

Eine europäische Einkommenspolitik für mehr Wachstum und Gerechtigkeit

Michael Dauderstädt¹

Der Unmut in der EU nimmt zu. Einerseits fühlen sich die Menschen in den reicheren Mitgliedstaaten von der Konkurrenz aus immer zahlreicheren ärmeren Neumitgliedern bedroht. Sie fürchten einen schrankenlosen Unterbietungswettlauf. Andererseits erwarten die Menschen in den ärmeren Mitgliedstaaten vom EU-Beitritt eine baldige und alle Bevölkerungsschichten umfassende Besserung der Lebenssituation.

Die EU-27: Ungleicher als die USA, fast so ungleich wie China

Die Einkommen in der 27 Mitglieder umfassenden Europäischen Union (EU) sind äußerst ungleich verteilt. Die ärmsten 20% der EU-Bevölkerung verdienen 4,5% des Bruttoinlandsprodukts. Das ist relativ weniger als die ärmsten 20% in Indien (8,1%) oder den USA (5,1%) und nur geringfügig mehr als in China (4,3%)². Die Einkommensverteilung³ in den USA ist zwar ungleicher als in allen EU-Mitgliedstaaten, aber die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sind so erheblich, dass sie in Verbindung mit der inneren Ungleichheit zu insgesamt größerer Ungleichheit als in Amerika führen.

Dabei hat auch die innere Ungleichheit in den meisten Mitgliedstaaten der EU in den letzten Jahren ebenfalls zugenommen. Der Anteil der Löhne am Volkseinkommen sank und die Lohnspreizung nahm

Auf einen Blick

Mit der Erweiterung um relativ arme Länder wie Bulgarien und Rumänien hat sich die Einkommensverteilung in der Europäischen Union (EU) stark verschlechtert. Wenn in einem einheitlichen Markt und Wirtschaftsraum so ungleiche Akteure und Verhältnisse aufeinander prallen, drohen Verteilungskonflikte, schmerzhaft Anpassungsprozesse und Nachfragekrisen. Deshalb braucht Europa eine gemeinsame Einkommenspolitik, die die Chancen für Wachstum und Gerechtigkeit verbessert.

zu. Die Ursachen sind vielfältig, aber die Integration der Märkte innerhalb der EU dürfte ein wichtiger Faktor gewesen sein. Die Konkurrenz von Arbeitskräften mit sehr unterschiedlichem Einkommensniveau übt – vermittelt über die Märkte für Güter und Dienstleistungen, Kapital (Produktionsverlagerung) und Migration – einen Druck auf die Löhne vor allem der weniger qualifizierten Arbeitskräfte in den Hochlohnländern aus.

Dieser Druck wird durch die Abweichung von Wechselkursen und Kaufkraftparitäten verstärkt; denn sie erlaubt es, die gleichen Leistungen (einschließlich der Arbeitskraft, deren Reproduktionskosten kaufkraftabhängig sind) zu geringeren Preisen zu erwerben.⁴ Darin drückt sich das niedrigere Preisniveau in den ärmeren Mitgliedstaaten aus. Zwar passen sich dort die Preise der handelbaren Güter langsam dem EU-Niveau an, aber die Preise für Dienstleistungen und Mieten sind noch deutlich niedriger.⁵

Über diesen Druck entkoppeln sich Löhne und Produktivität. Soweit die so niedrigeren Lohnstückkosten an die Konsumenten weitergegeben werden, steigen die Realeinkommen aller wieder etwas. Aber es spricht viel dafür, dass der Löwenanteil in die Gewinne geht. Damit schwächt sich die Nachfrage, da die Gewinne oft auf den Finanz- und Kapitalmärkten investiert werden – mit dem Effekt steigender Vermögenspreise, die die Reichen noch reicher machen – und nicht so, dass die Produktion ausgeweitet und neue Beschäftigung geschaffen wird.

Für ein sozialeres und wohlhabenderes Europa

Eine europäische Einkommenspolitik versucht der wachsenden Ungleichheit und der Nachfrageschwäche entgegenzutreten, indem sie nicht nur Marktergebnisse durch staatliche Umverteilung korrigiert, sondern durch Regulierung der Märkte für unmittelbar gerechtere Marktergebnisse sorgt. Sie verfolgt dabei folgende Ziele, die auch im EU-Vertrag verankert sind:

- **Sozialer Zusammenhalt:** Die Lebensbedingungen der Menschen in allen Mitgliedstaaten sollen sich angleichen. Das setzt eine Annäherung der Einkommen, zumindest gemessen in Kaufkraft, voraus.
- **Unverfälschter Wettbewerb:** Subventionen schädigen Handelspartner auf Kosten des Staatshaushalts. Lohnsubventionierungen in

Form von Kombilöhnen, negativer Einkommenssteuer und anderen Zuzahlungen werden zwar nicht direkt an Unternehmen gezahlt. Aber sie gehen an ihre Beschäftigten und senken so ihre Kosten. Denn diese indirekten Subventionen erlauben es den Unternehmen, einen Lohn zu zahlen, der kein angemessenes Überleben der Beschäftigten sichert. Eine Senkung der Lohnnebenkosten, die durch eine Mehrwertsteuererhöhung finanziert wird, stellt de facto eine Exportförderung dar, da auf Exporte keine Mehrwertsteuer erhoben wird.

- **Beständiges Wachstum:** Eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik stabilisiert die Nachfrage. Innerhalb der Eurozone bestimmen angesichts einheitlicher Geldpolitik und nur beschränkt autonomer Fiskalpolitik vor allem die Unterschiede in der Lohnentwicklung den realen „Wechselkurs“ der Euroländer und damit die preisliche Wettbewerbsfähigkeit untereinander. Starke divergierende Entwicklungen erfordern schmerzhaft Anpassungen zulasten des Wachstums, die die politische Unterstützung für die EU untergraben.

Ziel einer europäischen Einkommenspolitik müsste es sein, dass sich die Lohneinkommen entsprechend dem gesamtgesellschaftlichen Produktivitätsfortschritt der einzelnen Mitgliedstaaten entwickeln. Sie soll starke Abweichungen vermeiden, die nach oben inflationär und nach unten deflationär wirken. Der Produktivitätsfortschritt sollte in ärmeren Ländern höher sein als in reicheren, wozu die EU in beschränktem Maß beiträgt, indem sie über ihre Regionalpolitik den Ausbau der Infrastruktur fördert. Aber in der Vergangenheit kam dieser Fortschritt oft nur in beschränktem Umfang bei der breiten Bevölkerung an. Er diente vor allem dazu, ausländische Investoren anzulocken, deren Gewinne stärker stiegen als Löhne und Volkseinkommen. In Irland, das diese Strategie am besten umsetzte, fiel das Nationaleinkommen der Iren um über 20% hinter dem Bruttoinlandsprodukt zurück.

Europäische und nationale Gestaltungsmöglichkeiten

Die EU selbst hat bisher kaum direkt in die Einkommensgestaltung eingegriffen. Sie hat zwar versucht, einerseits Arbeitsbedingungen und Arbeitszeiten vor allzu heftigen Unterbietungswettläufen zu schützen, andererseits aber durch Öffnung der Märkte (z.B. Dienstleistungsrichtlinie, volle Arbeitnehmerfreizügigkeit ab 2011) den

Wettbewerbsdruck erhöht. In bestimmten Segmenten hat sie dagegen durchaus und bezeichnenderweise im Sinne einer EU-weiten Anpassung eingegriffen. So vereinheitlichte sie die Diäten der Abgeordneten des Europaparlaments, die ursprünglich dem nationalen Niveau entsprachen und deswegen sehr unterschiedlich waren. Auch die Direktzahlungen an die Bauern werden 2013 in der ganzen EU-25 das gleiche Niveau haben, obwohl nur die Bauern der alten EU-15 von den Preissenkungen betroffen waren, für die diese Zahlungen entschädigen sollten. Bei den Bauern werden die Zahlungen noch nicht einmal an die Kaufkraft angepasst, die ja in den neuen Mitgliedstaaten viel höher ist. Der gleiche soziale Effekt wäre daher auch bei niedrigeren Zahlungen möglich gewesen.

Die EU hemmt eine schnellere Angleichung der Einkommen in Europa durch ihre stabilitätsfixierte Geldpolitik.⁶ Sie erwartet von den neuen Mitgliedstaaten gleich hohe Inflationsraten wie die Alt-EU und stabile Wechselkurse zum Euro. Damit sind reale Aufwertungen praktisch ausge-

schlossen. Die Schere zwischen Wechselkursen und Kaufkraftparität schließt sich entsprechend langsam.⁷ In der Tat erfüllen die meisten neuen Mitglieder diese kontraproduktiven EU-Zumutungen an ihre Geld- und Währungspolitik nicht.

Die Nationalstaaten greifen dagegen häufig in die Einkommensgestaltung ein. Fast alle EU-Mitgliedstaaten kennen gesetzliche Mindestlöhne. Sie haben aber ein sehr unterschiedliches Niveau, nicht nur relativ zueinander (was angesichts der hohen Einkommensunterschiede in der EU-27 normal wäre), sondern auch relativ zum nationalen Durchschnittslohn (siehe Tabelle). Hier könnte eine europäische Vereinheitlichung, die den Mindestlohn an die nationale (oder regionale) Einkommensentwicklung anpasst, mehr sozialen Ausgleich schaffen.⁸

Der nationale Mindestlohn dient auch dazu, den fiskalischen Aufwand für nationale Lohnsubventionen zu begrenzen. Ohne Mindestlohn würden Regelungen wie Kombilöhne die Unternehmen veranlassen, immer niedrigere Löhne zu zahlen,

Tabelle: **Mindestlöhne und Lehrergehälter in der EU**

Land*	Mindesteinkommen			Lehrergehalt		
	In €/Jahr	In % des Durchschnittseinkommens	In Kaufkraftparität /Jahr	In €/Jahr	In % des Durchschnittseinkommens	In Kaufkraftparität /Jahr
Belgien	14.808	51,56	14.808	27.251	94,89	27.251
Bulgarien	984	31,29	2.883		0,00	0
Dänemark				33.693	85,93	33.693
Deutschland				37.718	139,17	37.718
Estland	2.304	23,73	4.539		0,00	0
Finnland	0	0,00	0	27.922	90,12	27.922
Frankreich	15.048	53,41	15.048	23.112	82,03	23.112
Griechenland	8.016	47,05	9.619	23.700	139,11	28.440
Irland	15.516	38,05	13.344	26.674	65,41	22.940
Italien				23.753	98,09	23.753
Lettland	1.548	23,01	3.700			0
Luxemburg	18.036	25,50	18.036	46.306	65,46	46.306
Malta	6.960	64,98	8.491		0,00	0
Niederlande	15.420	49,69	15.420	31.235	100,65	31.235
Österreich				25.446	81,15	25.446
Polen	2.676	39,23	5.620	6.394	93,74	13.427
Portugal	5.400	38,28	6.912	19.189	136,02	24.562
Rumänien	1.116	25,77	3.281		0,00	0
Schweden				25.152	76,45	25.152
Slowakei	2.172	27,70	5.017		0,00	0
Slowenien	6.144	42,82	8.970		0,00	0
Spanien	7.572	34,90	8.632	31.381	144,65	35.774
Tschechien	3.360	31,42	6.888	15.222	142,34	31.205
Ungarn	2.760	32,10	5.189	11.340	131,88	21.319
Vereinigtes Königreich	15.060	50,26	15.060	28.686	95,73	28.686

* keine Angaben für Litauen und Zypern
Quelle: World Development Indicators 2007, DGB, ifo-Institut; Eurostat; eigene Berechnungen

da sie damit rechnen können, dass die Beschäftigten vom Staat durch Zuzahlungen oder Steuererleichterungen entschädigt würden. Die zweite wichtige Funktion eines nationalen Mindestlohns besteht darin, einen Unterbietungswettbewerb bei den Löhnen durch Zuwanderer, die Hungerlöhne akzeptieren würden, zu unterbinden. Alle Länder gewährleisten auch ein Mindesteinkommen in Form von Sozialhilfe, das de facto auch eine Untergrenze für Marktlöhne darstellt.

Eine weitere wichtige Dimension nationaler Einkommenspolitik ist die Entlohnung im öffentlichen Dienst. Sie übt einen gewissen Druck auf den Privatsektor aus. Umgekehrt kann sie sich nicht allzu weit vom Durchschnittseinkommen entfernen, da sonst die Steuerbelastung auf politisch nicht durchsetzbare Höhen steigen würde. Aber der öffentliche Dienst ist ein Beispiel par excellence für den geschützten Sektor kaum handelbarer Dienstleistungen wie z.B. auch der Friseur im Privatsektor, dessen mengenmäßige Produktivität sich nur langsam, wenn überhaupt entwickelt.

Damit auch die Beschäftigten in diesen Sektoren am allgemeinen Wohlstand teilhaben, müssen ihre Löhne stärker als die mengenmäßige Produktivität steigen. Das ist möglich, weil die wertmäßige Produktivität steigt, da die Preise der von diesen Menschen angebotenen Güter und Dienstleistungen steigen. Die Preise steigen umgekehrt, weil die Löhne steigen (müssen), da sonst die Beschäftigten in die produktiveren Sektoren abwandern würden. Der öffentliche Sektor kann dabei mit seinen Lohnabschlüssen orientierend wirken.

Kriterien und Ziele einer gerechten Verteilung in Europa

Das Kernziel einer europäischen Einkommenspolitik sollte lauten: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit! Jedes Arbeitseinkommen muss sich dabei

zwischen zwei Grenzen bewegen: Es kann nicht höher sein als der mit dieser Arbeit geschaffene Wert (Produktivität) und darf nicht niedriger sein als der Reproduktionsaufwand (Kosten für das angemessene Überleben). Daraus ergeben sich zwei Definitionen von „gleich“: Gleicher Lohn ist auch dann schon erreicht, wenn der Geldlohn die gleiche Kaufkraft hat. Gleiche Arbeit liegt dann vor, wenn die Produktivität gleich ist.

Ein polnischer Klempner in Frankreich ist wahrscheinlich genauso produktiv wie sein französischer Kollege und muss auch genauso viel für seinen Lebensunterhalt in Frankreich aufwenden (sieht man mal von niedrigeren Kosten für eine in Polen verbliebene Familie ab). Er sollte also genauso viel verdienen. Das ist durch Mindestlohnregelungen – seien sie nun staatlich oder tarifvertraglich – abzusichern. Analog ist ein polnischer Arbeiter in einem Opelwerk in Polen ähnlich produktiv wie sein deutscher Kollege. Verdient er weniger, dient das primär der Umverteilung zugunsten der Unternehmen/Kapitaleigner.

Für die Beschäftigten in Berufen ohne Produktivitätsfortschritt sollte der Lohn höher als der Mindestlohn sein und in der Nähe des Durchschnittslohns liegen. Abweichungen wären durch besondere Qualifikationsanforderungen und daraus resultierenden Knappheiten zu begründen. In Kaufkraftstärken gemessen sollte ein Lehrer in Rumänien ebensoviel verdienen wie in Luxemburg, da kaum gravierende Produktivitätsunterschiede vorliegen dürften.

Eine gemeinsame Einkommenspolitik könnte – zunächst mit der weniger verbindlichen Methode der offenen Koordinierung – den Mitgliedstaaten Korridore für die Entwicklung der Mindestlöhne und Löhne im öffentlichen Sektor vorgeben, um die Ziele eines fairen Wettbewerbs sowie eines stetigen und gerechten Wachstums zu erreichen.

- 1 Der Autor ist Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- 2 Eigene Berechnungen auf Grundlage von Weltbankdaten (World Development Indicators 2007). Es gibt keine offizielle Statistik der Einkommensverteilung der EU-27. Wir haben das ärmste Quintil der EU-27 aus den 2–4 ärmsten Quintilen der 10 osteuropäischen Mitgliedstaaten und dem untersten Quintil Italiens, Portugals, Spaniens und Griechenlands konstruiert.
- 3 Gemessen am Anteil des untersten Quintils.
- 4 Das gilt vor allem für Unternehmen, die eine Produktionsverlagerung erwägen und die Kosten alternativer Standorte zu Wechselkursen vergleichen, vgl. dazu ausführlich: Michael Dauderstädt „Der erweiterte europäische Spagat: Gemeinsamer Markt und sozialer Zusammenhalt“, Bonn (FES) 2005 (<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/POLITIKANALYSE/PUBLIKATIONEN/SPAGAT.PDF>)
- 5 Vgl. Christian Dreger und Konstantin Kholodin „Preiskonvergenz in der erweiterten Europäischen Union“, DIW-Wochenbericht Nr. 38 2007 (74. Jg.).
- 6 Vgl. Michael Dauderstädt „Euroland: Zutritt für Arme verboten?“, Bonn (FES) 2006 (<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/POLITIKANALYSE/PUBLIKATIONEN/EUROLAND.PDF>).
- 7 Vgl. Dreger/Kholodin, a.a.O.
- 8 Vgl. Jana Zitzler „Plädoyer für eine europäische Mindestlohnpolitik“ Bonn (FES) 2006 (<http://library.fes.de/pdf-files/id/04144.pdf>).