klassenkompromiss über den Ausbau des Wohlfahrtsstaats, der allerdings in den 1980er Jahren seine Bindungskraft verlor (vgl. Kantola und Kananen 2013: 813–815). In engem Zusammenhang mit den

politökonomischen Umwälzungen der 1980er und 1990er Jahre veränderten sich hegemoniale Ideen in Finnland als Teil einer Verschiebung der politischen Machtverhältnisse. Ahlqvist und Moisio (2014: 21–23) bezeichnen diesen Transformationsprozess einer „*cartel polity*“ hin zu einer „*corporate polity*“ als Neoliberalisierung. Aus ihrer Perspektive, die sich stark auf die Form des Wohlfahrtsstaats bezieht, kann insbesondere ab den 2000er Jahren von einer Intensivierung dieses Neoliberalisierungsprozesses in Finnland gesprochen werden (vgl. Ahlqvist und Moisio 2014: 23). Die Krisenphase Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre ist dann als eine Phase des Übergangs zu sehen, in der alte Allianzen und Weltsichten ihre Bindungskraft verloren und neue erst entwickelt bzw. adaptiert werden mussten. Diese Entwicklungen im Staats-Zivilgesellschafts-Komplex werden weiter unten näher betrachtet. Zuvor werden im Folgenden die relevanten politischen Akteur\_innen der korporatistischen Beziehungen zwischen Staat/Parteien, Kapital und Arbeit dargestellt, durch deren Handeln diese Entwicklungen umgesetzt wurden.

Als prägende Akteur\_innen des politischen Systems in Finnland sind zunächst die Parteien zu nennen. Im Zuge einer Verfassungsreform haben sie in den 2000er Jahren nochmals an politischer Macht gewonnen, denn das im Jahr 2000 in Kraft getretene Grundgesetz beschnitt die zentrale Rolle des Präsidenten zugunsten des Parlaments und der Regierung erheblich (vgl. Jochem 2012: 59). Aufgrund des Wahlsystems ohne Sperrklausel ist das parlamentarische System stark pluralisiert und Regierungen stützen sich meist auf Mehrparteienkoalitionen (vgl. Gawrich 2004: 16). Dabei waren bis in die 1980er Jahre die agrarisch-liberale Zentrumspartei (Kesk) und die Sozialdemokratische Partei (SDP) zentrale Organisatorinnen des finnischen Klassenkompromisses der Nachkriegszeit zwischen den Interessen der Exportindustrie, der Arbeiter\_innen und der Bauern, die als Waldbesitzende die wichtigste Rohstoffquelle kontrollierten (vgl. Kantola und Kananen 2013: 815). Der Aufstieg der konservativen Nationalen Sammlungspartei (Kok) als dritte starke Kraft im finnischen Parteiensystem, die Ende der 1980er Jahre gegen die vorherige Politik der Kesk und SDP die Notwendigkeit struktureller Reformen betonte, bedeutete eine wichtige Verschiebung in der Übergangsphase. In der Phase von 1995 bis 2007 waren neben diesen drei größten Akteur\_innen noch fünf weitere Parteien relevant: Die sozialliberale Schwedische Volkspartei (RKP), welche

als Partei der schwedischsprachigen Minderheit entstanden war, das Linksbündnis (Vas), die Christdemokraten (KD), der Grüne Bund (Vihd) sowie die rechtskonservativen Basisfinnen (PS) (vgl. Förster et al. 2014: 86). Bis auf die PS waren in der hier betrachteten Phase alle genannten Parteien in unterschiedlichen Konstellationen an Regierungen beteiligt. Im Gegensatz zur früheren Konsensorientierung waren die Machtverhältnisse zwischen den Parteien bis 2007 stärker von wechselnden Mehrheiten sowie von Meinungsverschiedenheiten in grundlegenden Fragen, etwa zur Gestaltung des Wohlfahrtsstaats, geprägt (mehr dazu vgl. Kap. 4.1.1.3) (vgl. Gawrich 2004: 17).

Jenseits des Parlaments spielten die finnischen Gewerkschaften im Rahmen der korporatistischen Beziehungen eine Schlüsselrolle in der Zivilgesellschaft. In seinem Überblick zur Politik der skandinavischen Länder stellt Jochem (2012: 116) fest, dass in der Region insgesamt die „mächtigsten Gewerkschaften der Welt“ zu finden seien. Allerdings standen die finnischen Gewerkschaften, wie auch ihre Schwesterorganisationen in Dänemark, Norwegen und Schweden, in der Phase von 1995 bis 2007 vor erheblichen Herausforderungen durch den strukturellen Wandel der Ökonomie und mussten in diesem Kontext schwindende Mitgliederzahlen hinnehmen (vgl. Jochem 2012: 116–117). Nach einem absoluten Höchststand des Organisationsgrades in Finnland mit Werten um 80% in der Mitte der 1990er Jahre ging dieser bis 2007 auf ca. 70% zurück (vgl. Bergholm 2012: 3). Organisatorisch teilten sich die finnischen Gewerkschaften im Wesentlichen auf drei Dachverbände auf, die sich hauptsächlich nach dem Bildungsstand ihrer Mitglieder und nach deren Status im Betrieb in einzelne Branchengewerkschaften aufgliederten (vgl. Bergholm 2012: 2–3; Statistics Finland 2008: 428–429). Die Gewerkschaften des größten Dachverbands SAK mit gut 1 Mio. Mitgliedern im Jahr 2007 umfassten vornehmlich Arbeiter\_innen aus Industrie und Bausektor, aber auch einfache Angestellte aus privaten und öffentlichen Dienstleistungsbetrieben. Rund ein Viertel der Mitglieder arbeiteten im öffentlichen Sektor. Im zweitgrößten Dachverband STTK mit ca. 650.000 Mitgliedern im Jahr 2007 waren vor allem Angestellte des öffentlichen sowie des privaten Sektors vertreten. In den Gewerkschaften des dritten Verbandes Akava waren 2007 knapp 500.000 Beschäftigte mit höheren Bildungsabschlüssen organisiert. Im Zuge der Herausbildung einer neuen Entwicklungsweise in Finnland

hat SAK bis 2007 sowohl Mitglieder als auch Anteile am Organisationsgrad verloren, während STTK eher stagnierte und Akava sowohl bei den Mitgliederzahlen als auch im Verhältnis zum Gesamtorganisationsgrad stark hinzugewonnen hat (vgl. Bergholm 2012: 2–3; Jochem 2012: 118).

Politisch positionierten sich die Dachverbände unterschiedlich. Formale Zugehörigkeiten zu Parteien oder politischen Strömungen existierten zwar nicht, aber Verflechtungen mit den Parteien waren dennoch intensiv, unter anderem durch Parteimitgliedschaften von Gewerkschafter\_innen (vgl. Bergholm 2012: 5–6). SAK war insbesondere mit der SDP verbunden, aber auch das Linksbündnis spielte hier eine Rolle. Akava zeichnete sich durch eine größere Nähe zur konservativen Kok aus, während in STTK sowohl Verbindungen zur Sozialdemokratie als auch zu den Konservativen bestanden. Nach der Krise der 1980er und 1990er Jahre war die Position der Gewerkschaften insgesamt durch ein defensives Auftreten und die stark zurückgehende Intensität von Arbeitskämpfen geprägt. In dieser Phase sahen sie sich mit der zunächst hohen Arbeitslosigkeit, dem ökonomischen Strukturwandel und dem offensiven Auftreten der Kapitalseite – bis hin zur Aufkündigung der Einkommenspolitik durch die Arbeitgeber\_innen konfrontiert (vgl. Bergholm 2012: 4).

Nicht zuletzt in der tripartistischen Einkommenspolitik standen den Gewerkschaften die Verbände der Kapitalseite gegenüber. Hier war lange Zeit der finnische Industriearbeitgeber\_innenverband STK (später TT) dominant, der vor allem die Interessen des exportorientierten Industriekapitals vertrat (vgl. Nieminen 2000). Der Verband der privaten Arbeitgeber\_innen im Dienstleistungsbereich LTK (später PT), konnte demgegenüber weniger Einfluss für seine eher binnenmarktorientierten Mitglieder geltend machen. Beide Verbände fusionierten 2004 zum Verband der finnischen Industrie (EK) (vgl. Pekkarinen und Alho 2005: 63). Die zentrale Bedeutung der Verbände als Vertreter von Kapitalinteressen entstand historisch angesichts einer Unternehmensstruktur mit vielen mittelgroßen Firmen, die ihren chronischen Mangel an (Human-)Kapital durch Kooperation zu lindern versuchten und sich in Kartellen und Verbänden organisierten (vgl. Ojala und Karonen 2006: 99; 106–107). Historisch war auf Seiten der Besitzenden der Verband der Bäuer\_innen und Waldbesitzenden (MTK) eine weitere wichtige Größe. Seine Bedeutung speiste sich vor allem aus dem Gewicht des Forstsektors für die Exportindustrie und er war politisch eng mit der Kesk verflochten (vgl. Förster et al. 2014: 94).

Nach einem jahrzehntelangen Konsolidierungsprozess war auf Arbeitgeber\_innenseite in der Phase von 1995 bis 2007 der Zentralverband EK (bzw. seine Vorläufer TT und PT) schließlich die bestimmende Interessenvertretung. Daten zum Organisationsgrad sind im Gegensatz zu den Gewerkschaften wenig vorhanden und zudem widersprüchlich (vgl. Jochem 2012: 120–121). Eine Annäherung erlaubt ein Blick auf die Zahl der Beschäftigten in den von EK vertretenen Unternehmen. Nach Daten von Statistics Finland (2008: 418, 430) machten diese im Jahr 2007 fast 52% der Beschäftigten im Privatsektor aus, was auf einen mittleren bis hohen Organisationsgrad schließen lässt. Politisch traten die Kapitalverbände nach der Krise der 1980er und 1990er Jahre offensiver auf als zuvor, was 2007 im einseitigen Rückzug von EK aus der tripartistischen Einkommenspolitik gipfelte (vgl. Bergholm 2012: 4). Bergholm zufolge ging dieser Schritt vor allem auf den wachsenden Einfluss globalisierter Unternehmen der Technologiebranche zurück, die flexiblere betriebliche Verhandlungen gegenüber nationalen, branchenübergreifenden Lösungen bevorzugten. Parallel verstärkten finnische Unternehmen, wiederum angeführt vom Technologiekonzern Nokia, nach dem EU-Beitritt Finlands im Jahr 1995 ihre politischen Aktivitäten auf europäischer Ebene (vgl. Ojala und Karonen 2006: 121). Die Umorientierung der tonangebenden Unternehmen im Industrieverband EK, weg vom nationalen Korporatismus und hin zum (internationalen) Wettbewerb, war Teil einer größeren Verschiebung der Kräfteverhältnisse und hegemonialer Ideen, welche die Herausbildung einer neuen Entwicklungsweise in Finnland begleiteten.

Im Kontext fortschreitender Verschiebungen der Kräfteverhältnisse zum Vorteil neoliberaler sozialer Kräfte auf globaler und auf europäischer Ebene (vgl. Kap. 3.1.2) fanden neue wirtschaftspolitische Ideen, die eine Abkehr von der korporatistischen Steuerung und starken Regulierung der Ökonomie befürworteten, in den 1980er Jahren auch in Finnland wachsenden Rückhalt (vgl. Mjøset 2011: 390-400, 403-404). In Bezug auf die Geldpolitik begünstigte die schon zuvor entstandene große Autonomie der finnischen Nationalbank die Hinwendung zu einer stabilitätsorientierten Herangehensweise mit möglichst wenigen staatlichen Interventionen zusätzlich (vgl. Vartiainen 2011b: 72). Auf der Suche nach Antworten auf die sich anbahnende Krise in den 1980er Jahren setzten sich neoliberalen politischen Konzepte, wie die Liberalisierung des Finanzsektors, eine verstärkte Wettbewerbsorientierung und die Beschniedung des öffentlichen Sektors,

unter den politischen Eliten in Finnland zunehmend durch (vgl. Kantola und Kananen 2013: 812). Angesichts der Besonderheiten einer konsensorientierten politischen Ordnung (s.o.) wurden diese Verschiebungen als notwendige Schritte im Umgang mit der Krise diskutiert.

Konkrete Schritte einer neoliberalen Wende zeichneten sich Ende der 1980er Jahre und insbesondere mit der Regierungsübernahme einer neuen Mitte-Rechts-Koalition unter Führung von Kok und SDP im Jahr 1987 ab, die sich strukturelle Reformen zum Ziel setzte (vgl. Kantola und Kananen 2013: 815). Die neue Regierung setzte eine Stabilitätspolitik um, die dem Wachstum der Löhne und des Wohlfahrtsstaats im Rahmen der Einkommenspolitik erstmals enge Grenzen setzte (vgl. Lappalainen und Siisiäinen 2012: 200–203). Damit war auch eine Machtverschiebung zwischen Gewerkschaften und den Arbeitgeber\_innen verbunden, wobei die Position der Arbeitgeber\_innen nachhaltig gestärkt wurde und die vormals enge Zusammenarbeit zwischen den Tarifparteien einer wachsenden Distanz wich. Die Gewerkschaften verloren auch aufgrund des Strukturwandels durch die Internationalisierung der Ökonomie und die EU-Integration an Handlungsfähigkeit (vgl. Lappalainen und Siisiäinen 2012: 201). Bei aller Kritik war die eingeschränkte Fortführung der Einkommenspolitik in den 1990er Jahren aus Sicht der Arbeitgeber\_innen ein hilfreiches Mittel, um zur Erreichung der EWU-Beitrittskriterien beizutragen und gleichzeitig die Zustimmung der Gewerkschaften zur EWU-Mitgliedschaft zu gewinnen (vgl. Vartiainen 2011a: 345).

Nach den Konservativen der Kok und den Arbeitgeber\_innen schwenkten in den 1990er Jahren auch die Sozialdemokrat\_innen und ihnen nahestehende Gewerkschaften auf einen neoliberalen Kurs ein (vgl. Bergholm und Bieler 2013: 63). Unter dem Eindruck der tiefen Krise mit Arbeitslosenzahlen von zeitweise fast 20% und einer schweren ökonomischen Rezession begannen diese Akteur\_innen neben klassischen sozialdemokratischen Themen auch Haushaltsdisziplin und eine stabilitätsorientierte Geldpolitik als wirtschaftspolitische Prioritäten zu betonen. Auch der Beitritt Finlands zur EU und zur nach neoliberalen Ideen konzipierten EWU wurde von der SDP mit dem Argument betrieben, dass unter diesen Bedingungen wirtschaftliches Wachstum und eine erneute Expansion des Wohlfahrtsstaats in der Zukunft möglich würden. Gerade die sogenannten „Regenbogen-Koalitionen“, in denen die SDP unter Paavo Lipponen von 1995 bis 2003 zusammen mit der Kok, dem Linksbündnis, dem Grünen

Bund und der Schwedischen Volkspartei regierte, setzten neoliberalen Strukturreformen der finnischen Ökonomie um (vgl. Bergholm und Bieler 2013: 63). Sie trugen damit entscheidend zur Eingliederung der finnischen Gesellschaftsformation in den Euro-Kapitalismus unter neoliberaler Hegemonie bei.

Im Ergebnis wurde in der Phase bis 2007 eine Form der neoliberalen Weltsicht hegemonial, nach der Finnland sich als kleines Land, das mit den Kräften der Globalisierung konfrontiert sei, im internationalen Wettbewerb behaupten müsse (vgl. Ahlqvist und Moisio 2014: 31). Die Logiken der kompetitiven Deregulierung und kompetitiven Austerität gehörten auf dieser Grundlage zum Grundkonsens des hegemonialen Blocks in Finnland. Die Gewerkschaften waren in dieser Konstellation zwar nach wie vor in einer relativ starken Position, allerdings schlossen sie sich ebenso wie die sozialdemokratische SDP weitgehend diesem neoliberalen Grundkonsens an (vgl. Ahlqvist und Moisio 2014: 31; Bergholm und Bieler 2013: 62). Die Restrukturierung des Wohlfahrtsstaats und des öffentlichen Sektors war im Kontext der veränderten Machtverhältnisse ein zentrales politisches Projekt der Transformation. Im folgenden Kapitel werden die entsprechenden Reformen und resultierende Strukturen des öffentlichen Sektors in der Phase von 1995 bis 2007 beleuchtet.

#### **4.1.1.3 Strukturen und Reformen des öffentlichen Sektors**

Im Kontext des gesellschaftlichen Wandels, der in den vorangegangenen Kapiteln dargestellt wurde, erfuhr auch der öffentliche Sektor in der Phase bis 2007 einige grundlegende Veränderungen. Die Öffnung der Ökonomie, die Integration in die EU und die Etablierung neoliberaler Hegemonie hatten weitreichende Folgen für die Gestaltung von Wohlfahrtsstaat und öffentlichem Sektor. Darüber hinaus bildeten Reformen in diesem Bereich selbst zentrale Elemente eines politischen Projekts zur Transformation des finnischen Kapitalismus, das in den 1980er Jahren Form annahm und in den folgenden beiden Jahrzehnten umgesetzt wurde (vgl. Kantola und Kananen 2013: 820–822). Die wettbewerbsorientierte Restrukturierung des öffentlichen Sektors bedeutete einen Paradigmenwechsel in Finnland und eine Abkehr von Grundprinzipien des nordischen Sozialmodells. Anstatt wohlfahrtsstaatliche Leistungen wie bisher seit ihrer Einführung immer weiter auszubauen, wurden sie nun eingeschränkt und zum Teil zu-

rückgenommen (vgl. Lindgren 2011: 50). Der Ablauf dieser Reformprozesse, die darin umgesetzten Veränderungen, sowie die resultierende Gestalt des öffentlichen Sektors im Jahr 2007 am Vorabend der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise werden im Folgenden beleuchtet.

Der Ausgangspunkt tiefgreifender Reformen des finnischen öffentlichen Sektors lag in der politischen Antwort auf die Krise der 1980er und 1990er Jahre. Wie im letzten Kapitel dargestellt, verbreiteten sich unter den finnischen Eliten schon in den 1980er Jahren neoliberalen Ideen, die einen umfassend ausgebauten öffentlichen Sektor und hohe Steuern zu seiner Unterhaltung als strukturelle Probleme für die finnische Ökonomie identifizierten (vgl. Lindgren 2011: 52). Im Zuge der einsetzenden Rezession zu Beginn der 1990er Jahre verschlechterte sich dann die finanzielle Situation des finnischen Staates innerhalb weniger Jahre drastisch (vgl. EC 2009e: 176, 180): Nachdem in den vorherigen Jahrzehnten durchgehend Haushaltsüberschüsse verzeichnet wurden, wiesen die öffentlichen Haushalte in den Jahren von 1991 bis 1995 im Durchschnitt ein jährliches Defizit von 5,5% des BIP auf. Die Staatsverschuldung wuchs von einem langfristigen Niveau unter 15% des BIP ab 1991 stark an und erreichte 1994 den Höchstwert von 57,8%. Die Anfang der 1990er Jahre regierenden konservativen Akteur\_innen sahen Einsparungen im öffentlichen Sektor als notwendige Schritte der Krisenbearbeitung, gleichzeitig nahmen sie die Krise aber auch als Gelegenheit zur neoliberalen Restrukturierung des Wohlfahrtsstaates wahr (vgl. Jutila 2011: 198; Kantola und Kananen 2013: 815). Auch die 1995 gewählte Regenbogen-Koalition unter Führung der SDP (s.o.) folgte der Logik des effizienzorientierten Umbaus des öffentlichen Sektors, die seither zu einem weitgehend unhinterfragten Element des hegemonalen Konsenses in Finnland avancierte (vgl. Jutila 2011: 196–197). Damit schlossen finnische Regierungen an den Umbau des öffentlichen Sektors in anderen europäischen Gesellschaftsformationen und die veränderten Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene an, wobei diese Prozesse in Finnland vergleichsweise spät begannen (vgl. Kap. 3.1.3) (vgl. Niemelä und Saarinen 2009: 2).

Der Paradigmenwechsel in der Bewertung des öffentlichen Sektors in Finnland war tiefgreifend und blieb auch angesichts der sich schnell erhörenden Ökonomie und der anziehenden Akkumulationsdynamik in der Boom-Phase von 1995 bis 2007 ungebrochen bestehen (vgl. Jutila 2011:

195). Die Gestaltung des öffentlichen Sektors und darauf bezogene sozialpolitische Reformen mussten sich nunmehr den Prämissen von Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit und Haushaltskonsolidierung anpassen (vgl. Kantola und Kananen 2013: 818). Unmittelbare drastische Einschnitte im öffentlichen Sektor blieben allerdings aus. Stattdessen wurde ein Reformprozess in Gang gesetzt, der schrittweise Kürzungen und Restrukturierungsschritte in einer Vielzahl von Bereichen des öffentlichen Sektors beinhaltete und nach seinem Beginn in den 1990er Jahren permanent anhielt (vgl. Jochem 2012: 191). An der Aushandlung dieses Reformprozesses war eine breite Akteur\_innenallianz von den konservativen Parteien und den Arbeitgeber\_innen bis hin zu den Sozialdemokrat\_innen und Gewerkschaften beteiligt. Wiederholte Steuersenkungen und die Verwendung von Haushaltsüberschüssen der Boom-Phase zur Schuldentilgung sorgten dabei für eine enge Begrenzung der möglichen Ausgaben für den Wohlfahrtsstaat bzw. den öffentlichen Sektor, was einen anhaltenden Einsparungsdruck erzeugte (vgl. Jutila 2011: 197).

Neben Kürzungen direkter wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, etwa beim Arbeitslosengeld oder bei den Renten, wurden bis 2007 öffentliche soziale Dienstleistungen sukzessive eingeschränkt und privatisiert (vgl. Jochem 2012: 192). Dies betraf unter anderem Einrichtungen aus den Bereichen Kinderbetreuung, Bildung und Gesundheitsfürsorge, bei denen private Zuzahlungen erhöht, Personal abgebaut oder die Leistungserbringung an den Privatsektor outgesourct wurden (vgl. Jutila 2011: 200). Die in früheren Jahrzehnten stetig gewachsene Staatsquote sank in diesem Zusammenhang von einem Höchststand bei knapp 62% in den Jahren 1991 bis 1995 auf durchschnittlich 53,7% in den folgenden fünf Jahren (1996–2000) und weiter bis auf einen Tiefststand von 47,3% im Jahr 2007 (vgl. EC 2009e: 197). Dabei fiel Finnland sowohl beim Anteil der Sozialausgaben am BIP als auch beim Beschäftigungsanteil des öffentlichen Sektors in den 2000er Jahren hinter das Niveau der anderen nordischen Länder zurück (vgl. Kantola und Kananen 2013: 817–818). Verglichen mit dem Durchschnitt von EU und Eurozone war der finnische öffentliche Sektor im Jahr 2007 bezogen auf Ausgaben und Beschäftigungsanteil allerdings weiterhin relativ groß (vgl. Kap. 3.1.3). Über die direkten Effekte im öffentlichen Sektor hinaus, trugen die Konsolidierungsmaßnahmen in Finnland in der Phase bis 2007 zu wachsender Armut und sozialer Ungleichheit bei (vgl. Jutila 2011: 197). Gleichzeitig wies das Haushaltssaldo von 1996

bis 2007 jedes Jahr Überschüsse von durchschnittlich gut 5% des BIP auf und es gelang, die Staatsverschuldung bis 2007 auf 35,1% des BIP zu reduzieren (vgl. EC 2009e: 176, 180).

Vor dem Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2007 hatte der öffentliche Sektor in Finnland demnach einen längeren Reformprozess durchlaufen. Zu diesem Zeitpunkt zeichnete er sich durch einige Merkmale aus, die vielfach mit der grundsätzlichen Aufteilung öffentlicher Dienste zwischen der nationalen und der kommunalen Ebene zusammenhingen (vgl. Finnish Ministry of Finance 2006: 3–5). Der mit Abstand beschäftigungsintensivste Bereich auf nationaler Ebene war die Universitätsbildung (vor den Streitkräften), während auf kommunaler Ebene die meisten Beschäftigten in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Sozialfürsorge arbeiteten. Insgesamt arbeiteten 2007 auf kommunaler Ebene 505.000 Personen, die nationale Ebene beschäftigte 152.000 Personen (vgl. Statistics Finland 2008: 418). Das Wachstum kommunaler Beschäftigung wurde seit den 1980er Jahren stark gebremst und auf nationaler Ebene wurden seitdem sogar in erheblichem Umfang Stellen abgebaut (vgl. Finnish Ministry of Finance 2006: 3–5). Auffällig ist, dass der Anteil weiblicher Beschäftigter nach Zahlen von 2004 mit 77% auf kommunaler Ebene im Gegensatz zu 49% auf nationaler Ebene außerordentlich hoch war. Auf kommunaler Ebene waren zudem Teilzeitarbeit, mit 14% im Vergleich zu 9% auf nationaler Ebene, und befristete Beschäftigungsverhältnisse, mit 27% zu 20% der Beschäftigten, weiter verbreitet. Während Beschäftigte auf nationaler Ebene verglichen mit dem Privatsektor überdurchschnittlich verdienten, bekamen ihre Kolleg\_innen bei den kommunalen öffentlichen Diensten weniger Geld. Ihr Abstand zu den Löhnen des Privatsektors vergrößerte sich seit Mitte der 1990er Jahre und lag im Jahr 2005 bei -8% (vgl. Chatterji et al. 2008: 6–8). Möglicherweise hing diese Entwicklung mit dem im selben Zeitraum beobachtbaren Trend zur Dezentralisierung von Tarifverhandlungen im öffentlichen Sektor zusammen. Diese wurden zwar weiterhin vor allem zentral geführt, fanden aber auch immer öfter auf lokaler Ebene statt. Den drei Gewerkschaften SAK, STTK und Akava, die unterschiedliche Beschäftigtengruppen des öffentlichen Sektors vertraten, standen als Tarifparteien das staatliche Beschäftigungsbüro (VTML) auf nationaler und die Kommission kommunaler Arbeitgeber\_innen (KT) auf kommunaler Ebene gegenüber (vgl. Chatterji et al. 2008: 5). Der gewerkschaftliche Organisationsgrad im öffentlichen Sektor

lag mit 80% nochmals 10% über dem an sich schon hohen nationalen Gesamtwert (vgl. Kap. 4.1.1.2) (vgl. Finnish Ministry of Finance 2006: 2).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der öffentliche Sektor in Finnland vor dem Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise einen Transformationsprozess durchlaufen hatte, im Zuge dessen seine Stellung in der finnischen Ökonomie und die Logik seiner Gestaltung grundlegend verändert wurden. Im Rahmen der neuen geld- und finanzpolitischen Ordnung, die auf Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit setzte, erschien der öffentliche Sektor nicht mehr als Motor der Ökonomie, sondern primär als Kostenfaktor, den es zu beschneiden galt (vgl. Kantola und Kananen 2013: 818). Die Umsetzung schrittweiser Konsolidierungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor war dabei ein Element der erfolgreichen Integration Finnlands in den Euro-Kapitalismus. Dabei wurde die Logik der kompetitiven Austerität zur hegemonialen Idee in Finnland. An diesem politischen Projekt zur wettbewerbsorientierten Restrukturierung des öffentlichen Sektors waren alle Akteur\_innen des hegemonialen Blocks beteiligt. Auch die finnischen Gewerkschaften waren im Rahmen der Konsensstrukturen der politischen Ordnung in das Projekt eingebunden. Ihre Position kann als eine Form des Wettbewerbskorporatismus beschrieben werden, der sich in dieser Phase in der EU ausbreitete (vgl. Kap. 3.1.2). Vor diesem Hintergrund und ange-sichts der strikten Umsetzung der EWU-Stabilitätskriterien wurde Finnland als Musterschüler in der Eurozone bezeichnet (vgl. Ojanen 2004: 161). Diese Positionierung sollte in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 zumindest zeitweise unter Druck geraten.

## **4.1.2 Prozessanalyse der finnischen Krisenpolitik**

Nach der Darstellung der historischen Handlungsbedingungen, unter denen politische Akteur\_innen in Finnland auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise reagierten, folgt im zweiten Teil dieser Fallstudie die Analyse der Krise und ihrer Bearbeitung im Zeitraum von 2007 bis 2014. Die Prozessanalyse der Krisenpolitik in Finnland umfasst dabei drei Schritte. Im ersten Schritt steht der spezifische Krisenverlauf in Finnland im Zentrum. Die Integration Finnlands als Überschussland im Kern des Euro-Kapitalismus und die Bedeutung exportbasierter Akkumulationsstrategien spielten hier eine wesentliche Rolle. Nachdem Probleme des Finanzsektors in der

finnischen Krise der 1980er und 1990er Jahre noch entscheidend waren, machte sich die Krise ab 2007 im Bereich finanzieller Akkumulation in Finnland kaum bemerkbar (vgl. Mjøset 2011: 369). Die Krisendynamik in Finnland und Europa bildet den Ausgangspunkt für die im zweiten Schritt untersuchten politischen Reaktionen zur Krisenbearbeitung. Neben den Einflüssen der europäischen Krisenpolitik speiste sich die finnische Krisenbearbeitung insbesondere aus dem Konsens des hegemonialen Blocks in Finnland rund um Offenheit und Wettbewerbsfähigkeit als Grundpfeiler der Finanz- und Wirtschaftspolitik. Den abschließenden dritten Schritt macht die Untersuchung der Krisenbearbeitung auf dem Feld des öffentlichen Sektors und des damit verbundenen Framings der Krise und ihrer Bearbeitung aus. Die erfolgreiche Durchsetzung eines neoliberalen Austeritätsleitbildes in den vorangegangenen Reformen des öffentlichen Sektors wirkte hier fort. Externe Einflüsse durch die neue *Economic Governance* auf EU-Ebene spielten ebenso eine Rolle.

#### **4.1.2.1 Krisenverlauf und Betroffenheit**

Es erscheint zunächst paradox, dass die finnische Ökonomie, die noch 2006 als eine der wettbewerbsfähigsten der Welt bezeichnet wurde (s.o.), in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise einen außergewöhnlich tiefen Einbruch und eine nur stockende Erholung erlebte (vgl. Suni und Vihriälä 2016: 3). Allerdings war die finnische Ökonomie nach dem wirtschaftlichen Aufschwung in der Vorkrisenphase, angetrieben durch den Boom der IKT-Branche, ab 2007 mit mehreren sich überlagernden Problemen konfrontiert. Die Schwierigkeiten, die sich aus der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und ihrer Metamorphose zur Eurokrise ergaben, wurden dabei in Finnland durch andere Krisenmomente ergänzt. Während die Ausbreitung der Banken- und Finanzkrise über Ansteckungseffekte und den Kreditkanal das Land weniger berührte, traf der wirtschaftliche Abschwung und der Einbruch der globalen Exportnachfrage die finnische Ökonomie hart. Diese Entwicklungen fielen zeitlich mit dem überraschenden Absturz des Nokia-Konzerns zusammen, der die gesamte finnische IKT-Branche in Mitleidenschaft zog (vgl. Suni und Vihriälä 2016: 3). Zusätzlich stellte das Schrumpfen der finnischen Erwerbsbevölkerung aufgrund des demografischen Wandels in dieser Phase ein zunehmend spürbares wirtschaftspolitisches Problem dar (vgl. Vartiainen 2011b: 82–83). Vor diesem Hinter-

grund wird die paradoxe Situation erklärbar, in der Finnland sich im Zeitraum der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zwischen 2007 und 2014 befand.

Als in der Frühphase der Krise europäische Banken und Finanzunternehmen aufgrund ihrer Investitionen am US-amerikanischen Finanzmarkt oder im Zuge der „Ansteckung“ der europäischen Finanzmärkte in Schwierigkeiten gerieten und zum Teil staatliche Unterstützung brauchten (vgl. Kap. 3.2.1.1), blieb der finnische Finanzsektor vergleichsweise unberührt. Dabei spielten auch Erfahrungen aus der nordischen Finanzkrise Anfang der 1990er Jahre eine Rolle, die eine teilweise Re-Regulierung des finnischen Finanzsektors zur Folge hatten (vgl. Gylfason et al. 2010: 21–22). So waren die Regeln für inländische Geschäftsbanken und die Sicherungsmechanismen auf den Kapitalmärkten in Finnland vergleichsweise restriktiv (vgl. Jochem 2012: 162–163). Finnische Privatbanken mussten zum Beispiel deutlich höhere Sicherungsrücklagen vorhalten, als zu diesem Zeitpunkt im europäischen Durchschnitt üblich war. Vor diesem Hintergrund überstanden finnische Banken und Finanzunternehmen die erste Phase der Krise, ohne auf die von der Regierung ab 2008 angebotenen Staatshilfen zurückgreifen zu müssen (vgl. OECD 2010: 29, 30).

*Tabelle 7: Wirtschaftsentwicklung und Haushaltslage in Finnland im Laufe der Krise (in %)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BIP-Wachstum (real)	5,2	0,7	-8,3	3,0	2,6	-1,4	-1,3	-0,1
Leistungsbilanz	4,2	3,2	2,0	1,4	-1,5	-1,9	-1,9	-1,8
Staatsverschuldung (% des BIP)	34,0	32,7	41,7	47,1	48,5	52,9	55,8	59,3
Haushaltssaldo	5,1	4,2	-2,5	-2,6	-1,0	-2,1	-2,5	-3,2

Quelle: eigene Darstellung; Daten: (EC 2012, 2015).

Die relative Stabilität des finnischen Finanzsektors schützte allerdings die Gesamtökonomie keineswegs vor der weiteren Krisendynamik, als sich die Banken- und Finanzkrise zu einer allgemeinen Wirtschaftskrise entwi-

ckelte. Die Offenheit und Exportorientierung des finnischen Akkumulationsregimes machte dieses besonders anfällig für die Auswirkungen der globalen Rezession (vgl. Jokela 2015: 31). Entsprechend verzeichnete Finnland im Jahr 2009 den stärksten Rückgang des BIPs unter den Ländern der Eurozone (vgl. EC 2012: 48–49). Auf den Rückgang um -8,3% im Jahr 2009 folgte zwar eine Erholung in den Jahren 2010 und 2011, doch von 2012 bis 2014 schrumpfte das BIP erneut (vgl. Tab. 7). Auch die zuvor positive Leistungsbilanz fiel von 2011 bis 2014 mit Werten zwischen -1,5% und -1,9% negativ aus.

Besonders für die verarbeitende Industrie hatte die wegbrechende globale Nachfrage direkte Auswirkungen. Von 2008 auf 2009 sank ihre Produktion in Finnland um 20% (vgl. Svalund et al. 2013: 186). Nach einer kurzen Erholung um 5,5% im Jahr 2010 ging die finnische Industrieproduktion bis 2014 weiter zurück (vgl. Statistics Finland 2015: 325–326). Diese Entwicklung hing vor allem mit dem dramatischen Einbruch der finnischen Exporte zusammen, die aufgrund des hohen Anteils von IKT-Produkten als besonders volatil galten (vgl. OECD 2010: 23–24). In absoluten Zahlen ging der Wert exportierter Güter und Dienstleistungen aus Finnland von rund 65,6 Mrd. Euro im Jahr 2008 um ein Drittel auf 45,1 Mrd. Euro im Jahr 2009 zurück (vgl. Statistics Finland 2015: 140). Bis 2014 erreichten die Exporte zwar wieder einen Wert von 56 Mrd. Euro, sie lagen damit aber noch immer fast 15% unter dem Vorkrisenniveau. Auch das relative Gewicht der Exporte im Verhältnis zur Gesamtökonomie nahm im Krisenzzeitraum sichtbar ab. Nach einem Absturz der Exportquote von 45,1% des BIP im Jahr 2008 auf nur noch 36,3% im Jahr 2009, blieb sie auch in den Folgejahren unterhalb der Marke von 40% des BIP (vgl. EC 2015: 80). Auffällig ist, dass die durchschnittliche Exportquote der Eurozone nach einem ähnlichen Einbruch im Jahr 2009 im Gegensatz zur finnischen Entwicklung stetig wuchs und schon 2011 das Vorkrisenniveau übertraf.

Wie schon angedeutet, war der spezifische Verlauf der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise in Finnland mit anderen Krisenmomenten verschlungen. Für die verarbeitende Industrie und die finnischen Exporte war insbesondere die Entwicklung des Nokia-Konzerns ausschlaggebend, der die Akkumulationsdynamik in der Vorkrisenphase maßgeblich geprägt hatte (vgl. Kap. 4.1.1.1). Diese Erfolgsgeschichte fand zwischen 2007 und 2013 ein schnelles Ende (vgl. Lamberg et al. 2019: 5–6). Ausschlaggebend war die Einführung von Smartphones mit universellem Betriebssystem,

deren Entwicklung Nokia verpasst hatte. Im Jahr 2007 brachte Apple das erste iPhone auf den Markt und ab 2008 machte Google das Betriebssystem Android für Handyentwickler\_innen verfügbar. Nokia verlor infolge dieser Umwälzungen ab 2008 innerhalb weniger Jahre seine dominierende Position auf dem Handymarkt, war schon 2011 nicht mehr profitabel und verkaufte schließlich 2013 die gesamte Handysparte an Microsoft (vgl. Lamberg et al. 2019: 30–32). In der Folge wurde die Produktion von Handys in Finnland eingestellt. Die Entwicklung von Nokia hatte Auswirkungen auf die IKT-Branche und die gesamte finnische Ökonomie. Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung gingen nach 2009 spürbar zurück und auch die durchschnittliche Arbeitsproduktivität in Finnland sank in direktem Zusammenhang mit dem Scheitern von Nokia und dem Schrumpfen der IKT-Branche (vgl. EC 2016a: 9, 14). Die internationale Wettbewerbsfähigkeit des finnischen Industriekapitals schwand insgesamt und wichtige Exportmarktanteile gingen verloren (vgl. EC 2016a: 1).

Die Krise der Exportindustrie machte sich auch bei den Beschäftigten bemerkbar. Bei den Arbeitslosenzahlen war zunächst ein Anstieg von 6,4% im Jahr 2008 auf 8,2% im Jahr 2009 zu verzeichnen (vgl. EC 2015: 14). In den Folgejahren erfolgten zunächst eine kleine Erholung und dann weitere Anstiege bis auf 8,7% im Jahr 2014. Allerdings bewegten sich die Arbeitslosenzahlen in Finnland bei Krisenbeginn auf einem historisch niedrigen Niveau. Der moderate Anstieg ab 2009 kann daher nicht als dramatisch bezeichnet werden. Die moderate Entwicklung hat dabei vor allem mit dem umfassenden Einsatz tariflicher und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen durch Unternehmen und Staat in der Krisenphase zu tun, die angesichts des hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrads in der finnischen Industrie erreicht wurden (vgl. Svalund et al. 2013). Zu diesen Maßnahmen gehörten etwa Qualifizierungsprogramme und die staatlich geförderte Möglichkeit zur vorübergehenden Freistellung von Beschäftigten. 2009 wurden in Finnland über 90.000 Beschäftigte bzw. rund 4% der gesamten Erwerbsbevölkerung zeitweise freigestellt (vgl. Svalund et al. 2013: 188–189). Darüber hinaus gab die Krise aber auch den Anstoß für weitreichendere Umstrukturierungen in der verarbeitenden Industrie. So ließen sich im folgenden Jahr 2010 deutliche Verschiebungen der Beschäftigtenzahlen von inländischen hin zu ausländischen Niederlassungen finnischer TNKs beobachten (vgl. Sippola 2012: 246).

Die Verschiebung der Krisendynamik in Europa hin zur Krise der

Staatsfinanzierung bzw. zur Eurokrise hatte in Finnland weniger direkte ökonomische Auswirkungen, auch wenn die Eurokrise hier insbesondere 2011 bestimmendes Thema der politischen Debatte war (mehr dazu vgl. Kap. 4.1.2.2) (vgl. Jokela 2015: 35–37). Nichtsdestotrotz rückten ab 2010 auch in Finnland die öffentlichen Finanzen ins Zentrum der Krisenpolitik. Hier hatte sich die Lage seit 2007 stetig verschlechtert (vgl. Tab. 7). Aus einem erheblichen Haushaltsüberschuss wurde ab 2009 ein wachsendes Defizit, das im Jahr 2014 mit einem Wert von 3,2% sogar das entsprechende EWU-Stabilitätskriterium überschritt. Parallel stieg die finnische Staatsverschuldung immer weiter an, von 32,7% des BIP im Jahr 2008 auf 59,3% im Jahr 2014. In der expansiven Phase der Krisenbearbeitung bis 2010 hatte auch die finnische Regierung, wie die meisten anderen europäischen Ländern, Maßnahmen zur Förderung der Konjunktur auf den Weg gebracht (vgl. Jochem 2012: 163–164). Dabei lag der Schwerpunkt auf Steuerensenkungen zur Ankurbelung der Wirtschaftstätigkeit. Subventionen oder direkte staatliche Investitionen wurden in deutlich geringerem Umfang eingesetzt als etwa in Deutschland oder in den Niederlanden. Darüber hinaus unterstützten die „automatischen Stabilisatoren“ die Krisenbearbeitung, unter anderem in Form der genannten Finanzierung für vorübergehende Freistellungen (vgl. Jochem 2012: 165). Geringere Steuereinnahmen aufgrund der Rezession, die Ausgaben zur Stützung der Konjunktur und die Kosten der automatischen Stabilisatoren führten insgesamt ab 2009 zu einem stetigen Haushaltsdefizit (vgl. OECD 2010: 38).

Während so die direkten Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise in Finnland zunächst abgefangen werden konnten, hatte sich schon 2009 und 2010 die Situation der öffentlichen Finanzen signifikant verschlechtert. Vartiainen (2011b: 80–81) weist allerdings darauf hin, dass die außergewöhnlich gute Haushaltsslage vor 2008 viel mit dem Boom der IKT-Branche und insbesondere mit hohen Körperschaftssteuereinnahmen von Nokia zu tun hatte, die angesichts der Entwicklungen in diesem Bereich nunmehr schwanden. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise war demnach nicht der einzige Grund für die Verschlechterung der Haushaltsslage ab 2009. Gleichwohl schwenkte auch die finnische Regierung ab 2011, im Einklang mit dem europäischen Kurswechsel in Richtung Austeritätspolitik, auf den Weg der (erneuten) Haushaltskonsolidierung ein (vgl. OECD 2011: 104). Einsparungen im öffentlichen Sektor standen auch hier im Mittelpunkt der Austeritätspolitik ab 2011 (vgl. Kap. 4.1.2.3).

Gleichzeitig gelang es bis 2014 nicht, die zurückgegangene Wettbewerbsfähigkeit der finnischen Exportindustrie auszugleichen und an die Akkumulationsdynamik der Vorkrisenphase anzuknüpfen (vgl. EC 2016a: 1).

Die Position der finnischen Gesellschaftsformation als Teil des Zentrums im Euro-Kapitalismus wurde durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Allerdings scheint der Vorteil, den die Eurozonen-Mitgliedschaft für produktive, aktiv extraverierte Akkumulationsstrategien in Finnland bis 2007 bedeutete, im Kontext der Krise eher zu einem Nachteil geworden zu sein (vgl. Suni und Vihriälä 2016: 28). Insbesondere die fehlende Möglichkeit der Währungsabwertung erschwert die (Wieder-)Herstellung preislicher Wettbewerbsfähigkeit und erhöhte den Druck zur Haushaltskonsolidierung und zur Senkung der Arbeitskosten als alternativen Weg zu diesem Ziel (vgl. Suni und Vihriälä 2016: 29). Die Entwicklung der Krisenbearbeitung in Finnland und die politische Durchsetzung entsprechender Strategien wird im folgenden Kapitel untersucht.

#### **4.1.2.2 Machtverhältnisse in der Krisenbearbeitung**

Die politische Bearbeitung der Krise in Finnland erfolgte zwischen 2008 und 2014 in mehreren Etappen, die vom ökonomischen Krisengeschehen ebenso geprägt waren, wie von den politischen Kämpfen um die Interpretation und Bearbeitung der Krise auf finnischer und auf europäischer Ebene. Der Einstieg in eine expansive Konjunkturpolitik ab 2009 und der Übergang zur Austeritätspolitik ab 2010/2011 fanden dabei parallel zu entsprechenden europäischen Entwicklungen statt, wurde aber in Finnland unter spezifischen Machtverhältnissen durchgesetzt und entsprechend gestaltet. Die Interaktion mit der europäischen Krisenpolitik war dabei in zweierlei Hinsicht bedeutsam. Zum einen lieferte die Krisenbearbeitung auf europäischer Ebene und später die Konsolidierung der neuen *Economic Governance* wichtige Argumente zur zusätzlichen Legitimierung der finnischen Austeritätspolitik ab 2011 (Interview VI 2015). Zum anderen wurde in Finnland, insbesondere im Vorlauf der Parlamentswahlen von 2011, heftig um die europäische Krisenpolitik und insbesondere um die Hilfskredite für Irland, Portugal und Griechenland gestritten (vgl. Arter 2011). Im Zuge dieser Debatten vollzog sich mit dem Aufstieg der euroskeptischen Basisfinnen eine Schwerpunktverschiebung des Parteienspektrums nach rechts. Insgesamt blieb nach anfänglichen Abweichungen auch

im Zeitraum der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise bzw. der Eurokrise das hegemonial tief verankerte politische Projekt zur wettbewerbsorientierten Restrukturierung prägend für die finnische Politik, was sich vor allem in einer erneuten Intensivierung der Austeritätspolitik im öffentlichen Sektor niederschlug (mehr dazu vgl. Kap. 4.1.2.3). Die Strategien der Krisenbearbeitung und ihrer politischen Durchsetzung in Finnland werden im Folgenden untersucht. Darauf aufbauend werden die austeritätspolitischen Maßnahmen auf dem Feld des öffentlichen Sektors im anschließenden Kapitel konkretisiert.

Noch zu Beginn dieser Krise schlug die finnische Regierung in der Krisenbearbeitung einen anderen Weg ein. Angesichts der relativen Stabilität des finnischen Finanzsektors waren im Gegensatz zur Lage in anderen europäischen Gesellschaftsformationen keine größeren Notfallmaßnahmen zur Rettung von Banken und Finanzunternehmen notwendig (vgl. Kap. 4.1.2.1). Die Krisenbearbeitung in Finnland setzte dann ab 2009, im Einklang mit den Strategien der EU und anderer Staaten weltweit, auf eine expansive Strategie zur Stützung der Konjunktur nach dem tiefen Absturz in die Rezession. Diese Strategie hatte zwei Komponenten: Steuersenkungen und andere fiskalische Maßnahmen sowie direkte Subventionen und staatliche Investitionen (vgl. Jochem 2012: 164). Die finnische Regierung legte dabei den Schwerpunkt auf fiskalische Wachstumsanreize, deren Umfang in den Jahren 2009 und 2010 im Vergleich zu den nordeuropäischen Nachbarstaaten relativ groß war (vgl. Suni und Vihriälä 2016: 10). Gegenüber einem geschätzten Umfang steuerlicher Anreize in der Größenordnung von 2,7% des BIP brachte die finnische Regierung in den Jahren 2009 und 2010 nur direkte Mehrausgaben von ca. 0,5% des BIP zur Konjunkturunterstützung auf den Weg (vgl. Jochem 2012: 164). Zu den umgesetzten Maßnahmen gehörten unter anderem Senkungen der Mehrwert- und Einkommenssteuern, längere Fristen für Unternehmen zur Begleichung anfallender Steuerschulden, Ausweitung staatlicher Exportkredite und -bürgschaften sowie strengere Vorgaben zur Einlagensicherung der finnischen Banken (vgl. OECD 2010: 36–37). Die expansive Konjunkturpolitik zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise erhielt in dieser Phase breite Zustimmung von den finnischen Arbeitgeber\_innen, den Gewerkschaften und Oppositionsparteien (vgl. Sundberg 2009: 958).

Der Einsatz antizyklischer Konjunkturimpulse, die eher dem Instrumentarium keynesianischer Wirtschaftspolitik zuzuordnen sind, steht im

scheinbaren Widerspruch zum breiten neoliberalen Konsens vor der Krise rund um die Kürzung und Konsolidierung von Staatsausgaben. Für diesen kurzzeitigen Richtungswechsel lassen sich drei Gründe identifizieren (Interview VI 2015). Erstens war diese Politik eingebettet in ähnliche Bemühungen der expansiven Konjunkturbelebung auf europäischer und auf globaler Ebene (vgl. dazu auch Kap. 3.2.1.3). Zweitens hatte auch in Finnland – wiederum parallel zur europäischen Ebene – der Ausbruch der globalen Finanzkrise zu einer vorübergehenden Delegitimierung neoliberaler Politik geführt (Interview VI 2015). Und drittens wollten die herrschenden politischen Akteur\_innen in Finnland nicht die Fehler der 1990er Jahre wiederholen, zu deren Beginn drastische Sparmaßnahmen zu einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt hatten. Wie auch im europäischen Krisendiskurs wurde die expansive Politik in Finnland in den Jahren 2009 und 2010 allerdings als Ausnahmesituation und vorübergehende Abweichung gesehen (Interview VI 2015).

Die politische Lage änderte sich schon im Jahr 2010 wieder, als zum einen die Belastungen für den finnischen Staatshaushalt sichtbar wurden und sich zum anderen die herrschende Kriseninterpretation in Finnland und der EU zunehmend endogenen, strukturellen Faktoren zur Erklärung der neu benannten „Eurokrise“ zuwandte (vgl. Kap. 3.2.1.3) (vgl. Jokela 2015: 31). Ausgangspunkt dieses Perspektivenwechsels in Finnland war die Auseinandersetzung um Hilfskredite für die besonders von der Krise betroffenen Eurozonenmitglieder Irland, Griechenland und Portugal bzw. um die finnische Beteiligung an der Finanzierung dieser Kredite. Die ab Anfang 2010 auf europäischer Ebene geführte Debatte um mögliche Hilfskredite überschnitt sich zeitlich mit dem Wahlkampf zu den finnischen Parlamentswahlen im April 2011. Die führenden Regierungsparteien Kesk und Kok befürworteten die Kredite als Teil der europäischen Krisenbearbeitung, während die Opposition, darunter die Sozialdemokratie und die rechtspopulistische PS (zu diesem Zeitpunkt noch unter dem Namen „Wahre Finnen“), die Kredite ablehnte (vgl. Arter 2011: 1286). Die PS hatte schon in den Europawahlen 2009 als euroskeptische Kraft mit knapp 10% der Stimmen und einem EU-Parlamentssitz für ihren Vorsitzenden Timo Soini einen bemerkenswerten Erfolg errungen (vgl. Förster et al. 2014: 90). Auf dieser Basis gelang es der Partei, die Eurokrise und die aus ihrer Sicht drohende Übernahme der Schulden anderer Eurozonenmitglie-

der durch den finnischen Staat zum bestimmenden Thema der Parlamentswahlen von 2011 zu machen und im Ergebnis mit 19% der Stimmen drittstärkste Kraft zu werden (vgl. Raunio 2011).

Während eine Regierungsbeteiligung der PS an ihrer strikten Ablehnung der europäischen Stützungspolitik scheiterte, hatte die im Wahlkampf geführte Debatte um die Schuldenprobleme der europäischen Peripherie auch im Hinblick auf die finnische Haushaltspolitik zu einer Rückbesinnung auf die neoliberalen Idee der kompetitiven Austerität beigetragen (Interview VI 2015) (vgl. Jochem 2012: 101). So befürworteten schon im Vorfeld der Wahlen alle Parteien mit Ausnahme des Linksbündnisses Kürzungen im öffentlichen Sektor (vgl. Arter 2011: 1287). In der Debatte um die Rettung der Eurozone und den Umgang mit den Schulden der peripheren Eurozonenländer, argumentierten auch die finnischen Gewerkschaften im Sinne neoliberaler Prämissen von finanzpolitischer Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit. In einem Ende 2011 veröffentlichten Diskussionspapier führender Ökonomen von SAK, STTK und Akava ist diese Sichtweise klar erkennbar:

„The monetary union has not narrowed the differences in work productivity or cost competitiveness between the member states. On the contrary, the gaps have widened. A common monetary policy requires disciplined fiscal policies, but the discipline has failed. [...] it is necessary to find solutions to the structural problems within the euro area and to restore the credibility of fiscal policy coordination. Therefore, the troubled states must commit to extensive and austere adjustment programmes in order to balance their public sector financing and improve their economic competitiveness“ (Rahkola et al. 2011: 2).

Auch wenn in dem Papier einige Maßnahmen jenseits der Logik der kompetitiven Austerität als zielführend bezeichnet werden (etwa der unterstützende Einsatz von Eurobonds), wird doch die grundlegende Sichtweise nicht in Frage gestellt, nach der die einzelnen Ökonomen in der Eurozone durch interne Restrukturierung wettbewerbsfähig werden müssten.

Eine zentrale Rolle bei der Rückkehr zum austeritätspolitischen Konsens der Vorkrisenphase spielten darüber hinaus das finnische Finanzmi-

nisterium und die Zentralbank (Interviews I, VI, VII 2015). Nach Einschätzung mehrerer Interviewpartner gelten diese beiden Staatsapparate als ausschlaggebende Ideengeber des hegemonialen Blocks in Fragen der Finanz- und Haushaltspolitik. In Anknüpfung an die Wandlung des Krisennarratifs auf europäischer Ebene, hin zur exklusiven Konzentration auf endogene Krisenfaktoren, drängten das Finanzministerium und die Zentralbank ab 2010 auf die Konsolidierung der Staatsausgaben in Finnland und auf die Rückkehr zur früheren Austeritätspolitik im öffentlichen Sektor. Als wichtigstes Argument diente dabei die These einer sogenannten „Nachhaltigkeitslücke“ (Interviews I, VII 2015). Darunter wurde in der finnischen Debatte ein drohendes strukturelles Defizit bei der Finanzierung des Wohlfahrtsstaats verstanden, ausgelöst durch den demografischen Wandel und das Schrumpfen der finnischen Erwerbsbevölkerung auf der einen sowie geringe Spielräume für Steuer- bzw. Einnahmenerhöhungen auf der anderen Seite (vgl. Vartiainen 2011b: 81–82). Die „Nachhaltigkeitslücke“ verschwand zu Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und im Zuge der Krisenbearbeitung bis 2009 kurzzeitig aus der öffentlichen Diskussion, wurde dann aber durch den Bericht einer Regierungskommission wieder offiziell zum Thema gemacht (Interview VI 2015) (vgl. Vartiainen 2011b: 82). Das Finanzministerium ging dazu über, das Ausmaß der „Nachhaltigkeitslücke“ jährlich zu berechnen und der Wert entwickelte sich zu einem zentralen Maßstab der Wirtschaftspolitik in Finnland (Interview VII 2015).

Nach den Wahlen von 2011 wurde in Finnland eine neue Regierung gebildet, geführt von der konservativen Kok und gestützt auf eine breite Regenbogenkoalition (Kok, SDP, Vas, Vihr, RKP, KD) ohne Beteiligung der Kesk und der PS (vgl. Arter 2011: 1293–1295). Gestützt auf die Autorität des Finanzministeriums und der Zentralbank und mit Zustimmung aller Koalitionsparteien außer dem Linksbündnis setzte die neue Regierung die Neuausrichtung der Krisenbearbeitung in eine austeritätspolitische Richtung auch in Finnland um (Interview I 2015). Diesen Kurs setzte die Regierung über die gesamte Legislaturperiode bis zu den nächsten Wahlen Mitte 2015 fort, wobei das Linksbündnis die Regierungskoalition 2014 im Streit über weitere Kürzungen im öffentlichen Sektor verlies (vgl. Arter 2015: 1346–1347). Schon 2010 im letzten Jahr der Vorgängerregierung waren die expansiven Elemente der bisherigen Krisenpolitik im Staatshaushalt zurückgenommen worden (vgl. OECD 2011: 104–105). In ihrem Haushaltsplan setzte die neue Regenbogenkoalition ab 2011 vollends auf

eine Austeritätsstrategie und für den Zeitraum von 2010 bis 2015 kalkulierte die Regierung mit einem kumulativen Konsolidierungsumfang von 2,6% des BIP (vgl. OECD 2012b: 116–118). Als Ziel gab die Regierung einen ausgeglichenen Haushalt und eine substantielle Reduzierung der Staatsverschuldung bis zum Ende dieses Zeitraums aus. Das Verhältnis zwischen Ausgabenkürzungen und Einnahmensteigerungen war dabei nahezu ausgeglichen, wobei eine Erhöhung der Mehrwertsteuer und höhere Steuern auf Treibstoffe den größten Teil der prognostizierten Mehreinnahmen ausmachten (vgl. OECD 2012b: 118). Auf der Ausgabenseite sah der Haushaltsplan der Regenbogenkoalition für den Zeitraum bis 2015 Einsparungen in vielen verschiedenen Bereichen vom Militär, über Unternehmenssubventionen bis hin zum Bildungsbereich und dem Gesundheitssektor vor (mehr dazu siehe Kap. 4.1.2.3).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die dominierenden Akteur\_innen des finnischen hegemonialen Blocks ab 2011 in Anlehnung an die Verschiebung der europäischen Krisenbearbeitung in Richtung Austerität zur früheren Linie der Konsolidierung öffentlicher Finanzen zurückkehrten. Ebenso wie auf europäischer Ebene diente die kurzfristige Anwendung antizyklischer Maßnahmen in Finnland der Stützung des Akkumulationsregimes angesichts einer akuten Krisensituation und bedeutete keineswegs das Ende neoliberaler Hegemonie. Im Vergleich zur Vorkrisenphase hatten sich zwar die Rahmenbedingungen dieser Politik verändert – so war die Boomphase der innovations- und exportgetriebenen Akkumulation in Finnland einer Phase der Rezession und Stagnation gewichen (vgl. Kap. 4.1.2.1). Eine entscheidende Verschiebung der politischen Machtverhältnisse ging von dieser Stagnationsphase allerdings nicht aus. Gleichzeitig bedeutete der Aufstieg der euroskeptischen PS eine gewisse Verschiebung der politischen Machtverhältnisse nach rechts, was sich schließlich nach den Wahlen von 2015 in einer rechts-konservativen Regierung aus Kok, Keski und PS niederschlug (vgl. Arter 2015). Nach dem Ende der unmittelbaren Krisenphase (und damit nach dem Untersuchungszeitraum der vorliegenden Studie) legte diese Regierung ein weiteres, umfangreiches Austeritätspaket auf, das im Gegensatz zum ausgeglichenen Paket der Vorgängerregierung vor allem auf Sparmaßnahmen setzte (Interview I 2015). Das Linksbündnis und einzelne finnische Gewerkschaften positionierten sich zu diesem Zeitpunkt zunehmend in Opposition zur praktizierten Sparpolitik und für eine alternative, keynesianische Wirtschaftspolitik (Interview

IV 2015). Gegenüber der neoliberalen Hegemonie und dem austeritätspolitischen Konsens des hegemonialen Blocks unter Einbeziehung aller anderen relevanten Parteien, zentraler Staatsapparate, und wichtiger Gewerkschaften blieben sie allerdings marginalisiert (Interview I 2015). Auch wenn mit der Infragestellung der korporatistischen Einkommenspolitik ab 2007 und mit dem nochmals deutlich akzentuierten Austeritätskurs der rechts-konservativen Regierung ab 2015 konsensuale Elemente eher in den Hintergrund traten, spricht die andauernde Schwäche und Marginalisierung alternativer politischer Positionen für den weiterhin hegemonialen Charakter neoliberaler Herrschaft in Finnland. Vor diesem Hintergrund kann nach ihrer kurzfristigen Erschütterung um 2009 von einer Erneuerung und Festigung neoliberaler Hegemonie in Folge der Krisenpolitik ausgegangen werden. Wie sich diese Entwicklung auf dem zentralen Feld des öffentlichen Sektors im Einzelnen abspielte, wird im folgenden Kapitel untersucht.

#### ***4.1.2.3 Krisenbearbeitung, Austerität und der öffentliche Sektor***

Um die Bedeutung und das Ausmaß der austeritätspolitischen Krisenbearbeitung in Finnland zu erfassen, werden im Folgenden die entsprechenden Reformen auf dem zentralen Feld des öffentlichen Sektors genauer analysiert. Ausgehend von dieser Untersuchung lässt sich neben einer genaueren Bestimmung der finnischen Krisenpolitik analysieren, inwiefern von geteilten Mustern der Krisenbearbeitung in der EU bezogen auf den öffentlichen Sektor gesprochen werden kann, worin diese bestehen, bzw. wo ggf. Unterschiede zur Krisenbearbeitung in anderen Ländern und auf europäischer Ebene erkennbar sind. Neben den im Einzelnen umgesetzten Maßnahmen sind für die Beantwortung dieser Frage die Interpretation des Krisengeschehens und die Erklärung der Bearbeitungsstrategie durch die handelnden Akteur\_innen relevant. Die darin ausgedrückten Ideen und Welsichten enthalten diskursive Anknüpfungspunkte an frühere finnische bzw. an europäische Narrative, deren Identifizierung Unterschiede und Gemeinsamkeiten jenseits der materiellen Dimension der Sparpolitik greifbar macht (vgl. Kap. 2.4.4).

Zu diesem Zweck wird die vorangegangene Kontextualisierung in diesem Kapitel durch eine Frame-Analyse ausgewählter Dokumente der finnischen Krisenpolitik ergänzt. Ausgewählten Schlüsseldokumente bilden

wichtige Positionen in der finnischen Krisenbearbeitung zum Zeitpunkt des Übergangs zur Austeritätspolitik ab. Untersucht wird das Regierungsprogramm der 2011 ins Amt gekommenen Regierung Katainen (Government of Finland 2011), der wirtschaftspolitische Ausblick des finnischen Finanzministeriums vom Frühjahr 2011 (Finnish Ministry of Finance 2011) sowie die offizielle Empfehlung des Rats der Europäischen Union zur finnischen Wirtschaftspolitik von Anfang 2011 (Council of the European Union 2011). Auf Grundlage dieser Dokumente lassen sich zentrale Elemente der Debatte um die Krisenpolitik zum Zeitpunkt ihres Richtungswechsels hin zur Austerität Anfang 2011 nachvollziehen (vgl. Kap. 4.1.2.2). Das Regierungsprogramm repräsentiert dabei die Kompromissposition der herrschenden Regenbogenkoalition und bildet damit den hegemonialen Konsens in Bezug auf die Interpretation der Krise und ihre Bearbeitung ab. Das finnische Finanzministerium galt zusammen mit der Zentralbank als wichtiger Ideengeber des hegemonialen Blocks in Finnland vor, aber auch während der Krise (Interviews I, VI, VII 2015). Die Sichtweise dieses Staatsapparates im Verhältnis zum Programm der Regierung Katainen zu analysieren, macht das Ausmaß von Kontinuität bzw. Bruch gegenüber dem langfristig in Finnland herrschenden hegemonialen Konsens zur Austeritätspolitik greifbar. In Abwesenheit verbindlicher Vorgaben, etwa durch ein MoU wie im Fall Portugals, erlaubt die Analyse der Empfehlungen des Rats Rückschlüsse auf etwaige Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen der Kriseninterpretation auf europäischer und auf finnischer Ebene zu ziehen.

Das Kapitel gliedert sich im Folgenden in drei Schritte. Der erste Schritt ist eine Bestandsaufnahme der Reformmaßnahmen mit Bezug zum öffentlichen Sektor, die in Finnland zwischen 2011 und dem Ende des Untersuchungszeitraums im Jahr 2014 unternommen wurden. Danach folgt im zweiten Schritt die Frame-Analyse zentraler Dokumente der Krisenpolitik. Nach der Frame-Analyse werden beide Elemente im dritten Schritt zusammengeführt und in Bezug auf die Charakterisierung der finnischen Krisenbearbeitung eingeordnet.

Wie oben beschrieben, fand ab 2011 eine erneute Intensivierung der Austeritätspolitik im Kontext der finnischen Krisenbearbeitung statt (vgl. Kap. 4.1.2.2). Entsprechende Maßnahmen wurden mit dem Haushaltsplan der neuen Regenbogenkoalition von 2011 auf den Weg gebracht, die bis

2014 regierte. Im internationalen Vergleich war der dabei anvisierte Konsolidierungsumfang relativ klein. Mit dem Ziel, bis 2015 den öffentlichen Haushalt um 2,6% des BIP zu verkleinern, lag die finnische Austeritätspolitik unterhalb des Umfangs der meisten anderen europäischen Sparpakete und weit entfernt von den massiven Einsparungen in stark betroffenen Gesellschaftsformationen wie Griechenland, Irland und Portugal, wo Konsolidierungspakete oberhalb von 12% des BIP vorgesehen waren (vgl. OECD 2012b: 35–36). Dennoch schloss sich die finnische Regierung mit ihrer Politik inhaltlich dem EU-weiten Trend zur Austerität in dieser Phase an. Die Aufforderungen der EU-Kommission zur Haushaltskonsolidierung im Rahmen der seit 2011 entwickelten neuen *Economic Governance* (vgl. Kap. 3.2.1.3), aber auch entsprechende Empfehlungen der OECD und des IWF dienten als zusätzliche Argumente, um gegenüber der finnischen Öffentlichkeit die Notwendigkeit von Sparmaßnahmen mit externem Druck zu untermauern (Interview VII 2015).

Direkte Haushaltsskürzungen verteilten sich nach den Plänen der Regierung auf alle Bereiche staatlicher Ausgaben (vgl. Government of Finland 2011: 148–152). Insgesamt waren bis 2015 jährliche Einsparungen von 1,25 Mrd. Euro vorgesehen. Den mit Abstand größten Einzelposten machten Einsparungen bei den Finanztransfers an die Kommunen mit 631 Mio. Euro aus. Weitere Kürzungen betrafen so unterschiedliche Bereiche wie das Militär und die Rüstungsbeschaffung (200 Mio. Euro), Entwicklungszusammenarbeit (115 Mio. Euro), Zuzahlungen bei Medikamenten (113 Mio. Euro), Unternehmenssubventionen (110 Mio. Euro), laufende Verwaltungskosten der Zentralregierung (60 Mio. Euro) oder die Zusatzfinanzierung einiger Universitäten (58,2 Mio. Euro) (vgl. Government of Finland 2011: 148–152). Die Vielfalt der Sparmaßnahmen lässt sich mit der Breite der Regierungskoalition erklären, der zu Anfang sechs Parteien von der konservativen Kok bis zum Linksbündnis angehörten.

Aus den diversen Maßnahmen stechen die Kürzungen bei den Kommunen nicht nur wegen ihrer Höhe heraus, sondern auch weil mit diesen Einsparungen Pläne für eine tiefgreifende Kommunalreform verbunden waren (vgl. Government of Finland 2011: 8). Wie in Kapitel 4.1.1.3 dargestellt, wurde der Großteil der öffentlichen Dienstleistungen in Finnland von den Kommunen erbracht, wo gut drei Viertel der öffentlichen Beschäftigten arbeiteten. Gerade die beschäftigungsintensiven Kernbereiche des öffentlichen Sektors Bildung, Gesundheit und Sozialfürsorge lagen in

Finnland weitgehend in kommunaler Verantwortung. Mit der Kürzung der Finanztransfers vom Zentralstaat an die Kommunen sollten substantielle Einsparungen auf dieser Ebene ausgelöst werden (vgl. OECD 2012b: 116). Im Zuge der Reform sollten kleine Kommunen oder zumindest ihre Sozial- und Gesundheitsdienste zusammengelegt werden, um diese effektiver zu organisieren und Personal sowie Kosten einzusparen (vgl. André und García 2014: 23–26). Die Kommunalreform von 2011 reichte sich in einen längeren Prozess der Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene ein, den schon die Vorgängerregierung betrieben hatte und der in veränderter Form auch von der folgenden Regierung ab 2015 aufgegriffen wurde (vgl. Sandberg 2015). In der Phase von 2011 bis 2014 scheiterte das Reformvorhaben trotz starker finanzieller Einschnitte auf Ebene der Kommunen zunächst, da keine verbindlichen Vorgaben für die Kommunen gemacht wurden und diese wenig Bereitschaft zeigten, auf freiwilliger Basis zu fusionieren (vgl. Sandberg 2015: 12). Angesichts dieser Kontinuitäten kann die Kommunalreform als Beispiel dafür gesehen werden, wie die Bearbeitung der Eurokrise in Finnland Reformen des öffentlichen Sektors zwar nicht hervorbrachte, diese aber beschleunigte – wenn auch mit gemischem Erfolg (Interview VII 2015).

Insgesamt führten die Konsolidierungsmaßnahmen im Rahmen der finnischen Krisenpolitik bis 2014 zu keiner entscheidenden Verbesserung der Haushaltslage. Das Haushaltsdefizit lag 2014 bei 3,2% und die Staatsverschuldung erreichte einen Wert von 59,3% des BIP (vgl. EC 2015: 184). Die finnische Staatsquote, die nach ihrem Tiefstand 2007 im Jahr 2009 sprunghaft angestiegen war, wuchs bis 2014 langsam weiter auf zuletzt 58,7% des BIP (vgl. EC 2015: 158). Bei den Ausgaben im öffentlichen Sektor stieg vor allem der Kostenanteil der sozialen Sicherungssysteme von 2008 bis 2015 stark an, während Ausgaben in anderen Bereichen stagnierten oder nur geringfügig wuchsen (vgl. Statistics Finland 2016: 66). Ein Ausblick auf die Entwicklungen nach dem Untersuchungszeitraum dieser Studie bzw. nach der unmittelbaren Krisenphase zeigt eine Tendenz hin zur weiteren Verschärfung der finnischen Austeritätspolitik. Die 2015 neu gewählte rechts-konservative Regierung plante für den Zeitraum ihrer Legislaturperiode erhebliche Kürzungen im öffentlichen Sektor im Umfang von 10 Mrd. Euro (Interview I 2015) (vgl. Elomäki 2019: 183). War die Austeritätspolitik der Vorgängerregierung unter Krisenbedingungen noch relativ konfliktfrei auf den Weg gebracht worden, provozierte der

neuerliche Kürzungsplan den Widerspruch verschiedener Akteur\_innen, darunter die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors, das Linksbündnis und der Grüne Bund, sowie zivilgesellschaftliche Proteste unter anderem an den Universitäten (Interview VII 2015).

Um neben dem Umfang der Maßnahmen auch die dahinter liegenden Einschätzungen zur Bedeutung der Krise und ihrer Bearbeitung zu erfassen, werden im zweiten Teil des Kapitels ausgewählte Dokumente von zentralen Akteur\_innen der Krisenpolitik in Finnland auf die darin enthaltenen Interpretationen im Sinne von Frames untersucht. Die drei im Folgenden untersuchten Dokumente sind im Jahr 2011 im Kontext der Verschiebung der finnischen Krisenpolitik in Richtung Austerität entstanden. Das Programm der Regierung Katainen beinhaltet die entsprechenden Pläne der Regenbogenkoalition, die Finnland von 2011 bis 2014 regierte (Government of Finland 2011). Noch zum Ende der vorherigen Legislaturperiode hatte das Finanzministerium seine Einschätzung zur Krise und zu notwendigen nächsten Schritten formuliert, die ein erhebliches Gewicht in finnischen Debatten um die öffentlichen Finanzen und den öffentlichen Sektor hatte (Finnish Ministry of Finance 2011). Der Rat der EU kommentierte die Planungen der neuen finnischen Regierungen im Nachhinein und gab politische Empfehlungen für die weitere Regierungszeit ab (Council of the European Union 2011). Die Dokumente stehen also in einem engen zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang. Ihre Analyse hilft den Übergang von einer expansiven zu einer austeritätspolitischen Strategie der Krisenbearbeitung (mit den beschriebenen Auswirkungen für den öffentlichen Sektor) zu verstehen und diese Entwicklung in den historischen und europäischen Kontext einzuordnen.

Das Programm der Regierung Katainen von 2011 enthält eine überschaubare Anzahl expliziter Bezüge zur Eurokrise und ihrer Bearbeitung (vgl. Tab. 8). Bezogen auf die Bedeutung der Eurokrise für Finnland (diagnostischer Frame) bleibt es bei der Feststellung, dass das Land durch „abstürzende Exporte“ von der Finanzkrise betroffen gewesen sei. Darüber hinaus habe die Krise „versteckte Probleme auf den Finanzmärkten“ und Probleme mit „steigenden Niveaus der Staatsverschuldung in der Eurozone“ offengelegt. Entsprechend konzentrieren sich die Ausführungen zur notwendigen Bearbeitung der Krise (prognostischer Frame) im Wesentlichen auf eine veränderte Regulierung der Finanzmärkte. Eine Wiederho-

lung der „Finanz- und Schuldenkrise“ solle verhindert werden, indem „Finanzmärkte stabilisiert“, „ihre Transparenz verbessert“ und die „Koordination der Finanzpolitik der Mitgliedsstaaten“ gefördert werden. Allgemein wird das Ziel formuliert (legitimierender Frame), „die europäische Ökonomie zu stabilisieren“, „Wettbewerbsfähigkeit zu steigern“ und die „Produktivität zu erhöhen“. Diese drei Elemente werden als Voraussetzung für die übergeordneten Ziele Wachstum, Beschäftigung und die Verhinderung einer neuen Krise benannt.

Die Bezüge zur Eurokrise im Regierungsprogramm richteten sich insgesamt mehr auf die europäische, denn auf die nationale Ebene in Finnland. Angesichts der tiefen Krisenbetroffenheit Finlands im Jahr 2009 und der anhaltenden Folgen ist es bemerkenswert, dass die globale Finanz- und Wirtschaftskrise und ihre Auswirkungen in Finnland darüber hinaus kaum thematisiert wurden. Und das, obwohl die aus Sicht der finnischen Akteur\_innen problematische Lage der öffentlichen Finanzen durchaus ein bestimmendes Thema des Regierungsprogramms war. So stellte die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen eines von drei im Regierungsprogramm genannten Kernzielen dar, neben der Reduzierung von Ungleichheit, Armut und sozialer Ausgrenzung sowie der Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums, von Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Government of Finland 2011: 7). In der Begründung dieser Prioritätensetzung spielte die Idee der „Nachhaltigkeitslücke“ eine wichtige Rolle (vgl. Government of Finland 2011: 10–12). Außerdem enthielt das Regierungsprogramm als Anhang einen explizit ausformulierten Konsens über die finnische Position in der Krisenbearbeitung der Eurozone, die sich gegen eine Ausweitung gemeinschaftlicher Verantwortung in der Eurozone wandte: „Finland will take a new, tougher stance on the management of the economic crises in euro area countries. Finland total responsibilities in the euro area country salvage operation will be restricted in the future“ (Government of Finland 2011: 153). Diese Festlegung deutet auf die große politische Bedeutung der vorangegangenen Auseinandersetzungen im finnischen Wahlkampf um die Hilfskredite für Portugal und andere Eurozonemitglieder hin (vgl. Kap. 4.1.2.2).

*Tabelle 8: Frame-Analyse des Programms der Regierung Katainen*

<p><b>Diagnostischer Frame: Wie werden die Krise und ihre Ursachen gedeutet? (Schlüsselzitate)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „....The Finnish economy was <u>affected by the financial crisis</u> that began to unfold in 2008 in the United States <u>through plummeting exports</u>...“ S. 19</li> <li>• „....The crisis revealed a number of hidden problems in the financial markets and in the rising levels of state debt within the euro area...“ S. 19</li> </ul>
<p><b>Prognostischer Frame: Was soll zu ihrer Überwindung getan werden? (Schlüsselzitate)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „....To <u>prevent new crises from emerging</u> and to update the rules of the financial markets, Finland will contribute actively at the national, EU and international level to efforts to <u>enhance the transparency and stability of the financial markets</u>...“ S. 19</li> <li>• „....The <u>main lesson</u> learned from the financial crisis is that as well as monitoring individual stakeholders, it is important to maintain a <u>broader view on emerging risks</u>...“ S. 19</li> <li>• „....A <u>national capital market strategy</u> will be prepared by the end of 2012 together with key stakeholders...“ S. 19</li> <li>• „....Any recurrence of the financial and debt crisis must be prevented by <u>stabilising the financial market</u> in a sustainable manner, particularly by <u>improving its transparency</u> and the <u>coordination of Member States' financial policies</u>, while taking note of the specifications expressed by Parliament...“ S. 25-26</li> </ul>
<p><b>Legitimierender Frame: Welche Ziele werden formuliert? (Schlüsselzitate)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „....The Government will strive towards <u>strengthening and stabilising the European economy</u>, <u>enhancing competitiveness</u>, <u>improving productivity</u>, any other prerequisites of economic growth and employment, as well as preventing future economic crises...“ S. 25</li> </ul>

Quelle: eigene Darstellung mit Zitaten aus (Government of Finland 2011).

Im Vergleich zum Regierungsprogramm spielten die Krise und ihre Bearbeitung im wirtschaftspolitischen Ausblick des finnischen Finanzministeriums vom Frühling 2011 eine prominentere Rolle (vgl. Tab. 9). Während

die Ursachen der Krise auch hier nicht diskutiert werden, stehen die Auswirkungen der Krise im Zentrum der Ausführungen (diagnostischer Frame). Die Rede ist von einer „tiefen ökonomischen Krise“ von der sich Finnland und der Rest Europas aktuell (also Anfang 2011) erhole. Allerdings sehen die Analyst\_innen des Ministeriums bleibende Folgen der ökonomischen Krise, die mit einiger Wahrscheinlichkeit das „potentielle Produktionsniveau dauerhafter gesenkt“ habe. Dazu kommen aus der Perspektive der Autor\_innen der „demografische Wandel“ und die „begrenzteren Aussichten für Produktivitätssteigerungen“, die sie in der Feststellung zusammenfassen, dass „kein neues Nokia in Sicht“ sei. Neben den geschmälernten Aussichten für Innovation und Wachstum wird in dem Dokument vor allem ein „einschneidender Verfall der öffentlichen Finanzen“ in Folge der Krise konstatiert. Dabei hätten sich „insbesondere die Finanzen der Zentralregierung stark verschlechtert“. In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, dass die politischen Reaktionen während der Wirtschaftskrise vor allem Fragen von „Beschäftigung und wirtschaftlicher Tätigkeit“ berücksichtigten.

Zur Überwindung der genannten Probleme (prognostischer Frame) wird zunächst die Notwendigkeit betont, die „veränderten Bedingungen“ einer „Wirtschaftspolitik nach der Krise“ anzuerkennen. Hier stünde nunmehr an erster Stelle, die „Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern“. In dem Dokument werden schnelle Schritte in der nächsten Legislaturperiode angemahnt, denn „das Gleichgewicht der öffentlichen Finanzen sollte rasch wiederhergestellt werden“, um der nächsten Rezession begegnen zu können. Außerdem habe die Zentralregierung eine „entscheidende Rolle beim Schließen der Nachhaltigkeitslücke“ zu spielen.

Die Konzentration auf die öffentlichen Finanzen und die angemahnte Eile bei ihrer Konsolidierung nach dem Ende der unmittelbaren Krisenbearbeitung wird von den Autor\_innen hauptsächlich mit drei Argumenten begründet (legitimierender Frame). Erstens habe die Wirtschaftskrise dazu geführt, dass die „öffentlichen Finanzen anfälliger gegenüber Kostensteigerungen“ infolge des demografischen Wandels geworden seien. Die alternde Gesellschaft mache die Erreichung des „Nachhaltigkeitsziels dringend erforderlich“. Zweitens wird argumentiert, dass Finanzierungskosten insgesamt steigen würden, je länger die Konsolidierung aufgeschoben würde und verhindert werden müsse, dass die Staatsschulden außer Kontrolle gerieten. Drittens wird angeführt, dass die schnelle Umsetzung

konkreter Maßnahmen notwendig sei, um die „Glaubwürdigkeit des Konsolidierungsprogramms“ gegenüber den internationalen Ratingagenturen sicherzustellen.

*Tabelle 9: Frame-Analyse des wirtschaftspolitischen Ausblicks des finnischen Finanzministeriums*

<p>Diagnostischer Frame: <i>Wie werden die Krise und ihre Ursachen gedeutet?</i> (Schlüsselzitate)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „....The Finnish economy is recovering from a <u>deep economic crisis</u> along with the rest of Europe...“ S. 19</li> <li>• „....The recent economic <u>crisis</u> has probably <u>lowered the level of potential output more permanently</u>. The process of <u>demographic change</u> is reducing the size of the working age population. Although it is hard to predict technological developments and new innovations, <u>productivity growth prospects</u> may well be more <u>limited</u> than before. As yet there is <u>no new Nokia</u> in sight...“ S. 19</li> <li>• „....Finland's strong <u>public finances</u> deteriorated sharply with the economic crisis, but the deficit in 2009 and 2010 did not exceed the 3% threshold under the Stability and Growth Pact...“ S. 20</li> <li>• „....As a result of the economic crisis <u>central government finances in particular</u> deteriorated sharply, and recovery over the next few years is expected to be a rather slow process...“ S. 20</li> <li>• „....During the economic crisis, the <u>fiscal policy response</u> has concentrated primarily on considerations of <u>employment and economic activity</u>...“ S. 21</li> </ul>
<p>Prognostischer Frame: <i>Was soll zu ihrer Überwindung getan werden?</i> (Schlüsselzitate)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „....It has become an increasing <u>challenge to secure the sustainability of public finances</u>. These <u>changed conditions</u> must be taken into account in post-crisis economic policy...“ S. 21</li> <li>• „....There is a need now to develop a fiscal strategy and to implement fiscal measures that can help <u>strengthen the long-term sustainability</u> of public finances...“ S. 22</li> <li>• „....In the next parliamentary term it is necessary to take <u>immediate steps</u> to strengthen the underlying position of public finances. It is <u>critical</u> that</li> </ul>

<p>the <u>adjustment measures are specific and frontloaded...</u>“ S. 22</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „...The <u>balance of public finances should be restored quickly</u> enough to give a chance for fiscal policy and automatic stabilizers in particular to <u>work in the next recession...</u>“ S. 22</li> <li>• „...Central government has a critical role to play in <u>closing the sustainability gap</u> in public finances...“ S. 23</li> </ul>
<p>Legitimierender Frame: <i>Welche Ziele werden formuliert?</i> (Schlüsselzitate)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „...The economic crisis has changed the basic premises and mandate of fiscal policy. [...] <u>public finances are increasingly vulnerable to the rising costs</u> associated with population ageing and to the narrowing tax base...“ S. 21</li> <li>• „...The longer the consolidation of public finances is postponed, the <u>higher the costs will be...</u>“ S. 22</li> <li>• „...Based on the latest figures and forecasts, projections for 2015 indicate that for <u>purposes of sustainability</u>, Finnish public finances should generate a surplus of 4% of GDP. This would ensure a strong enough financial position in general government to <u>prevent debts from escalating out of control</u> at projected expenditure and revenue levels...“ S. 22</li> <li>• „...Concrete and specific measures are also needed for reasons of the <u>credibility</u> of the adjustment programme. Standard &amp; Poor's, which rates Finland's creditworthiness, has already called for an adjustment programme that focuses on spending...“ S. 23</li> <li>• „...In Finland's case the achievement of the <u>sustainability objective</u> is a matter of <u>some urgency</u> because the impact of population ageing on public finances is accelerating and will soon be peaking...“ S. 23</li> </ul>

Quelle: eigene Darstellung mit Zitaten aus (Finnish Ministry of Finance 2011).

Der Rat der Europäischen Union gab im Juli 2011 seine Empfehlungen zum Reformprogramm der finnischen Regierung ab (vgl. Tab. 10). Das Verfahren, in dem nationale Regierungen Reformpläne aufstellen, die anschließend von der EU-Kommission und dem Rat kommentiert werden und im Fall eines Defizitverfahrens als verbindliche Vorgaben an die Regierungen zurückgehen, wurde später Teil der auf europäischer Ebene etablierten *Economic Governance* (vgl. Kap. 3.2.1.3). Aus europäischer Perspektive wird auch in diesem Dokument festgestellt (diagnostischer Frame), dass der tiefe Absturz des BIP in Finnland im Kontext der globalen

Wirtschaftskrise mit der „Abhängigkeit der finnischen Ökonomie von der Exportleistung zentraler Industrien“ zu tun hat. Ausgehend von dieser Feststellung sieht der Rat weiterhin das „globale makroökonomische Umfeld“ als „nennenswertesten Risikofaktor“ für die finnische Ökonomie. Die „Risiken für die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen“ werden demgegenüber als „moderat“ eingeschätzt. Nichtsdestotrotz nennt auch der Rat einen „starken und unmittelbaren demografischen Wandel und eine nennenswerte Nachhaltigkeitslücke“ als Herausforderung für viele Politikfelder.

*Tabelle 10: Frame-Analyse der Empfehlungen des Rats zum finnischen Reformprogramm*

<p>Diagnostischer Frame: Wie werden die Krise und ihre Ursachen gedeutet? (Schlüsselzitate)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „....At the trough of the global economic crisis, Finland experienced a very steep fall in GDP, given that the <u>Finnish economy</u> has traditionally been <u>reliant on the export performance</u> of its main industries...“ S. 1</li> <li>• „....<u>Finland emerged</u> from the economic crisis with a <u>general government deficit</u> at 2,5 % of GDP in 2010 and debt at 48,5 % of GDP...“ S. 1</li> <li>• „....The most notable <u>risk factor stems from the global macroeconomic environment</u>, which has traditionally had a strong impact on the export-reliant Finnish economy...“ S. 2</li> <li>• „....According to the Commission's latest assessment, the <u>risks</u> with regard to <u>long-term sustainability of public finances</u> appear to be <u>medium</u>...“ S. 2</li> <li>• „....the country faces a <u>strong and immediate demographic shift</u> and a <u>notable sustainability gap</u> still exists in public finances. This challenge has implications for many policy areas...“ S. 2</li> </ul>
<p>Prognostischer Frame: Was soll zu ihrer Überwindung getan werden? (Schlüsselzitate)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „....<u>Continue the fiscal consolidation</u> using any windfall revenue to reduce the deficit...“ S. 3</li> <li>• „....Take further measures to achieve <u>productivity gains and cost savings in public service provision</u>, including structural changes...“ S. 3</li> <li>• „....<u>Target active labour market measures better</u> on the long- term unemployed and young people...“ S. 3</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• „...Take measures to <u>improve the employability</u> of older workers and their participation in lifelong learning...“ S. 3</li> <li>• „...Take further measures to <u>open up further the service sector</u>...“ S. 3</li> </ul>
<p><b>Legitimierender Frame: <i>Welche Ziele werden formuliert?</i> (Schlüsselzitate)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „...Overall, there is still room for additional measures to achieve productivity gains and cost savings in public service provision...“ S. 2</li> <li>• „...In view of demographic changes, <u>raising the employment rate of older workers is important for public finances</u> and crucial to meet the demand for labour in the future...“ S. 2</li> <li>• „...Greater competition, particularly in the services sector, has become increasingly relevant for boosting productivity and enhancing potential economic growth...“ S. 3</li> </ul>

Quelle: eigene Darstellung mit Zitaten aus (Council of the European Union 2011).

Um mit den Folgen der Krise und der Herausforderung durch demografischen Wandel und Nachhaltigkeitslücke umzugehen, empfiehlt der Rat eine breite Palette an Maßnahmen (prognostischer Frame). So soll die Haushaltskonsolidierung fortgeführt werden, ergänzt durch strukturelle Reformen, um „Produktivitätsgewinne und Kosteneinsparungen bei öffentlichen Dienstleistungen“ zu erreichen. Darüber hinaus hält der Rat arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für notwendig, um die Erwerbstätigkeit insbesondere junger und älterer Menschen zu steigern, und plädiert für eine „weitere Öffnung des Dienstleistungssektors“, um dessen Effizienz durch verstärkten Wettbewerb zu steigern. Die formulierten Ziele dieser Maßnahmen sind ebenso breit gefächert (legitimierender Frame). Die empfohlenen Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung im öffentlichen Sektor werden schlicht mit vorhandenen Potentialen zur Verbesserung begründet, die es zu nutzen gelte. Eine gesteigerte Erwerbsrate älterer Menschen sei „wichtig für die öffentlichen Finanzen“ und die zukünftige Nachfrage nach Arbeitskräften. Maßnahmen zur Ausweitung des Wettbewerbs insbesondere im Dienstleistungssektor sollen „Produktivität fördern und das potentielle Wirtschaftswachstum steigern“. Außerdem bezieht sich der Rat auf die übergeordneten wirtschaftspolitischen Ziele der Strategie „Europa 2020“ (nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit) (vgl. Council of the European Union 2011: 1).

Die Frame-Analysen der drei Dokumente lassen zunächst keine tiefgreifenden Widersprüche in ihrer Sicht auf die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise in Finnland und auf deren Bearbeitung zwischen der Regierung Katainen, dem finnischen Finanzministerium und dem Rat der Europäischen Union erkennen. Einige Unterschiede sind dennoch bemerkenswert. So werden die globale Finanz- und Wirtschaftskrise und die Eurokrise im Regierungsprogramm im Prinzip nicht als Problem der finnischen Ökonomie thematisiert und Zusammenhänge zur Lage der finnischen Staatsfinanzen werden kaum hergestellt. Das Framing der Krise stellt diese zum einen als mittlerweile vergangenen Schock für die finnische Exportwirtschaft dar und thematisiert sie zum anderen vor allem in ihrer Form als Finanzkrise. Auch die Ausrichtung der Krisenbearbeitung mit exklusivem Fokus auf die Finanzmärkte schließt an dieses Framing an. Eine Politik der Krisenbearbeitung wird vor allem bezogen auf die europäische Ebene diskutiert. Gleichzeitig spielt die Idee einer „Nachhaltigkeitslücke“ und eine darauf ausgerichtete Austeritätspolitik eine prominente Rolle im Programm, ohne dass die Lage der öffentlichen Finanzen in Finnland explizit in Zusammenhang mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise bzw. der Eurokrise gebracht würden. Die Ausführungen des Finanzministeriums stellen diese Verbindung demgegenüber her, indem konstatiert wird, dass die Wirtschaftskrise die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Finnland entscheidend untergraben habe, worauf mit schnellen Konsolidierungsmaßnahmen zu antworten sei. Die Empfehlungen des Rates weichen in einigen Punkten von der Fixierung der anderen Akteur\_innen auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ab. Die Feststellung, dass die Wirtschaftskrise Finnland hauptsächlich über den Exportkanal erreichte, ist hier nicht neu, wohl aber, dass dies auch weiterhin als größtes Risiko für die finnische Ökonomie benannt wird. Die Lage des öffentlichen Haushalts wird dagegen unter Verweis auf Analysen der EU-Kommission weniger problematisch gesehen. Dies steht in einem gewissen Widerspruch zum Verweis auf die „Nachhaltigkeitslücke“ und die daraus abgeleitete Notwendigkeit zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen in Finnland, die auch vom Rat genannt wird.

In der Analyse wird der breite Konsens unter den herrschenden Akteur\_innen über die dringend notwendige Fortführung der Austeritätspolitik in Finnland deutlich. Dieser Konsens, der eine Restrukturierung des öffentlichen Sektors beinhaltete, war auch in der Phase von 2007 bis 2014 in

Finnland hegemonial, auch wenn zum Ende dieser Periode linke Akteur\_innen zunehmend Einspruch dagegen erhoben (Interview VII 2015). Vor allem im Framing des Finanzministeriums ist die Überleitung von der Wirtschaftskrise und ihrer auf Beschäftigung und eine Wiederbelebung der Wirtschaftstätigkeit ausgerichteten Bearbeitung hin zur Austeritätspolitik klar erkennbar. Dieser einflussreiche Staatsapparat agierte hier offenbar zum wiederholten Mal als Stichwortgeber der Regierungspolitik. Dazu könnte auch der spätere Ministerpräsident Katainen beigetragen haben, der zuvor von 2007 bis 2011 als Finanzminister diesen Staatsapparat führte. Die Interaktion mit der europäischen Ebene ist in diesem Zusammenhang weniger klar auszumachen. So bestand zwar ein struktureller externer Druck durch die Haushaltsüberwachung der EU. Aufgrund der weitgehenden Einhaltung der von der EU vorgegebenen Kennzahlen in Finnland drängten die europäischen Staatsapparate aber nicht von sich aus zur Durchführung bestimmter Reformen. Im Fall der Empfehlungen des Rates an die finnische Regierung von 2011 kann die europäische Position vielmehr als Echokammer beschrieben werden, die austeritätspolitische Positionen in Finnland von außen verstärkte. In ähnlicher Weise beschrieb ein Interviewpartner die Rolle der EU-Kommission als externen Verstärker zur Legitimierung der Reformen im öffentlichen Sektor, die das finnische Finanzministerium und die Regierung befürworteten (Interview VII 2015).

Wie im ersten Teil dieses Kapitels gezeigt wurde, schlossen die austeritätspolitischen Maßnahmen der finnischen Regierung im Kontext der Eurokrise an die frühere Linie der Austeritätspolitik seit der Krise der 1980er und 1990er Jahre in Finnland an (vgl. Kap. 4.1.1.3). Gleichzeitig waren das Ausmaß der finnischen Reformen und Sparmaßnahmen im öffentlichen Sektor verglichen mit der Krisenpolitik in anderen europäischen Gesellschaftsformationen eher gering. Da Finnland von der Eurokrise bzw. der Krise der Staatsfinanzierung nicht direkt betroffen war und keine finanzielle Unterstützung der europäischen Ebene brauchte, erfolgte zudem kein direkter europäischer Eingriff in die finnische Krisenpolitik, wie es etwa in Portugal durch die Konditionalisierung der Hilfskredite der Fall war (vgl. Kap. 4.2.2). Insofern liegt es nahe von einem unabhängigen politischen Projekt der wettbewerbsorientierten Restrukturierung des öffentlichen Sektors in Finnland auszugehen, das im Rahmen der Krise nochmals Fahrt aufnahm.

Wie die Analyse der Maßnahmen in Verbindung mit der Frame-Analyse zeigt, ist dieses Projekt nicht als neue Initiative in Reaktion auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise bzw. die Eurokrise zu sehen, sondern als Teil der Konsolidierung der sozialen Kräfteverhältnisse und der neoliberalen Herrschaft, die in Finnland seit Anfang der 1990er Jahre durchgesetzt wurde. Die dominierenden Akteur\_innen des hegemonialen Blocks setzten vielmehr nach einer kurzen Unterbrechung um das Jahr 2009 das politische Projekt der wettbewerbsorientierten Restrukturierung aus der Vorkrisenphase unter veränderten Rahmenbedingungen fort. Es handelt sich demnach bezogen auf den öffentlichen Sektor nicht um eine nationale Form des europäischen Projekts der Euro-Rettung. An dieses europäische Projekt knüpften politische Akteur\_innen in Finnland primär anhand der Frage einer finnischen Beteiligung an den europäischen Krisenmaßnahmen und den Hilfskrediten für besonders betroffene Mitgliedsstaaten wie Griechenland oder Portugal an. Indem sich unter anderem in den Auseinandersetzungen um diese Frage die Machtverhältnisse in Finnland mit dem Aufstieg der PS nach rechts verschoben, hatte das Projekt der Euro-Rettung durchaus Auswirkungen auf nationaler Ebene. Die für den öffentlichen Sektor entscheidende Orientierung des hegemonialen Blocks in Finnland an neoliberalen Prinzipien von Wettbewerbsfähigkeit und Austerität wurde dadurch nur noch weiter gefestigt.

## **4.2 Portugal: Der umkämpfte Weg in die Austeritätsgesellschaft**

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat auch Portugal heftig getroffen. Während die Wirtschaftstätigkeit gemessen am BIP (in Euro) zum Ende des Untersuchungszeitraums im Jahr 2014 nur knapp auf das Vorkrisenniveau von 2007 zurückkehrte, stieg die Arbeitslosigkeit im gleichen Zeitraum um die Hälfte und die Staatsverschuldung hatte sich annähernd verdoppelt (vgl. EC 2015: 14; 18; 164). Dabei gab es in Portugal im Vorfeld der Krise keine vergleichbare Spekulationsblase wie etwa im spanischen Bausektor, die wesentlich zur Tiefe der Krise dort beitrug (vgl. Reis et al. 2013a: 15). Allerdings war der portugiesische Kapitalismus schon seit dem Jahr 2000 von geringem Wachstum, einem steigenden Leistungsbilanzdefizit und wachsender öffentlicher und privater Verschuldung geprägt

(vgl. Castro Caldas 2012: 1). Diese Faktoren haben zu einer strukturellen Abhängigkeit der portugiesischen Wirtschaft von externen Kapitalzuflüssen beigetragen, was sie besonders anfällig für spekulative Attacken machte (vgl. Becker und Jäger 2012: 178). Die globale Krise erreichte Portugal dementsprechend über die Kapitalmärkte, als das Land ab 2008 zunehmend Schwierigkeiten hatte, sich mit frischen Krediten zu versorgen (vgl. Küpeli 2013: 49). Die Krisenbearbeitung in Portugal begann Ende 2008 mit einem Maßnahmenpaket zur Stabilisierung der Finanzmärkte, bevor ab Anfang 2010 der Weg in Richtung Austeritätspolitik eingeschlagen wurde (vgl. Costa und Castro Caldas 2013: 72–73). Anfang 2011 vereinbarte die portugiesische Regierung schließlich ein umfassendes Strukturangepassungsprogramm mit der Troika aus IWF, Kommission und EZB (EC 2011).

Über die direkte Austeritätspolitik u.a. im öffentlichen Sektor hinaus, bewirkten die als Antwort auf die Krise beschlossenen Reformpakete einen bedeutenden Schritt in der Transformation des portugiesischen Kapitalismus. Ferreira (2011: 120) spricht vom Umbau Portugals in eine „Austeritätsgesellschaft“, in der bestehende Grundkompromisse der portugiesischen Gesellschaft, insbesondere im Bereich der Arbeitsbeziehungen aufgekündigt werden. Aus einer ähnlichen Perspektive argumentieren Rodrigues und Reis (2012: 189), dass die Austeritätspolitik der Krisenphase in Portugal als Versuch zu werten sei, zentrale soziale Errungenschaften der revolutionären Phase von 1974–1975 und der folgenden sozialen Mobilisierung substantiell zu schwächen. Wie die zitierten Bewertungen der Krisenpolitik illustrieren, stellt die Nelkenrevolution von 1974 mitsamt ihren gesellschaftlichen Auswirkungen nach wie vor einen wichtigen Bezugspunkt im politischen Denken in Portugal dar. Sie kann als zentraler Ausgangspunkt für die Entwicklung der portugiesischen Gesellschaftsformation bis zur Eurokrise gesehen werden.

Im Folgenden wird die transformative Wirkung der Krisenpolitik in Portugal näher untersucht. Die historische Kontextualisierung konzentriert sich dabei nach einer kurzen Darstellung der Entwicklungslinien ab 1974 auf die Strukturen des portugiesischen Kapitalismus, der darin wirksamen Machtverhältnisse und auf die Strukturen des öffentlichen Sektors vor der Krise. Vor diesem Hintergrund wird der Prozess der Krisenpolitik in Portugal analysiert.

#### **4.2.1 Historische Kontextualisierung: Soziale Verhältnisse in Portugal vor der Krise**

Bis zur Revolution war Portugal eine rechte Militärdiktatur mit faschistischen Elementen und einer dirigistischen Wirtschaftspolitik, die sich auf die Binnenökonomie inklusive der Kolonien konzentrierte. Das Land erlebte allerdings schon seit den sechziger Jahren gewisse ökonomische sowie politische Verschiebungen (vgl. Costa Pinto und Severiano Teixeira 2004: 113–117). In dieser Phase war Portugal an der Gründung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) beteiligt. Das Regime begann zudem in den portugiesischen Kolonien in Afrika (Angola, Guinea-Bissau und Mozambique) Kriege gegen die erstarkenden Unabhängigkeitsbewegungen zu führen. Als Resultat verschoben sich sowohl Handel und Investitionen als auch die Aufmerksamkeit der herrschenden Eliten zunehmend nach Kontinentaleuropa. Die Auswirkungen der äußerst blutigen Kolonialkriege führten schließlich zur Nelkenrevolution und damit zum Sturz der portugiesischen Diktatur durch die Bewegung der Streitkräfte (*Movimento das Forças Armadas*, MFA).

In nur zwei Jahren von der Revolution im April 1974 bis zur Verabsiedlung der neuen Verfassung 1976 wurden die Eckpfeiler der alten Ordnung in Portugal eingerissen (vgl. Schmalz 2008: 186). Das Finanzwesen, die Schwerindustrie und zentrale Teile der Infrastruktur wurden verstaatlicht. Eine Landreform wurde umgesetzt, die Kolonien erhielten ihre Unabhängigkeit und mit der Legalisierung des 1970 gegründeten Gewerkschaftsdachverbandes CGTP-IN bekamen die Arbeiter\_innen eine starke politische Interessenvertretung. Allerdings blieb die politische und soziale Transformation Portugals umkämpft, was sich im Kompromiss zwischen einem liberal-demokratischen Zuschnitt des politischen Systems und einer sozialistischen Ausrichtung der sozio-ökonomischen Sphäre in der Verfassung von 1976 niederschlug (vgl. Schmalz 2008: 187).

Diese Umwälzungen waren möglich, weil sich parallel ein breiter Politisierungsprozess mit der Entstehung zahlreicher sozialer Bewegungen und vielfältiger Initiativen basisdemokratischer Selbstorganisation vollzog, der fest verankerte sozialistische und kommunistische Subkulturen hervorbrachte (vgl. Ferrera 1996: 18; Sänger 1994: 176–185). Im Parteienpektrum etablierten sich zudem zentrale Akteur\_innen, die bis heute die politische Landschaft des Landes prägen (vgl. Sänger 1994: 402–407).

Teils mit Hilfe ausländischer Schwesterparteien rangen die kommunistische PCP, die sozialdemokratisch ausgerichtete PS, die liberal-konservative PSD und die rechts-konservative CDS-PP um die post-revolutionäre Ordnung. Als Gegengewicht zum kommunistischen Gewerkschaftsdachverband CGTP-IN, betrieben die PS und die PSD gemeinsam die Gründung eines korporativ-reformistischen Alternativverbandes nach nordeuropäischem Vorbild, der 1978 in Form der UGT gegründet wurde (vgl. Openthögel 1988: 407–410).

Für den Konflikt zwischen liberal-demokratischen und sozialistischen Ideen und damit generell für die Entwicklung des portugiesischen Kapitalismus nach 1976 war die Integration Portugals in die EG/EU von entscheidender Bedeutung (vgl. Schmalz 2008: 187–188). Konservative und sozialdemokratische Kräfte strebten die Mitgliedschaft in der EG als Zukunftsprojekt für Portugal an, um sich einerseits von der überwundenen Diktatur und andererseits von sozialistischen Alternativen abzugrenzen (vgl. Costa Pinto und Severiano Teixeira 2004: 122–123). Die frisch gewählte PS-Regierung richtete dementsprechend 1977 den Antrag auf Mitgliedschaft an die EG, auch mit der Absicht, das in der Verfassung festgeschriebene sozialistische Erbe der Revolution im Sinne von Demokratisierung und Modernisierung zu überwinden (vgl. Costa Pinto und Severiano Teixeira 2004: 123).

Die weitere Entwicklung Portugals nach 1976 lässt sich in drei Phasen einteilen: In der ersten Phase von 1976 bis 1986 erlebte das Land die Konsolidierung der neuen liberal-demokratischen Ordnung (vgl. Amaral 2010: 30). Die zweite Phase ist durch den Beitritt Portugals zur EG 1986 charakterisiert, an den sich eine Konvergenz- und Transformationsphase mit wirtschaftlichem Aufschwung anschloss, der sich allerdings bis 1998 wieder abkühlte (vgl. Ferreira do Amaral 2006: 117–125). Schließlich erlebte das Land von 1999 bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 eine lange Phase der relativen Stagnation, die mit Prozessen der De-Industrialisierung und Finanzialisierung unter dem Eindruck externer Schocks einher ging (vgl. Reis et al. 2013a: 55–57). Spätestens seit dem EG-Beitritt Mitte der 1980er Jahre war die Entwicklung Portugals immer enger mit der Entwicklung des Euro-Kapitalismus insgesamt verwoben. Gerade in der letzten Phase ab 1999 fand in Portugal die Entfaltung einer Form des Finanzkapitalismus statt, die nur als Teil der europäischen

Formation erfasst werden kann. Dieser unmittelbare gesellschaftliche Kontext, in dem sich die Krise in Portugal abspielte, wird im Folgenden anhand des Analyserasters in drei Schritten bezogen auf sozioökonomische Strukturmerkmale von Akkumulationsregime und Regulationsweise, politische Machtverhältnisse und die Situation des öffentlichen Sektors untersucht.

#### **4.2.1.1 Akkumulation und Regulation in Portugal**

Vor dem Beginn der Krise ab 2007 befand sich der portugiesische Kapitalismus in einer mehrere Jahre andauernden Stagnationsphase (vgl. Rodrigues und Reis 2012: 189–190; Castro Caldas 2012: 1). Von der stärkeren Konjunktur in anderen europäischen Gesellschaftsformationen blieb das Land relativ unberührt, was die brüchige Einbindung Portugals in die Eurozone und seine periphere Position darin unterstreicht. Die portugiesische Ökonomie war zu diesem Zeitpunkt charakterisiert durch eine relativ starke Binnenorientierung, eine bis auf einzelne Bereiche wenig wettbewerbsfähige Exportindustrie sowie durch die Abhängigkeit von externen Kapitalzuflüssen (vgl. Reis et al. 2013a: 55–56). Diese grundlegende Charakterisierung enthält drei wichtige Themen, die sich durch die Analyse der portugiesischen Gesellschaftsformation in der Phase von 1999 bis 2007 hindurchziehen: Erstens die periphere Position Portugals in der Eurozone, zweitens die Industriestruktur mit fortlaufenden Deindustrialisierungstendenzen und schwachen Exporten, sowie drittens die externen Kapitalzuflüsse und damit zusammenhängende Finanzialisierungsdynamiken. Bei der folgenden Darstellung des Akkumulationsregimes und der Regulationsweise in ihren verschiedenen Dimensionen werden diese Themen vielfach sichtbar.

Grundsätzlich war die Wirtschaftsstruktur Portugals in der Vorkrisenphase, ähnlich wie im Durchschnitt der Eurozone, durch ein für entwickelte kapitalistische Ökonomien übliches Übergewicht des Dienstleistungssektors gekennzeichnet (vgl. Almeida et al. 2009: 70–71). In den diversen Bereichen des Dienstleistungssektors arbeiteten im Jahr 2007 61,1% der Beschäftigten und diese generierten 73,1% des Bruttoinlandsprodukts. Dabei entfielen 2008 allein 18,9% der Gesamtbeschäftigung auf den öffentlichen Sektor (vgl. Kap. 3.1.3). Weitere 19% arbeiteten in der Industrie und Energiewirtschaft, wo 17,9% des BIP entstanden (vgl. Almeida et al. 2009: 70–71). Auf die Baubranche entfielen 10,6% der Beschäftigung und 6,5% des BIP, während in der Landwirtschaft 9,3% der

Beschäftigten 2,5% des BIP erwirtschafteten. Die Bedeutung der portugiesischen Industrie war damit gemessen an ihrem Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung im europäischen Vergleich eher klein. Zudem machten wenig technologieintensive Aktivitäten, wie die Textil- und Bekleidungsindustrie (2006: 16,6%) oder die Nahrungsmittelindustrie (2006: 15,9%) die größten Anteile an der gesamten Industrieproduktion aus (vgl. Barreto 2011: 203; Carreira 2010: 7).

Für die Frage nach dominierenden Akkumulationsformen des Regimes wird entsprechend der ersten Unterscheidungsachse zunächst die Bedeutung produktiver bzw. finanziatisierter Akkumulation für den portugiesischen Kapitalismus untersucht. Wie in Kapitel 3.1.1 schon diskutiert wurde, steht die relative Schwäche der portugiesischen Industrie in engem Zusammenhang mit der Öffnung des Landes in Richtung Europa. Sie ist damit Teil der allgemeinen Entwicklung der südeuropäischen Peripherie im Rahmen der Krise des Fordismus und der Entstehung des europäischen Finanzkapitalismus. Nach einer Phase der Konvergenz mit Mittel- und Nordeuropa und Ausweitung der industriellen Struktur begann in den 1980er Jahren eine lange Phase der Deindustrialisierung der südeuropäischen Peripherie (vgl. Simonazzi und Ginzburg 2015: 109-111; 125-127). Unter dem Druck der europäischen und außereuropäischen Konkurrenz zentralen, wenig technologieintensiven Industriesektoren waren portugiesische Unternehmen meist nicht wettbewerbsfähig, was einen kontinuierlichen Deindustrialisierungsprozess befeuerte (vgl. Reis et al. 2013a: 57). Die Deindustrialisierung Portugals war eng verbunden mit den ökonomischen Außenbeziehungen und der Handelsbilanz, wie weiter unten ausgeführt wird.

Demgegenüber entwickelte sich der portugiesische Finanzsektor ab Anfang der 1990er Jahre sehr dynamisch. Entscheidend dafür waren Weichenstellungen, die portugiesische Regierungen im Kontext der Wiederbelebung des europäischen Integrationsprozesses vornahmen (vgl. Kapitel 3.1.1). Als Mitglied der 1992 neu geschaffenen EU mit einem integrierten Binnenmarkt sowie als Gründungsmitglied der EWU bzw. der Eurozone setzte Portugal weitreichende Maßnahmen um. Dazu zählte die Privatisierung und Deregulierung des portugiesischen Finanzsektors, die Liberalisierung des Kapitalverkehrs im Rahmen des Europäischen Binnenmarktes, sowie eine Politik der Währungsstabilität und die Privatisierung von Un-

ternehmen außerhalb des Finanzsektors im Zusammenhang mit der Entscheidung, den Euro einzuführen (vgl. Abreu et al. 2013: 25–26). Diese Faktoren ermöglichten Unternehmen und Privathaushalten substantielle Kapitalzuflüsse in Form von Bankkrediten. Ab 1995 wuchs die Verschuldung der Unternehmen auf diese Weise stark an, während die Unternehmensfinanzierung über den Kapitalmarkt etwa in Form von Aktien weiterhin eine untergeordnete Rolle spielte (vgl. Antão et al. 2009: 516). Bei den Privathaushalte ermöglichte das gesunkene Zinsniveau im Kontext der EWU die Aufnahme von Konsumkrediten, vor allem aber die hypothekenbasierte Finanzialisierung des Immobilienkaufs (vgl. Antão et al. 2009: 481–483). In der Folge rückten die portugiesischen Haushalte bis 2007 im europäischen Vergleich von einem mittleren Verschuldungsniveau zu einem vergleichsweise hohen Verschuldungsniveau auf. Über diese Dynamiken hinaus eröffneten die eingangs genannten Reformen, und hier insbesondere die umfassenden Privatisierungsmaßnahmen, Anlagemöglichkeiten für europäisches und globales Kapital (vgl. Abreu et al. 2013: 31).

Vor diesem Hintergrund wuchs der Finanzsektor gemessen im Verhältnis zum BIP zwischen Anfang der 1990er Jahre und 2007 stark an (vgl. Antão et al. 2009: 449). So verfügte der portugiesische Finanzsektor 1995 insgesamt über Aktiva (Bankeinlagen, Kapital von Pensionsfonds, etc.) deren Wert bei über 200% des BIP lag. Im Jahr 2007 war der Wert dieser Finanzaktiva auf ca. 400% des BIP angewachsen. Auch Investmentfonds als wesentliche Anlageform des fiktiven Kapitals zeigten ein starkes Wachstum (vgl. Antão et al. 2009: 451–452). In Portugal verfügten sie im Jahr 1990 über Kapital im Wert von unter 5% des BIP. Bis 1999 stieg das von Investmentfonds gehaltene Kapital stark auf 20% des BIP an, um dann wieder leicht zu schrumpfen und im Jahr 2007 immerhin noch einen Wert von 15% des BIP zu erreichen. Gleichzeitig nahm das Gewicht von Spareinlagen auf der Einnahmeseite portugiesischer Banken drastisch ab, während die vergebenen Kredite stark anstiegen, sodass 2007 ihr Anteil von über 70% am Geschäft der portugiesischen Banken im Vergleich der Eurozone besonders hoch war (vgl. Antão et al. 2009: 440–442). Die wachsende Kreditvergabe wurde im Wesentlichen durch den Zustrom ausländischen Kapitals gedeckt. Von einem Prozess der europäisch integrierten Finanzialisierung lässt sich in Portugal demnach insofern sprechen, als die bankbasierte Akkumulation zinstragenden Kapitals gegenüber produktiven Akkumulationsstrategien zwischen 1999 und 2007 in den Vordergrund trat.

Die Dominanz finanzieller Akkumulation im portugiesischen Kapitalismus entwickelte sich dabei primär auf Basis der Verschuldung von Staat, Unternehmen und Privathaushalten gegenüber portugiesischen Banken und mittelbar gegenüber ausländischen Kapitalgebern.

Formen der grenzüberschreitenden Verflechtung, wie sie unter anderem die angesprochenen internationalen Schuldenbeziehungen ausmachen, stellen eine zweite Unterscheidungsachse, zwischen eher extravertierten und eher intravertierten Akkumulationsregimen dar. Um hier eine Einordnung Portugals in der Vorkrisenphase vorzunehmen, sind die Bedeutung von Güter- und Kapitalströmen zwischen der portugiesischen Ökonomie und dem Ausland in den Blick zu nehmen. So lässt sich die Position des Landes in der Eurozone und seine Einbindung in transnationale Akkumulationsdynamiken des europäischen Finanzkapitalismus verdeutlichen.

Betrachtet man den Anteil der Exporte am BIP, so fällt die vergleichsweise geringe Exportorientierung der portugiesischen Wirtschaft auf, denn mit einem Anteil von nur 32,2% im Jahr 2007 liegt das Land gut neun Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der Euro-Länder (vgl. EC 2012: 100). Noch Anfang der 1990er Jahre lag der Anteil im Durchschnitt der Eurozone und auch in Portugal bei ca. 25%. In Überschussländern wie Deutschland und Finnland wuchs die Exportquote allerdings bis 2007 stark an, auf 47,2% bzw. 45,8%. Die vergleichsweise geringe Exportquote der portugiesischen Ökonomie trug dazu bei, dass das Land in der Vorkrisenphase mit einem wachsenden Handelsbilanzdefizit zu kämpfen hatte. Das Defizit hatte in den Jahren 1991 bis 1995 noch bei -6,1% des BIP gelegen und wuchs bis 2007 auf -10,2% an (vgl. EC 2012: 199). Das Handelsvolumen konzentrierte sich dabei zu zwei Dritteln auf die EU, wobei Spanien, Deutschland und Frankreich die mit Abstand wichtigsten Handelspartner sowohl für Importe als auch für Exporte waren (vgl. INE 2008: 342-344; 348). Obwohl die portugiesischen Exporte vor 2007 zwar wenig aber doch stetig wuchsen, reichte ihre Entwicklung nicht aus, um im Kontext der Öffnung zum europäischen Binnenmarkt und unter den Bedingungen einer gemeinsamen Währung mit dem Rest der Eurozone mitzuhalten (vgl. Amaral 2010: 44). Die geringe Produktivität der portugiesischen Unternehmen im Vergleich zur nunmehr direkten Konkurrenz aus den nach der EU-Osterweiterung hinzugekommenen Gesellschaftsformationen sowie aus China führte zum Verlust von Marktanteilen auf dem Weltmarkt (vgl. Silva 2017: 92).

Während die Exportwirtschaft und andere Formen der produktiven Akkumulation insgesamt eher stagnierten, spielte sich mit der Finanzialisierung des portugiesischen Kapitalismus ein tiefgreifender Wandel ab, der insbesondere mit dem Zustrom von Krediten und anderen Kapitalflüssen aus dem Ausland zusammenhing. So wuchs die Auslandsverschuldung Portugals von quasi 0% des BIP zu Anfang der 1990er Jahre zunächst langsam auf 9% im Jahr 1995 an, um dann immer weiter auf 44% im Jahr 2000 und schließlich auf 98% des BIP im Jahr 2008 zu steigen (vgl. Abreu et al. 2013: 25). Attraktive Anlagefelder fanden ausländische Investoren unter anderem durch die Privatisierung staatlicher Unternehmen, die zum größten Teil in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre im Zuge der Nelkenrevolution verstaatlicht worden waren (vgl. Amaral 2010: 45). Darüber hinaus nutzten portugiesische Banken den freien Kapitalverkehr und die Wechselkursstabilität in der Eurozone, um im europäischen Ausland Kapital zu günstigen Konditionen aufzunehmen (vgl. Abreu et al. 2013: 32–33). Dieses Kapital wurde in Form von Krediten im Inland weitergegeben, floss angesichts der ungünstigen Wettbewerbsbedingungen allerdings kaum in produktive Investitionen. Die breite Verfügbarkeit günstiger Kredite trug auf der anderen Seite dazu bei, dass die Preise stiegen, was angesichts eines stabilen Wechselkurses die internationalen Wettbewerbsbedingungen portugiesischer Unternehmen weiter verschlechterte (vgl. Abreu et al. 2013: 33). Im europäischen Kontext ist das portugiesische Akkumulationsregime der Vorkrisenphase daher in zweifacher Hinsicht als passiv extravertiert zu bezeichnen: Erstens bezogen auf das Handelsbilanzdefizit und die anhaltende Schwäche des Exportsektors und zweitens bezogen auf die ausländischen Kapitalzuflüsse, die mit der Liberalisierung des Finanzsektors umfangreich möglich wurden und schnell an Bedeutung gewannen.

Nicht nur die Dynamiken der Akkumulation in Portugal standen schon vor 2007 in engem Zusammenhang mit entsprechenden Entwicklungen auf europäischer Ebene. Auch die Entstehung neuer Formen der Regulation in einer zunehmend integrierten europäischen Gesellschaftsformation fand ihre Entsprechung in einer veränderten Regulationsweise auf nationaler Ebene. Davon war die Regulation des Geldverhältnisses durch die Euro-Einführung unmittelbar betroffen, aber auch das Lohn- und das Konkurrenzverhältnis blieben von der europäisch integrierten Finanzialisierung nicht unberührt. Im Folgenden wird die Regulationsweise anhand der drei strukturellen Formen untersucht, angefangen mit dem Lohnverhältnis,

über das Konkurrenzverhältnis bis hin zum Geldverhältnis. Das Lohnverhältnis wird hier ausführlicher dargestellt, um Grundlagen für eine Analyse des öffentlichen Sektors im weiteren Verlauf zu legen.

Der portugiesische Arbeitsmarkt wies in der Vorkrisenphase bis 2007 einige Besonderheiten auf, vor allem die außergewöhnlich hohe Erwerbsquote, die mit dem hohen Anteil an erwerbstätigen Frauen verbunden war, und die – bis zum Ausbruch der Krise – vergleichsweise geringen Arbeitslosenzahlen (vgl. Karamessini 2008: 62). Allerdings fand auch in Portugal ein Prozess der Flexibilisierung des Lohnverhältnisses statt, der sich in einer neuen Segmentierung des Arbeitsmarktes niederschlug. Während die Mehrheit der Arbeitnehmer\_innen weiterhin unbefristete Arbeitsverhältnisse hatte, war eine wachsende Zahl Beschäftigter auf flexibler bzw. befristeter Basis angestellt (vgl. Amaral 2010: 71; Barreto 2011: 206). 2007 traf das schon auf ein Viertel aller Arbeitnehmer\_innen zu. Dabei ist zu beachten, dass die Arbeitsmarktfragmentierung nicht, wie in den anderen südeuropäischen Gesellschaftsformationen, maßgeblich mit der ungleichen Erwerbsquote von Männern und Frauen korrespondierte (vgl. Amaral 2010: 72; Karamessini 2008: 52–53). Im Falle Portugals waren es demgegenüber insbesondere junge und migrantische Arbeitnehmer\_innen die sich in unsicheren und häufig wechselnden Arbeitsverhältnissen befanden. Diese Situation sollte sich im Verlauf der Eurokrise in einer deutlich erhöhten Jugendarbeitslosigkeit niederschlagen. Die zunehmende Fragmentierung der Arbeitsverhältnisse beruhte zum Teil darauf, dass portugiesische Regierungen seit den 1980er Jahren die sehr weitreichenden Schutzrechte aus der revolutionären Phase 1974–75 durch zahlreiche Ausnahmen und Sonderregelungen einschränkten und damit zunehmend lückenhaft machten (vgl. Amaral 2010: 70).

Auch was die Dekomodifizierung des Lohnverhältnisses betrifft, lassen sich die Auswirkungen der Nelkenrevolution und der danach folgenden politischen Reformen beobachten, denn das Recht auf soziale und gesundheitliche Grundsicherung ist seit der Revolution in der Verfassung festgeschrieben (vgl. Amaral 2010: 50–51). Nach einer starken Ausweitung des Wohlfahrtsstaates ab den 1970er Jahren wurde die soziale Grundsicherung auf einem moderaten Niveau beibehalten (vgl. Karamessini 2008: 59–60). Zentrale Elemente einer dem Anspruch nach universalistischen Grundversorgung waren der steuerfinanzierte Gesundheitsdienst (SNS) und die So-

zialversicherung (vgl. Guibentif 1997: 229–230). Letztere fungiert als Pensionskasse und Arbeitslosenversicherung, außerdem garantierte sie ein minimales Grundeinkommen. Was die gesellschaftliche Verteilung von Care-Tätigkeiten betraf, entsprach Portugal mit einer Konzentration solcher Verantwortlichkeiten in der Familie und dort bei den Frauen dem familienzentrierten Muster des mediterranen Wohlfahrtstaatsregimes, obwohl sich hier angesichts der hohen Frauenerwerbsquote und wachsender Anforderungen an die Altenpflege Veränderungen abzeichneten (vgl. Karamessini 2008: 62–64).

Die herrschende Praxis der Tarifverhandlungen erleichterte die Flexibilisierung des Lohnverhältnisses zusätzlich, denn diese fanden, abgesehen vom tripartistischen Sozialdialog (s.u.), nicht flächendeckend zwischen den Gewerkschafts- und Unternehmerverbänden statt, sondern wurden nur auf sektoraler bzw. auf Unternehmensebene geführt (vgl. Amaral 2010: 72). Ergebnisse in einem Sektor konnten dann als Vorbild für andere Sektoren herangezogen werden, wobei angesichts der schwankenden Organisationsmacht der Gewerkschaften oft besonders unternehmensfreundliche Abschlüsse generalisiert wurden. Staatliche Eingriffe waren dabei zum einen über die Festsetzung des Mindestlohns und zum anderen durch die Lohnpolitik im öffentlichen Sektor möglich, da hiervon eine starke Signalwirkung für die Privatwirtschaft ausging (vgl. Amaral 2010: 73). Ein nennenswertes Instrument der Regulation war der seit 1985 bestehende tripartistische Sozialdialog zwischen Regierung, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften, in dem verschiedene Sozialpakte zu Themen der Arbeits- und Sozialpolitik abgeschlossen wurden, an dem sich jedoch nur der liberal-sozialdemokratische Gewerkschaftsdachverband UGT beteiligte, während die zahlenmäßig weitaus größere CGTP-IN ihre Teilnahme verweigerte (vgl. Karamessini 2008: 49). Wie in anderen südeuropäischen Gesellschaftsformationen, waren die industriellen Beziehungen in Portugal durch einen hohen Konfliktgrad, die Fähigkeit der Gewerkschaften zur Massenmobilisierung und eine stark politisierte, dabei aber intern gespaltene Arbeiter\_innenbewegung gekennzeichnet (mehr dazu siehe Kap. 4.2.1.2) (vgl. Karamessini 2008: 48–49). Diese historischen Rahmenbedingungen waren für die spätere Auseinandersetzung um die portugiesische Krisenbearbeitung von zentraler Bedeutung.

Neben der Konfliktachse Arbeit-Kapital ist für die Regulation das Kon-

kurrenzverhältnis zwischen unterschiedlichen Kapitalgruppen von Bedeutung. Auch hier war vor 2007 der Finanzialisierungs- und Transnationalisierungsprozess erkennbar und damit verbunden der wachsende Einfluss des portugiesischen Finanzkapitals und internationaler Kapitalgruppen. Generell herrschte in der portugiesischen Unternehmenslandschaft (jenseits der Unternehmen und Institutionen unter staatlicher Kontrolle) eine deutliche Polarisierung zwischen vielen Kleinstbetrieben auf der einen und wenigen Großunternehmen auf der anderen Seite. Verfügbare Zahlen für das Jahr 2008 zeigen, dass Kleinstbetriebe mit weniger als 10 Beschäftigten über 95% der Gesamtunternehmen außerhalb des Finanzsektors ausmachten.<sup>18</sup> Demgegenüber repräsentierten gerade einmal 877 Unternehmen mit über 250 Beschäftigten nur 0,07% der Gesamtzahl. Dazwischen existierten nur wenige mittlere Unternehmen. In Kleinstbetrieben arbeiteten im Jahr 2006 44,5% der Gesamtbeschäftigte, wo sie allerdings nur 26,7% des Gesamtumsatzes portugiesischer Unternehmen erwirtschafteten (vgl. INE 2008: 317). In den wenigen Großunternehmen arbeiteten dagegen knapp 20% der Gesamtbeschäftigte und sie generierten fast 30% des Gesamtumsatzes. Insbesondere im industriellen Exportsektor waren zudem ausländische Unternehmen, vor allem aus den großen EU-Staaten Spanien, Deutschland und Frankreich von Bedeutung (vgl. INE 2013: 8). Historisch hat sich die Polarisierung der privaten Unternehmenslandschaft schon im Industrialisierungsprozess ab den 1960er Jahren entwickelt. Große in- und ausländische Firmen die sich zudem geographisch in Kerngebieten konzentrieren (Metropolregionen Lissabon und Porto), dominierten fortan industrielle Schlüsselsektoren (vgl. Simonazzi und Ginzburg 2015: 123). Daneben existierten viele kleine, kaum wettbewerbsfähige Firmen in anderen Bereichen.

Im Finanzsektor führten die Liberalisierung und begleitende Privatisierungen zwischen Anfang der 1990er Jahre und 2007 zum relativen Bedeutungsverlust öffentlicher Banken, verbunden mit einem Konzentrationsprozess (vgl. Antão et al. 2009: 432–433). Von 1991 bis 1996 fiel der Marktanteil öffentlicher Banken von 74% auf 24%, wo er sich in den Folgejahren stabilisierte. Parallel gewannen ausländische Banken wie die spanische Santander oder die Deutsche Bank Marktanteile, die sich ab dem

---

<sup>18</sup> Daten von INE: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_base\\_dados](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados) (30.04.2020).

Jahr 2000 auf knapp 20% summierten. Innerhalb eines Jahrzehnts war das portugiesische Bankensystem unter dem Eindruck von Europäisierungs- und Finanzialisierungsprozessen transformiert worden. Aus einem relativ geschlossenen und kleinteiligen System, dominiert von öffentlichen Banken, wurde ein relativ offenes und konzentriertes System mit einem Übergewicht portugiesischer Privatbanken und einem starken Einfluss ausländischer Bankhäuser. Universalbanken blieben allerdings die zentralen Akteurinnen des portugiesischen Finanzsektors, auch wenn Investmentfonds und andere Finanzmarktakteur\_innen an Bedeutung gewannen (vgl. Reis et al. 2013a: 29). Angesichts der zunehmend vertieften Kreditbeziehungen nahmen Banken bzw. das Finanzkapital auch gegenüber anderen Kapitalgruppen eine zentrale, wenn nicht dominierende Position ein.

Der Eintritt in die EWU und die Einführung des Euro bedeuteten schließlich direkte Veränderungen für die Regulation des Geldverhältnisses auf nationaler Ebene. Wichtige Elemente der Geldpolitik waren ab diesem Zeitpunkt auf europäischer Ebene zentralisiert (vgl. Kapitel 3.1.1). Durch die schrittweise Einführung der gemeinsamen Währung bis 1999 fiel die Veränderung des Wechselkurses gegenüber den wichtigsten, europäischen Handelspartnern als Instrument nationaler Geld- und Wirtschaftspolitik weg. Zudem war mit der neuen europäischen Regulation des Geldverhältnisses auch eine inhaltliche Verschiebung verbunden, denn die europäische Geldpolitik wurde nunmehr nach dem Ziel der Währungsstabilität ausgerichtet (vgl. Kapitel 3.1.1). Für nationale Regierungen in Portugal und anderen Staaten der Eurozone bedeutete das eine Orientierung der eigenen Wirtschaftspolitik auf Stabilität unter anderem in Form niedriger Inflation. Hatte die Inflationsrate in Portugal in den 1980er Jahren noch durchschnittlich 16,9% pro Jahr betragen, so ging sie im Zuge des Konvergenzprozesses im Laufe der 1990er Jahre auf durchschnittlich 5,4% zurück (vgl. EC 2012: 76). Ab dem Jahr 2003 blieb die Inflation in Portugal dann durchgehend unter der EWU-Vorgabe von 3% pro Jahr und lag dabei nah am Mittelwert der Eurozone.

Die Finanzmarktintegration hatte außerdem direkten Einfluss auf die Verfügbarkeit und den Preis von Kapital. Ab 1995 sank das Zinsniveau in Portugal deutlich und glich sich damit dem europäischen Niveau an (vgl. Antão et al. 2009: 443). Nachdem das Wechselkursrisiko weggefallen war und sich das Kapital unbeschränkt im europäischen Binnenmarkt bewegen konnte, erlebte der portugiesische Kapitalmarkt einen starken Zufluss von

billigem Geld. Die einfache Verfügbarkeit von Kapital in dieser Phase hatte nicht zuletzt Auswirkungen auf die Staatsverschuldung. Angesichts des stagnierenden Wachstums in den 2000er Jahren stieg die Staatsverschuldung zunächst an, von 51% des BIP im Jahr 2000 auf 68% im Jahr 2007. Sie blieb damit im EU-weiten Vergleich immer noch auf einem moderaten Niveau (vgl. Abreu et al. 2013: 18–19). Wichtiger als die Höhe der Staatsverschuldung ist allerdings die veränderte Struktur der Schulden, die auf einen neuen Finanzierungsmodus des Staates hinweist (vgl. Reis et al. 2013a: 52–53). Hier ist zu beobachten, dass der Staat sich nach der Liberalisierung der Finanzmärkte in den 1990er Jahren zunehmend über diese finanzierte, anstatt auf Steuererhöhungen oder die Geldschöpfung der Zentralbank zurück zu greifen. Zudem wurde der Markt für Staatsanleihen ab 1998 auch für ausländische Akteur\_innen geöffnet. Im Ergebnis wurden im Jahr 2008 etwa 80% der portugiesischen Staatsschulden von externen Finanzmarktakteur\_innen gehalten (vgl. Antão et al. 2009: 445–446; Reis et al. 2013a: 53).

Damit ist die Entwicklungsweise der portugiesischen Gesellschaftsformation zwischen 1999 und 2007 in ihrer grundlegenden Dynamik beschrieben. Das Akkumulationsregime kann in dieser Phase als massenbasiert finanziert und passiv extravertiert bezeichnet werden. Die massenbasierte Finanzialisierung stellte sich primär über die Verschuldung der Haushalte und Unternehmen gegenüber portugiesischen und europäischen Banken her. Die passive Extraversion bestand zum einen aufgrund des strukturellen Leistungsbilanzdefizits, und zum anderen aufgrund des Zuflusses europäischen Kapitals. Das Lohnverhältnis war in mehrfacher Hinsicht durch soziale Errungenschaften aus der revolutionären Phase geprägt, hatte aber bis 2007 deutliche Veränderungen erlebt, wie etwa die Segmentation des Arbeitsmarktes. Das Konkurrenzverhältnis zeichnete sich weiterhin durch die Dominanz weniger Großunternehmen aus, ergänzt durch einen konzentrierten Bankensektor mit signifikanter Beteiligung aus dem europäischen Ausland. In Bezug auf das Geldverhältnis war schließlich die Europäisierung der Währungspolitik und die Liberalisierung des Finanzmarktes deutlich spürbar und führte zu einer Konvergenz der portugiesischen Geldpolitik entlang der Stabilitätskriterien der EWU. Angesichts dieser Charakteristika ist die Position Portugals als Defizitland im Kontext der Gläubiger-Schuldner-Struktur zwischen Zentrum und Peripherie des Euro-Kapitalismus klar erkennbar (vgl. Kap. 3.1.1).

Der Transformationsprozess, der die portugiesische Gesellschaft an diesen Punkt brachte, wird von Rodrigues, Santos und Teles wie folgt zusammengefasst:

„Die Entwicklung des portugiesischen Kapitalismus in den letzten drei Jahrzehnten war in letzter Instanz bestimmt durch den Aufstieg der Finanzwirtschaft im Allgemeinen und der Privatbanken im Besonderen zu den Kommandohöhen über die wichtigsten sozioökonomischen und politischen Dynamiken. Es handelte sich dabei [...] um einen Prozess, der international war und der im speziellen Fall Portugals viel von der sogenannten Europäisierung im Kontext einer Integration abhing, die im Euro kulminierte“ [eigene Übersetzung, ML] (Rodrigues et al. 2016: 5).

Auch wenn dieser Prozess stark durch die Europäische Integration geprägt war und sich als politökonomische Umwälzung abspielte, wurde er letztlich ausgehend von den Interessen sozialer Kräfte und durch die Handlungen politischen Akteur\_innen in Portugal in Gang gesetzt und befeuert. Welche politischen Machtverhältnisse, Allianzen und hegemonialen Ideen dabei eine Rolle spielten, wird im folgenden Kapitel diskutiert.

#### **4.2.1.2 Politische Machtverhältnisse, Akteur\_innen und Ideen**

Um für die Zwecke dieser Untersuchung die politischen Machtverhältnisse, Akteur\_innenkonstellationen und hegemonialen Ideen innerhalb des portugiesischen Staats-Zivilgesellschafts-Komplexes am Vorabend der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise darzustellen, sind präzisierende Einschränkungen notwendig. So werden im Folgenden nur diejenigen Grundstrukturen politischer Macht bestimmt, die für die spätere Krisenbearbeitung und speziell in Bezug auf den öffentlichen Sektor von Bedeutung waren. Im Hinblick auf die politische Gestaltung des portugiesischen Kapitalismus und des öffentlichen Sektors werden als Akteur\_innengruppen die Interessenvertretungsorganisationen von Kapital und Arbeit sowie die im parlamentarischen System relevanten politischen Parteien dargestellt. Darüber hinaus werden solche hegemonialen Ideen und Machtverhältnisse bestimmt, in denen bzw. unter deren Einfluss diese politischen Akteur\_innen am Vorabend der Krise agierten.

Wie oben beschrieben, gingen sowohl grundlegende Konflikte um die

Gestaltung der portugiesischen Gesellschaftsformation, als auch die meisten Parteien, sowie wesentliche Organisationen der Zivilgesellschaft aus der revolutionären Phase nach 1974 hervor. Sowohl für die Gestaltung des politischen Systems als auch in Fragen der Wirtschaftspolitik war seither ein Konflikt zwischen liberal-demokratischen und sozialistischen Ideen prägend, der sich 1976 im instabilen Kompromiss zwischen einem repräsentativdemokratischen politischen System nach westeuropäischem Vorbild und einer sozialistisch inspirierten Wirtschaftspolitik (Landreform, Verstaatlichung von Schlüsselsektoren, Ansätze universalistischer sozialer Absicherung) niedergeschlagen hatte (vgl. Schmalz 2008: 187). Zahlreiche Änderungen der Verfassung von 1976, die diesen Kompromiss verkörperte, bezeugen die intensiven Kämpfe zwischen den politischen Lagern in den 1980er und 1990er Jahren (vgl. Magone 2003b: 64–65). Die Integration in die EU und die Etablierung neoliberaler Hegemonie auf europäischer Ebene trug schließlich auch in Portugal zur Verschiebung politischer Machtverhältnisse bis 2007 bei.

Als wesentliche politische Akteur\_innen in den Kämpfen um die Gestaltung der Gesellschaft sind zunächst die Parteien zu nennen. Bis auf die schon 1921 gegründete und später illegal agierende kommunistische Partei Portugals PCP (*Partido Comunista Português*)<sup>19</sup> und den erst 1999 gebildeten Linksblock (*Bloco de Esquerda*, BE) gründeten sich die später regelmäßig im Parlament vertretenen Parteien in den Jahren 1973-74 im Kontext der Revolution (vgl. Magone 2003b: 136–153). Nach dem Ende der Diktatur waren rechte Positionen zunächst diskreditiert, und noch in den 2000er Jahren wurde das portugiesische Parteienspektrum im europäischen Vergleich als Mitte-Links-lastig bezeichnet (vgl. Freire 2013: 318). Europäische Akteur\_innen, allen voran politische Stiftungen aus Deutschland (Friedrich-Ebert-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung), unterstützten den Prozess der Parteigründung aktiv von außen (vgl. Magone 2003b: 136). Die drei größten Parteien, die konservativ-liberale PSD (*Partido Social Democrata*), die sozialdemokratische PS (*Partido Socialista*), sowie die meist mit der PSD koalierende konservative CDS-PP (*Centro Democrático e Social – Partido Popular*) entstanden in diesem Kontext. In der unmittelbaren Vorkrisenphase sowie im späteren Verlauf der Krise in

<sup>19</sup> Die PCP agiert seit 1987 als größte Partei in einem Wahlbündnis unter dem Namen CDU (*Coligação Democrática Unitária*) mit den portugiesischen Grünen PEV (*Partido Ecologista Os Verdes*) und der linken Kleinpartei ID (*Intervenção Democrática*).

Portugal waren die fünf genannten Parteien (PSD, PS, CDS-PP, PCP/CDU, BE), die prägenden Kräfte des parlamentarischen Systems, wobei sich die Sozialdemokrat\_innen der PS mit den Konservativen der PSD bzw. CDS-PP an der Regierung ablösten. In Abgrenzung zu sozialistischen Transformations- bzw. Revolutionsperspektiven der PCP und anderer Akteur\_innen schufen diese drei Parteien schon in der Phase ihrer Entstehung einen Konsens darüber, Portugal in den europäischen Integrationsprozess und damit in den Euro-Kapitalismus einzugliedern (vgl. Costa Pinto und Severiano Teixeira 2004: 112). Der Grundkonsens unter den herrschenden Parteien um das politische Projekt des EG-Beitritts kann als zentrales Element des hegemonialen Blocks in Portugal vor der Krise betrachtet werden, mit Auswirkungen nicht zuletzt auf die Gestaltung der späteren Krisenpolitik.

Eng verbunden mit der Entfaltung der Parteienlandschaft war die Legalisierung bzw. Gründung der beiden konkurrierenden Gewerkschaftsverbände CGTP-IN (*Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional*) und UGT (*União Geral de Trabalhadores*) als wichtigste Interessenvertretung der portugiesischen Beschäftigten (zur historischen Entwicklung siehe Kap. 4.2.1). Die portugiesische Gewerkschaftsbewegung war in der Folge dauerhaft in zwei Flügel gespalten: Auf der einen Seite der größere Verband CGTP-IN, der den eher klassenkämpferischen Flügel darstellt und politisch mit der PCP verbunden war. Auf der anderen Seite der kleinere Verband UGT als korporatistischer Flügel mit Verbindungen zur PS und später auch zur PSD (vgl. Karamessini 2008: 49–50). Diese Spaltung ist u.a. auf der Ebene des seit 1985 bestehenden tripartistischen Sozialdialogs sichtbar, den die UGT entscheidend mit vorantrieb, während die CGTP-IN eine skeptische Haltung einnahm (vgl. Karamessini 2008: 48–49). Die stärker politische und konfliktorientierte Herangehensweise der CGTP-IN hing neben ihrer größeren Mitgliederzahl auch mit ihrer deutlich stärkeren Mobilisierungsfähigkeit zusammen (vgl. Campos Lima 2019: 484). Die beiden Verbände unterschieden sich darüber hinaus in ihrer Bewertung des europäischen Integrationsprozesses (vgl. Costa 2012: 401). So stand die UGT der Integration grundsätzlich positiv gegenüber und verband mit der EG bzw. EU-Mitgliedschaft Fortschrittswartungen, wie die Unterstützung interner Demokratisierungsprozesse in Portugal und einen steigenden Lebensstandard. Die CGTP-IN nahm demgegenüber von Anfang an eine kritische Position ein und sah die EU ins-

besondere ab der Euro-Einführung 1999 als Treiber neoliberaler Dynamiken, die in Portugal soziale Werte in Frage stelle (vgl. Costa 2012: 401). Insgesamt nahm die Organisationsmacht der Gewerkschaftsbewegung gemessen am gewerkschaftlichen Organisationsgrad der Beschäftigten bis 2007 immer weiter ab. Waren 1986 noch über 40% der Beschäftigten Mitglieder einer Gewerkschaft, so nahm dieser Anteil bis 1995 auf 26,6% ab und lag 2007 noch knapp über 20%.<sup>20</sup> Im Industrie- und privaten Dienstleistungssektor war der Organisationsgrad besonders niedrig, während er im öffentlichen Sektor und in einigen Großunternehmen deutlich höher eingeschätzt wurde (vgl. Naumann 2014: 4).

Auf der Kapitalseite standen den portugiesischen Gewerkschaften vor 2007 eine Reihe von Arbeitgeber\_innenverbänden gegenüber. Diese waren ebenfalls erst nach 1974 entstanden und hatten sich im Zuge wiederkehrender Neugründungen, Fusionen und Konflikte um den jeweiligen Vertretungsanspruch, über die Jahre konsolidiert (vgl. Sänger 1994: 484–488). Die wichtigsten Verbände, die in der Vorkrisenphase u.a. am tripartistischen Sozialdialog teilnahmen, waren der Verband der Industriearbeitgeber\_innen CIP (*Confederação da Indústria Portuguesa*), der Dienstleistungsarbeitgeber\_innenverband CCP (*Confederação do Comércio e Serviços de Portugal*), sowie die kleineren Arbeitgeber\_innenverbände der Tourismus- (CTP, *Confederação do Turismo de Portugal*) und Agrarwirtschaft (CAP, *Confederação dos Agricultores de Portugal*) (vgl. Naumann 2014: 5–6). Die CIP vertrat dabei eher die Interessen der portugiesischen Großindustrie, während die CCP eher die Interessen von kleinen und mittleren Unternehmen repräsentierte (vgl. Naumann 2014: 5). Neben den vier Arbeitgeber\_innenverbänden existierten zumindest bis zu ihrer Verschmelzung mit der CIP im Jahr 2010 die beiden einflussreichen Unternehmensverbände AIP aus Lissabon (*Associação Industrial Portuguesa*) und AEP aus Porto (*Associação Empresarial de Portugal*) (vgl. Naumann 2014: 6). Als unabhängige Vereinigung bestand weiterhin der Bankenverband APB (*Associação Portuguesa de Bancos*), zu dessen Mitgliedern außer portugiesischen Privatbanken auch lokale Ableger internationaler Banken wie Santander oder Deutsche Bank gehörten.

Auch wenn die politischen Machtverhältnisse und Akteur\_innenkonsellationen in Portugal in ihren Grundzügen auf die Entstehung der dritten

---

<sup>20</sup> Daten von OECD: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD#> (21.05.2020).

Republik infolge der Nelkenrevolution zurückgingen, spielten sich in den folgenden Jahrzehnten doch bedeutende Umwälzungen ab. Die Situation unmittelbar vor der Krise ab 2007 war insbesondere durch die Ausbreitung neoliberaler Ideen, verbunden mit der Öffnung und Finanzialisierung des portugiesischen Kapitalismus geprägt. Wichtige Voraussetzungen für diesen Prozess waren die Verfassungsänderungen der 1980er Jahre, sowie der Beitritt zur EG (vgl. Magone 2003b: 64–65). Bis 1985 hatten die herrschenden Parteien PSD, PS und CDS-PP in häufig wechselnden Regierungen und Koalitionen den Übergang von einer revolutionären Transformationsphase hin zur Festigung einer liberal-demokratischen Ordnung betrieben (vgl. Rahden 1997: 236–239). Aus der Stabilisierung des politischen Systems ging 1985 die konservative PSD als stärkste Kraft hervor. Sie stellte für die folgenden zehn Jahre bis 1995 dreimal in Folge die Regierung. Die von der PSD angestoßenen Verfassungsrevisionen von 1989 machte den Weg frei für umfangreiche Strukturanpassungen und neoliberale Wirtschaftsreformen: Sie tilgte die letzten Reste sozialistischer Rhetorik aus der Verfassung, vor allem aber hob sie die Unumkehrbarkeit der Verstaatlichung von Unternehmen auf, was den Weg für die folgenden weitreichenden Privatisierungen eröffnete (vgl. Magone 2003b: 65).

Noch von der vorherigen Koalition aus PS und PSD wurde 1985 das Beitrittsabkommen zur EG unterzeichnet und damit das Projekt des EG-Beitritts abgeschlossen. Die EG-Finanzhilfen und den Wirtschaftsaufschwung, der mit dem Beitritt zunächst einsetzte, nutzte die Regierung für ein neoliberales Privatisierungs- und Modernisierungsprogramm, das vor allem die Akkumulationsbedingungen in Portugal verbessern sollte (vgl. Rahden 1997: 240–241). Ihr Modernisierungsversprechen verband in dieser Phase zwei widersprüchliche Stoßrichtungen miteinander: Die Konsolidierung einer neoliberalen Wirtschaftsordnung und die graduelle Ausweitung des Wohlfahrtsstaats (Matos 2019: 23). Nach dem Ende des Beitrittsbooms und angesichts politischer Skandale, verlor die PSD schließlich ihre Regierungsmehrheit an die PS, die unter Guterres eine moderat sozialdemokratische Reformpolitik und den Ausgleich mit Gewerkschaften und Arbeitgeber\_innenverbänden verfolgte (vgl. Magone und Stock 1997: 478–479). Bezogen auf die Privatisierungspolitik – das politische Kernprojekt neoliberaler Strukturanpassung – setzte die Regierung Guterres die Politik ihrer Vorgängerinnen fort und so erlebte Portugal von 1993 bis 2003 den intensivsten Privatisierungszyklus im Vergleich der EU-Länder (vgl.

Rodrigues und Reis 2012: 196).

Auf europäischer Ebene wurde zeitgleich der neoliberalen Block, angeführt von den global-orientierten Teilen des europäischen Kapitals, hegemonial und trieb die Entwicklung des europäischen Finanzkapitalismus voran (siehe Kap. 3.1.2). Im Laufe der 1990er Jahre kann auch in Portugal von der Formierung eines hegemonialen Blocks gesprochen werden, der sich an neoliberalen Ideen orientierte und neben den (in wechselnden Koalitionen) herrschenden Parteien PSD, PS und CDS-PP die Vertreter\_innen des Finanzsektors und großer Industrieunternehmen einschloss. Die Integration in die EWU und die Euro-Einführung waren zentrale politische Projekte dieses Blocks. Um die Jahrtausendwende gewann die neoliberalen Reformagenda dadurch auch in Portugal an Boden, nicht zuletzt im Kontext der Euro-Einführung und der damit verbundenen Stabilitätskriterien (s.u.) (Ornellas et al. 2017). 2002 wurde die PS-Regierung durch eine Koalition von PSD und CDS-PP unter der Leitung von José Manuel Barroso abgelöst (der später als EU-Kommissionspräsident von 2004-2014 maßgeblich für die europäische Krisenpolitik verantwortlich sein würde). Als portugiesischer Ministerpräsident brachte Barroso Sparmaßnahmen nach der Logik der kompetitiven Austerität auf den Weg, die deutliche Einschnitte im öffentlichen Sektor vorsahen (vgl. Freire 2013: 327).

Allerdings trafen die Stabilitäts- und Wachstumsprogramme der Vorkrisenphase auf wachsenden öffentlichen Widerstand unter anderem der Gewerkschaften, was verbunden mit ungünstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen dazu beitrug, dass die Reformen nur schleppend umgesetzt werden konnten (vgl. Rato 2013: 414). Die Konfliktlinie zwischen neoliberaler Austeritätspolitik und dem Erhalt bzw. Ausbau des öffentlichen Sektors erlangte damit schon in den Jahren vor der Eurokrise in Portugal große Bedeutung. Ausgehend von den beschriebenen politischen Machtverhältnissen und Akteur\_innenkonstellation wird im Folgenden die Entwicklungsdynamik des öffentlichen Sektors bis zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise näher beleuchtet.

#### **4.2.1.3 Strukturen und Reformen des öffentlichen Sektors**

Die Bedingungen, unter denen sich der portugiesische öffentliche Sektor in den Jahren vor 2007 entwickelte, sind in den vorangegangenen Kapiteln beschrieben worden: Eine stagnierende Wirtschaft mit starker Finanzialisierungsdynamik, der wachsende Einfluss neoliberaler Ideen und Politikkonzepte, Konsolidierungsdruck auf die öffentlichen Ausgaben durch die

Stabilitätskriterien der EWU und die Logik der kompetitiven Austerität. Der öffentliche Sektor spielte dabei sowohl was die Beschäftigtenzahlen anging, als auch bezogen auf seinen Beitrag zur Wirtschaftsleistung eine zentrale Rolle in der portugiesischen Ökonomie (vgl. Kap. 4.2.1.1). In diesem Kontext rückte der öffentliche Sektor zunehmend ins Zentrum politischer Auseinandersetzungen. Noch bis in die 1990er Jahre hinein waren Wohlfahrtsstaat und öffentlicher Sektor keine entscheidenden politischen Streithemen in Portugal (vgl. Guibentif 1997: 234–235). Die Nelkenrevolution hatte zwar neben dem Erreichen ihrer unmittelbaren Hauptziele (das Ende der Kolonialkriege und die Demokratisierung des Landes) auch zu einem in der Verfassung verankerten Recht auf soziale Absicherung und Gesundheitsversorgung geführt, der öffentliche Sektor wurde damit aber kein bestimmender Gegenstand politischer Kämpfe in Portugal (vgl. Guibentif 1997: 229–231). Die Tatsache, dass der öffentliche Sektor in den Jahren bis Ende der 1990er Jahre einen fortschreitenden Aus- und Umbau erlebte, dürfte wesentlich zur geringen Intensität politischer Kämpfe um die Gestaltung dieses Feldes in diesem Zeitraum beigetragen haben. In den 1970er und 1980er Jahren wurden unter anderem eine allgemeine Rentenversicherung sowie der nationale Gesundheitsdienst (SNS) eingeführt (vgl. Hemerijck et al. 2002: 77).

Ab Mitte der 1990er Jahre begannen sich die politischen Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors entscheidend zu ändern. Schon zu Anfang der 1990er Jahre hatte die amtierende PSD-Regierung damit begonnen, den öffentlichen Sektor durch Reformen im Sinne des *New Public Management* zu „modernisieren“ (vgl. Rato 2013: 411). Kerngedanken waren dabei die Umdeutung der Nutzer\_innen öffentlicher Dienstleistungen zu Kund\_innen, die Reduzierung von Kosten im öffentlichen Sektor vor allem durch die Angleichung öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse an die arbeitgeber\_innenfreundlicheren Verhältnisse in der Privatwirtschaft, sowie der generelle Versuch die Kosteneffizienz des öffentlichen Sektors zu steigern (vgl. Corte-Real 2008: 215–217). Angesichts expliziter Verweise auf europäische Vorbilder, wie die neoliberale Reformpolitik Margaret Thatchers in Großbritannien, kann die Hinwendung zu *New Public Management*-Reformen in Portugal als Teil des europaweit zu beobachtenden neoliberalen Angriffs auf den öffentlichen Sektor seit den 1990er Jahren betrachtet werden (siehe dazu Kap. 3.1.3) (vgl. exempl. Corte-Real 2008: 216). Im Ergebnis kam unter anderem das bisherige

Wachstum der Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Sektor zum Erliegen. Dieses Reformprojekt wurde von der 1995 neu gewählten PS-Regierung fortgesetzt, die aber gleichzeitig den weiteren Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen betrieb, etwa durch die Einführung eines garantierten Mindesteinkommens (vgl. Hemerijck et al. 2002: 77). Von besonderer Bedeutung für die Gestaltung des öffentlichen Sektors war darüber hinaus die Festlegung der Regierung, dass Portugal zur Gruppe der ersten Länder gehören sollte, die ab 1999 den Euro (zunächst als Buchgeld) einführen würden. Denn damit war die Notwendigkeit verbunden, die Stabilitäts- bzw. Konvergenzkriterien der EWU bis zu diesem Zeitpunkt zu erfüllen (vgl. Hemerijck et al. 2002: 77).

Die weiter steigenden Kosten des öffentlichen Sektors aufgrund der moderat voranschreitenden Expansion des Wohlfahrtsstaates trugen Anfang der 2000er Jahre in Kombination mit der Stagnation des BIP-Wachstums dazu bei, dass das Haushaltsdefizit und die Staatsverschuldung in Portugal die Stabilitätskriterien von -3% bzw. 60% des BIP überschritten. Diese „Defizitkrise“ der Jahre 2001-2002 gab Forderungen nach einer effektiveren Restrukturierung des öffentlichen Sektors und Einsparungen bei den öffentlichen Personalausgaben zusätzliches Gewicht:

“With the onset of the deficit crisis in 2001-2002, demands for restructuring and downsizing the state and cutting back public sector labour costs took central stage in governance. The deficit crisis then became the fundamental context for the reform of public administration“ (Stoleroff 2007: 635–636).

Im Programm der 2002 neu gewählte Koalitionsregierung aus PSD und CDS-PP nahm die Reform des öffentlichen Sektors inklusive drastischer Ausgabenkürzungen eine zentrale Rolle ein, neben der angestrebten Revitalisierung des Wirtschaftstätigkeits (vgl. Magone 2003a: 1063–1064). Unter anderem wurde zu diesem Zweck das Finanzministerium in ein „Superministerium“ umgebaut, mit weitgehenden Kompetenzen zur Haushaltskontrolle gegenüber nationalen wie lokalen Staatsapparaten. Konkrete Sparmaßnahmen beinhalteten einen Verzicht auf Neueinstellungen, Stellenstreichungen insbesondere im Bildungsbereich, sowie das Einfrieren von Löhnen (vgl. Magone 2003a: 1064, 2004: 1116–1117). Wichtiger noch als diese Kürzungen dürfte der Versuch gewesen sein, die Strukturen des

öffentlichen Sektors weiter im Sinne des *New Public Management* umzubauen (vgl. Corte-Real 2008: 220). Schon 2005 wurde die PSD-Regierung wiederum von der PS abgelöst, nachdem Ministerpräsident Barroso als neuer Präsident der EU-Kommission nach Brüssel gewechselt war, ohne die ökonomische Stagnation und das strukturelle Haushaltsdefizit in den Griff bekommen zu haben (vgl. Magone 2006). Allerdings hielt auch die neue PS-Regierung im Wesentlichen am Projekt der Restrukturierung des öffentlichen Sektors fest.

Während sich die Regierungen der herrschenden Parteien im Einklang mit der neoliberalen Orientierung des hegemonialen Blocks einig darüber waren, den öffentlichen Sektor zu verkleinern, leisteten Gewerkschaften auf verschiedenen Ebenen Widerstand gegen dieses Projekt (vgl. Stoleroff 2007). Zum einen nutzten die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors die etablierten Foren des Sozialdialogs und der Tarifverhandlungen, um den Regierungen Zugeständnisse bzw. Kursänderungen abzuringen. Allerdings zogen zum anderen die drei wichtigsten Gewerkschaften FC (Teil des Dachverbands CGTP-IN), sowie FESAP und STE (beide Teil der UGT) dabei nicht an einem Strang: Die FESAP tendierte dazu, den Plänen der Regierungen zuzustimmen, während die STE stärker auf Zugeständnisse pochte und die FC die Pläne rundheraus ablehnte (vgl. Stoleroff 2007: 643–644). Dazu kam, dass die Regierungen selbst kaum an Verhandlungen interessiert zu sein schienen und von den Gewerkschaften lediglich Zustimmung zu ihren vorher entwickelten Reformplänen erwarteten (vgl. Stoleroff 2007: 647–649). Insgesamt konnten über die institutionalisierten Verhandlungskanäle wenig Zugeständnisse im Reformprozess erreicht werden, wenn sie auch zu dessen Verlangsamung beitrugen. Insbesondere die CGTP-IN setzte zum anderen auf öffentliche Proteste und Streiks, um sich dem Restrukturierungsprozess entgegen zu stellen (vgl. Stoleroff 2007: 640–642). So kam es unter anderem im Dezember 2003 und im Juli 2007 zu Generalstreiks gegen die Kürzungen im öffentlichen Sektor (vgl. Magone 2003a: 1065, 2008: 1109). Neben den gewerkschaftlich-organisierten Kämpfen der Beschäftigten gab es vereinzelt auch Widerstand anderer sozialer Kräfte gegen die Reformen, etwa als im Jahr 2003 Studierende und Lehrende gegen eine Erhöhung der Studienbeiträge an den Universitäten protestierten (vgl. Magone 2004: 1117). Insgesamt trug der öffentliche Widerstand zwar zur Verlangsamung des Reformprojektes bei, eine entscheidende Richtungsänderung der Regierungspolitik war unter

den gegebenen Bedingungen aber offenbar nicht durchsetzbar.

Nicht zuletzt aufgrund der Sparpolitik der vorangegangenen Jahre war der portugiesische öffentliche Sektor am Vorabend der Krise verglichen mit dem Durchschnitt der EU-Mitgliedsstaaten relativ klein, was die Beschäftigtenzahlen und seinen Anteil am BIP betraf (siehe dazu Kap. 3.1.3). Die in Kapitel 3.1.3 dargestellten Zahlen zeigen, dass die staatlichen Ausgaben für den öffentlichen Sektor in Portugal im Jahr 2007 44,5% des BIP ausmachten, und in diesem Bereich (inklusive Militär) im Jahr 2008 18,9% der Gesamtbeschäftigen arbeiteten. Qualitativ unterschied sich die Beschäftigungssituation im öffentlichen Sektor in mehrfacher Hinsicht von der Situation in der portugiesischen Privatwirtschaft. So lagen die Gehälter der öffentlich Beschäftigten im Jahr 2008 durchschnittlich beim 1,6-fachen Wert der Löhne in der Privatwirtschaft (vgl. Holm-Hadulla et al. 2010: 12). Noch im Jahr 1999 unterschieden sich die Beschäftigten im öffentlichen Sektor von denen im Privatsektor dadurch, dass sie mehrheitlich weiblich waren, deutlich häufiger höhere Bildungsabschlüsse hatten, im Durchschnitt älter waren und mehr Erfahrung an ihrem aktuellen Arbeitsplatz aufwiesen (vgl. Braz et al. 2009: 405–406). Das übliche Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Sektor zeichnete sich zumindest bis zur Umsetzung von Reformschritten im Jahr 2008 durch eine unbefristete Ernennung und ein Karrieresystem aus, in dem Beschäftigte im Laufe ihres Arbeitslebens aufsteigen konnten (vgl. Braz et al. 2009: 403–404). Nach 2008 wurden neue Beschäftigungsverhältnisse in weiten Teilen des öffentlichen Sektors durch normale, privatrechtliche Arbeitsverträge geschlossen. Die entsprechenden Regelungen zu Entlohnung und Beschäftigungsbedingungen wurden in Portugal zentral auf nationaler Ebene durch Gesetze und Verordnungen festgesetzt, wobei zuvor üblicherweise zwischen den beteiligten Staatsapparaten unter Führung des Finanzministeriums auf der einen und den Gewerkschaften auf der anderen Seite über deren Inhalt verhandelt wurde (Campos Lima 2008). Im Zuge der Umsetzung des Projekts zur Restrukturierung des öffentlichen Sektors hatten diese Verhandlungen zwischen Regierungen und Gewerkschaften allerdings zunehmend an Bedeutung verloren. Dieser Bedeutungsverlust vertiefte sich später in der Krisenphase deutlich.

Wie gezeigt wurde, befand sich der öffentliche Sektor in Portugal schon vor der Eurokrise in einem langwierigen Restrukturierungsprozess, der von Organisationsreformen und Einsparungen geprägt war, aber auch

von gewerkschaftlichem Widerstand dagegen. In Form eines politischen Projektes wurde dieser Prozess von den herrschenden politischen Parteien anknüpfend an Ideen des *New Public Management* und im Sinne hegemonialer neoliberaler Ideen eines „schlanken“ Staates vorangetrieben. Zu den ausschlaggebenden Rahmenbedingungen gehörten ebenso die anhaltende Stagnation der portugiesischen Wirtschaft, die starren Stabilitätskriterien der EWU und die damit zusammenhängende Defizitkrise. Das Finanzierungsproblem des öffentlichen Sektors wurde weiterhin von der Finanzialisierung der Ökonomie und der Staatsfinanzierung begleitet, was sich in einer rasant wachsenden Staatsverschuldung im Laufe der 2000er Jahre ausdrückte. In der Gesamtschau erscheint der öffentliche Sektor schon ab Mitte der 1990er Jahre als ein wichtiges Transformationsfeld bei der peripheren Integration Portugals in den europäischen Finanzkapitalismus. In der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise bzw. der folgenden Eurokrise sollten diese Dynamiken weiter verschärft werden.

## **4.2.2 Prozessanalyse der portugiesischen Krisenpolitik**

Im zweiten Teil dieser Fallstudie steht der Prozess der Krisenbearbeitung in Portugal im Zeitraum von 2007 bis 2014 im Mittelpunkt. Die Prozessanalyse gliedert sich im Folgenden in drei Schritte. Aus politökonomischer Perspektive wird zunächst die Krisenbetroffenheit Portugals angesichts einer ohnehin schon stagnierenden Wirtschaft und angesichts der Probleme, die sich aus einer peripheren Integration in die EU und den Euroraum ergeben, diskutiert. Die Finanzialisierung der portugiesischen Ökonomie wie auch der Staatsfinanzierung spielt an dieser Stelle eine entscheidende Rolle. Im zweiten Schritt geht es um die politischen Reaktionen auf die Krise unter dem Eindruck des Krisenverlaufs und der parallel entfalteten europäischen Krisenpolitik. An dieser Stelle ist der hegemoniale Konsens unter den herrschenden politischen Akteur\_innen relevant, die Portugal seit der Nelkenrevolution in die EU geführt und damit im transnationalen Euro-Kapitalismus verankert hatten. Im dritten Schritt werden schließlich die Maßnahmen der Krisenbearbeitung auf dem Feld des öffentlichen Sektors sowie das damit verbundene Framing der Krise und ihrer Bearbeitung analysiert. Im Fall Portugals sind dabei die Verbindungslien zu den neoliberalen Strukturreformen der Vorkrisenphase, die Rolle der Troika,

sowie die Positionierung politischer Akteur\_innen in Portugal gegenüber dem externen Druck zur Haushaltskonsolidierung ausschlaggebende Elemente.

#### **4.2.2.1 Krisenverlauf und Betroffenheit**

Wie in der Kontextualisierung gezeigt wurde, war Portugal im Jahr 2007 in keiner guten Position, um den Belastungen der kommenden globalen Finanz- und Wirtschaftskrise standzuhalten. Die seit dem Beginn des Jahrzehnts anhaltende konjunkturelle Stagnation und die zugrundeliegenden strukturellen Probleme machten die portugiesische Gesellschaftsformation außerordentlich anfällig für krisenhafte Entwicklungen. Die Metamorphosen der Krise in Europa, von der anfänglichen Bankenkrise bis hin zur Krise der Staatsfinanzierung, machten sich auch hier bemerkbar. Allerdings war Portugal aufgrund seiner peripheren Schuldnerposition in den asymmetrischen Austauschbeziehungen des Euro-Kapitalismus stärker davon betroffen, als andere EU-Länder. In diesem Zusammenhang wogen die stark gewachsenen ausländischen Kapitalzuflüsse besonders schwer (vgl. Kap. 4.2.1.1). So erreichte die akkumulierte Auslandsverschuldung portugiesischer Akteur\_innen (privat und staatlich) bis 2007 mit 165 Mrd. Euro einen Wert, der 100% des BIP entsprach – noch Mitte der 1990er Jahre lag der Wert bei nahezu 0% (vgl. Reis 2013b: 150–151).

Zunächst zeigte sich die Krise in Portugal ebenso wie im Rest der EU als eine Krise des Finanzsektors und der Banken. Waren zu Beginn des Jahres 2008 aufgrund direkter Verflechtungen mit den US-Finanzmärkten vor allem Banken des nordwesteuropäischen Zentrums betroffen, breitete sich die Krise anschließend im europäischen Finanzsektor aus und erreichte auch die Peripherie, etwa durch das Versiegen des innereuropäischen Interbankenhandels (vgl. Kap. 3.2.1.1). In der zweiten Hälfte des Jahres 2008 mussten mehrere portugiesische Banken wegen Liquiditätsproblemen mit staatlichen Geldern gestützt werden, darunter die größte Privatbank Portugals, die Millennium-BCP sowie die BPN, welche schließlich im November 2008 vollständig verstaatlicht wurde (vgl. Magone 2009: 1081). Im Einklang mit dem Rest der EU, reagierte die portugiesische Regierung auf diese Probleme Ende 2008 mit einem Stabilitätsprogramm für den Finanzsektor, das umfangreiche Hilfen für betroffene Banken im Umfang von über 10 Mrd. Euro beinhaltete (vgl. Costa und Castro Caldas 2013: 76–77; Castro Caldas 2013: 7).

*Tabelle 11: Wirtschaftsentwicklung und Haushaltslage in Portugal im Laufe der Krise (in %)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BIP-Wachstum (real)	2,4	0,0	-2,9	1,9	-1,8	-4,0	-1,6	0,9
Leistungsbilanz (% des BIP)	-10,2	-12,6	-10,8	-10,4	-5,6	-2,0	0,9	0,5
Staatsverschuldung (% des BIP)	68,3	71,6	83,1	96,2	111,1	125,8	129,7	130,2
Haushaltssaldo (% des BIP)	-3,1	-3,6	-10,2	-11,2	-7,4	-5,6	-4,8	-4,5

Quelle: eigene Darstellung; Daten: (EC 2012, 2015).

Auch jenseits des Finanzsektors machten sich zu diesem Zeitpunkt die schwindende Verfügbarkeit von Krediten und die Eintrübung der äußeren Konjunkturbedingungen bemerkbar (vgl. Castro Caldas 2013: 2). War das Bruttoinlandsprodukt 2007 noch moderat gewachsen, stagnierte es 2008, und schrumpfte 2009 um -2,9% (vgl. Tab. 11). Wiederum in Anlehnung an europäische Politiken setzte die portugiesische Regierung Anfang 2009 ein Konjunkturpaket auf, das mit Steuernsenkungen, Infrastrukturinvestitionen und anderen Maßnahmen im geplanten Umfang von 1,3 Mrd. Euro bzw. 0,8% des BIP ergänzt durch EU-Mittel die Wirtschaftstätigkeit anregen sollte (vgl. Costa und Castro Caldas 2013: 77; Magone 2009: 1081). Eine entscheidende Trendwende blieb allerdings aus und obwohl das BIP-Wachstum 2010 nach dem tiefen Einbruch im Vorjahr kurz wieder anzog, verharrte die Ökonomie in der Krise. Die Arbeitslosenquote wuchs unvermindert und stieg vom Vorkrisenniveau des Jahres 2007 bei 9,2% bis 2010 auf 12% an (vgl. EC 2015: 14). Gleichzeitig gingen die Investitionen zurück und andere inländische Nachfragekomponenten verharrten auf niedrigem Niveau, während das moderate Wachstum hauptsächlich durch höhere Exporte und damit durch die kurzzeitige Erholung im Rest der EU hervorgerufen wurde (vgl. EC 2015: 181).

Im Zusammenhang mit der sich verschlechternden allgemeinen Wirtschaftslage, zeigten sich im Laufe des Jahres 2009 erste Folgen der Krise und ihrer Bearbeitung für die öffentlichen Finanzen in Portugal. So stieg

das Haushaltsdefizit auf -10,2% des BIP und dann weiter auf -11,2% im Jahr 2010, und der staatliche Schuldenstand erreichte Werte von 83,1% bzw. 96,2% (vgl. Tab. 11). Die portugiesischen Staatsfinanzen befanden sich also infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise weit außerhalb der Stabilitätskriterien der EWU. Für die Verschlechterung der Finanzlage waren mehrere Faktoren ausschlaggebend. Erstens bedeutete der Absturz in die Rezession sinkende Steuereinnahmen und angesichts steigender Arbeitslosenzahlen wachsende Ausgaben für die Sozialsysteme, welche den Hauptteil der Kostensteigerung ausmachten (vgl. Abreu et al. 2013: 20; 51). Zweitens schlugen die Ausgaben zur Rettung und Stabilisierung des Finanzsektors bzw. des Bankensystems zu Buche (vgl. Costa und Castro Caldas 2013: 76–77). Einen dritten, wenn auch vergleichsweise geringen Anteil hatten die Kosten für das Konjunkturpaket, mit dem die Regierung im Jahr 2009 versuchte, die portugiesische Wirtschaft wieder auf Wachstumskurs zu bringen (vgl. Abreu et al. 2013: 51).

Vor diesem Hintergrund und im Kontext des europäischen Krisengehehens, das sich ab Ende 2009/Anfang 2010 auf das Gebiet der Staatsfinanzierung verschob, wurde es auch für den portugiesischen Staat zunehmend schwierig, die bisher praktizierte Refinanzierung der Staatsschulden an den internationalen Finanzmärkten umzusetzen. Größerer Druck entstand dadurch, dass die Ratingagenturen Ende 2009 damit begannen, die Kreditwürdigkeit der Defizitländer, darunter Portugal abzuwerten (vgl. Kap. 3.2.1.2). Befeuert durch diese Abwertung und damit einhergehende Spekulation auf den Finanzmärkten, sowie angesichts der politischen Auseinandersetzung um die portugiesischen Haushaltspläne für 2010 und 2011 und der zögerlichen Reaktionen der europäischen Institutionen, begannen die Zinsen für portugiesische Staatsanleihen ab Ende 2009 sukzessive zu steigen (vgl. Abreu et al. 2013: 51). Noch während die herrschenden Kräfte auf europäischer Ebene ihre austeritätspolitische Wende in der Krisenpolitik vollzogen, brachte die portugiesische Regierung im März 2010 ihr erstes Sparprogramm zur Konsolidierung der Staatsfinanzen auf den Weg und schaltete damit von antizyklischer Konjunkturpolitik abrupt auf Austeritätspolitik zur Bearbeitung der aufziehenden Eurokrise um (vgl. Costa und Castro Caldas 2013: 78). Die Einsparziele mit denen bis 2013 die Stabilitätskriterien wieder eingehalten werden sollten, erwiesen sich allerdings schnell als unrealistisch, sodass schon im Sommer und Herbst 2010 neue

Sparpakete nachgelegt wurden, bevor die Regierung schließlich im Frühjahr 2011 an der Durchsetzung eines vierten Pakets gegen erheblichen gesellschaftlichen Widerstand scheiterte und Neuwahlen anberaumte (vgl. Costa und Castro Caldas 2013: 79–84).

Im gleichen Zeitraum von Anfang 2010 bis zum Frühjahr 2011, in dem die Regierung ihre ersten drei Sparprogramme auflegte, waren die Zinssätze für portugiesische Staatsanleihen weiter stark gestiegen (vgl. Kap. 3.2.1.2, Abb. 3). Diese Zinserhöhungen stellten die Refinanzierung des Staatshaushalts vor ernste Schwierigkeiten (vgl. Abreu et al. 2013: 59–60). Auch das portugiesische Bankensystem war betroffen, da die Banken große Mengen portugiesischer Staatsanleihen unter anderem als Garantie für andere Kreditgeschäfte hielten. Mit den sinkenden Kreditratings des Landes brach der Wert dieser Garantien ein, sodass die Banken zunehmend Schwierigkeiten hatten, sich mit Liquidität zu versorgen. Führende portugiesische Bankiers drohten daraufhin damit, keine weiteren Staatsanleihen zu kaufen (vgl. Abreu et al. 2013: 60). In dieser angespannten Situation nahm die portugiesische Regierung Verhandlungen mit der EU und dem IWF über einen möglichen Hilfskredit auf. Der schließlich im Frühjahr 2011 mit der Troika im Rahmen des Euro-Rettungsschirms ausgehandelte Kredit über 78 Mrd. Euro (ca. 46% des portugiesischen BIP) sicherte zunächst die Refinanzierung des portugiesischen Staates ab (vgl. Costa 2018b: 14). Die Auszahlung der Kredittranchen über die nächsten Jahre war allerdings an die Umsetzung massiver austeritätspolitischer Maßnahmen geknüpft, die in Gestalt des vierten Sparpaktes der 2011 neu gewählten portugiesischen Regierung beschlossen und bis ins Jahr 2014 umgesetzt wurden.

Die politische Entwicklung der Krisenbearbeitung, die Durchsetzung der Austeritätspolitik und die einzelnen Maßnahmen in Bezug auf den öffentlichen Sektor werden in den folgenden Kapiteln ausgeführt. Allerdings war auch die weitere ökonomische Entwicklung bis 2014 hauptsächlich von Krise und Austerität geprägt. Während gesamteuropäisch betrachtet der ökonomische Einbruch 2009 am heftigsten gewesen war und in der Phase 2012–2014 die akute Krisensituation langsam in Stagnation überging, rutschte die portugiesische Ökonomie in den Jahren 2011, 2012 und 2013 tief in die Rezession (vgl. Tab. 11). Unter den herrschenden Bedingungen ging in diesen Jahren vor allem die inländische Nachfrage (Investitionen und Konsum) stark zurück (vgl. EC 2015: 181). So brachen die

Investitionen 2012 um ganze -16,6% ein (vgl. EC 2015: 48). Parallel sanken die Reallöhne 2011, 2012 und 2014 spürbar und die Arbeitslosenquote kletterte bis 2013 auf den historischen Höchstwert von 16,4%, um danach nur langsam zu fallen (vgl. EC 2015: 181). Verringerte Kapitalzuflüsse aus dem Ausland sowie teils stark fallende Importe bei gleichzeitig moderat wachsenden Exporten sorgten für ein Zusammenschmelzen des Leistungsbilanzdefizits, sodass die Bilanz 2013 zum ersten Mal seit Jahren positiv war.

Im Kontext des ökonomischen Absturzes wurde bis 2014 die Haushaltskonsolidierung als erklärtes Ziel der Austeritätspolitik kaum erreicht. Das Haushaltsdefizit schrumpfte zwar, lag aber 2014 immer noch bei -4,5%, während die Staatsverschuldung angesichts der anhaltenden Wirtschaftskrise hoch blieb und bis 2014 unvermindert bis auf ca. 130% des BIP wuchs (vgl. Tab. 11). Allerdings sanken die Zinssätze für portugiesische Staatsanleihen bis Ende 2014 unter das Vorkrisenniveau, lagen damit aber immer noch etwa doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Eurozone (vgl. Kap. 3.2.1.2). Das Kernanliegen der Troika, dem portugiesischen Staat wieder Zugang zu den Finanzmärkten zu ermöglichen und einen Staatsbankrott bzw. Schuldenschnitt zu verhindern, wurde damit erreicht. Die Kommission resümierte in ihrer ansonsten gemischten Bilanz des Strukturanpassungsprogramms entsprechend: „The programme was effective in achieving its primary objective of restoring confidence in the Portuguese economy“ (EC 2016b: 10). Die ökonomische Lage der portugiesischen Gesellschaftsformation an der Peripherie des Euro-Kapitalismus wurde damit nicht verbessert. Im Verhältnis zum Kern der EU hatte das Land durch die Eurokrise im Gegenteil weiter an Boden verloren und die strukturellen Probleme der finanzierten, passiv extravertierten Akkumulation in Portugal blieben bestehen (vgl. Costa 2018b: 7–8).

#### **4.2.2.2 Machtverhältnisse in der Krisenbearbeitung**

Die Politik der Krisenbearbeitung in Portugal machte in den Jahren 2008 bis 2014 eine Entwicklung durch, die von unterschiedlichen politischen Prioritäten in Verbindung mit der sich wandelnden Krisendynamik geprägt war. Ähnlich wie auf der europäischen Ebene, durchlief die Krisenbearbeitung in Portugal dabei drei Phasen, die sich zunächst auf die Rettung des Finanzsektors und des Bankensystems, anschließend auf die Ankurbelung

der Konjunktur und schließlich auf die austeritätspolitische Konsolidierung des Staatshaushalts fokussierten (vgl. Tab. 12) (vgl. Costa und Castro Caldas 2013: 76–85).

*Tabelle 12: Phasen der Krisenbearbeitung in Portugal*

Zeitraum	Bearbeitungsphase	Maßnahmenpaket
2008	Finanzphase	„Initiative zur Verstärkung der Finanzstabilität“
2009-2010	expansive Phase	„Initiative für Investitionen und Beschäftigung“
2010-2014	Austeritätsphase	Vier „Programme für Stabilität und Wachstum“ (PEC 1-4), MoU und Strukturanpassungsprogramm

Quelle: eigene Darstellung basierend auf (Costa und Castro Caldas 2013: 76–85).

Beeinflusst durch die europäische Krisenpolitik, kristallisierte sich dabei aus den Handlungen der herrschenden politischen Akteur\_innen des hegemonialen Blocks eine eigene nationale Form des politischen Projekts der Euro-Rettung heraus (siehe dazu Kap. 3.2.2). Insbesondere der Übergang zur austeritätspolitischen Bearbeitung der Eurokrise war in Portugal mit heftigen politischen Kämpfen verbunden. Die europäische Einbettung dieser Kämpfe war dabei nicht nur institutionell, durch die Intervention der Troika, sondern vor allem auch diskursiv, als Legitimationsfigur für die durchgesetzte Bearbeitungsstrategie, bedeutsam (vgl. Fonseca und Ferreira 2015; Moury und Standring 2017). Im Folgenden werden diese Kämpfe und die darin zum Ausdruck kommenden Kräfteverhältnisse während der Krise in Portugal untersucht. Die Bedeutung der austeritätspolitischen Krisenbearbeitung auf dem Feld des öffentlichen Sektors wird darauf aufbauend im anschließenden Kapitel thematisiert.

Nachdem die globale Finanz- und Wirtschaftskrise im Laufe des Jahres 2008 den europäischen und schließlich auch den portugiesischen Finanzsektor erreicht hatte, begann die portugiesische Krisenbearbeitung mit einem ersten Maßnahmenpaket der sozialistischen Regierung Socrates im Herbst 2008 (vgl. Costa und Castro Caldas 2013: 76–77). Schwerpunkte der „Initiative zur Verstärkung der Finanzstabilität“ (*Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira*) waren umfangreiche Hilfen für betroffene

Banken sowie Maßnahmen zur Stabilisierung und begrenzten Re-Regulierung der Finanzmärkte und des Bankensystems. Nachdem die Auswirkungen der Finanzkrise für die Gesamtwirtschaft unabweisbar geworden waren, schloss sich ab Januar 2009 eine expansive Phase an, in der die portugiesische Regierung die „Initiative für Investitionen und Beschäftigung“ (*Iniciativa para o Investimento e o Emprego*) auf den Weg brachte (vgl. Costa und Castro Caldas 2013: 77–78). Diese Initiative beinhaltete neben Infrastrukturinvestitionen und Steuersenkungen für Unternehmen auch Abgabensenkungen auf Wohnraum und die Anhebung verschiedener Sozialtransfers. Die antizyklische Konjunkturpolitik der Regierung zeigte allerdings nicht die gewünschte Wirkung und während sich die ökonomische Lage nicht verbesserte, verschlechterte sich der Zustand der portugiesischen Staatsfinanzen zusehends (vgl. Kap. 4.2.2.1). In diesem Kontext und unter dem Eindruck der Diskussionen um ein Ende antizyklischer Bearbeitungsstrategien auf EU-Ebene vollzog die portugiesische Regierung eine Kehrtwende: Sie verabschiedete sich vom Versuch einer expansiven Strategie zur Bekämpfung der Krise und setzte stattdessen ab März 2010 auf eine strikte Austeritätspolitik (vgl. Abreu et al. 2013: 57–58).

Den Startpunkt der bis 2014 andauernden Austeritätsphase in der portugiesischen Krisenpolitik markierte das „Programm für Stabilität und Wachstum 2010–2013“ (*Programa de Estabilidade e Crescimento*, PEC 1), das im März 2010 auf den Weg gebracht wurde (vgl. Costa und Castro Caldas 2013: 79). Bezeichnenderweise knüpfte die PS-Regierung damit schon namentlich an die Konsolidierungspolitik der frühen 2000er Jahre im öffentlichen Sektor an, die ebenfalls in Form von „Programmen für Stabilität und Wachstum“ umgesetzt worden war (vgl. Stoleroff 2007: 644). Das erklärte Ziel des neuen Programms war es, das Haushaltsdefizit schrittweise bis zum Jahr 2013 auf -2,8% des BIP und damit unter die Defizitgrenze der EWU zu reduzieren. Das Konsolidierungsziel des Programms sollte knapp zur Hälfte durch Ausgabenkürzungen, zu 15% durch Mehreinnahmen und zu 36% durch eine erhoffte Belebung der wirtschaftlichen Lage erreicht werden (vgl. Costa und Castro Caldas 2013: 80). Sowohl mit dem PEC 1 als auch durch zwei weitere Austeritätspakete, die im Juni und September 2010 verabschiedet wurden (PEC 2 und PEC 3), konnten die gesteckten Konsolidierungsziele nicht erreicht werden (vgl. Costa und Castro Caldas 2013: 82–83). Angesichts immer ernster werdender Refinanzierungsschwierigkeiten und unter dem Druck internationaler und

portugiesischer Finanzmarktakteur\_innen entwarf die portugiesische Regierung in Abstimmung mit den Spitzen von EZB, EU-Kommission und Europäischem Rat ein weiteres Austeritätspaket (vgl. Abreu et al. 2013: 57–58). Das vierte Programm für Stabilität und Wachstum (PEC 4), das bis 2014 umgesetzt werden sollte, wurde am 11. März 2011 der Öffentlichkeit präsentiert (zum Inhalt der Austeritätspakete siehe Kap. 4.2.2.3).

Die Vertiefung der Austeritätspolitik durch das PEC 3 und das PEC 4 markiert einen Wendepunkt in der portugiesischen Krisenbearbeitung, denn im Gegensatz zum bisherigen Verlauf lösten die massiven Kürzungspläne mit spürbaren Einschnitten bei Löhnen, Renten und Sozialtransfers sowie der Prekarisierung vieler Erwerbstätiger massenhafte Proteste aus. Schon seit der Verabschiedung des PEC 3 Ende 2010 war es im Land zu Protesten gegen die Austeritätspolitik, sinkende Löhne und steigende Lebenshaltungskosten gekommen (vgl. Küpeli 2013: 50). Zu einem Generalstreik im November 2010 rief neben dem Gewerkschaftsverband CGTP-IN auch die sonst weniger konfrontativ auftretende UGT auf. Millionen Beschäftigte folgten vor allem in Lissabon dem Streikauf Ruf. Schon am Tag nach der Vorstellung des PEC 4 durch die Regierung im März 2011, kam es dann im ganzen Land zu massiven Demonstrationen, bei denen Hunderttausende auf die Straße gingen (vgl. Küpeli 2013: 51–52). Weitere Großdemonstrationen folgten. Die Demonstrationen gegen das PEC 4 waren auch deswegen bemerkenswert, weil zum ersten Mal seit Jahren zivilgesellschaftliche Aktivist\_innen jenseits des organisierten Gewerkschafts- und Parteienspektrums erfolgreich eigene, große Protestaktionen in der Öffentlichkeit organisierten (vgl. Baumgarten 2013: 457). Durch die Mobilisierung zunächst vor allem junger, prekarisierter Portugies\_innen, die sich in Gruppen und Netzwerken wie „Generation in der Klemme“ (*Geração à Rasca*), „Plattform 15 Oktober“ (*Plataforma 15 de Outubro*) oder später „Zum Teufel mit der Troika“ (*Que Se Lixe a Troika*) organisierten, entstand ein Bewegungszyklus, der erst im Jahr 2013 wieder abflauen sollte (vgl. Costa 2018a: 1–13). Ausgehend von den großen Demonstrationen im März 2011 entwickelten sich vielfältige Protestaktionen sowie Formen der Selbstorganisation und -ermächtigung (vgl. Baumgarten 2013: 461–462; Küpeli 2013: 57–61).

Auch unter dem Eindruck der Proteste verweigerten Ende März 2011 nicht nur die PCP und der Linksblock, sondern auch die bisher kooperie-

rende konservative Opposition aus PSD und CDS-PP dem PEC 4 ihre notwendige Zustimmung im Parlament, was zum Rücktritt der PS-Regierung und zu Neuwahlen führte (vgl. Abreu et al. 2013: 59). Zudem hatte sich die ökonomische Lage und die Situation der Staatsfinanzen bis Anfang 2011 und in Folge der politischen Krise nochmals deutlich verschärft und weder die portugiesischen Banken noch die EZB zeigten sich bereit, die Regierungspolitik durch weitere Kredite bzw. Garantien zu stützten (vgl. Kap. 4.2.2.1) (vgl. Abreu et al. 2013: 60–61). In dieser Lage wandte sich die PS-Regierung Anfang April 2011 noch vor den Neuwahlen an die EU und den IWF und bat offiziell um finanzielle Unterstützung (vgl. Rodrigues und Reis 2012: 200). Schon einen Monat später hatte die PS-Regierung unter Einbeziehung von PSD und CDS-PP mit der Troika aus EZB, Europäischer Kommission und IWF ein *Memorandum of Understanding* vereinbart, das 78 Mrd. Euro an Hilfskrediten beinhaltete, verbunden mit einem umfassenden Strukturanpassungsprogramm mit einer Laufzeit bis Juni 2014 (vgl. Abreu et al. 2013: 63; Costa und Castro Caldas 2013: 84).

Aus den folgenden Neuwahlen, die thematisch von der Austeritätspolitik und der Troika-Intervention bestimmt waren, gingen die PSD und die CDS-PP gemeinsam mit einer absoluten Mehrheit hervor, woraufhin sie eine Koalitionsregierung geführt von Ministerpräsident Pedro Passos Coelho (PSD) bildeten (vgl. Magone 2012: 264–265). Die beiden konservativen Parteien hatten sich im Wahlkampf als besonders wirtschaftsnah dargestellt und scheinbar zumindest gegenüber ihren Wähler\_innen erfolgreich argumentiert, die als alternativlos bezeichneten Austeritätsmaßnahmen durchführen zu können (vgl. Küpeli 2013: 54). Entsprechend wurden bei der Regierungsbildung mit dem Finanzministerium, dem Wirtschafts- und Arbeitsministerium sowie dem Ministerium für Bildung und Forschung drei zentrale Staatsapparate in die Hände parteiunabhängiger Experten gegeben, um ein „positives Signal“ an die internationalen Märkte zu senden (vgl. Magone 2012: 260, 265–266).

Unterstützung erhielt die neue Regierung unter anderem von den Arbeitgeber\_innen- und Industrieverbänden der wichtigsten Wirtschaftssektoren (CIP, CCP, CAP), die in der Austeritätspolitik Möglichkeiten sahen, ihre Forderungen nach niedrigeren Arbeitskosten und flexiblern Arbeitsverhältnissen umzusetzen (vgl. Costa 2012: 406). Auch das portugiesische Finanzkapital befürwortete die Austeritätspolitik im Prinzip, da sie nicht unwesentlich auf die Rettung des Finanzsektors vor möglichen Verlusten im

Falle eines Staatsbankrotts abzielte und eine willkommene Gelegenheit zur Restrukturierung der Gesellschaftsformation bot (vgl. Castro Caldas 2012: 3). Lediglich mögliche Verschiebungen in den Kräfteverhältnissen zwischen internen und ausländischen Einzelkapitalien ließen die portugiesische Finanzelite kritisch auf einzelne Troika-Vorgaben reagieren. Insgesamt lässt sich mit Rodrigues und Reis (2012: 200) schlussfolgern, dass Einigkeit unter den politischen Akteuren innen des hegemonialen Blocks darüber herrschte, die Eurokrise und die weiter intensivierte externe Abhängigkeit durch die konditionalisierten Hilfskredite zu nutzen, um die Restrukturierung der portugiesischen Gesellschaftsformation voranzutreiben, die vor der Krise nur stellenweise umgesetzt werden konnte (vgl. Kap. 4.2.1.2). Folgt man dieser Argumentation, so war der hegemoniale Block in Portugal erst im Zusammenspiel mit dem Druck der europäischen Ebene in der Lage, die politischen Kräfteverhältnisse während der Eurokrise zu seinen Gunsten zu verschieben. In diesem Sinne könnten Troika-Intervention und Austeritätspolitik als ein politisches Projekt zur Transformation des portugiesischen Kapitalismus betrachtet werden, getragen von den herrschenden Kräften des hegemonialen Blocks und transnational eingebettet in das Projekt der Euro-Rettung auf europäischer Ebene. Um der These einer portugiesischen Form des Projekts der Euro-Rettung nachzugehen, werden die entsprechenden Restrukturierungsschritte und damit verbundene Kämpfe, fokussiert auf das Feld des öffentlichen Sektors, im folgenden Kapitel näher beleuchtet.

Im Ergebnis hatte sich mit der Wahl der neuen konservativen Regierung, unterstützt von einflussreichen Kapitalfraktionen und über den Umweg der Troika der Austeritätskurs in der portugiesischen Krisenbearbeitung durchgesetzt. Gleichzeitig blieb aber die Deutung der Krise, die behauptete Alternativlosigkeit der Maßnahmen und damit die hegemoniale Qualität der Krisenpolitik umstritten. Schon im Herbst 2011 kam es zu einem neuerlichen Generalstreik von CGTP-IN und UGT, sowie zu weiteren Protesten gegen die Austeritätspolitik (vgl. Küpeli 2013: 62–64). Der zivilgesellschaftliche Bewegungszyklus setzte sich zwar noch bis 2013 fort, allerdings zunehmend als defensiver Protest gegen die austeritätspolitischen Maßnahmen und ohne greifbare Perspektive zur Überwindung dieser Politik (vgl. Costa 2018a: 210). Doch auch auf anderen Ebenen regte sich Widerspruch. So nahm etwa das portugiesische Verfassungsgericht

eine äußerst skeptische Haltung gegenüber der Austeritätspolitik der Regierung ein und verwarf mehrfach einzelne Sparmaßnahmen im öffentlichen Sektor als nicht verfassungskonform (vgl. Campos Lima 2013a, 2013b). Schließlich wurden in der Öffentlichkeit wirtschaftspolitische Alternativen, wie ein Schuldenschnitt, breit diskutiert (vgl. Rodrigues und Reis 2012: 202). Als deutlicher Ausdruck der schwindenden neoliberalen Hegemonie können die Parlamentswahlen von 2015 betrachtet werden, in denen die konservative Regierung eine klare Niederlage erfuhr (vgl. Magone 2016: 217). Nach einem Wahlkampf, in dem die Folgen der Austeritätspolitik eine zentrale Rolle spielten, bildete die PS eine Minderheitsregierung toleriert von den linken Kräften der CDU und des deutlich erstarnten Linksblocks. Auf dieser Grundlage lässt sich festhalten, dass die austeritätspolitische Krisenbearbeitung und die zugrundeliegende neoliberale Reformagenda in Portugal bis zum offiziellen Ende des Troika-Programms im Jahr 2014 nur unzureichend konsensual verankert werden konnte. Gleichzeitig hat der disziplinierende Eingriff europäischer Akteur\_innen durch die Troika nicht unerheblich dazu beigetragen, dass diese Politik trotzdem durchgesetzt werden konnte.

#### **4.2.2.3 Krisenbearbeitung, Austerität und der öffentliche Sektor**

Um die Ausrichtung und Triebkräfte der portugiesischen Austeritätspolitik genauer zu bestimmen, wird diese im Folgenden bezogen auf das zentrale Feld des öffentlichen Sektors analysiert. Auf diese Weise soll neben einer tieferen Analyse der Krisenpolitik die Frage geklärt werden, inwiefern sich die austeritätspolitische Krisenbearbeitung vom bisherigen Reformprozess oder der europäischen Krisenbearbeitung abhebt bzw. in welchem Ausmaß von geteilten politischen Mustern gesprochen werden kann. Ergänzend zur Kontextualisierung wird die Bedeutung, die der Krise und ihrer Bearbeitung von den herrschenden Akteur\_innen auf nationaler Ebene zugewiesen wurde, mittels einer Frame-Analyse ausgewählter Dokumente bestimmt. Ausgewählt wurden Schlüsseldokumente, in denen die Positionen herrschender Akteur\_innen in der Krisenpolitik besonders deutlich werden. Zu diesen Dokumenten zählt der *Letter of Intent* inklusive des *Memorandum of Economic and Financial Policies* (MEFP) (EC 2011: 38–57), mit dem die Regierung Socrates im März 2011 um externe Unterstützung durch IWF und europäische Institutionen bat und in dem konkrete Maßnahmen

verbunden mit einer Einschätzung der Krisenlage dargestellt werden. Die beiden Dokumente stellen im Gegensatz zum eher technischen MoU den politischen Teil des mit der Troika ausgehandelten Austeritätsprogramms dar. Sie geben den ursprünglichen Konsens zwischen den herrschenden politischen Parteien wieder, da sie zwar von der PS-Regierung verantwortet aber von der PSD und der CDS-PP mitgetragen wurden. Zusätzlich wird das Regierungsprogramm der 2011 gewählten Regierung Passos Coelho (Governo de Portugal 2011) ausgewertet, in dem die schließlich in der folgenden Legislaturperiode umgesetzte Austeritätspolitik umrissen und begründet wurde. Dieses Dokument legt die Pläne und Begründungszusammenhänge der 2011 bis 2015 maßgeblich handelnden Koalitionsregierung aus PSD und CDS-PP offen.

Auf Basis der Dokumentenanalyse und vor dem Hintergrund der Kontextualisierung ist insbesondere zu klären, inwiefern ein eigenständiges politisches Projekt zur Krisenbearbeitung in Portugal erkennbar ist und in welchem Verhältnis es zur europäischen Ebene steht. Zu diesem Zweck ist das Kapitel in drei Teile gegliedert. Im ersten Teil werden die beschlossenen Maßnahmen der Krisenbearbeitung mit Bezug zum öffentlichen Sektor ausgewertet. Im zweiten Teil werden die genannten Dokumente analysiert, um das Framing der Krise und ihrer Bearbeitung herauszuarbeiten. Im dritten Teil werden beide Aspekte zusammengeführt und vor dem bisher dargestellten Kontext sowie unter Zuhilfenahme weiterer Sekundärliteratur eingeordnet.

Um das Ausmaß der Restrukturierung des öffentlichen Sektors erfassen zu können, werden im Folgenden zunächst die beschlossenen Maßnahmen der Krisenbearbeitung untersucht. Die Haushaltskonsolidierung rückte mit dem PEC 1 vom März 2010 in den Mittelpunkt der portugiesischen Krisenpolitik. Dieses Programm und die beiden verabschiedeten Erweiterungspakete in Form des PEC 2 und des PEC 3 hatten noch ein vergleichsweise kleines Finanzvolumen (vgl. Castro Caldas 2013: 5–7). Ausgabenkürzungen, die den größten Anteil am Konsolidierungsziel dieser Pakete ausmachten, beinhalteten diverse Sparmaßnahmen im öffentlichen Sektor. Das PEC 1 enthielt unter anderem Kürzungen bei Sozialleistungen, die Privatisierung einiger öffentlicher Unternehmen, eine verordnete Lohnzurückhaltung im öffentlichen Sektor und die Nichtbesetzung jeder zweiten dort freiwerdenden Stelle (vgl. Castro Caldas 2013: 5). Mit dem

PEC 2 wurden zudem die Finanztransfers an staatliche Unternehmen reduziert, die Vergütungen von Politiker\_innen und leitenden öffentlichen Beschäftigten um 5% gekürzt und Neueinstellungen im öffentlichen Sektor weiter eingeschränkt (vgl. Castro Caldas 2013: 6). Das PEC 3 enthielt schließlich weitere Maßnahmen für das Haushaltsjahr 2011. So wurden nunmehr alle Gehälter im öffentlichen Sektor oberhalb von 1.500 Euro/Monat um 5% gekürzt, weitere finanzielle Leistungen und Beihilfen für öffentliche Beschäftigte gestrichen oder reduziert, Pensionszahlungen auf dem Niveau von 2010 eingefroren und Beförderungen und Neueinstellungen ausgesetzt. Das PEC 4 vom März 2011 sah weitere Einsparungen nach dem Muster der bisherigen Programme vor, die aber aufgrund der Ablehnung dieses Pakets durch das portugiesische Parlament nicht mehr zum Tragen kamen (vgl. Costa und Castro Caldas 2013: 84–85).

Nach der Ablehnung des PEC 4 im Kontext heftiger sozialer Proteste, dem Hilfegesuch der Regierung an die Troika und dem Regierungswechsel verschärfte sich der austeritätspolitische Kurs der portugiesischen Krisenbearbeitung deutlich (vgl. Kap. 4.2.2.2). Die folgenden drei Jahre von Mitte 2011 bis Mitte 2014 wurden durch die Konditionen des MoU bestimmt, das als Bedingung für die Auszahlung von Hilfskrediten eine strikte Austeritätspolitik verordnete. Die zugrundeliegende Einigung zwischen der Troika und der portugiesischen PS-Regierung, der sich auch die PSD und die CDS-PP anschlossen, folgte der Logik, dass neben der Konsolidierung des Staatshaushalts Strukturreformen notwendig seien, um das Vertrauen der Finanzmärkte bzw. der Gläubiger\_innen in die Tragfähigkeit der portugiesischen Schulden zu gewährleisten (vgl. Costa 2018b: 14–15). Dieses Vorgehen sollte dazu führen, dass die Risikozinsaufschläge für portugiesische Staatsanleihen und sonstige Schuldtitel wieder sinken würden, und so dem Staat wieder die Beschaffung von Liquidität auf den Finanzmärkten ermöglichen. Im Gegensatz zu den Sparmaßnahmen des PEC 1-4 ging das MoU über die reine Haushaltskonsolidierung hinaus, indem es auf eine grundlegende Restrukturierung der portugiesischen Ökonomie abzielte: „Fundamentally, there was a firm intention of developing a pro-competitiveness context for national and foreign agents“ (Costa 2018b: 15).

Vor der Darstellung der einzelnen Maßnahmen des MoU lohnt sich ein einordnender Blick auf die unmittelbaren Rahmenbedingungen des Troika-Programms. Auf der Geber\_innenseite bestimmten der IWF, die EZB und

die EU-Kommission gemeinsam über die Konditionen des Programms und überwachten seine Umsetzung (vgl. EC 2016b: 23–24). In Portugal wurde das Programm bis Mitte 2014 von der Koalitionsregierung aus PSD und CDS-PP umgesetzt. Finanziell kamen je ein Drittel der Kreditsumme von insgesamt 78 Mrd. Euro vom IWF, von den Staaten der Eurozone (über den EFSF), sowie aus Haushaltssmittel der EU (vgl. EC 2016b: 9). Dabei wurden zwei Drittel der gesamten Kreditsumme schon in der ersten Hälfte des Programmzeitraums in mehreren Tranchen ausgezahlt und die portugiesische Regierung verzichtete Anfang 2014 auf die letzten 2,5 Mrd. Euro, um das Programm frühzeitig und ohne weitere Auflagen zu beenden (vgl. EC 2016b: 10). Die Auszahlung der Kredittranchen über die Programmalaufzeit war jeweils an die schrittweise Erfüllung zuvor festgelegter Maßnahmen geknüpft.

Die einzelnen Reformschritte, auf die sich die portugiesischen Akteur\_innen mit der Troika geeinigt hatten, sind zentral im MoU<sup>21</sup> vom Mai 2011 festgehalten (vgl. EC 2011: 58–94). Es enthält 208 Reformschritte mit diversen Einzelmaßnahmen in den Bereichen Haushaltspolitik, Regulierung und Überwachung des Finanzsektors, strukturelle fiskalische Maßnahmen, Arbeitsmarkt, Energie, Transport und Kommunikation, Wohnungsmarkt, sowie Schritte zur Reform des Justizsystems (vgl. Rato 2013: 417). Eine gröbere Einteilung lässt drei Schwerpunkte erkennen: Strukturreformen, Haushaltskonsolidierung und die Sanierung des Finanzsektors (vgl. Costa 2018b: 15). Da Ausgaben für den öffentlichen Sektor und die soziale Sicherung zu den direkten Kosten im Staatshaushalt gehören, waren die Maßnahmen zur Haushaltkskonsolidierung für den öffentlichen Sektor unmittelbar relevant (vgl. Costa und Castro Caldas 2013: 74–75). Diese Konsolidierung hatte nach IWF-Berechnungen ein Anpassungsvolumen von 9,5% des BIP, das im Verhältnis 2:1 auf Ausgabenkürzungen und Einnahmeerhöhungen aufgeteilt wurde (vgl. IMF 2016: 9). Die portugiesische Seite hatte nach Angaben des IWF ein noch größeres Konsolidierungsziel angestrebt, wogegen der Fonds aber Bedenken geltend machte, um die negativen Auswirkungen auf das Wachstum nicht zu verstärken.

---

<sup>21</sup> Der vollständige Titel des Vertrags lautet „*Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*“. Weitere Elemente der Vereinbarung sind das vorgeschaltete „*Memorandum of Economic and Financial Policy*“ der portugiesischen Regierung und das „*Technical Memorandum of Understanding*“ zu statistischen und anderen technischen Fragen (vgl. EC 2011: Annex 4).

Die Kürzungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor sollten, in Anknüpfung an die Sparpakete PEC 1-3, Kostensenkungen hauptsächlich durch Personalabbau, niedrigere Gehälter und den Abbau sonstiger personalbezogener Kosten erreichen (vgl. Rato 2013: 418). Im Einzelnen sah das MoU dazu unter anderem die folgenden Maßnahmen vor (vgl. EC 2011: 59–63): Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, wobei Verwaltungseinheiten aufgelöst, zusammengelegt und insgesamt effizienter gestaltet werden sollten; Einsparungen im Bildungsbereich etwa durch die Zusammenlegung von Schulen und eine geringere Personalausstattung; Einschränkung von Neueinstellungen in der Verwaltung, um die Beschäftigtenzahlen in den Jahren 2012-2014 jährlich auf nationaler Ebene um 1%, sowie um jeweils 2% auf regionaler und lokaler Ebene zu verringern; Einfrieren der Nominallöhne für Staatsbedienstete in 2012 und 2013, sowie starke Einschränkung von Beförderungen; Verminderte Arbeitgeber\_innenbeiträge für die Gesundheitsversorgung öffentlich Beschäftigter, sowie weitere Einschnitte im Gesundheitssystem; Pensionskürzungen um 5% für Pensionen über 1500 Euro/Monat, ansonsten einfrieren aller Pensionen bis auf die niedrigsten in 2012 und 2013. Zusätzlich für die Struktur des öffentlichen Sektors bedeutsam, waren die im MoU zumindest vorgesehenen beschleunigten Privatisierungen einer Reihe öffentlicher Unternehmen, darunter die Post (*Correios de Portugal*), der Energieversorger EDP und die nationale Fluggesellschaft TAP (vgl. EC 2011: 71).

Da ein Großteil der Kürzungen in der ersten Hälfte des Programmzeitraums stattfand und diese an die Sparpakete des Jahres 2010 anknüpften, machten sich unmittelbare Resultate der Austeritätspolitik im öffentlichen Sektor schon in 2011 und 2012 bemerkbar. So stieg die Zahl der Arbeitslosen aus dem Bereich des öffentlichen Sektors im Jahr 2011 verglichen mit 2009 signifikant stärker als die allgemeine Arbeitslosenquote (vgl. Rato 2013: 418–419). Außerdem mussten die Beschäftigten im öffentlichen Sektor allein 2011 Reallohnverluste zwischen 7,1% und 25,6% je nach Einkommensgruppe hinnehmen, wobei ihre Reallöhe im Gegensatz zu den Beschäftigten im Privatsektor schon vor der Krise geschrumpft wa-

ren (vgl. Rato 2013: 423–425). Auch bei den Staatsausgaben für den öffentlichen Sektor ist ein deutlicher Einbruch erkennbar.<sup>22</sup> Die portugiesischen Staatsausgaben gingen nach einem Höhepunkt 2010, im Kontext der Wirtschaftskrise, um 5,1 Mrd. Euro in 2011 und weitere 5,8 Mrd. Euro in 2012 zurück, bevor sie in den Folgejahren wieder leicht anstiegen. Kürzungen im Gesundheits- und im Bildungssystem hatten hierbei besonders großen Anteil. Die Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Sektor entwickelten sich demgegenüber in den Teilbereichen Verwaltung, Bildung, sowie Gesundheit und Sozialfürsorge unterschiedlich.<sup>23</sup> Insgesamt gingen die Zahlen von 2010 bis 2013 zurück, um dann 2014 wieder auf das Niveau von 2010 zu steigen. Gesundheit und Sozialfürsorge verzeichneten dabei ein fast durchgehendes Wachstum, während die Beschäftigten in der portugiesischen Verwaltung mit starkem Personalabbau konfrontiert waren.

Die Akteur\_innen der Troika beurteilten die Haushaltskonsolidierung in ihren Evaluationen insgesamt positiv. Der IWF sprach von einem bedingten Erfolg: „The program was a qualified success, given that it helped stabilize the Portuguese economy, but concerns about debt levels remain. Directors generally agreed that the pace of fiscal adjustment had been appropriate“ (IMF 2016: 2). Die EU-Kommission sah neben Erfolgen verbleibende Herausforderungen:

„In relation to the objective of putting the public finances on a sustainable footing, the programme succeeded in reducing the fiscal deficit, stabilising public debt and better controlling fiscal risks. [...] Challenges to fiscal sustainability remain. Partly because of the temporary character of some of the measures, continued fiscal consolidation and structural reforms for sustained growth remain crucial“ (EC 2016b: 141).

In diesen Einschätzungen spiegeln sich auch die Positionen des herrschenden neoliberalen Blocks auf europäischer Ebene wider, der in der letzten Phase der Krisenbearbeitung bis 2014 das europäische Austeritätsregime,

---

<sup>22</sup> Eigene Berechnungen mit Daten von Eurostat: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_exp](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_exp) (09.07.2020).

<sup>23</sup> Eigene Berechnungen mit Daten von Eurostat: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsq\\_eisn2](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsq_eisn2) (09.07.2020).

inklusive eines neuen lohnpolitischen Interventionismus erfolgreich konsolidierte (vgl. Kap. 3.2.3). Demgegenüber wurde die Austeritätspolitik, unter anderem vor dem Hintergrund ihrer Wechselwirkungen mit der Wirtschaftskrise, in Portugal vielfach kritischer betrachtet und politisch angegriffen (vgl. Kap. 4.2.2.2.).

Sowohl die transnationalen Akteur\_innen der Troika als auch ihre Kritiker\_innen setzten die Haushaltskonsolidierung dabei in Zusammenhang mit den breiteren Strukturreformen des MoU. Diese Strukturreformen zielten darauf ab, die portugiesische Ökonomie durch eine innere Abwertung, das heißt im Kern durch eine Reduzierung der Arbeitskosten, zu reformieren und damit günstigere Bedingungen für Exporte, Investitionen und Wirtschaftswachstum zu schaffen (vgl. Costa und Castro Caldas 2013: 93–95). Neben den Kürzungen im öffentlichen Sektor und bei den Sozialsystemen legte die austeritätspolitische Krisenbearbeitung in Portugal daher einen zusätzlichen Schwerpunkt auf umfassende Arbeitsmarktreformen (vgl. Lühmann 2015: 204–207). Die Einschnitte im Rahmen des MoU unter anderem im Arbeitsrecht und in den industriellen Beziehungen waren heftig: Ferreira (2011: 130) spricht in diesem Zusammenhang vom „Arbeitsrecht im Ausnahmezustand“ und Campos Lima (2019: 499) von der „most dramatic crisis of collective bargaining in four decades of democracy“.

Unter Berücksichtigung des Ziels der inneren Abwertung sind die Kürzungen im öffentlichen Sektor nicht losgelöst von den Strukturreformen in Bezug auf das Arbeitsrechts und die industriellen Beziehungen zu sehen. Costa und Castro Caldas stellen die verbindende Logik dieser Politik wie folgt dar:

„Die Haushaltsausterität, welche die Kürzung von Löhnen in der öffentlichen Verwaltung und von Pensionen mit sich bringt, würde den perfekten Rahmen für die Verabschiedung einer Reform des Arbeitsmarktes schaffen, die im Memorandum schon minutiös beschrieben wurde, indem sie sich in eine Schwächung der Verhandlungsposition der Arbeiter, eine Einschränkung der Macht der Gewerkschaften und damit in die angestrebte innere Abwertung übersetzen ließe“ [eigene Übersetzung, ML] (Costa und Castro Caldas 2013: 94).

*Tabelle 13: Frame-Analyse des Letter of Intent inklusive des MEFP*

<p>Diagnostischer Frame: <i>Wie werden die Krise und ihre Ursachen gedeutet?</i> (Schlüsselzitate)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „....<u>structural challenges</u> facing the Portuguese economy...“ S. 38</li> <li>• „....<u>contagion</u> from the sovereign debt crisis in other euro area countries...“ S. 38</li> <li>• „....<u>financial conditions</u> facing the Portuguese sovereign and banks have sharply <u>worsened</u>...“ S. 38</li> <li>• „....The Portuguese economy faces <u>considerable challenges</u>...“ S. 41</li> <li>• „....<u>Competitiveness</u> indicators have <u>suffered</u>...“ S. 41</li> <li>• „....<u>economic growth</u> has been <u>anemic</u>...“ S. 41</li> <li>• „....the <u>current account deficit</u> is at 10 percent of GDP...“ S. 41</li> <li>• „....The global crisis exposed Portugal's <u>weak fiscal and financial position</u>...“ S. 41</li> <li>• „....<u>Banks</u> that financed this build-up in debt now have the <u>highest loan-to-deposit ratio</u> in Europe...“ S. 41</li> <li>• „....<u>general market concerns</u> for Euro area periphery countries are also likely to <u>weigh on sentiment</u> in the near term...“ S. 41</li> <li>• „....While the Portuguese banking system has weathered the crisis well so far, bank <u>liquidity</u> remains <u>under pressure</u>...“ S. 48</li> </ul>
<p>Prognostischer Frame: <i>Was soll zu ihrer Überwindung getan werden?</i> (Schlüsselzitate)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „....we are proposing a <u>far-reaching reform programme</u>...“ S. 38</li> <li>• „....As our reform programme is implemented, <u>priority</u> will be given to <u>protecting the most vulnerable groups</u>...“ S. 39</li> <li>• „....we believe further <u>comprehensive action</u> is required on three fronts: (i) <u>deep structural reforms</u> to boost potential growth, create jobs, and improve competitiveness (including through fiscal devaluation); (ii) a <u>credible and balanced fiscal consolidation</u> strategy, [...]; and (iii) efforts <u>to safeguard the financial sector</u>...“ S. 39</li> <li>• „....a balanced and focused reform to <u>correct external and internal imbalances</u> and boost potential growth and employment...“ S. 41</li> <li>• „....The <u>priority given to expenditure measures</u> is in line with the need to reduce the public sector's large claim on resources...“ S. 42</li> </ul>

- „...The fiscal adjustment will be supported by well-specified structural reforms...“ S. 42
- „...A comprehensive reform will improve efficiency and effectiveness in the health care system...“ S. 46
- „...The structure of public administration will be streamlined...“ S. 47
- „...We see a balanced and orderly deleveraging of the banking sector as critical to eliminating its funding imbalances on a permanent basis...“ S. 48
- „...We must address the fundamental problems that impede the efficient transition of workers across occupations, firms and sectors and create socially unfair privileges...“ S. 51
- „...State involvement in private sector activities will be reduced, and the independence of sectoral regulators reinforced...“ S. 53
- „...We will take bold steps to address excessive profits and reduce the scope for rent-seeking behavior...“ S. 53

**Legitimierender Frame: *Welche Ziele werden formuliert?* (Schlüsselzitate)**

- „...To restore market confidence...“ S. 38
- „...to raise the potential of our economy to generate socially balanced growth and employment...“ S. 38
- „...We are confident that resolute implementation of our economic programme will help our economy recover and bolster market sentiment...“ S. 40
- „...This deficit path reflects an appropriate trade-off between the need to take decisive and frontloaded actions to restore market confidence while ensuring that the pace of adjustment does not take an excessive toll on growth and employment...“ S. 41
- „...A critical goal of our program is to boost competitiveness...“ S. 52
- „...To rebalance growth toward the tradable sector, we need to foster competition in the non-tradable sector...“ S. 53
- „...We commit to a number of additional measures to enhance the flexibility and productive capacity of the economy...“ S. 53

Quelle: eigene Darstellung mit Zitaten aus (EC 2011: 38–57).

Auch die EU-Kommission sprach explizit die Erwartung aus, dass Lohnkürzungen im öffentlichen Sektor zur Lohnzurückhaltung in der Pri-

vatwirtschaft beitragen sollten, wodurch Exporte gesteigert und das Leistungsbilanzdefizit verringert werden könnte (vgl. EC 2011: 17). Schließlich war die Strategie der inneren Abwertung zentraler Teil der EU-Krisenbearbeitungsstrategie im öffentlichen Sektor (vgl. Kap. 3.2.3).

Wie der Verlauf der portugiesischen Krisenpolitik schon zeigt, waren auch herrschende Kräfte des hegemonialen Blocks in Portugal an einer vertieften Politik der Austerität und der inneren Abwertung interessiert. Zudem schlossen die Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung aus PEC 1-4 und MoU vielfach an den nur zum Teil erfolgreichen neoliberalen Umbau des öffentlichen Sektors in der Vorkrisenphase an (vgl. Rato 2013: 413–417). Insofern legt die Kontextualisierung der Krisenbearbeitung nahe, in der portugiesischen Krisenpolitik ein eigenständiges politisches Projekt zu vermuten. Vor diesem Hintergrund soll die Frame-Analyse im folgenden Teil zur Klärung der Frage beitragen, ob in den ausgewählten Dokumenten portugiesischer Akteur\_innen eine eigene politische Idee erkennbar ist, die auf den ideologischen Kern einer nationalen Variante des europäischen Projekts der Euro-Rettung verweist. Wie zu Beginn dieses Kapitels erläutert wurde, werden im Folgenden der *Letter of Intent* inklusive des MEFP, sowie das Programm der Regierung Passos Coelho bezogen auf die Krise und die Krisenbearbeitung im Feld des öffentlichen Sektors untersucht.

Der *Letter of Intent* und das *Memorandum of Economic and Financial Policies* sind neben dem technischeren MoU Hauptbestandteile des formalen Abkommens, mit dem die noch regierende PS-Regierung im Mai 2011 den Konditionen für Kredite der Troika zustimmte (vgl. EC 2011: 38–57). Die Dokumente legen aus Perspektive der portugiesischen PS-Regierung das Restrukturierungsprogramm mitsamt seinen Maßnahmen dar. Dabei eingeflochtene Aussagen zur Diagnose, Prognose und Zielen werden hier ausgewertet (vgl. Tab. 13).

Die Krisenanalyse (diagnostischer Frame) vermittelt ein gemischtes Bild, in dem interne Probleme und externe Einflüsse nebeneinanderstehen. Zum einen werden „strukturelle“ bzw. „erhebliche Probleme“ der portugiesischen Ökonomie, geringe Wettbewerbsfähigkeit, „kraftloses“ Wachstum und ein hohes Leistungsbilanzdefizit angesprochen. Zum anderen wird die „Ansteckung“ durch die Staatsschuldenkrise in anderen Teilen der Eurozone erwähnt und es wird beklagt, dass allgemeine Bedenken der Märkte gegenüber „Ländern der Peripherie der Eurozonen“ die Stimmung in naher Zukunft belasten würden. Die finanzielle Situation des portugiesischen

Staates und der Banken wird angesichts der globalen Krise als schwach bezeichnet, mit anhaltendem Druck auf die Liquidität der Banken, ohne dass hierfür Ursachen genauer benannt werden.

Bei den zur Überwindung der Krise aufgeführten Maßnahmen (prognostischer Frame) handelt es sich inhaltlich um das oben schon ausführlich dargestellte Programm der austeritätspolitischen Krisenbearbeitung. Einige diskursive Schwerpunktsetzungen sind allerdings gleichwohl bemerkenswert. Zunächst wird ein „weitreichendes Reformprogramm“ mit den schon bekannten drei Schwerpunkten auf Strukturanzapfung, Haushaltskonsolidierung und Finanzsektorreformen angekündigt. Auch der Fokus auf Ausgabenkürzungen, die „Verschlankung“ der Verwaltung und des Gesundheitssystems sind ebenso Teil der europäischen Restrukturierungsstrategie. Die Festlegung, bei der Umsetzung des Reformprogramms dem „Schutz der verletzlichsten Gruppen“ Priorität einzuräumen, sticht demgegenüber heraus. Auch die explizite Ankündigung sich mit „übermäßigen Profiten“ befassen zu wollen und „rent-seeking“ einzudämmen, gehören nicht unbedingt zum Kern neoliberaler Rhetorik.

Die geäußerten Ziele der vorgesehenen Maßnahmen (legitimierender Frame) setzen zwei Schwerpunkte. Erstens wird betont, dass durch die Maßnahmen das „Vertrauen der Märkte“ zurückgewonnen werden können, bzw. eine entschlossene Umsetzung die „Stimmung der Märkte“ verbessern würde. Zweitens werden die positiven Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung hervorgehoben. Dabei wird ein „sozial ausgeglichenes Vorgehen“ unterstrichen, mit dem negative Folgen der Austerität für Wachstum und Beschäftigung vermieden werden könnten. In diesem Sinne angestrebte Effekte der Restrukturierung sind gesteigerte „Wettbewerbsfähigkeit“, „verstärkte Flexibilität und Produktivität der Ökonomie“ vor allem im Bereich handelbarer Güter.

Im Gegensatz zu den beiden anderen Dokumenten handelt es sich beim Programm der neuen konservativen Regierung Passos Coelho nicht ausschließlich um eine Strategie der Krisenbearbeitung, denn es beinhaltet auch andere Aspekte der geplanten Regierungspolitik für die Legislaturperiode 2011-2015 (vgl. Governo de Portugal 2011). Allerdings stehen die Krise und ihre Bearbeitung angesichts der akuten Situation im Zentrum der haushalts- und wirtschaftspolitischen Teile des Papiers. Darin werden Diagnosen, Prognosen und Ziele der Krisenpolitik der Koalitionsregierung deutlich, die an dieser Stelle ausgewertet werden (vgl. Tab. 14).

Die Äußerungen zur Krise und ihren Ursachen (diagnostischer Frame) unterstreichen zunächst die besondere Schwere der Situation und stellen die Krise als Moment des historischen Bruchs heraus. So wird die „sehr ernste Krise“ auch als „Ausnahmesituation“ bezeichnet, die Portugal an einen „entscheidenden Scheideweg“ geführt habe. Sehr umfassend wird von einer „finanzielle, wirtschaftlichen und sozialen Notlage“ gesprochen. Die Lebensqualität heutiger und künftiger Generationen sei durch die Krise bedroht. Ursachen werden weniger deutlich benannt. An einzelnen Stellen wird darauf verwiesen, dass der Staat „über seine Verhältnisse gelebt“ habe, Wettbewerbsfähigkeit verloren gegangen sei, die Auslandsverschuldung ein „nicht nachhaltiges Niveau“ erreichte und Portugal das Vertrauen der Märkte verloren habe. Ein weiterer Ursachenzusammenhang wird aber in dem Dokument nicht hergestellt. Demgegenüber wird betont, dass die erforderliche ökonomische Anpassung – analog zur historischen Schwere der Krise – „ohne jegliches Beispiel“ sei wobei die Krise auch als „Gelegenheit“ erkannt wird, um „vergangene Fehler zu korrigieren“.

Die angekündigten Maßnahmen zur Überwindung der Krise (prognostischer Frame) orientieren sich am Troika-Programm, gehen aber in einigen Punkten explizit darüber hinaus. So wird zum einen die Einhaltung der „internationalen Verpflichtungen“ betont, wobei klar gemacht wird, dass das Troika-Programm auch die „Umsetzung von Strukturreformen“ beinhaltet, die bisher „immer verschoben wurden“. Zum anderen erklärt die Regierung „ehrgeiziger“ sein zu wollen, als die Vereinbarung mit der Troika, um durch „zusätzliche strukturelle Maßnahmen“ „das internationale Vertrauen wiederherzustellen“. Im Fokus der Maßnahmen steht der Staat, wobei die Regierung durch Einsparungen „dem Land ein Beispiel geben“ sollte. Staatliche Strukturen, die als „Parallelstaat“ bezeichnet werden, sollen verkleinert und Beschäftigung im öffentlichen Sektor durch die „Optimierung von Humanressourcen“ bzw. eine „hochgradig restriktive Einstellungspolitik“ abgebaut werden. Der mit der Troika vereinbarte Weg der Haushaltskonsolidierung mit Schwerpunkt auf Ausgabenkürzungen wird auch hier genannt. Etwas vager bleiben die Aussagen zur „Korrektur externer und interner Ungleichgewichte“ deren Abbau gleichwohl als prioritär bezeichnet wird.

Als übergeordnetes Ziel der Krisenpolitik (legitimierender Frame) wird demgegenüber die „Rückkehr des portugiesischen Staates an die Finanzmärkte“ genannt, indem das „verlorene Vertrauen der internationalen

Investoren“ zurückgewonnen werden soll. Diesem Ziel, dass durch die „Einhaltung der Ziele und vorgesehenen Maßnahmen“ des Troika-Programms erreicht werden soll, wird „Vorrang vor allen anderen programmatischen Zielen“ des Regierungsprogramms eingeräumt. Neues Wirtschaftswachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und gesellschaftliche Solidarität sind weitere genannte Ziele der Regierungspolitik, deren Grundlage allerdings die „beispiellose Anpassung“ sei. Die „makroökonomische Anpassung“ wird im Regierungsprogramm als nächster Schritt der Europäisierung Portugals dargestellt. Diese weitere „Vertiefung der europäischen Integration“ anknüpfend an die „einheitliche Währung“ sei ein „nationales Ziel“, dem historische Bedeutung beigemessen werde.

*Tabelle 14: Frame-Analyse des Programms der Regierung Passos Coelho<sup>24</sup>*

Diagnostischer Frame: Wie werden die Krise und ihre Ursachen gedeutet? (Schlüsselzitate)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• „...die gegenwärtige <u>finanzielle, wirtschaftliche und soziale Notlage</u>, die so viele zurückgelassen haben...“ S. 10</li> <li>• „...eine <u>sehr ernste Krise</u>, die uns als Gemeinschaft an einen der <u>entscheidenden Scheidewege</u> unserer jüngeren Geschichte bringt...“ S. 11</li> <li>• „...eine <u>Gelegenheit</u>, vergangene Fehler zu korrigieren...“ S. 11</li> <li>• „...eine <u>Ausnahmesituation</u>, die vorrangig angegangen werden muss, mit besonderem Augenmerk auf dem sozialen Bereich und dem Finanzsektor...“ S. 11</li> <li>• „...der Staat hat eindeutig über seine Verhältnisse gelebt...“ S. 12</li> <li>• „...Wettbewerbsfähigkeit ist verloren gegangen...“ S. 12</li> <li>• „...die <u>Auslandsverschuldung</u> hat sich <u>exponentiell verschlechtert</u> und ein nicht nachhaltiges Niveau erreicht...“ S. 12</li> <li>• „...die <u>Märkte</u> haben das <u>Vertrauen</u> in Portugal <u>verloren</u>...“ S. 12</li> <li>• „...die Menschen leben schlechter und nicht nur die <u>Lebensqualität</u> aktueller Generationen ist <u>bedroht</u>, sondern auch die Zukunft neuer Generationen und derer, die noch geboren werden...“ S. 12</li> <li>• „... die <u>Anpassung</u> der portugiesischen Ökonomie wird Anforderung <u>ohne jegliches Beispiel</u> in der neueren Geschichte stellen...“ S. 21</li> </ul>

<sup>24</sup> Das Originaldokument liegt in portugiesischer Sprache vor. Alle Zitate sind eigene Übersetzungen des Autors.

<p><b>Prognostischer Frame: Was soll zu ihrer Überwindung getan werden? (Schlüsselzitate)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „...Der portugiesische Staat muss seine <u>internationalen Verpflichtungen</u> gewissenhaft erfüllen...“ S. 11</li> <li>• „....eine gute Durchführung des Programms wird auch die <u>Umsetzung von Strukturreformen</u> beinhalten, die den Portugiesen lange versprochen, aber <u>immer verschoben wurden</u>...“ S. 11</li> <li>• „....die <u>Regierung sollte dem Land ein Beispiel geben</u> und ihre Organisations- und Kostenstruktur reduzieren...“ S. 13</li> <li>• „....Es ist dringend erforderlich, den 'Parallelstaat' (Institute, Stiftungen, Staatsunternehmen, öffentliche oder gemischte Unternehmen auf der Ebene der regionalen und lokalen Verwaltung) <u>erheblich zu reduzieren</u>...“ S. 14</li> <li>• „....Fortschreitende <u>Optimierung der Humanressourcen</u>, die der öffentlichen Verwaltung zugeordnet sind, durch Steuerung der Ein- und Ausgänge...“ S. 17</li> <li>• „....eine hochgradig restriktive Einstellungspolitik...“ S. 17</li> <li>• „....die Regierung wird bei der <u>Umsetzung des Anpassungsprozesses</u> der portugiesischen Ökonomie <u>ehrgeiziger</u> sein...“ S. 21</li> <li>• „....In diesem Sinne werden <u>zusätzliche strukturelle Maßnahmen</u> ergriffen, um die Erfüllung und Vorwegnahme der Ziele zu gewährleisten, denen das Land verpflichtet ist, und auf diese Weise <u>das internationale Vertrauen in seine Wirtschaft wiederherzustellen</u>...“ S. 21</li> <li>• „....Die Korrektur externer und interner Ungleichgewichte hat Priorität...“ S. 22</li> <li>• „....<u>Haushaltskonsolidierung</u> [...] Die verbleibenden <u>zwei Drittel</u> der Bemühungen werden durch die <u>Reduzierung der öffentlichen Ausgaben</u> umgesetzt...“ S. 22</li> </ul>
<p><b>Legitimierender Frame: Welche Ziele werden formuliert? (Schlüsselzitate)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „....das in der Zwischenzeit verlorene <u>Vertrauen</u> der internationalen Investoren <u>zurückgewinnen</u>...“ S. 12</li> <li>• „....in so kurzer Zeit wie möglich die <u>Rückkehr des portugiesischen Staates an die Finanzmärkte</u> auf einer soliden Basis gewährleisten...“ S. 12</li> <li>• „....das <u>Wirtschaftswachstum</u> in unserem Land wieder in Schwung bringen...“ S. 12</li> </ul>

- „...die Einhaltung der Ziele und vorgesehenen Maßnahmen, die im Programm zur Finanzhilfe mit der EU und dem IWF vereinbart wurden, wird Vorrang vor allen anderen programmatischen Zielen oder spezifischen Maßnahmen haben...“ S. 21
- „...Das übergeordnete Ziel ist die Rückkehr des Landes zur Finanzierung unter normalen Marktbedingungen...“ S. 21
- „...Diese beispiellose Anpassung dient nicht nur diesem großen Ziel, sondern bildet auch die Grundlage für die Förderung eines anhaltenden Wirtschaftswachstums, für die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Förderung der Solidarität...“ S. 21
- „...Der Weg der makroökonomischen Anpassung basiert auf einer Vertiefung der europäischen Integration und insbesondere auf der einheitlichen Währung. Diese Option ist ein nationales Ziel...“ S. 22

Quelle: eigene Darstellung mit Zitaten aus (Governo de Portugal 2011).

Insgesamt lassen die beiden Frame-Analysen in Teilen unterschiedliche Orientierungen im Krisendiskurs der herrschenden politischen Akteur\_innen erkennen. Auch im Verhältnis zum Krisendiskurs des hegemonialen Blocks auf europäischer Ebene gibt es bedeutende Abweichungen (vgl. zur EU-Ebene Kap. 3.2.2). Dies lässt sich auf allen drei Ebenen des Framings der Krise und ihrer Bearbeitung nachzeichnen. Das diagnostische Framing der PS-Regierung im *Letter of Intent/MEFP* weicht insofern von der hegemonialen Krisendeutung auf europäischer Ebene ab, als sie externe Faktoren und sogar die Position Portugals an der Peripherie der Eurozone mit einbezieht. Allerdings werden auch hier interne, strukturelle Probleme als Krisenursache benannt. Das prognostische Framing der Krisenbearbeitung weicht demgegenüber kaum vom technischen Inhalt des Troika-Programms ab, wobei mit dem Schutz verletzlicher Gruppen ein zusätzlicher sozialer Aspekt angesprochen wird. Da die Regierung in den untersuchten Dokumenten die erzielte Einigung mit der Troika präsentiert, sind inhaltliche Abweichungen aber auch nicht zu erwarten. Das legitimierende Framing im *Letter of Intent/MEFP* hebt auf das Vertrauen der Märkte und die Transformation der Ökonomie im Sinne von Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung ab. Hier setzt die PS-Regierung mit der Betonung eines sozial ausgeglichenen Vorgehens eigene Akzente.

Die nachfolgende konservative Regierung weist in ihrem diagnosti-

schen Framing der Krisenursachen keine relevanten Unterschiede zum europäischen Krisennarrativ auf. Allerdings werden die umfassenden Auswirkungen der Krise und vor allem ihre Bedeutung als historischer Einschnitt deutlich unterstrichen. Ebenso wie die Vorgängerregierung, orientiert sich die Regierung Passos Coelho in ihrem prognostischen Framing an der Umsetzung des Troika-Programms und seiner Maßnahmen. Abweichend wird allerdings die Absicht betont eigene, über die Troika-Einigung hinausgehende Strukturanpassungsmaßnahmen umzusetzen. Da die Krise an anderer Stelle im Regierungsprogramm explizit als Gelegenheit dargestellt wird, an die Reformen der Vorkrisenphase anzuknüpfen und diese zu vertiefen, lässt sich hier die Stoßrichtung einer eigenen Krisenpolitik erkennen, die über die Vorgaben des europäischen Austeritätsregimes hinausgeht. Die Betonung des historischen Bruchs und der Ausnahmesituation, die der Krise innewohne, deutet ebenfalls auf die Absicht zur Transformation der portugiesischen Ökonomie und Gesellschaftsformation hin. Durch das legitimierende Framing der Krisenbearbeitung, das die Umsetzung einer beispiellosen Anpassung in kurzer Zeit als dringend notwendig darstellt, um wieder Zugang zu den Finanzmärkten zu erlangen und auf dieser Grundlage weitere Ziele wie Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu erreichen, wird die angestrebte Transformation diskursiv abgesichert.

Diese Analyse reiht sich in andere Untersuchungen des Krisendiskurses in Portugal ein (vgl. exempl. Fonseca und Ferreira 2015; Moury und Standring 2017). Auch dort wird der eigenständige Charakter der portugiesischen Krisenpolitik unterstrichen: „What clearly emerges in this section is that the centre-right government plainly took the opportunity offered by the bail-out to pass reforms it wanted all along, going further than the original deal with international lenders“ (Moury und Standring 2017: 672). Castro Caldas argumentiert, dass auf diese Weise Reformen möglich geworden seien, die politische Akteur\_innen des hegemonialen Blocks vorher nicht durchsetzen konnten:

„The ruling coalition that was elected on promises of ‘sacrifices for the state, not for citizens’, embarked at the outset with enthusiastic proclamations of its intention to ‘surpass the troika’ in the pace and depth of austerity. Their enthusiasm was clearly motivated by the perception that the Memorandum of Understanding would provide

the ideal opportunity for implementing polices that cannot be openly stated and submitted to the voters, namely labour law and privatisation of the National Health Service and the education and pension systems, as well as other public assets“ (Castro Caldas 2012: 2).

Die herrschenden Kräfte in Portugal orientierten sich dabei an denselben neoliberalen Ideen, die auch auf europäischer Ebene weiterhin dominant blieben (vgl. Kap. 3.2.2) (vgl. Costa 2018b: 17).

In der Gesamtschau mit den weiter oben in diesem Kapitel untersuchten Maßnahmen der Krisenbearbeitung auf dem Feld des öffentlichen Sektors und den in Kapitel 4.2.2.2 dargestellten Kämpfen um die portugiesische Krisenpolitik wird ein politisches Projekt erkennbar, das nicht unabhängig von der europäischen Politik der Euro-Rettung bestand, sich aber auch nicht auf diese reduzieren lässt. In diesem Sinne spreche ich von einem portugiesischen Projekt der Euro-Austerität, das transnational in das europäische Projekt der Euro-Rettung eingebettet war. Das portugiesische Projekt der Euro-Austerität stellte den Versuch der herrschenden Kräfte des hegemonialen Blocks in Portugal dar, anknüpfend an die Reformen der Vorkrisenphase eine weitere neoliberalen Transformation der Gesellschaftsformation unter Ausnahmebedingungen voranzutreiben.

Während viele der angestrebten Maßnahmen durchgesetzt werden konnten, machten es die ökonomische Lage und die Intensität des politischen Widerstands in der Gesellschaft schwierig, die gesteckten Ziele der Haushaltskonsolidierung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch innere Abwertung zu erreichen (vgl. Kap. 4.2.2.1 und 4.2.2.2). Darüber hinaus kann kaum davon gesprochen werden, dass das politische Projekt der Euro-Austerität in Portugal hegemonial gewesen wäre. Die in der Frame-Analyse zu Tage getretenen Unterschiede zwischen den Positionen der PS-Regierung und ihrer konservativen Nachfolgeregierung deuten die Brüchigkeit des Konsenses unter den herrschenden politischen Parteien über die Krisenpolitik schon an, indem sowohl in der Analyse als auch im Framing der Maßnahmen unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden. Dieser Konsens ging im weiteren Verlauf zunehmend verloren, was auch die Troika bemängelte:

„The political consensus in support of the program became increasingly fractured following widespread public resistance to the fiscal devaluation proposed by the government in September 2012, with mounting opposition from vested interests to further reforms“ (IMF 2016: 16).

Wie in Kapitel 4.2.2.2 erläutert wurde, führten die andauernden Kämpfe um die Austeritätspolitik bis 2015 zur Abwahl der Regierung Passos Coelho. Die neue, vom Linksblock und der CDU tolerierte PS-Regierung veränderte ihre Politik bezogen auf den öffentlichen Sektor in einigen Punkten und machte einige der vorher umgesetzten Sparmaßnahmen wieder rückgängig (vgl. Campos Lima 2019: 486). Die austeritätspolitischen Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene und zahlreiche der zuvor durchgesetzten Restrukturierungsschritte, die Portugal in den Augen kritischer Beobachter\_innen zu einer „Austeritätsgesellschaft“ (Ferreira 2011: 120) machten, blieben allerdings bestehen.

## 5. Zusammenfassende Auswertung

Die beiden Fallstudien haben gezeigt, dass die globale Finanz- und Wirtschaftskrise, die Eurokrise und deren Bearbeitung auf dem Feld des öffentlichen Sektors in Finnland und Portugal teils unterschiedliche Formen angenommen haben. Zudem spielten sich diese Prozesse in den beiden Gesellschaftsformationen unter unterschiedlichen historischen und politökonomischen Kontextbedingungen ab. Die parallel dazu abgelaufenen Entwicklungen auf europäischer Ebene und die transnationale Einbindung Finlands und Portugals in den Prozess der europäischen Integration verweisen zugleich auf Gemeinsamkeiten und Zusammenhänge sowohl im historischen Verlauf als auch in der unmittelbaren Krisenphase. Auf Grundlage der Kontextualisierung zur Entwicklung des europäischen Austeritätsregimes, und der Analyse in den beiden Fallstudien lassen sich diese Zusammenhänge genauer analysieren. Die gewonnenen Erkenntnisse werden hier zu Antworten auf die eingangs formulierten Forschungsfragen zusammengeführt, die folgendermaßen lauten: *(1) Inwiefern ähneln oder unterscheiden sich nationale Krisenbearbeitungsstrategien im Hinblick auf die Restrukturierung des öffentlichen Sektors? (2) Wie lassen sich diese Befunde aus einer historischen, transnationalen und politökonomisch fundierten Perspektive erklären?* Mit der Beantwortung dieser Fragen ist das übergeordnete Ziel verbunden, die vielfach konstatierte EU-weite Durchsetzung einer austeritätspolitischen Krisenbearbeitung besser zu verstehen (vgl. Kap. 1.2). Die Auswertung erfolgt in zwei Schritten anhand der beiden Forschungsfragen. Grenzen dieser Untersuchung und der zugrundeliegenden Analyseperspektive werden am Ende der Auswertung erläutert, bevor im anschließenden Schlusskapitel die Ergebnisse eingeordnet, sowie über diese Studie hinausweisende theoretische und politische Implikationen und Fragen diskutiert werden.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Die folgenden Ausführungen fassen die Erkenntnisse aus den beiden Fallstudien (Kap. 4.1 und 4.2) und zum europäischen Kontext (Kap. 3) zusammen. Um die Lesbarkeit nicht unnötig zu erschweren, verzichte ich im Einzelnen auf Verweise zu den jeweiligen (Unter-)Kapiteln.

## 5.1 Restrukturierung des öffentlichen Sektors in der Krise – Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Die Restrukturierung des öffentlichen Sektors stand auf europäischer Ebene im Zuge der Entwicklung des politischen Projekts der Euro-Rettung ab 2009 auf der Agenda. Dieses Projekt entstand nach der umfassenden Verschiebung des Krisennarrativs und der Krisenpolitik hin zur Eurokrise und der austeritätspolitischen Krisenbearbeitung. In diesem Kontext stellte das Projekt der Euro-Rettung den Versuch dar, die europäischen Finanzmärkte zu stabilisieren und ein Auseinanderbrechen der Eurozone angesichts der europäischen Krise der Staatsfinanzierung zu verhindern, ohne die grundlegenden Funktionsmechanismen der Eurozone in Frage zu stellen. Auf der supranationalen Ebene waren Akteur\_innen des neoliberalen hegemonialen Blocks, darunter insbesondere die EU-Kommission, die EZB und die Regierungen der nordischen Gläubigerstaaten im Rat bzw. der Eurogruppe sowie Verbände der transnationalen Finanz-, Dienstleistungs- und Industriekonzerne prägend für die Ausrichtung des Projekts der Euro-Rettung.

Inhaltlich wurden hier durch die Etablierung neuer Überwachungs- und Sanktionsmechanismen in Form der Kreditkonditionen des EFSM bzw. des ESM vor allem aber durch die neue *Economic Governance* bis 2014 Strukturen eines Austeritätsregimes geschaffen, welches das Primat von geldpolitischer Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit in der Eurozone festigen sollte. Wirtschaftspolitisch bedeutete diese Festlegung ein Ende der expansiven Krisenpolitik der Jahre 2008 und 2009 sowie eine Abkehr von möglichen Ausgleichsmechanismen, die helfen könnten, Asymmetrien zwischen den Ökonomien der europäischen Gesellschaftsformationen auszugleichen. Stattdessen sollten Strukturreformen insbesondere in den weniger wettbewerbsfähigen Ökonomien der europäischen Peripherie durch Strategien der inneren Abwertung erfolgen. Für die nationalen Staatshaushalte und die öffentlichen Sektoren der Mitgliedsstaaten bedeutete dieses europäische Austeritätsregime eine verschärfte Überwachung und zunehmenden Anpassungsdruck im Sinne der Logik der kompetitiven Austerität. Insbesondere in Bezug auf die von direkten EU-Eingriffen im Rahmen der

Krisenpolitik betroffenen Gesellschaftsformationen der Eurozonen-Peripherie kann vor diesem Hintergrund von einer partiellen Verschiebung der Regulation des Lohnverhältnisses auf die europäische Ebene gesprochen werden.

Auf nationaler Ebene wurde in Finnland die Restrukturierung des öffentlichen Sektors im Rahmen der Krisenbearbeitung erst im Laufe des Jahres 2010 zum Thema. Nach dem Regierungswechsel im Frühjahr 2011 setzte die neue Regenbogenkoalition, zu der zahlreiche politische Akteur\_innen des hegemonalen Blocks in Finnland gehörten, ein moderates Konsolidierungsprogramm um, das auch Kürzungen im finnischen öffentlichen Sektor beinhaltete. Mit diesen Maßnahmen reagierten die regierenden Akteur\_innen zwar unmittelbar auf die verschlechterte Wirtschafts- und Finanzlage in Finnland infolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Restrukturierung des öffentlichen Sektors sahen sie aber vor allem unter dem Gesichtspunkt der langfristigen Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen als notwendig an. Unter Krisenbedingungen knüpfte die finnische Regierung mit ihrer Austeritätspolitik an frühere Initiativen zur Restrukturierung des öffentlichen Sektors an, die ich als politisches Projekt der wettbewerbsorientierten Restrukturierung gefasst habe. Die Einbindung in das europäische Projekt der Euro-Rettung spielte hier als zusätzlicher legitimisierender Faktor eine Rolle, hatte darüber hinaus aber keine prägende Wirkung auf die Gestaltung der finnischen Austeritätspolitik. Vielmehr konnte gezeigt werden, dass die europäische Ebene hinsichtlich der Reformen des öffentlichen Sektors in Finnland eher als Echokammer innerfinnischer Debatten fungierte, denn als eigene Impulsgeberin für Restrukturierungsprozesse. Vor dem Hintergrund der Eurokrise und ihrer Bearbeitung fand in Finnland demnach eine Fortsetzung des Projekts der wettbewerbsorientierten Restrukturierung statt, was nicht mit der Entwicklung einer nationalen Form des europäischen Projekts der Euro-Rettung gleichzusetzen ist. Unter anderem gestützt auf die hegemoniale Idee der „Nachhaltigkeitslücke“ war die finnische Austeritätspolitik dabei zumindest bis zum Ende des Untersuchungszeitraums im Jahr 2014 weitgehend konsensual verankert. Erst danach traten ab 2015 größere Konflikte um die Restrukturierung des öffentlichen Sektors auf.

In Portugal kam es ab Anfang 2010 zu ersten Schritten der Restrukturierung des öffentlichen Sektors im Rahmen der Krisenpolitik. Nachdem die Regierung drei kleinere Konsolidierungspakete auf den Weg gebracht

hatte, verschärfte sich die Finanzierungslage des öffentlichen Haushalts bis Ende 2010 zusehends, sodass sich die Regierung gezwungen sah, die EU um finanzielle Hilfen zu bitten. Mit der Troika aus EU-Kommission, EZB und IWF vereinbarten die herrschenden Parteien in Portugal daraufhin ein MoU, dass eine tiefgreifende Restrukturierung des öffentlichen Sektors und weiterer Bereiche der portugiesischen Ökonomie nach der Logik der inneren Abwertung vorsah. Die 2011 neu gewählte konservative Regierung setze die vereinbarten Sparmaßnahmen mit Unterstützung der herrschenden Kräfte des hegemonialen Bocks in Portugal gegen den Widerstand subalterner Kräfte und politischer Akteur\_innen, wie Gewerkschaften und soziale Bewegungen, durch. Dabei gingen die Restrukturierungsmaßnahmen der Regierung teils über die Vereinbarungen mit der Troika hinaus. Im Fall Portugals ist damit ein eigenständiges politisches Projekt der Euro-Austerität als nationale Form des europäischen Projekts der Euro-Rettung erkennbar. Dieses Projekt knüpft zwar an frühere Versuche der Restrukturierung des öffentlichen Sektors in Portugal an, ging dabei aber deutlich über diese hinaus. Angesichts der Verknüpfung mit der Troika, sowie der erst durch diese Verbindung möglich gewordenen rigorosen Austeritätspolitik ist das portugiesische Projekt der Euro-Austerität nicht unabhängig vom europäischen Projekt der Euro-Rettung zu denken.

Zusammenfassend bestehen wesentliche Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den untersuchten Fällen auf der Ebene politischer Projekte in acht Punkten:

- *Erstens* wurde gezeigt, dass in Portugal in der Krisenphase Konsolidierungsmaßnahmen mit einem erheblich größeren Umfang geplant waren, als in Finnland. Einem Konsolidierungsvolumen von über 12% des BIP in Portugal stand eine Konsolidierung öffentlicher Haushalte von 2,6% des BIP in Finnland gegenüber (vgl. OECD 2012b: 35–36).
- *Zweitens* war die Durchsetzung dieser Maßnahmen bis 2014 in Finnland von einem breiten Konsens relevanter Akteur\_innen getragen, während sie in Portugal heftig umkämpft waren. Die sozialen Kämpfe um die portugiesische Krisenbearbeitung und gegen die Sparpolitik von Regierung und Troika fanden 2011 ihren Höhepunkt, setzten sich aber auch in den Folgejahren fort. In Finnland waren die Sparmaßnahmen das Ergebnis eines breiten Kompromisses relevanter Akteur\_in-

nen von Arbeitgeber\_innenverbänden bis hin zu linken Parteien. Heftige politische Kämpfe wurden demgegenüber schwerpunktmäßig 2010/2011 um die Beteiligung Finnlands an der europäischen Krisenpolitik und um deren Ausrichtung geführt.

- *Drittens* bedeutete die Austeritätspolitik im öffentlichen Sektor in Portugal, wo entsprechende Maßnahmen vor der Krise nur in begrenztem Umfang umgesetzt worden waren, einen einschneidenden Wandel. In Finnland herrschte hingegen schon in den 1990er Jahren ein austeritätspolitischer Kurs vor und die im Zuge der Krisenbearbeitung vorgenommenen Maßnahmen stellten sich eher als dessen Fortsetzung dar.
- *Viertens* unterscheidet sich die Krisenpolitik in beiden Gesellschaftsformationen insgesamt dadurch, dass in Portugal ein neues politisches Projekt der Euro-Austerität entstand, während in Finnland das bereits bestehende Projekt der wettbewerbsorientierten Restrukturierung lediglich fortgesetzt wurde.
- *Fünftens* teilen beide Fälle weitgehend die austeritätspolitische Ausrichtung der Krisenbearbeitungsstrategien ab 2010/2011, das übergeordnete Ziel der Haushaltskonsolidierung und die damit verfolgte Logik der inneren Abwertung. Wenn auch unter sehr unterschiedlichen Bedingungen und in verschiedenem Ausmaß wurde diese Strategie in beiden Ländern von den herrschenden Akteur\_innen als alternativlos dargestellt und umgesetzt.
- *Sechstens* zeigt sich eine Gemeinsamkeit hinsichtlich des Zeitpunkts des Beginns der austeritätspolitischen Restrukturierung, die in beiden Ländern expansive Formen der Krisenpolitik ab Ende 2009 abzulösen begann. Diese gleichgerichtete Verschiebung fand zudem im Kontext entsprechender Veränderungen auf europäischer Ebene statt.
- *Siebtens* hat die Frame-Analyse gezeigt, dass politische Akteur\_innen auf der nationalen Ebene die Restrukturierung des öffentlichen Sektors in beiden Fällen maßgeblich vorantrieben und entsprechend eigener Weltsichten und der Interessen mit ihnen verbundener sozialer Kräfte gestalteten. Sowohl in Finnland als auch in Portugal ging die Politik zur Restrukturierung des öffentlichen Sektors weit über eine bloße Umsetzung europäischer Vorgaben bzw. Empfehlungen hinaus.

- *Achtens* zeigt sich in einem daran anschließenden Punkt zugleich eine Gemeinsamkeit und ein Unterschied: So spielte die Einbettung der politischen Projekte zur Restrukturierung des öffentlichen Sektors in die Strukturen des europäischen Austeritätsregimes in beiden Fällen eine ausschlaggebende Rolle. Im Kontinuum der teils neuen wirtschafts- und finanzpolitischen Überwachungs- und Interventionsmöglichkeiten der EU war Portugal als Programmland durch die Konditionen der Hilfskredite direkt an europäische Vorgaben gebunden, während für Finnland zunächst nur unverbindliche Empfehlungen galten. Die europäische Einbettung war also in dieser Hinsicht in beiden Fällen gegeben, nahm allerdings deutlich verschiedene Formen an.

Die Antwort auf Forschungsfrage (1) nach Unterschieden und Gemeinsamkeiten in der Krisenbearbeitung zeigt insgesamt ein differenziertes Bild. Insbesondere die beobachteten Gemeinsamkeiten zwischen politischen Prozessen in unterschiedlichen Gesellschaftsformationen sind erkläungsbedürftig. Inhaltlich machen sie die Elemente des in der Einleitung angeprochenen austeritätspolitischen Gleichklangs in der EU aus, dessen Erklärung das Ziel dieser Untersuchung ist (vgl. Kap. 1). Eine systematische Erklärung der Befunde lässt sich auf Basis der Kontextualisierung geben, die zur Bearbeitung von Forschungsfrage (2) vorgenommen wurde. Im Folgenden werden auf dieser Grundlage Erklärungen für die identifizierten Unterschiede und Gemeinsamkeiten der nationalen Krisenbearbeitungsstrategien bzw. Restrukturierungsprozesse formuliert.

## 5.2 Die Dynamik des Euro-Kapitalismus als Erklärungszusammenhang

Die schrittweise vergleichende Kontextualisierung der Krisenpolitiken in den vorangegangenen Hauptkapiteln liefert einen umfassenden Erklärungszusammenhang für die in Kapitel 5.1 zusammengefassten Befunde zu den Unterschieden und Gemeinsamkeiten der finnischen und portugiesischen Krisenbearbeitung auf dem Feld des öffentlichen Sektors. Der vergleichenden Kontextualisierung lagen drei Annahmen zugrunde, nämlich dass von der transnationalen Verknüpfung nationaler und europäischer Politikprozesse auszugehen ist, dass die ökonomische Krisendynamik einen

Erklärungsfaktor (unter anderen) für die Restrukturierungspolitik im öffentlichen Sektor darstellt, und dass historische Vorläufer und Entwicklungslinien dieser Politik und ihres Kontextes für die Erklärung relevant sind (vgl. Kap. 1.2). Aus diesen Annahmen ergibt sich für die empirische Untersuchung eine Perspektive, die den Blick auf eine intensiv verflochtene, aber vielfach zerklüftete gesamteuropäische Formation freigibt, die nach 2007 in die Krise geriet. Auch die Krisenbearbeitung wird dadurch in ihrer transnationalen Verflochtenheit greifbar. Auf Grundlage dieser Perspektive zeigte sich in der empirischen Untersuchung die Erklärung für die identifizierten Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der sozialen Entwicklungsdynamik dieser europäischen Formation und in den Ausdrucksformen, die diese Dynamik an verschiedenen Orten, in Finnland und in Portugal annahm. In der schrittweisen Kontextualisierung wurden die konkreten Umrisse dieser Formation und ihrer asymmetrischen Facetten nach und nach entfaltet. Sie werden im Folgenden bezogen auf die identifizierten Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Krisenbearbeitungsstrategien im öffentlichen Sektor zusammengefasst.

Die drei geteilten Punkte der untersuchten Bearbeitungsstrategien (austeritätspolitische Ausrichtung; aktiver Beitrag nationaler Akteur\_innen; Zeitpunkt der Entstehung) lassen sich vor dem Hintergrund der gemeinsamen sozialen Entwicklungsdynamik der europäischen Formation und ihrer jeweils spezifischen Ausprägung zusammenhängend erklären. Grundlegend für die geteilte austeritätspolitische Ausrichtung der Krisenpolitiken war zunächst die vorhergehende Transformation des Euro-Kapitalismus und dessen Finanzialisierung. Schon mit der Entscheidung in den 1990er Jahren die EWU zu gründen und den Euro einzuführen, betrieben die herrschenden sozialen Kräfte in der EU und in den beteiligten Mitgliedsstaaten die Transformation der integrierten europäischen Gesellschaftsformationen im Sinne neoliberaler Ideen. Dazu gehörte auch, die Logik der kompetitiven Austerität als einen Grundpfeiler von EWU und Euroraum zu etablieren. Neben der Etablierung des haushaltspolitischen Austeritätsleitbildes trug die Einführung der gemeinsamen Währung auch weiter zur Finanzialisierung des Euro-Kapitalismus bzw. zur Entwicklung eines europäischen Finanzkapitalismus bei. Diese Entwicklungen hatten tiefgreifende Konsequenzen. Die Finanzialisierungsprozesse legten nicht nur den Grundstein für den Ausbruch der Krise ab 2007. Die mit diesem Prozess einhergehende Verlagerung der Staatsfinanzierung auf die transnationalen

Finanzmärkte bedingte auch die späteren Finanzierungsprobleme einiger EU-Staaten im Laufe der Eurokrise. Darüber hinaus wurden in Form des neuen Konstitutionalismus Prinzipien wie Wettbewerbsfähigkeit, Stabilitätsorientierung und kompetitive Austerität in der EU verrechtlicht und tendenziell entpolitisiert, womit Abweichungen auch im Zuge der späteren Krisenbearbeitung erschwert wurden. Austeritätspolitik und innere Abwertung wurden dadurch zum vorgezeichneten Anpassungsmodus für nationale Wirtschaftspolitiken der Mitglieder von Eurozone und EWU.

Auf dieser Grundlage war eine europaweite austeritätspolitische Antwort auf die Krise zwar vorgezeichnet aber durchaus nicht zwangsläufig. Wie ein vergleichender Blick auf Finnland und Portugal zeigt, war der Prozess der Finanzialisierung bis 2007 nicht überall in der EU gleich weit vorangeschritten. Auch das Leitbild der kompetitiven Austerität war haushaltspolitisch nicht überall umfassend etabliert. Allerdings war das Austeritätsleitbild neben seiner Verrechtlichung auf europäischer Ebene auch ein Element der Weltsicht des transnationalen neoliberalen Blocks, der in der EU und in den Mitgliedsstaaten vor 2007 hegemonial geworden war. Sowohl in Finnland als auch in Portugal prägten politische Akteur\_innen, die diesem Block zuzurechnen sind, die nationale Wirtschaftspolitik, auch wenn sie ihre Vorstellungen unter den jeweiligen politischen Verhältnissen nicht in beiden Ländern in gleichem Maße umsetzen konnten. Die Etablierung neoliberaler Hegemonie sowohl in der EU als auch in den Mitgliedsstaaten führte insgesamt dazu, dass nicht nur auf europäischer, sondern auch auf nationaler Ebene politische Akteur\_innen herrschten, welche die austeritätspolitische Wende der Krisenbearbeitung ab 2009/2010 aktiv beförderten und so den austeritätspolitischen Gleichklang koproduzierten.

Auch die dritte der festgestellten Gemeinsamkeiten in der Krisenbearbeitung in Finnland und Portugal – der Zeitpunkt der austeritätspolitischen Wende hin zur Restrukturierung des öffentlichen Sektors – lässt sich empirisch mit Blick auf den gemeinsamen Kontext beider Fälle erklären. Die sich ab 2007 entfaltende globale Finanz- und Wirtschaftskrise stellte sich in der EU als eine Krise der gesamten Formation des europäischen Finanzkapitalismus dar. Diese Krise nahm in den integrierten nationalen Gesellschaftsformationen zwar einen unterschiedlichen Verlauf, die zeitliche Abfolge von Krisenphasen mit einem ersten tiefen Einbruch der Wirtschaftstätigkeit im Jahr 2009 und einem zweiten um das Jahr 2012 war dabei allerdings in der EU – im Gegensatz zum Rest der Welt – weitgehend

gleichförmig. Aber auch die politischen Reaktionen auf die Krise folgten in der EU, auf nationaler wie auf europäischer Ebene, weitgehend demselben Muster. War die europäische Koordinierung der Krisenbearbeitung bis in das Jahr 2009 hinein noch schwach ausgeprägt, nahmen europäische Staatsapparate wie die Kommission und die EZB in der Folge eine zunehmend aktive Rolle darin ein. Auf europäischer Ebene, aber auch in Finnland und in gewissem Maße in Portugal wurde die expansive Konjunkturpolitik der ersten Krisenphase nunmehr als Notfallmaßnahme in einer Ausnahmesituation dargestellt. Nach einer kurzlebigen Schwächung neoliberaler wirtschaftspolitischer Ideen kam es zu einer erneuten Konsolidierung der Macht des herrschenden neoliberalen Blocks in Europa. Damit einher ging die Rückkehr der herrschenden politischen Akteur\_innen zu den wirtschafts- und haushaltspolitischen Rezepten der Vorkrisenphase, orientiert an Wettbewerbsfähigkeit und Haushaltskonsolidierung. Der zeitlich übereinstimmende Beginn der austeritätspolitischen Krisenbearbeitung in den untersuchten Fällen und darüber hinaus in der EU ist vor diesem Hintergrund zu erklären.

Die Gemeinsamkeiten zwischen den untersuchten Krisenbearbeitungsstrategien lassen sich also aus der konkreten politischen und ökonomischen Konfiguration des integrierten Euro-Kapitalismus erklären. Besonders interessant erscheint darüber hinaus, dass sich als Ergebnis der vorliegenden Untersuchung auch die identifizierten Unterschiede zwischen den Strategien der Krisenbearbeitung in Finnland und Portugal auf diesen Zusammenhang zurückführen lassen. Darauf weist schon der oben genannte Punkt acht hin, der sich nicht eindeutig als Unterschied oder Gemeinsamkeit einordnen lässt. Dort wurde festgestellt, dass die EU zwar in beiden Fällen eine politische Rolle in der Krisenbearbeitung spielte, allerdings in sehr unterschiedlicher Form. Allgemein bestanden innerhalb des integrierten Euro-Kapitalismus, neben starkem Anpassungsdruck und Angleichungstendenzen, auch starke Tendenzen zur Differenzierung. Ein zentrales Differenzierungsmoment machte die asymmetrische Verknüpfung der Akkumulationsregime in Europa aus. Ein weiteres ergibt sich aus der historisch unterschiedlichen sozialen, ökonomischen und politischen Ausgangslage, aus der heraus einzelne Gesellschaftsformationen in den europäischen Integrationsprozess eintraten. Geteilte europäische Projekte, die im Grunde einen Konvergenzprozess beinhalteten, wie etwa die Einfüh-

rung des Euro, haben vor diesem Hintergrund zu unterschiedlichen Entwicklungen innerhalb der involvierten Gesellschaftsformationen geführt. Die gemeinsame Währung stieß zum Beispiel angesichts einer wettbewerbsstarken Exportindustrie in Finnland Anfang der 2000er Jahre einen Aufschwung getrieben von aktiv extravertierten, produktiven Akkumulationsstrategien an. In Portugal stagnierte die Ökonomie zum selben Zeitpunkt und die Euro-Einführung begünstigte eher die Ausbreitung finanzialisierte Formen der Akkumulation. In diesem Sinne sind auch die identifizierten Unterschiede zwischen den Krisenbearbeitungsstrategien aus der sozialen Entwicklungsdynamik des Euro-Kapitalismus und ihrer differenzierten Ausdrucksformen zu erklären. Die in der Auswertung der Krisenbearbeitungsstrategien herausgearbeiteten Unterschiede (umfangreichere Austeritätsmaßnahmen in Portugal; weniger umkämpfte Reformen in Finnland; stärkerer gesellschaftlicher Wandel durch Restrukturierung in Portugal; Entstehung eines neuen politischen Projekts in Portugal und keines in Finnland) werden im Folgenden zusammenhängend diskutiert.

Der deutlich größere Umfang der Austeritätsmaßnahmen in Portugal im Vergleich zu Finnland geht zum einen auf die unterschiedliche Krisenbetroffenheit und die daraus politisch abgeleitete Notwendigkeit zur Konsolidierung zurück. Die ökonomische Krisenbetroffenheit beruht allerdings selbst im Kern auf der Position der portugiesischen bzw. der finnischen Ökonomie in den asymmetrischen Austauschbeziehungen des Euro-Kapitalismus. Die Schuldnerposition des Defizitlands Portugal hat sich, wie gezeigt wurde, im Rahmen des europäischen Finanzkapitalismus entwickelt und wurde des Weiteren erst angesichts der währungs- und zinspolitischen Handlungsbeschränkungen als Mitglied der Eurozone zum bestimmenden Problem. Die einschneidende Austeritätspolitik in Portugal, deren Anlass die massiven Probleme von Konjunktur und Staatshaushalt waren, geht daher wesentlich auf die interne Dynamik des Euro-Kapitalismus zurück. Die im Vergleich dazu mildere Austeritätspolitik Finlands beruht entsprechend auf der günstigeren Position in den asymmetrischen innereuropäischen Austauschbeziehungen.

Die unterschiedlichen Ausmaße der Konsolidierung sind darüber hinaus als ein Grund dafür zu nennen, dass die Austeritätspolitik in Portugal heftiger umkämpft war als in Finnland. Ein weiterer, wesentlicher Grund für die unterschiedliche Intensität sozialer Kämpfe liegt aber darin, dass mit der Sparpolitik die Logik der kompetitiven Austerität in Portugal erst

tiefgreifend durchgesetzt und verankert wurde, was in Finnland schon in einer früheren Phase der Konvergenz zum europäischen Integrationsprozess vollzogen worden war. In Finnland hatte die dortige Krise der 1980er und 1990er Jahre zu einer Transformation der Regulation geführt, in deren Zuge austeritätspolitische Vorstellungen dominant geworden waren. Die Mitbegründung der Eurozone markierte hier den vorläufigen Endpunkt eines Transformationsprozesses an dessen Ende die hegemoniale Verankerung der kompetitiven Austerität in Finnland stand. In Portugal war die Logik der kompetitiven Austerität zwar auch seit der Mitbegründung der Eurozone wirkmächtig, ihre hegemoniale Verankerung und politische Umsetzung begann Anfang der 2000er Jahre erst und war bis zur Krise ab 2007 vergleichsweise schwach ausgeprägt. Die Durchsetzung dieser Logik im Rahmen der Krisenbearbeitung stieß daher auf größere Widerstände.

Daran schließt die Erkenntnis an, dass sich in Portugal durch die Krisenbearbeitung ein tiefgreifender Wandel im öffentlichen Sektor und darüber hinaus vollzog, während in Finnland verhältnismäßig mehr Kontinuität zu beobachten war. Diese Diskrepanz lässt sich dadurch erklären, dass es den herrschenden sozialen Kräften in der EU im Zuge der Krisenbearbeitung gelang, die notwendige Anpassung politökonomischer Strukturen angesichts der Krise einseitig auf die Defizitländer der europäischen Gläubiger-Schuldner-Beziehung abzuwälzen, während die grundlegenden Regeln des europäischen Wirtschaftsraums und der Eurozone unangetastet blieben, bzw. durch die neue *Economic Governance* noch verschärft wurden. Den Überschussländern, die wie Finnland bisher eine günstigere Position in dieser Beziehung innehatten, wurde keine vergleichbare Anpassungsleistung abverlangt.

Schließlich ist auch die Existenz eines neuen politischen Projekts zur Restrukturierung in Portugal mit dem Versuch zu erklären, im Rahmen der Krise gesellschaftliche Veränderungen anzustoßen, die etwa in Finnland in anderer Form schon stattgefunden hatten. Das portugiesische Projekt der Euro-Austerität als Teil des europäischen Projekts der Euro-Rettung ist damit deutlichster Ausdruck einer versuchten neoliberalen Transformation, die politische Akteur\_innen des herrschenden neoliberalen Blocks in Europa auf nationaler und auf supranationaler Ebene betrieben. Das fortgesetzte Projekt der wettbewerbsorientierten Restrukturierung in Finnland stellt demgegenüber eine weniger umfassende Initiative zur weiteren Stabilisierung der neoliberalen Ordnung in einem Teil der EU dar, in dem sie

im Vergleich zur Lage in Portugal schon zuvor stärker verankert war.

Auf die zweite Forschungsfrage, nach Erklärungen für die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den nationalen Krisenbearbeitungsstrategien mit Bezug zum öffentlichen Sektor, gibt es somit eine mehrteilige Antwort, die im Kern auf die verbindende Dynamik des Euro-Kapitalismus und seiner Krise abhebt. Aus dieser Perspektive können sowohl die Unterschiede als auch die Gemeinsamkeiten zwischen den Fällen plausibel gemacht werden. Gleichzeitig sind mit dieser Analyse weitere Implikationen verbunden, die sich aus der Form der Krise und ihrer Bearbeitung für die Formation des Euro-Kapitalismus ergeben. Diese Implikationen werden im abschließenden Fazit benannt und eingeordnet. Zuvor werden im Folgenden einige Grenzen dieser Untersuchung diskutiert.

### **5.3 Grenzen der Untersuchung und der Analyseperspektive**

Vor der abschließenden Interpretation und Einordnung der präsentierten Erkenntnisse gilt es einige empirische, konzeptionelle und theoretische Grenzen dieser Untersuchung und der zugrundeliegenden Analyseperspektive zu diskutieren. Dadurch lässt sich die Tragweite, Aussagekraft und die Möglichkeit der Verallgemeinerung der gewonnenen Erkenntnisse besser einschätzen und blinde Flecken, die ggf. weiteren Forschungsbedarf anzeigen, kommen zum Vorschein. Hierfür erscheinen vor allem drei konzeptionelle Aspekte, welche die empirische Reichweite der Untersuchung einschränken, sowie zwei in der theoretischen Analyseperspektive angelegte Schwierigkeiten relevant.

In konzeptioneller Hinsicht ergeben sich erstens vor allem durch die Fokussierung auf das Innenverhältnis der EU und die hier vorfindbaren sozialen Dynamiken empirische Grenzen der Untersuchung. Die Interaktion der europäischen Ökonomie oder einzelner nationaler Ökonomien mit dem Weltmarkt sowie etwaige Verschiebungen der politischen Machtverhältnisse auf globaler Ebene im Laufe der Krise blieben dadurch weitgehend unbeachtet. In der konkreten Krisenpolitik mit Bezug zum öffentlichen Sektor ist diese Dimension allerdings nicht als besonders relevant anzusehen. Für die Kontextualisierung der Krisenbearbeitung hätte eine Befasung mit dem Außenverhältnis der EU zwar weitere Nuancen beigetragen,

das Verhältnis zwischen dem dafür notwendigen hohen Mehraufwand und dem überschaubaren erwartbaren Erkenntnisgewinn rechtfertigt aber aus meiner Sicht die Schwerpunktsetzung auf das EU-Innenverhältnis.

Zweitens setzt die Fokussierung auf den öffentlichen Sektor als Feld der Krisenbearbeitung Grenzen für die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse. In der Operationalisierung wurde dargelegt, dass mit dem öffentlichen Sektor ein Feld in den Blick genommen wurde, auf dem zentrale Auseinandersetzungen der Krisenpolitik sichtbar gemacht werden konnten. Vor allem in der Fallstudie zu Portugal ist allerdings deutlich geworden, dass die Strategie der inneren Abwertung über den öffentlichen Sektor hinaus mit tiefgreifenden Einschnitten insbesondere im Bereich des Arbeitsrechts einher ging. Das gesamtgesellschaftliche Ausmaß der Transformation, die mit der Austeritätspolitik in der Krise einherging, konnte durch eine Analyse der Krisenpolitiken auf dem Feld des öffentlichen Sektors zwar eingeschätzt, aber nicht vollständig erfasst werden. Entsprechende Einzelfallstudien der Krisenpolitik, die ohne eine transnational vergleichende Perspektive arbeiten, können hier eine breitere Analyse bieten.

Drittens setzt nicht nur der Fokus auf den öffentlichen Sektor, sondern auch die konzeptionelle Entscheidung für eine vergleichende Fallstudie der Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse notwendigerweise Grenzen. Die vergleichende Kontextualisierung war darauf ausgelegt, anhand der ausgesuchten Fälle zentrale Dynamiken der Krisenbearbeitung in der EU sichtbar zu machen. Auch wenn dabei von den national untersuchten Prozessen auf Dynamiken auf europäischer Ebene geschlossen werden kann, ist damit noch nichts über die spezifischen Verläufe der Krise und ihrer Bearbeitung in anderen Gesellschaftsformationen der EU gesagt. Da die beiden Fälle als repräsentative Beispiele aus unterschiedlichen Gruppen von EU-Mitgliedern (Defizitländer und Überschussländer) ausgewählt wurden, kann zwar angenommen werden, dass sie zentrale Entwicklungen im europäischen Kontext abdecken. Abweichungen und spezifische Verläufe unter konkreten Länder-Bedingungen in anderen Gesellschaftsformationen sind aber dadurch nicht ausgeschlossen. Die gewonnenen Erkenntnisse können daher zwar für die EU als Ganzes gelten, sie sind aber nicht zwangsläufig auf jedes einzelne Mitgliedsland übertragbar – hier schließt sich weiterer Forschungsbedarf an.

Auch mit der gewählten Analyseperspektive bzw. der verwendeten Theorie sind neben der aufgezeigten Erklärungskraft Grenzen verbunden.

Diese beziehen sich zum einen auf die genaue Bestimmung von Wirkungszusammenhängen: Auf einer abstrakten Ebene ist aus meiner Sicht auf Grundlage einer historisch-materialistischen Forschungsperspektive keine genauere Gewichtung der identifizierten Erklärungsfaktoren für die Ausrichtung der Krisenpolitik möglich. Eine Messung des Ergebnisses der Krisenbearbeitungspolitiken im Sinne von „mehr oder weniger Austerität“ oder des Einflusses einzelner Wirkungsfaktoren darauf, würde voraussetzen, Ergebnis und Faktoren jeweils als unabhängig voneinander zu definieren. Unter der Annahme, Strukturen und Akteur\_innen nicht unabhängig voneinander denken zu können (vgl. Kap. 2.1) kann lediglich bestimmt werden, welche Faktoren zum Zustandekommen eines Ergebnisses beigetragen haben, nicht aber welchen Anteil sie daran hatten. Im Umkehrschluss bedeutet das zu sagen, dass durch die Abwesenheit eines Faktors, beispielsweise das Ausbleiben von Finanzialisierungsprozessen, nicht messbar mehr oder weniger Austerität zustande gekommen wäre, sondern ein absolut unterschiedliches Ergebnis.

Schließlich liegt eine weitere eher forschungspraktische Schwäche des kombinierten Ansatzes aus Regulationstheorie und neo-gramscianischer IPÖ in der resultierenden theoretische Komplexität. Beide Theoriestränge arbeiten mit Konzepten, die einen hohen Abstraktionsgrad aufweisen und deren Operationalisierung entsprechend herausfordernd ist. Die Vielzahl an einfließenden Elementen erschwert zusätzlich die eigene Datenerhebung und legt den Rückgriff auf Sekundärliteratur, die einzelne Elemente schon empirisch aufgearbeitet hat, als gangbare Forschungsstrategie nahe. In der vorliegenden Analyse habe ich angesichts dieser Problematik einen Mittelweg aus eigener Daten- und Dokumentenanalyse gepaart mit der Auswertung einer breiten Sekundärliteratur gewählt. Für zukünftige Untersuchungen wäre aber auch eine stärkere Eingrenzung der Fragestellung und davon ausgehend der Komplexität des theoretischen Rahmens denkbar.

## **6. Fazit: Der austeritätspolitische Gleichklang und seine politischen Implikationen**

Mit dem Ziel, den austeritätspolitischen Gleichklang der europäischen Krisenpolitik in der Eurokrise zu erklären, wurde diese Politik hier anhand der beiden Fälle Finnland und Portugal und fokussiert auf die Restrukturierung des öffentlichen Sektors vergleichend kontextualisiert und analysiert. Maßgeblich für die Analyse war eine zweiteilige Fragestellung, erstens nach Unterschieden und Gemeinsamkeiten zwischen den nationalen Krisenbearbeitungsstrategien im Hinblick auf die Restrukturierung des öffentlichen Sektors und zweitens nach Erklärungen dieser Befunde aus einer historischen, transnationalen und politökonomisch fundierten Perspektive. Um diese Fragestellung zu bearbeiten wurde eine kritische Politische Ökonomie der europäischen Integration formuliert, die theoretische Konzepte des Regulationsansatzes und solche der neo-gramscianischen IPÖ verbindet. Diese Herangehensweise erlaubte es, die Strukturen des Euro-Kapitalismus, die Dynamik der Krise und das Handeln politischer Akteur\_innen in ihrer Bearbeitung zusammenhängend zu untersuchen. Zentral ist dafür das Konzept der politischen Projekte, das Akteur\_innenhandeln mit der Transformation bzw. Stabilisierung gesellschaftlicher Verhältnisse theoretisch verknüpft. Politische Projekte und andere kontextualisierende Konzepte wurden in Form eines Analyserasters operationalisiert und so in den Fallstudien und zur Untersuchung des europäischen Kontextes zur Anwendung gebracht.

Auf europäischer Ebene wurde gezeigt, wie die asymmetrisch integrierten Gesellschaftsformationen des europäischen Finanzkapitalismus ab 2007 in die Krise gerieten und darin, aufgrund ihrer Positionierung in Zentrum bzw. Peripherie der EU, unterschiedlich stark betroffen waren. Anhand der politischen Machtverhältnisse und vor dem Hintergrund neoliberaler Hegemonie im Integrationsprozess seit den 1990er Jahren ließ sich zudem zeigen, wie es dem transnationalen neoliberalen Block in der EU und ihren Mitgliedsstaaten gelungen ist, die Krise temporär zu bearbeiten. Im Zuge eines Wandels der Kriseninterpretation entstand dabei das politische Projekt der Euro-Rettung als konkrete politische Initiative zur stabilisierenden Reproduktion des europäischen Finanzkapitalismus. Im Kontext

des Projekts der Euro-Rettung spielte der öffentliche Sektor eine Schlüsselrolle als zentrales Feld der Krisenbearbeitung und der sozialen Kämpfe um ihre Ausrichtung. Als Ergebnis der Krisenbearbeitung in der EU sind die Konturen eines verschärften europäischen Austeritätsregimes erkennbar.

Auf nationaler Ebene in Finnland und Portugal konnte zunächst der spezifische Krisenverlauf in einem Überschussland des europäischen Zentrums und einem Defizitland der europäischen Peripherie unter Berücksichtigung der jeweiligen nationalen Entwicklungsweisen gezeigt werden. Ausgehend von der europäischen Kontextualisierung und dem spezifischen Krisenverlauf der beiden Fälle erschließt sich der nationale Kontext der Krisenbearbeitung. Während in Finnland die Krisenbearbeitung von Seiten des herrschenden Blocks zur Fortsetzung des schon vor der Krise begonnenen politischen Projekts der wettbewerbsorientierten Restrukturierung des öffentlichen Sektors genutzt wurde, entwickelte sich in der Praxis der herrschenden Akteur\_innen in Portugal ein neues politisches Projekt der Euro-Austerität. Beide Projekte führten im Ergebnis zur Durchsetzung einer austeritätspolitischen Krisenbearbeitung in engem Zusammenhang mit dem europäischen Projekt der Euro-Rettung und den Strukturen des europäischen Austeritätsregimes.

Das Handeln beteiligter politischer Akteur\_innen auf europäischer und auf nationaler Ebene stand dabei in einem Zusammenhang, der weder als durchgehend bewusst-strategisch noch als rein ideologisch zu bezeichnen ist. Stattdessen beruhte ihr Handeln auf politischen Entscheidungen innerhalb der transnationalen historischen Struktur des Euro-Kapitalismus, mit der bestimmte Handlungsbedingungen einher gingen. Dieses Verhältnis drückt sich in meiner Analyse in Form der identifizierten politischen Projekte zur Krisenbearbeitung in der EU, in Finnland und in Portugal aus. Die soziale Entwicklungsdynamik des asymmetrisch integrierten Euro-Kapitalismus wird dadurch als zentraler Erklärungszusammenhang für den austeritätspolitischen Gleichklang der Krisenbearbeitung in Europa erkennbar.

Die dargestellten Ergebnisse der Untersuchung bestätigen und vertiefen die Erkenntnisse anderer Autor\_innen, die sich mit der Restrukturierung des öffentlichen Sektors in der Krise befasst haben, in Bezug auf die Relevanz der Verknüpfung zwischen der europäischen und der nationalen

Ebene sowie bezogen auf die Bedeutung geteilter Ideen für die Ausrichtung der Krisenpolitik (vgl. Lehndorff 2014; Pochet und Degryse 2012; Porte und Heins 2016c). An diese Arbeiten schließt meine Untersuchung erklärtermaßen an (vgl. Kap. 1.1). Ich teile dabei die Erkenntnis, die Kräfteverhältnisse und Kämpfe auf nationaler Ebene nicht außer Acht zu lassen, um europäische Politikprozesse zu erklären. Aus meiner Perspektive geht es bei der Untersuchung politökonomischer Prozesse in der EU nicht darum zu verstehen, ob die nationale oder die europäische Ebene darin relevanter ist, sondern vielmehr um die Frage, in welcher Form beide Ebenen interagieren. Die vorliegende Arbeit ist auch als Beitrag zur Beantwortung dieser Frage zu verstehen. Der Forschungsbeitrag meiner Analyse geht über die genannten Arbeiten hinaus, da die empirische Beschreibung des Euro-Kapitalismus und seiner Krise eine zusammenhängende Erklärung der transnationalen Verbindungen zwischen Krisenpolitiken im Feld des öffentlichen Sektors in der EU bietet. Die erlangten Erkenntnisse unterstreichen die Notwendigkeit einer transnationalen Perspektive in der vergleichenden Kapitalismusforschung bezogen auf die EU gegenüber einer Fokussierung auf die Analyse nationaler Modelle. Diese transnationale Perspektive lässt sich durch die Untersuchung anderer ebenenübergreifender, politökonomischer Prozesse im transnationalen Raum der EU weiter ausbauen.

Über forschungsbezogene Überlegungen hinaus beinhalten die dargestellten Entwicklungen des Euro-Kapitalismus relevante weiterführende Implikationen. So waren die politischen Projekte der Krisenbearbeitung sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene über die unmittelbare Krisenphase hinaus bedeutsam. Wie in den Fallstudien empirisch dargestellt wurde, handelte es sich um umkämpfte Versuche nicht nur zur Restrukturierung des öffentlichen Sektors, sondern auch zur Umgestaltung der jeweiligen Gesellschaftsformationen. Während in Finnland das Projekt der wettbewerbsorientierten Restrukturierung auf eine stabilisierende Reproduktion der Entwicklungsweise und der sozialen Kräfteverhältnisse abzielte, war mit dem Projekt der Euro-Austerität in Portugal ein Wandel wichtiger Elemente der Regulation und der sozialen Kräfteverhältnisse verbunden. Mit der Transformation Portugals in Richtung einer Austeritätsgesellschaft kann von der Durchsetzung einer neoliberalen Transformationsagenda und damit der Ausweitung neoliberaler Herrschaft gesprochen werden. Beide Projekte korrespondierten jedoch in gewisser Hinsicht mit

dem Projekt der Euro-Rettung auf europäischer Ebene, das nicht zuletzt die Fortsetzung des neoliberalen Transformationsprozesses in Europa und damit die vertiefende Reproduktion neoliberaler Hegemonie zum Ziel hatte. Die Bearbeitung der Eurokrise gelang dabei nur temporär, wobei die Kosten in Form von Strukturanpassung hauptsächlich in der europäischen Peripherie anfielen (vgl. Simonazzi und Ginzburg 2015: 131). Asymmetrien zwischen den integrierten Gesellschaftsformationen der EU blieben bestehen oder wurden sogar noch verschärft (vgl. Heine und Sablowski 2015: 585). Die zugrundeliegenden Mechanismen von Wettbewerbsfähigkeit, kompetitiver Deregulierung und kompetitiver Austerität wurden in Form des europäischen Austeritätsregimes nochmals tiefer institutionell verankert (vgl. Seikel 2017). Auch im Ausblick auf die Entwicklungen nach der unmittelbaren Krisenphase bis 2014 lässt sich feststellen, dass eine nachhaltige Stabilisierung des europäischen Finanzkapitalismus mit der Krisenpolitik nicht erreicht wurde (vgl. Bieling 2019: 292–293).

Auch in politischer Hinsicht sind die Befunde der Untersuchung bedeutsam, zumal das zugrunde liegende Erkenntnisinteresse im Sinne einer kritischen Europaforschung auch beinhaltet, Handlungsräume für alternative Ansätze und Potentiale zur Transformation der herrschenden Verhältnisse aufzuzeigen und auszuloten. Generell hat die Analyse gezeigt, dass es politischen Akteur\_innen außerhalb des hegemonialen Blocks weder in Finnland noch in Portugal oder auf EU-Ebene im Laufe der Krise gelungen ist, bezogen auf den öffentlichen Sektor politische Positionen im Interesse subalterner sozialer Kräfte durchzusetzen. Bezogen auf die europäischen Gewerkschaften als wichtige politische Akteur\_innen mit einer alternativen Agenda zum Neoliberalismus (zumindest insofern sie nicht zum Beispiel durch Formen des Krisenkonstitutionalismus kooptiert wurden) lassen sich mehrere Gründe für dieses Scheitern identifizieren. Klaus Busch und andere benennen hier neben den ungünstigen Kräfteverhältnissen die fehlende Dynamik und den rein nationalen Fokus gewerkschaftlicher Proteste:

„Den genannten gewerkschaftlichen Protesten gegen die Sparpolitiken fehlt es an Kraft und an Perspektive. Der Verschiebung der Machtbalance zugunsten der Kapitaleigentümer und der oberen Einkommens- und Vermögensschichten konnten die Gewerkschaften in Europa bislang wenig entgegensezten. Obwohl es sich bei

der Eurokrise um eine originär europäische Krise handelt, verbarrikadieren sich die Gewerkschaften in ihren nationalen Bastionen“ (Busch et al. 2012: 29).

Auch Steffen Lehndorff konstatiert ein Scheitern gewerkschaftlicher und anderer linker Gegenbewegungen an der nationalstaatlichen Verengung ihrer Strategien (vgl. Lehndorff 2014: 32–36). Demgegenüber stehe der transnationale Charakter der Austeritätspolitik in Europa. Er schließt daraus:

„Wer darauf eine Antwort von Links sucht, sollte so realistisch sein zu akzeptieren, dass heute in Europa immer zwei Dinge zusammengehören: *Es muss auf nationaler Ebene massiver Druck für die Durchsetzung von Reformprojekten geben, damit die auf europäischer Ebene unvermeidlichen Konflikte vom Zaun gebrochen werden können, um die dort errichteten Blockaden für die Verwirklichung nationaler Reformprojekte zu überwinden*“ [Hervorhebung im Original, ML] (Lehndorff 2014: 35).

Auf Basis meiner Analyse sind diese Einschätzungen im Wesentlichen zu bestätigen. Die kurzfristige Erschütterung neoliberaler Hegemonie auf EU-Ebene zu Beginn der Krise eröffnete keineswegs genügend Handlungsspielraum zur Entfaltung alternativer Ansätze der Krisenpolitik. Zudem blieb die Handlungsfähigkeit subalterner Akteur\_innen auf dieser Ebene nach wie vor stark eingeschränkt. Auf nationaler Ebene entwickelte sich in Portugal zwar insbesondere in den Jahren 2010 und 2011 eine breite Protestbewegung, die für einen anderen Umgang mit der Krise kämpfte. Diese fand aber kaum Rückhalt auf EU-Ebene oder in anderen europäischen Gesellschaftsformationen. Die Bewegung konnte sich letztlich in der Frage der Ausrichtung der Krisenpolitik nicht gegen den transnationalen neoliberalen Akteur\_innenblock durchsetzen. In Finnland wurde die Auseinandersetzung um die Krisenpolitik 2010 und 2011 im Wesentlichen von rechten Akteur\_innen aufgenommen. Ihr Anliegen richtete sich auf die Abwehr einer weiteren Vergemeinschaftung der Finanz- und Wirtschaftspolitik in der EU und beinhaltete keine Kritik an der austeritätspolitischen Krisenbearbeitung. Proteste gegen die finnische Austeritätspolitik nahmen erst nach dem hier untersuchten Krisenzeitraum ab dem Jahr 2015 signifikant zu.

Auch wenn die Durchsetzung der austeritätspolitischen Krisenbearbeitung bezogen auf den öffentlichen Sektor in der EU, in Portugal und in Finnland bis 2014 erfolgreich war, hatten die Anfechtungen der Krisenpolitik auf europäischer Ebene, die massiven Proteste gegen die Sparpolitik der Regierung in Portugal, und die ab 2015 einsetzenden Proteste gegen die finnische Austeritätspolitik bemerkenswerte Folgen. Sie trugen dazu bei, die ohnehin schon brüchige konsensuale Einbettung des europäischen Integrationsprozesses in seiner neoliberalen Form weiter zu untergraben und richteten sich damit gegen die Qualität neoliberaler Hegemonie in Europa. Der zunehmend autoritäre Charakter des europäischen Austeritätsregimes kann als Reaktion des herrschenden neoliberalen Blocks auf diese Entwicklungen gesehen werden. Auch nach dem Ende der Krisenphase setzte sich die Vertiefung dieses autoritär-neoliberalen Kurses in der EU fort. Die Folge ist ein weiterer Legitimitätsverlust europäischer Staatsapparate bis hin zu einer fortschreitenden Dynamik der „desintegrierenden Polarisierung“ (vgl. Huke und Wigger 2019: 202). Ob sich damit auf Dauer Handlungsräume für progressive Alternativen zum neoliberalen Integrationsprozess öffnen und insbesondere ob diese von politischen Akteur\_innen genutzt werden können, bleibt eine offene Frage für die zukünftige Forschung. Auch vor dem Hintergrund meiner Analyse ist allerdings deutlich geworden, dass Erfolge dabei nicht zuletzt davon abhängen, ob es gelingt politische Kämpfe vor Ort, etwa um die Gestaltung nationaler öffentlicher Sektoren, effektiv mit der Anfechtung des herrschenden Integrationsmodus in der EU zu verbinden. Es bleibt die Aufgabe kritischer Europaforcher\_innen, dazu einen Beitrag zu leisten.

## Interviewverzeichnis

Zitationskürzel	Interviewpartner (Organisation)	Datum	Ort
Interview I	Politikwissenschaftler (Universität Helsinki)	30.11.2015	Helsinki
Interview II	Wirtschaftsexperte (ETLA)	01.12.2015	Helsinki
Interview III	Wirtschaftspolitischer Analyst (STTK)	02.12.2015	Helsinki
Interview IV	Journalist (gewerkschaftsnahes Nachrichtenportal)	02.12.2015	Helsinki
Interview V	Wirtschaftspolitischer Berater (Akava)	03.12.2015	Helsinki
Interview VI	Wirtschaftspolitischer Blogger und Politikwissenschaftler (Universität Helsinki)	03.12.2015	Helsinki
Interview VII	Wirtschaftsexperte (Labour In- stitute for Economic Research)	04.12.2015	Helsinki

## Literaturverzeichnis

- Abreu, Alexandre; Mendes, Hugo; Rodrigues, João; Gusmão, José G.; Serra, Nuno; Teles, Nuno et al. (2013): A Crise, a Troika e as Alternativas Urgentes. 2. Aufl. Lissabon: Tinta da China.
- Aglietta, Michel (2000): A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience. London, New York: Verso.
- Aglietta, Michel (2012): The European Vortex. In: *New Left Review* (75), S. 15–36.
- Ahlqvist, Toni; Moisio, Sami (2014): Neoliberalisation in a Nordic State: From Cartel Polity towards a Corporate Polity in Finland. In: *New Political Economy* 19 (1), S. 21–55.
- Almeida, Vanda; Castro, Gabriela; Mourinho Félix, Ricardo (2009): A economia portuguesa no contexto europeu. Estrutura, choques e políticas. In: Banco de Portugal (Hg.): A economia portuguesa no contexto da integração económica, financeira e monetária. Lissabon: Banco de Portugal, S. 65–154.
- Altvater, Elmar; Mahnkopf, Birgit (2007): Konkurrenz für das Empire. Die Zukunft der Europäischen Union in der globalisierten Welt. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Amaral, Luciano (2010): Economia portuguesa, as últimas décadas. Lissabon: Fundacão Francisco Manuel dos Santos (Ensaios da Fundacão, 2).
- André, Christine (2002): The welfare state and institutional compromises. From origins to contemporary crisis. In: Robert Boyer und Yves Saillard (Hg.): Regulation Theory. The state of the art. London: Routledge, S. 94–100.
- André, Christophe; García, Clara (2014): Local Public Finances and Municipal Reform in Finland. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Paris (Economics Department Working Papers, 1121).
- Ankel, Danae (2020): Angela Merkels Überzeugungen in der Eurokrise. Eine Operational Code Analyse. Wiesbaden: Springer VS.
- Antão, Paula; Boucinha, Miguel; Farinha, Luísa; Lacerda, Ana; Leal, Ana C.; Ribeiro, Nuno (2009): Integração financeira, estruturas financeiras e as decisões das famílias e das empresas. In: Banco de Portugal (Hg.): A economia portuguesa no contexto da integração económica, financeira e monetária. Lissabon: Banco de Portugal, S. 423–561.

- Apeldoorn, Bastiaan van (2001): The Struggle over European Order: Transnational Class Agency in the Making of ‚Embedded Neo-Liberalism‘. In: Andreas Bieler und Adam D. Morton (Hg.): Social forces in the Making of the new Europe. The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy. Basingstoke: Palgrave, S. 70–89.
- Apeldoorn, Bastiaan van (2002): Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration. London, New York: Routledge.
- Apeldoorn, Bastiaan van (2009a): The Contradictions of ‚Embedded Neoliberalism‘ and Europe’s Multi-level Legitimacy Crisis: The European Project and its Limits. In: Bastiaan van Apeldoorn, Jan Drahokoupil und Laura Horn (Hg.): Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance. From Lisbon to Lisbon. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 21–43.
- Apeldoorn, Bastiaan van (2014): The European capitalist class and the crisis of its hegemonic project. In: *Socialist Register* 50, S. 189–206.
- Apeldoorn, Bastiaan van; Drahokoupil, Jan; Horn, Laura (Hg.) (2009b): Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance. From Lisbon to Lisbon. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Apeldoorn, Bastiaan van; Drahokoupil, Jan; Horn, Laura (2009c): Introduction: Towards a Critical Political Economy of European Governance. In: Bastiaan van Apeldoorn, Jan Drahokoupil und Laura Horn (Hg.): Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance. From Lisbon to Lisbon. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 1–17.
- Apeldoorn, Bastiaan van; Overbeek, Henk; Ryner, Magnus (2003): Theories of European Integration: A Critique. In: Alan W. Cafruny und Magnus Ryner (Hg.): A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe. Lanham: Rowman & Littlefield, S. 17–45.
- Arter, David (2011): Taking the Gilt off the Conservatives‘ Gingerbread: The April 2011 Finnish General Election. In: *West European Politics* 34 (6), S. 1284–1295.
- Arter, David (2015): A ‘Pivotal Centre Party’ Calls the Shots: The 2015 Finnish General Election. In: *West European Politics* 38 (6), S. 1345–1353.
- Arts, Wil; Gelissen, John (2006): Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-Art Report. In: Francis G. Castles und Christopher Pierson (Hg.): The Welfare State Reader. 2. Aufl. Cambridge: Polity Press, S. 175–197.
- Atzmüller, Roland (2013): Der Wohlfahrtsstaat aus regulationstheoretischer Perspektive. In: Roland Atzmüller, Joachim Becker, Ulrich Brand, Lukas Oberndorfer, Vanessa Redak und Thomas Sablowski (Hg.): Fit für die Krise? Perspektiven der Regulationstheorie. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 150–169.

Atzmüller, Roland (2014): Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in der Krise. Soziale Sicherungssysteme und öffentliche Dienstleistungen in der Austerität. In: Oliver Prausmüller und Alice Wagner (Hg.): Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik. Hamburg: VSA-Verlag, S. 159–178.

Atzmüller, Roland; Hermann, Christoph (2004): Veränderung öffentlicher Beschäftigung im Prozess der Liberalisierung und Privatisierung. In: ÖZS 29 (4), S. 30–48.

Baldi, Guido; Staehr, Karsten (2013): The European debt crisis and fiscal reaction functions in Europe 2000 - 2012. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Berlin (DIW Discussion Papers, 1295).

Barreto, António (2011): Social Change in Portugal. In: António Costa Pinto (Hg.): Contemporary Portugal. Politics, Society and Culture. 2. ed. New York: Columbia University Press (Social science monographs), S. 193–223.

Baumgarten, Britta (2013): Geração à Rasca and beyond: Mobilizations in Portugal after 12 March 2011. In: *Current Sociology* 61 (4), S. 457–473.

Becker, Joachim (2002): Akkumulation, Regulation, Territorium. Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie. Marburg: Metropolis Verlag.

Becker, Joachim (2013): Regulationstheorie: Ursprünge und Entwicklungstendenzen. In: Roland Atzmüller, Joachim Becker, Ulrich Brand, Lukas Oberndorfer, Vanessa Redak und Thomas Sablowski (Hg.): Fit für die Krise? Perspektiven der Regulationstheorie. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 24–56.

Becker, Joachim; Jäger, Johannes (2009): Die EU und die große Krise. In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 39 (157), S. 541–558.

Becker, Joachim; Jäger, Johannes (2012): Integration in Crisis: A Regulationist Perspective on the Interaction of European Varieties of Capitalism. In: *Competition And Change* 16 (3), S. 169–187.

Becker, Joachim; Jäger, Johannes (2013): Regulationstheorie und Vergleichende Kapitalismusforschung: Die Europäische Union in der Wirtschaftskrise. In: Ian Bruff, Matthias Ebenau, Christian May und Andreas Nölke (Hg.): Vergleichende Kapitalismusforschung. Stand, Perspektiven, Kritik. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 163–177.

Becker, Stefan (2018): Die Europäische Kommission der Eurokrise. Einfluss und Wandel in der wirtschaftspolitischen Steuerung 2010-2016. Wiesbaden: Springer VS.

- Beckmann, Martin (2013): Marxistische Politische Ökonomie. In: Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch (Hg.): Theorien der europäischen Integration. 3. Aufl. Wiesbaden: Springer, S. 99–118.
- Beckmann, Martin; Bieling, Hans-Jürgen; Deppe, Frank (Hg.) (2003a): »Euro-Kapitalismus« und globale politische Ökonomie. Hamburg: VSA-Verlag.
- Beckmann, Martin; Bieling, Hans-Jürgen; Deppe, Frank (2003b): »Euro-Kapitalismus«: begriffliche Provokation oder heuristische Analysekonzeption? In: Martin Beckmann, Hans-Jürgen Bieling und Frank Deppe (Hg.): »Euro-Kapitalismus« und globale politische Ökonomie. Hamburg: VSA-Verlag, S. 7–17.
- Benford, Robert D.; Snow, David A. (2000): Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. In: *Annual Review of Sociology* 26 (1), S. 611–639.
- Bergholm, Tapio (2012): Die Finnischen Gewerkschaften 2012. Starke Gewerkschaftsbewegung auf langsamer Talfahrt. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Bergholm, Tapio; Bieler, Andreas (2013): Globalization and the erosion of the Nordic model: A Swedish-Finnish comparison. In: *European Journal of Industrial Relations* 19 (1), S. 55–70.
- Bhaskar, Roy (1989): The Possibility of Naturalism. A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences. 2. Aufl. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Bieler, Andreas; Morton, Adam D. (2001a): Conclusion: Thinking about Future European Social Relations. In: Andreas Bieler und Adam D. Morton (Hg.): Social forces in the Making of the new Europe. The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy. Basingstoke: Palgrave, S. 207–217.
- Bieler, Andreas; Morton, Adam D. (Hg.) (2001b): Social forces in the Making of the new Europe. The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy. Basingstoke: Palgrave.
- Bieler, Andreas; Morton, Adam D. (2001c): The Gordian Knot of Agency–Structure in International Relations: A Neo-Gramscian Perspective. In: *European Journal of International Relations* 7 (1), S. 5–35.
- Bieler, Andreas; Morton, Adam D. (2008): The Deficits of Discourse in IPE: Turning Base Metal into Gold? In: *International Studies Quarterly* 52 (1), S. 103–128.

- Bieling, Hans-Jürgen (2001): European Constitutionalism and Industrial Relations. In: Andreas Bieler und Adam D. Morton (Hg.): Social forces in the Making of the new Europe. The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy. Basingstoke: Palgrave, S. 93–114.
- Bieling, Hans-Jürgen (2006): Europäische Staatlichkeit. In: Lars Brett-hauer, Alexander Gallas, John Kannankulam und Ingo Stützle (Hg.): Pou-lantzas lesen. Zur Aktualität marxistischer Staatstheorie. Hamburg: VSA-Verlag, S. 223–239.
- Bieling, Hans-Jürgen (2010): Die Globalisierungs- und Weltordnungspolitik der Europäischen Union. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bieling, Hans-Jürgen (2011a): Die EU in der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise: Konturen und innere Widersprüche des europäischen Krisenmanagements. In: Oliver Kessler (Hg.): Die Internationale Politische Ökonomie der Weltfinanzkrise. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 161–181.
- Bieling, Hans-Jürgen (2011b): Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung. 2., aktualisierte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bieling, Hans-Jürgen (2011c): Vom Krisenmanagement zur neuen Konso-lidierungsagenda der EU. In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissen-schaft* 41 (163), S. 173–194.
- Bieling, Hans-Jürgen (2013a): Das Projekt der Euro-Rettung und die Wi-dersprüche des europäischen Krisenkonstitutionalismus. In: *ZIB Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 20 (1), S. 89–103.
- Bieling, Hans-Jürgen (2013b): Die krisenkonstitutionalistische Transfor-mation des EU-Imperiums: zwischen autoritärer Neugründung und inne-rem Zerfall. In: *Das Argument* (301), S. 34–46.
- Bieling, Hans-Jürgen (2013c): Vergleichende Kapitalismusanalyse aus der Perspektive einer neo-gramscianisch erweiterten Regulationstheorie. In: Ian Bruff, Matthias Ebenau, Christian May und Andreas Nölke (Hg.): Vergleichende Kapitalismusforschung. Stand, Perspektiven, Kritik. Müns-ter: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 178–193.
- Bieling, Hans-Jürgen (2019): Entwicklung und Perspektiven des Wirt-schaftsregierens im EU-Imperium. In: Hans-Jürgen Bieling und Simon Guntrum (Hg.): Neue Segel, alter Kurs? Die Eurokrise und ihre Folgen für das europäische Wirtschaftsregieren. Wiesbaden: Springer VS, S. 281–302.

- Bieling, Hans-Jürgen; Buhr, Daniel (2015): Europäische Welten in der Krise: Nationale arbeits- und sozialpolitische Transformationspfade. In: Hans-Jürgen Bieling und Daniel Buhr (Hg.): Europäische Welten in der Krise. Arbeitsbeziehungen und Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 11–27.
- Bieling, Hans-Jürgen; Deckwirth, Christina (2008): Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union - Einleitung. In: Hans-Jürgen Bieling, Christina Deckwirth und Stefan Schmalz (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 10–33.
- Bieling, Hans-Jürgen; Jäger, Johannes; Ryner, Magnus (2016): Regulation Theory and the Political Economy of the European Union. In: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 54 (1), S. 53–69.
- Bieling, Hans-Jürgen; Schulten, Thorsten (2003): „Competitive Restructuring“ and Industrial Relations within the European Union. Corporatist Involvement and Beyond. In: Alan W. Cafruny und Magnus Ryner (Hg.): A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe. Lanham: Rowman & Littlefield, S. 231–259.
- Bieling, Hans-Jürgen; Steinhilber, Jochen (2000): Hegemoniale Projekte im Prozeß der europäischen Integration. In: Hans-Jürgen Bieling und Jochen Steinhilber (Hg.): Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 102–130.
- Bocola, Luigi; Bonstein, Gideon; Dovis, Alessandro (2018): Quantitative sovereign default models and the European debt crisis. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA (NBER Working Paper Series, 24981).
- Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hg.) (2009): Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfelder. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bohle, Dorothee (2006): „Race to the bottom“? Die Dynamik der Konkurrenzbeziehungen in der erweiterten Europäischen Union. In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 36 (144), S. 343–360.
- Bohle, Dorothee (2013a): Europas andere Peripherie. Osteuropa in der Krise. In: *Das Argument* (301), S. 118–129.
- Bohle, Dorothee (2013b): Neogramscianismus. In: Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch (Hg.): Theorien der europäischen Integration. 3. Aufl. Wiesbaden: Springer, S. 165–185.

Boyer, Robert (2012): The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy. In: *Cambridge Journal of Economics* (36), S. 283–312.

Brand, Ulrich (2008): Multiskalare Hegemonie. Zum Verhältnis von Führung, Herrschaft und Staat. In: Markus Wissen, Bernd Röttger und Susanne Heeg (Hg.): *Politics of Scale. Räume der Globalisierung und Perspektiven emanzipatorischer Politik*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 169–185.

Brand, Ulrich (2013): State, context and correspondence. Contours of a historical-materialist policy analysis. In: *ÖZP* 42 (4), S. 425–442.

Brand, Ulrich; Görg, Christoph; Wissen, Markus (2007): Verdichtungen zweiter Ordnung. Die Internationalisierung des Staates aus einer neo-poulantzianischen Perspektive. In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 37 (147), S. 217–234.

Braz, Cláudia; Campos, Maria Manuel; Correia da Cunha, Jorge; Moreira, Sara; Coutinho Pereira, Manuel (2009): Finanças públicas em Portugal. Tendências e desafios. In: Banco de Portugal (Hg.): *A economia portuguesa no contexto da integração económica, financeira e monetária*. Lissabon: Banco de Portugal, S. 339–422.

Bretthauer, Lars (2006): Materialität und Verdichtung bei Nicos Poulantzas. In: Lars Bretthauer, Alexander Gallas, John Kannankulam und Ingo Stützle (Hg.): *Poulantzas lesen. Zur Aktualität marxistischer Staatstheorie*. Hamburg: VSA-Verlag, S. 82–100.

Bruff, Ian; Ebenau, Matthias; May, Christian; Nölke, Andreas (2013): Einleitung: Kapitalismusvergleiche, Kapitalismusanalyse und Kapitalismuskritik in Zeiten globaler Krise. In: Ian Bruff, Matthias Ebenau, Christian May und Andreas Nölke (Hg.): *Vergleichende Kapitalismusforschung. Stand, Perspektiven, Kritik*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 9–20.

Busch, Klaus; Hermann, Christoph; Hinrichs, Karl; Schulten, Thorsten (2012): Eurokrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell. Wie die Krisenpolitik in Südeuropa die soziale Dimension der EU bedroht. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.

Buti, Marco; Carnot, Nicolas (2012): The EMU Debt Crisis: Early Lessons and Reforms. In: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 50 (6), S. 899–911.

Campos Lima, Maria da Paz (2008): Industrial relations in the public sector – Portugal. Eurofound. Dublin. Online verfügbar unter <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2008/industrial-relations-in-the-public-sector-portugal>, zuletzt geprüft am 11.06.2020.

Campos Lima, Maria da Paz (2013a): Constitutional Court Rejects Latest Austerity Measures. Eurofound. Online verfügbar unter <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2013/constitutional-court-rejects-latest-austerity-measures>, zuletzt geprüft am 15.02.2020.

Campos Lima, Maria da Paz (2013b): Court rules some austerity measures to be unconstitutional. Eurofound. Online verfügbar unter <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2013/court-rules-some-austerity-measures-to-be-unconstitutional>, zuletzt geprüft am 20.02.2020.

Campos Lima, Maria da Paz (2019): Portugal: reforms and the turn to neoliberal austerity. In: Torsten Müller, Kurt Vandaele und Jeremy Waddington (Hg.): Collective bargaining in Europe: towards an endgame. Volume III. Brüssel: European Trade Union Institute (ETUI), S. 483–504.

Candeias, Mario (2004): Neoliberalismus - Hochtechnologie - Hegemonie. Grundrisse einer transnationalen kapitalistischen Produktions- und Lebensweise; Eine Kritik. Hamburg: Argument Verlag.

Carreira, Carlos (2010): Novas Tecnologias e Transformação da Estrutura Produtiva. Universidade do Minho – NIPE. Online verfügbar unter [http://www3.eeg.uminho.pt/economia/nipe/economiaportuguesa/conferencias/coimbra2/paulo\\_barradas\\_rebelo\\_19\\_11\\_2010.pdf](http://www3.eeg.uminho.pt/economia/nipe/economiaportuguesa/conferencias/coimbra2/paulo_barradas_rebelo_19_11_2010.pdf), zuletzt geprüft am 20.02.2020.

Castles, Francis G. (1995): Welfare State Development in Southern Europe. In: *West European Politics* 18 (2), S. 291–313.

Castro Caldas, José (2012): The Consequences of Austerity Policies in Portugal. Friedrich-Ebert-Stiftung. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/09311.pdf>, zuletzt geprüft am 12.02.2014.

Castro Caldas, José (2013): O impacto das medidas ‘anti-crise’ e a situação social e de emprego: Portugal. European Economic and Social Committee. Brüssel.

Chatterji, Monojit; Maczulskij, Terhi; Pehkonen, Jaakko (2008): Public Sector Pay in Finland. University of Dundee. Dundee (Dundee Discussion Papers in Economics, 213).

Corte-Real, Isabel (2008): Public Management Reform in Portugal: Successes and Failures. In: *International Journal of Public Sector Management* 21 (2), S. 205–229.

Costa, Alexandre (2018a): Resgatar a democracia? A emergência e declínio de novas redes de ativismo nos protestos anti-austeritários em Portugal. Dissertation. Universidade Nova de Lisboa, Lissabon. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Online verfügbar unter <https://run.unl.pt/bitstream/10362/61546/1/TeseAlexandreCosta.pdf>, zuletzt geprüft am 01.07.2020.

Costa, Ana; Castro Caldas, José (2013): A União Europeia e Portugal entre os resgates bancários e a austeridade. Um mapa das políticas e das medidas. In: Observatório sobre Crises e Alternativas (Hg.): A Anatomia da Crise. Identificar os problemas para construir as alternativas. 1º relatório, preliminar. Coimbra, S. 72–107.

Costa, Carla Guapo (2018b): Portuguese Economy: How (Not) to Get Away with Financial Crisis and Economic Adjustment Programs. In: Isabel David (Hg.): Crisis, Austerity, and Transformation. How Disciplinary Neoliberalism is Changing Portugal. London: Lexington Books, S. 3–24.

Costa, Hermes Augusto (2012): From Europe as a Model to Europe as Austerity. In: *Transfer: European Review of Labour and Research* 18 (4), S. 397–410.

Costa Pinto, António; Severiano Teixeira, Nuno (2004): From Atlantic past to European destiny. Portugal. In: Jürgen Elvert und Wolfram Kaiser (Hg.): European Union enlargement. A comparative history. London, New York: Routledge, S. 112–129.

Council of the European Union (2011): Council Recommendations of 12 July 2011 on the National Reform Programme 2011 of Finland and delivering a Council opinion on the updated Stability Programme of Finland, 2011–2014. 2011/C 216/02.

Cox, Robert W. (1981): Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. In: *Millenium: Journal of International Studies* 10 (2), S. 126–155.

Cox, Robert W. (1998): Weltordnung und Hegemonie. Grundlagen der „Internationalen Politischen Ökonomie“. Unter Mitarbeit von Hans-Jürgen Bieling, Frank Deppe und Stefan Tidow. Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaft (FEG). Marburg (FEG-Studie, 11).

Deeg, Richard; Jackson, Gregory (2007): Towards a more dynamic theory of capitalist variety. In: *Socio-Economic Review* 5 (1), S. 149–179.

Demirović, Alex; Sablowski, Thomas (2013): Finanzdominierte Akkumulation und die Krise in Europa. In: Roland Atzmüller, Joachim Becker, Ulrich Brand, Lukas Oberndorfer, Vanessa Redak und Thomas Sablowski (Hg.): Fit für die Krise? Perspektiven der Regulationstheorie. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 187–238.

Draghi, Mario (2012): Verbatim of the remarks made by Mario Draghi. Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London 26 July 2012. European Central Bank. Online verfügbar unter <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>, zuletzt geprüft am 30.07.2019.

EC - European Commission (2008): Employment in Europe 2008. Publications Office of the European Union. Luxemburg.

EC - European Commission (2009a): Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. Publications Office of the European Union. Luxemburg (European Economy, 7/2009).

EC - European Commission (2009b): Labour market and wage developments in 2008. Publications Office of the European Union. Luxemburg (European Economy, 8/2009).

EC - European Commission (2009c): Public Finances in EMU - 2009. Publications Office of the European Union. Luxemburg (European Economy).

EC - European Commission (2009d): Public Finances in EMU - 2010. Publications Office of the European Union. Luxemburg (European Economy).

EC - European Commission (2009e): Statistical Annex of European Economy. Autumn 2009. Online verfügbar unter [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication16106\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication16106_en.pdf), zuletzt geprüft am 29.03.2019.

EC - European Commission (2010): Statistical Annex of European Economy. Autumn 2010. Online verfügbar unter [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2010/pdf/statistical\\_annex\\_autumn2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/statistical_annex_autumn2010_en.pdf), zuletzt geprüft am 29.03.2019.

EC - European Commission (2011): The Economic Adjustment Programme for Portugal. Brüssel (Occasional Papers, 79). Online verfügbar unter [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2011/pdf/ocp79\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf), zuletzt geprüft am 13.03.2014.

EC - European Commission (2012): Statistical Annex of European Economy. Spring 2012. Online verfügbar unter [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/2012-05-11-stat-annex\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/2012-05-11-stat-annex_en.pdf), zuletzt geprüft am 05.11.2019.

EC - European Commission (2013): Industrial Relations in Europe 2012. Publications Office of the European Union. Luxemburg.

EC - European Commission (2015): Statistical Annex of European Economy. Spring 2015. Online verfügbar unter [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2015/pdf/2015\\_05\\_05\\_stat\\_annex\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/2015_05_05_stat_annex_en.pdf), zuletzt geprüft am 05.11.2019.

EC - European Commission (2016a): Country Report Finland 2016. European Commission (EC). Brüssel (Commission Staff Working Paper, SWD(2016) 94 final).

EC - European Commission (2016b): Ex Post Evaluation of the Economic Adjustment Programme. Portugal, 2011-2014. Publications Office of the European Union. Luxemburg (European Economy Institutional Papers, 040).

EC - European Commission (2016c): Statistical Annex of European Economy. Spring 2016. Online verfügbar unter [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/ip025\\_statistical\\_annex\\_ee\\_spring\\_2016\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip025_statistical_annex_ee_spring_2016_en_2.pdf), zuletzt geprüft am 30.07.2019.

Elomäki, Anna (2019): Governing Austerity: Governance Reforms as Facilitators of Gendered Austerity in Finland. In: *Australian Feminist Studies* 34 (100), S. 182–197.

ESM - European Stability Mechanism (2020): Financial Assistance. Programme Countries. Online verfügbar unter <https://www.esm.europa.eu/financial-assistance>, zuletzt geprüft am 05.02.2020.

Esping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

ETUI - European Trade Union Institute (2014): Benchmarking Working Europe 2014. Brüssel. Online verfügbar unter <http://www.etui.org/content/download/13827/113937/file/14+benchmarking+2014+A4+Web+version.pdf>, zuletzt geprüft am 21.02.2020.

EuroMemo Gruppe (2011): Der Krise entgegentreten: Sparkurs oder Solidarität. EuroMemorandum 2010/2011. Online verfügbar unter [http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum\\_2010\\_2011\\_deutsch.pdf](http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2010_2011_deutsch.pdf), zuletzt geprüft am 22.03.2019.

EuroMemo Gruppe (2012): Europäische Integration am Scheideweg: Mehr Demokratie für Stabilität, Solidarität und soziale Gerechtigkeit. EuroMemorandum 2012. Online verfügbar unter [http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum\\_2012\\_deutsch.pdf](http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2012_deutsch.pdf), zuletzt geprüft am 22.03.2019.

EuroMemo Gruppe (2013): Die Krise in der Europäischen Union verschärft sich: Ein grundlegender wirtschaftspolitischer Wandel ist notwendig. EuroMemorandum 2013. Online verfügbar unter [http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum\\_2013\\_german.pdf](http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2013_german.pdf), zuletzt geprüft am 22.03.2019.

EuroMemo Gruppe (2014): Europa spaltet sich. Die Notwendigkeit für radikale Alternativen zur gegenwärtigen EU-Politik. EuroMemorandum 2014. Online verfügbar unter [http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum\\_2014\\_german\\_final.pdf](http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2014_german_final.pdf) zuletzt geprüft am 22.03.2019.

EuroMemo Gruppe (2015): Die Zukunft der Europäischen Union: Stagnation und Polarisierung oder eine grundlegende Neuausrichtung? EuroMemorandum 2015. Online verfügbar unter [http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum\\_2015\\_german.pdf](http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2015_german.pdf), zuletzt geprüft am 22.03.2019.

EuroMemo Gruppe (2016): Wege zur Bewältigung der Krisen in Europa: Eine Agenda für einen wirtschaftlichen Wandel, Solidarität und Demokratie. EuroMemorandum 2016. Online verfügbar unter [http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum\\_2016\\_deutsch.pdf](http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2016_deutsch.pdf), zuletzt geprüft am 19.07.2017.

EuroMemorandum-Gruppe (2009): Die demokratische Neuordnung des Finanzsektors, ein Vollbeschäftigungssregime und ökologischer Umbau - Alternativen zum finanzgetriebenen Kapitalismus. EuroMemorandum 2008/09. Online verfügbar unter [http://www2.euromemorandum.eu/uploads/de\\_euromemorandum\\_2008\\_2009.pdf](http://www2.euromemorandum.eu/uploads/de_euromemorandum_2008_2009.pdf), zuletzt geprüft am 22.03.2019.

EuroMemorandum-Gruppe (2010): Europa in der Krise: Wie die EU in der Krise versagt. EuroMemorandum 2009/2010. Online verfügbar unter [http://www2.euromemorandum.eu/uploads/de\\_euromemorandum\\_2009\\_2010.pdf](http://www2.euromemorandum.eu/uploads/de_euromemorandum_2009_2010.pdf), zuletzt geprüft am 22.03.2019.

Evans, Trevor (2011a): The crisis in the euro area. In: *International Journal of Labour Research* 3 (1), S. 97–113.

Evans, Trevor (2011b): Verlauf und Erklärungsfaktoren der internationalen Finanzkrise. In: Christoph Scherrer, Thomas Dürmeier und Bernd Overwien (Hg.): Perspektiven auf die Finanzkrise. Opladen: Budrich, S. 28–49.

Feigl, Georg (2012): Austeritätspolitik in Europa. Konsolidierungspakete im Überblick. In: *Kurswechsel* (1), S. 36–46.

Fellman, Susanna (2008): Growth and investment: Finnish capitalism, 1850s-2005. In: Susanna Fellman, Martin Jes Iversen, Hans Sjörgen und Lars Thue (Hg.): Creating Nordic Capitalism. The Business History of a Competitive Periphery. Hounds Mills: Palgrave Macmillan, S. 139–217.

Ferreira, António Casimiro (2011): A sociedade de austeridade: Poder, medo e direito do trabalho de exceção. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais* (95), S. 119–136.

Ferreira do Amaral, João (2006): O Impacto Económico da Integração de Portugal na Europa. In: *Nação e Defesa* 115 (3), S. 113–128.

Ferrera, Maurizio (1996): The ‚Southern Model‘ of Welfare in Social Europe. In: *Journal of European Social Policy* 6 (1), S. 17–37.

Finnish Ministry of Finance (2006): the finnish public sector as employer. Ministry of Finance; Commission for Local Authority Employers. Helsinki. Online verfügbar unter [http://adapt.it/adapt-indice-a-z/wp-content/uploads/2014/08/finish\\_govemnet211.pdf](http://adapt.it/adapt-indice-a-z/wp-content/uploads/2014/08/finish_govemnet211.pdf), zuletzt geprüft am 13.08.2020.

Finnish Ministry of Finance (2011): Economic Survey Spring 2011. Economic outlook and fiscal policy for 2011-2015. Ministry of Finance. Helsinki (Ministry of Finance publications, 15b/2011).

- Fischer, Frank (2003): Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Fonseca, Pedro; Ferreira, Maria João (2015): Through ‘seas never before sailed’: Portuguese government discursive legitimization strategies in a context of financial crisis. In: *Discourse & Society* 26 (6), S. 682–711.
- Förster, Christian; Schmid, Josef; Trick, Nicolas (2014): Die nordischen Länder. Politik in Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden. Wiesbaden: Springer VS.
- Freire, André (2013): Cleavages, values and the vote in Portugal, 2005–09. In: *Portuguese Journal of Social Science* 12 (3), S. 317–340.
- Gawrich, Andrea (2004): Finnland – Musterknabe in der EU? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 47), S. 16–21.
- Georgi, Fabian; Kannankulam, John (2015): Kräfteverhältnisse in der Eurolkrise. Konfliktdynamiken im bundesdeutschen ‘Block an der Macht’. In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 45 (180), S. 349–369.
- Gill, Stephen (2000): Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration. In: Hans-Jürgen Bieling und Jochen Steinhilber (Hg.): Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 23–50.
- Gill, Stephen (2001): Constitutionalising Capital: EMU and Disciplinary Neo-Liberalism. In: Andreas Bieler und Adam D. Morton (Hg.): Social forces in the Making of the new Europe. The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy. Basingstoke: Palgrave, S. 47–69.
- Gill, Stephen (2003a): A Neo-Gramscian Approach to European Integration. In: Alan W. Cafruny und Magnus Ryner (Hg.): A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe. Lanham: Rowman & Littlefield, S. 47–70.
- Gill, Stephen (2003b): Power and Resistance in the New World Order. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Glassner, Vera (2010): The public sector in the crisis. European Trade Union Institute (ETUI). Brüssel (ETUI Working Paper, 2010.07).
- Government of Finland (2011): Programme of Prime Minister Jyrki Katainen’s Government. Prime Ministers Office. Helsinki. Online verfügbar unter <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/367809/Programme+of+Prime+Minister+Katainen%E2%80%99s+Government/64238eca-58cd-43bb-81dc-963a364a422e/Programme+of+Prime+Minister+Katainen%E2%80%99s+Government.pdf>, zuletzt geprüft am 08.03.2016.

- Governo de Portugal (2011): Programa do XIX Governo Constitucional. Presidência do Conselho de Ministros. Lissabon. Online verfügbar unter <https://www.parlamento.pt/Documents/prg-XII-1.pdf>, zuletzt geprüft am 09.07.2020.
- Gramsci, Antonio (2019): Gefängnishefte. 2. Aufl. 10 Bände. Hamburg: Argument Verlag/InkriT.
- Greven, Thomas; Scherrer, Christoph (2005): Globalisierung gestalten. Weltökonomie und soziale Standards. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Guibentif, Pierre (1997): The Transformation of the Portuguese Social Security System. In: Martin Rhodes (Hg.): Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform. London: Frank Cass, S. 219–239.
- Gylfason, Thorvaldur; Holmström, Bengt; Korkman, Sixten; Söderström, Hans Tson; Vihriälä, Vesa (2010): Nordics in global crisis. Vulnerability and resilience. Research Institute of the Finnish Economy (ETLA). Helsinki.
- Haan, Jakob de; Oosterloo, Sander; Schoenmaker, Dirk (2009): European Financial Markets and Institutions. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. (2014): Varieties of Capitalism and the Euro Crisis. In: *West European Politics* 37 (6), S. 1223–1243.
- Hall, Peter A.; Soskice, David (2001a): An Introduction to Varieties of Capitalism. In: Peter A. Hall und David Soskice (Hg.): Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford u.a.: Oxford University Press, S. 1–68.
- Hall, Peter A.; Soskice, David (Hg.) (2001b): Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford u.a.: Oxford University Press.
- Harvey, David (2007): Kleine Geschichte des Neoliberalismus. Zürich: Rotpunktverlag.
- Haug, Frigga (2005): Geschlechterverhältnisse als Produktionsverhältnisse. In: Christina Kaindl (Hg.): Kritische Wissenschaften im Neoliberalismus. Eine Einführung in Wissenschafts-, Ideologie- und Gesellschaftskritik. Marburg: BdWi-Verlag, S. 124–140.
- Heimberger, Philipp (2014): „Innere Abwertung“ in Südeuropa: Erwartungen, Ergebnisse und Folgen. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 40 (2), S. 235–262.

- Heine, Frederic; Sablowski, Thomas (2015): Zerfällt die Europäische Währungsunion? Handels- und Kapitalverflechtungen, Krisenursachen und Entwicklungsperspektiven der Eurozone. In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 45 (181), S. 563–591.
- Heinrich, Mathis (2012): Zwischen Bankenrettung und autoritärem Wettbewerbsregime. Zur Dynamik des europäischen Krisenmanagements. In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 42 (168), S. 395–412.
- Heise, Arne (2012): European Governance: „The EU gets tough“ - Institutionelle Reformen nach der Weltwirtschaftskrise. In: Thomas Sauer (Hg.): Die Zukunft der Europäischen Währungsunion. Kritische Analysen. Marburg: Metropolis Verlag, S. 15–43.
- Hemerijck, Anton (2013): Changing Welfare States. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, Anton; Huiskamp, Rien; Boer, Rob de (2002): Public sector reform under EMU. A literature review. Eurofound. Brüssel.
- Hermann, Christoph (2007): Neoliberalism in the European Union. In: *Studies in Political Economy* (79), S. 61–89.
- Hermann, Christoph (2013): Structural Adjustment and Neoliberal Convergence: The Impact of the Crisis and Austerity Measures on European Social Models. In: *Intereconomics* 48 (2), S. 87–92.
- Hermann, Christoph (2014): Der Kampf um öffentliche Dienstleistungen. In: Oliver Prausmüller und Alice Wagner (Hg.): Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik. Hamburg: VSA-Verlag, S. 238–257.
- Hermann, Christoph; Mahnkopf, Birgit (2010): Still a Future for the European Social Model? In: *Global Labour Journal* 1 (3), S. 314–330.
- Hirsch, Joachim (2005): Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems. Hamburg: VSA-Verlag.
- Hirvonen, Timo (2004): From Wood to Nokia: The Impact of the ECT Sector in the Finnish Economy. European Commission (EC). Brüssel (ECFIN Country Focus, 11). Online verfügbar unter [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication1417\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication1417_en.pdf), zuletzt geprüft am 21.07.2020.
- Hjerpe, Riitta (1989): The Finnish Economy 1860-1985. Growth and Structural Change. Helsinki: Bank of Finland.
- Holman, Otto; Pijl, Kees van der (2003): Structure and Process in Transnational European Business. In: Alan W. Cafruny und Magnus Ryner (Hg.): A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe. Lanham: Rowman & Littlefield, S. 71–93.

- Holm-Hadulla, Frédéric; Kamath, Kishore; Lamo, Ana; Pérez, Javier J.; Schuknecht, Ludger (2010): Public Wages in the Euro Area. Towards Securing Stability and Competitiveness. European Central Bank. Brüssel (Occasional Paper, 112).
- Honkapohja, Seppo (2009): The 1990's financial crisis in Nordic countries. Bank of Finland. Helsinki (Bank of Finland Research Discussion Papers, 5/2009).
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary (2001): Multi-Level Governance and European Integration. Lanham u.a.: Rowman & Littlefield.
- Horn, Laura (2011): »Aufgesogen« in den neoliberalen Konsensus? Transformismo und Corporate Social Responsibility in der Europäischen Union. In: Benjamin Opratko und Oliver Prausmüller (Hg.): Gramsci global. Neogramscianische Perspektiven in der Internationalen Politischen Ökonomie. Hamburg: Argument Verlag, S. 207–223.
- Horn, Laura (2012): Regulating Corporate Governance in the EU. Towards a Marketization of Corporate Control. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hübner, Kurt (1990): Theorie der Regulation. Eine kritische Rekonstruktion eines neuen Ansatzes der Politischen Ökonomie. 2., durchges. u. erw. Aufl. Berlin: Edition Sigma.
- Huke, Nikolai; Clua-Losada, Mònica; Bailey, David J. (2015): Disrupting the European Crisis: A Critical Political Economy of Contestation, Subversion and Escape. In: *New Political Economy* 20 (5), S. 725–751.
- Huke, Nikolai; Wigger, Angela (2019): Vom beschränkenden Dissens zur desintegrierenden Polarisierung. Legitimitätsprobleme der Europäischen Union in der Eurokrise. In: Hans-Jürgen Bieling und Simon Guntrum (Hg.): Neue Segel, alter Kurs? Die Eurokrise und ihre Folgen für das europäische Wirtschaftsregieren. Wiesbaden: Springer VS, S. 201–227.
- Ilmakunnas, Seija; Kröger, Outi; Romppanen, Antti (2008): Finnish Economy Structural Indicators 2008. Government Institute for Economy Research (VATT). Helsinki.
- IMF - International Monetary Fund (2016): Portugal. Ex-Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2011 Extended Arrangement. Washington D.C. (IMF Country Report, 16/302).
- INE - Instituto Nacional de Estatística (2008): Anuário Estatístico de Portugal 2007. INE. Lissabon. Online verfügbar unter <https://www.ine.pt/xurl/pub/48434179>, zuletzt geprüft am 28.04.2020.
- INE - Instituto Nacional de Estatística (2013): Filiais de Empresas Estrangeiras em Portugal 2011. INE. Online verfügbar unter [http://www.ine.pt/ngt\\_server/attachfileu.jsplook\\_parentBoui=165236097&att\\_display=n&att\\_download=y](http://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsplook_parentBoui=165236097&att_display=n&att_download=y), zuletzt geprüft am 21.06.2014.

- Jessop, Bob (2004): Critical semiotic analysis and cultural political economy. In: *Critical Discourse Studies* 1 (2), S. 159–174.
- Jessop, Bob (2007): Kapitalismus, Regulation und Staat. Ausgewählte Schriften. Hg. v. Bernd Röttger und Victor Rego Diaz. Hamburg: Argument Verlag.
- Jessop, Bob (2008): State Power. A Strategic-Relational Approach. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, Bob (2013): Der Weltmarkt und die Reproduktion von Akkumulationsregimen in der Vergleichenden Kapitalismusforschung: Varierter Kapitalismus statt Spielarten des Kapitalismus. In: Ian Bruff, Matthias Ebennau, Christian May und Andreas Nölke (Hg.): Vergleichende Kapitalismusforschung. Stand, Perspektiven, Kritik. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 51–69.
- Jessop, Bob; Sum, Ngai-Ling (2006): Beyond the Regulation Approach. Putting Capitalist Economies in their Place. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jochem, Sven (2012): Die politischen Systeme Skandinaviens. Wiesbaden: Springer VS.
- Jokela, Juha (2015): Finland and the eurozone crisis. In: Pernilla Bäckman, Julie Hassing Nielsen, Juha Jokela, Jakob Lewander und Göran von Sydow (Hg.): Same, same but different. The Nordic EU members during the crisis. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS) (Occasional Paper, 10p), S. 26–49.
- Jonung, Lars; Kiander, Jaakko; Vartia, Pentti (2009): The great financial crisis in Finland and Sweden: the dynamics of boom, bust and recovery 1985–2000. In: Lars Jonung, Jaakko Kiander und Pentti Vartia (Hg.): The Great Financial Crisis in Finland and Sweden. The Nordic Experience of Financial Liberalization. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, S. 19–70.
- Jutila, Merja (2011): Narrowing of Public Responsibility in Finland, 1990–2010. In: *Social Policy & Administration* 45 (2), S. 194–205.
- Kananen, Johannes (2012): Nordic paths from welfare to workfare: Danish, Swedish and Finnish labour market reforms in comparison. In: *Local Economy* 27 (5-6), S. 558–576.
- Kannankulam, John; Georgi, Fabian (2012): Die Europäische Integration als Materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen. Hegemonieprojekte im Kampf um das ‘Staatsprojekt Europa’. Forschungsgruppe Europäische Integration (FEI). Marburg (FEI-Arbeitspapier, 30).
- Kantola, Anu; Kananen, Johannes (2013): Seize the Moment: Financial Crisis and the Making of the Finnish Competition State. In: *New Political Economy* 18 (6), S. 811–826.

- Karamessini, Maria (2008): Continuity and Change in the Southern European Social Model. In: *International Labour Review* 147 (1), S. 43–70.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2008): Nationale Traditionen der Wohlfahrtsstaatlichkeit und das “Europäische Sozialmodell”. In: Klaus Busch (Hg.): *Wandel der Wohlfahrtsstaaten in Europa*. Baden-Baden: Nomos, S. 17–27.
- Keil, Daniel; Wissel, Jens (Hg.) (2019): Staatsprojekt Europa. Eine staats-theoretische Perspektive auf die Europäische Union. Baden-Baden: Nomos.
- Keune, Maarten; Leschke, Janine; Watt, Andrew (Hg.) (2008): Privatisation and liberalisation of public services in Europe. An analysis of economic and labour market impacts. European Trade Union Institute (ETUI). Brüssel.
- Kohlmorgen, Lars (2004): Regulation, Klasse, Geschlecht. Die Konstituierung der Sozialstruktur im Fordismus und Postfordismus. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Korkeamäki, Timo (2012): The corporate benefits of the euro. Finnish companies cannot live without the common currency. Finnish Institute of International Affairs. Helsinki (FIIA Briefing Paper, 103). Online verfügbar unter <https://www.fiiia.fi/wp-content/uploads/2017/01/bp103.pdf>, zuletzt geprüft am 30.07.2020.
- Kotilainen, Markku (2006): Finland’s Experience and Challenges in the Euro Zone. Research Institute of the Finnish Economy (ETLA). Helsinki (ETLA Discussion Papers, 1040).
- Krätké, Michael R. (2011): Etikettenschwindel Euro-Krise. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 57 (2), S. 5–9.
- Küpeli, Ismail (2013): Nelkenrevolution reloaded? Krise und soziale Kämpfe in Portugal. Münster: edition assemblage.
- Lamberg, Juha-Antti; Lubinaitè, Sandra; Ojala, Jari; Tikkalanen, Henrikki (2019): The curse of agility: The Nokia Corporation and the loss of market dominance in mobile phones, 2003–2013. In: *Business History*, S. 1–47.
- Landman, Todd (2003): Issues and Methods in Comparative Politics. An Introduction. 2. Aufl. London: Routledge.
- Lane, Jan-Erik (Hg.) (2010): Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems. London: Sage Publications.
- Lappalainen, Pertti; Siisiäinen, Martti (2012): Finnland. In: Werner Reutter (Hg.): Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union. 2., aktualisierte und erweiterte Aufl. Wiesbaden: Springer VS, S. 179–209.

Lauth, Hans-Joachim; Pickel, Gert; Pickel, Susanne (2015): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.

Lehndorff, Steffen (2013): Verschiedene Welten? Gewerkschaften in der europäischen Krise. In: *Das Argument* (301), S. 181–199.

Lehndorff, Steffen (2014): Die spaltende Integration Europas. Ein Überblick. In: Steffen Lehndorff (Hg.): Spaltende Integration. Der Triumph gescheiterter Ideen in Europa - revisited. Zehn Länderstudien. Hamburg: VSA-Verlag, S. 7–39.

Leibinger, Jürgen (2010): Mainstream Economics und Krisendeutung. In: *Z. Zeitschrift Marxistische Erneuerung* 21 (81), S. 31–48.

Lilja, Kari; Räsänen, Keijo; Tainio, Risto (2005): A Dominant Business Recipe: The Forest Sector in Finland. In: Kari Lilja (Hg.): The National Business System in Finland: Structure, Actors and Change. Helsinki: Helsinki School of Economics, S. 10–26.

Lindgren, Karl-Oskar (2011): The Variety of Capitalism in Sweden and Finland. In: Uwe Becker (Hg.): The Changing Political Economies of Small West European Countries. Amsterdam: Amsterdam University Press, S. 45–72.

Lipietz, Alain (1985): Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise: Einige methodische Überlegungen zum Begriff „Regulation“. In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 15 (58), S. 109–137.

Lipietz, Alain (1998): Nach dem Ende des „Goldenzen Zeitalters“. Regulation und Transformation kapitalistischer Gesellschaften. Ausgewählte Schriften herausgegeben von Hans-Peter Krebs. Berlin: Argument Verlag.

Lühmann, Malte (2015): Portugal – Auf dem Weg in die Austeritätsgesellschaft? In: Hans-Jürgen Bieling und Daniel Buhr (Hg.): Europäische Welten in der Krise. Arbeitsbeziehungen und Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 194–219.

Macartney, Huw (2013): The Debt Crisis and European Democratic Legitimacy. New York: Palgrave Macmillan.

Magone, José M. (2003a): Portugal. In: *European Journal of Political Research* 42, S. 1058–1066.

Magone, José M. (2003b): The Politics of Southern Europe. Integration into the European Union. Westport: Praeger.

Magone, José M. (2004): Portugal. In: *European Journal of Political Research* 43, S. 1116–1120.

Magone, José M. (2006): Portugal. In: *European Journal of Political Research* 45, S. 1247–1253.

- Magone, José M. (2008): Portugal. In: *European Journal of Political Research* 47, S. 1108–1114.
- Magone, José M. (2009): Portugal. In: *European Journal of Political Research* 48, S. 1080–1086.
- Magone, José M. (2012): Portugal. In: *European Journal of Political Research* 51, S. 257–268.
- Magone, José M. (2016): Portugal. In: *European Journal of Political Research* 55, S. 216–223.
- Magone, José M.; Stock, Maria J. (1997): Portugal. In: *European Journal of Political Research* 32 (3-4), S. 477–480.
- Marginson, Paul (2006): Europeanisation and Regime Competition: Industrial Relations and EU Enlargement. In: *Industrielle Beziehungen* 13 (2), S. 97–117.
- Marhold, Hartmut (2009): How to Tell the History of European Integration in the 1970s. A Survey of the Literature and Some Proposals. In: *L'Europe en Formation* (353-354), S. 13–38.
- Maroto, Andrés; Rubalcaba, Luis (2005): The structure and size of the public sector in an enlarged Europe. NIFU STEP. Oslo (Publin Report, D14).
- Matos, Patrícia (2019): Locating precarization: the state, livelihoods and the politics of precarity in contemporary Portugal. In: *Dialectical Anthropology* 43 (1), S. 15–30.
- Mjøset, Lars (2011): Nordic Political Economy after Financial Deregulation: Banking Crises, Economic Experts and the Role of Neoliberalism. In: Lars Mjøset (Hg.): The Nordic Varieties of Capitalism. Bingley: Emerald Group, S. 365–420.
- Moury, Catherine; Standing, Adam (2017): ‘Going beyond the Troika’: Power and discourse in Portuguese austerity politics. In: *European Journal of Political Research* 56 (3), S. 660–679.
- Müller, Andrea; Ramos-Vielba, Irene; Schmidt, Werner; Thörnquist, Annette; Thörnqvist, Christer (2014): Public sector labour relations in four European countries compared: Long-term convergence and short-term divergences? Paper prepared for the IREC 2014/ESA RN17 conference 10–12/09/2014, Dublin, Ireland. Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur (F.A.T.K.). Tübingen. Online verfügbar unter [http://www.fatk.uni-tuebingen.de/files/mueller\\_et\\_al\\_2014.pdf](http://www.fatk.uni-tuebingen.de/files/mueller_et_al_2014.pdf), zuletzt geprüft am 15.08.2017.
- Naumann, Reinhard (2014): Portugal: Industrial relations profile. Eurofound. Dublin. Online verfügbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/portugal.pdf>, zuletzt geprüft am 11.06.2020.

Niemelä, Mikko; Saarinen, Arttu (2009): The Role of Ideas and Institutional Change in Finnish Public Sector Reform. Paper prepared for discussion at the annual meeting of RC19 in Montreal, Canada, August 20-22, 2009. Online verfügbar unter [http://cccg.umontreal.ca/RC19/PDF/Niemi%C3%A4-M\\_Rc192009.pdf](http://cccg.umontreal.ca/RC19/PDF/Niemi%C3%A4-M_Rc192009.pdf), zuletzt geprüft am 11.08.2020.

Niemenen, Ari (2000): Finnish Employers Confederation – Streamlining Inner Organization and Regulating National Capitalism. A manuscript for NOAR project. Helsinki. Online verfügbar unter [http://www.elisanet.fi/ari\\_niemenen/Fin\\_emp.pdf](http://www.elisanet.fi/ari_niemenen/Fin_emp.pdf), zuletzt geprüft am 14.04.2016.

Oberndorfer, Lukas (2012): Hegemoniekrisis in Europa – Auf dem Weg zu einem autoritären Wettbewerbsetatismus? In: Forschungsgruppe ‘Staatsprojekt Europa’ (Hg.): Die EU in der Krise. Zwischen autoritärem Etatismus und europäischem Frühling. im Auftrag der Assoziation für kritische Gesellschaftsforschung. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 49–71.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (2006): Finland. OECD Publishing. Paris (OECD Economic Surveys, 2006/5).

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (2008): Finland. OECD Publishing. Paris (OECD Economic Surveys, 2008/6).

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (2010): Finland. OECD Publishing. Paris (OECD Economic Surveys, 2010/4).

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (2011): Restoring Public Finances. 2011. OECD Publishing. Paris.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (2012a): Economic Policy Reforms 2012. Going for Growth. OECD Publishing. Paris.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (2012b): Restoring Public Finances. 2012 – Update. OECD Publishing. Paris.

Ojala, Jari; Karonen, Petri (2006): Business: Rooted in Social Capital over Centuries. In: Jari Ojala, Jari Eloranta und Jukka Jalava (Hg.): The Road to Prosperity. An Economic History of Finland. Helsinki: SKS, S. 93–125.

Ojanen, Hanna (2004): If in ‘Europe’, then in its ‘core’? Finland. In: Wolfgang Kaiser und Jürgen Elvert (Hg.): European Union Enlargement. A comparative history. Abingdon: Routledge, S. 150–169.

Onara, Özlem (2010): The Crisis of Capitalism in Europe, West and East. In: *Monthly Review* 62 (5), S. 18–33.

- Opratko, Benjamin; Prausmüller, Oliver (2011): Neogramscianische Perspektiven in der IPOS: Eine Einführung. In: Benjamin Opratko und Oliver Prausmüller (Hg.): Gramsci global. Neogramscianische Perspektiven in der Internationalen Politischen Ökonomie. Hamburg: Argument Verlag, S. 11–38.
- Optenhögel, Uwe (1988): Die Arbeiterbewegung in Portugal im Prozeß gesellschaftlichen Umbruchs. Traditionen, Entstehung und Politik der nachsalazaristischen Gewerkschaften (1968 - 1979). Hamburg: Kovač.
- Ornellas, Abigail; Martínez-Román, María-Asunción; Tortosa-Martínez, Juan; Casanova, José Luís; Dores Guerreiro, Maria das; Engelbrecht, Lambert K. (2017): Neoliberalism and austerity in Spain, Portugal and South Africa: the revolution of older persons. In: *Journal of Gerontological Social Work* 60 (6-7), S. 535–552.
- Overbeek, Henk (2000): Transnational historical materialism. „Neo-Gramscian“ theories of transnational class formation and world order. In: Ronen Palan (Hg.): Global Political Economy. Contemporary theories. 2. Aufl. London: Routledge, S. 162–176.
- Overbeek, Henk (2012): Sovereign Debt Crisis in Euroland. Root Causes and Implications for European Integration. In: *The International Spectator* 47 (1), S. 30–48.
- Pekkarinen, Jukka; Alho, Kari E. O. (2005): The Finnish Bargaining System: Actors‘ Perceptions. In: Hannu Piekola und Kenneth Snellman (Hg.): Collective Bargaining and Wage Formation. Performance and Challenges. Heidelberg: Physica-Verlag, S. 61–84.
- Pérez-Caldentey, Esteban; Vernengo, Matías (2012): The Euro Imbalances and Financial Deregulation: A Post-Keynesian Interpretation of the European Debt Crisis. Levy Economics Institute. Annandale-on-Hudson (Working Paper, 702).
- Pierson, Paul (2006): The New Politics of the Welfare State. In: Francis G. Castles und Christopher Pierson (Hg.): The Welfare State Reader. 2. Aufl. Cambridge: Polity Press, S. 348–357.
- Pijl, Kees van der (2018): Transnationale Klassen, Klassenfraktionen und die gegenwärtige Krise. In: Tine Haubner und Tilman Reitz (Hg.): Marxismus und Soziologie. Klassenherrschaft, Ideologie und kapitalistische Krisendynamik. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 50–60.
- Pochet, Philippe; Degryse, Christophe (2012): The Programmed Dismantling of the “European Social Model”. In: *Intereconomics* 47 (4), S. 212–217.

Polletta, Francesca; Ho, M. Kai (2006): Frames and their Consequences. In: Robert E. Goodin und Charles Tilly (Hg.): *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, S. 187–209.

Porte, Caroline de la; Heins, Elke (2016a): A New Era of European Integration? Governance of Labour Market and Social Policy Since the Sovereign Debt Crisis. In: Caroline de la Porte und Elke Heins (Hg.): *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*. London: Palgrave Macmillan, S. 15–41.

Porte, Caroline de la; Heins, Elke (2016b): Depleted European Social Models Following the Crisis: Towards a Brighter Future? In: Caroline de la Porte und Elke Heins (Hg.): *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*. London: Palgrave Macmillan, S. 207–221.

Porte, Caroline de la; Heins, Elke (Hg.) (2016c): *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*. London: Palgrave Macmillan.

Poulantzas, Nicos (2000): *State, Power, Socialism*. New Edition With An Introduction By Stuart Hall. London: Verso.

Prausmüller, Oliver; Wagner, Alice (2014): Reclaim Public Services: Zur aktuellen Auseinandersetzung um die Zukunft öffentlicher Dienstleistungen. In: Oliver Prausmüller und Alice Wagner (Hg.): *Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik*. Hamburg: VSA-Verlag, S. 7–21.

Rahden, Manuel von (1997): Portugiesische Zeitgeschichte: von der Nelkenrevolution bis zum Jahr 1997. In: Dietrich Briesemeister und Axel Schönberger (Hg.): *Portugal heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt am Main: Vervuert, S. 213–245.

Rahkola, Joonas; Koev, Eugen; Nevalainen, Seppo (2011): How do we get out of the eurocrisis. Discussion paper by economists at SAK, STTK, and Akava. Akava. Online verfügbar unter [https://www.akava.fi/files/6370/Discussion\\_paper\\_on\\_eurocrisis\\_from\\_SAK\\_STTK\\_and\\_Akava\\_28112011.pdf](https://www.akava.fi/files/6370/Discussion_paper_on_eurocrisis_from_SAK_STTK_and_Akava_28112011.pdf), zuletzt geprüft am 19.07.2018.

Rato, Helena (2013): Portugal: Structural reforms interrupted by austerity. In: Daniel Vaughan-Whitehead (Hg.): *Public Sector Shock*. Edward Elgar Publishing, S. 411–448.

Raunio, Tapio (2011): Europe and the Finnish Parliamentary Elections of April 17, 2011. European Parties Elections and Referendums Network (EPERN). Sussex (Election Briefing, 63). Online verfügbar unter <http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/epern-election-briefing-63.pdf>, zuletzt geprüft am 21.08.2020.

- Regling, Klaus; Strauch, Rolf (2014): Der ESM und die Geldpolitik – wie passt das zusammen? In: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* (10), S. 484–488.
- Reis, José; Rodriguez, João; Santos, Ana; Teles, Nuno (2013a): Compreender a Crise. A economia portuguesa num quadro europeo desfavorável. In: Observatório sobre Crises e Alternativas (Hg.): A Anatomia da Crise. Identificar os problemas para construir as alternativas. 1º relatório, preliminar. Coimbra, S. 12–71.
- Reis, Ricardo (2013b): The Portuguese Slump and Crash and the Euro Crisis. In: *Brookings Papers on Economic Activity* (1), S. 143–210.
- Rhodes, Martin (Hg.) (1997): Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform. London: Frank Cass.
- Rhodes, Martin (2015): Southern Europe in Social Science – A ‘Southern European Model’? In: Martin Baumeister und Roberto Sala (Hg.): Southern Europe? Italy, Spain, Portugal, and Greece from the 1950s until the present day. Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 51–76.
- Rodrigues, João; Reis, José (2012): The Asymmetries of European Integration and the Crisis of Capitalism in Portugal. In: *Competition And Change* 16 (3), S. 188–205.
- Rodrigues, João; Santos, Ana C.; Teles, Nuno (2016): A Financeirização do Capitalismo em Portugal. Versão não editada. Coimbra: Actual.
- Röttger, Bernd (2011): Neogramscianische Krisenanalysen? Für die kritische Rekonstruktion einer materialistischen Krisenheuristik. In: Benjamin Opratko und Oliver Prausmüller (Hg.): Gramsci global. Neogramscianische Perspektiven in der Internationalen Politischen Ökonomie. Hamburg: Argument Verlag, S. 106–124.
- Ruggie, John Gerard (1982): International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar order. In: *International Organization* 36 (2), S. 379–415.
- Sandberg, Siv (2015): Why did the Finnish local government reform of 2011 fail? In: *Nordregio News* (3), S. 11–12.
- Sänger, Ralf (1994): Portugals langer Weg nach „Europa“. Die Entwicklung von einem autoritär-korporativen Regime zu einer bürgerlich-parlamentarischen Demokratie. Frankfurt am Main: Lang.
- Schmalz, Stefan (2008): Portugal: Langsame Rückkehr zur europäischen Normalität. In: Hans-Jürgen Bieling, Christian Deckwirth und Stefan Schmalz (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union. Münsster: Westfälisches Dampfboot, S. 185–214.

Schmidt, Ingo (Hg.) (2008): Spielarten des Neoliberalismus. USA, Brasilien, Frankreich, Deutschland, Italien, Indien, China, Südkorea, Japan. Hamburg: VSA-Verlag.

Schulten, Thorsten (2000): Zwischen nationalem Wettbewerbskorporatismus und symbolischem Euro-Korporatismus – zur Einbindung der Gewerkschaften in die neoliberalen Restrukturierungen Europas. In: Hans-Jürgen Bieling und Jochen Steinheilber (Hg.): Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 222–242.

Schulten, Thorsten; Müller, Torsten (2013): Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen *Economic Governance* auf Löhne und Tarifpolitik. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 39 (3), S. 291–321.

Seikel, Daniel (2017): Verrechtlichung und Entpolitisierung marktfachender Politik als politikfeldübergreifender Trend in der EU. In: *Leviathan* 45 (3), S. 335–356.

Sekler, Nicola; Brand, Ulrich (2011): Eine »widerständige« Aneignung Gramscis. In: Benjamin Opratko und Oliver Prausmüller (Hg.): Gramsci global. Neogramscianische Perspektiven in der Internationalen Politischen Ökonomie. Hamburg: Argument Verlag, S. 224–240.

Silva, Ester G. da (2017): EU Integration and the Centre Periphery Divide. Growth and Structural Change in Southern and Eastern European Countries. In: Duarte, Adelaide P. D. S. und Gabriela C. Pascariu (Hg.): Core-Periphery Patterns across the European Union. Case Studies and Lessons from Eastern and Southern Europe. Bingley: Emerald Publishing Limited, S. 89–112.

Simonazzi, Annamaria; Ginzburg, Andrea (2015): The Interruption of Industrialization in Southern Europe - A Center-Periphery Perspective. In: Martin Baumeister und Roberto Sala (Hg.): Southern Europe? Italy, Spain, Portugal, and Greece from the 1950s until the present day. Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 103–137.

Sippola, Markku (2012): The Restructuring of the Nordic Labour Process and the Variegated Status of Workers in the Labour Market. In: *Competition And Change* 16 (3), S. 243–260.

Statistics Finland (2008): Statistical Yearbook of Finland 2008. Tilastokeskus. Helsinki.

Statistics Finland (2015): Statistical Yearbook of Finland 2015. Tilastokeskus. Helsinki.

Statistics Finland (2016): Statistical Yearbook of Finland 2016. Tilastokeskus. Helsinki.

- Stetter, Ernst (2018): The EU Welfare State: Past, Present and Future. In: José Antonio Ocampo und Joseph E. Stiglitz (Hg.): *The Welfare State Revisited*. New York: Columbia University Press, S. 191–212.
- Stoleroff, Alan (2007): The revolution in the public services sector in Portugal: with or without the unions. In: *Transfer: European Review of Labour and Research* 13 (4), S. 631–652.
- Stolz, Stéphanie M.; Wedow, Michael (2010): Extraordinary Measures in Extraordinary Times. Public Measures in Support of the Financial Sector in the EU and in the United States. European Central Bank. Frankfurt am Main (Occasional Paper, 117).
- Streeck, Wolfgang; Mertens, Daniel (2010): Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime. In: *Der moderne Staat* 3 (1), S. 7–29. Online verfügbar unter [http://pubman.mpdl.mpg.de/pubman/item/escidoc:1232055/component/escidoc:1859194/DMS\\_3\\_2010\\_Streeck.pdf](http://pubman.mpdl.mpg.de/pubman/item/escidoc:1232055/component/escidoc:1859194/DMS_3_2010_Streeck.pdf), zuletzt geprüft am 25.09.2020.
- Stützle, Ingo (2013): Austerität als politisches Projekt. Von der monetären Integration Europas zur Eurokrise. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Sundberg, Jan (2009): Finland. In: *European Journal of Political Research* 48, S. 956–958.
- Suni, Paavo; Vihriälä, Vesa (2016): Finland and Its Northern Peers in the Great Recession. Research Institute of the Finnish Economy (ETLA). Helsinki (ETLA Report, 49).
- Svalund, Jørgen; Bergström Casinowsky, Gunilla; Dølvik, Jon Erik; Håkansson, Kristina; Jarvensivu, Anu; Kervinen, Heidi et al. (2013): Stress testing the Nordic models: Manufacturing labour adjustments during crisis. In: *European Journal of Industrial Relations* 19 (3), S. 183–200.
- Tamborini, Roberto (2014): Transatlantic Austerity 2010-13. A Comparative Assessment. LUISS Guido Carli / School of European Political Economy. Rom (Working Paper, 4/2014).
- Theodoropoulou, Sotiria; Watt, Andrew (2011): Withdrawal symptoms: an assessment of the austerity packages in Europe. European Trade Union Institute (ETUI). Brüssel (ETUI Working Paper, 2011.02).
- Urban, Hans-Jürgen (2014): Zwischen Krisenkorporatismus und Revitalisierung. Gewerkschaftspolitik im europäischen Finanzmarktkapitalismus. In: Steffen Lehndorff (Hg.): Spaltende Integration. Der Triumph gescheiterter Ideen in Europa - revisited. Zehn Länderstudien. Hamburg: VSA-Verlag, S. 302–325.
- Valkonen, Tarmo; Vihriälä, Vesa (Hg.) (2014): The Nordic model – challenged but capable of reform. Nordic Council of Ministers. Copenhagen.

Vartiainen, Juhana (2011a): Nordic Collective Agreements – A Continuous Institution in a Changing Economic Environment. In: Lars Mjøset (Hg.): The Nordic Varieties of Capitalism. Bingley: Emerald Group, S. 331–363.

Vartiainen, Juhana (2011b): The Finnish Model of Economic and Social Policy – From Cold War Primitive Accumulation to Generational Conflicts? In: Lars Mjøset (Hg.): The Nordic Varieties of Capitalism. Bingley: Emerald Group, S. 53–87.

Vaughan-Whitehead, Daniel (Hg.) (2013a): Public Sector Shock. The Impact of Policy Retrenchment in Europe. Geneva: International Labour Organization (ILO).

Vaughan-Whitehead, Daniel (2013b): Public sector shock in Europe: Between structural reforms and quantitative adjustment. In: Daniel Vaughan-Whitehead (Hg.): Public Sector Shock. The Impact of Policy Retrenchment in Europe. Geneva: International Labour Organization (ILO), S. 1–42.

Webber, Michael J.; Rigby, David L. (2001): Growth and Change in the World Economy Since 1950. In: Robert Albritton, Makoto Itoh, Richard Westra und Alan Zuege (Hg.): Phases of Capitalist Development. Booms, Crises and Globalizations. Hounds-mills, New York: Palgrave, S. 246–262.

Weidenfeld, Werner (2015): Die Europäische Union. 4., aktualisierte Aufl. Paderborn: Wilhelm Fink.

Wodak, Ruth (2008): Introduction: Discourse Studies - Important Concepts and Terms. In: Ruth Wodak und Michał Krzyżanowski (Hg.): Qualitative discourse analysis in the social sciences. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 1–29.

Yanow, Dvora (2007): Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research. In: Frank Fischer, Gerald Miller und Mara S. Sidney (Hg.): Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods. Boca Raton: Taylor & Francis, S. 405–415.

Yanow, Dvora (2014): Interpretive Analysis and Comparative Research. In: Isabelle Engeli und Christine Rothmayr Allison (Hg.): Comparative Policy Studies. Conceptual and Methodological Challenges. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 131–159.

# Die Eurokrise und das Ringen um Restrukturierung in Finnland und Portugal

In Reaktion auf die sogenannte „Eurokrise“ wurden in der EU weitreichende Restrukturierungsschritte eingeleitet. Der Schwerpunkt dieser Austeritätspolitik lag in den meisten Mitgliedsstaaten auf dem Umbau des öffentlichen Sektors. Im vorliegenden Buch wird diese Politik aus einer transnationalen Perspektive untersucht und historisch kontextualisiert. Der Autor nimmt dabei entsprechende Prozesse in Finnland und Portugal im Krisenzeitraum von 2007 bis 2014, sowie deren Einbettung in das europäische „Austeritätsregime“ in den Blick. Dabei geht er der Frage nach, wie es trotz aller Asymmetrien und Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten zu einem europaweiten Gleichklang in der Krisenpolitik kommen konnte. Die EU wird hier als zusammenhängende Gesellschaftsformation betrachtet, in der sich ein transnationales Zusammenspiel politischer Projekte beobachten lässt.

