

Langzeittrends zu mehr Ungleichheit und schwächeren Wohlfahrtsstaaten in Europa

Nach dem Zweiten Weltkrieg haben zahlreiche europäische Länder ein historisch zuvor unerreichtes Ausmaß an sozialer Gleichheit und wirtschaftlichem Wachstum erreicht. Die Grundlage für diese historische Errungenschaft bestand in einem impliziten sozialen Vertrag, der den Arbeitnehmern im Gegenzug für ihr Bekenntnis zu Privateigentum und Lohnarbeit die Vermeidung von Armut und Wohlstandsgewinne zusicherte. Die marktorientierte Politik seit den 1980er Jahren hat dieses Versprechen in vielen europäischen Ländern brüchig werden lassen. Der Beitrag geht der Frage nach, welche Folgen sich hieraus für die Entwicklung der Einkommensungleichheit und der Sozialpolitik in Europa ergeben haben, indem er in diesen beiden Bereichen die allgemeinen Entwicklungslinien seit den 1960er Jahren auswertet.¹

JASON BECKFIELD

1. Einführung

Die Kernthese dieses Beitrags lautet: Die marktliberale Wende der europäischen Politik in den 1980er Jahren schuf einen regionalen Kapitalismus, der einen länger anhaltenden Trend zu wachsender Gleichheit zwischen den europäischen Ländern und innerhalb dieser umkehrte. Dieses Ende der Egalisierung in Europa tritt derzeit in besonders deutlicher Form hervor: Ränder und Peripherien werden in der sich verschärfenden Krise in der Eurozone noch randständiger. Für einen in den Vereinigten Staaten lebenden Beobachter Europas ist eine Parallele kaum zu übersehen: Die Finanzkrise 2008 – 2011 in den USA zerrüttete einige öffentliche und private Haushalte stärker als andere, ebenso wie die Staatsschuldenkrise 2010 – 2013 in der Europäischen Union (EU) einige öffentliche und private Haushalte stärker als andere belastete. Beide Krisen brachten uns – erneut – die Instabilität des Kapitalismus und die durch diesen hervorgerufenen Ungleichheiten ins Bewusstsein.

Der vorliegende Artikel widmet sich daher der Frage, welche Folgen die europäische Integration für die Einkommensungleichheit hatte und hat. Etwas provokanter formuliert: Wie hat der Integrationsprozess seit dem Vertrag von Rom (1957) die Spielregeln verändert und wer sind die Gewinner und die Verlierer? Zur Beantwortung dieser Fragen greife ich auf meine bereits erschienenen Untersuchungen (Beckfield 2006, 2009) sowie ein in Kürze erscheinendes

Buch (Beckfield 2016) zurück. Dabei zeigt sich: Trotz der sehr begrenzten rechtlichen Grundlagen der EU in den Bereichen der Sozial- und Umverteilungspolitik haben die umfassenderen Prozesse der europäischen Integration die grundlegende soziale Schichtung verändert.

In Abschnitt 2 gehe ich auf den langfristigen Trend zur wirtschaftlichen Konvergenz der EU-15 ein. Danach wende ich mich der Einkommensungleichheit innerhalb der Länder (3) sowie der europaweiten Einkommensungleichheit (4) zu. Um die zuvor aufgezeigten Trends zu erläutern, untersuche ich den Zusammenhang zwischen europäischer Integration und langfristigen wohlfahrtsstaatlichen Trends (5). Trotz der begrenzten sozialpolitischen Kompetenzen der EU gibt es Hinweise darauf, dass die europäische Integration mit Sozialausgabenkürzungen (6) und mit Konvergenz im Bereich der Sozialpolitik (7) einhergeht. Der letzte Abschnitt zieht ein Fazit (8).

1 Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine aktualisierte und überarbeitete Fassung von Beckfield (2013). Übersetzung aus dem Englischen von Klaus Sticker.

2. Ungleichheit zwischen den Ländern

Derzeit wird die relative Position eines Haushalts im europaweiten Verteilungsspektrum viel stärker von individuellen Faktoren wie Alter, Geschlecht, Bildung, Beruf und Beschäftigung bestimmt als davon, wo – insbesondere in welchem Land – die Personen dieses Haushalts leben. Das ist eine ganz neue Entwicklung. Um 1950, vor Unterzeichnung des Vertrags von Rom zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, war Ungleichheit weitgehend durch Unterschiede in der Wirtschaftsentwicklung zwischen den Ländern bestimmt (Beckfield 2009). Diese Ungleichheit beim Ländervergleich ging in den 1950er, 1960er und 1970er Jahren stark zurück, in dem Maße, wie die rasante Wirtschaftsentwicklung in der südlichen und nördlichen Peripherie Westeuropas sich in raschem Wachstum ausdrückte. Zumindest teilweise kann man diese Entwicklung der politischen und wirtschaftlichen Integration Europas zuschreiben.

Abbildung 1 verdeutlicht den langfristigen Rückgang der Ungleichheit zwischen den Ländern der EU. Die x-Achse (Zeit) umfasst verschiedene wichtige Daten der EU-Geschichte: Unterzeichnung des Vertrags von Rom 1957; Erweiterung der EU um Dänemark, Irland und Großbritannien 1973; Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1986; Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht 1992; Einführung des Euro 1999. Nach der Erweiterung von 2007 umfasste die EU 27 Mitgliedstaaten. Auf der y-Achse ist der Variationskoeffizient im zeitlichen Verlauf abgetragen, ein gebräuchliches Streuungsmaß, das sich durch Division der Standardabweichung durch den Mittelwert ergibt.

An der hier sichtbaren Entwicklung der Ungleichheit zwischen den Ländern gibt es eine Reihe von Auffälligkeiten:

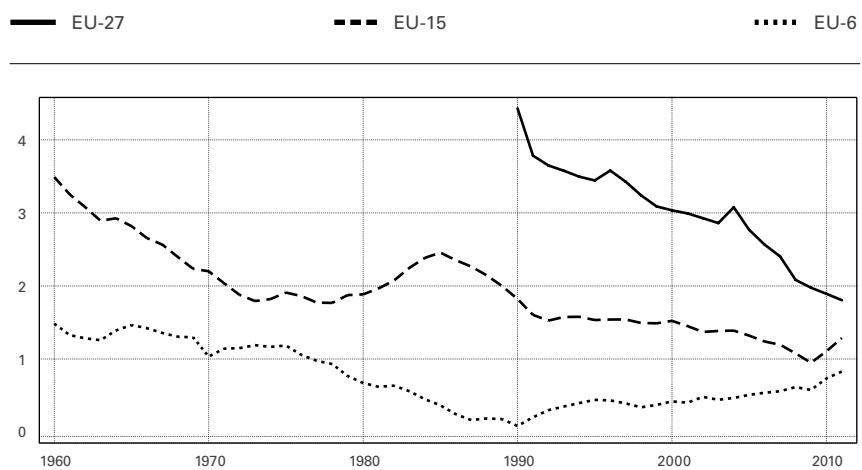
Erstens: Auch dort, wo das hier verwendete Ungleichheitsmaß am stärksten ausgeprägt ist, also 1960, ist der Wert mit 0,35 vergleichsweise niedrig. Zum Vergleich: Der Variationskoeffizient für die Einkommensungleichheit im Weltmaßstab wird auf rund 1,2 geschätzt (Firebaugh 2009; Milanovic 2011).

Zweitens fällt auf, dass sich die Konvergenz innerhalb der EU-15 vor allem in den 1960er Jahren abspielte, also zu Beginn der europäischen Integration. In dieser Zeit verdichteten sich die Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – angetrieben durch, wie es Fritz Scharpf (1999) eindrücklich formuliert, die „negative Integration“ bzw. die Beseitigung von Handelshemmnissen, jedoch ebenso durch die „positive Integration“, also den Aufbau von Institutionen zur Regulierung wirtschaftlicher und sonstiger grenzüberschreitender Aktivitäten und sogar zur Verteilung von wirtschaftlichen Profiten (z. B. durch Struktur- und Kohäsionsfonds).

An Abbildung 1 ist drittens die im Wesentlichen trendlose Fluktuation in den 1970er, 1980er und 1990er Jahren bemerkenswert. Wollte man eine lineare Regressionslinie in den mittleren Teil der Daten für die EU-15 eintragen, so

ABB. 1

Variationskoeffizient in realem BIP pro Kopf, gewichtet nach Bevölkerung*, 1960 – 2010



*Der Variationskoeffizient wird hier abgebildet für (1) die sechs ursprünglichen Mitgliedsländer der EU (EU-6), (2) die Mitgliedsländer der von 1995 an bestehenden EU-15 (mit Vor-Mitgliedschaftsdaten vor 1995), (3) die Mitgliedsländer der seit 2007 bestehenden EU-27 (mit Vor-Mitgliedschaftsdaten vor 2007).

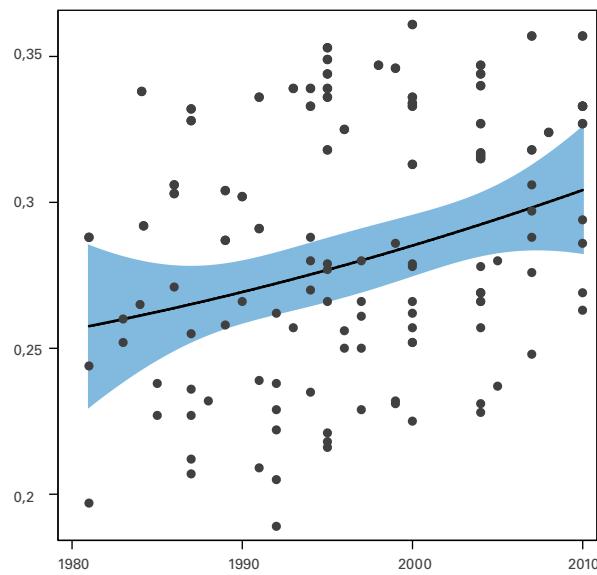
Quelle: Penn World Table 8.0 (Feenstra et al. 2013); Berechnungen und Darstellung des Autors.

WSI Mitteilungen

würde sie nahezu flach verlaufen (entgegen der anhaltenden Konvergenz zwischen den EU-6-Ländern). Interessant ist dieser Trend vor dem allgemeinen Hintergrund des europäischen Institutionenaufbaus dieser Zeit. Ein Gleichgewicht positiver und negativer Integration hielt sich bis in die 1970er Jahre, also bis die „Eurosklerose“ Platz griff und die Abschwächung des Wirtschaftswachstums eine Wende hin zum marktschaffenden Institutionenaufbau und zur negativen Integration auslöste (Eichengreen 2008). Der Bias zur negativen Integration wurde durch mehrere Entwicklungen zementiert: Erstens schrieb der Europäische Gerichtshof (EuGH) die unmittelbare Wirkung der Europäischen Verträge (in der Van-Gend-en-Loos-Entscheidung von 1963) sowie ihren Vorrang gegenüber den nationalen Rechtsordnungen (in der Costa/E.N.E.L.-Entscheidung von 1964) fest. Diese Weichenstellung hatte in den 1970er und 1980er Jahren Dutzende Artikel-177-Fälle zur Folge, wodurch die Grundsätze der negativen Integration in das innerstaatliche Recht der EU-Mitgliedsländer integriert wurden. Zweitens wurde in der 1986 in Kraft getretenen Einheitlichen Europäischen Akte die Marktdisziplin festgeschrieben, die die Schaffung eines Binnenmarktes mit bestimmten marktunterstützenden Regelungen stärkte (Fligstein/Mara-Drita 1996). Und drittens verhieß der Vertrag von Maastricht (1992) feste Wechselkurse und eine einheitliche Währung – mit dem leeren Versprechen der Austerität und ohne Fiskalunion. All dies lief auf eine durch und für Wirtschaftsinteressen geschaffene EU hinaus, ohne positive Integration, die Marktversagen korrigiert und den Marktaustausch erst ermöglicht (Fligstein/Mara-Drita 1996). ▶

ABB. 2

Entwicklung der Einkommensungleichheit (Gini-Koeffizient*) in den EU-15, 1980 – 2010



*Haushaltseinkommen nach Steuern und Sozialtransfers.

Quelle: Daten nach LIS Key Figures (LIS Data Center 2013); Berechnungen und Darstellung des Autors.

WSI Mitteilungen

Viertens ist bemerkenswert, dass der langfristige Trend zur Konvergenz sowie die Phase der trendlosen Fluktuation anscheinend beide zu Ende gegangen sind – bedingt durch die Divergenz der EU-6 (ab etwa 1990). Dieser Eindruck entsteht, wenn man den leichten Anstieg der Ungleichheit innerhalb der EU-6 und der EU-15 von 2008 bis 2010 mit den bekannten Folgen der derzeitigen Wirtschaftskrise für die Ungleichheit zwischen den Ländern kombiniert (Pisani-Ferry 2014). Die Volkswirtschaften von Griechenland, Irland, Portugal und Spanien sind regelrecht abgestürzt – mit fast rekordmäßigen Arbeitslosenquoten (insbesondere in der jungen Erwerbsbevölkerung) und einem negativen Gesamtwachstum (Eurostat 2012).

3. Ungleichheit innerhalb der Länder

Wie passen die zwischen- und die innerstaatlichen Trends zusammen? Leider liegen qualitativ hochwertige, vergleichbare Daten zum Haushaltseinkommen für die ersten Jahrzehnte der europäischen Integration nicht vor, somit ist nicht bekannt, wie sich die Einkommensungleichheit etwa zwischen 1950 und 1980 in vielen europäischen Staaten verändert hat. Solche Daten gibt es allerdings für die letzten Jahrzehnte, und ihre Analyse lässt darauf schließen, dass

sich die Einkommensungleichheit innerhalb der EU-Mitgliedstaaten seit Beginn der marktliberalen Ära in den 1980er und 1990er Jahren im Durchschnitt vergrößert hat.

Abbildung 2 zeigt alle vorliegenden Gini-Koeffizienten für das verfügbare Haushaltseinkommen in den EU-15 seit etwa 1980. Der Aspekt des „verfügbaren Haushaltseinkommens“ ist deshalb wichtig, weil es das Einkommen nach Steuern und Sozialtransfers darstellt, weshalb es auch stärkere oder schwächere Umverteilungsbemühungen der Wohlfahrtsstaaten einbezieht, ebenso steigende oder sinkende Löhne aus Markteinkommen. Dargestellt sind hier die Key Figures nach der Luxembourg Income Study Database (LIS), der besten Quelle qualitativ hochwertiger, harmonisierter individueller Daten, die derzeit verfügbar ist.²

Offensichtlich ist die Schwankungsbreite groß, die der Haupttrend zum Anwachsen der Einkommensungleichheit in jenen Ländern besitzt, für die LIS-Daten verfügbar sind (vgl. Beckfield 2006). Dennoch ist diese Zunahme statistisch signifikant und hält einer Vielfalt statistischer Kontrollen stand. Zwei Variablen aber stützen den Trend nicht: ein Maß der Wirtschaftsintegration (Anteil des regionalen Handels) und ein Maß der politischen Integration (Anzahl der in einem Jahr von innerstaatlichen Gerichten an den EuGH verwiesenen Artikel-177-Fälle). Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass nach Berücksichtigung der mit der europäischen Integration verbundenen Einkommensungleichheit in diesem Zeitraum kein weiterer ungeklärter Aufwärtstrend in den einzelnen Ländern feststellbar ist.

Man kann festhalten, dass die Einkommensungleichheit seit Ende der 1990er Jahre in den meisten Fällen entweder zugenommen hat oder im Wesentlichen unverändert geblieben ist. Interessanterweise sind mehrere Fälle *abnehmender* Ungleichheit gleichzeitig auch Fälle starker Rezession in der Wirtschaftskrise 2008 – 2013: In Griechenland und Irland nahm die Ungleichheit von 1999 bis 2005 ganz leicht ab, während der Gini-Koeffizient in Spanien deutlich sank. Natürlich gibt es angesichts jüngster gleichzeitiger Senkungen der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und steigender Arbeitslosenquoten (insbesondere bei jüngeren Beschäftigten mit niedrigerem Einkommen) gute Gründe anzunehmen, dass die Gini-Koeffizienten von Griechenland, Irland und Spanien erneut ansteigen, wenn die Daten zu 2013 vorliegen. Dabei handelt es sich eher um eine wohl begründete Vermutung als um wilde Spekulation.

2 Näheres unter www.lisdatacenter.org.

4. Europaweite Einkommensungleichheit

Was ergibt sich aus all dem? Was ist die Quintessenz im Hinblick auf die langfristige Ungleichheit in Europa? Dazu beziehe ich mich wiederum auf LIS-Daten. Im Besonderen kombiniere ich alle verfügbaren Daten aus den EU-15-Mitgliedsstaaten und behandle jeden Haushalt als europäischen, also nicht als französischen, deutschen, irischen usw. Haushalt. Sodann berechne ich den Gini-Koeffizienten auf zweierlei Weise: erstens durch gleichmäßige Gewichtung aller Haushalte und zweitens durch die Gewichtung jedes Haushaltes entsprechend seinem Anteil an den europäischen Haushalten (Haushalte in kleineren Ländern entsprechen also einer kleineren Zahl europäischer Haushalte). Dieser analytische Ansatz ergibt im Grunde keine großen Unterschiede. In beiden Fällen zeigt sich im Endergebnis der beiden oben erörterten langfristigen Trends – Konvergenz zwischen den Ländern, Divergenz innerhalb der Länder – eine *Verringerung* der Gesamteinkommensungleichheit in Europa seit 1980 (Beckfield 2009).

Das bedeutet: Die stark ausgeprägte Konvergenz zwischen den Ländern in *Abbildung 1* ist stärker als die schwächere, wenn auch immer noch bestehende Polarisierung innerhalb der Länder in *Abbildung 2*. Da sich dieser Nettorückgang der Einkommensungleichheit in einer Phase kräftigen Wirtschaftswachstums einstellte, ist dies als große historische Leistung der Einigung zwischen Kapital und Arbeit auf den „eingebetteten Liberalismus“ (*embedded liberalism*) anzusehen.

Rolle bei der Schaffung, Verbreitung und Durchsetzung dieser untragbaren Form des Kapitalismus liegen. Die Politik in der EU ist seit den 1980er Jahren vor allem marktorientiert – was, in diesem historischen Fall, bedeutet: nach den Interessen von Wirtschaft, Anlegern und Gewerbe ausgerichtet. Ausschlaggebend für nahezu jede Maßnahme ist die Marktfreundlichkeit – wobei „Markt“ eng und unsozial ausgelegt wird, sodass Entscheidungen zugunsten wirtschaftlich mächtiger Akteure ausfallen.

Meiner Auffassung nach wird diese Schieflage durch mindestens zwei Mechanismen hervorgerufen. Der unmittelbarere dieser beiden ist die europäische Politik der „blame avoid-dance“: Politikern, die Sozialprogramme zurückfahren wollen, bietet sich durch die EU-Integration die Möglichkeit, die Schuld für entsprechende Kürzungen auf Europa, die Eurokräten, Brüssel oder die Globalisierung zu schieben. Unter Berufung auf die EU-Anforderungen an die „Marktverträglichkeit“ und ähnliches können Politiker der nationalen Regierungen – die schließlich immer noch die Säulen der Sozialpolitik bestimmen (also Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung) – ihren Wählern verkünden: Wir würden die Sozialleistungen ja lieber nicht kürzen, aber die harten Wettbewerbsregeln der EU und europäische Solidarität zwingen uns dazu.

Der eher mittelbare Mechanismus ist die Redefinition des Wohlfahrtsstaates zu einer Einrichtung, die den Markt ergänzen, die Integration in die Märkte erleichtern und die Wettbewerbsfähigkeit verbessern sollte. Bemerkenswert ist, welche Kluft sich hier zu Gøsta Esping-Andersens klassischem Verständnis des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates und der unverzichtbaren Rolle der Dekomodifizierung auftut (Esping-Andersen 1990). Das europäische Wohlfahrtsstaatsmodell hingegen ist von Kommodifizierung, Aktivierung und Übernahme von Verantwortung geprägt. Darin spiegelt sich teils ein Versagen sozialdemokratischer Politik auf europäischer Ebene wider – es scheint, als hätte die Kapitalseite, unzufrieden mit dem Konsens, den sie mit Regierungen und organisierten Beschäftigten in vielen Nationalstaaten in den 1950er und 1960er Jahren erzielt hatte, günstigere Bedingungen durchgesetzt.

Das Ergebnis sind zwei Entwicklungen, die überraschend wären, würden wir diese europäische Politik der „blame avoidance“ und die Redefinition des „richtigen“ europäischen Wohlfahrtsstaates außer Acht lassen: Die erste Entwicklung sind Sozialkürzungen (*retrenchment*), vor allem in Form von Ausgabenkürzungen bei der Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Die zweite ist die Konvergenz: Verringerung der Unterschiede zwischen den Wohlfahrtsstaaten.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass diese Entwicklungen nicht unstrittig sind. Erstens gehen die Vertreter des „Varieties-of-Capitalism“-Ansatzes von der anhaltenden Divergenz liberaler Marktkonstellationen auf der einen und koordinierten Marktkonstellationen auf der anderen Seite aus. Zweitens dürfte die hier vertretene These den Widerspruch von Rational-Choice-Theoretikern hervorrufen, die Sozialpolitik spieltheoretisch analysieren und sich hierbei ►

5. Europäische Integration und Sozialstaat

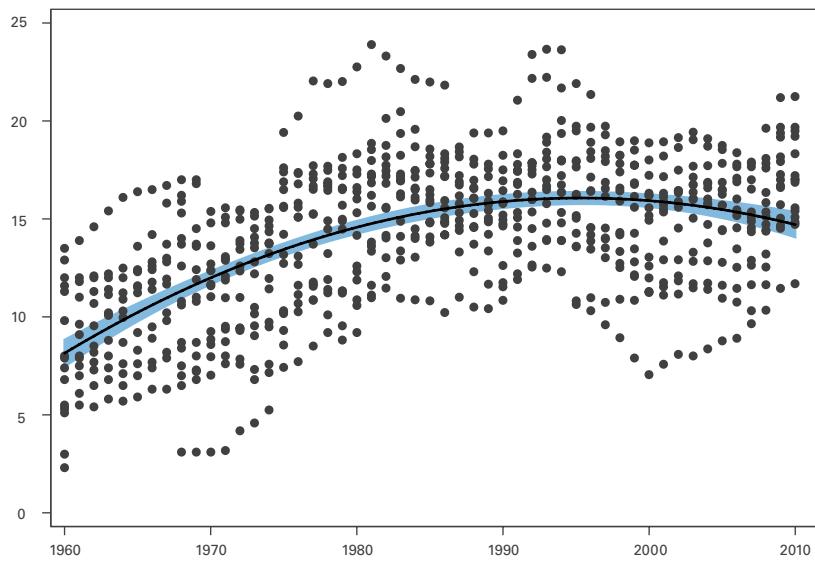
Bei meiner Betrachtung der Entwicklungen in den 1980er und 1990er Jahren, jenem Zeitraum, in dem die marktschaffende Politik durch die EU gestärkt und durchgesetzt wurde, schließe ich an Wolfgang Streecks Buch *Re-Forming Capitalism* an (Streeck 2009), eine erkenntnisreiche Diagnose des Untergangs des „eingebetteten Liberalismus“ in Deutschland, das lange Zeit als prototypisches Modell einer Konsenskultur von Staat, Kapital und Arbeit galt. Streeck zeigt, wie die Kapitalseite die großen Abkommen der 1950er und 1960er Jahre aushebeln konnte, unter anderem indem sie die Lasten und Folgen von Erschütterungen und Instabilitäten der kapitalistischen Produktionsweise auf den Staat abwälzte. Die Krise des deutschen Staates, so Streeck, sei realiter eine des Kapitalismus, in welchem der Staat die unmögliche Verantwortung übernommen hat, eine nicht nachhaltige Form kapitalistischen Wirtschaftens zu stützen.

Folgt man Streecks jüngeren Arbeiten (2014), sollten die europäischen Institutionen (Regelungen und Einrichtungen) in die Analyse einbezogen werden. Der Fokus sollte auf deren

ABB. 3

Staatliche Einkommenstransfers in den EU-15, 1960 – 2010

Angaben in Prozent des BIP*

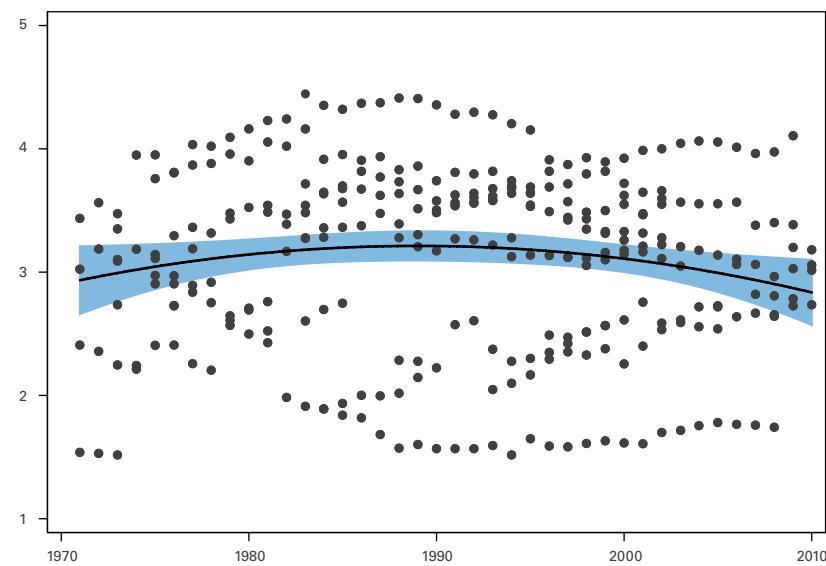


*Sämtliche Sozialleistungen, ohne Sozialversicherungen.

Quelle: Daten des Comparative Political Dataset (Armingeon et al. 2012); Berechnungen und Darstellung des Autors.

WSI Mitteilungen

ABB. 4

Dekommodifizierung* in den EU-15, 1970 – 2010

*Verwendet wird der Dekommodifizierungsindex nach Scruggs et al. (2014), siehe auch Esping-Andersen (1990). Er fasst die Kenngrößen der Großzügigkeit und Allgemeinheit von Sozialleistungen in den Bereichen Arbeitslosigkeit, Gesundheit und Renten zusammen.

Quelle: Daten des Comparative Welfare Entitlements Dataset (Scruggs et al. 2013); Berechnungen und Darstellung des Autors.

WSI Mitteilungen

auf das Geschehen innerhalb der Mitgliedstaaten konzentrieren. Drittens könnte meine These auch unter Europäern Zweifel hervorrufen. Dies könnte vor allem deshalb der Fall sein, weil der Wohlfahrtsstaat ein zutiefst politisches Phänomen ist und die Kompetenzen im Bereich der Sozialpolitik der offiziellen Doktrin zufolge nach wie vor bei den Nationalstaaten und nicht bei der EU liegen. Zudem hören sicherlich nicht alle Europäer gern, dass ihr Wohlfahrtsstaat dem der anderen immer ähnlicher wird.

6. Sozialkürzungen in Europa

Die Abbildungen 3, 4 und 5 zeigen die Trends von drei Kenngrößen des Wohlfahrtsstaates: 1. öffentliche Ausgaben für Einkommenstransfers über die Sozialprogramme als Prozentsatz des Bruttoinlandproduktes (BIP), 2. Dekommodifizierung, ein Index für Großzügigkeit und Umfang von Sozialprogrammen in den Bereichen Arbeitslosigkeit, Gesundheitsversorgung und Renten, und 3. die Lohnersatzquote aus der Arbeitslosenversicherung. Die Abbildungen sollen zur Klärung der Frage beitragen, ob und inwieweit die Wohlfahrtsstaaten im europäischen Durchschnitt tatsächlich geschrumpft sind.

Abbildung 3 zeigt die rasche Zunahme der Sozialausgaben bei Einkommenstransfers in vielen EU-Mitgliedstaaten, wie sie für die 1960er und 1970er Jahre typisch ist. Der gemittelte Trend (blau hervorgehobene Linie in der Mitte der Abbildung) ist über diesen Zeitraum deutlich positiv. In den 1990er Jahren schwächt sich der Anstieg ab, der Trend geht ganz leicht ins Negative. Schließt man die Länder aus, die über diesen Zeitraum am meisten (Niederlande) bzw. am wenigsten ausgeben (Irland), bleiben die Ergebnisse unverändert. Somit zeigt sich für die übliche Kenngrößen des Sozialstaats von 1960 (hier waren Daten erstmals verfügbar) bis 2010 (hier liegen die jüngsten Daten vor) ein deutlicher Kurvenverlauf in Form eines breiten umgekehrten U.

Kenngrößen wie Transferleistungen auf der Grundlage der öffentlichen Aufwendungen als Prozentsatz des BIP werden aus zwei Richtungen kritisiert. Einerseits wird eingewandt, dass die Ausgaben recht weit der eigentlichen Politik nachgelagert seien und sie deshalb nur ungenaue und zeitverzögerte Aussagen ermöglichen. Andererseits wird vorgebracht, dass diese Kenngröße durch Wirtschaftswachstum künstlich verringert (und durch Rezession künstlich vergrößert) werden kann, da das BIP den Nenner bildet (zu Nennereffekten siehe Firebaugh 1992).

Abbildung 4 zeigt die Trends in einer Kenngröße, die diese Kritik nicht auf sich zieht, dem Dekommodifizierungsindex (Scruggs et al. 2014; Esping-Andersen 1990). Möglicherweise weil dieses Maß sich viel direkter auf die Politik bezieht, bilden sich Veränderungen im Vergleich zum Vorjahr viel sprunghafter ab als die Ausgabenänderungen in Abbildung 1. Dennoch ist der durchschnittliche Trend deutlich und dem oben

gezeigten sehr ähnlich: ein klarer Kurvenverlauf in Form eines breiten umgekehrten U, mit lediglich einer Spitze nach 1990.

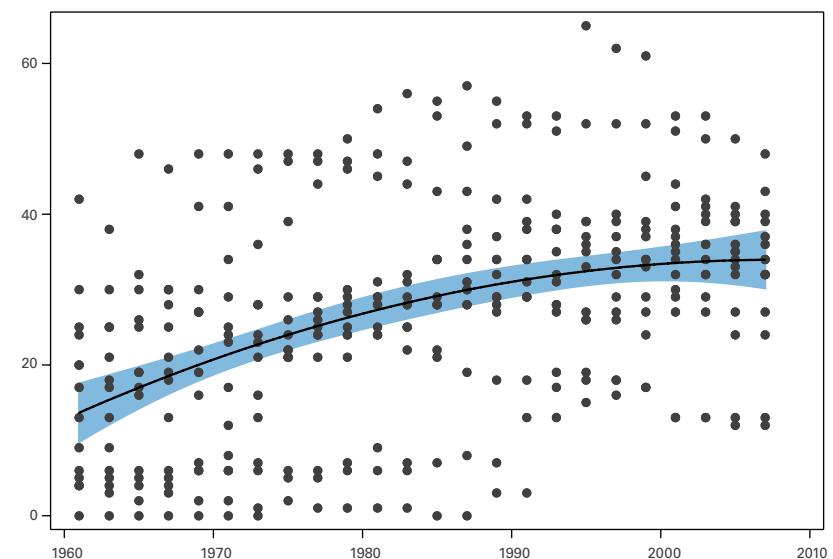
Natürlich steht auch der Dekomodifizierungsindeks in der Kritik. Zum einen könnte darin ein starker Trend in einem bestimmten Bereich der Sozialpolitik als allgemeiner Trend erscheinen, da er Arbeitslosigkeit, Gesundheit und Renten umfasst. Zum andern lassen sich die Werte nur indirekt interpretieren, sie eignen sich somit am ehesten für relative Vergleiche.

Abbildung 5 zeigt die Trends in einer genaueren und spezifischeren Maßeinheit, nämlich der durch die Arbeitslosenversicherung bestimmten Lohnersatzquoten. In der EU ist dies bislang ein besonders aktiver Bereich der Reformpolitik, da Einkommensersatz als ein „passives“ Element der Beschäftigungspolitik gilt, das angeblich unproduktiv und ohnehin zu teuer ist. Im Durchschnitt steigt die Lohnersatzquote im Zeitraum 1961 – 2005, wenngleich sich dieser Anstieg in den 1990er und 2000er Jahren wieder abschwächt.³

ABB. 5

Brutto-Lohnersatzquoten* aus der Arbeitslosenversicherung in den EU-15, 1960 – 2010

Angaben in Prozent des vorherigen Brutto-Einkommens**



7. Konvergenz der Wohlfahrtsstaaten

Insgesamt lassen die Abbildungen 3 – 5 eine durchschnittliche Kürzung (*retrenchment*) im Bereich der europäischen Wohlfahrtsstaaten erkennen, insbesondere in den 1990er und 2000er Jahren. Gibt es in den EU-Mitgliedstaaten jedoch auch Trends in der *Variation* dieser Kenngrößen? Abbildung 6 zeigt den Gini-Koeffizienten der Wohlfahrtsstaatsausgaben für Transferleistungen (unter Verwendung der Daten in Abbildung 3). Wiedergegeben sind hier sowohl Ergebnisse, die nicht nach Bevölkerung gewichtet sind (so dass jeder Wohlfahrtsstaat in der Analyse das gleiche Gewicht erhält), als auch nach Bevölkerung gewichtete Ergebnisse. Die nach Bevölkerung gewichteten Ergebnisse beziehen sich auf die wohlfahrtsstaatliche Konvergenz aus Sicht der EU-Bürger: Sie zeigen, dass die Bürger in Staaten mit zunehmend ähnlichen Sozialmodellen leben.

Die Ergebnisse sind eindeutig: Europäische Bürger leben in Wohlfahrtsstaaten, die sich mit dem Fortschreiten der europäischen Integration ähnlicher werden. Die Trends bei den beiden anderen Kenngrößen, der Dekomodifizierung und dem zusammenfassenden, auf der Lohnersatzquote basierenden OECD-Maß sind ähnlich, werden aus Platzgründen hier aber nicht gezeigt. Die partielle Ausnahme bei diesem generellen Bild ist die Streuung bei der Dekomodifizierung: Sie fluktuiert trendlos oder steigt zu Beginn leicht an, um nach Mitte der 1980er Jahre – im gewichteten wie im ungewichteten Fall – einem Abwärtstrend zu folgen. ►

*vor Steuern und weiteren Transfers. **Erfasst wurden die jährlichen Länderdurchschnitte aus drei verschiedenen Dauern von Arbeitslosigkeit, drei verschiedenen Haushaltskonstellationen und zwei verschiedenen Maßeinheiten für das bisherige Durchschnittsbruttoeinkommen.

WSI Mitteilungen

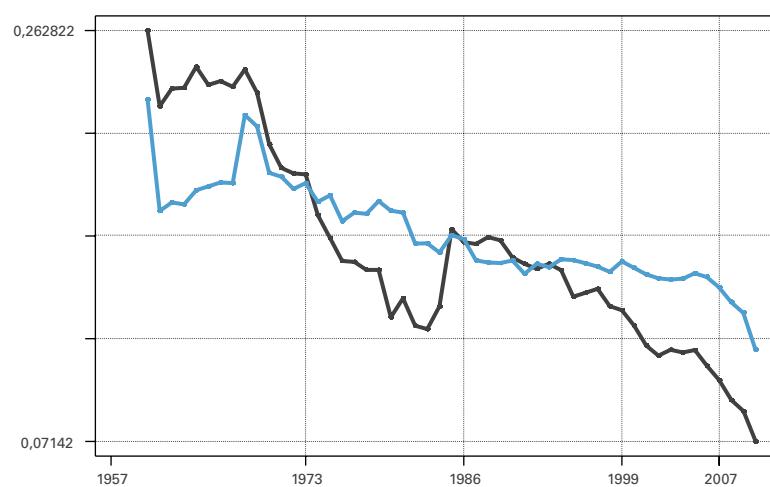
Quelle: Daten aus den OECD Tax-Benefit Models (2013); Berechnungen und Darstellung des Autors.

ABB. 6

Gini-Koeffizient bei den staatlichen Ausgaben für Einkommenstransfers in den EU-15, 1957 – 2010

— gewichtet nach Bevölkerungsgröße

— ungewichtet



3 Eine Untersuchung aktuellerer Daten, die aus der OECD-Benefits-and-Wages-Datenbank frei verfügbar sind, lässt vermuten, dass die Quoten in vielen Wohlfahrtsstaaten wieder im Abnehmen begriffen sind (siehe hierzu OECD 2014).

Quelle: Armington et al. (2013), Feenstra et al. (2013); Berechnungen und Darstellung des Autors.

WSI Mitteilungen

Interessanterweise ergibt eine vergleichende Untersuchung der Streungstrends in nicht zur EU gehörenden Wohlfahrtstaaten, dass die Streuung nur in der EU abnimmt. Das heißt: Ungeachtet dessen, wie die fortgeschrittenen kapitalistischen Staaten der OECD gruppiert sind, weisen nur die EU-Mitglieder im zeitlichen Verlauf eine Konvergenz auf (Beckfield 2016).

8. Fazit

Die Zukunft der ökonomischen Ungleichheit in Europa hängt davon ab, welche von mehreren möglichen kurzfristigen Entwicklungen sich einstellt. Pessimistische Verfechter des Egalitarismus mögen davon ausgehen, dass die Ungleichheit in Europa zunimmt, da alle Trends auf eine ausgeprägtere Stratifizierung der europäischen Gesellschaft hinweisen. Wo der Spandruck steigt, also insbesondere in Südeuropa, kann mit einer Fortsetzung sozialer Kürzungen gerechnet werden. Die Ungleichheit zwischen den Ländern steigt weiterhin an: In Kerneuropa wächst die Wirtschaft stetig, die Peripherie hat weiterhin mit gigantischen Problemen zu kämpfen. Auch die Ungleichheit innerhalb der Länder nimmt weiter zu: Mobile Fachkräfte maximieren Einkommen und Anlageerträge, wo immer sich ihnen die Möglichkeit bietet, die Jugendarbeitslosigkeit wächst und die Facharbeitereinkommen der Mittelschichten stagnieren. Ein pragmatischer Vertreter des Egalitarismus mag von einer Stabilisierung der Ungleichheit reden, da sich die Entscheidungsträger „durchwurschteln“ und Lösungen mit gemischem Erfolg finden. Optimistische Verfechter des Egalitarismus rechnen wohl damit, dass sich die Trends zum abgespeckten Sozialstaat und zu mehr Ungleichheit umkehren lassen, sobald soziale Bewegungen den Markt „wiedereinbetten“ (Macdonald et al. 2012) und neue Wege zur Reduzierung sozioökonomischer Ungleichheiten finden.

Aber wie ließe sich die Wende zu einem ungleicheren Europa umkehren? Was ist gegen die zunehmende Ungleichheit zu unternehmen? Wer gegen Ungleichheit ist, steht vor der Herausforderung, die Einkommensverteilung neu zu regeln – zu einer Zeit, da einst starke egalitäre Kräfte in fast ganz Europa an Einfluss verlieren: die Gewerkschaften, die von ihnen unterstützten Parteien und die von ihnen aufgebauten Wohlfahrtsstaaten. Die Verhandlungsstärke von Arbeitgebern und Anlegern ist gewachsen, gewiss auch durch die Festigung des europäischen Binnenmarktes und die ihn regelnden technokratischen kapitalfreundlichen Bestimmungen. Angesichts der wachsenden Bedeutung von EU-Regelungen für die Ungleichheit in der Union kann für Verfechter des Egalitarismus das Engagement der Bevölkerung ein Weg sein, das Demokratiedefizit auszugleichen. Die Entwicklung sozialstaatlicher Konzepte auf EU-Ebene kann eine weitere Option sein: Obschon Pierson und Leibfried (1995) bereits vor mehr als 20 Jahren die Möglichkeiten und Herausforderungen einer integrierten europäischen Wohlfahrtspolitik beschrieben haben, könnten die Eurokrise und ihre Folgen für die EU allgemein und ausreichend zu Bewusstsein gebracht haben und erkennen lassen, dass 2016 ein passenderer Zeitpunkt für die Schaffung einer übernationalen Sozialpolitik ist als es 1995 war. Schließlich könnten die Gewerkschaften einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Ungleichheit leisten, indem sie sich stärker am „Ghent-System“ (in dem Arbeitslosenversicherungen überwiegend von Gewerkschaften verwaltet werden) orientieren und die richtigen Maßnahmen ergreifen, um für den Dienstleistungssektor und atypisch Beschäftigte attraktiver zu werden. ■

LITERATUR

- Armingeon, K./Isler, Ch./Knöpfel, L./Weisstanner, D./Engler, S. (2013): Comparative political dataset, <http://www.cpds-data.org> (letzter Zugriff: 09.11.2015)
- Beckfield, J. (2006): European integration and income inequality, in: American Sociological Review 71 (6), S. 964–985
- Beckfield, J. (2009): Remapping inequality in Europe: the net effect of regional integration on total income inequality in the European Union, in: International Journal of Comparative Sociology 50 (5-6), S. 486–509
- Beckfield, J. (2013): The end of equality in Europe?, in: Current History 112 (752), S. 94–99
- Beckfield, J. (2016): Unequal Europe: how regional integration reshaped welfare states and reversed the egalitarian turn, Oxford (im Erscheinen)
- Eichengreen, B. (2008): The European economy since 1945: coordinated capitalism and beyond, Princeton
- Esping-Andersen, G. (1990): The three worlds of welfare capitalism, Princeton
- Eurostat (2012): Large differences in regional labour markets show asymmetric impact of the economic crisis 54/2012, Brüssel
- Feenstra, R. C./Inklaar, R./Timmer, M. (2013): The next generation of the Penn World Table, <http://www.rug.nl/research/ggdc/data/pwt/> (letzter Zugriff: 09.11.2015)
- Firebaugh, G. (1992): Growth effects of foreign and domestic investment, in: American Journal of Sociology 98 (1), S. 105–130
- Firebaugh, G. (2009): The new geography of global income inequality, Cambridge, MA
- Fligstein, N./Mara-Drita, I. (1996): How to make a market: reflections on the attempt to create a single market in the European Union, in: American Journal of Sociology 102 (1), S. 1–33
- Gillingham, J. (2003): European integration, 1950–2003: superstate or new market economy?, Cambridge
- Huber, E./Stephens, J. D. (2001): Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets, Chicago
- LIS Data Center (2013): LIS Key Figures, <http://www.lisdatacenter.org/data-access/key-figures/> (letzter Zugriff: 09.11.2015)
- Macdonald, K./Marshall, S./Pinto, S. (Hrsg.) (2012): New visions for market governance: crisis and renewal, Routledge
- Milanovic, B. (2011): Worlds apart: measuring international and global inequality, Princeton
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2013): Tax and benefit systems: OECD Indicators, Paris
- OECD (2014): Benefits and wages, Paris
- Pierson, P./Leibfried, St. (1995): European social policy: between fragmentation and integration, Washington DC
- Piketty, T. (2014): Capital in the twenty-first century, Cambridge, MA
- Pisani-Ferry, J. (2014): The euro crisis and its aftermath, Oxford
- Pontusson, J. (2005): Inequality and prosperity: social Europe vs. liberal America, Ithaca, NY
- Scharpf, F. W. (1999): Governing in Europe: effective and democratic?, Oxford
- Scruggs, L./Jahn, D./Kuitto, K. (2014): Comparative welfare entitlements dataset 2. Version 2014-03, <http://cwe2.org> (letzter Zugriff 09.11.2015)
- Streeck, W. (2009): Re-forming capitalism: institutional change in the German political economy, Oxford
- Streeck, W. (2014): Buying time: the delayed crises of democratic capitalism, London

AUTOR

JASON BECKFIELD, Prof., PhD, lehrt Soziologie an der Harvard University. Arbeitsschwerpunkte: soziale Ungleichheit, regionale Integration, Bevölkerungs-gesundheit.

@ jwb@fas.harvard.edu