

Europas unterschätzte Ungleichheit

Michael Dauderstädt¹

Die Europäische Union (EU) hat sich in den Verträgen, auf denen sie beruht, das Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts gesetzt.² Dieses Ziel wird gemeinhin so interpretiert, dass die EU einen Abbau der Einkommensunterschiede in ihrem Integrationsraum anstrebt. Ungleichheit zu reduzieren, ist – wie gerade neuere Studien wieder zeigen – ein wichtiges und richtiges Ziel, da Ungleichheit den Wohlstand und das Glück der betroffenen Bevölkerung stark beeinträchtigt.³

Europas ungleiche Einkommensverteilung

Nach mehreren Erweiterungen seit 1972 besteht die EU aus Mitgliedsländern mit sehr unterschiedlichen Entwicklungs- und Einkommensniveaus: Neben kleinen, reichen Ländern wie Luxemburg (Prokopfeinkommen: ca. 60.000 €/Jahr) gehören der EU auch große, arme Staaten wie Rumänien (Prokopfeinkommen: ca. 2.900 €/Jahr) an.⁴ Vergleicht man Regionen in Europa, so sind die Unterschiede zwischen der reichsten Region (wiederum Luxemburg) und den ärmsten noch etwas größer, da die ärmsten Regionen in Bulgarien (Severozapaden und Yuzhen Tsentralen) und Rumänien (Nord-Est of Macromregiunea doi) ein noch geringeres Prokopfeinkommen als der jeweilige nationale Durchschnitt aufweisen.⁵ Bis 2007 nahmen die regionalen Einkommensunterschiede zu.

Auf einen Blick

Die Einkommensverteilung in der Europäischen Union (EU) ist viel ungleicher als die EU selbst angibt und ungleicher als etwa in Indien. Zwar ist ihre Messung schwierig, aber realistische Schätzungen zeigen eine erhebliche Ungleichheit, die aber seit 2005 abgenommen hat – trotz zunehmender Ungleichheit in den meisten Mitgliedsstaaten. Der Rückgang ist auf die Aufholprozesse in den ärmeren EU-Ländern zurückzuführen, die aber in der Finanzkrise ein jähes Ende erfuhren.

Die funktionale Einkommensverteilung zwischen Löhnen und Gewinnen hat sich seit längerer Zeit in der EU mit Ausnahme weniger Länder verschlechtert.⁶ Die Lohnquote sank etwa in der Eurozone von 68 Prozent in den 1970er Jahren auf 57 Prozent 2006.⁷ Diese Verschlechterung der funktionalen Verteilung sowie eine stärkere Lohnspreizung erklären auch teilweise die Verschlechterung der personellen Einkommensverteilung in den meisten Mitgliedsstaaten. Sie ist in der Tabelle 1 zu beobachten, die das Verhältnis der Einkommensanteile des reichsten Fünftels (= Quintil) der Bevölkerung zu denen des ärmsten Quintils angibt. Wie man sieht, bewegen sich die Werte zwischen sieben und drei. In den skan-

dinavischen Ländern erzielten die reicheren Haushalte in den 1990er Jahren ein nur etwa dreimal höheres Einkommen als die ärmeren, während sie in Portugal, Lettland oder Rumänien phasenweise mehr als siebenmal soviel einnahmen.

Für die EU-27 und die EU-25 unterschätzen die von Eurostat in Tabelle 1 angegebenen Werte, die zwischen 4,5 und 5 liegen, die wirkliche Ungleichheit beträchtlich. Das liegt vor allem daran, dass es sich dabei um die (gewichteten) Durchschnitte der Mitgliedsstaaten handelt. Diese Durchschnitte abstrahieren aber von den gewaltigen Unterschieden im Prokopfeinkommen zwischen den Ländern. Eurostat hat nicht die Einkommen des wirklich reichsten Quintils der EU mit denen des ärmsten verglichen, sondern fälschlich unterstellt, das reichste (bzw. ärmste) Quintil sei die Summe der reichsten (bzw. ärmsten) Quintile aller Mitgliedsstaaten.

Tatsächlich besteht das reichste Quintil aber überwiegend aus Haushalten der reicheren Mitgliedsstaaten, und zwar auch der nur zweit- oder drittreichsten Quintile dort, da deren Durchschnittseinkommen immer noch höher ist als das im reichsten Quintil der ärmeren Mitgliedsstaaten. Analog gilt, dass das ärmste EU-Quintil auch aus den reicheren Quintilen der ärmeren Mitgliedsstaaten (Bulgarien und Rumänien z. B. sogar aus allen Quintilen) besteht. Nimmt man es genau, so müssten eigentlich die reichsten (bzw. ärmsten) Individuen gesammelt werden. Das reichste Quintil in Rumänien enthält sicher einige Euromillionäre, die ins reichste EU-Quintil gehören, aber herausfallen, da der Durchschnitt ihres Quintils immer noch sehr arm ist. Insofern unterschätzt auch die unten dargestellte realistische(re) Berechnung noch die tatsächliche Ungleichheit.

Realistische Schätzung der Einkommensverteilung: EU ungleicher als Indien!

Versucht man realistische EU-Quintile auf der Basis der verfügbaren EU-Daten zu den nationalen Quintilen zu konstruieren, so ergibt sich für das Verhältnis zwischen dem reichsten und dem ärmsten EU-Quintil ein völlig anderes Bild (vgl. Tabelle 2). Eine erste derartige Schätzung (2007) für das Jahr 2004⁸ ergab auf der Grundlage von Weltbankdaten noch relativ geringe Werte, eine

Tabelle 1: Die Einkommensverteilung in Europa (offizielle EU-Statistik)

Raum/Jahr	1997	2000	2005	2006	2007	2008
EU (27)	–	–	4,9	4,8	5	5
EU (25)	–	4,5	4,9	4,8	4,8	4,8
EU (15)	4,7	4,5	4,8	4,7	4,9	4,9
Belgien	4	4,3	4	4,2	3,9	4,1
Bulgarien	:	3,7	3,7	5,1	6,9	6,5
Tschechien	:	:	3,7	3,5	3,5	3,4
Dänemark	2,9	:	3,5	3,4	3,7	3,6
Deutschland	3,7	3,5	3,8	4,1	5	4,8
Estland	:	6,3	5,9	5,5	5,5	5
Irland	5	4,7	5	4,9	4,9	4,5
Griechenland	6,6	5,8	5,8	6,1	6	5,9
Spanien	6,5	5,4	5,4	5,3	5,3	5,4
Frankreich	4,4	4,2	4	4	3,8	4,2
Italien	5,3	4,8	5,6	5,5	5,5	5,1
Lettland	:	5,5	6,7	7,9	6,3	7,3
Litauen	:	5	6,9	6,3	5,9	5,9
Luxemburg	3,6	3,7	3,9	4,2	4	4,1
Ungarn	:	3,3	4	5,5	3,7	3,6
Niederlande	3,6	4,1	4	3,8	4	4
Österreich	3,6	3,4	3,8	3,7	3,8	3,7
Polen	:	4,7	6,6	5,6	5,3	5,1
Portugal	6,7	6,4	6,9	6,8	6,5	6,1
Rumänien	:	4,5	4,9	5,3	7,8	7
Slowenien	:	3,2	3,4	3,4	3,3	3,4
Slowakei	:	:	3,9	4	3,5	3,4
Finnland	3	3,3	3,6	3,6	3,7	3,8
Schweden	3	:	3,3	3,5	3,4	3,5
Großbritannien	4,7	5,2	5,8	5,4	5,5	5,6

Quelle: Eurostat ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database;\[ilc_di11\]](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database;[ilc_di11])) – inequality of income distribution (income quintile share ratio) Zugriff am 28.7.2010).

methodisch präzisere neue Schätzung⁹ mit EU-Daten etwas höhere Werte. Dabei macht es einen großen Unterschied, ob die Einkommen in unterschiedlichen Mitgliedsstaaten in Kaufkraftstärken oder zu Wechselkursen verglichen werden. Da die Kaufkraft in den ärmeren Ländern – vor allem wegen billigerer Mieten und Dienstleistungen – höher ist, sind die Unterschiede entsprechend geringer. Die Abweichung von Wechselkurs und Kaufkraft kann höher als zwei liegen (d.h. das Einkommen ist dann in Kaufkraft gemessen doppelt so hoch als umgerechnet in Euro) und nimmt in der Regel mit der wirtschaftlichen Entwicklung und vertieften Integration ab. Daher sind die Abweichungen zwischen den Ungleichheitsmaßen für die EU-27 deutlich höher als für die EU-25 ohne Bulgarien und Rumänien. Aufgrund seines schwachen Wachstums und gestiegener Ungleichheit trägt übrigens Deutschland 2008 erstmalig auch einige Haushalte zum (in Kaufkraft gemessenen) ärmsten EU-Quintil bei.

Tabelle 2 liefert auch Vergleichszahlen aus Weltbankquellen für Indien, China, Russland und die USA. Weltbankdaten können zwar anders konzipiert sein, aber ein Vergleich erscheint insofern angemessen, da die Weltbankzahlen für die Ungleichheit einzelner EU-Mitgliedsstaaten denen der EU recht nahe kommen. Misst man die Ungleichheit der EU in Euro, so ist sie für die EU-27 deutlich höher als in allen vier großen Vergleichsländern. Für die EU-25 sieht es besser aus; sie bewegt sich in etwa auf dem gleichen Niveau. Gemessen in Kaufkraftstärken hellt sich das Bild deutlich auf. Aber da die Ungleichheit innerhalb von Ländern (also auch in den Vergleichsländern) in der jeweiligen Landeswährung ohne Berücksichtigung regionaler Kaufkraftab-

weichungen gemessen wird, liegt ein Vergleich mit den Euro-Werten näher.

Die neuen Schätzungen erlauben auch eine realistischere Sicht auf die Dynamik der Ungleichheit. Während die offizielle EU-Statistik eine steigende Ungleichheit meldet, ist die tatsächliche Ungleichheit in den Jahren 2005 bis 2008 tendenziell zurückgegangen. Dieser Trend verdankt sich dem Rückgang der zwischenstaatlichen Ungleichheit, die für die EU insgesamt die gestiegene innerstaatliche Ungleichheit mehr als kompensiert. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob dieser Trend die jüngste Krise übersteht, da sie die Aufholprozesse einiger ärmerer Mitgliedsstaaten stark gebremst oder sogar zurückgeworfen hat. Der endgültige Befund hängt auch davon ab, wie stark die Wachstumseinbrüche in den reicheren Ländern im Vergleich dazu ausgefallen sind.

Aus der Ungleichheit zum sozialen Zusammenhalt

Die hohe zwischenstaatliche Ungleichheit steigert – vermittelt über die Integration der Märkte für Güter, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit in der EU – die innerstaatliche Ungleichheit. Dieser Effekt war für die reicheren Mitgliedsstaaten zu erwarten, da dort die Löhne durch Billigimporte, Einwanderung und Produktionsverlagerung unter Druck geraten. Die gleichen Mechanismen hätten eigentlich die Verteilung in den ärmeren Ländern verbessern müssen. Wenn überhaupt, war dieser Effekt aber erst sehr spät im Zuge starker (und anscheinend leider nicht nachhaltiger) Wachstumsphasen ab 2004 zu beobachten.

Die Verringerung der Ungleichheit erfordert daher einen doppelten Ansatz, nämlich Maßnah-

Tabelle 2: Die Einkommensverteilung in der EU-25 und EU-27 im internationalen Vergleich

Jahr	EU-25		EU-27		Indien	China	Russland	USA
	Euro	KKS	Euro	KKS				
			(9,8)	(5,5)				8.42 (2000)
2004					5.61	8.34		
2005	8.85	6.21			5.61	8.34		
2006	8.07	5.75						
2007	8.05	5.93	11.20	7.23			8.96	
2008	7.58	5.67	10.13	6.79				

Quelle: für EU 2004: Weltbank, Eurostat, eigene Berechnungen (Dauderstädt 2008), für EU 2005-08 Eurostat, eigene Berechnungen (Dauderstädt/Keltek), für nicht-EU: Weltbank; KKS = Kaufkraftstärken.

men zum Abbau der Ungleichheit zwischen wie auch innerhalb der Mitgliedsstaaten. Innerhalb der Länder sollten die Löhne mit der Produktivität (plus Zielinflationsrate) steigen, um die Arbeitnehmer gleichmäßig am Wirtschaftswachstum zu beteiligen, womit auch eine stabilere Binnennachfrage gesichert und schädliche Realabwertungswettläufe erschwert werden. Neben der Primärverteilung beeinflusst aber auch die staatliche Umverteilung das Ausmaß der Ungleichheit. Die Transferleistungen, die fehlendes Markteinkommen ersetzen (z.B. Renten, Sozialhilfe, Arbeitslosenunterstützung, Krankengeld) sollten im Gleichschritt mit dem durchschnittlichen Prokopfeinkommen wachsen („Korridormodell“).

Die EU sollte die Lohnpolitik überwachen und Abweichungen in beide Richtungen (unrealistische Lohnsteigerungen ebenso wie starke Lohnzurückhaltung) klar abmahnen. Eine Mindestlohnpolitik sollte dieses Ziel unterstützen und einen Unterbietungswettbewerb verhindern, indem die Arbeitsleistungen von Migranten und Dienstleistern auf dem Lohnniveau ihrer Gastländer vergütet werden. In dem Maße, wie das Einkommens- und Lohnniveau in den Herkunftsländern steigt, entschärft sich diese Problemlage. Der Abbau der zwischenstaatlichen Ungleichheit trägt somit doppelt zum sozialen Zusammenhalt in Europa bei. Wie oben dargelegt, war er auch für die in den letzten Jahren zu beobachtenden Fortschritte verantwortlich. Eine Verlangsamung oder gar Umkehr dieser Aufhol- und Konvergenzprozesse gefährdet diese Erfolge. Auf dem Hintergrund der Krise sind daher folgende Politiken angezeigt:

- Investitionen in den ärmeren Mitgliedsstaaten sollten weniger vom Herdentrieb der Kapital-

märkte abhängen und stärker durch öffentliche Finanzströme wie die europäischen Strukturfonds oder die Europäische Investitionsbank finanziert werden. Dazu sollten die EU-Eigenmittel aufgestockt und durch europäische Steuern aufgebracht werden. Eine schärfere Regulierung der Finanzmärkte sollte der Entstehung von schuldengetriebenen Blasen vorbeugen.

- Die Aufnahme in die Währungsunion bzw. Übernahme des Euro sollte nicht mehr davon abhängen, dass enge Inflations- und Wechselkursziele erreicht werden, da dies den Verzicht auf reale Aufwertung erzwingt, die eine wichtige Komponente von Aufholprozessen darstellt.
- Die Erweiterungspolitik sollte von Kandidaten neben der Erfüllung der Kopenhagenkriterien ein Mindestmaß beim Einkommensniveau und bei der Einkommensverteilung verlangen, da der Beitritt zu armer und ungleicher Länder den sozialen Zusammenhalt in der EU erschwert und gefährdet.

Schließlich sollte die EU bessere und klarere statistische Informationen zur Ungleichheit in Europa zur Verfügung stellen.¹⁰ Eurostat sollte nicht nur die Quintilverhältnisse, sondern die durchschnittlichen Prokopfeinkommen für alle Quintile aller Mitgliedsstaaten regelmäßig und auch möglichst rückblickend bis 1995 veröffentlichen, um eine realistische Beurteilung der Entwicklung der Einkommensverteilung zu ermöglichen. Die Angaben für die EU-27 insgesamt sowie für Teilräume wie die Eurozone, die EU-15 oder die EU-25, sollten in methodisch angemessener Weise unter Berücksichtigung der hier vorgestellten Kritik und Alternativschätzungen berechnet werden.

1 Der Autor ist Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Dieses WISO direkt greift auf die Ergebnisse eines umfangreicheren, mehr akademischen Papiers vom Michael Dauderstädt und Cem Keltel mit dem Titel „Immeasurable Inequality in the European Union“ zurück, das voraussichtlich 2011 in der Zeitschrift *Intereconomics* erscheinen wird.

2 Vgl. Art. 3 (ex Art. 2) des EUV.

3 Vgl. R. Wilkinson/K. Pickett: *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, London 2009.

4 Daten von Eurostat, Tabelle Reales BIP pro Kopf – [tsdec100] (Zugriff am 13.9.2010).

5 Siehe den letzten Kohäsionsreport von 2007 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_en.htm; Zugriff am 22.7.2010).

6 Vgl. A. Arpaia, E. Pérez und K. Pichelmann: *Understanding Labour Income Share Dynamics in Europe*, *European Economy, Economic Papers* 379, May 2009, Brussels (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15147_en.pdf; Zugriff am 13.9.2010).

7 Engelbert Stockhammer: *Wage Moderation Does Not Work: Unemployment in Europe* (<http://gesd.free.fr/stockham.pdf>; Zugriff am 13.9.2010) sowie *Labour market and wage developments in 2009 (provisional version) EUROPEAN ECONOMY 5/2010* (<http://www.bizkaia.net/ogasuna/europa/pdf/documentos/lmwd1007.pdf>; Zugriff am 13.9.2010).

8 M. Dauderstädt: *Ungleichheit und sozialer Ausgleich in der erweiterten Europäischen Union*, *Wirtschaftsdienst*, Vol. 88, 4, April, 261–269.

9 Dauderstädt/Keltel (s. FN 1).

10 Wie die EU-Kommission in ihrer Mitteilung 443 vom 20.8.2009 mit dem Titel „Das BIP und mehr. Die Messung des Fortschritts in einer Welt im Wandel“ im Abschnitt 3.3. „Genauere Berichterstattung über Verteilung und Ungleichheit“ fordert.