

# Sozialer Ausgleich im globalisierten Europa

MICHAEL DAUDERSTÄDT

Die Wechselwirkungen zwischen Globalisierung und sozialem Ausgleich sind akademisch und politisch umstritten. Während die einen sich von einer weltweiten Marktöffnung eine Steigerung der Wohlfahrt und einen Abbau der Armut erhoffen und dabei gern auf China verweisen, befürchten die anderen wachsende Ungleichheit und schrumpfende Möglichkeiten seitens des Staates, diese Ungleichheit zu korrigieren. Im folgenden Aufsatz sollen diese Fragen am Beispiel Europas, genauer: der Europäischen Union (EU), untersucht werden, wo die transnationale Integration der Märkte, aber auch ihre supranationale Regulierung weiter fortgeschritten ist als sonst zwischen Nationalstaaten.

**Michael Dauderstädt:** studierte Mathematik, Ökonomie und Entwicklungspolitik in Aachen, Paris und Berlin. Er arbeitete für die Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung und seit 1980 für die Friedrich-Ebert-Stiftung in ihrem Forschungsinstitut, in Lissabon, in der Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa und von 2000-2006 als Leiter des Referats Internationale Politikanalyse. Seit 1. August 2006 leitet er die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.

**Schlagwörter:** Integration, Sozialer Ausgleich, Ökonomie, Europäische Union.

**Anmerkung:** Dieser Beitrag ist eine überarbeitete Version des Artikels "Ungleichheit und sozialer Ausgleich in der erweiterten Europäischen Union", der in der Zeitschrift *Wirtschaftsdienst*, 88. Jahrgang, Heft 4, April 2008, erschienen ist.

## ■ Globalisierung und Ungleichheit am Beispiel Europa

Die Globalisierung verdankt sich vor allem zwei Prozessen: 1. der technischen Erleichterung und Verbilligung von internationalem Transport und Kommunikation; 2. der politischen Liberalisierung grenzüberschreitender Wirtschaftsbeziehungen. Beide

Entwicklungen haben innerhalb Europas mit besonderer Intensität stattgefunden, bis 1989 vor allem innerhalb Westeuropas, ab 1989 unter Einbeziehung Osteuropas im Zuge der postkommunistischen Transformation. Innerhalb der EU sind die Schranken für internationalen Handel, Kapitalverkehr und Migration weitgehend abgebaut. Dabei hat die EU nicht nur Zölle und Quoten im Handel beseitigt, sondern auch ein Fülle nichttarifärer Handelshemmnisse. Die Mitgliedstaaten haben auch darauf verzichtet, ohne Zustimmung der EU ihre Unternehmen zu subventionieren. Den größten Integrationsschub, mit dem sich die EU von anderen regionalen Integrationsräumen unterscheidet, stellt sicher die Einführung einer gemeinsamen Währung im Jahr 1999 bzw. als Bargeld 2002 dar.

Im Ergebnis haben der Handel, die Kapitalströme und – in geringerem Maße – die Migration zwischen den Mitgliedstaaten stark zugenommen. Arbeitsplätze und Einkommen hängen in vielen Fällen davon ab, welche Konsum- und Investitionsentscheidungen Akteure in anderen Mitgliedstaaten treffen. Das gilt in besonderem Maße für die vielen relativ kleinen Mitgliedstaaten der EU, bei denen der Außenhandelsanteil am Bruttoinlandsprodukt sehr hoch ist. Für die EU als ganze hat dank der vielen Erweiterungen der Anteil des Außenhandels relativ abgenommen. Die Außenwirtschaftsbeziehungen der meisten Mitgliedstaaten konzentrieren sich stark auf die EU-Partner.

Diese Partner und Mitgliedstaaten innerhalb eines zunehmend integrierten Marktes mit einem gemeinsamen rechtlichen Rahmen unterscheiden sich aber in ihrem ökonomischen und sozialen Entwicklungsstand erheblich (vgl. Tabelle 2). Betrachtet man die EU als einen einheitlichen Wirtschaftsraum, so hat die Ungleichheit in Europa mehrere Dimensionen. Selbst wenn man nur auf die Ungleichheit der Einkommen abstellt und die sonstigen Lebenslagen ausklammert, kann man zwischen personeller, funktionaler und regionaler Einkommensverteilung innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten unterscheiden. Die personelle Verteilung in der EU ist extrem ungleich. Misst man sie am Anteil der ärmsten 20% der Bevölkerung am Gesamteinkommen, so liegt sie deutlich höher als im vergleichbar großen Wirtschaftsraum der USA und fast auf chinesischem Niveau (vgl. Tabelle 1). Bei der funktionalen Einkommensverteilung war in den letzten Jahrzehnten ein Absinken der Lohnquote in der EU zu beobachten. Regional hat sich die Verteilung zwischen den Regionen lange Zeit nicht verbessert oder gar verschlechtert und erst in den letzten zehn Jahren ist eine leichte Konvergenz zu beobachten. Dahinter verbirgt sich eine Zunahme der regionalen Einkommensun-

terschiede innerhalb der Mitgliedstaaten bei gleichzeitiger Konvergenz der nationalen Durchschnittseinkommen zwischen den Mitgliedstaaten.

**Tabelle 1. Die Einkommensverteilung der EU-27 im internationalen Vergleich**

Länder	Q5/Q1
Belgien	4,2
Bulgarien	4,4
Dänemark	4,3
Deutschland	3,5
Estland	6,4
Finnland	3,4
Frankreich	4,0
Griechenland	5,7
Irland	4,6
Italien	4,6
Lettland	6,8
Litauen	6,4
Luxemburg	3,6
Niederlande	4,0
Österreich	3,4
Polen	5,6
Portugal	6,3
Rumänien	4,8
Schweden	4,0
Slowakei	4,0
Slowenien	3,9
Spanien	5,7
Tschechische Republik	3,5
Ungarn	3,8
Vereinigtes Königreich	4,9
USA	8,5
JAPAN	3,4
CHINA	12,1

INDIEN	5,6
RUSSLAND	7,6
EU27	9,8

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

Die Verteilung würde deutlich besser ausfallen, wenn man die Einkommen in Kaufkraftstärken vergleichen würde (vgl. Tabelle 2). Die Einkommen gemessen in Kaufkraftstärken und zu Wechselkursen weichen vor allem bei den osteuropäischen Neumitgliedern erheblich voneinander ab. Das deckt sich mit den Ergebnissen des Big-Mac-Index des Economist, der einen durchschnittlichen Preis eines BigMac für den Euroraum von 4\$17 angibt, während die Preise in den erfassten osteuropäischen Mitgliedstaaten zwischen 2\$49 in der Slowakei und 2\$72 in Lettland liegen (außer Ungarn, dort 3\$33). Die Unterscheidung zwischen Kaufkraftstärken und Wechselkursrelationen bedeutet nicht nur, dass es den Menschen in den ärmeren Mitgliedstaaten besser geht als man beim Vergleich der Prokopfeinkommen zu Wechselkursen vermuten würde. Sie hat auch Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung in der EU-27 einschließlich der Einkommensverteilung, auf die unten einzugehen ist.

**Tabelle 2. Vergleich der Prokopfeinkommen der Mitgliedstaaten (EU-27=100)**

Mitgliedstaat	BIP/Kopf in USD	BIP/Kopf Index	BIP/Kopf Index KKS	ERDI
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
Vereinigtes Königreich	38.953,74	132,20	119,60	0,90
Zypern	16.285,71	55,27	93,2	1,69

**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=detailref&language=de&product=STRIND\\_ECOBAC&root=STRIND\\_ECOBAC/ecobac/eb011](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=de&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb011) (KKS-Daten in Spalte 4); eigene Berechnungen.

Die Ungleichheit hat im Vergleich zu früheren Jahren einmal durch die jüngsten Erweiterungen von 2004 und 2007 zugenommen, da tendenziell immer ärmere Länder beitraten. Diese Länder sind in der Regel arm, da ihr Kapitalstock niedrig und veraltet und die Produktivität entsprechend gering ist. Die postkommunistischen Länder gingen im Zuge der Transformation durch eine tiefe Krise, in der Beschäftigung und Output real einbrachen. Gleichzeitig werteten sie ihre Währungen stark ab, wodurch ihr nominales Einkommensniveau im internationalen Vergleich einbrach.

Zum anderen hat sich aber auch innerhalb vieler Mitgliedstaaten die Einkommensverteilung verschlechtert. Die wachsende innerstaatliche Ungleichheit hat verschiedene Ursachen, darunter auch außenwirtschaftliche, auf die unten eingegangen wird. Aber sowohl in den reicheren Mitgliedstaaten als auch in den ärmeren postkommunistischen trug die einheimische Wirtschafts- und Sozialpolitik kräftig zur Verschlechterung der Einkommensverteilung bei. In den meisten reicheren alten Mitgliedstaaten wurden die sozialen Sicherungssysteme abgeschwächt und der Arbeitsmarkt teilweise dereguliert. Von dieser Liberalisierung erhoffte man sich einmal mehr Wachstum, zum ändern geringere Staatsausgaben in Zeiten wachsender Staatsschulden und zu-

nehmender Belastungen durch Demografie und Arbeitslosigkeit. In den postkommunistischen Ländern wirkte die Systemtransformation in die gleiche liberalisierende Richtung. Angesichts der viel höheren Regulierung, staatlichen Beschäftigung und Gleichverteilung vor 1989 war der folgende Anstieg von Armut und Arbeitslosigkeit besonders schmerzhaft spürbar.

### ■ Wechselwirkungen zwischen innerstaatlicher und zwischenstaatlicher Ungleichheit

Die beiden Ungleichheiten zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten sind nicht unabhängig voneinander. Die negative Marktintegration von Ländern unterschiedlichen Einkommensniveaus beeinflusst über die grenzüberschreitenden Ströme von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit die Einkommensverhältnisse in den teilnehmenden Ländern. Folgende Prozesse beeinflussen die Einkommensverteilung:

1. *Der produktive Ricardoprozess:* Wirtschaftliche Integration im Sinne von Handelsliberalisierung verspricht allen Beteiligten Wohlfahrtsgewinne, die aus der Spezialisierung auf die jeweils produktiveren Tätigkeiten (komparative Vorteile) entspringen. Dieses Versprechen war immer schon übertrieben, da der notwendige Strukturwandel in der Regel nicht leicht und kostenlos ist. Obendrein führt die gestiegene Gesamtproduktivität zu geringerer Beschäftigung, wenn die Gesamtnachfrage nicht entsprechend wächst.
2. *Der distributive Ricardo-Prozess:* Wohlstandsgewinne und Beschäftigung verteilen sich spiegelbildlich zwischen und innerhalb der beteiligten Länder in Abhängigkeit von den sich nach der Spezialisierung einstellenden neuen Austauschverhältnissen. Das Land bzw. der Sektor, der das schlechtere Austauschverhältnis akzeptiert (oder durchsetzt, indem es abwertet), muss mehr Arbeit aufwenden, um die gewünschte Importmenge einzutauschen. Es weist daher eine höhere Beschäftigung auf, während das andere den höheren Wohlstandsgewinn, aber eventuell mehr Arbeitslose hat.<sup>1</sup>
3. *Der Heckscher-Ohlin-Prozess:* Weitere Umverteilungswirkungen der ökonomischen Integration ergeben sich durch die unterschiedlichen Faktorausstattung. Die Spezialisierung erfolgt nämlich so, dass sich jedes Land auf die Produktion der Güter konzen-

---

<sup>1</sup> Selbst die Wohlstandsgewinne, die sich dank günstiger Austauschverhältnisse ergeben und mit Unterbeschäftigung erkaufte werden, können später wieder verloren gehen, wenn sich durch Produktivitätsfortschritte im anderen Land die Austauschrelationen wieder verschlechtern. Zwischen reicheren und ärmeren Handelspartnern ist dieser Prozess im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung sogar wahrscheinlich, wie Samuelson 2004 gezeigt hat.

triert, die den im Überfluss vorhandenen Produktionsfaktor am meisten nutzt. Reiche Länder verfügen über mehr Kapital und qualifizierte Arbeit, während ärmere Länder reichlich wenig qualifizierte Arbeit aufweisen. Entsprechend spezialisieren sich die ersteren auf kapital- und skill-intensive (high-tech)Produktion, die letzteren auf arbeitsintensive (low-tech) Niedriglohntätigkeiten. Damit verlieren in den reichen Ländern tendenziell die weniger Qualifizierten Marktchancen, Arbeitsmöglichkeiten und damit Einkommen und in den ärmeren Ländern die höher Qualifizierten. In den reichen Ländern würde demnach die Lohnspreizung zunehmen, in den ärmeren abnehmen.

4. Der *Milberg-Prozess*: Mit der Globalisierung und – noch stärker – der Herstellung des Gemeinsamen Marktes innerhalb der EU geht es immer weniger um Handel zwischen Ländern mit gegebener Faktorausstattung, sondern um transnationale Verteilung von Produktion mit mobilen Produktionsfaktoren. Angesichts der großen Konkurrenz unter den Niedriglohnstandorten und der geringen Standortbindung der low-tech Produktion bleibt aber nur ein geringer Teil der Wertschöpfung in globalen bzw. europaweiten Produktionsketten in den ärmeren Ländern. Damit und angesichts hoher Arbeitslosigkeit nimmt auch dort die Lohnspreizung zu. Obendrein erhöht die einfache Ersetzung teurer durch billige Arbeit nicht die reale Arbeitsproduktivität – im Gegensatz zum produktiven Ricardo-Prozess. Sie senkt nur die Kosten, während der Output/Stunde sogar sinken kann.

Inwieweit aber die wachsende Ungleichheit vor allem oder gar allein außenwirtschaftlich bedingt ist, ist umstritten. Offensichtlich gibt es Effekte der Integration, die die Ungleichheit verstärken. Aber auch viele andere Faktoren wie Technologie oder Arbeitsmarktstrukturen könnten eine Ursache und Erklärung darstellen. Sie sind aber selbst wieder nicht unabhängig von außenwirtschaftlichen Einflüssen. Statistisch sind die Zusammenhänge ebenfalls kaum klar zu belegen. Der überwiegende Teil des Handels und der Investitionen bewegen sich zwischen reichen Ländern, was die Bedeutung der Standortkonkurrenz durch ärmere Länder abschwächt.

Im Idealfall perfekter Konkurrenz und Märkte würde die transnationale Marktintegration die zwischenstaatlichen Einkommensunterschiede reduzieren, die Einkommen insbesondere der gering qualifizierten Arbeitnehmer in den ärmeren Länder erhöhen und in den reicheren senken (Faktorpreisausgleich / Heckscher-Ohlin). De facto verstärken Agglomerationseffekte die regionalen Unterschiede und die funktionale Einkommensverteilung zwischen Kapital und Arbeit verschlechtert sich fast überall, da die internationale Spezialisierung arbeitssparend ist und die Marktmacht des mobilen Kapitals steigt wenn etwa Länder oder Standorte um Investoren werben

oder Produktionsverlagerung befürchten müssen. Über diesen Druck entkoppeln sich Löhne und Produktivität in der EU. 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.

Kleine Länder können am ehesten Unternehmen durch niedrige Steuern und Löhne anlocken, da für sie der Gewinn an Beschäftigung und Staatseinnahmen durch zusätzliche Produktion den Verlust im gesamten Staatsgebiet leichter ausgleichen kann. Große Mitgliedstaaten würden durch allgemeine Lohn- und Steuersenkungen mehr an Beschäftigung und Steueraufkommen einbüßen als sie durch Attraktion ausländischer Investitionen gewinnen können. Bezeichnenderweise geht die Unterbietungskonkurrenz in der EU daher auch vor allem von kleinen Ländern (z.B. Irland, Slowakei, Ungarn, Baltikum) aus. Eine Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung könnte diesen Wettlauf bremsen.

### ■ Die duale Ökonomie als Fundament der Unterbietungskonkurrenz

Der Druck auf die Löhne wird durch die Abweichung von Wechselkursen und Kaufkraftparitäten verstärkt; denn sie erlaubt es, in den ärmeren Mitgliedstaaten die mehr oder weniger gleichen Leistungen zu geringeren Preisen als in den reichen Kernländern zu erwerben. Insbesondere die Arbeitskraft, deren Reproduktionskosten kaufkraftabhängig sind, ist bei ähnlicher Produktivität deutlich billiger, da sich hinter den zu Wechselkursen niedrigen Nominallöhnen höhere Reallöhne verbergen. Darin drückt sich das niedrigere Preisniveau in den ärmeren Mitgliedstaaten aus. Davon profitieren vor allem Unternehmen, die eine Produktionsverlagerung erwägen und die Kosten alternativer Standorte zu Wechselkursen vergleichen.

Zwar passen sich dort die Preise der handelbaren Güter in den ärmeren Mitgliedstaaten langsam dem EU-Niveau an, aber die Preise für Dienstleistungen und Mieten sind noch deutlich niedriger. 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. Dadurch können Geldlöhne nochmals deutlich niedriger liegen, ohne dass die Reallöhne, das Lebenshaltungsniveau und damit die Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer in gleichem Umfang beeinträchtigt wären.

In den ärmeren postkommunistischen Mitgliedstaaten bietet sich somit das Bild einer dualen Ökonomie, wie es auch aus Entwicklungsländern bekannt ist. Die Dualität rührt allerdings weniger aus einer parallelen Existenz vorindustrieller, überwiegend agrarischer Subsistenz- und moderner Exportwirtschaft her. Zwar spielt die Landwirtschaft auch in den ärmeren Mitgliedstaaten (vor allem Polen, Rumänien) eine große Rolle, aber ansonsten geht es auch um eine transformationsspezifische Dualität, die aus der Privatisierung und Internationalisierung vorher staatlicher Wirtschaftssektoren einerseits sowie aus der Fortsetzung privater Untergrundaktivitäten aus Zeiten der kommunistischen Planwirtschaft andererseits herrührt.

Dabei liegen die Einkommen in den modernen, internationalisierten Sektoren der neuen Mitgliedstaaten höher als in den traditionellen einheimischen Sektoren. Dabei 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 die Wertschöpfung und Produktivität sind viel geringer. Eine Angleichung der Preise und Einkommen erfordert auch ein Aufholen dieser Branchen, die oft nicht handelbare Güter und Dienstleistungen produzieren, und damit auch eine höhere Inflationsrate als in den reicheren Mitgliedstaaten (Balassa-Samuelson-Effekt).

Im Gesamteffekt läuft diese Einkommensstruktur auf eine reale Subventionierung des internationalen Sektor hinaus, soweit er Inputs aus dem traditionellen Sektor bezieht. Auf jeden Fall werden die Löhne real subventioniert, da Wohneigentum und billige lokale Güter und Dienstleistungen niedrigere Nominallöhne erlauben. Die damit einhergehenden geringen Einkommen, insbesondere zu Wechselkursen, schränken die Nachfragekraft, vor allem für Importe aus den reicheren Mitgliedstaaten, ein. Hauptnutznießer sind die internationalen Investoren und die Konsumenten der von ihnen produzierten Güter. Im Fall Irland war dieser Umverteilungseffekt besonders deutlich. Die Löhne im modernen Sektor wuchsen trotz hoher Produktivität und Wertschöpfung nur so langsam wie die Löhne im traditionellen Sektor. Die Lohnquote sank dort um fast 20 Prozentpunkte und das Nationaleinkommen der Iren fiel ähnlich stark hinter dem Bruttoinlandsprodukt zurück.

Dazu trug auch die geringe Besteuerung der Unternehmensgewinne bei, die einerseits die scheinbare Wertschöpfung und Produktivität (auch über transfer pricing) erhöhte, andererseits die reale Subventionierung der internationalen Produktion und

ihrer Exporte verstärkte. Diese Steuerpolitik findet sich auch in vielen osteuropäischen Ländern. 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. Nicht zufällig ist die Staatsquote in armen Ländern fast immer niedriger als in reichen, da die öffentlichen Ausgaben zu großen Teilen aus Löhnen oder – beim Sozialschutz – 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 schärfere internationale Konkurrenz diene auch in den reicheren Ländern dazu, eine Entlastung der dieser Konkurrenz ausgesetzten Sektoren zu fordern und zu rechtfertigen. Angeblich gefährdeten hohe Steuern und Sozialabgaben die Wettbewerbsfähigkeit der reicheren Wohlfahrtsstaaten. Neben der schon erwähnten Steuerkonkurrenz, die sich in einem Rückgang der Unternehmensbesteuerung ausdrückte, versuchten viele Länder auch, die Lohnnebenkosten zu senken oder durch Arbeitsmarktderegulierung einen größeren Niedriglohnsektor zu etablieren. Besonders Deutschland hat erfolgreich versucht, Lohnnebenkosten durch Steuerfinanzierung zu ersetzen und auf diesem Wege die Lohnstückkosten zu senken. So stellt die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge bei Gegenfinanzierung durch eine Mehrwertsteuererhöhung de facto eine Exportsubventionierung dar.

Diese ungleiche Einkommensentwicklung dürfte eine der wichtigsten Ursachen für die skeptische Stimmung in der EU sein. 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.

### ■ Innerstaatlicher sozialer Ausgleich in Zeiten der Globalisierung

Diese Befürchtungen, dass die verstärkte Integration die Ungleichheit verstärken und ihren Abbau durch (wohlfahrts-)staatliche Politiken erschweren würde, decken sich mit weiter verbreiteten ähnlichen Ängsten bezüglich der Globalisierung. Aber treffen sie zu? Empirisch ist zwar in vielen Ländern, auch in der EU, eine zunehmende Un-

gleichheit zu beobachten. Aber deren Ursachen sind durchaus umstritten, wie oben dargelegt wurde. Wie sieht es nun mit der Möglichkeit sozialstaatlicher Korrekturen aus?

Dem Abbau der innerstaatlichen Einkommensunterschiede dienen primär nationale Politiken wie die Arbeitsmarktpolitik (Mindestlöhne, Lohnergänzungen, Marktzugangsregelungen), das progressive Steuersystem, die sozialen Sicherungssysteme und der freie oder subventionierte Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit etc.). Die Tatsache, dass der Anteil der Staatsausgaben, insbesondere der Sozialausgaben, kaum gesunken, sondern eher gewachsen ist, scheint zunächst auf Entwarnung hinzudeuten. Allerdings drücken sich in steigenden Sozialausgaben häufig wachsende Bedarfe aufgrund höherer Arbeitslosigkeit und einer veränderten Altersstruktur der Bevölkerung aus. Dahinter kann sich gleichzeitig eine Kürzung der Leistungen für den einzelnen betroffenen Haushalt verbergen, die dann als Sozialabbau empfunden wird.

Hohe Sozialabgaben werden gern als schädlich für die internationale Wettbewerbsfähigkeit dargestellt, da sie die Lohnkosten erhöhen. Ein allgemein zu hohes Lohnniveau müsste aber über dadurch ausgelöste Leistungsbilanzdefizite zu einer Wechselkursanpassung führen. Bleibt also die Frage, ob sozialversicherungsbedingte Lohnnebenkosten problematischer sind als andere Kosten, die die Lohnhöhe beeinflussen, wie etwa Mieten. Wie oben bei der Betrachtung der dualen Ökonomie dargelegt wurde, können Geldlöhne niedriger ausfallen, wenn bestimmte Reproduktionskosten aufgrund der spezifischen Wirtschaftsstruktur niedriger sind und somit die Reallöhne ausreichend hoch sind. Die Ausgaben für soziale Sicherung ließen sich aber nur senken, indem entweder das Leistungsniveau pro Empfänger gesenkt wird (was die meisten ablehnen) oder die Anzahl der Empfänger (etwa durch strengere Zugangsvoraussetzungen wie ein höheres Renteneintrittsalter).

Wenn die versicherten Arbeitnehmer eine Präferenz für ein hohes Sozialschutzniveau haben, so wirkt das ähnlich wie eine Präferenz für ein hohe Quantität und Qualität von Wohnraum. Die Ausgaben dafür werden einen entsprechend hohen Teil der Gesamtausgaben der Arbeitnehmerhaushalte ausmachen. Da die Lohneinkommen diese Ausgaben decken müssen, müssen sie nominal eine entsprechende Höhe haben. Wenn dies der Produktivität nicht entspricht, steigen die Preise und es entstehen außenwirtschaftliche Probleme, die durch eine Abwertung gelöst werden. Danach sind die Reallöhne wieder auf einem ihrer Produktivität entsprechenden Niveau.

Ähnliches gilt für die Steuern und das durch sie finanzierte Angebot an öffentlichen Gütern. Sie belasten nicht die Wettbewerbsfähigkeit. Allerdings können sich mobile Steuerquellen wie Unternehmen oder reiche Haushalte in einer globalisierten Welt dem Fiskus entziehen, indem sie den Hochsteuerstandort verlassen und ihren Firmen- oder Wohnsitz an einem Niedrigsteuerstandort wählen. Tatsächlich haben viele EU-Mitgliedstaaten deswegen ihre Unternehmenssteuersätze gesenkt, da sie sich von der Konkurrenz vor allem kleiner Mitgliedstaaten mit besonders niedrigen Steuersätzen (Irland, einige osteuropäische Länder) bedroht fühlten. Aber diese Steuersenkungen haben zu einer Umschichtung mit höherer Belastung anderer Steuerquellen, vor allem des Konsums durch die Mehrwertsteuer, geführt und selten das allgemeine Steueraufkommen gesenkt.

Die progressive Besteuerung und der dadurch finanzierte gleiche Zugang zu öffentlichen Gütern wie Sicherheit, Bildung und – in vielen Ländern – Gesundheit sowie im Armutsfall zu Sozialhilfe stellt die wichtigste Form der Umverteilung, also der Korrektur der ungleichen Primärverteilung, dar. Sie ist in Ansätzen durch die Globalisierung, vor allem in ihrer EU-Form, gefährdet. Einmal bedroht die Steuerkonkurrenz die Progressivität der Besteuerung bei der Aufkommenseite. Zum anderen tendiert die EU dazu, zahlreiche Systeme öffentlicher Dienstleistungen einem marktmäßigen Regime zu unterwerfen, bei dem die Nutzer keinen freien Zugang mehr haben, sondern Gebühren oder ähnlich Entgelte entrichten müssen. Gleichzeitig werden die Anbieter zunehmend privatisiert und der – zumindest innereuropäischen – Konkurrenz unterworfen. Dabei werden staatliche Subventionen der Anbieter, die diese für bestimmte sozial erwünschte, aber nicht rentable Angebote (z.B. Flächendeckung, Vorhalten von Notfallkapazitäten) entschädigen, mehr und mehr in Frage gestellt.

Eine solche marktmäßige Wettbewerbslösung könnte im Idealfall die Produktivität des öffentlichen Angebots erhöhen und die Allokation der Ressourcen besser auf den aktuellen Bedarf ausrichten. Bei gleichzeitig großer Einkommensungleichheit bedeutet dies aber, dass ärmere Haushalte sich weniger dieser vormals frei zugänglichen Güter und Dienstleistungen leisten können. Sie müssten durch andere Formen der Umverteilung entschädigt werden.

Diese Umverteilungsbedarfe wachsen aber selbst wieder, wenn die Löhne - vor allem gering qualifizierter Arbeitnehmer - sinken oder stagnieren und die Arbeitslosigkeit hoch ist. Die aus marktwirtschaftlicher Sicht präferierte Lösung sind geringe Marktlöhne, um die Beschäftigung zu heben, die dann durch Zuzahlungen – etwa in

Form einer negativen Einkommenssteuer – ergänzt werden. Derartige Regelungen finden sich inzwischen in vielen EU-Ländern. Sie werden häufig durch gesetzliche oder tarifliche Mindestlöhne ergänzt, um zu vermeiden, dass Arbeitgeber besser bezahlte Arbeitnehmer durch schlecht bezahlte ersetzen und die Betroffenen auf die Zahlungen verweisen.

Da innerhalb der EU die Konkurrenz durch Migranten, die bereit sind, niedrige Löhne zu akzeptieren, zunimmt, sind Mindestlöhne ein Mittel, einen derartigen Unterbietungswettlauf zu bremsen. Die EU selbst hat dagegen versucht, den Binnenmarkt für Dienstleistungen trotz der hohen Einkommensunterschiede weiter zu liberalisieren. Sie musste aber bei der geplanten Dienstleistungsrichtlinie auf das von ihr bevorzugte Herkunftslandprinzip verzichten, das die Lohnkonkurrenz stark verschärft hätte.

Stattdessen wäre an eine europäische Mindestlohnpolitik zu denken, die dafür sorgen würde, dass keine unsozialen Unterbietungswettläufe durch Anbieter aus den ärmeren Mitgliedstaaten stattfinden. Da die Migranten ähnliche Lebenshaltungskosten und Produktivität wie einheimische Arbeitnehmer aufweisen, 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. Sie erreicht dies zwar durch Zahlungen bzw. Steuerentlastungen für die Beschäftigten und nicht für die Unternehmen direkt, aber der wettbewerbsverfälschende Effekt ist letztlich der gleiche. 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 die Kaufkraft der ärmsten Arbeitnehmer ihnen tendenziell überall in der EU ein angemessenes Überleben ermöglicht.

Es sind also letztlich weniger die Globalisierung bzw. die Integration der Märkte, die den sozialen Ausgleich erschweren als vielmehr die spezifische Ordnung der Märkte. Auf diese Ordnung nehmen die unterschiedlichen sozialen Gruppen mit ihren Verteilungsinteressen Einfluss. In den letzten Jahren haben sich dabei die Interessen der Unternehmen und der wohlhabenderen Bürger stärker durchgesetzt, wobei sie die Globalisierung als Instrument zur Durchsetzung ihrer Positionen geschickt genutzt haben. Auch auf europäischer Ebene haben diese Interessen leichteres Spiel. Und in Europa ist es immer öfter nicht der Nationalstaat, sondern die EU, die die verteilungsrelevante Ordnung der Märkte gestaltet.

## ■ Das schwierige Management nomineller und realer Konvergenz

Das nationale Niveau der Versorgung mit öffentlichen Gütern und sozialer Risikoversorge ist im Rahmen des volkswirtschaftlichen Produktivitätsniveaus relativ frei wählbar. Der Versuch, mehr zu konsumieren, insbesondere auch in Form kollektiven Konsums, als dieses Produktivitätsniveau erlaubt, führt allerdings zu Inflation und Importüberschüssen. Um das außenwirtschaftliche Gleichgewicht wiederherzustellen, muss in der Regel eine Abwertung erfolgen. Umgekehrt erfordert ein überdurchschnittlicher Anstieg der volkswirtschaftlichen Produktivität, dass auch die Preise und Einkommen in den weniger produktiven Sektoren steigen (Balassa-Samuelson-Effekt). Derartige Aufholprozesse müssen also mit realen Aufwertungen in Form höherer Inflation und/oder steigender Wechselkurse einhergehen.

Traditionell (Art. 2 des alten EU-Vertrages) hat sich die EU den Ausgleich der regionalen Einkommensunterschiede im Sinne der sozialen Kohäsion zum Ziel gesetzt. Im Lichte der oben dargestellten Zusammenhänge impliziert dies eine reale Komponente, nämlich die volkswirtschaftliche Produktivität der ärmeren Mitgliedstaaten zu steigern, und eine nominale Komponente, nämlich die realen Wechselkurse zwischen den Mitgliedstaaten zu managen.

Das erste Ziel versuchte die EU primär mit ihrer Regional- und Strukturpolitik zu erreichen. Beide Politiken übertragen Mittel von den reichen an die armen Mitgliedstaaten (etwa 0,3% des EU-BIP, die etwa 3% des BIP der Empfängerländer ausmachen). Damit steigern sie kurzfristig deren Einkommen. Die langfristigen Effekte für das Produktivitätswachstum sind unklarer. Während einige Länder bzw. Regionen die EU-Mittel erfolgreich einsetzten (z.B. Irland), blieben andere (z.B. Griechenland, Mezzogiorno, Ostdeutschland) trotz riesiger Hilfen weiter relativ arm. Die seit 1995 erfolgreichste Politik der Einkommensangleichung war die Währungsunion, die über Realzinssenkungen starke Wachstumsprozesse in den ärmeren Eurozoneländern auslöste. In dem Maße, wie dieses Wachstum vor allem investitionsgeleitet war, dürfte es auch die Produktivität gesteigert haben. Allerdings kam es häufig auch zu einer starken Ausweitung des Konsums mit gleichzeitigem Anstieg von Inflation und Leistungsbilanzdefiziten, die dann – etwa im Fall Portugals - wieder schmerzhaft Anpassungen erforderten. Dieser Aspekt führt schon zur zweiten Dimension des Konvergenzmanagements.

Das zweite Ziel der EU müsste die Anpassung des nominalen Einkommens an die durchschnittliche Produktivität sein. Die EU verfolgt dieses Ziel aber nicht, sondern strebt primär Preis- und Wechselkursstabilität an. Innerhalb der Eurozone liegt der nominale Wechselkurs ohnehin fest. Der reale Wechselkurs hängt von der Inflations- und Lohnentwicklung ab. Hier hat Deutschland in den letzten Jahren relativ abgewertet und so seine preisliche Wettbewerbsfähigkeit auf Kosten der andern Mitgliedsstaaten gesteigert. Eine koordinierte Wirtschaftspolitik müsste sowohl derartige beggar-my-neighbour-Politiken unterbinden, indem sie auf angemessene, also produktivitätsorientierte Lohnsteigerungen drängt, als auch überschießenden Einkommenssteigerungen vorbeugen. Dazu könnte die Europäische Zentralbank (EZB) die Zinsen erhöhen. Da eine solche restriktive Geldpolitik aber alle Länder unabhängig von ihrer aktuellen Konjunkturlage gleich trifft, ist sie als Ausgleichsinstrument kaum geeignet. Die EU müsste also viel stärker einen intensiven makroökonomischen Dialog pflegen, der die Fiskal- und Lohnpolitik der Mitgliedstaaten thematisiert. Noch effizienter wäre eine europäische Arbeitslosenversicherung (analog zu den USA), die die Wirkung automatischer Stabilisatoren durch Zuwendungen zur Versicherung bei konjunktureller Arbeitslosigkeit unterstützt.

Gegenüber der ärmeren neuen Mitgliedstaaten geht es beim Management der nominalen Konvergenz vor allem darum, die Vorbereitung auf die Euroübernahme angemessen zu gestalten. Die EU erwartet von den neuen Mitgliedstaaten tendenziell gleich hohe Inflationsraten wie die 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. Allerdings erfüllen die meisten neuen Mitglieder diese Politikzumutungen der EU an ihre Geld- und Währungspolitik kaum, weswegen die EU auch einem baldigen Beitritt zur Eurozone skeptisch gegenübersteht, wie im Fall Litauen 2006 deutlich wurde.

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 stärker expansive Binnennachfrage, gespeist aus höheren Löhnen, erscheint daher nur begrenzt ratsam, auch wenn es die Produktivität im modernen, internationalen Sektor erlauben dürfte. Aber selbst, wenn die Defizite nicht existierten, würde die EU eine schnellere Angleichung der Einkommen durch ihre Politik hemmen, die sie im Zuge der Vorbereitung der Neumitglieder auf den Eurobeitritt verfolgt.

Trotzdem wäre sicherstellen, dass auch die Beschäftigten in Sektoren mit geringem physischen Produktivitätsfortschritt (z.B. Friseure, Lehrer) am gesamt-gesellschaftlichen Wohlstandszuwachs partizipieren (Balassa-Samuelson-Effekt). 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 gleiche Entlohnung in Europa angestrebt werden. Gleichzeitig hätte eine koordinierte Lohnpolitik die Aufgabe, realen Überbewertungen im Euroraum mit ihren schmerzhaften Anpassungsfolgen vorzubeugen. Als Verfahren für eine gemeinsamen Einkommenspolitik, die für eine produktivitätsorientierte Lohnentwicklung in Europa sorgen sollte, bietet sich angesichts der schwachen Kompetenzen der EU in diesem Bereich (Ausnahme: Agrarsektor) ebenfalls die offene Methode der Koordinierung an.

### ■ **Ausblick: Lehren für und von Europa**

Mehr sozialer Ausgleich in Europa muss sowohl den Trend wachsender innerstaatlicher Ungleichheit umkehren als auch die zwischenstaatliche Konvergenz beschleunigen. Ein soziales Europa bräuchte eine koordinierte makroökonomische Politik, um Nachfrage und Beschäftigung zu stärken. Dazu müssten Lohn- und Produktivitätsentwicklung angeglichen werden. Nationale Prioritäten der Organisation des Angebots öffentlicher Güter und Dienstleistungen sollten genügend Spielraum behalten. Die für den Aufholprozess der ärmeren Länder unverzichtbare reale Aufwertung (durch höhere Inflation bzw. nominale Aufwertung der nationalen Währung) dürfte nicht länger den Maastrichtkriterien der nominalen Konvergenz geopfert werden. Zu ergänzen wären diese Makropolitiken durch eine „erweiterte“ Wettbewerbspolitik, die den Wettlauf der realen Subventionierung der Unternehmen durch niedrige Löhne und Steuern stoppt. Eine einheitliche europäische Unternehmenssteuer, die auch zur Finanzierung des EU-Haushaltes dienen könnte, wäre die langfristige beste Lösung.

Was kann man für den weltweiten sozialen Ausgleich von Europa lernen? Auch hier gelten grundsätzlich die gleichen Ziele: Abbau der innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Ungleichheit. Innerstaatlich geht es primär um Modernisierung und Entwicklung der Produktivität. Dazu können offene Märkte für Güter und Kapital einen wichtigen Beitrag leisten. Aber auf zwei Ebenen bedarf es politischer Interventionen,

um die Produktivitätsfortschritte, die globaler Wettbewerb im Bereich handelbarer Güter hervorbringt, in nachhaltiges Wachstum für alle umzusetzen:

- Eine internationale Währungspolitik muss sicherstellen, dass strukturelle Über- und Unterbewertungen korrigiert werden, damit große Leistungsbilanzungleichgewichte und Nachfrageausfälle in Umfang und Dauer weitgehend minimiert werden.
- Der soziale Ausgleich innerhalb der Länder muss eine angemessene Partizipation des traditionellen Sektors (vor allem staatliche und private nicht-handelbare Dienstleistungen sowie Agrarsektor) am Produktivitäts- und Einkommenswachstum gewährleisten und damit den Unterbietungswettkampf bei der Realsubventionierung der internationalisierten Sektoren bremsen. Überlässt man diesen Ausgleich dem Prozess der Preisanpassung, perpetuieren sich Verzerrungen zu lange. Eine internationale Wettbewerbspolitik müsste diese Entwicklungen überprüfen und anmahnen. 