

09/2019

EUROPAS KOHÄSION: FORTSCHRITT IM SCHNECKENTEMPO

AUF EINEN BLICK

Die europaweite Ungleichheit und Armutsrisikoquote sind beide zwischen 2016 und 2017 weiter leicht gesunken. Maßgeblich dafür war das starke Wachstum in den ärmeren neuen EU-Mitgliedstaaten zwischen Baltikum und Balkan. Vor allem die Anzahl der Menschen unterhalb der Armutsschwelle von 60 Prozent des mittleren europäischen Einkommens ging um mehrere Millionen zurück. Die europaweite Ungleichheit und Armutsrisikoquote liegen damit aber immer noch deutlich über dem Niveau in einzelnen EU-Mitgliedstaaten.

Bei den Europawahlen drohen europaskeptische Parteien einen beispiellosen Erfolg zu erzielen. Sie mobilisieren die Enttäuschung vieler Menschen in der Europäischen Union (EU). Sie suchen die Schuld für soziale Probleme in Brüssel und in den offenen Grenzen Europas. Angst vor Zuwanderung aus anderen EU-Mitgliedstaaten – ihrerseits eine Folge großer innereuropäischer Einkommensunterschiede – trieb den Brexit Großbritanniens. In der Tat sind Ungleichheit und Armut in der EU skandalös hoch, aber es gibt gerade in jüngster Zeit wieder Fortschritte, auch wenn sie nur langsam sind.

EINE EUROPÄISCHE PERSPEKTIVE AUF UNGLEICHHEIT UND ARMUT

Aus nationaler Perspektive gilt: Innerhalb von Ländern sind die Einkommen ungleich verteilt und am unteren Ende der Verteilung leben Menschen in Armut. Üblicherweise werden die Haushalte als von Armut bedroht angesehen, die weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens erhalten. Die Armutsrisikoquote gibt an, welchen Anteil diese Menschen an der Gesamtbevölkerung ausmachen. Diese nationale Quote lag 2017 in den EU-Mitgliedstaaten zwischen 24 Prozent und elf Prozent – im gesamten EU-Durchschnitt bei 16,9 Prozent. Die Ungleichheit wird oft mit der S80/S20-Quote gemessen,

die das Verhältnis des Einkommens zwischen dem reichsten und ärmsten Fünftel (oder Quintil) eines Landes angibt. Der nationale Wert dieses Indikators lag 2017 in den EU-Mitgliedstaaten zwischen 8,2 (Bulgarien) und 3,4 (Slowenien).¹

Wenn man die EU selbst als einen Wirtschaftsraum betrachtet, so kann man für sie die gleichen Indikatoren berechnen. Allerdings wird die Abschätzung dadurch erschwert, dass man sowohl die Verteilung innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten als auch zwischen diesen berücksichtigen muss. Dadurch verändern sich die Werte stark, da die Einkommensunterschiede zwischen den Ländern Europas erheblich sind. So ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in Deutschland mehr als fünfmal so hoch wie in Bulgarien. Allerdings reduzieren sich die Einkommensunterschiede zwischen den Ländern, wenn man die nominalen Einkommen in Kaufkraftstärken (KKS) umrechnet. Da das Preisniveau in ärmeren Ländern niedriger ist, ist dort die Kaufkraft eines bestimmten Währungsbetrags höher.

Eurostat gibt für die Ungleichheit in der EU einen Wert an, der diese Unterschiede zwischen den Ländern ausblendet. Bei Eurostat setzen sich das reichste und das ärmste europäische Quintil aus den nationalen ärmsten und reichsten Quintilen zusammen, obwohl z. B. die Haushalte im ärmsten französischen Quintil nicht zu den ärmsten der EU zählen und selbst das reichste rumänische Quintil im Durchschnitt zu den ärmsten der EU gehört. So gibt Eurostat einen methodisch falsch konstruierten Wert von 5,1 für die Ungleichheit in der EU an (unterste Linie in Abbildung 1).

Um die europaweite Ungleichheit abzuschätzen, ist es für die Berechnung der S80/S20-Quote daher notwendig, das ärmste und reichste Quintil der Gesamtbevölkerung der EU (mit jeweils etwas über 100 Millionen Menschen) zu bilden.

>

Tabelle 1
Pro-Kopf-Einkommen nationaler Quintile 2017 in Euro in Kaufkraftstärken (KKS) und zu Wechselkursen

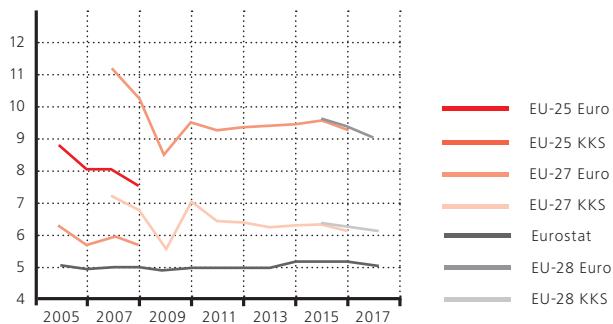
Mitgliedstaat	EINKOMMEN IN EURO (IN KKS)					EINKOMMEN IN EURO (ZU WECHSELKURSEN)				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Bulgarien	2.695	5.254	7.544	10.527	22.167	1.286	2.506	3.598	5.021	10.573
Rumänien	1.782	3.717	5.324	7.271	11.481	921	1.922	2.753	3.760	5.937
Kroatien	3.883	6.977	9.486	12.405	19.477	2.547	4.575	6.220	8.134	12.772
Lettland	3.552	6.474	9.316	12.968	22.337	2.544	4.637	6.674	9.290	16.001
Litauen	3.636	6.782	9.780	13.589	26.459	2.279	4.251	6.130	8.518	16.586
Polen	5.268	8.714	11.121	14.239	23.986	2.832	4.685	5.978	7.655	12.895
Estland	5.076	8.907	12.592	17.198	27.471	3.810	6.685	9.452	12.909	20.620
Ungarn	4.013	6.479	8.306	10.622	17.095	2.410	3.891	4.989	6.380	10.267
Slowakei	5.181	8.646	10.558	12.654	18.073	3.520	5.874	7.173	8.597	12.279
Tschechische Republik	7.292	10.358	12.682	15.688	24.752	4.781	6.791	8.315	10.286	16.228
Portugal	4.626	8.192	10.829	14.388	26.578	3.888	6.885	9.102	12.094	22.340
Griechenland	3.422	6.690	9.052	12.131	20.902	2.884	5.638	7.629	10.224	17.617
Malta	8.933	13.582	17.866	22.965	37.431	7.259	11.037	14.518	18.662	30.417
Spanien	5.455	11.086	15.607	21.374	35.953	4.996	10.153	14.294	19.576	32.929
Slowenien	7.969	12.161	15.220	18.705	27.237	6.658	10.161	12.716	15.628	22.756
Italien	6.208	12.044	16.542	21.814	36.754	6.222	12.070	16.578	21.862	36.834
Zypern	8.477	12.466	16.513	21.770	38.568	7.459	10.968	14.529	19.154	33.934
Deutschland	10.048	16.366	21.243	27.357	45.086	10.365	16.883	21.914	28.220	46.509
Frankreich	10.362	16.350	20.504	25.782	45.600	11.188	17.654	22.140	27.839	49.238
Belgien	10.234	15.822	20.848	26.162	39.101	11.133	17.213	22.679	28.461	42.536
Vereinigtes Königreich	8.214	13.558	18.064	24.323	44.300	9.559	15.777	21.021	28.303	51.550
Österreich	11.099	18.471	23.489	29.573	47.638	11.769	19.586	24.907	31.358	50.514
Finnland	10.988	15.840	19.810	24.651	38.876	13.309	19.185	23.994	29.857	47.086
Niederlande	10.756	16.691	21.273	26.843	42.888	11.963	18.564	23.660	29.855	47.700
Schweden	9.439	15.494	20.200	25.365	40.277	11.882	19.504	25.427	31.929	50.700
Irland	9.058	13.797	18.252	24.273	41.934	11.395	17.357	22.961	30.535	52.753
Dänemark	10.479	16.662	20.944	26.031	42.746	14.700	23.374	29.382	36.518	59.967
Luxemburg	13.097	21.893	29.496	39.113	65.369	16.104	26.919	36.267	48.091	80.375

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.
 Bemerkungen: Das ärmste EU-Quintil besteht aus den rot markierten nationalen Quintilen, das reichste aus den grauen.
 Die anders gefärbten Quintile gehen nur anteilig ein.

Dazu sortieren wir die nationalen Quintile nach ihrem Pro-Kopf-Einkommen und addieren ihr Gesamteinkommen auf, bis die erfasste Bevölkerung dieser nationalen Quintile in ihrer Summe 100 Millionen erreicht hat (siehe die entsprechend eingefärbten Quintile mit ihrem verfügbaren Pro-Kopf-Einkommen in Tabelle 1). Die europaweite Ungleichheit ergibt sich als Quotient der Gesamteinkommen der so konstruierten reichsten und ärmsten europäischen Quintile und erreicht einen Wert von etwas über sechs zu Kaufkraftstärken (KKS) und einen Wert von etwas über neun zu Wechselkursen. Damit übertrifft sie zu Wechselkursen noch den Wert des Mitgliedstaates mit der höchsten Ungleichheit.

Analog kann man eine europaweite Armutsrisikoquote abschätzen. Dazu ist zunächst das mittlere europäische Einkommen zu bestimmen. Das ist das Einkommen, bei dem genau die Hälfte aller Menschen in der EU mehr als diesen Wert und die andere Hälfte weniger als diesen Wert verdienen. Dieser Wert liegt bei etwa 16.500 Euro, womit sich die Armutsrisikoschwelle (=60 Prozent) mit knapp 10.000 Euro ergibt. Wenn man diese Werte zu Wechselkursen und in KKS berechnet, unterscheiden sich die Schwellenwerte kaum, aber die Anzahl der Menschen mit einem Einkommen unterhalb der Schwelle unterscheidet sich erheblich (siehe im Folgenden Tabelle 2).

Abbildung 1
Europaweite Ungleichheit 2005–2017



Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

In KKS gemessen fallen „nur“ 100 Millionen Menschen unter diesen Wert, während zu Wechselkursen 135 Millionen nur weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens erreichen. Die entsprechenden Werte der Armutsrisikoquote (Anteil der so definierten Armen an der Gesamtbevölkerung) sind knapp 20 Prozent (in KKS) und fast 27 Prozent (zu Wechselkursen). Beide Werte liegen deutlich über dem offiziellen Wert von Eurostat von knapp 17 Prozent. Menschen mit einem Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle sind im europaweiten Vergleich arm, auch wenn sie in ihren Heimatländern zur Mittelschicht zählen. Insofern hat dieser Befund nur eine geringe Sprengkraft in der jeweiligen nationalen Politik, aber für Europa signalisiert er potenzielle Spannungen – vor allem durch die dadurch ausgelöste Migration.

DIE ENTWICKLUNG VON ARMUT UND UNGLEICHHEIT IN EUROPA

So alarmierend das oben dargestellte Niveau von Armut und Ungleichheit in der EU ist, so verbergen sich dahinter doch deutliche Fortschritte gegenüber früheren Jahren. Diese Verbesserungen ergaben sich kaum durch Fortschritte innerhalb der Mitgliedstaaten (dort hat sich die Verteilung meist verschlechtert), sondern durch Aufholprozesse der ärmeren Länder gegenüber den reicheren Ländern. Vor allem das BIP der neuen Mitgliedstaaten zwischen Baltikum und Balkan wuchs zwischen 2000 und 2017 um 184 Prozent, während die Länder des reichen Zentrums nur um 53,4 Prozent wuchsen. Noch schlechter schnitt nur die südliche Peripherie der EU ab, die unter der Eurokrise und der ihr aufgezwungenen Austeritätspolitik zu leiden hatte.

Allerdings schlugen sich diese Prozesse in der Entwicklung des S80/S20-Indikators unterschiedlich nieder (siehe Abbildung 1). Vor dem EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens (zweier sehr armer und relativ bevölkerungsreicher Länder) im Jahr 2007 lag dieser Wert 2005 bei etwa sechs (in KKS) bzw. neun (zu Wechselkursen). Mit ihrem EU-Beitritt erhöhte er sich massiv auf über sieben bzw. elf. Aber zwischen 2007 und 2009 sank er rasch und deutlich. Dann bremste die Finanzmarktkrise und die anschließende Rezession diesen Konvergenzprozess. Nach einer kurzen Erholung 2010 blieben die Werte weitgehend unverändert und lagen etwas über sechs in KKS und über neun zu Wechselkursen.

Tabelle 2
Armutsrisiko in der EU (Quote und Anzahl der Personen)

	2016	2017
Armutsrisikoquote €	28,2 %	26,8 %
Anzahl	142 Mio.	135 Mio.
Armutsrisikoquote KKS	23,2 %	19,9 %
Anzahl	117 Mio.	100 Mio.
Armutsrisikoquote (Eurostat)	17,3 %	16,9 %
Anzahl	87 Mio.	85 Mio.

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

Der offizielle Eurostat-Wert von ca. fünf schwankte über den gesamten Zeitraum nur wenig und zeigte ein geschöntes Bild der Lage. Mit dem Beitritt Kroatiens im Jahr 2013 stieg die Ungleichheit nochmal minimal an. Erfreulich ist aber der Rückgang in den letzten beiden Jahren, für die schon Daten vorliegen, also 2016 und 2017. Der Austritt Großbritanniens (Brexit) dürfte den Wert kaum beeinflussen, da es zu beiden europäischen Quintilen beiträgt.

Auch bei der Armutsrisikoquote ist ein ähnlich erfreulicher, wenn auch ebenfalls nur langsamer Rückgang zu beobachten (siehe Tabelle 2). Die Quote sank um über drei Prozentpunkte in KKS und um 1,4 Prozentpunkte zu Wechselkursen. Die Zahl der betroffenen Menschen ging – je nach Maßstab – um 17 bzw. sieben Millionen zurück. Bei den offiziellen Eurostat-Werten, die die Einkommensunterschiede zwischen den Ländern vernachlässigen, waren die Veränderungen deutlich geringer.

Haupttreiber dieser erfreulichen Entwicklung ist das höhere Wachstum der Einkommen in der ärmeren europäischen Peripherie. Eine solche sogenannte Beta-Konvergenz ist schon länger zu beobachten. Seit 2000 ist das BIP in Mittel- und Osteuropa mehr als doppelt so stark gewachsen als im reichen Zentrum der EU. Auch im hier betrachteten kurzen Vergleichszeitraum 2016–2017 lagen die Wachstumsraten in der östlichen Peripherie der EU zwischen vier und acht Prozent, während der EU-Durchschnittswert nur 2,6 Prozent betrug.

KOHÄSION BESCHLEUNIGEN!

Die Kohäsion zu fördern ist offizielles Ziel der EU, das in der Präambel der europäischen Verträge verankert ist, wo sie als Konvergenz bezeichnet wird. Die EU veröffentlicht regelmäßig Kohäsionsberichte und im Zeitraum 2014–2020 stehen im EU-Haushalt für die Kohäsionspolitik insgesamt 351,8 Milliarden Euro zur Verfügung. Aber unterm Strich waren die Erfolge der EU-Regionalpolitik oft bescheiden. Regionen wie der Mezzogiorno (Süditalien) oder Ostdeutschland haben zwar jahrzehntelang von großen Investitionen aus nationalen und europäischen Quellen profitiert, konnten aber letztlich nicht das Niveau der jeweils reicheren Landesteile im Norden bzw. Westen erreichen. Dagegen sieht es für die Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten besser aus. Doch auch hier würde eine schnellere Konvergenz der Einkommen zur Erleichterung europäischer Sorgen wie etwa der Migration beitragen. Doch wie lässt sich das Wachstum beschleunigen?

Wachstum spielt zwar eine wichtige Rolle in offiziellen Verlautbarungen, tatsächlich leidet die europäische Wirtschaftspolitik aber an einer einseitigen Angebotsorientierung und Ausrichtung auf Stabilität. Das fängt mit einem zentralen Politikfeld an, der Geldpolitik. Für die Europäische Zentralbank (EZB) hat Preisstabilität oberste Priorität und erst nach deren Gewährleistung kann sie sich um Wachstum und Beschäftigung kümmern. Im Gegensatz dazu sind diese Ziele für die US-amerikanische Zentralbank gleichwertig. In der Tat hat die EZB deshalb in der globalen Finanzmarktkrise erst spät reagiert und in der europäischen Staatsschuldenkrise zwei kostbare Jahre von 2010 bis 2012 verschenkt, bevor Mario Draghi seine bekannte „Whatever it takes“-Äußerung machte, die dann die Krise in der Eurozone entschärfte.

Für den Beitritt zur Eurozone erwartet die EU von den Kandidatenländern eine niedrige Inflation auf dem unteren Niveau der Eurozone und einen festen Wechselkurs der Landeswährung gegenüber dem Euro. Das erlaubt eigentlich keine reale Aufwertung im Beitrittsland, obwohl sie für ein aufholendes Wachstum unabdingbar ist. Denn auch die Preise der nicht-handelbaren Güter und Dienstleistungen müssen ansteigen, wenn alle Sektoren einer Volkswirtschaft und die Einkommen der dort Beschäftigten am Wachstum teilhaben sollen (sogenannter Balassa-Samuelsen-Effekt). Denn das Einkommen eines Friseurs muss und soll ebenfalls wie die Löhne in der Industrie wachsen, die im Zuge zunehmender Produktivität ebenfalls steigen. Da seine physische Produktivität aber nicht zunehmen kann, müssen sich seine Preise erhöhen.

Eine Förderung der Nachfrage gilt in der EU oft als problematisch. Bezeichnenderweise hält die EU ein Leistungsbilanzdefizit von vier Prozent des BIP schon für gefährlich, einen Überschuss dagegen erst ab sechs Prozent des BIP. Als süd-europäische Länder 2010 von einer Staatsschuldenpanik ergriffen wurden, verordnete die EU eine Sparpolitik und Lohnsenkungen, die die Nachfrage und damit das BIP massiv einbrechen ließen. Die Multiplikatoren, die angeben, um wieviel sich das BIP bei Veränderungen der Staatsausgaben und Staatseinnahmen verändert, wurden stark unterschätzt. Im Ergebnis stiegen die Schuldenstandsquoten und die Armut in den betroffenen Ländern nahm stark zu.

Europa braucht eine progressive Wirtschaftspolitik, die Angebot und Nachfrage sowie Stabilität und Wachstum ausbalanciert. Die einseitige Fixierung auf Wettbewerbsfähigkeit und Exporte, die obendrein durch Lohnsenkungen erreicht werden sollen, übersieht die Bedeutung des Binnenmarktes und des Konsums, der vor allem vom Lohn abhängt. Notwendige Reformen werden zu oft auf eine Liberalisierung des Arbeitsmarktes verengt, um letztlich die Löhne zu senken. Dabei haben viele Studien gezeigt, dass das Wachstum in den meisten EU-Mitgliedstaaten lohngetrieben („wage-led“) ist. Auch Deutschland, das sich gern mit seiner Agenda 2010 als Reformvorbild präsentiert, hat in den letzten fünf Jahren mit einer stärker auf den Binnenmarkt ausgerichteten und von der Expansion öffentlicher Dienstleistungen geprägten Nachfrage ein stärkeres und gerechter verteiltes Wachstum erreicht als in den ersten zehn Jahren nach den Reformen.²

Europa braucht mehr Investitionen in der Peripherie, um die Kohäsion zu beschleunigen. Der Europäische Fonds für Strategische Investitionen (sogenannter Juncker-Fonds) war ein verspäteter Schritt in die richtige Richtung, aber zu wenig

auf die ärmsten Länder fokussiert und zu klein. Ein einmaliger Betrag von 315 Milliarden Euro (wenn er denn erreicht wird) kann eine jährliche Investitionslücke von 450 Milliarden Euro (mit den Investitionsvolumen von 2007 als Messlatte) nicht ausgleichen.

Fiskalpolitisch sollte die EU sich nicht zu eng auf die willkürlichen Zielwerte des Maastricht-Vertrages (drei Prozent maximales Budgetdefizit, 60 Prozent Schuldenstandsquote) konzentrieren, die weder theoretisch noch empirisch zu rechtfertigen sind. Die „Goldene Regel“ zur Finanzierung öffentlicher Investitionen wäre ein besserer Maßstab. Die Eurozone braucht ein Finanzministerium, das bei Nachfrageausfällen wegen zu hoher privater Ersparnis und zu geringen Investitionen kompensatorisch schuldenfinanzierte Ausgaben tätigt. Die bescheidenen Vorschläge von Emmanuel Macron hätten viel mehr Unterstützung verdient – vor allem aus Deutschland.

Wichtige Institutionen und Politiken in Europa folgen dagegen überholten Politikkonzepten, die von Fachleuten in demokratisch kaum legitimierten Gremien (von der EZB bis zu den nationalen Ausschüssen für Produktivität) vertreten werden. Mehr Demokratie und weniger Technokratie würden die Akzeptanz der EU ebenfalls verbessern und Populisten den Boden entziehen.

Autor

Dr. Michael Dauderstädt ist freiberuflicher Publizist und Berater und war bis 2013 Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Anmerkungen

1 – Alle Zahlenangaben von Eurostat.

2 – Vgl. Michael Dauderstädt 2019: Deutschlands unabsichtliches soziales Wachstum, in: spw – Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft, Heft 231, S. 40ff.

Impressum

© 2019

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Markus Schreyer, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-345-1