

Michael Dauderstädt

Ungleichheit und sozialer Ausgleich in der erweiterten Europäischen Union

Das Europa der 27 ist ein Wirtschaftsraum mit extremen und stark unterschätzten Einkommensunterschieden. Wie lässt sich die Einkommensverteilung innerhalb der Europäischen Union messen? Welche Folgen hat die ungleiche Einkommensstruktur für den Arbeitsmarkt in der EU? Wie kann der soziale Ausgleich in Europa herbeigeführt werden?

Die Europäische Union (EU) mit ihren seit Beginn des letzten Jahres 27 Mitgliedstaaten ist zwar keine klassische voll integrierte Volkswirtschaft, sie ist aber ein in vielerlei Hinsicht einheitlicher Wirtschaftsraum. Auch wenn erst 15 Mitgliedstaaten mit dem Euro eine gemeinsame Währung haben, so bilden doch alle 27 Länder einen Binnenmarkt mit zunehmend freiem Austausch von Gütern, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital. Auf dem so eingeebneten Spielfeld mit harmonisierten Regeln treffen sich jedoch sehr ungleiche Spieler. Die Einkommen in der EU sind – vor allem nach der Erweiterung um relativ arme Länder wie Bulgarien und Rumänien – extrem ungleich verteilt.

Die Ungleichheit in Europa hat viele Dimensionen. Selbst wenn man nur auf die Ungleichheit der Einkommen abstellt und die sonstigen Lebenslagen ausklammert, ist zwischen der personellen, funktionalen und regionalen Einkommensverteilung innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten zu unterscheiden. Im Vertrag von Lissabon, der im Dezember 2007 von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet wurde, hat sich die EU verpflichtet, soziale Ausgrenzungen und Diskriminierungen zu bekämpfen und soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz sowie den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu fördern.¹ Traditionell (Art. 2 des EG-Vertrages)² hat sich die EU vor allem den Ausgleich der regionalen Einkommensunterschiede im Sinne der sozialen Kohäsion zum Ziel gesetzt. Die meisten Mitgliedstaaten im Einzelnen und die EU insgesamt wollen zwar die Armut bekämpfen, kennen aber kaum explizite Verteilungsziele, auch wenn in wirtschaftspolitischen Verlautbarungen oft die Zunahme der Einkommensungleichheit beklagt wird.

In Hinblick auf die funktionale Einkommensverteilung war in den letzten Jahrzehnten ein Absinken der Lohnquote in der EU zu beobachten. In regionaler Hinsicht hat sich die Verteilung lange Zeit nicht verbes-

sert. Erst in den letzten zehn Jahren ist eine leichte Konvergenz zu beobachten. Dahinter verbirgt sich eine Zunahme der regionalen Einkommensunterschiede innerhalb der Mitgliedstaaten bei gleichzeitiger Konvergenz der nationalen Durchschnittseinkommen zwischen den Mitgliedstaaten.³

Daten zur personellen Einkommensverteilung

Erstaunlicherweise gibt es noch keine offiziellen Angaben zur personellen Einkommensverteilung in der EU-27. Für die EU-Mitgliedstaaten sind auf der Eurostat-Website⁴ Daten über das Verhältnis des ärmsten zum reichsten Quintil ausgewiesen (vgl. Tabelle 1). Ins Einzelne gehende Angaben zu den Quintilen sind dort nicht veröffentlicht, deshalb werden hier Weltbankdaten genutzt. In der Vergleichs-Tabelle auf der Eurostat-Website sind allerdings aggregierte Angaben für die EU-15 und EU-25 angegeben. Die von der EU ausgewiesenen Werte für das Verhältnis der Quintile Q5/Q1 differieren nicht stark von den auf Grundlage der Weltbankdaten errechneten Daten, wie in Tabelle 1 deutlich wird. Die Werte für das Verhältnis des fünften zum ersten Quintil ergeben im Durchschnitt 4,8 für die EU-15 und 4,9 für die EU-25.⁵

¹ Vgl. Art. 3 der letzten konsolidierten Fassung vom November 2007 (http://www.mwalthner.net/europa/Unionsvertraege_Lissabon_MWalthner_v4.pdf), Zugriff am 3.12.2007.

² Vgl. konsolidierte Fassung vom 29.12.2006 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:DE:pdf>), Zugriff am 22.1.2008.

³ Vgl. Tiiu Paas, Friso Schütte: Regional Income Inequality and Convergence Processes in the EU-25, in: HWWI Research Paper 1-11, Hamburg 2007; EU Commission: Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second report on economic and social cohesion, Brussels 2001; EU Commission: A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation. Third report economic and social cohesion, Brussels 2004.

⁴ Auf Anfrage teilte Eurostat mit, dass diese aggregierten Werte als mit der Bevölkerung gewichtetes arithmetisches Mittel der nationalen Werte berechnet wurden. Vgl. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=de&product=STRIND_SOCOHE&root=STRIND_SOCOHE/socohe/sc010, Zugriff am 4.12.07. Leider konnten die Quintildaten nicht zur Verfügung gestellt werden (Email des Statistischen Bundesamtes vom 7.12.2007).

⁵ Email des Statistischen Bundesamtes vom 4.12.2007.

Dr. Michael Dauderstädt, 60, ist Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Tabelle 1
Verhältnis des reichsten zum ärmsten Quintil
(Weltbank- und Eurostat-Daten)

Mitgliedstaat	Q5/Q1 (Weltbank)	Q5/Q1 (EU)
Belgien	4,2	4,1
Bulgarien	4,4	4,0 (2004)
Dänemark	4,3	3,5
Deutschland	3,5	4,1
Estland	6,4	5,9
Finnland	3,4	3,6
Frankreich	4,0	4,0
Griechenland	5,7	5,8
Irland	4,6	5,0
Italien	4,6	5,6
Lettland	6,8	6,7
Litauen	6,4	6,9
Luxemburg	3,6	3,8
Malta		4,1
Niederlande	4,0	4,0
Österreich	3,4	3,8
Polen	5,6	6,6
Portugal	6,3	6,9
Rumänien	4,8	4,9
Schweden	4,0	3,3
Slowakei	4,0	3,9
Slowenien	3,9	3,4
Spanien	5,7	5,4
Tschechische Republik	3,5	3,7
Ungarn	3,8	4,0
Großbritannien	4,9	5,5
Zypern		4,3

Quelle: Weltbankdaten auf der Basis von Tabelle 2; EU-Daten http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&dad=portal&schema=PORTAL&screen=detailref&language=de&product=STRIND_SOCOHE&root=STRIND_SOCOHE/socohe/sc010.

Die von Eurostat gewählte Aggregationsmethode liefert aber offensichtlich falsche Werte, da sie bei der Bildung des Verhältnisses der Quintile die Einkommensunterschiede zwischen den Ländern nicht berücksichtigt.⁶ Unterstellt man einen einfachen Fall von zwei gleich großen (je 10 Mio. Einwohner) Ländern mit interner Gleichverteilung, aber unterschiedlichem Pro-Kopf-Einkommen (Land 1: 20 000 Euro; Land 2: 10 000 Euro), so ist wegen der internen Gleichverteilung das Quintilverhältnis Q5/Q1 jeweils 1. Mit der Aggregationsmethode von Eurostat ergäbe sich für den aus diesen beiden Ländern gebildeten Gesamtwirtschaftsraum ebenfalls der Wert 1. Der tatsächliche Wert beträgt 2, da ja das ärmste Quintil des Gesamtgebietes in Land 2 liegt und das reichste in Land 1. Das Einkommen im reichsten Quintil des Gesamtgebietes beträgt insgesamt 4 Mio. (Population des Quintils = 20% von 2x10 Mio.) mal 20 000 Euro, also 80 Mrd. Euro, das des ärmsten Quintils 40 Mrd. Euro. In der Tat zeigt dieses Zahlenbeispiel, dass die von Eurostat gewählte Methode wenig geeignet ist, die Realität ab-

⁶ Vgl. Andrea Brandolini: Measurement of income distribution in supranational entities: The case of the European Union, in: Banca d'Italia. Temi di discussione del Servizio Studi, Nr. 623 – April 2007, der auf Seite 16 ebenfalls davor warnt, mit der Bevölkerung gewichtete Durchschnitte zu verwenden.

zubilden, da es in der EU starke Unterschiede der Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Ländern gibt.

Das Beispiel verdeutlicht, dass eine bessere Aggregationsmethode gesucht werden muss. Geeignet ist dafür eine Methode, die aus den Daten zur Einkommensverteilung innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten und aus den Daten über das Durchschnittseinkommen der Mitgliedstaaten eine Einkommensverteilung der EU-27 ableitet. Die folgenden Schätzungen beruhen auf Angaben der Weltbank zur internen Einkommensverteilung nach Quintilen für 24 Mitgliedstaaten (keine Angaben für Malta und Zypern, für Luxemburg keine Aufteilung in Quintile, vgl. Tabelle 2).

Aggregationsmethode

Um eine Einkommensverteilung für die gesamte EU-27 in der gleichen Weise, also in Form der Anteile der Quintile am gesamten Bruttoinlandsprodukt, zu schätzen, werden entsprechende EU-Quintile gebildet. Jedes Quintil der EU-27 umfasst etwa 96 Mio. Menschen. Das ärmste bzw. reichste EU-Quintil sind also die je 96 Mio. Einwohner mit dem im EU-Vergleich niedrigsten bzw. höchsten Einkommen. Dazu werden die nationalen Quintile in eine Rangordnung nach ihrem Durchschnittseinkommen gebracht.

Wie im Kasten erläutert, werden die nationalen Quintile addiert, bis die Summe der in ihnen enthaltenen Einwohner (jeweils ein Fünftel der nationalen Bevölkerung) 96 Mio. erreicht hat. In der Tabelle 2 sind die für das ärmste und reichste EU-Quintil konstitutiven nationalen Quintile hervorgehoben (hellgrau für die reichsten, dunkelgrau für die ärmsten). Die Summe der nationalen Einkommensanteile ergibt das Einkommen des gesamten jeweiligen EU-Quintils. Dementsprechend kann wiederum der Anteil des Quintils am gesamten EU-Bruttoinlandsprodukt berechnet werden. Diese Methode macht die Einkommensverteilung der EU 27 – wenn auch nur in einer groben Schätzung – vergleichbar mit der in anderen großen Wirtschaftsräumen (siehe Tabelle 3).

Die Verteilung fällt deutlich günstiger aus, wenn die Einkommen in Kaufkraftstärken berechnet werden. In der Tabelle 3 weichen die Einkommen in Kaufkraftstärken und zu Wechselkursen vor allem bei den osteuropäischen Neumitgliedern erheblich voneinander ab. Die Abweichung (Exchange Rate Deviation Index = ERDI in der letzten Spalte) erreicht in Bulgarien den Spitzenwert von 2,8 und in anderen Ländern immer noch Werte von über 2,0. Dies deckt sich mit den Ergebnissen des BigMac-Index des Economist⁷, der einen durchschnittlichen Preis eines BigMac für den Euroraum von 4,17 US-\$ angibt, während die Prei-

⁷ Vgl. The Economist vom 5.7.2007.

EUROPÄISCHE UNION

Tabelle 2
Die Einkommensverteilung in den Mitgliedstaaten der EU-27

Mitgliedstaat	Bevölkerung in Mio.	BIP in Mrd. US-\$	Anteile der Quintile am BIP/am Konsum in %					Pro-Kopf-Einkommen in US-\$				
			Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Belgien	10,50	392,0	8,5	13,0	16,3	20,8	41,4	15 866,71	24 266,73	30 426,74	38 826,77	77 280,20
Bulgarien	7,70	31,5	8,7	13,7	17,2	22,1	38,3	1 778,59	2 800,76	3 516,28	4 518,01	7 829,86
Dänemark	5,40	275,2	8,3	14,7	18,2	22,9	35,8	21 152,47	37 462,81	46 382,53	58 360,44	91 235,97
Deutschland	82,50	2906,7	8,5	13,7	17,8	23,1	36,9	14 973,81	24 134,26	31 356,92	40 693,53	65 003,96
Estland	1,30	16,4	6,7	11,8	16,5	22,4	42,8	4 228,73	7 447,62	10 414,04	14 137,85	27 013,38
Finnland	5,20	209,4	9,6	13,2	16,8	21,5	36,7	19 333,38	26 583,40	33 833,42	43 298,73	73 909,92
Frankreich	60,90	2230,7	7,2	12,6	17,2	22,8	40,2	13 186,53	23 076,42	31 501,15	41 757,34	73 624,78
Griechenland	11,06	245,0	6,7	11,9	16,8	23,0	41,5	7 419,40	13 177,74	18 603,87	25 469,59	45 956,00
Irland	4,20	222,7	7,4	12,3	16,3	21,9	42,0	19 614,40	32 602,32	43 204,70	58 048,04	111 325,00
Italien	58,60	1844,7	6,5	12,0	16,8	22,8	42,0	10 231,12	18 888,22	26 443,50	35 887,61	66 108,75
Lettland	2,30	20,1	6,6	11,2	15,5	22,0	44,7	2 886,21	4 897,81	6 778,22	9 620,70	19 547,50
Litauen	3,40	29,8	6,8	11,6	16,0	22,3	43,2	2 979,10	5 081,99	7 009,65	9 769,70	18 926,05
Luxemburg	0,45	41,4						0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Niederlande	16,30	657,6	7,6	13,2	17,2	23,3	38,7	15 330,32	26 626,34	34 694,93	46 999,53	78 063,60
Österreich	8,31	338,7	8,6	13,3	17,4	22,9	37,8	17 527,70	27 106,79	35 463,02	46 672,60	77 040,36
Polen	38,20	338,7	7,5	11,9	16,1	22,2	42,2	3 325,26	5 276,08	7 138,22	9 842,77	18 710,12
Portugal	10,50	192,6	5,8	11,0	15,5	21,9	45,9	5 318,66	10 087,10	14 213,65	20 082,51	42 090,74
Rumänien	21,60	121,6	8,1	12,9	17,1	22,7	39,2	2 280,17	3 631,38	4 813,69	6 390,10	11 034,89
Schweden	9,00	384,9	9,1	14,0	17,6	22,7	36,6	19 460,20	29 938,77	37 637,31	48 543,57	78 268,49
Slowakei	5,40	55,0	8,8	14,9	18,7	22,8	34,8	4 485,47	7 594,72	9 531,63	11 621,46	17 738,01
Slowenien	2,00	37,3	9,1	14,2	18,1	22,9	35,7	8 486,43	13 242,57	16 879,61	21 355,97	33 292,93
Spanien	43,40	1224,0	7,0	12,1	16,4	22,5	42,0	9 870,87	17 062,51	23 126,04	31 727,80	59 225,23
Tschechische Republik	10,20	141,8	10,3	14,5	17,7	21,7	35,9	7 159,56	10 078,99	12 303,32	15 083,73	24 954,20
Ungarn	10,10	112,9	9,5	13,9	17,6	22,4	36,5	5 309,61	7 768,79	9 836,74	12 519,49	20 400,07
Großbritannien	60,20	2345,0	6,1	11,4	16,0	22,5	44,0	11 880,89	22 203,63	31 162,99	43 822,95	85 698,22

Hellgrau markiert Q1, dunkelgrau Q5 der gesamten EU.

Quelle: Weltbank: World Development Indicators 2007; eigene Berechnungen.

se in den erfassten osteuropäischen Mitgliedstaaten zwischen 2,49 US-\$ in der Slowakei und 2,72 US-\$ in Lettland liegen (in Ungarn allerdings 3,33 US-\$).

Tabelle 4 gibt die Ergebnisse der Aggregation auf Kaufkraftbasis an. Wie erwartet, verbessert sich die Einkommensverteilung, da die Ungleichheit zwischen Ländern abnimmt, auch wenn die Verteilung innerhalb der Länder als unverändert unterstellt wird.⁸ Der Anteil des ärmsten Quintils der EU steigt nun auf 7,1% (4,5% zu Wechselkursen), der des reichsten fällt auf 38,7% (43,6% zu Wechselkursen) und das Q5/Q1-Verhältnis sinkt auf 5,5 (statt 9,8).

Der Tabelle 5 (vorletzte Zeile) ist zu entnehmen, dass – verglichen auf der Basis von Wechselkursen – die ärmsten 20% der EU-Bevölkerung 4,5% des Bruttoinlandsprodukts erhalten. Das ist weniger als der Anteil der ärmsten 20% in Indien (8,1%) oder in den USA

(5,1%) und nur geringfügig mehr als in China (4,3%). Die Einkommensverteilung – gemessen am Anteil des untersten Quintils – ist zwar in den USA ungleicher als in allen EU-Mitgliedstaaten, aber die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sind so erheblich, dass sie in Verbindung mit der internen Ungleichheit zu einer insgesamt größeren Ungleichheit als in den USA führen. Wählt man als Maß für die Ungleichheit das Verhältnis vom reichsten zum ärmsten Quintil, so verändert sich das Bild nur geringfügig zugunsten der EU-27. Sie liegt mit dem fast zehnfachen Einkommensanteil zwar immer noch im Ranking zwischen den USA (8,5) und China (12,1), dank des im Vergleich zu den USA und China niedrigeren Anteils des obersten Quintils, aber etwas näher an den USA und deutlich vor China.⁹

⁸ Tatsächlich gibt es natürlich auch innerhalb der Mitgliedstaaten große regionale Kaufkraftunterschiede (z.B. zwischen Ost- und Westdeutschland).

⁹ Andrea Brandolini, a.a.O., gibt an, dass die Verteilung in der EU-25 auch bei einem Vergleich zu Kaufkraftparitäten besser sei als die der USA (S.18 ff.). Ob dies für die EU-27 auch noch zutrifft, wäre zu prüfen.

Aggregationsmodell

Die Weltbankdaten liefern: $Y_i = \text{BIP für Land } i \text{ (} i=1, \dots, 27 \text{)}$
 $N_i = \text{Bevölkerung von Land } i$

$p_{ij} = \text{Anteil des } j\text{-ten Quintils (} j=1, 2, 3, 4, 5 \text{) am BIP des Landes } i \text{ mit } \sum_{j=1}^5 p_{ij} = 1$

Daraus errechnen sich die folgenden Größen:

$Q_{ij} = p_{ij} Y_i$ ist Gesamteinkommen im j -ten Quintil des Landes i

$q_{ij} = 5 Q_{ij} / N_i$ ist das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen im j -ten Quintil des Landes i .

$Y_{EU} = \sum_{i=1}^{27} Y_i = \sum_{i=1}^{27} \sum_{j=1}^5 Q_{ij}$ ist das gesamte BIP der EU und $N_{EU} = \sum_{i=1}^{27} N_i$ die gesamte Bevölkerung.

Nun werden die Pro-Kopf-Einkommen q_{ij} so zu q_k umgewandelt, dass gilt, $q_k \leq q_{k+1}$, $k=1, \dots, 135 (=5 \times 27)$. Damit repräsentieren $q_1 \dots q_n$ die n ärmsten nationalen Quintile, während $q_m \dots q_{135}$ die $(135-m)$ reichsten nationalen Quintile darstellen. Dabei ist n so zu wählen, dass

$\sum_{k=1}^n N_k = N_{EU} / 5$ gilt. In diesem Fall ist $n = 38$, also relativ hoch, weil viele der ärmsten Länder sehr klein sind.

N_k ist für jedes dieser nach Höhe des Pro-Kopf-Einkommens geordneten Quintile k die Population des jeweiligen

Quintils und Q_k das gesamte Einkommen. Analog ist m so zu wählen, dass $\sum_{k=m}^{135} N_k = N_{EU} / 5$ gilt.

Dabei ergibt sich $N_k = N_i$ für $Q_k = Q_{ij}$ mit $Q_k = q_k N_i / 5$, wobei sich i auf den Index i des q_{ij} bezieht, dem q_k vor der Umwandlung entsprach.

Dann gilt $Q_{EU1} = \sum_{k=1}^n Q_k$, wobei Q_{EU1} das Gesamteinkommen im untersten (ärmsten) Quintil der EU ist.

Entsprechend gilt $Q_{EU5} = \sum_{k=m}^{135} Q_k$.

Q_{EU5} ist das Gesamteinkommen im obersten (reichsten) Quintil der EU.

Damit ergibt sich der gesuchte Anteil des untersten Quintils der EU wie folgt:

$p_{EU1} = Q_{EU1} / Y_{EU}$. Analog gilt $p_{EU5} = Q_{EU5} / Y_{EU}$.

Probleme ergeben sich auf zwei Ebenen:

Methodisch: Die Gleichungen $\sum_{k=1}^n N_k = N_{EU} / 5$ und $\sum_{k=m}^{135} N_k = N_{EU} / 5$,

durch die n und m bestimmt werden, sind in der Regel nur annähernd erfüllt, da die Summe der Bevölkerung der entsprechenden Zahl nationaler Quintile nicht genau ein Fünftel der EU-Bevölkerung ausmacht. Beim n -ten Quintil muss anteilig abgeschätzt werden. Analoges gilt für die Aggregation der reichsten Quintile.

Außerdem dürften sich aufgrund der internen Verteilung innerhalb der nationalen Quintile q_k kleinere Überlappungen zwischen den Quintilen in der Form ergeben, dass sich einige Personen mit höherem Einkommen in einem nationalen Quintil befinden, dessen Durchschnittseinkommen niedriger als das des nächsten Quintils eines anderen Landes ist. Es gilt also zwar $q_k \leq q_{k+1}$, aber in q_{k+1} können sich Personen mit etwas niedrigerem Einkommen als einige Personen in q_k befinden. Angesichts der Größe der EU-Quintile im Vergleich zu den nationalen Quintilen ist der Effekt aber vernachlässigbar.

Datenverfügbarkeit: Tatsächlich sind diese Daten nicht für alle 27 Länder verfügbar. Wir verfügen also nicht über die an sich sinnvollen 135 nationalen Quintile, sondern nur über 120. Die Abweichungen betreffen aber kleine Länder mit entsprechend minimalen Auswirkungen auf die gesuchten EU-Werte.

Tabelle 3
Vergleich der Pro-Kopf-Einkommen der
Mitgliedstaaten
 (EU-27=100)

Mitgliedstaat	BIP/Kopf in US-\$	BIP/Kopf Index	BIP/Kopf Index KKS ¹	ERDI ²
Belgien	37 333,43	126,70	123,70	0,98
Bulgarien	4 088,70	13,88	38,80	2,80
Dänemark	50 969,81	172,98	126,00	0,73
Deutschland	35 232,50	119,57	114,20	0,96
Estland	12 623,08	42,84	71,80	1,68
Finnland	40 277,88	136,69	118,40	0,87
Frankreich	36 629,24	124,31	111,80	0,90
Griechenland	22 147,47	75,16	98,40	1,31
Irland	53 011,90	179,91	143,90	0,80
Italien	31 480,36	106,84	103,00	0,96
Lettland	8 746,09	29,68	60,60	2,04
Litauen	8 762,06	29,74	61,60	2,07
Luxemburg	91 960,00	312,09	284,20	0,91
Malta	13 925,00	47,26	75,50	1,60
Niederlande	40 342,94	136,92	132,70	0,97
Österreich	40 762,09	138,34	129,60	0,94
Polen	8 867,36	30,09	55,20	1,83
Portugal	18 340,19	62,24	73,90	1,19
Rumänien	5 630,05	19,11	39,10	2,05
Schweden	42 769,67	145,15	120,80	0,83
Slowakei	10 194,26	34,60	66,60	1,93
Slowenien	18 651,50	63,30	91,70	1,45
Spanien	28 202,49	95,71	102,60	1,07
Tschechische Republik	13 902,06	47,18	82,00	1,74
Ungarn	11 178,12	37,94	65,40	1,72
Großbritannien	38 953,74	132,20	119,60	0,90
Zypern	16 285,71	55,27	93,2	1,69

¹ Index auf Basis von Kaufkraftparitäten. ² Der Exchange Rate Deviation Index misst, wie viel mal größer das Pro-Kopf-Einkommen in US-\$ zu Wechselkursen auf dem Weltmarkt ist als die in US-\$ gemessene reale Kaufkraft.

Quellen: Weltbank: World Development Indicators 2007 (Spalte 2 und 3); Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailedref&language=de&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb011 (KKS-Daten in Spalte 4); eigene Berechnungen.

Die Unterscheidung zwischen Kaufkraftstärken und Wechselkursrelationen weist darauf hin, dass die Lebensverhältnisse in den ärmeren Mitgliedstaaten besser sind als dies bei einem Vergleich der Pro-Kopf-Einkommen zu Wechselkursen vermutet würde. Die Unterschiede haben auch Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung in der EU-27, einschließlich der Einkommensverteilung, auf die im Folgenden einzugehen ist. Alle grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen wie der Handel, die Investitionen (Produktionsverlagerung) oder die Migration orientieren sich vor allem auf der Basis von Wechselkursen gemessenen Werten. Daher ist auch ein Vergleich auf Basis von Wechselkursen keineswegs unerheblich oder unrealistisch.

Der Zusammenhang von zwischen- und innerstaatlicher Einkommensverteilung in der EU-27

Auch die interne Ungleichheit in Hinblick auf die funktionale Einkommensverteilung ist in den meisten

Mitgliedstaaten der EU in den letzten Jahren gestiegen. Der Anteil der Löhne am Volkseinkommen sank und die Lohnspreizung nahm zu. Ebenso ist die regionale Ungleichheit in den meisten Mitgliedstaaten angestiegen. Die Ursachen dafür sind vielfältig, aber die Integration der Märkte innerhalb der EU dürfte dabei ein wichtiger Faktor gewesen sein. Die Konkurrenz von Arbeitskräften mit sehr unterschiedlichen Einkommensniveaus übt – vermittelt über die Märkte für Güter und Dienstleistungen sowie Kapital (Produktionsverlagerung) und durch die Migration – einen Druck vor allem auf die Löhne der weniger qualifizierten Arbeitskräfte in den Hochlohnländern aus.

Über diesen Druck entkoppeln sich Löhne und Produktivität in der EU. Soweit die niedrigeren Lohnstückkosten an die Konsumenten weitergegeben werden, steigen zwar deren Realeinkommen. Sinkende Lohnquoten zeigen, dass der größte Teil der Produktivitätszuwächse aber in die Gewinne geht. Damit schwächt sich die Nachfrage, da die Gewinne einerseits in geringerem Umfang konsumiert und andererseits nicht immer so investiert werden, dass die Produktion ausgeweitet und neue Beschäftigung geschaffen wird. Zwar führen höhere Ersparnisse langfristig nach – manchmal eher riskanten – Umwegen durch den Finanzsektor wieder zu Ausgaben an anderer Stelle, aber in der Zwischenzeit überwiegen die Effekte der sinkenden Konsumnachfrage. Investitionen tendieren bei schwacher Nachfrage außerdem dazu, weniger der Kapazitätsausweitung als der Rationalisierung zu dienen – mit entsprechenden Beschäftigungseffekten.

Der Druck auf die Löhne wird durch die oben dargestellte (vgl. Tabelle 3) Abweichung von Wechselkursen und Kaufkraftparitäten verstärkt; denn sie erlaubt es, in den ärmeren Mitgliedstaaten mehr oder weniger gleiche Leistungen zu geringeren Preisen als in den reichen Kernländern zu erwerben. Insbesondere die Arbeitskraft, deren Reproduktionskosten kaufkraftabhängig ist, ist bei ähnlicher Produktivität deutlich billiger. Dies spiegelt das niedrigere Preisniveau in den ärmeren Mitgliedstaaten wider. Davon profitieren vor allem Unternehmen, die eine Produktionsverlagerung erwägen und die Kosten alternativer Standorte nicht nach Kaufkraftparitäten sondern zu Wechselkursen berechnet vergleichen – wie z.B. Anfang 2008 Nokia im Fall seines Bochumer Werkes.¹⁰

Zwar passen sich die Preise der handelbaren Güter in den ärmeren Mitgliedstaaten langsam dem durchschnittlichen EU-Niveau an, aber die Preise für

¹⁰ Vgl. dazu ausführlich Michael Dauderstädt: Der erweiterte europäische Spagat: Gemeinsamer Markt und sozialer Zusammenhalt, Bonn (FES), 2005.

EUROPÄISCHE UNION

Tabelle 4
Die Einkommensverteilung der EU-27 in Kaufkraftstärken

Mitgliedstaat	Bevölkerung in Mio.	BIP in Mrd. US-\$	Anteile der Quintile am BIP/am Konsum in %					Pro-Kopf-Einkommen in US-\$				
			KKS	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q1	Q2	Q3	Q4
Belgien	10,50	381,2	8,5	13,0	16,3	20,8	41,4	16 336,04	25 411,61	30 856,96	39 932,53	68 974,37
Bulgarien	7,70	84,1	8,7	13,7	17,2	22,1	38,3	4 751,54	7 482,31	9 393,85	12 070,00	20 917,69
Dänemark	5,40	201,3	8,3	14,7	18,2	22,9	35,8	15 468,67	27 396,31	33 919,25	42 678,61	66 720,27
Deutschland	82,50	2 759,3	8,5	13,7	17,8	23,1	36,9	16 723,20	25 084,80	30 101,76	36 791,04	58 531,21
Estland	1,30	26,0	6,7	11,8	16,5	22,4	42,8	6 697,08	11 794,86	16 492,82	22 390,25	42 781,36
Finnland	5,20	178,1	9,6	13,2	16,8	21,5	36,7	17 120,67	25 681,01	30 817,21	39 377,55	58 210,29
Frankreich	60,90	2 022,5	7,2	12,6	17,2	22,8	40,2	14 944,89	23 247,61	29 889,78	38 192,49	59 779,56
Griechenland	11,06	315,5	6,7	11,9	16,8	23,0	41,5	9 985,34	17 117,73	24 250,11	34 235,46	57 059,09
Irland	4,20	176,6	7,4	12,3	16,3	21,9	42,0	16 817,42	27 328,30	37 839,19	48 350,07	77 780,55
Italien	58,60	1 789,2	6,5	12,0	16,8	22,8	42,0	12 212,65	19 845,55	27 478,46	36 637,94	56 483,50
Lettland	2,30	37,8	6,6	11,2	15,5	22,0	44,7	5 421,50	9 200,12	12 732,30	18 071,66	36 718,32
Litauen	3,40	57,8	6,8	11,6	16,0	22,3	43,2	5 775,98	9 853,15	13 590,55	18 941,82	36 694,47
Luxemburg	0,45	36,9										
Niederlande	16,30	634,0	7,6	13,2	17,2	23,3	38,7	17 501,95	27 225,25	35 003,90	44 727,20	70 007,80
Österreich	8,31	314,9	8,6	13,3	17,4	22,9	37,8	18 946,09	28 419,14	34 102,97	43 576,01	64 416,71
Polen	38,20	595,0	7,5	11,9	16,1	22,2	42,2	5 840,61	9 267,10	12 537,84	17 288,20	32 863,15
Portugal	10,50	230,0	5,8	11,0	15,5	21,9	45,9	7 666,76	12 047,77	17 524,03	24 095,54	48 191,09
Rumänien	21,60	239,1	8,1	12,9	17,1	22,7	39,2	4 483,47	7 140,34	9 465,10	12 564,78	21 697,77
Schweden	9,00	318,8	9,1	14,0	17,6	22,7	36,6	16 115,66	24 793,32	31 168,75	40 200,60	64 816,83
Slowakei	5,40	99,7	8,8	14,9	18,7	22,8	34,8	8 122,53	13 752,92	17 260,38	21 044,74	32 120,91
Slowenien	2,00	52,3	9,1	14,2	18,1	22,9	35,7	11 895,85	18 562,75	23 660,97	29 935,71	46 668,33
Spanien	43,40	1 308,5	7,0	12,1	16,4	22,5	42,0	10 552,10	19 596,77	25 626,54	34 671,20	60 297,74
Tschechische Republik	10,20	238,1	10,3	14,5	17,7	21,7	35,9	12 024,07	16 927,09	20 662,72	25 332,26	41 909,14
Ungarn	10,10	194,2	9,5	13,9	17,6	22,4	36,5	9 132,25	13 361,93	16 918,70	21 532,89	35 087,07
Großbritannien	60,20	2 111,0	6,1	11,4	16,0	22,5	44,0	14 026,29	22 792,72	29 805,87	40 325,59	68 378,17

Hellgrau markiert Q1, dunkelgrau Q5 der gesamten EU.

Quelle: Weltbank: World Development Indicators 2007; eigene Berechnungen; sowie BIP in Kaufkraftparitäten nach Tabelle 3.

Dienstleistungen und Mieten sind dort noch deutlich niedriger.¹¹ Bei den Mieten kommt noch dazu, dass die Wohnungen in den osteuropäischen Ländern viel häufiger als im Westen Eigentum der Bewohner sind – selbst bei den unteren Einkommensgruppen.¹² Dadurch können Geldlöhne nochmals deutlich niedriger liegen, ohne dass das Lebenshaltungsniveau und damit die Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer in gleichem Umfang beeinträchtigt wären. Dabei liegen die Einkommen in den modernen, internationalisierten Sektoren der neuen Mitgliedstaaten höher als in den traditionellen einheimischen Sektoren. Es bleibt offen, wie die Einkommen innerhalb dieser beiden Sektoren verteilt sind. Viele Anzeichen sprechen dafür, dass

die Löhne einen relativ geringen Anteil an der Wertschöpfung des produktiveren modernen Sektors ausmachen. Im traditionellen einheimischen Sektor mag die Verteilung zwischen Kapital und Arbeit weniger ungleich sein, aber Wertschöpfung und Produktivität sind dort viel geringer. Kommt es im traditionellen Sektor zu einer Anpassung der Löhne an den modernen Sektor, entsteht in den ärmeren Ländern eine höhere Inflationsrate als in den reicheren Mitgliedstaaten (Balassa-Samuelson-Effekt).¹³

Diese Einkommensstruktur führt zu einer realen Subventionierung der Löhne im internationalen Sektor, da Wohneigentum und billige lokale Güter und Dienstleistungen – einmal abgesehen von den Anpassungsprozessen zwischen modernem und traditionellem

¹¹ Vgl. Christian Dregger, Konstantin Kholodin: Preiskonvergenz in der erweiterten Europäischen Union, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 38 (2007).

¹² Vgl. Henryk Domanski, Jens Alber: Paradoxes of Housing in the Enlarged Europe, in: Jens Alber, Wolfgang Merkel (Hrsg.): Europas Osterweiterung: Das Ende der Vertiefung?, WZB-Jahrbuch 2005, Berlin 2006, S. 85-106.

¹³ Vgl. Europäische Zentralbank: Inflationsunterschied in einer Währungsunion, in: Monatsbericht Oktober 1999, S. 39 ff.; United Nations Economic Commission for Europe: Economic Survey of Europe, Nr. 1/2001, New York, Genf, S. 227 ff. Fritz Breuss: Balassa-Samuelson Effects in the CEEC. Are they Obstacles for Joining the EMU?, IEF Working Paper Nr. 52, Wien 2003.

Tabelle 5
Die Einkommensverteilung der EU-27 im internationalen Vergleich

Vergleichsländer	Bevölkerung BIP in Mrd.		Q1 (%)	Q5 (%)	Q5/Q1
	in Mio.	US-\$			
USA	249,6	1 3201,8	5,4	45,8	8,5
Japan	123,5	4 340,1	10,6	35,7	3,4
China	1 135,20	2 668,1	4,3	51,9	12,1
Indien	849,5	906,3	8,1	45,3	5,6
Russland	148,3	986,9	6,1	46,6	7,6
EU-27	489,8	1 4421,4	4,5	43,6	9,8
EU-27 in Kaufkraftstärken	489,8	1 4421,4	7,1	38,7	5,5

Quelle: Weltbank: World Development Indicators 2007; eigene Berechnungen.

Sektor – insgesamt niedrigere Löhne erlauben. Die damit einhergehenden geringen Einkommen, insbesondere zu Wechselkursen gemessen, schränken die Nachfragekraft, vor allem für Importe aus den reicheren Mitgliedstaaten, ein. Hauptnutznießer dieser Situation sind die internationalen Investoren und die Konsumenten der von ihnen produzierten Güter.

Ein Beispiel für diese Mechanismen ist Irland. Dort war der Umverteilungseffekt besonders deutlich. Die Löhne im modernen Sektor wuchsen trotz hoher Produktivität und Wertschöpfung nur so langsam wie die Löhne im traditionellen Sektor.¹⁴ Die Lohnquote sank dort zwischen 1980 und 2001 um fast 20 Prozentpunkte und das Bruttonationalprodukt (Inländerprodukt) der Iren fiel ähnlich stark hinter das Bruttoinlandsprodukt zurück.¹⁵ Dazu trug auch die geringe Besteuerung der Unternehmensgewinne bei, die einerseits die scheinbare Wertschöpfung und Produktivität (auch über ein transfer pricing) erhöhte, andererseits die reale Subventionierung der internationalen Produktion und ihrer Exporte verstärkte. Diese Steuerpolitik wird auch in vielen osteuropäischen Ländern betrieben. Sie ist mitverantwortlich für die kritische Situation vieler Staatshaushalte in den neuen Mitgliedstaaten. Diese Lage verhindert wiederum eine bessere Entlohnung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, der einen wichtigen Teil des traditionellen Binnensektors darstellt.

¹⁴ Vgl. Lucio Barraco, Marco Simoni: Centralized Wage Bargaining and the „Celtic Tiger“ Phenomenon, in: Industrial Relations Vol. 46, Nr. 3 (Juli 2007), S. 426-454. So blieb zwar die bei Balassa/Samuelsen unterstellte Lohnangleichung zwischen hochproduktivem modernen und traditionellem Sektor erhalten, aber in Form von im Verhältnis zur Produktivität zu niedrigen Löhnen.

¹⁵ Vgl. zur Lohnquote European Economy, Nr. 4, 2004, S.182; und allgemein Michael Dauderstädt: Irland, der „keltische Tiger“ – Vorbild oder Warnung für ein wachsendes Europa?, in: ifo Schnelldienst 6-2001; sowie derselbe: Modelle für den Konvergenzprozess der neuen EU-Mitglieder – Aufholzenario Irland oder Griechenland, in: Rolf E. Hasse, Cornelia Kunze (Hrsg.): Die mittel- und osteuropäischen EU-Länder im wirtschaftlichen Aufholprozess. Strategien und Realitäten, Transformation (Leipziger Beiträge zu Wirtschaft und Gesellschaft) 17/2005.

Nicht zufällig ist die Staatsquote in armen Ländern fast durchgehend niedriger als in reichen, da die öffentlichen Ausgaben zu großen Teilen aus Löhnen oder an sie gekoppelten Lohnersatzleistungen bestehen. Umgekehrt dient die Steuerkonkurrenz auch zur Rechtfertigung von Steuerentlastungen für Unternehmen und Sparmaßnahmen im öffentlichen Sektor in den reicheren Mitgliedstaaten.

Die ungleiche Einkommenssituation dürfte eine der wichtigsten Ursachen für die skeptische Stimmung gegenüber der EU sein. Einerseits fühlen sich die Menschen in den reicheren Mitgliedstaaten von der Konkurrenz aus immer zahlreicheren ärmeren Neumitgliedsländern bedroht. Sie fürchten einen schrankenlosen Unterbietungswettbewerb. Andererseits erwarten die Menschen in den ärmeren Mitgliedstaaten vom EU-Beitritt eine baldige und alle Bevölkerungsschichten umfassende Besserung der Lebenssituation. Doch von welchen Prozessen und Politiken wäre eine solche Entwicklung zu erwarten?

Schwierige Konvergenzprozesse in der erweiterten EU

Obwohl der Beitritt zur EU gern als Königsweg zum Abbau von Einkommensunterschieden zwischen den Ländern Europas angepriesen wird, ist der historisch-empirische Befund sehr viel uneinheitlicher und stimmt kaum mit den theoretisch postulierten Erwartungen überein. Von der Integration der Märkte wäre nach klassischer volkswirtschaftlicher Theorie (Ricardo) zu erwarten, dass die Produktivität der integrierten Sektoren durch Spezialisierung wächst. Die gestiegene Produktivität wurde in der EU aber häufig nicht in mehr Wachstum, sondern mangels Nachfrage in geringere Beschäftigung übersetzt. Durch die verstärkte Nutzung der weniger knappen Faktoren (unqualifizierte Arbeit in den ärmeren Ländern, Kapital und qualifizierte Arbeit in den reicheren) sollten Auslastung und Grenzproduktivität steigen (Heckscher-Ohlin). Die Einkommensverteilung sollte sich damit zwar in den reicheren Ländern verschlechtern und in den ärmeren Ländern verbessern. Tatsächlich verläuft dieser Prozess, wenn überhaupt, eher langsam. Das ist auch daran zu erkennen, dass regionale Einkommensunterschiede innerhalb nationaler Volkswirtschaften wachsen, obwohl in ihnen die Schranken für den interregionalen Fluss von Gütern und Produktionsfaktoren noch geringer als zwischen den Staaten sind.

Zum einen besteht in vielen Ländern eine hohe Arbeitslosigkeit, die die Erreichung der in der Theorie unterstellten Gleichgewichtszustände verzögert.¹⁶ Zum andern verlagern die internationalen Investoren nur be-

¹⁶ Vgl. William Milberg: The changing structure of trade linked to global production systems: What are the policy implications?, in: International Labour Review, Vol.143 (2004) Nr. 1-2, S. 45-90.

stimmte Produktionsschritte mit niedriger Wertschöpfung in die ärmeren Länder, während die produktiveren Glieder der Wertschöpfungskette aufgrund von Agglomerationsvorteilen und der Marktnähe in den reicheren Ländern verbleiben.¹⁷ Dort bleiben die gut bezahlten Produktionsschritte wie Forschung, Entwicklung, Design, Werbung und Marketing als Headquarter-Funktionen ebenso wie die mit der Vermarktung beim Endkunden verbundenen Einkommen, während der Anteil der mit der Produktion verknüpften Lohnkosten in den ärmeren Ländern am Endpreis einer Ware bzw. an der gesamten darin enthaltenen Wertschöpfung oft extrem gering ist.¹⁸

Diese Aufholhindernisse sind eng mit der oben diskutierten dualen Sektorstruktur verknüpft. Die reale Subventionierung des integrierten Sektors zieht zwar Investoren an, beschränkt aber gleichzeitig den Binnenmarkt. Erst ein länger anhaltender und starker Wachstumsprozess auf einem relativ kleinen Arbeitsmarkt wie in Irland zieht dann die lokalen Einkommen (Mieten, Löhne im auf den Binnenmarkt orientierten Privatsektor und im Staatssektor) nach. Die gestiegenen Preise für Wohnungen und Friseur führen dann zu einer höheren Inflationsrate, die etwa im Fall Irlands auch zu beobachten war und Kritik seitens der EU nach sich zog.

Tatsächlich ist Irlands Aufholprozess der bisher einzig vollständig erfolgreiche, aber auch er begann erst etwa zwanzig Jahre nach Irlands Beitritt zur EU im Jahre 1972. Das zweite der EU beigetretene arme Land, Griechenland, fiel nach seinem Beitritt 1981 erst einmal relativ zurück. Spanien und Portugal (Beitritt 1986) holten zunächst nur langsam auf. Die deutlichste Konvergenz war in allen vier ärmeren Altmitgliedern ab Mitte der 1990er Jahre zu beobachten und fiel mit der anstehenden Währungsunion zusammen. Sinkende Realzinsen lösten vor allem in den südlichen Mitgliedstaaten einen Wachstumsboom aus. Dessen Tragfähigkeit hat sich im Fall Portugal aber schon wieder als trügerisch erwiesen; bei der spanischen Immobilienblase könnte das böse Ende noch folgen.

Spanien und Portugal haben mit den Problemen eines zu raschen Aufholprozesses zu kämpfen. Die na-

¹⁷ Paul Krugman, Anthony Venables: Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry, in: Christopher Bliss, Braga de Macedo: Unity with Diversity in the European Economy, Cambridge 1990, S. 56-75.

¹⁸ Vgl. Henning Klotz: International Investment and Domestic Employment, in: Rainer Winkelmann, Klaus F. Zimmermann (Hrsg.): Can Germany Stand Up to International Locational Competition?, in: Applied Economics Quarterly, Supplement, Beihefte der Konjunkturpolitik, Issue 56, Berlin 2005; der Economist vom 10.11.2007 berichtete z.B. auf S. 7 des „Special Report on technology in India and China“, dass vom Wert eines iPod nur 3,70 US-\$ in China als Entgelt für Montage- und Testarbeiten blieben, bei einem Gewinn von 80 US-\$ für Apple.

tionalen Lohnzuwächse haben dort die Produktivitätsfortschritte weit hinter sich gelassen, dies gilt vor allem im Vergleich zu Deutschland. Ähnlich war die Entwicklung in Italien. Innerhalb des Euroraumes sind nun in solchen Situationen keine Korrekturen durch nominale Abwertungen mehr möglich. Die erforderlichen realen Abwertungen werden durch Lohnsenkungen und/oder eine die Inflation dämpfende Wirtschafts- und Finanzpolitik herbeigeführt, was von der Bevölkerung in der Regel nicht begrüßt wird.

Im Hinblick auf die 2004 und 2007 der EU beigetretenen Länder ist es noch zu früh für ein abschließendes Urteil. In den letzten Jahren waren dort hohe Wachstumsraten und reale Aufwertungen zu beobachten, wenn auch meist (Ausnahme: Baltikum) nicht in dem gleichen Umfang wie in Irland 1995 bis 2005. Im Gegensatz zu Irland in der entsprechenden Phase weisen fast alle mittel- und osteuropäischen neuen Mitgliedstaaten hohe Defizite in der Leistungsbilanz und im Staatshaushalt aus. Eine Politik, die auf eine Stärkung der Binnennachfrage, gespeist aus höheren Löhnen, setzt, erscheint daher nur begrenzt ratsam, auch wenn die Produktivität im modernen, internationalen Sektor Lohnerhöhungen erlauben dürfte.

Aber selbst wenn die Defizite nicht existierten, würde die EU eine schnellere Angleichung der Einkommen durch die Politik hemmen, die sie im Zuge der Vorbereitung der Neumitglieder auf den Eurobeitritt verfolgt.¹⁹ Sie erwartet von den neuen Mitgliedstaaten tendenziell gleich hohe Inflationsraten wie in der Alt-EU und stabile Wechselkurse zum Euro. Damit sind reale Aufwertungen, die einen wichtigen Teil aller bisherigen Konvergenzprozesse ausgemacht haben, eigentlich ausgeschlossen. Die Schere zwischen Wechselkursen und Kaufkraftparität schließt sich entsprechend langsam.²⁰ Allerdings erfüllen die meisten neuen Mitglieder diese Politikzumutungen der EU an ihre Geld- und Währungspolitik kaum, weswegen die EU auch einem baldigen Beitritt der Neumitglieder zur Eurozone skeptisch gegenübersteht, wie im Fall Litauen 2006 deutlich wurde.

Politikempfehlungen für ein soziales Europa

Um das Ziel des sozialen Ausgleichs in Europa zu erreichen, muss die Ungleichheit zwischen den und innerhalb der Mitgliedstaaten abgebaut werden. Zu beiden kann und sollte die EU beitragen, auch wenn ihr Mandat eher in der zwischenstaatlichen Konvergenz

¹⁹ Vgl. Michael Dauderstädt: Euroland: Zutritt für Arme verboten?, Bonn (FES) 2006. Béla Galgóczi, Gintare Kemekliene: Eurozone: a club of rich countries with slow growth – dynamic poor countries, please keep out? European Economic and Employment Policy Brief Nr. 3, Brüssel, ETUI-REHS 2006.

²⁰ Vgl. Christian Dreger, Konstantin Kholodin, a.a.O.

als in der innerstaatlichen Einkommenspolitik zu sehen ist. Auf die zwischenstaatliche Konvergenz sollte die EU mit folgenden Politiken einwirken:

- Die *EU-Strukturfonds* sind die klassischen EU-Instrumente zur Förderung der regionalen Einkommenskonvergenz. Die regionale Einkommensspreizung in der EU belegt, dass sie nur mäßigen Erfolg hatte, auch wenn die Spreizung zwischen den Mitgliedstaaten leicht zurückging.²¹ Die eingesetzten Mittel sind mit derzeit etwa 0,4% des BIP der EU insgesamt relativ gering, obwohl sie für einige Empfängerländer immerhin bis zu 3% des BIP ausmachen. Aber ein kluger und effizienter Einsatz dieser Mittel kann – wie das irische Beispiel belegt – Aufholprozesse flankierend unterstützen.
- Die *Geld- und Währungspolitik* müsste reale Aufwertungen tolerieren, indem sie die Übernahme des Euro nicht an Inflations- und Wechselkursziele koppelt bzw. nach der Übernahme eine höhere Inflationsrate in den ärmeren Ländern toleriert (Balassa-Samuelson-Effekt).
- Eine *Transferpolitik* analog zum Länderfinanzausgleich oder anderen innerstaatlichen Mechanismen könnte für Konvergenz sorgen. Bisher gibt es sie in der EU nicht. Der EU-Haushalt macht nur etwa 1% des BIP der EU-Mitgliedsländer aus und kann daher weder die Konjunktur steuern noch regionale Wachstumsdifferenzen kompensieren. Beide Aufgaben wären mit einer EU-weiten Arbeitslosenversicherung und/oder einer EU-weiten Unternehmensbesteuerung besser zu bewältigen.²²
- Die *Erweiterungspolitik* müsste neben den klassischen Kopenhagen-Kriterien die Höhe des Pro-Kopf-Einkommens und die Einkommensverteilung der Kandidatenländer berücksichtigen. Offensichtlich nehmen die Integrationsprobleme zu, wenn Länder mit deutlich niedrigerem und auch noch extrem ungleich verteilten Einkommen der EU beitreten.

Auf die jeweilige innerstaatliche Konvergenz hat die EU deutlich weniger Einfluss. Sie könnte über folgende Politiken zur Verringerung der Ungleichheit beitragen:

- Eine europäische *Mindestlohnpolitik*²³ würde in den reicheren Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass keine

Unterbietungswettläufe durch Anbieter aus den ärmeren Mitgliedstaaten stattfinden. Da die Migranten mit ähnlichen Lebenshaltungskosten konfrontiert werden und ihre Produktivität mit der der einheimischen Arbeitnehmer vergleichbar ist, sollten sie auch einen ähnlich hohen Lohn bekommen. Was der EU bei den Diäten der Europaparlamentarier recht ist, sollte auch für Handwerker gelten. Mindestlöhne verringern außerdem den Bedarf an Lohnsubventionierung (Kombilöhne usw.), die wie jede Subvention den Wettbewerb verzerrt. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es – allerdings sehr unterschiedliche – Mindestlöhne. Ihre Höhe könnte Gegenstand der Methode der offenen Koordinierung sein und sollte regional so differenziert sein, dass ihre Kaufkraft dem ärmsten Arbeitnehmer tendenziell überall in der EU ein angemessenes Überleben ermöglicht.

- Eine *gemeinsame Einkommenspolitik*²⁴ sollte einerseits für eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik in Europa sorgen, andererseits sicherstellen, dass auch die Beschäftigten in Sektoren mit geringem physischen Produktivitätsfortschritt (z.B. Friseure, Lehrer) am gesamtgesellschaftlichen Wohlstandszuwachs partizipieren. Mit den Löhnen steigt in diesen Sektoren auch die (gemessene monetäre) Produktivität. Eine entsprechende Koordinierung der Lohnpolitik im öffentlichen Dienst wäre ein möglicher Ansatzpunkt. Auch hier sollte langfristig eine in Kaufkraftparitäten gemessene gleiche Entlohnung in Europa angestrebt werden. Gleichzeitig hätte eine koordinierte Lohnpolitik die Aufgabe, realen Überbewertungen im Euroraum mit ihren schmerzhaften Anpassungsfolgen vorzubeugen. Als Verfahren der gemeinsamen Einkommenspolitik bietet sich angesichts der schwachen Kompetenzen der EU in diesem Bereich ebenfalls die offene Methode der Koordinierung an.

Ein einheitlicher Wirtschaftsraum mit extremen Einkommensunterschieden macht stärkere Gemeinschaftspolitiken erforderlich, um stetiges Wachstum und eine gerechte Verteilung zu sichern. Die gegenwärtige Konstellation fortschreitender Marktintegration verbunden mit einer einheitlichen, stabilitätsfixierten Geldpolitik und mit einer durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt beschränkten dezentralen Fiskalpolitik ohne starken EU-Haushalt schadet einer ausgeglichenen Einkommensverteilung und mindert dadurch die Chancen für ein Wachstum, das langfristig nur dann stabil ist, wenn es sich auf den Konsum aller stützt.

²¹ Vgl. Tiitu Paas, Friso Schlitte, a.a.O.; Michael Dauderstädt, Lothar Witte: Cohesive growth in the enlarging Euroland, Bonn (FES) 2001; Daniel Tarschys: Reinventing cohesion. The future of European structural policy, Stockholm (SIEPS) 2003.

²² Vgl. Sebastian Dullien: Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone. Ein Vorschlag zur Stabilisierung divergierender Wirtschaftsentwicklungen in der Europäischen Währungsunion, SWP Studie S1 Februar 2008.

²³ Vgl. Jana Zitzler: Plädoyer für eine europäische Mindestlohnpolitik, Bonn (FES) 2006.

²⁴ Vgl. Michael Dauderstädt: Eine europäische Einkommenspolitik für mehr Wachstum und Gerechtigkeit, Bonn (FES) 2007.