



# Vision Europe Summit

## Soziale Ungleichheit in Europa Die Herausforderungen Konvergenz und Kohäsion

Frank Vandenbroucke und David Rinaldi



Vision Europe Summit

# Soziale Ungleichheit in Europa

Die Herausforderungen Konvergenz und Kohäsion

## Kontakt

Katharina Barié  
Project Manager  
Programm Internationale Foren und Trends  
Bertelsmann Stiftung  
+49 (0) 5241 81-81485  
[katharina.barie@bertelsmann-stiftung.de](mailto:katharina.barie@bertelsmann-stiftung.de)  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)



# Inhalt

Zusammenfassung .....	2
1 Einführung.....	4
2 Ein europäischer Lösungsvorschlag zur Bekämpfung sozialer Ungleichheit: Zwei Sichtweisen auf Solidarität.....	5
3 Konvergenz, Wohlfahrt und Gleichheit: Wie definieren wir ein Europa des <i>Sozialen Triple-A</i> ?.....	7
4 Medianeinkommen und relative Einkommensarmut.....	10
5 Einkommensarmut, Renten und andere Transferleistungen ....	13
6 Arbeitsmarktferne und arbeitsmarktnahe Haushalte in der EU und die veränderte Natur von Beschäftigung.....	19
7 Humankapital: Inner- und zwischenstaatliche Unterschiede ....	25
8 Gesundheit, Gesundheitsversorgung und Umwelt.....	33
9 „Kombi“-Maßnahmenpakete für Konvergenz und Kohäsion und die Rolle der EU.....	36
10 Solidarität und gegenseitiges Vertrauen.....	38
11 Fazit.....	40
Über die Autoren .....	42
Danksagung .....	42
Literatur .....	43



### Zusammenfassung

Die Ungleichheit in Europa nimmt zu – zwischen den Ländern und innerhalb der Länder: Die EU ist keine „Konversionsmaschine“ mehr. Eine allgemeingültige Erklärung dafür gibt es nicht. Insgesamt verzeichneten die neuen Mitgliedsstaaten nach dem EU-Beitritt ein beeindruckendes Wirtschaftswachstum, doch die Krise in der Eurozone hat dazu geführt, dass sich deren Mitglieder immer stärker auseinanderentwickeln. In den Mitgliedsstaaten hat sich die Lage der Rentenbezieher insgesamt verbessert, in der übrigen Bevölkerung aber führen zwei sich gegenseitig verstärkende Polarisierungsprozesse zu mehr Ungleichheit im unteren Bereich der Einkommensverteilung. Zum einen steigt die Zahl der Personen in arbeitsmarktfernen Haushalten; zum anderen sind diese Haushalte einem höheren Armutsrisiko ausgesetzt – ein Trend, der bereits vor der Krise einsetzte.

Um die zunehmende Ungleichheit zu bewältigen, gibt es keine Patentlösung. Wir brauchen ein Bündel sich ergänzender Strategien und Instrumente, die sowohl die soziale Sicherung als auch die Beschäftigungsaussichten der arbeitsmarktfernen Haushalte verbessern. Funktion und Qualität herkömmlicher sozialpolitischer Instrumente wie Arbeitslosenversicherung, Aktivierung und Mindestlöhne müssen überprüft werden, auf Länderebene wie auf EU-Ebene. Gleichzeitig sind innovative Ansätze für Sozialleistungen gefragt, um den politischen Stillstand in bestimmten Bereichen zu überwinden, etwa bei der sozialen Situation von Alleinerziehenden.

Die Gründerväter des europäischen Projekts und Urheber der Römischen Verträge gingen von der optimistischen Annahme aus, ein wachsender Zusammenhalt zwischen den Ländern und innerhalb derselben könne durch überstaatliche wirtschaftliche Kooperation erreicht werden; mithilfe sozialpolitischer Maßnahmen im Innern seien die Früchte wirtschaftlichen Fortschritts umzuverteilen, eine Aufgabe, die nationales Privileg blieb. Diese überkommene Arbeitsteilung ist den aktuellen Problemen jedoch nicht gewachsen. Tatsächlich hat die EU bereits erheblichen Einfluss auf die Sozialpolitik in den Mitgliedsstaaten gehabt. Wir müssen heute daher klar formulieren, was wir von der EU im Bereich der Sozialpolitik erwarten.

Europäische Sozialpolitik muss in nationale und regionale Kontexte eingebunden werden. Gleichzeitig braucht die Europäische Union ein gemeinsames Selbstverständnis und einen gemeinsamen Ordnungsrahmen zur Unterstützung der verschiedenen nationalen und regionalen Sozialpolitiken. *Sie sollte eine Aufwärtsdynamik anstreben, die den europaweiten ebenso wie den nationalen Zusammenhalt festigt.* Dabei geht es um Einkommen und Beschäftigung, aber auch um andere Dimensionen der Wohlfahrt. Die Europäische Union verdient dann ein *Soziales Triple-A*, wenn sie sowohl die Steigerung des allgemeinen Wohlstands der Mitgliedsstaaten als auch die Angleichung der individuellen Lebensstandards innerhalb dieser Mitgliedsstaaten aktiv fördert.

Die EU sollte die Mitgliedsstaaten dabei motivieren und unterstützen, Maßnahmenpakete zu entwickeln, die gleichzeitig auf beide Ziele hinwirken. Derartige „Kombi“-Maßnahmenpakete gibt es durchaus: Bildung ist ein anschauliches Beispiel. Aufwärtskonvergenz bei der Qualität unseres Humankapitals ist eine wesentliche Voraussetzung für langfristige Aufwärtskonvergenz von Wohlstand und Lebensstandard in der EU insgesamt. Derzeit leidet die Europäische Union jedoch unter großen



inner- und zwischenstaatlichen Unterschieden hinsichtlich der Ausstattung mit Humankapital. Die Europäische Kommission hat eine umfassende Agenda für Bildung, Ausbildung und Qualifikation erarbeitet. Diese Bildungsagenda hat jedoch bei der Festsetzung von Haushaltsprioritäten kein ausreichendes Gewicht. Die realen öffentlichen Ausgaben für Bildung waren 2013 in zehn Mitgliedsstaaten niedriger als vor der Krise, darunter jene Länder, deren Bildungssystem einer dringenden Verbesserung bedarf.

*Zum nationalen Zusammenhalt wie auch zur langfristigen EU-weiten Konvergenz tragen die Verringerung herkunftsbedingter Ungleichheit zwischen Familien mit Kindern ebenso bei wie Investitionen in Kinderbetreuung und Bildung.* Offenkundig ist besserer Zugang zum Bildungserfolg für alle Kinder nicht nur eine Frage des Geldes; er setzt in vielen Mitgliedsstaaten auch Reformen des Bildungssystems voraus. Mit anderen Worten: Eine an Kindern orientierte Strategie für Sozialinvestitionen gegen Chancenungleichheit dient einem doppelten Zweck. Länder, die eine solche Strategie verfolgen, verdienen Unterstützung und Gelegenheit, von anderen EU-Ländern zu lernen, jedoch auch materielle Förderung durch die EU, insbesondere in haushaltspolitisch schweren Zeiten. Wir brauchen mehr „Solidarität im Reformprozess“.

Es reift immer mehr die Erkenntnis, dass wir die Solidarität in der Europäischen Union stärken müssen; man beachte etwa den Fünf-Präsidenten-Bericht über die Zukunft der Eurozone und die Flüchtlingskrise. Die Förderung der Solidarität setzt gegenseitiges Vertrauen voraus. Gegenseitiges Vertrauen brauchen wir auch im Hinblick auf die Qualität des Sozialgefüges in den Mitgliedsstaaten. Um gegenseitiges Vertrauen geht es ebenso in der Debatte um Sozialdumping. Eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die öffentliche Meinung in Europa Arbeitsmobilität und Migration akzeptiert, besteht darin, dass sie sich in eine geregelte soziale Ordnung einfügen und diese nicht untergraben. Die Vereinbarkeit der Mobilität und der vier Freiheiten einerseits mit dem internen Zusammenhalt der nationalen Wohlfahrtsstaaten und der Arbeitsbeziehungen andererseits ist ein komplexes, aber kein unlösbares Problem. Dieser Balanceakt sollte auf der europäischen Agenda ganz oben stehen.

Die Rolle der EU in der Sozialpolitik lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Die Union sollte einen Rahmen bieten, der Offenheit und Mobilität sowie gesellschaftlichen Zusammenhalt im Innern miteinander vereinbart; sie sollte die nationalen Wohlfahrtsstaaten auf Systemebene bei einigen ihrer Kernfunktionen unterstützen; und sie sollte den nationalen Wohlfahrtsstaaten für ihre materielle Entwicklung Orientierung bieten, indem sie allgemeine soziale Standards und Ziele vorgibt und die Mittel und Wege zu deren Erreichung den Mitgliedsstaaten überlässt.





# 1 Einführung

In diesem Beitrag geht es um Ungleichheit innerhalb der und zwischen den EU-Mitgliedsstaaten. Die Funktionen des Wohlfahrtsstaates werden hier nicht rekapituliert. Aber wir halten fest: Wohlfahrtsstaaten regeln nicht nur die Umverteilung von den Besser- zu den Schlechtergestellten. Sie sind auch *Vorsorgeträger*, die dem Bürger ermöglichen, sich gegen soziale Härten abzusichern und ihr Einkommen sicherer auf die gesamte Lebenszeit zu verteilen. Und sie nehmen die Funktion sozialer Investitionen wahr, indem sie in das Human- und Sozialkapital des Landes investieren.<sup>1</sup> Wie wir im Folgenden darlegen werden, bedarf es jedoch einer geeigneten Kombination dieser Funktionen – Umverteilung, Rücklagenbildung und soziale Investitionen –, um Ungleichheit zu bekämpfen.

Wir wiederholen hier nicht bereits geleistete Analysen zum Ausmaß und den Ursachen von Ungleichheit; dazu sei auf eine beeindruckende Reihe von Veröffentlichungen der OECD, der Europäischen Kommission und aus der Wissenschaft verwiesen. Auch der jährliche Bericht *Social Justice in the EU – Index Report*,<sup>2</sup> der einen mehrdimensionalen Ansatz zur sozialen Gerechtigkeit quantifiziert und die Unterschiede in den nationalen Kontexten unterstreicht, stellt eine wichtige Ergänzung unserer Argumentation dar. Wir richten die Aufmerksamkeit selektiv auf Überlegungen und Auseinandersetzungen, die wir für eine wirklich *europäische* Sicht auf soziale Ungleichheit für besonders relevant halten. Der analytische Teil beispielsweise betont die Notwendigkeit, zwei Perspektiven zu integrieren: den Blick auf die Ungleichheit *innerhalb* der Mitgliedsstaaten einerseits und auf die Ungleichheit *zwischen* ihnen andererseits. Eine allgemeingültige Erklärung für die wachsende Ungleichheit in der EU gibt es nicht. Dies impliziert zweierlei. Erstens: Für die Überwindung der zunehmenden Ungleichheit gibt es keine Patentlösung; wir brauchen dazu ein Bündel sich ergänzender Strategien und Instrumente. Zweitens: Die Mitgliedsstaaten stehen ähnlichen Problemen und Risiken gegenüber, jedoch müssen europäische politische Reaktionen darauf in nationale und regionale Kontexte eingebunden werden. Gleichzeitig braucht die Europäische Union ein gemeinsames Selbstverständnis und einen gemeinsamen Ordnungsrahmen zur Unterstützung der verschiedenen nationalen und regionalen Sozialpolitiken.<sup>3</sup> Die politische Frage, an der sich dieser Beitrag orientiert, lässt sich so formulieren: **Wie können wir eine Aufwärtsdynamik in Gang setzen, die sowohl den europaweiten als auch den nationalen Zusammenhalt festigt?**

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert. Im folgenden Abschnitt erläutern wir, warum Solidarität unter einer doppelten Perspektive betrachtet werden muss: einer europaweiten und einer innenpolitischen. Im dritten Abschnitt beschreiben wir einen Rahmen, der eine genauere Bestimmung des von EU-Kommissionspräsident Juncker eingeführten Begriffs *Soziales Triple-A* ermöglicht, und fügen kurz einige normative Überlegungen an. Der vierte Abschnitt veranschaulicht diesen Rahmen mithilfe zusammenfassender Daten zu Medianeinkommen und Einkommensarmut. Die Abschnitte fünf

---

<sup>1</sup> Näheres siehe Begg, Mushövel und Niblett (2015).

<sup>2</sup> Schraad-Tischler (2015).

<sup>3</sup> Auf die Notwendigkeit eines gemeinsamen Rahmens und eines gemeinsamen Selbstverständnisses gehen Vandembroucke und Vanhercke (2014) sowie Friends of Europe (2015) näher ein.



und sechs widmen sich den Daten zur Einkommensarmut und setzen sie zum Rentenproblem<sup>4</sup> und zur Beschäftigung in Beziehung. In Abschnitt sieben fügen wir dem Rahmen die Dimensionen Bildung und Qualifikationen hinzu. Abschnitt acht enthält Daten zu weiteren Dimensionen der Wohlfahrt (Gesundheit und Umwelt), ohne ausführlich darauf einzugehen. In Abschnitt neun führen wir aus, dass Maßnahmenpakete sowohl zu positiver Konvergenz und Stabilität in der gesamten EU als auch zur Verbesserung der Kohäsion innerhalb der Mitgliedsstaaten beitragen sollten und können. In Abschnitt zehn gehen wir näher auf Solidarität, Vertrauen und die nötige Vereinbarkeit von Offenheit und Zusammenhalt im Innern ein. Im letzten Abschnitt ziehen wir ein Fazit.

## 2 Ein europäischer Lösungsvorschlag zur Bekämpfung sozialer Ungleichheit: Zwei Sichtweisen auf Solidarität

Seit einigen Jahren wird das Thema Ungleichheit hitzig diskutiert. Internationale Organisationen wie OECD und Europäische Kommission sowie verschiedene Wissenschaftler haben eindrucksvolle Analysen vorgelegt.<sup>5</sup> Das bereits Geleistete wollen wir hier nicht wiederholen. Stattdessen möchten wir eine genuin *europäische* Sichtweise auf das Problem sozialer Ungleichheit entwickeln.

Eine europäische Sicht impliziert, dass sie über die rein nationale Perspektive hinausweist, für die nur die Ungleichheit zwischen Bewohnern desselben Landes relevant ist. Angesichts der wachsenden Bedeutung von Migration und Mobilität wird ein rein *nationaler* Blick auf soziale Gerechtigkeit im Europa von heute zunehmend anachronistisch. Eine rein nationale Perspektive lässt zudem die grundlegenden Ziele außer Acht, die seit den Römischen Verträgen integraler Bestandteil des europäischen Projekts sind: das gleichzeitige Streben nach *wirtschaftlichem Fortschritt* einerseits und nach *sozialem Fortschritt und Zusammenhalt* andererseits – sowohl *innerhalb* der Länder (durch schrittweisen Ausbau des Sozialstaates) als auch *zwischen* den Ländern (durch Aufwärtskonvergenz in der gesamten Union). Nach unserer Auffassung ist es notwendig, nicht nur wieder an diese Ziele anzuknüpfen, sondern auch die Rolle neu zu überdenken, die den nationalen Sozialstaaten und der EU bei ihrer Verwirklichung zukommt.

Die Gründerväter des europäischen Projekts und Urheber der Römischen Verträge gingen von der optimistischen Annahme aus, ein wachsender Zusammenhalt zwischen den Ländern und innerhalb derselben könne durch überstaatliche wirtschaftliche Kooperation erreicht werden, unterstützt durch einige spezifische Instrumente zur Hebung des Lebensstandards in allen Mitgliedsstaaten (die später in der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen EU-Kohäsionspolitik zusammengeführt wurden). Wirtschaftsintegration sollte auf EU-Ebene hergestellt werden, das Wirtschaftswachstum ankurbeln und eine Aufwärtskonvergenz schaffen; mithilfe sozialer Maßnahmen im Innern seien die Früchte wirtschaftlichen Fortschritts umzuverteilen, eine Aufgabe, die nationales Privileg blieb. Die spezifisch

---

<sup>4</sup> Das Rentenproblem wird auch in Hüttl, Wilson und Wolff (2015) erörtert.

<sup>5</sup> Beispielsweise OECD (2008), OECD (2011), OECD (2015), Europäische Kommission (2015) und die Kommissionsberichte über Entwicklungen in den Bereichen Beschäftigung und Soziales in Europa: ESDE (2012), ESDE (2014), ESDE (2015), Europarat (2013), Salverda et al. (2014), Oxfam (2015) und Atkinson (2015).



soziale Dimension der EU wäre im Wesentlichen auf die Regelung der Sozialversicherungsansprüche mobiler Bürger und die schrittweise Entwicklung eines (beeindruckenden) Korpus von Rechtsvorschriften gegen Diskriminierungen beschränkt. Freilich umfasst der europäische *soziale Acquis* nach sechzig Jahren schrittweiser Entwicklung weitere wichtige Politikfelder, die von der nationalen auf die EU-Ebene übertragen wurden, etwa Gesundheits- und Sicherheitsstandards am Arbeitsplatz. Aber Umverteilungs- und Bildungspolitik sowie die Entwicklung der Systeme sozialer Sicherung blieben – zumindest theoretisch – fest auf nationaler Ebene verankert.

Rückblickend (und ein wenig wohlwollend interpretiert) könnte man sagen, dass die Gründerväter des europäischen Projekts zwei Sichtweisen auf Solidarität schufen: eine paneuropäische und eine nationale Perspektive. Wie wäre diese Doppelperspektive zu verstehen?

Die Gründerväter hatten eine wirtschaftliche Aufwärtskonvergenz und Zusammenhalt in europäischem Maßstab im Sinn, ferner das Recht auf Freizügigkeit: Jeder sollte ungeachtet der eigenen Herkunft in einem anderen Mitgliedsstaat ohne Diskriminierung leben und arbeiten und damit seinen Lebensstandard heben können. Patienten erwarben schrittweise Anspruch auf medizinische Behandlung in anderen Mitgliedsstaaten. Beschreibt das Wort „Solidarität“ das Anliegen der Gründerväter angemessen? Ihnen ging es weder um Umverteilung noch um die wechselseitige Absicherung von Risiken, sondern zunächst um faire Chancen: Handels- und Investitionsmöglichkeiten für Länder, die sich der EU anschlossen, und persönliche Chancen für alle Bürger, die mobil sein wollten oder mussten. Man könnte auch sagen: Mit dem Ziel des Zusammenhalts war Inklusion auf paneuropäischer Ebene verbunden. Allerdings zwingen jüngste Entwicklungen – im Zusammenhang mit der Währungsunion (Notwendigkeit der Stabilisierung) einerseits und mit der internationalen Migration (Flüchtlingskrise) andererseits – der Union eine klassische Auffassung von Solidarität bei der Bewältigung gemeinsamer Risiken auf. Ein Gemeinwesen, das sich ursprünglich als *Chancenstruktur* herausbildete, motiviert durch das Streben nach wachsendem Zusammenhalt, bedarf gegenseitiger Versicherung und echter Solidarität.

Solidarität in den nationalen Wohlfahrtsstaaten ist bekanntes Gelände. Sie bezieht sich auf Sozialversicherung, Umverteilung von Einkommen und das Gleichgewicht sozialer Rechte und Pflichten. Wie bereits erwähnt, glaubten die Gründerväter nicht, dass Integration das Potenzial für eine so verstandene nationale Solidarität verringern würde. Andererseits waren sie davon überzeugt, dass Akteure und Institutionen des Wohlfahrtsstaates den Ertrag der Wirtschaftsintegration, also mehr Wirtschaftswachstum, gerecht innerhalb der Mitgliedsstaaten umverteilen würden, gemäß den jeweiligen sozialen Präferenzen.

**Wir empfehlen, diese doppelte Sicht auf Solidarität – die nationale und die paneuropäische –, eine logische Konsequenz aus sechzig Jahre zuvor begonnenen Entwicklungen, als bestimmendes normatives Merkmal des *europäischen Sozialmodells* zu betrachten. Dieses bildet nicht bloß die Summe der nebeneinander bestehenden nationalen Sozialmodelle, sondern es beschreibt die Art und Weise, in der die nationalen Wohlfahrtsstaaten in Europa interagieren – oder interagieren sollten.**





Dieser doppelte Solidaritätsaspekt ist an sich schon komplex und facettenreich. Die aufeinanderfolgenden Erweiterungen sowie die Währungsunion ließen diese Auffassung von Solidarität noch komplexer und anspruchsvoller werden. Allerdings halten andere das, was manche als die mit der EU-Erweiterung verbundene „Dynamik der Aufwärtskonvergenz“ betrachten, für Sozialdumping. Gleichwohl erfordert die Währungsunion Formen der Solidarität, die bislang eine Tabuzone europäischer Politik waren, etwa einen Mechanismus zur Stabilisierung der Eurozone und fiskalische Transfers.

Die reale Entwicklung ebenso wie Misstrauen drohen heute die Grundlagen der Solidarität auszuhöheln – national und europaweit. In vielen europäischen Ländern verzeichnen wir wachsende soziale Ungleichheit und damit einhergehend gesellschaftliches Misstrauen. Zwischen den Ländern hat die Eurozone das genaue Gegenteil von Konvergenz ausgelöst: wachsende Divergenz, die die Legitimation des europäischen Projekts untergräbt. Das drohende Dilemma: Wir brauchen mehr europäische Solidarität in einer Zeit, in der sie viel schwerer zu erzeugen ist. Wir laufen Gefahr, statt in eine Aufwärtsdynamik in eine Abwärtsdynamik zu geraten. **Wie können wir eine Aufwärtsdynamik in Gang setzen, die sowohl den europaweiten als auch den nationalen Zusammenhalt festigt?** Dies ist das Hauptthema dieses Beitrags zum *Vision Europe Summit*.

### 3 Konvergenz, Wohlfahrt und Gleichheit: Wie definieren wir ein Europa des Sozialen Triple-A?

Nehmen wir der Einfachheit halber an, es ginge bei der Beurteilung sozialer Ungleichheit in Europa vor allem um Einkommen. Was die Gründerväter des europäischen Projekts wie in Abschnitt 1 beschrieben im Sinn hatten, ließe sich dann so zusammenfassen: *Wir streben die Konvergenz hin zu höheren nationalen Medianeinkommen aller Mitgliedsstaaten und gleichzeitig die Konvergenz hin zu geringerer relativer Einkommensarmut innerhalb der Mitgliedsstaaten an.*<sup>6</sup>

Freilich geht es bei Wohlstand und Wohlfahrt um viel mehr als nur um Einkommen; und relative Einkommensarmut ist nur ein Indikator aus der großen Palette bekannter Ungleichheitsindikatoren. Es ist sehr wichtig, den Horizont unserer Einschätzung über solche Einkommensindikatoren (und selbstverständlich das BIP) hinaus zu erweitern, wollen wir unsere Vorstellung von einem europäischen Sozialmodell erneuern. In den Abschnitten 4 bis 6 beginnen wir mit einer Analyse von Einkommensdaten, beziehen in den folgenden Abschnitten jedoch weitere Parameter ein, etwa Bildung, Qualifikationen, Gesundheit und Lebensumfeld der Menschen. Als Maßstab für die Beurteilung des Erfolgs eines europäischen Sozialmodells sollten das für die Mitgliedsstaaten insgesamt erreichbare

---

<sup>6</sup> Aus Platzgründen können wir auf diesen doppelten normativen Bezugspunkt weder näher eingehen noch ihn zur allgemeineren philosophischen Diskussion über internationale Verteilungsgerechtigkeit in Beziehung setzen. Ein alternativer normativer Ansatz wäre, von europaweiten Indikatoren auszugehen, die unmittelbar (und allein) für den einzelnen europäischen Bürger gelten; philosophisch betrachtet kann man für ein einheitliches europaweites Ziel des Abbaus der Einkommensarmut auf Basis einer paneuropäischen Armutsgrenze plädieren. Der doppelte Bezugspunkt, den wir hier formulieren, ließe sich dann in einen pragmatischen Ansatz zur Realisierung eines grundlegenden paneuropäischen Ziels dieser Art übersetzen.



Wohlfahrtsniveau (gemessen auf Länderebene) sowie die ungleiche Verteilung der Wohlfahrt innerhalb der Mitgliedsstaaten gelten.<sup>7</sup>

Vom Präsidenten der Europäischen Kommission stammt der Satz, die EU sollte sich durch ein *Soziales Triple-A*<sup>8</sup> auszeichnen. Bislang ist dies nicht näher definiert worden.

**Wir schlagen folgendes Bezugssystem vor: Die Union verdient ein *Soziales Triple-A*, wenn sie die Aufwärtskonvergenz in relevanten Dimensionen der Wohlfahrt in allen Mitgliedsstaaten insgesamt und die Konvergenz hin zu weniger Ungleichheit in denselben Dimensionen innerhalb der jeweiligen Mitgliedsstaaten aktiv unterstützt.**

Natürlich ist dies keine präzise Definition, sondern vielmehr ein Bezugssystem zur Konzeptualisierung eines *Sozialen Triple-A*-Europa. Es wirft Fragen auf, die wir hier aus Platzgründen nicht erörtern können, die aber sorgfältig geklärt werden müssen. Weiter unten in diesem Abschnitt gehen wir noch kurz darauf ein.

Ähnlich wie heute darüber diskutiert wird, wie man die Fixierung auf das BIP überwinden und Wohlfahrt messen kann,<sup>9</sup> findet bereits seit Langem eine Debatte über die Idee der Gleichheit statt, in der gefragt wird: Sind wir für Chancengleichheit oder für Ergebnisgleichheit? Philosophische Befürworter einer Chancengleichheit unterscheiden zwischen den von einer Person nicht beeinflussbaren Umständen (beispielsweise familiärer Hintergrund, angeborene Begabungen), und Entscheidungen, für die man diese Person durchaus verantwortlich machen kann (etwa das Bemühen, mit dem sie ihre Begabungen aufwertet). Das philosophische Plädoyer für Chancengleichheit, wie sie von Autoren wie Roemer und Trannoy (2013) aufgefasst wird, ist stichhaltig; es ist nicht oberflächlich leistungsorientiert, was nicht heißen soll, dass es unstrittig ist.

Nach Roemer und Trannoy (2013) besteht eine Kluft zwischen den europäischen Ländern bei der Chancengleichheit, die von den üblichen Statistiken zur Einkommensungleichheit nicht erfasst wird. So unterscheiden sich beispielsweise Dänemark und Ungarn hinsichtlich der Chancengleichheit deutlich: In Ungarn wirkt sich der Bildungsstand in der Herkunftsfamilie auf das spätere Einkommensniveau viel stärker aus als in Dänemark.<sup>10</sup> Zudem scheint es leichter, einen Konsens über

---

<sup>7</sup> Diese Formulierung ist vorläufig und müsste weiter ausgearbeitet werden. Sie lässt offen, wie Wohlfahrt bzw. Wohlergehen auf Länderebene aggregiert und ob länderübergreifende Unterschiede bei den Präferenzen berücksichtigt werden sollten. Festzuhalten ist: Wie sich Wohlfahrt in der Aggregation verteilt, kann man durchaus berücksichtigen, beispielsweise indem man die Schwächsten stärker gewichtet. Der zweite Aspekt der Bezugsgröße setzt ferner einen Konsens darüber voraus, wie Einzelne (bei der Bewertung der Ungleichheit im Innern) sowie die Behandlung von Unterschieden der individuellen Präferenzen gewichtet werden sollen. Ob die beiden Dimensionen der Bezugsgröße auf eine einzige reduzierbar sind, ist eine Frage, auf die wir hier nicht näher eingehen.

<sup>8</sup> Antrittsrede von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker vor dem Europäischen Parlament: „*Ich will ein Europa, dass sich genauso für ein 'Triple A' in sozialen Fragen engagiert wie für ein Triple-A im finanziellen und ökonomischen Bereich.*“ Straßburg, 22. Oktober 2014.

<sup>9</sup> Stiglitz, Sen und Fitoussi (2009), Fleurbaey und Blanchet (2013), The OECD Better Life Initiative; Hellström et al. (2015), Hämäläinen (2014).

<sup>10</sup> Näheres siehe Roemer und Trannoy (2013).



Chancengleichheit – in dem Sinne, dass alle ungeachtet ihrer Herkunft die gleichen Lebenschancen haben – als über Ergebnisgleichheit zu erzielen. Auch die in den letzten zwanzig Jahren erkennbare Wende zur Aktivierung und zur Initiierung von Sozialinvestitionen in der Sozialpolitik ist mit einer normativen Nachjustierung verbunden, die eher die Lebenschancen als die jeweils aktuellen Ergebnisse betont (Hemerijck 2014). Und schließlich wurde der europaweite „Sozialraum“, wie in Abschnitt 2 beschrieben, als Chancenstruktur für mobile Bürger aufgefasst; es ging nicht um Umverteilung von Ergebnissen. All dies bedeutet, dass *reale* Chancengleichheit starke Zugkraft besitzt, wenn wir normative Bezugsgrößen für das europäische Sozialmodell anstreben: Chancengleichheit lässt sich nicht einfach als Vorstellung abtun, die sich gegenüber einem traditionellen europäischen Verständnis sozialer Gleichheit auf dem Rückzug befindet. Allerdings halten sowohl die OECD (2015) als auch Atkinson (2015) eine Differenzierung zwischen Chancen und Ergebnissen für nicht unkompliziert. *„Größere Ungleichheit der Einkommen von Eltern scheint größere Ungleichheit der Lebenschancen ihrer Kinder zu bedeuten. Größere Chancengleichheit ohne Überwindung der wachsenden Ergebnisungleichheit wäre äußerst schwierig herzustellen.“*<sup>11</sup> Mit einer einfachen algebraischen Zerlegung zeigen Lefranc, Pistolesi und Trannoy (2007), dass man Veränderungen der Ungleichheit von Einkommenschancen als Produkt von Änderungen der Einkommenselastizität zwischen den Generationen (die den Übergang der Ungleichheit von Eltern auf Kinder erfassen) einerseits und Änderungen der elterlichen Einkommensungleichheit andererseits verstehen kann. Dies wirft wichtige normative Fragen auf, die wir hier nicht klären können, doch scheint die pragmatische Schlussfolgerung zu sein, *dass ein europäisches Sozialmodell sowohl auf reale Chancengleichheit als auch auf Ergebnisgleichheit abzielen sollte.*

Eine weitere Frage bezieht sich auf die potenzielle Spannung zwischen der berechtigten Vielfalt der Wohlfahrtsstaaten in der EU (berechtigt, weil sie die unterschiedlichen nationalen Entwicklungen und Präferenzen widerspiegelt) und dem Anspruch der Konvergenz, die wir als integralen Bestandteil des europäischen Projekts betrachten. Die von uns befürwortete Konvergenz bezieht sich auf Ergebnisse und Chancen. Es geht uns grundsätzlich nicht um Mittel und Wege, diese Ergebnisse und Chancen zu realisieren: Die Subsidiarität bleibt ein wichtiges Prinzip. Allerdings gibt es für die institutionelle Vielfalt unter dem Dach der EU, sofern Konvergenz unser Ziel bleibt, eine Grenze (Vandenbroucke 2015a, b).

Eine weitere schwierige Frage betrifft die demokratische Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit. Traditionell gelten die Regierungen von Nationalstaaten als verantwortlich für die Leistung ihres Wohlfahrtsregimes und für das Wohlergehen ihrer Bürger. Heute jedoch lässt sich demokratische Kontrolle nicht so eindeutig ansiedeln: In vielen europäischen Ländern haben Regionen (oder auch Kommunen) wichtige Zuständigkeiten übernommen, was sich deutlich auf das Wohlergehen des Einzelnen und die Leistung des Wohlfahrtsstaates insgesamt auswirkt. In einem Land wie Belgien beispielsweise lässt sich die Verantwortung für die Leistung des Wohlfahrtsstaates nicht einfach entweder der Bundesregierung oder den Gliedstaaten zuschreiben: Sie alle teilen sich die Verantwortung. Noch komplizierter wird es durch die Rolle des *aktiven Förderers*, die wir für die EU vor-

---

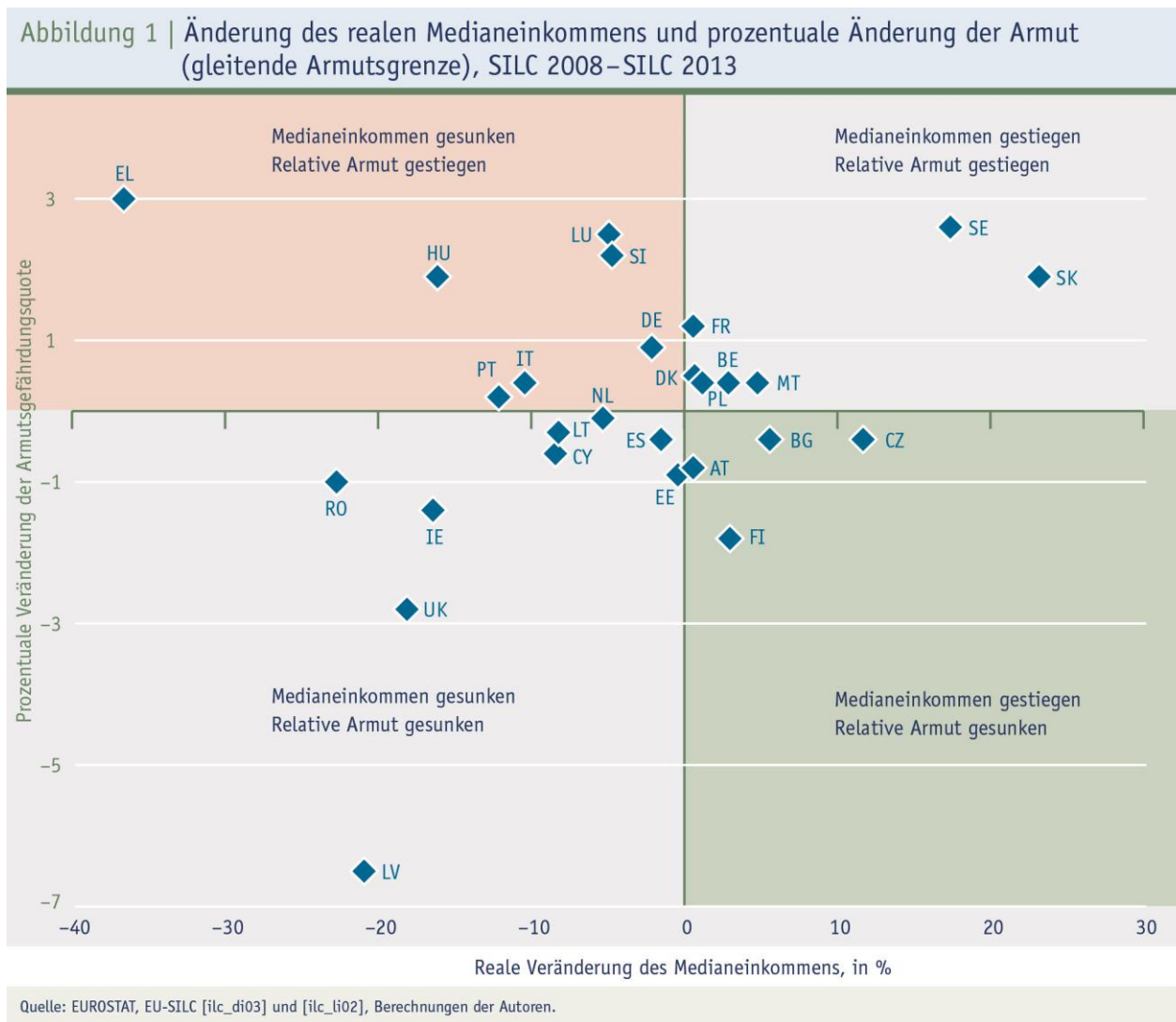
<sup>11</sup> OECD (2015), S. 27.



schlagen: Einerseits kann man die Union nicht für alles verantwortlich machen, was in den Mitgliedsstaaten im Sozialbereich schiefeht; andererseits kann sie, wenn ein *Soziales Triple-A* ihr erklärtes Ziel ist, ihre Verantwortung für die eingetretenen Resultate nicht leugnen. Durch geteilte Verantwortung wird demokratische Kontrolle komplex. Aber es gibt kein Zurück zur „guten alten Zeit“ nationaler Souveränität und der damit einhergehenden schlichten Auffassung von demokratischer Kontrolle.

## 4 Medianeinkommen und relative Einkommensarmut

Würden wir der EU heute ein *Soziales Triple-A* zuerkennen? Um diese Frage zu beantworten, betrachten wir zunächst den gebräuchlichsten Maßstab: die Geldeinkommen.



In Abbildung 1 verknüpfen wir Änderungen der Medianeinkommen in den Mitgliedsstaaten mit Änderungen der Einkommensverteilung in den Mitgliedsstaaten.





Auf der horizontalen Achse in Abbildung 1 ist die Wachstumsrate (bzw. der Rückgang) des realen Medianeinkommens von 2007 bis 2012 eingetragen,<sup>12</sup> auf der vertikalen Achse die Änderung der herkömmlichen Armutsgefährdungsquote von 2007 bis 2012 (in Prozentpunkten). Die Armutsquote misst den Anteil von Personen, die unter der nationalen Armutsgrenze leben; wir verwenden eine gleitende Armutsgrenze (60 Prozent der mittleren Einkommen 2007 und 2012 zur Messung der Armut im jeweils gleichen Jahr). Somit enthält der erste Quadrant (rechts oben) Länder, deren mittlere Einkommen real gewachsen, deren Einkommensverteilung sich jedoch am unteren Ende verschlechtert hat, z. B. Schweden und die Slowakei. Der dritte Quadrant (links unten) enthält Länder, in denen die Medianeinkommen real gesunken sind, deren relative Einkommensverteilung sich jedoch am unteren Ende verbessert hat, so bei Großbritannien, Irland und Rumänien. Griechenland im zweiten Quadranten (links oben) verzeichnete sowohl einen drastischen Rückgang der mittleren Einkommen als auch eine verschlechterte Einkommensverteilung. Nur sehr wenige Länder finden sich im vierten Quadranten (rechts unten); dort stiegen die mittleren Einkommen real, die relative Armut ging zurück. Offensichtlich spiegelt dieses Muster die Krise, insbesondere in der Eurozone, wider; würden wir einen größeren Zeitraum betrachten, beispielsweise seit 2004, fiel das Bild hinsichtlich des Wachstums der mittleren Einkommen bei einer Reihe von Ländern günstiger aus. Jedoch sind wir seit Ausbruch der Krise weit von einem *Sozialen Triple-A* entfernt.

Etwas näher betrachten wir nun einen Indikator, der die Einkommenszuwächse und die Einkommensverteilung erfasst; das heißt, wir untersuchen für 2007 und 2012 den Anteil von Personen in Haushalten, in denen das Haushaltseinkommen unter 60 Prozent des Medianeinkommens 2007 liegt.<sup>13</sup> Für 2007 ist dies einfach die herkömmliche Armutsgefährdungsquote. Auf 2012 angewandt bezeichnet man diesen Indikator als *zeitlich verankerte Armutsgefährdungsquote*, weil die Armutsgrenze auf dem Niveau von 2007 konstant gehalten wird (inflationbereinigt). Die zeitlich verankerte Armutsgefährdungsquote berücksichtigt die kombinierten Effekte von Einkommenswachstum und Veränderungen der Einkommensverteilung. Sinken (steigen) alle Einkommen im selben Maße und bleibt die relative Einkommensverteilung unverändert, steigt (sinkt) die zeitlich verankerte Armutsgefährdungsquote – es werden 2012 mehr (weniger) Menschen ein Einkommen unter (über) der Armutsgrenze von 2007 erzielen. Bleiben die Medianeinkommen unverändert, verschlechtert (verbessert) sich aber die Einkommensverteilung am unteren Ende, dann steigt (sinkt) die zeitlich verankerte Armutsgefährdungsquote. In der Praxis zeigt sich ein gemischtes Bild. Abbildung 2 vergleicht die herkömmlichen Armutsgefährdungsquoten 2007 mit den zeitlich verankerten Armutsquoten 2012. Die Länder sind nach ihren Armutsquoten 2007 von links nach rechts geordnet.

---

<sup>12</sup> Wir verwenden den Begriff „Medianeinkommen“ als Kürzel für „verfügbares Netto-Äquivalenzeinkommen der Haushalte“ gemäß EU-SILC. Dieser Indikator bezieht sich auf den Einzelnen und berücksichtigt Steuern und Transferleistungen sowie Größe und Zusammensetzung des Haushalts, in dem er lebt. Die wahrgenommenen Einkommen 2004 sind in EU-SILC 2005 erfasst, die wahrgenommenen Einkommen 2012 in EU-SILC 2013 (ausgenommen UK und IE: Bei diesen Ländern vergleichen wir die wahrgenommenen Einkommen 2005 und 2013). Steigerungen des Nominaleinkommens sind inflationbereinigt.

<sup>13</sup> Die Medianeinkommen von 2007 bis 2012 sind inflationbereinigt. Für diesen Vergleich verwenden wir EU-SILC 2008 und 2013; für das Vereinigte Königreich und Irland vergleichen wir 2008 und 2013, für die anderen Länder 2007 und 2012.



In den meisten EU-Ländern stieg die zeitlich verankerte Armutsgefährdungsquote von 2007 bis 2012,<sup>14</sup> und zwar drastisch in Griechenland (von einer Armutsquote von 20,1 Prozent 2007 auf eine in 2007 zeitlich verankerte Quote von 44,3 Prozent 2012), in Irland (ein Anstieg von 9,9 Prozentpunkten) sowie in Zypern, Lettland und Italien. Sie stieg auch in Ländern, die als erfolgreich gelten, etwa Deutschland (ein Anstieg von 1,6 Prozent). Die Quote sank deutlich in Polen sowie etwas moderater in der Slowakei, in Rumänien, Bulgarien, Schweden, Finnland, Belgien und Österreich.

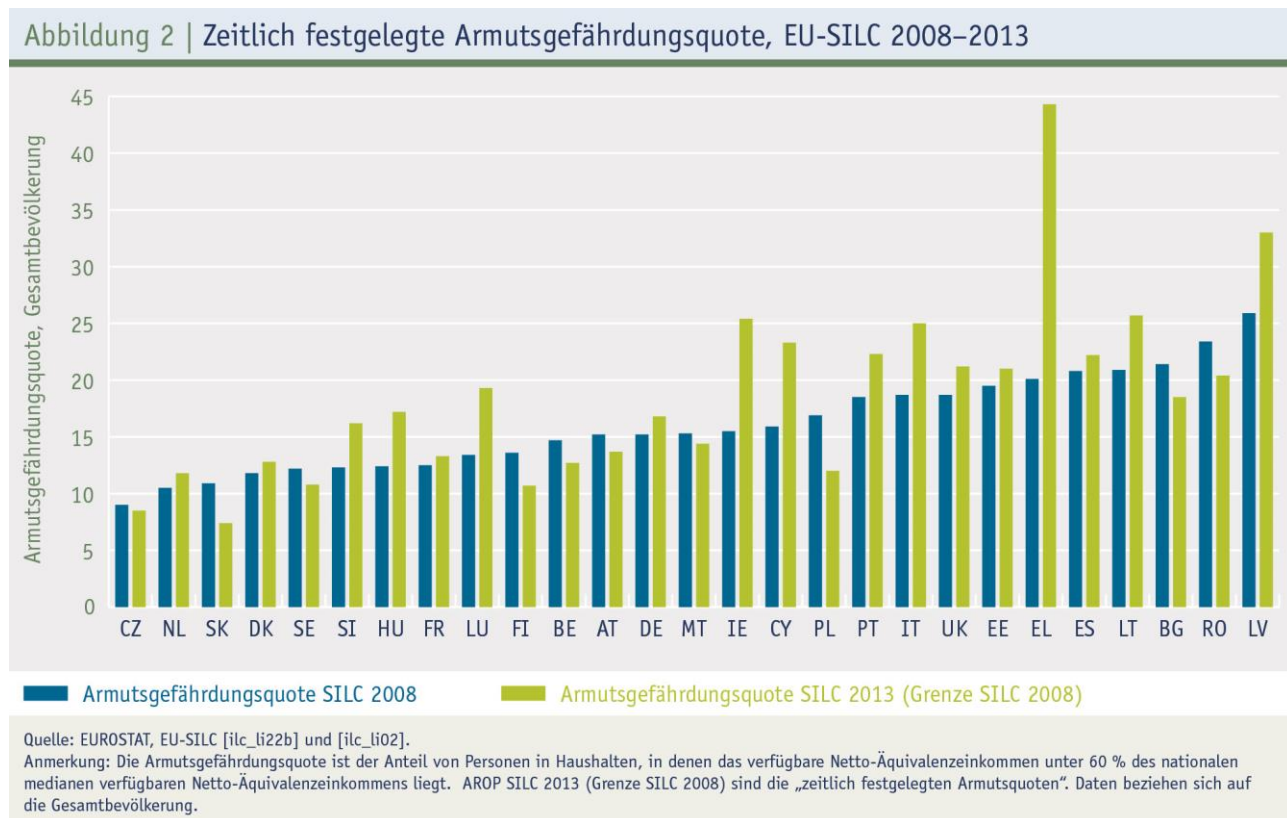


Abbildung 2 zeigt somit ein Muster dramatischer Divergenz, bedingt vor allem durch das Geschehen in der Eurozone.<sup>15</sup> Von einigen wichtigen Ausnahmen abgesehen (insbesondere Polen, aber auch die Slowakei), ist die einst gepriesene europäische „Konvergenzmaschine“ zum Stillstand gekommen.

<sup>14</sup> Wie erwähnt, beziehen sich EU-SILC 2008 und 2013 auf die Einkommen in 2007 und 2012, mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Irland.

<sup>15</sup> Wären allein die Nicht-Eurozonenländer zu untersuchen, ließe sich in dieser kleinen Teilgruppe ein schwacher Trend zur Konvergenz erkennen.



Ein weiteres Resultat in Zusammenhang mit den in Abbildung 2 ausgewerteten Daten lautet: Die erhebliche materielle Deprivation,<sup>16</sup> ein standardmäßiges *absolutes* Maß der Armut, ging in Polen, der Slowakei und Schweden (wo sie bereits sehr gering war) zurück, wohingegen sie in Irland und im Vereinigten Königreich deutlich, in Griechenland sogar dramatisch zunahm. In den EU-15 insgesamt trat erhebliche materielle Deprivation 2012 häufiger auf als 2007, eine rückläufige Entwicklung, wie sie in der Geschichte des europäischen Projekts noch nie zu beobachten war.<sup>17</sup> In den neuen Mitgliedsstaaten nahm sie vom anfänglich hohen Niveau ausgehend ab, da das Wirtschaftswachstum (insbesondere in Polen) die negativen Entwicklungen in der relativen Einkommensverteilung in einigen dieser Länder überdeckte. Im Ergebnis lag die erhebliche materielle Deprivation in den EU-27 in 2012 geringfügig über dem Stand von 2007. Im Hinblick auf die Entwicklung materieller Deprivation bieten Hüttl, Wilson und Wolff (2015) auch Daten zur Generationenkluft.

Über das Geschehen in unseren Gesellschaften treffen die Quoten erheblicher materieller Deprivation, zeitlich verankerte Armutsquoten sowie Armutsquoten mit gleitenden Grenzen widersprüchliche Aussagen. Wir sollten sie daher alle berücksichtigen, wobei die zeitliche Perspektive wichtig ist. Kurz- und mittelfristig lassen die materielle Entbehrung und die zeitlich verankerte Armutsquote am zuverlässigsten auf gesellschaftliche Belastungen schließen. Längerfristig wird die zeitlich verankerte Armutsquote in wachsenden Volkswirtschaften zum Anachronismus, da mehr und mehr Menschen Einkommen über der fixierten Armutsgrenze erzielen. Auf sehr lange Sicht wird materielle Entbehrung, so wie wir sie messen, eher zu einem Maßstab der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung der Gesellschaft und ist immer weniger ein Maßstab sozialer Gerechtigkeit.<sup>18</sup>

Daher sind relative Indikatoren der Ungleichheit, etwa Armutsquoten mit gleitenden Grenzen, GINI-Koeffizienten oder die Anteile an Einkommensquintilen, für die Beurteilung der Entwicklung sozialer Gerechtigkeit vor allem mittel- und langfristig unverzichtbar. Im nächsten Abschnitt richten wir das Augenmerk auf die Armutsentwicklung unter Verwendung einer gleitenden Armutsgrenze, das heißt auf die relative Position von Menschen im unteren Bereich der Einkommensverteilung.

## 5 Einkommensarmut, Renten und andere Transferleistungen

Die Armutsquoten in den Abbildungen 1 und 2 beziehen sich auf die Gesamtbevölkerung. Abbildung 3 hingegen zeigt die konventionellen Armutsgefährdungsquoten für Nichtältere, das heißt Personen unter 65 Jahren (2007 und 2012); verwendet wird eine gleitende Armutsgrenze.

---

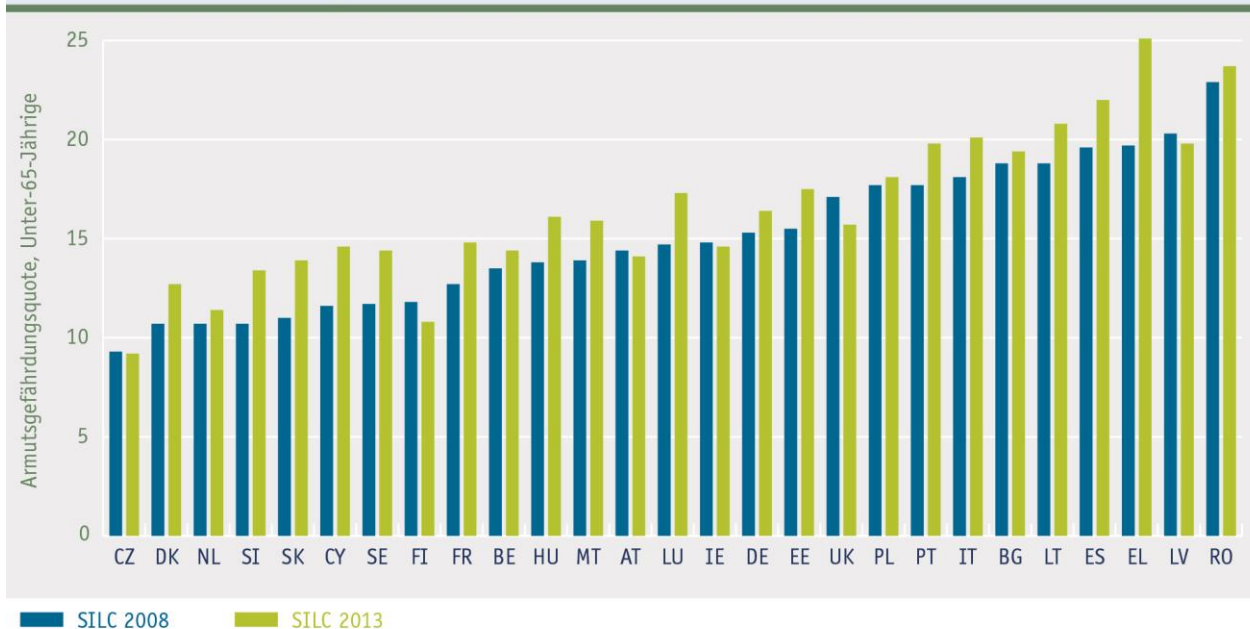
<sup>16</sup> Erhebliche materielle Deprivation ist eine Situation der Unterversorgung, die definiert ist als (unverschuldetes) Unvermögen, mindestens vier der folgenden neun Posten zu bestreiten: 1. Hypothek oder Miete, 2. Heizung der Wohnung, 3. unerwartete Ausgaben, 4. jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder gleichwertige eiweißhaltige Lebensmittel, 5. eine Woche Urlaub, 6. Farbfernsehgerät, 7. Waschmaschine, 8. Auto, 9. Telefon.

<sup>17</sup> Eine eher intuitive Einschätzung, da wir für die Vergangenheit über keine vergleichbaren Statistiken verfügen, abgesehen davon, dass die EU der 1980er-Jahre nicht mit jener der 2000er-Jahre identisch ist. Es erscheint jedoch wenig plausibel, dass ein solch umfassender, simultaner Anstieg der materiellen Entbehrung bereits früher einmal in den Ländern der Europäischen Gemeinschaften, später der EU eingetreten ist.

<sup>18</sup> Diese Aussage ist in Bezug auf unverändert bleibende Indikatoren der materiellen Entbehrung zu verstehen.



Abbildung 3 | Armutsgefährdungsquoten, mit gleitender Grenze, SILC 2008 – SILC 2013, Bevölkerung bis 65 Jahre



Quelle: EUROSTAT, EU-SILC [ilc\_li02].

Anmerkung: Armutsgefährdung mit fließender Grenze, festgesetzt bei 60 % des Medians des verfügbaren Netto-Äquivalenzeinkommens der Haushalte. Daten für Unter-65-Jährige.

Wie Abbildung 3 belegt, verzeichneten die meisten Länder einen Anstieg der Armutsquote bei den Nichtälteren (im Durchschnitt eine Aufwärtstendenz), während die Armutstrends in der Gesamtbevölkerung ein gemischtes Bild ergeben. Bei den Nichtälteren stieg das Armutsrisiko in ganzen 18 Mitgliedsstaaten, blieb in sieben weiteren relativ gleich und nahm nur in Finnland und im Vereinigten Königreich deutlich ab. Die Armutstrends in der Gesamtbevölkerung sind deshalb gemischt, weil die Armut unter den Älteren in einer Reihe von Ländern signifikant zurückging. Im Zeitraum 2004–2006 lag in den EU-15 die Armutsquote unter den Älteren durchschnittlich um vier Prozentpunkte über jener der Nichtälteren. Die Situation änderte sich 2012 völlig: In diesem Jahr lag die Armutsquote unter den Nichtälteren um 3,3 Prozentpunkte über jener der Älteren. In den neuen Mitgliedsstaaten war die Lage anfänglich anders: Die Armutsquote unter den Älteren war 2004–2006 niedriger als bei den Nichtälteren. Der Abstand der Armutsquoten von Nichtälteren und Älteren verringerte sich zunächst, vergrößerte sich dann aber nach der Krise erneut, sodass er heute noch größer als 2004–2006 ist.<sup>19</sup>

Diese bemerkenswerte Trendumkehr beim relativen Armutsrisiko der Älteren und der Nichtälteren hat zweierlei Gründe: Zum einen wirken hier langfristige soziologische Trends (etwa der Anstieg der Doppelverdiener und der Rentnerinnen mit erheblicher Erwerbstätigkeit, die die Armut unter den

<sup>19</sup> In diesem Abschnitt bedeutet „Ältere“ Personen im Alter von 65 und mehr; Nichtältere sind Personen unter 65 Jahren. Der Durchschnitt der Jahre 2004–2006 ist ein gewichtetes Mittel der Daten in EU-SILC 2005–2007.





Älteren stetig senkten), zum anderen sind kurzfristige Folgen der Wirtschaftskrise verantwortlich. Aus Sicht des Einzelnen bieten Renten in Krisenzeiten einen viel solideren „automatischen Stabilisator“ als die Arbeitslosenversicherung. Während der Krise waren die Renteneinkommen recht gut geschützt; die Arbeitslosenversicherung hingegen ist in einer Reihe von Ländern lückenhaft, vor allem in jenen, die von der Krise besonders betroffen waren, etwa Italien und Spanien. Zudem mussten einige Länder im Zuge der Austeritätspolitik ihre automatischen Stabilisatoren (zu) schnell abstellen und Maßnahmen ergreifen, von denen die Renteneinkommen wohl weniger als andere Einkommen betroffen waren.<sup>20</sup> Aus keynesianischer Sicht und kurzfristig gesehen war die relative Stabilität der Renteneinkommen nicht einmal schlecht; problematisch war in einigen Ländern nur die begrenzte Stabilisierungswirkung der Leistungen für Bezieher im erwerbsfähigen Alter (Dolls et al. 2012). Ökonomisch gesehen wirkten die Rentenausgaben kurzfristig als – vergleichsweise ineffizienter – Puffer. Doch auch aus gesellschaftlicher Sicht besteht eine Spannung zwischen der langfristigen Erfordernis, die strukturelle „Rentenlastigkeit“ einiger Wohlfahrtsstaaten (wie Griechenland) zu verringern, und der Tatsache, dass Kinder durch die Renteneinkommen in eben diesen Wohlfahrtsstaaten merklich gegen Armut geschützt sind, bedingt durch das erweiterte Familienmodell (Diris et al. 2014). Daher bedarf der Übergang von einem rentenlastigen Sozialstaat zu einem System, das angemessenen Schutz für Familien im Erwerbsalter und Kinder bietet, sorgfältiger Überlegung: In Ländern wie Griechenland ist ein neuer Wohlfahrtsstaat aufzubauen, mit neuen und adäquaten Transfersystemen für Familien im Erwerbsalter und Kinder, während die Rentenlastigkeit des früheren Wohlfahrtsregimes reduziert werden muss.

**Langfristig sollten Rentenreformen auf dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit beruhen, den die so genannte Musgrave-Regel beschreibt. Vereinfacht ausgedrückt<sup>21</sup> heißt das, dass die Leistungsquote (das Verhältnis der durchschnittlichen Renteneinkommen zum Einkommen der Erwerbsbevölkerung) als Zielwert zu stabilisieren wäre.**

Mit anderen Worten: Altersversorgungssysteme sollten sich an festgelegten Zielen für die Einkommensverteilung zwischen Rentenbeziehern und Nichtrentnern orientieren<sup>22</sup> (im Gegensatz zu den

---

<sup>20</sup> Unser Verständnis der Entwicklungen wird auch von den Statistiken beeinflusst, mit denen wir Armut abbilden. Die entsprechenden Indikatoren berücksichtigen lediglich die Einkommen; von höheren indirekten Steuern, Gebühren für Leistungen usw. sind sie nicht betroffen.

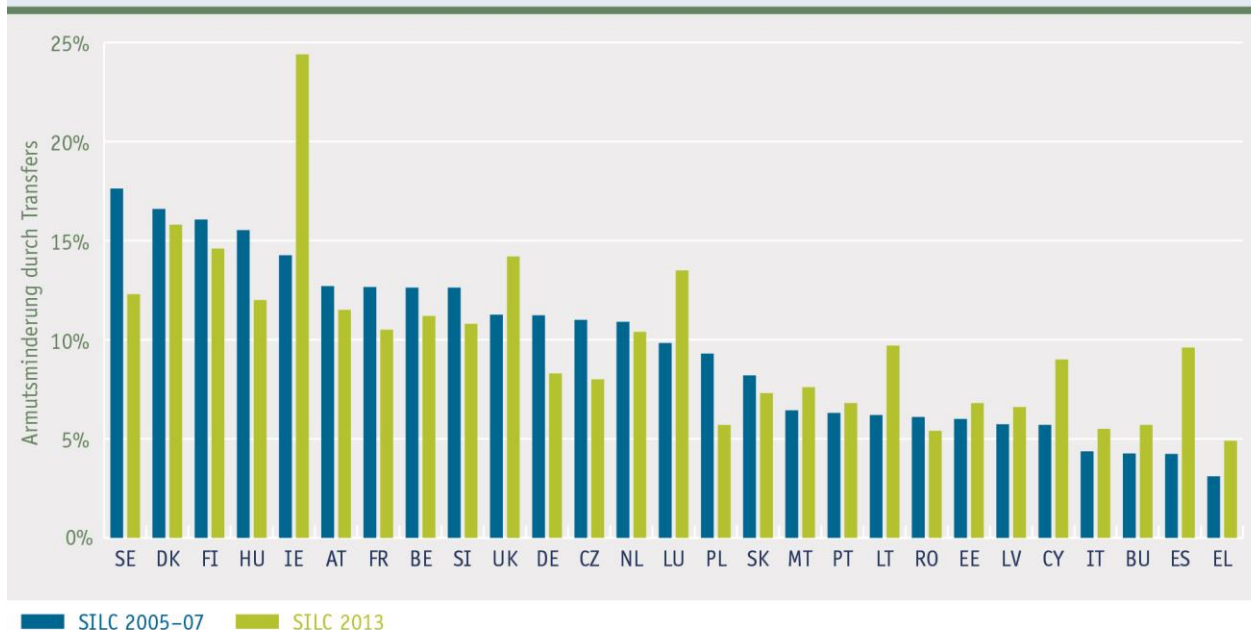
<sup>21</sup> Die Übersetzung der Musgrave-Regel in eine stabile Leistungsquote ist aus verschiedenen Gründen eine Vereinfachung. Strukturelle (soziodemografische) Veränderungen in der Population der Rentenbezieher, die Veränderungen der Leistungsquote rechtfertigen könnten, werden nicht berücksichtigt. Auch bestimmt die Musgrave-Regel an sich noch nicht die Richtung der Rentenpolitik; normative Urteile über das optimale „Freizeit-Konsum-Gleichgewicht“ und das wünschenswerte Maß an Konsumglättung bilden ebenfalls Grundlagen für die Ausrichtung der Rentenpolitik. Die belgische Rentenreformkommission 2020–2040 hat auf der Grundlage der Musgrave-Regel eine gründliche Rentenreform für Belgien vorgeschlagen. Anhang 1.4 des Kommissionsberichts enthält eine formale algebraische Darstellung und eine Übersetzung der Regel in ein Punktesystem; [www.pensioen2040.belgie.be](http://www.pensioen2040.belgie.be) (niederländisch) oder [www.pension2040.belgique.be](http://www.pension2040.belgique.be) (französisch).

<sup>22</sup> Der Ausdruck „orientieren“ ist bewusst unbestimmt gehalten. Man kann Anpassungsmechanismen befürworten, die in Rentensysteme integriert sind, damit sie „auf Kurs“ (zum festgelegten Ziel) bleiben, wie auch immer die strukturellen demografischen und ökonomischen Veränderungen verlaufen.



Prinzipien der Beitragsdefinition oder der Leistungsdefinition, durch die bei Anpassungen entweder künftige Rentenbezieher oder die künftige Erwerbsbevölkerung einseitig belastet werden). Ein solches Prinzip der „festgelegten Ziele“ wird in den Rentenreformen der meisten EU-Mitgliedsstaaten nicht berücksichtigt. In einigen Ländern sind die Leistungsquoten so festgesetzt, dass sie langfristig stark sinken, was bedeutet, dass die heute Jüngeren später mit Altersversorgungssystemen geringerer Qualität als die heutigen Rentenbezieher zurechtkommen müssen, wie Hüttl, Wilson und Wolff (2015) zeigen. Auf der Grundlage realistischer Hypothesen über künftige Entwicklungen lassen sich so verständene festgelegte Ziele nur bei längerem Erwerbsleben erreichen.<sup>23</sup> Auf dieses Problem kommen wir im nächsten Abschnitt kurz zurück.

Abbildung 4 | Armutsminderung durch Transferleistungen (außer Renten), SILC 2013 gegenüber SILC 2005–2006–2007



Quelle: EUROSTAT, EU-SILC [ilc\_li02] und [ilc\_li10], Berechnungen der Autoren.  
Anmerkung: Armutsminderung ist die Differenz zwischen der Armutsgefährdungsquote und der Armutsgefährdungsquote vor Transfers (außer Renten). Für den Beginn des Zeitraums (die linken Balken) sind hier die Durchschnittswerte der Daten in SILC 2005, SILC 2006 und SILC 2007 angegeben.

Wir wenden uns nun der Entwicklung anderer Transferleistungen (oder einfach „Transfers“) zu. Abbildung 4 zeigt die Entwicklung eines Indikators, der allgemein als *transferbedingte Armutsminderung* bezeichnet wird: Diese entspricht der Differenz zwischen einer *Armutsquote nach Transfers* und einer *Armutsquote vor Transfers*. Die Armutsquote nach Transfers ist einfach die feststellbare Armutsgefährdungsquote; die Armutsquote vor Transfers ist eine theoretische kontrafaktische Größe, die auf einer Quasi-Manipulation der Daten beruht – hier werden andere Transfers als Renten aus den in der Erhebung erfassten Haushaltseinkommen herausgerechnet. Dieses theoretische

<sup>23</sup> Diese Bedingung ist notwendig, aber möglicherweise nicht hinreichend. Es können zusätzliche Finanzierungsmaßnahmen, die nicht vom Erwerbseinkommen abhängen, notwendig sein; vgl. Anhang 1.4 des belgischen Kommissionsberichts.



Konstrukt sollte mit Vorsicht interpretiert werden (Vandenbroucke et al. 2013); es gibt nicht das Armutsniveau ohne Transfers wieder, sondern eher schematisch den durch Nichtrenten-Transfers „betriebenen Aufwand“ zur Armutsminderung. Führt man jedoch die Niveaus und die Veränderungen im zeitlichen Verlauf in diesem Indikator zusammen, wie hier in Abbildung 4, so zeigt sich recht deutlich das Dilemma der europäischen Wohlfahrtsstaaten. Wir vergleichen den Wert der „transferbedingten Armutsminderung“ 2004–2006 mit dem entsprechenden Wert 2012.<sup>24</sup> In diesem Zeitraum bleibt der Durchschnittswert der transferbedingten Armutsminderung in der EU insgesamt konstant; das Muster in Abbildung 4 zeigt eine Konvergenz, die weder aufwärts- noch abwärtsgerichtet ist. Wo die transferbedingte Armutsminderung über dem Durchschnitt lag, ist sie zurückgegangen (ausgenommen Irland, Vereinigtes Königreich und Luxemburg); wo sie unter dem Durchschnitt lag, hat sie zugenommen (außer in Polen, der Slowakei und Rumänien).

Festzuhalten wäre, dass ein hohes Maß an transferbedingter Armutsminderung nicht per se „gut“ ist: Ein hohes Beschäftigungsniveau mit gerechtem Zugang zu menschenwürdiger Arbeit und ein geringes Maß transferbedingter Armutsminderung wären vorzuziehen und können geringere Armut nach Transfers zur Folge haben als umgekehrt eine Situation mit hoher Arbeitslosigkeit, die zu größerer Armut vor Transfers sowie umfangreichen Transferleistungen führt. Nimmt die Armut vor Transfers ab, weil die Beschäftigung zunimmt, ist eine geringere transferbedingte Armutsminderung nicht unbedingt ein Anzeichen für eine verminderte Fähigkeit, Armut zu bekämpfen (Vandenbroucke und Diris 2014). Nehmen die Armut nach Transfers und auch die transferbedingte Armutsminderung gleichzeitig ab, haben wir es möglicherweise mit einem normalen, „endogenen“ Anpassungsmechanismus eines gut funktionierenden Wohlfahrtsstaates zu tun, in dem die Beschäftigung zunimmt und/oder die Einkommensungleichheit vor Transfers (marktbezogen) abnimmt. Allerdings liegt dieses günstige Szenario in einer Reihe von Ländern eben nicht vor. In Belgien, Frankreich, Österreich, Deutschland, Schweden, der Slowakei, Dänemark und Slowenien nahm die Armut nach Transfers unter den Nichtälteren zu, während die Armutsminderung durch Nichtrenten-Transfers abnahm. Diese parallele Entwicklung deutet auf eine besorgniserregende Verringerung der Umverteilungskapazitäten dieser Wohlfahrtsstaaten hin. In Abschnitt 5 gehen wir darauf näher ein, kehren aber zunächst zu dem allgemeinen Muster in Abbildung 4 zurück.

Vor der Krise war die transferbedingte Armutsminderung in den west- und nordeuropäischen Ländern im Durchschnitt relativ hoch (etwa in Schweden, Dänemark, Finnland, Österreich, Belgien), ebenso im angelsächsischen Europa (Irland und Vereinigtes Königreich); sie war sehr niedrig in Ländern der südlichen Eurozone (Griechenland, Italien, Spanien, Zypern, Portugal), die rentenlastig sind und lückenhafte Leistungssysteme für Familien im Erwerbsalter und Kinder bieten. Hinsichtlich der Armutsminderung durch andere Transfers zeigten und zeigen sich die neuen Mitgliedsstaaten

---

<sup>24</sup> Wir verwenden den Durchschnittswert EU-SILC 2005–2007 (der 2004–2006 entspricht) und nicht 2007 wie in den vorigen Abbildungen, weil wir einen etwas längeren Zeitraum abbilden wollen. Da die EU-SILC-Ergebnisse für diese Jahre in einigen Ländern Veränderungen anzeigen, die kaum zu erklären sind (neben der Labilität in der Erhebung selbst), und da EU-SILC in einigen Ländern erst seit 2006 oder 2007 erhoben wird, verwenden wir Durchschnittswerte für den Beginn des Zeitraums. Wie bereits erwähnt, entsprechen die EU-SILC-Jahre für das Vereinigte Königreich und Irland den Jahren für wahrgenommene Einkommen.



sehr heterogen; im Durchschnitt liegt ihre Position zwischen der westlichen und nördlichen EU-Gruppe und den südlichen Eurozonen-Ländern. Während der Krise nahm die Armutsminderung in den Ländern der südlichen Eurozone zu, jedoch nicht stark (Spanien ausgenommen, wo die Zunahme beträchtlich war); der automatische Stabilisierungseffekt, den man von Transfers in einer solch tiefen Krise erwarten sollte, blieb begrenzt. In Polen war die transferbedingte Armutsminderung gegen Ende des Zeitraums geringer, ebenso die Armut nach Transfers unter den Nichtälteren; dieser besondere Pfad lässt sich durch einen beträchtlichen Beschäftigungsanstieg erklären.

Auf den ersten Blick scheint das Konvergenzmuster einer Untersuchung von Bénassy-Quéré, Trannoy und Wolff (2014) über einen viel größeren Zeitraum (1985–2010) zu entsprechen – sie umfasst Steuern und Transfers, konzentriert sich aber auf eine begrenzte Anzahl Länder. Die Autoren resümieren: Das Steuer- und Transfersystem ist nicht weniger redistributiv geworden, doch scheint es „eine Konvergenz unter den EU-Mitgliedsstaaten beim Ausmaß der Umverteilung“ in diesem großen Zeitraum zu geben.<sup>25</sup> Das wirft die unbequeme Frage auf: Haben wir es hier mit einer unaufhaltsamen Auswirkung der Globalisierung und/oder der europäischen Integration zu tun, die entwickelte Wohlfahrtsstaaten zu Kürzungen in ihren Transfersystemen zwingt? Auf der Grundlage breiter wissenschaftlicher Untersuchungen argumentiert Atkinson (2015) überzeugend, dass die Globalisierung keinen Nationalstaat zu Kürzungen der Transferleistungen zwingt. Eine Reihe entwickelter Wohlfahrtsstaaten mit hohem Sozialausgabenniveau rangiert im Wettbewerbsindex des Weltwirtschaftsforums sogar weit oben. Der Wohlfahrtsstaat an sich ist nicht das Problem, wenn es um wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit geht, im Gegenteil: gut organisiert, kann er ein Wettbewerbsvorteil sein (Vandenbroucke und Vanhercke 2014).

Bei relativ hohen Sozialausgaben erzielen Länder wie Schweden, die Niederlande und Dänemark hohe Beschäftigungsquoten, ein gutes Ergebnis im Wettbewerbsindex und relativ geringe Armutsquoten (wenngleich die Armut in den nordischen Ländern zurzeit wächst); dagegen schneidet ein Land wie Italien mit mehr oder weniger gleichem Niveau der Sozialausgaben in all diesen Kategorien schlechter ab. Um diese Unterschiede zwischen den Ländern zu verstehen, sollten wir unsere Untersuchung der Wohlfahrtsstaaten über die Transfersysteme hinaus vertiefen. Das starke historische Abschneiden der nordischen Wohlfahrtsstaaten im Hinblick auf Beschäftigung, Armut und Wettbewerbsfähigkeit wird oft auf ihre langfristige Orientierung auf *Sozialinvestitionen*, also Aktivierung, Investitionen in Humankapital und Ermöglichung sozialer Dienstleistungen wie Kinderbetreuung, zurückgeführt (Hemerijck 2014). Offensichtlich sind Investitionen in Bildung und Kinderbetreuung kein Patentrezept; Wohlfahrtsstaaten unterscheiden sich auch in der Wirksamkeit ihrer Systeme sozialer Sicherung, wie bereits anhand Abbildung 4 gezeigt. Zudem verändert sich die Wirkung sozialer Sicherung mit der Zeit. Wohlfahrtsstaatlicher Erfolg hängt ab von der Komplementarität effektiver Investitionen in Humankapital – durch Bildung, Ausbildung und Kinderbetreuung – und des effektiven Schutzes von Humankapital – durch geeignete Transfersysteme und Gesundheitsversorgung.

---

<sup>25</sup> Bénassy-Quéré, Trannoy und Wolff (2014) stellen fest: „... das System ist in den nordischen Ländern weniger, in Italien stärker redistributiv geworden. In Frankreich und Deutschland scheinen die Steuer- und Transfersysteme in diesem Zeitraum eine ähnliche Umverteilungswirkung zu haben.“ (S. 8) Dagegen stellt die OECD in den von ihr untersuchten Ländern eine verminderte Umverteilungswirkung fest.

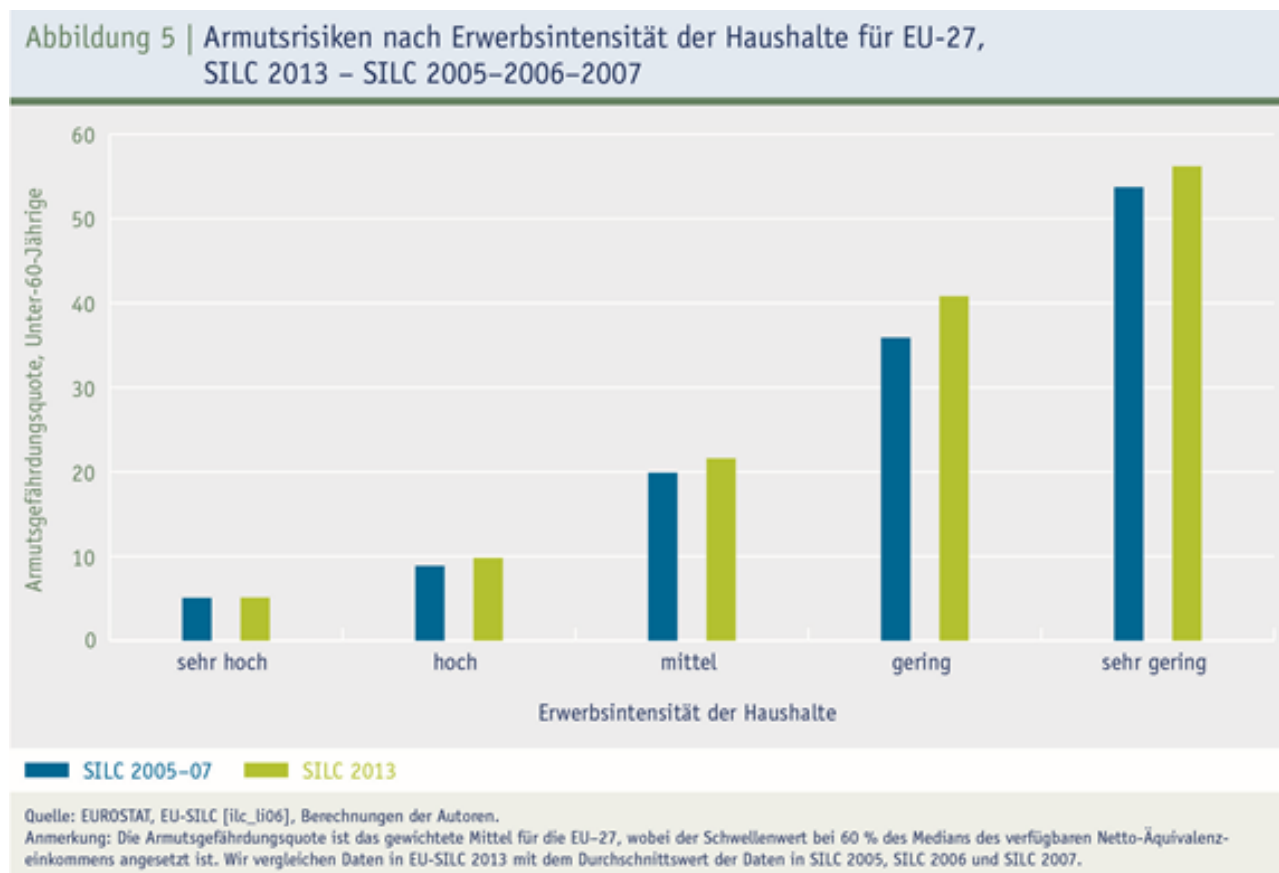




Die redistributive Rolle sozialer Sicherung an sich ist nach wie vor wichtig (Cantillon und Vandembroucke 2014). Im nächsten Abschnitt gehen wir etwas näher auf die jüngeren Trends bei der redistributiven Rolle sozialer Sicherung ein (Abschnitt 6) und richten unser Augenmerk auf das Humankapital (Abschnitt 7).

## 6 Arbeitsmarktferne und arbeitsmarktnahe Haushalte in der EU und die veränderte Natur von Beschäftigung

Wir messen individuelle Einkommen und Armut auf Haushaltsbasis. Ein entscheidender Faktor für das Armutsrisiko ist die Erwerbsbeteiligung der Haushaltsmitglieder. Diese messen wir durch einen Indikator, den man als „Erwerbsintensität der Haushalte“ bezeichnet. Auf dieser Grundlage lassen sich fünf Untergruppen unterscheiden: Haushalte mit sehr hoher, hoher, mittlerer, niedriger und sehr niedriger Erwerbsintensität.<sup>26</sup> Je niedriger die Erwerbsintensität, desto höher ist das Armutsrisiko für die Mitglieder des Haushalts. Abbildung 5 veranschaulicht dies mit Durchschnittswerten für die EU-27.



<sup>26</sup> Eurostat definiert die Erwerbsintensität eines Haushalts als das Verhältnis der Gesamtzahl an Monaten, die alle Mitglieder im Erwerbsalter im Bezugsjahr der Einkommen gearbeitet haben, zu der Gesamtzahl an Monaten, die dieselben Haushaltsmitglieder im selben Zeitraum theoretisch hätten arbeiten können (der Indikator berücksichtigt ebenfalls die Anzahl der monatlich geleisteten Arbeitsstunden).



Abbildung 5 zeigt das Armutsrisiko nach Erwerbsintensität der Haushalte und vergleicht die Durchschnittswerte 2004–2006 mit Daten für 2012. Etwa um die Mitte des letzten Jahrzehnts besaßen Haushalte mit sehr geringer Erwerbsintensität ein Armutsrisiko von 53,7 Prozent, Haushalte mit sehr hoher Erwerbsintensität dagegen ein Armutsrisiko von nur 5,1 Prozent. Diese bereits beträchtliche Kluft ist noch tiefer geworden. Im Jahr 2012 ist das Armutsrisiko der Personen in Haushalten mit geringer und sehr geringer Erwerbsintensität erheblich gestiegen, wohingegen sich das Armutsrisiko in Haushalten mit sehr hoher Erwerbsintensität nicht verändert hat. Abbildung 5 zeigt also eine Polarisierung der Armutsrisiken. Verwenden wir die bereits früher benutzten Begriffe, könnte man auch sagen: Hier liegt eine Divergenz vor, nicht zwischen Ländern, sondern zwischen unterschiedlichen Personengruppen in ganz Europa – differenziert auf Basis der Arbeitsmarktbindung der jeweiligen Haushalte.

Gleichzeitig ist bei den europäischen Haushalten eine Polarisierung der Beschäftigung zu verzeichnen: Der Anteil von Personen in Haushalten mit sehr hoher Erwerbsintensität ging durch die Krise zurück, liegt heute aber wieder über dem Stand von 2007.<sup>27</sup> Der Anteil von Personen in „arbeitsmarktfernen“ Haushalten (womit wir Haushalte mit geringer und sehr geringer Erwerbsintensität meinen)<sup>28</sup> ist gestiegen und bislang noch nicht zum Vorkrisenniveau zurückgekehrt. Gleichzeitig wurde der mittlere Bereich ausgehöhlt: Der Anteil der Personen in Haushalten mit mittlerer und hoher (jedoch nicht sehr hoher) Erwerbsintensität ist kleiner als vor der Krise. Gegenüber 2007 leben mehr Menschen in Haushalten, die hinsichtlich der Erwerbsintensität „sehr reich“ sind, und es leben mehr Menschen in Haushalten, die in dieser Hinsicht als „sehr arm“ gelten können (Tabelle 1).

**Tabelle 1: Bevölkerungsstruktur unter 60 Jahren nach Erwerbsintensität des Haushalts**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Sehr hohe Erwerbsintensität</b>	42,2	44,1	43,9	42,9	42,5	43,5	43,1
<b>Hohe Erwerbsintensität</b>	22,3	22,5	22,7	22,1	22,3	21,5	20,9
<b>Mittlere Erwerbsintensität</b>	18,2	17,4	17,0	17,4	17,3	17,0	17,2
<b>Geringe Erwerbsintensität</b>	6,9	6,3	6,7	7,0	7,1	7,1	7,6
<b>Sehr geringe Erwerbsintensität</b>	9,7	9,1	9,1	10,0	10,3	10,4	10,7

Quelle: Eurostat. Anmerkung: Jahre beziehen sich auf EU-SILC-Jahre.

Hohen Erklärungswert hat die Kombination von Abbildung 5 und Tabelle 1 für die Frage, warum die Armut unter Nichtälteren in Europa gestiegen ist. Dabei kommen zwei sich gegenseitig verstärkende Faktoren ins Spiel: 1. Es leben mehr Menschen in arbeitsmarktfernen Haushalten. 2. Diese Haushalte besitzen ein höheres Armutsrisiko als vor der Krise. Der letztgenannte Trend setzte vor der Krise ein: In einer Reihe von Ländern stieg das Armutsrisiko arbeitsmarktferner Haushalte seit Beginn von EU-SILC. Vor 2008 stieg es in entwickelten Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland, Schweden,

<sup>27</sup> EU-SILC-Jahre entsprechen dem Untersuchungszeitraum für die Erwerbsintensität.

<sup>28</sup> „Arbeitsmarktfern“ bezieht sich auf die Erwerbsintensität, nicht auf Erwerbseinkommen, und ist somit nicht mit „Armut trotz Erwerbstätigkeit“ zu verwechseln.



Österreich und Finnland bereits beträchtlich. Dies erklärt, weshalb der *Beschäftigungserfolg* vor der Krise in einer Reihe von Ländern sich nicht in einem *Inklusionserfolg* niederschlug (Cantillon und Vandenbroucke 2014). Auf ganz Europa bezogen ist das Muster der Veränderungen ganz und gar nicht homogen. Seit 2004 ist in einigen Ländern zunehmende Beschäftigung mit abnehmender Armut unter den Nichtälteren verbunden, vor allem in Polen. In anderen Ländern nimmt die Armut trotz wachsender Beschäftigung zu. Diese unterschiedlichen Pfade lassen sich nicht durch einen einzigen ursächlichen Faktor erklären; hier sind eher mehrere Faktoren beteiligt, deren Wirkung sich zudem von Land zu Land unterscheidet.

Wirtschaftskrisen verringern die Beschäftigung, doch ist der langfristige Trend zur Polarisierung der Erwerbstätigkeit in allen Haushalten ein Phänomen, das sich der Erklärung noch entzieht (Corluy und Vandenbroucke 2015). Bessere Hinweise gibt es hinsichtlich der Ursachen für die steigenden Armutsrisiken der arbeitsmarktfernen Haushalte. Im Prinzip wirken sich drei Faktorengruppen aus:

1. Steuer- und Transfersysteme mögen für Menschen ohne Arbeit im Vergleich zu Beschäftigten weniger großzügig geworden sein.
2. Auch Veränderungen in den Haushaltsstrukturen spielen eine Rolle: Eine Alleinerziehende mit mittlerer oder geringer Erwerbsintensität (also z. B. eine alleinstehende Mutter in Teilzeitbeschäftigung) hat ein größeres finanzielles Armutsrisiko als ein Paar mit Kindern derselben mittleren oder niedrigen Erwerbsintensität (etwa ein Paar, wo beide Partner teilzeitbeschäftigt sind oder ein Partner in Vollzeit arbeitet, der andere erwerbslos ist).
3. Wenn Haushalte mit geringer Erwerbsintensität (jedoch nicht ganz ohne Erwerbsintensität) von einem Segment des Arbeitsmarktes mit geringerer Arbeitsplatzqualität – hinsichtlich Vertragssicherheit und Verdienst – abhängig sind, sind sie beim Erwerbseinkommen gegenüber anderen Haushalten schlechter gestellt.

Der erste Faktor – Steuer- und Transfersysteme – kann mit der Wende zu Aktivierungsmaßnahmen verbunden sein, die verstärkte finanzielle Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung forderte: Sind verbesserte finanzielle Anreize nicht von einem Aktivierungserfolg im betreffenden Segment arbeitsmarktferner Haushalte begleitet, kann die relative Armut steigen, weil der Einkommensabstand zwischen Beschäftigten und Erwerbslosen zunimmt.

Jedoch mag es neben bewusst anders gesetzten politischen Akzenten auch zunehmend problematische strukturelle Zwänge hinsichtlich der sozialen Angemessenheit von Leistungssystemen geben. In Gesellschaften, in denen der Lebensstandard arbeitsmarktnaher *Doppelverdiener*-Haushalte der Maßstab angemessenen Lebensstandards für *alle* Haushalte ist, steckt Sozialpolitik in einem Dilemma. Dabei geht es nicht nur darum, dass arbeitsmarktferne Haushalte diesen Standard nicht erreichen können, egal wie viele Mitglieder im Erwerbsalter dazugehören; auch unterschiedliche Konstellationen der Haushalte schaffen ein strukturelles Dilemma. Einerseits sind die individuellen Einkommensersatzleistungen begrenzt, da diese keine beschäftigungsdämpfenden Anreize schaffen dürfen, insbesondere nicht im Vergleich zum Mindestlohniveau; und Letzteres wiederum ist durch die Kostenwettbewerbsfähigkeit begrenzt. Andererseits reichen Einkommensersatzleistungen



nicht aus, um einen Alleinerziehenden-Haushalt gegen Armut zu schützen (hier ist selbst ein vergleichsweise angemessener Mindestlohn wie in Belgien unzureichend, wenn die oder der Betreffende keiner Vollzeitbeschäftigung nachgehen kann oder wenn es mehr als zwei Kinder gibt). Somit besteht die Herausforderung darin, die soziale Sicherung *auf Haushaltsebene* zu verbessern und dabei die Falle der „Armut trotz Erwerbstätigkeit“ zu vermeiden, für Alleinerziehende wie für andere Haushalte mit Kindern.

**Wir sollten daher prüfen, ob wir Programme brauchen, die so ausgestaltet sind, dass sie die *Haushaltskosten* (einschließlich Kindererziehungs-, Gesundheits- und Wohnungskosten) von Einpersonen- und Haushalten mit nur einem Einkommen sowie Doppelverdienern senken. Dies würde beinhalten, dass den so genannten *Kostenersatzleistungen* im sozialpolitischen Instrumentarium größeres Gewicht beikommt, und zwar als Ergänzung zu den individuellen Einkommensersatzleistungen; ferner sind auf diese Ergänzung intelligente und differenzierte, auf das Haushaltseinkommen bezogene Auswahlkriterien anzuwenden. Gleichzeitig sind Entwicklung und Ausgestaltung von Wohlfahrtsleistungen zur Unterstützung von Familien von größter Bedeutung.**

Diese Überlegungen unterstreichen die Rolle von – recht verstandenen – Mindestlöhnen. Bis zu einem gewissen Grade (und mit beträchtlichen Unterschieden zwischen den Ländern) wirken Mindestlöhne wie eine unsichtbare Barriere für die Großzügigkeit von Transfersystemen. In Ländern, in denen die Mindestlöhne unter Druck stehen, wird letzten Endes auch die Großzügigkeit von Leistungssystemen unter Druck geraten.<sup>29</sup> Abgesehen von ihrer Bedeutung als (potenzielle) unsichtbare Barriere für Systeme eines Mindesteinkommenschutzes sind die unmittelbaren Wirkungen von Mindestlöhnen auf Armut eher begrenzt (OECD 2015; Eurofound 2015). Im Wesentlichen unterstreichen Mindestlöhne den Grundsatz der *Fairness* beim Entgelt für Arbeit: Ihr vorrangiges Ziel ist nicht die Armutsminderung. Jedoch stellt die OECD (2015) fest, dass Mindestlohnregelungen zur Unterstützung von Niedriglöhnern und einkommensschwachen Familien beitragen können und größere Arbeitsplatzverluste vermeiden helfen, wenn sie gut ausgestaltet und in geeignete Steuer- und Transfersysteme integriert sind. Aufgrund der grenzüberschreitenden Mobilität sieht man Mindestlöhne zunehmend unter Druck: Zum Teil sind Befürchtungen hinsichtlich Sozialdumpings wohl unbegründet, in bestimmten Sektoren aber lässt sich der Wettbewerbsdruck der Niedriglohnunternehmen in der EU nicht leugnen. Des Weiteren gestaltet sich die Durchsetzung von Mindestlohnstandards vor dem Hintergrund der Arbeitnehmerentsendung schwierig.

---

<sup>29</sup> Die „unsichtbare Barriere für die Armutsminderung“, u. a. verbunden mit der Entwicklung der Lohnuntergrenze, wird in Cantillon, Collado und Van Mechelen (2015) untersucht.





**Diese Überlegungen sprechen alle dafür, dass die EU gut beraten wäre, einen Mindestlohnrahmen zu erarbeiten. Ein solches europäisches System könnte entsprechenden Druck auf die Mitgliedsstaaten ausüben, ebenfalls Mindestlöhne für das gesamte Beschäftigtenspektrum einzuführen, welcher Art dieses System auch immer wäre (gesetzlich oder tarifvertraglich).**

Der dritte der oben genannten Faktoren, die sich direkt auf Armut auswirken, nämlich die sich verändernde Natur der Arbeit, ist empirisch schwer einzuschätzen. Doch stellt die OECD (2015) fest: Seit Mitte der 1990er-Jahre fällt mehr als die Hälfte aller neu geschaffenen Arbeitsplätze in die Kategorie der atypischen Beschäftigungsformen; sie erkennt zudem in einer Reihe von Ländern wichtige Verbindungen zum Trend der Einkommensungleichheit. Atypische Beschäftigungsformen können zwar ein „Sprungbrett“ in stabilere Beschäftigungen sein – was jedoch von der Art der Arbeit, den Beschäftigtenmerkmalen und der Arbeitsmarktinstitution abhängt. In vielen Ländern jedoch haben jüngere Beschäftigte, insbesondere in befristeten Arbeitsverhältnissen, geringere Chancen, in stabilere Beschäftigungen zu wechseln. Zahlreiche atypisch Beschäftigte sind in vielen Dimensionen der Arbeitsplatzqualität, etwa Verdienst, Arbeitsplatzsicherheit oder Ausbildungsmöglichkeiten, schlechter gestellt. Insbesondere geringqualifizierte Zeitarbeiter müssen beträchtliche Lohneinbußen hinnehmen, ferner Verdienstunsicherheit und langsamere Lohnzuwächse. Haushalte, die stark von Einkünften aus atypischen Beschäftigungsformen abhängen, haben eine viel höhere Einkommensarmutsquote; die steigende Zahl solcher Haushalte trägt zu größerer Ungleichheit insgesamt bei, so die OECD.<sup>30</sup>

Bei der Arbeitsplatzqualität haben wir es mit gegensätzlichen Forderungen zu tun. Freiwillige Teilzeitarbeit kann persönlichen Präferenzen entgegenkommen und die Verteilung von Arbeit auf die Haushalte verbessern. Ferner kann sie älteren Arbeitnehmern ermöglichen, weiterhin erwerbstätig zu sein. So verstanden ist die Entwicklung eines Teilzeitarbeitsmarktes positiv. Gleichwohl brauchen viele eine Vollzeitbeschäftigung, um sich einen ausreichenden Lebensstandard und eine angemessene Rente zu sichern. Das heißt: Ein ausreichendes Angebot an Vollzeit-Arbeitsplätzen ist nach wie vor notwendig. Die Entwicklung der Null-Stunden-Verträge, mit denen sich Arbeitgeber ihrer Verantwortung für die Einkommenssicherung (und damit einhergehend für Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen) entziehen können, wirft noch schwierigere Fragen auf: Für den einen können Null-Stunden-Verträge attraktiv sein, für viele andere jedoch eine Sackgasse. Die Zunahme geringfügiger Beschäftigung in Form von Mini-Jobs, wie in Deutschland, birgt auf Dauer auch grundlegende Probleme für die soziale Absicherung derjenigen, deren Einkünfte nur von solchen Mini-Jobs abhängen.

Der Bericht der Europäischen Kommission für 2014 über *Beschäftigung und soziale Entwicklungen in Europa* enthält ein informatives Kapitel über Arbeitsplatzqualität und Arbeitsorganisation, auf das wir den Leser hinweisen möchten. In ihrer Analyse stellt sie eine stetige Zunahme von Kurzzeitverträgen und anderer Formen prekärer Beschäftigung fest; sie betont ferner, dass Arbeitsplatzqualität

---

<sup>30</sup> Dieser Abschnitt stützt sich auf die eigene Zusammenfassung der OECD (2015), dort auf S. 15–16.



die Arbeitsproduktivität verbessern kann. Mit anderen Worten: Arbeitsplatzqualität und wirtschaftlicher Fortschritt müssen kein Widerspruch sein (ESDE 2015).

Bei Arbeitsplatzqualität geht es nicht nur um das vertraglich Vereinbarte, sondern auch um Kontrolle und Autonomie am Arbeitsplatz, worauf auch der eben erwähnte Kommissionsbericht hinweist. Kontrolle und Autonomie am Arbeitsplatz sind zentrale Antriebskräfte für ein längeres Erwerbsleben. In den nordischen Ländern, wo länger als im übrigen Europa gearbeitet wird, gibt es mehr Arbeitsplätze, die sich durch diese beiden Dimensionen charakterisieren lassen, und das ist kein Zufall.

Die Kernaussagen, die sich aus diesen Analysen ableiten lassen, lauten wie folgt:

- 1. Die Notwendigkeit von Aktivierungsmaßnahmen und finanziellen Anreizen, eine Arbeit aufzunehmen, lässt sich nicht bezweifeln. Zunächst aber wäre der Königsweg zu höherer Arbeitsplatzqualität und realen Investitionen in Humankapital zu beschreiten. Es zählen also Quantität und Qualität der Arbeitsplätze, wobei die Qualität eigentlich als Voraussetzung für eine echte Aufwertung von Humankapital gelten sollte.**
- 2. Europa muss angemessene Sozialinvestitionen und eine angemessene soziale Sicherung miteinander verbinden; das eine kann kein Ersatz für das andere sein. So dienen beispielsweise angemessene Systeme der Arbeitslosenunterstützung neben dem Schutz des Einzelnen einem doppelten Zweck: Sie ergeben sich logisch aus flexiblen Arbeitsmärkten, und sie fungieren als makroökonomische Stabilisatoren. Bei der Betonung von „Investitionen“ in Humankapital sollte die Notwendigkeit seines Schutzes nicht vergessen werden, also die klassischen Schutzfunktionen der Wohlfahrtsstaaten. Herkömmliche sozialpolitische Instrumente – etwa Aktivierung, Ausbildung, Sozialleistungen und Mindestlöhne – bleiben wichtig; aber es lässt sich nicht leugnen, dass die Systeme sozialer Sicherung vor Herausforderungen stehen, für die wir neue und innovative Lösungen finden müssen.**
- 3. Die sich verändernde Natur der Beschäftigung wirft Fragen zur Architektur unserer sozialen Sicherungssysteme auf – Fragen, die beantwortet werden müssen. Es sind schwierige Fragen, aber die EU könnte dazu ein einzigartiges Lernumfeld für Entscheider bieten (Hellström und Kosonen 2015).**



### 7 Humankapital: Inner- und zwischenstaatliche Unterschiede

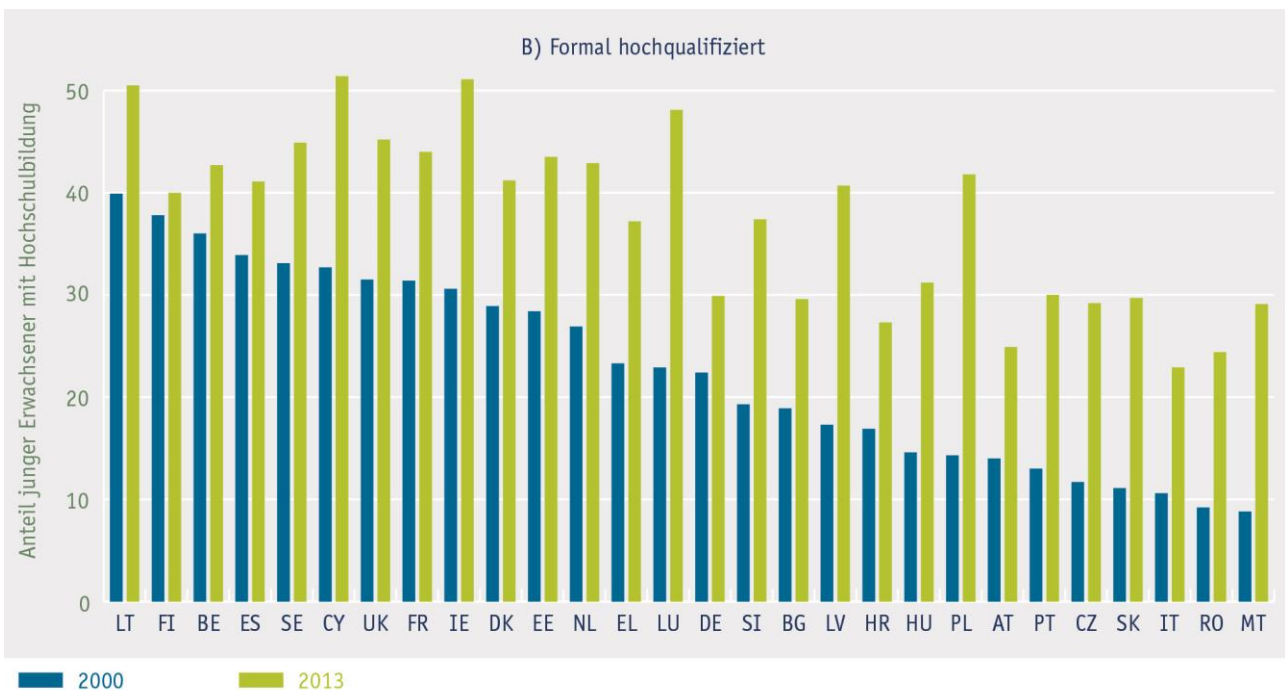
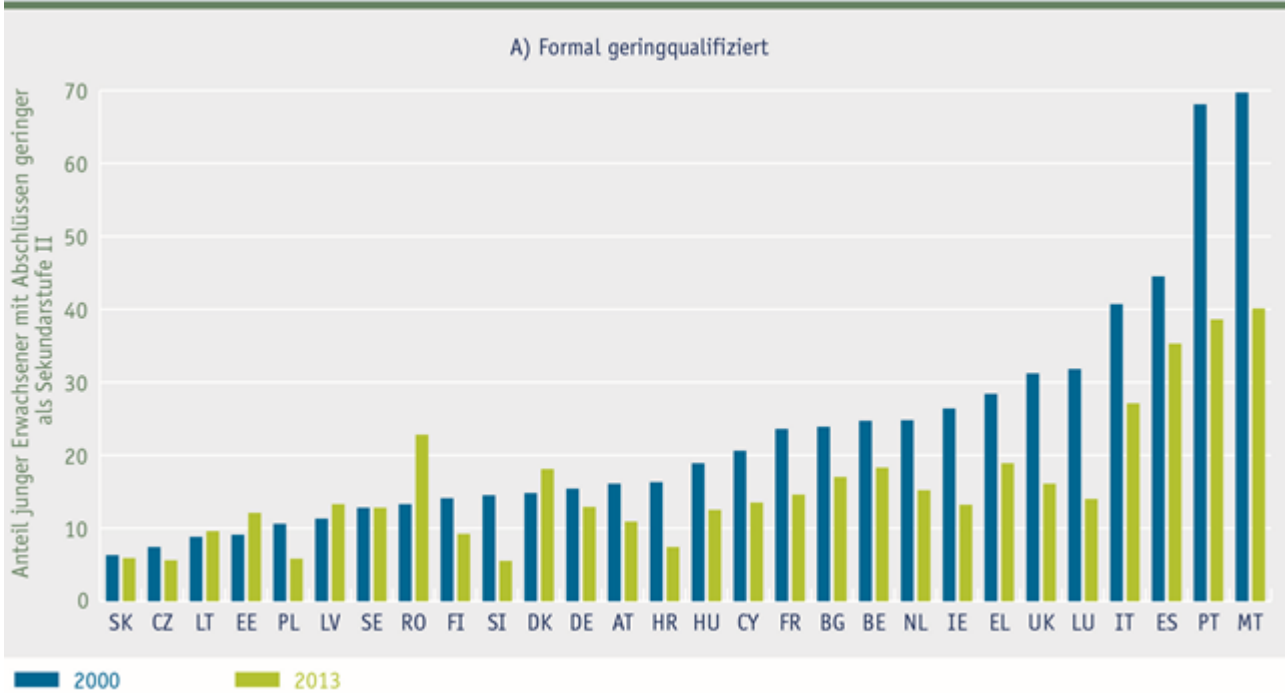
Betrachten wir ausschließlich formale Bildung in der gesamten EU, so gibt es Anzeichen einer Aufwärtskonvergenz. Die Heterogenität beim Anteil formal Hochqualifizierter ist nach wie vor groß. So besitzen höchstens 25 Prozent der 25- bis 34-Jährigen in Italien, Rumänien und Österreich einen Hochschulabschluss. Dagegen genießt die Hälfte der jungen Erwachsenen in Irland, Zypern und Litauen eine Hochschulbildung. Dennoch: Es gibt eine Aufwärtskonvergenz bei der formalen Bildung, und der Abstand wird, verglichen mit der Situation im Jahr 2000, geringer. Aus Abbildung 6A geht hervor, dass der Anteil formal Geringqualifizierter, also Personen ohne höhere Sekundarbildung, in der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedsstaaten im Laufe der Zeit abgenommen hat, wobei Rumänien hier die einzige bemerkenswerte Ausnahme darstellt. In ähnlicher Weise zeigt Abbildung 6B eine vielversprechende Konvergenz in Verbindung mit einem Aufwärtstrend bei der Zahl junger Erwachsener mit Hochschulbildung.

Jedoch ist formale Bildung nur ein Aspekt unter vielen. Zwei Beobachtungen geben Anlass zur Sorge: Erstens ist die Aufwärtskonvergenz bei der formalen Bildung für Kinder weniger stark, also dort, wo sie am nötigsten wäre, um die Beseitigung von Armut und von Transmissionsmechanismen sozialer Ausgrenzung zu gewährleisten, und zweitens wächst der Abstand bei den tatsächlichen Qualifikationen.

Abbildung 7 zeigt die Entwicklung regulärer Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren. Es gibt hier zwar eine gewisse Aufwärtskonvergenz, doch ebenso Anzeichen einer Abwärtstendenz in Dänemark, Spanien, Litauen, dem Vereinigten Königreich und Italien. In Italien beispielsweise sind die Mittel für regionale und kommunale Wohlfahrtseinrichtungen, die unter anderem für den Primar- und Vorschulbereich zuständig sind, durch die Haushaltskonsolidierung erheblich geschrumpft. Die Mittel für frühkindliche Bildung und Betreuung waren 2015 um drei Prozent geringer als 2010 und sogar um 54 Prozent geringer als 2008. Daher überrascht es nicht, dass die Aufnahmeziffern sinken: Der höchste Anteil von Kindern unter drei Jahren, die in entsprechende Einrichtungen aufgenommen wurden, war 2008 zu verzeichnen (mit 28 Prozent); 2013 war er auf 21 Prozent zurückgegangen und wird wohl noch weiter sinken. Fehlende Investitionen in Leistungen für frühkindliche Bildung und Betreuung sind nicht nur in Italien ein Problem. Trotz der Signale des Pakets für Sozialinvestitionen und der Empfehlung der Kommission zu Investitionen in Kinder investieren laut ESPN (2015) zahlreiche Länder (Bulgarien, Zypern, Tschechien, Griechenland, Spanien, Kroatien, Italien, Litauen, Lettland, Mazedonien, Portugal, Rumänien, Serbien, Slowakei und die Türkei) weiterhin in nur sehr geringem Maße in die Kinderbetreuung und treffen unzureichende Maßnahmen zur Förderung der frühkindlichen Entwicklung. Des Weiteren wird Rinaldi (2015) zufolge die frühkindliche Betreuung in der EU eher von wohlhabenderen und gebildeteren Eltern angenommen, wobei die Rolle der frühkindlichen Bildung und Betreuung im Rahmen einer Strategie für Sozialinvestitionen gerade in der Stärkung benachteiligter Haushalte liegen sollte.



Abbildung 6 | Entwicklung formaler Bildungsabschlüsse



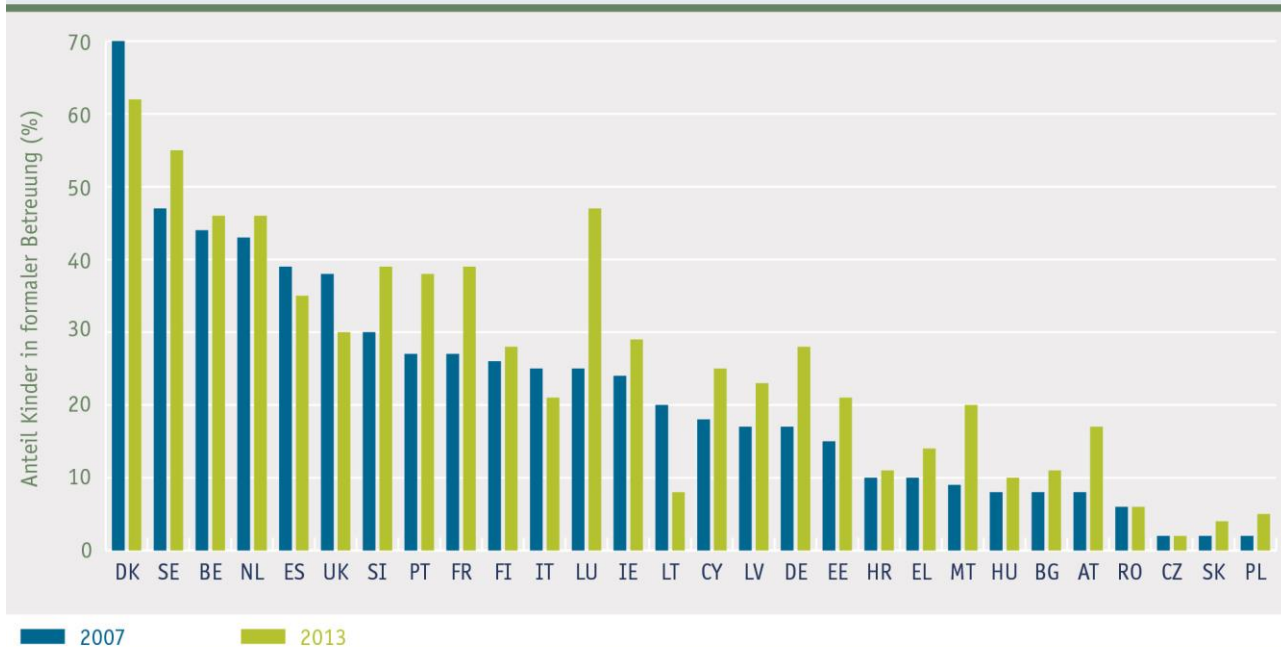
Quelle: EUROSTAT UOE [edat\_lfse\_05] und [edat\_lfse\_07], Berechnungen der Autoren.

Anmerkung: Daten bezogen auf Altersgruppe der 25–34-Jährigen. „Formal gering qualifiziert“ bezieht sich auf die Bevölkerung mit Abschlüssen unterhalb der Primarstufe, Primarstufe und Sekundarstufe I (Niveau 0–2). „Formal hochqualifiziert“ bezieht sich auf die Population mit Hochschulbildung (Niveau 5–8). Daten für Kroatien von 2002 statt 2000.





Abbildung 7 | Entwicklungen in der frühkindlichen Betreuung



Quelle: Eurostat EU-SILC [ilc\_caindformal], Berechnungen der Autoren.

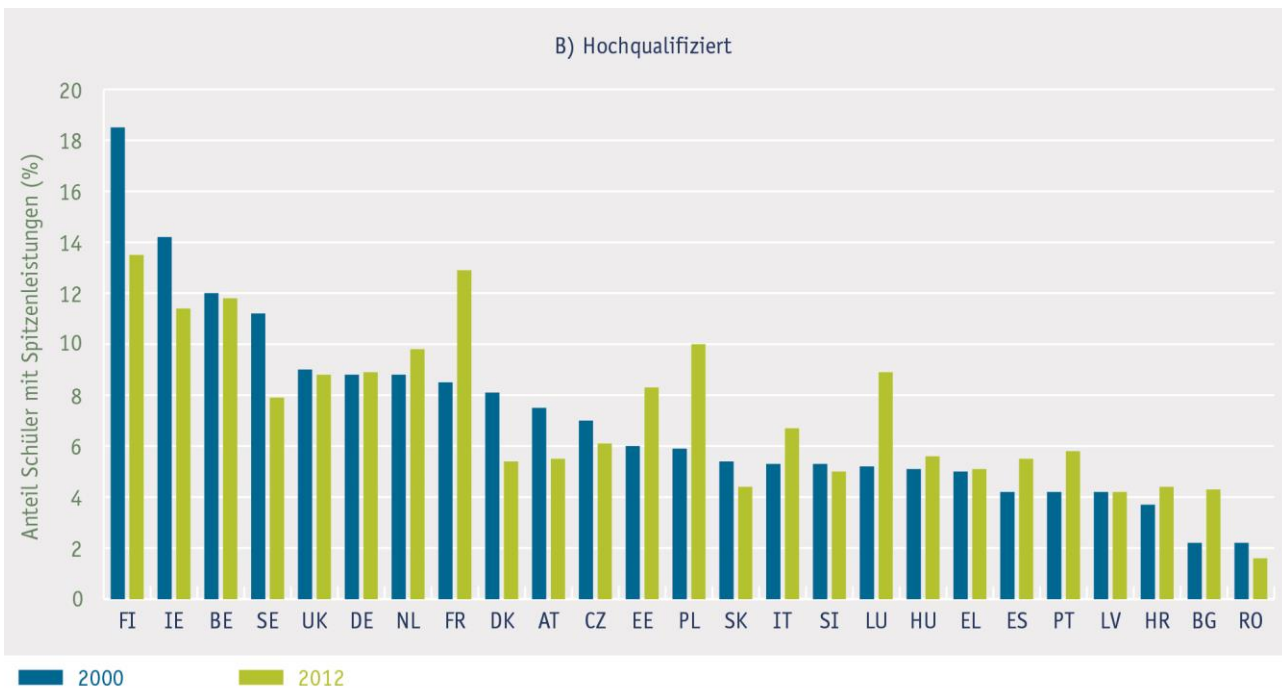
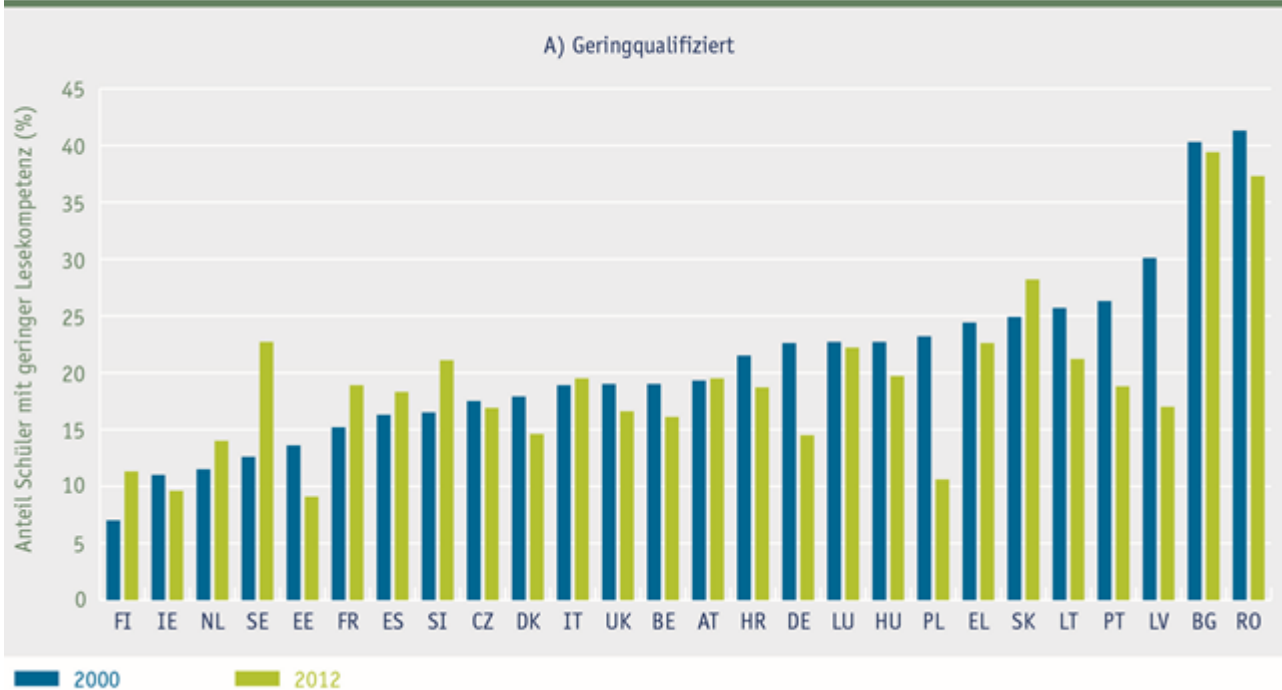
Anmerkungen: Die Teilnahmequote berücksichtigt die formale Betreuung von Kindern unter 3 Jahren und bezieht sich auf die Teilzeit- und die Vollzeitteilnahme. Daten für Litauen beziehen sich auf 2012 statt auf 2013, Daten für Kroatien beziehen sich auf 2010 statt auf 2007.

Von Bedeutung ist das tatsächliche Qualifikationsniveau, weniger die formalen Bildungsabschlüsse. Um die Qualifikationsentwicklung im zeitlichen Verlauf zu analysieren, betrachten wir die PISA-Ergebnisse zur Lesefähigkeit und vergleichen die Leistungen 15-jähriger Schüler der Jahre 2000 und 2012, das heißt, wir beurteilen das Qualifikationsniveau anhand der Lesekompetenz.<sup>31</sup> Der Gegensatz zwischen Abbildung 6 zur formalen Bildung und Abbildung 8 zum tatsächlichen Qualifikationsniveau ist auffallend. Einerseits haben sich bei den Bildungsabschlüssen nahezu alle Länder verbessert, andererseits zeigt Abbildung 8A, dass der Anteil Geringqualifizierter in neun Mitgliedsstaaten gestiegen ist, unter anderem in Österreich (dort nur geringfügig). Des Weiteren hat der Anteil der Schüler mit Bestleistungen in 14 Ländern abgenommen bzw. nicht merklich zugenommen. In Polen geht der Rückgang beim Anteil von Schülern, die Mindeststandards der Lesekompetenz nicht erfüllen, mit einem Anstieg des Anteils der Bestleistungen einher; dagegen sank in Schweden, Finnland und der Slowakei der Anteil der Hochqualifizierten, während der Anteil der Geringqualifizierten stieg. Eine gewisse Konvergenz ist vorhanden – aber nicht, weil ein Anschluss an höhere Qualifikationsniveaus erzielt würde, sondern vielmehr, weil das Qualifikationsniveau in den Ländern sinkt, die zuvor besser abgeschnitten hatten. Abbildung 8 zeigt auch, dass dieses gemischte Konvergenzmuster den Abstand zwischen den Qualifikationsniveaus innerhalb Europas nicht verringern konnte.

<sup>31</sup> Die Europäische Kommission (2013) bestätigt mit ihrem Vergleich der PISA-Ergebnisse 2009 und 2012, dass der hier bei der Leseleistung beschriebene Trend jenem in Mathematik und Naturwissenschaften entspricht. Der Anteil von Schülern mit schlechten Leistungen blieb in den Mitgliedsstaaten in Mathematik und Naturwissenschaften nahezu konstant (von 22,3 Prozent in 2009 auf 22,1 Prozent in 2012 bzw. von 17,8 Prozent in 2009 auf 16,6 Prozent in 2012).



Abbildung 8 | Entwicklungen der Kompetenzen



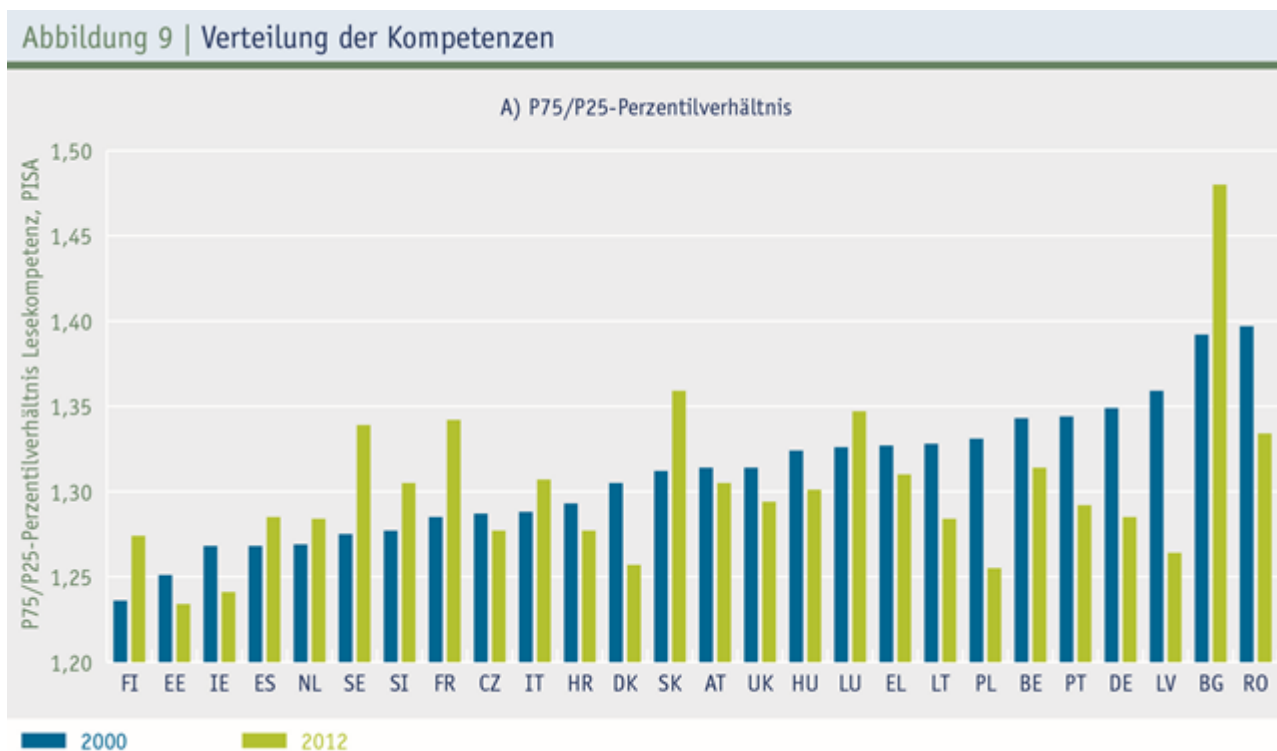
Quelle: OECD PISA 2012 Database und Eurostat [tsdsc450]. Berechnungen der Verfasser.

Anmerkung: Geringe Lesekompetenz bezieht sich auf den Anteil 15-jähriger Schüler mit Stufe 1 oder weniger der PISA-Gesamtskala Lesekompetenz. Spitzenleistung ist definiert als Stufe 5 der Lesekompetenz und darüber. Lesekompetenz bezieht sich auf die Fähigkeit, schriftliche Informationen in Alltagssituationen zu verarbeiten. Wenn Daten für PISA 2000 nicht vorliegen, bezieht sich die Grafik auf PISA 2003 (Luxemburg, Slowakei und Niederlande) oder auf 2006 (Kroatien und Estland).

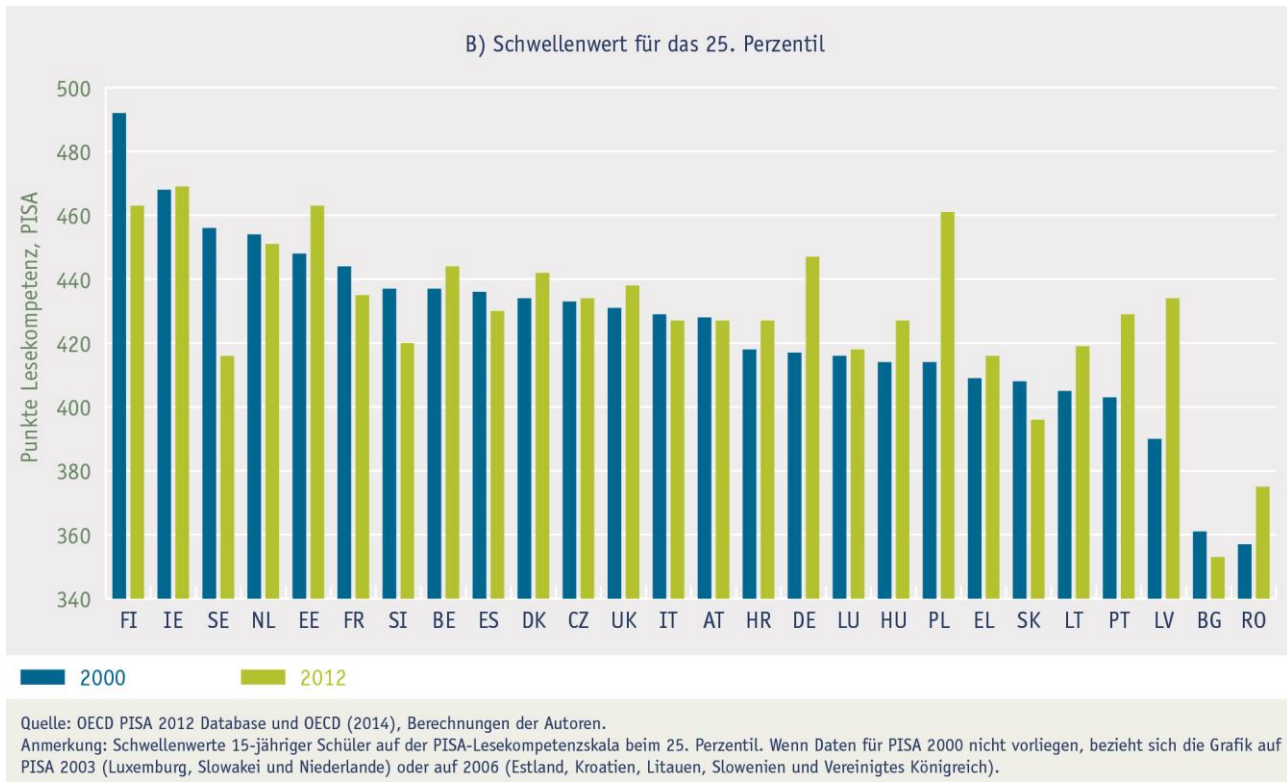


Rumänien und Bulgarien mit mehr als 35 Prozent geringqualifizierter und weniger als fünf Prozent hochqualifizierter Schüler hinken weit hinter anderen EU-Mitgliedsstaaten her.

Abbildung 9 beschreibt weitere Erkenntnisse über die Verteilung der Lesekompetenz *innerhalb* der Mitgliedsstaaten. Wiedergegeben ist das P75/P25-Perzentilverhältnis der Ergebnisse (Abbildung 9A) und der Schwellenwert für das 25. Perzentil (Abbildung 9B).<sup>32</sup> Die beiden Indikatoren vermitteln zwei unterschiedliche Aussagen, von denen eigentlich keine erfreulich ist: Das P75/P25-Verhältnis ergibt, dass die Ungleichheit in der Kompetenzverteilung in zehn Mitgliedsstaaten von 2000 bis 2012 zugenommen hat (z. B. in Frankreich, Schweden, Bulgarien und der Slowakei). Die P25-Werte zeigen, dass das absolute Leistungsniveau am unteren Ende der Kompetenzverteilung in einigen Ländern (wie Polen, Portugal und Deutschland – Länder, in denen man sich sehr um Leistungsverbesserung bemüht hat) gestiegen, in einer Reihe anderer Länder gesunken ist, darunter Schweden, Finnland, die Slowakei und Slowenien.



<sup>32</sup> „Schwellenwert für das 25. Perzentil“ bedeutet, dass 25 Prozent der Schülerstichprobe schlechter abschneiden.



Um den *Bestand* an Qualifikationen besser zu erfassen, betrachten wir auch die Kompetenzverteilung unter Erwachsenen. Die 2013 veröffentlichten PIAAC-Ergebnisse<sup>33</sup> geben Aufschluss über die Ungleichheit der Qualifikationen der Erwerbsbevölkerung zwischen den Ländern und innerhalb derselben. Wir verdichten hier die Informationen in Abbildung 10; wiedergegeben sind die Werte des Mittels und des 25. Perzentils sowie der Prozentanteil gering- und hochqualifizierter Erwachsener<sup>34</sup> in 23 Ländern.<sup>35</sup> Der Abstand zwischen dem EU-Spitzenreiter Finnland und Italien ist erschreckend. Bei der Lesekompetenz erzielen mehr als 22 Prozent der Erwachsenen in Finnland hohe Werte, gegenüber nur 3,3 Prozent in Italien. Das Mittel liegt in den skandinavischen Ländern bei 287,5 Punkten, in Italien bei 250,5 und damit sogar noch unter dem finnischen Schwellenwert für das 25. Perzentil (258,3). Der Anteil Erwachsener mit niedriger Punktzahl liegt in Japan bei knapp zehn Prozent, in Frankreich, Spanien und Italien hingegen über 20 Prozent. Die schlechtesten Ergebnisse

<sup>33</sup> Das *Programme for the International Assessment of Adult Competencies* (PIAAC) ist eine von der OECD in Auftrag gegebene internationale Vergleichsstudie zur Erfassung grundlegender Kompetenzen. Untersucht werden Lesekompetenz, alltagsmathematische und Problemlösekompetenzen der erwachsenen Bevölkerung im Alter von 16 bis 65 Jahren, somit auch kognitive und arbeitsplatzrelevante Kompetenzen. Da es sich bei PIAAC um Querschnittsdaten handelt, ist es nicht möglich, die Entwicklung der Kompetenzen Erwachsener im zeitlichen Verlauf zu untersuchen.

<sup>34</sup> Unterschieden werden fünf Kompetenzstufen. Als geringqualifiziert gilt, wer höchstens die Kompetenzstufe 1 erreicht, als hochqualifiziert, wer die Stufen 4 oder 5 erreicht.

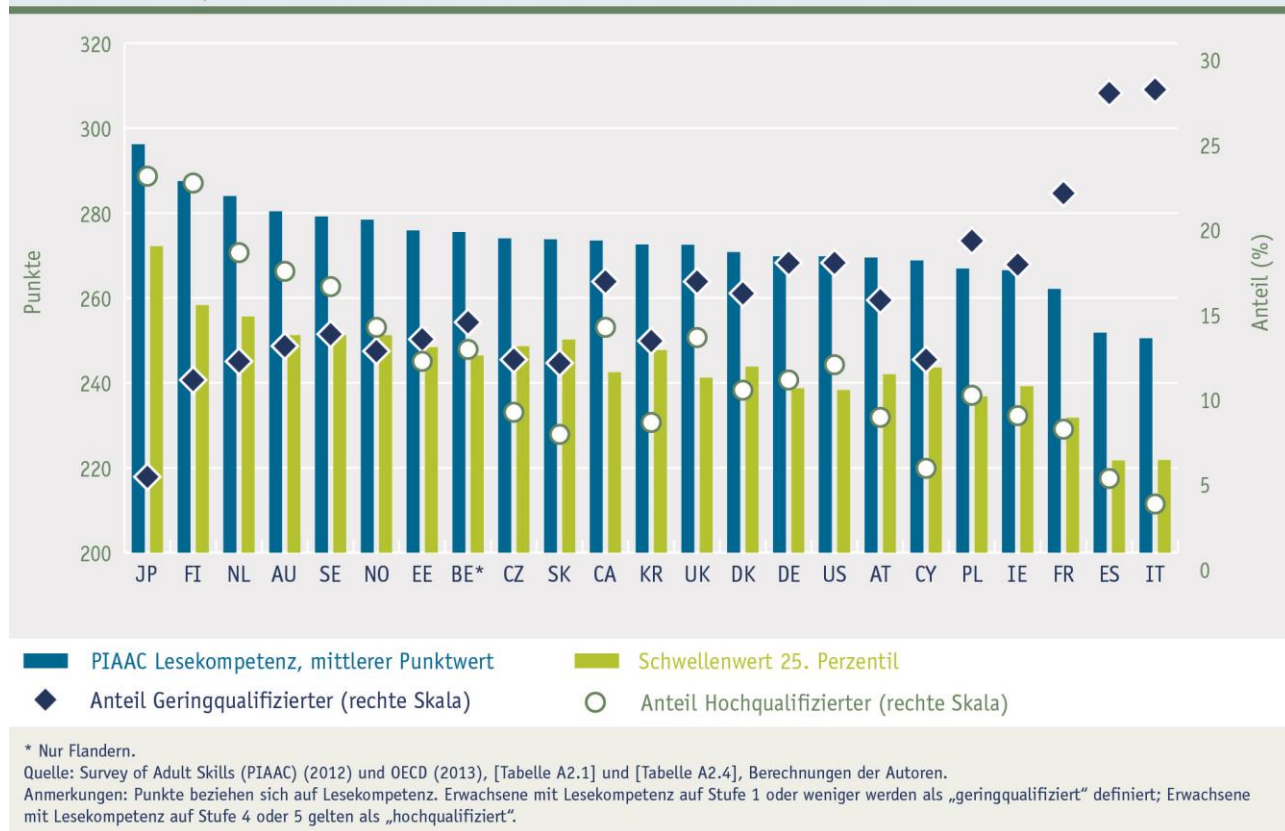
<sup>35</sup> Die PIAAC-Stichprobe ist für die EU relativ begrenzt; sie erfasst 16 EU-Länder plus Flandern, wie in Abbildung 15, sowie weitere teilnehmende Länder.





bei den Kompetenzen Erwachsener verzeichnen jene Länder, in denen Strategien für Sozialinvestitionen entweder vollständig fehlen oder sich erst in einem frühen Anfangsstadium befinden. Eine der Hauptursachen für geringe Kompetenzen Erwachsener ist eine schwach ausgeprägte Kultur lebenslangen Lernens und der Weiterbildung. Die Stichprobe zeigt, dass mehrere Länder, insbesondere Frankreich, Spanien und Italien, nachhaltiger Investitionen in neue Kompetenzen junger Menschen bedürfen.

Abbildung 10 | Verteilung der Kompetenzen Erwachsener nach Ländern



Zusammenfassend leidet die Europäische Union unter großen inner- und zwischenstaatlichen Unterschieden hinsichtlich der Ausstattung mit Humankapital. Was formale Bildungsabschlüsse angeht, lassen sich zwar positive Entwicklungen feststellen, hinsichtlich der Kompetenzen jedoch zeigt sich bei aller Konvergenz ein Mix aus positiven und negativen Trends. Bei der frühkindlichen Bildung und Betreuung gibt es Anzeichen für eine Aufwärtskonvergenz, gleichzeitig aber wirkt sich die Austeritätspolitik auf die Bemühungen in diesem Bereich in vielen Ländern nachteilig aus.

Die Diskrepanz zwischen Aufwärtskonvergenz bei der formalen Bildung und anhaltender Ungleichheit bei der realen Verteilung der Kompetenzen zwischen den und innerhalb der Mitgliedsstaaten ist besorgniserregend. Die Europäische Kommission (2015), die ähnliche Ergebnisse hervorhebt, sieht darin eine große Gefährdung für das Ziel eines echten europäischen Arbeitsmarktes; sie kommt zu



dem Schluss, dass Ungleichheit in der Bildung deshalb in vielen Fällen zunimmt, weil „gleiche Bildungschancen in vielen EU-Ländern nie Priorität gewesen sind“.<sup>36</sup>

**Europäische Länder sind daher mit einer zweifachen Herausforderung konfrontiert: der Frage, wie das Kompetenz- und Qualifikationsniveau zu heben ist, und der Frage, wie eine breitere Bevölkerung ein hohes Kompetenzniveau erreichen kann.**

Die EU hat die vor uns liegenden enormen Herausforderungen für die Bildungssysteme zweifellos erkannt, und die Kommission hat eine umfassende Agenda für Bildung, Ausbildung und Qualifikation erarbeitet und hervorragende Empfehlungen zur Modernisierung der Bildungssysteme veröffentlicht. Allerdings hat diese Bildungsagenda auf den höchsten politischen Entscheidungsebenen und bei der Festlegung der Haushaltsprioritäten kein ausreichend großes Gewicht. Die realen öffentlichen Ausgaben für Bildung waren 2013 in zehn Mitgliedsstaaten niedriger als vor der Krise, darunter in jenen Ländern, die dringend einer Verbesserung ihres Bildungssystems bedürfen.

Abbildung 11 | Besorgniserregende Divergenz der öffentlichen Ausgaben für Bildung

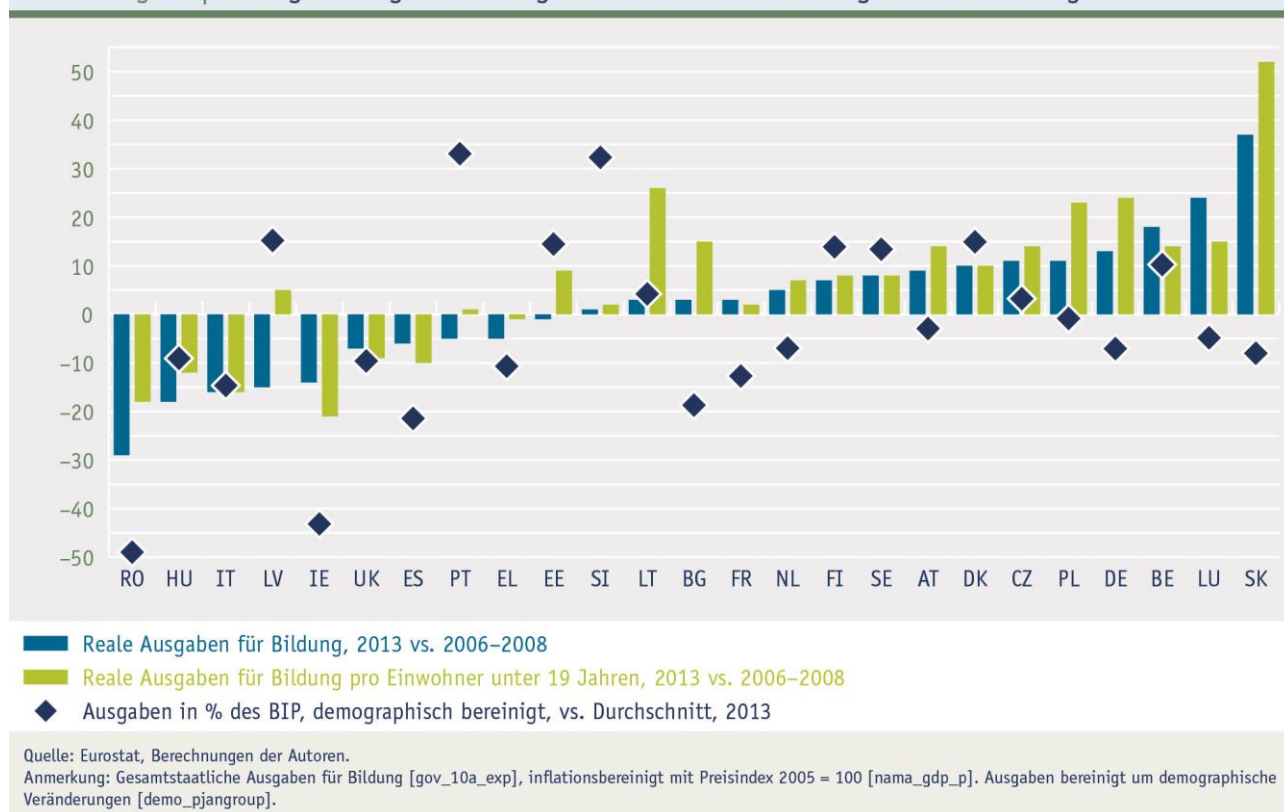


Abbildung 11 veranschaulicht Daten zur Entwicklung der realen öffentlichen Bildungsausgaben der Länder. Die blauen Balken vergleichen die Ausgaben 2013 mit den jeweiligen Durchschnittsausgaben 2006–2008 (deflationiert mit dem BIP-Deflator). In zehn der untersuchten 25 Länder liegen die

<sup>36</sup> Europäische Kommission (2015), S. 21.



realen Ausgaben durchschnittlich unter denen der Vorkrisenjahre. In Rumänien beträgt der Rückgang 29 Prozent, in Ungarn 18 Prozent, in Italien 16 Prozent, in Lettland 15 Prozent und in Irland 14 Prozent. Inzwischen sind die realen Ausgaben deutlich gestiegen: Bei den Bildungsausgaben beträgt der Anstieg zehn Prozent oder mehr in Dänemark, Tschechien, Deutschland, Polen, Belgien, Luxemburg und der Slowakei (jeweils 2013 gegenüber dem Durchschnitt 2006–2008). Offensichtlich spielt dabei die Demografie eine Rolle. Abbildung 11 zeigt, dass die realen Ausgaben – wenn man demografische Veränderungen durch Berechnung der realen Bildungsausgaben pro Einwohner unter 19 Jahren berücksichtigt – in Rumänien um 18 Prozent und in Ungarn um 12 Prozent sanken; in Irland gingen sie gar um 21 Prozent zurück. In Deutschland und Polen sind die entsprechenden finanziellen Anstrengungen eindrucksvoll, berücksichtigt man den demografischen Faktor.

**Die Divergenz bei den Bildungsausgaben in der EU insgesamt kann auf Dauer zu einer größeren Divergenz bei der Produktivität führen – und nicht zu der so dringend benötigten Konvergenz. Das soll nicht heißen, dass die Qualität der Bildungssysteme sich einfach anhand des entsprechenden Ausgabenniveaus messen ließe; aber es scheint sehr schwer, Bildungssysteme deutlich zu verbessern, ohne mehr zu investieren. Die Haushaltspolitik der EU sollte mit einer Strategie für Sozialinvestitionen verknüpft werden, die Investitionen in lebenslanges Lernen fördert.**

## 8 Gesundheit, Gesundheitsversorgung und Umwelt

Bei der Lebenserwartung unterscheiden sich die europäischen Regionen stark. In den westlichen und den Mittelmeerländern ist sie höher, wobei Spanien mit 82,4 Jahren an der Spitze der EU-Mitgliedsstaaten liegt. In den östlichen und baltischen Ländern hingegen ist die Lebenserwartung geringer, wobei Rumänien, Bulgarien, Lettland und Litauen mit unter 75 Jahren die niedrigsten Werte verzeichnen. Seit 2000 gibt es einen bemerkenswerten Aufwärtstrend: In allen Mitgliedsstaaten steigt die Lebenserwartung. Dennoch lassen sich klar zwei Ländergruppen unterscheiden: einerseits westliche Länder mit einer Lebenserwartung von mehr als 75 Jahren in 2000 und rund 80 Jahren oder mehr heute und andererseits östliche Länder mit einer Lebenserwartung von unter 78 Jahren – Länder, von denen einige nicht die Werte erreichen, die westliche Länder bereits vor 15 Jahren aufwiesen. Der Abstand von neun Jahren zwischen Spanien und Litauen (73,4 Jahre in 2013) ist erheblich.

Allgemeiner Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Gesundheitsversorgung muss als eines der Hauptziele der europäischen Wohlfahrtsstaaten gelten. Wie sich Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit von Gesundheitsleistungen im Laufe der Zeit in den europäischen Ländern verbessert haben, lässt sich auf Basis der EU-SILC-Daten beurteilen, die Selbsteinschätzungen des nicht gedeckten Bedarfs an medizinischen Untersuchungen abbilden. Medizinische Diagnose und Therapie sind entscheidende Elemente der Gesundheitsversorgung; hohe Kosten, lange Wartelisten und die Entfernung zum nächsten Leistungserbringer können den Zugang zur benötigten Gesundheitsversorgung stark beeinträchtigen. Betrachten wir das Jahr 2013 und die gesamten EU-28, so lag der Anteil von Personen, die ungedeckten Bedarf an ärztlichen Untersuchungen angaben – weil Leistungen zu





teuer waren, Entfernungen zu groß oder Wartelisten zu lang –, im obersten Einkommensquintil bei 1,5 Prozent; bei den unteren 40 Prozent der Einkommensbezieher waren es 11 Prozent.

Ungleichheit beim Zugang zur Gesundheitsversorgung, die einkommensschwache Haushalte benachteiligt, ist leider nichts Neues. Was sich hier als auffallenderes Muster zeigt, sind fehlende Anzeichen eines Rückgangs beim Umfang ungedeckten medizinischen Bedarfs (Ausnahmen sind Portugal, Bulgarien, Deutschland und Lettland). Aktuell steigt in Polen, Frankreich und einigen von Sparmaßnahmen besonders betroffenen Ländern wie Griechenland, Lettland und Italien der ungedeckte medizinische Bedarf in den unteren Einkommensgruppen beträchtlich. Einige Länder der Spitzengruppe sind zurückgefallen und verzeichnen 2013 einen gegenüber 2007 höheren Anteil von Personen mit ungedecktem medizinischen Bedarf (Finnland: +8,9 Prozent, Belgien: +6,2 Prozent, Frankreich: +4,3 Prozent).

In Europa wird die Umweltgerechtigkeit stärker problematisiert; heute ist relativ klar, dass die Umwelt und die auf sie bezogenen Politikfelder sich deutlich auf die soziale Lage und das Wohlergehen auswirken, vor allem über Gesundheit, Zugang zu Annehmlichkeiten und Konsumverhalten. Dennoch zeichnet sich bislang noch nicht in allen Mitgliedsstaaten eine allgemeinere Diskussion über die Schnittpunkte sozialer und ökologischer Perspektiven ab;<sup>37</sup> auf europäischer Ebene ist sie rudimentär. Der Europarat (2013) erarbeitet eine Analyse, die Aspekte der Armut und Ungleichheit mit der Abfallproblematik und dem Zugang zu Ressourcen verknüpft; in einer von der Europäischen Kommission beauftragten Untersuchung widmen sich Pye et al. (2008) den zahlreichen Zusammenhängen zwischen Umwelt- und Sozialpolitik und versuchen, Muster zur Förderung von Synergien für sich wechselseitig verstärkende Maßnahmen zu definieren. In diesem Kontext beschreibt Laurent (2010) vier Arten ökologischer Ungleichheit: 1. *Ungleichheit in der Politikgestaltung* – weil bestimmte sozial benachteiligte Gruppen mehr oder weniger Einfluss auf die ihre Umwelt betreffenden Entscheidungen haben; 2. *Ungleichheit bei den Umweltauswirkungen* – weil unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen mit unterschiedlichen Lebensstilen die Umwelt unterschiedlich beeinflussen; 3. *Ungleichheit bei Umweltvorschriften* – weil Angehörige unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen oder Personen unterschiedlichen Einkommens von Umweltvorschriften und -abgaben unterschiedlich betroffen sind; 4. *Ungleichheit bei Belastungen und beim Zugang* – weil die Erfahrung von Umweltqualität ungleich verteilt, also abhängig von Einkommen, ethnischer Zugehörigkeit oder sozialem Status ist.

Die Verteilung von Umweltqualität ist nach wie vor ungleich, weil die Belastung durch Umwelteinflüsse und -gefahren bei benachteiligten Gruppen größer ist; sie verfügen bisweilen nur über einen begrenzten Zugang zu angenehmen Lebensräumen. Umweltbelastungen, Kriminalität und ein ökologisch bedenkliches oder lautes Lebensumfeld sind für Gesundheit und Wohlbefinden große Risiken und können die Gestaltungs- und Entscheidungsmacht bestimmter gesellschaftlicher Schichten einschränken. Sozialpolitik muss daher, um die Probleme sozialer Ungleichheit zu lösen, auch den Aspekt der Umweltgerechtigkeit einbeziehen.

---

<sup>37</sup> Mit der 2005 erarbeiteten nationalen Strategie für nachhaltige Entwicklung und dem umfassenden Mandat der Umweltbehörde weist das Vereinigte Königreich die Richtung.



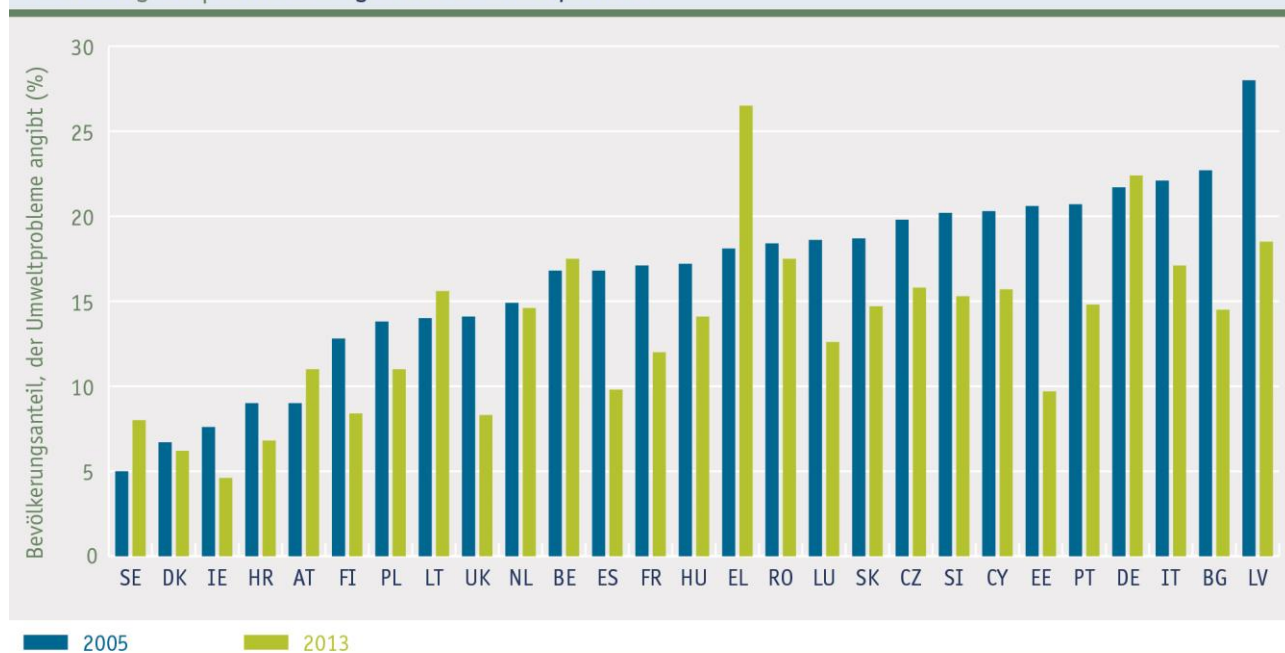


Um zu veranschaulichen, ob Europa im Hinblick auf Umweltgerechtigkeit vorangekommen ist, zeigt Abbildung 12 den Bevölkerungsanteil, der Probleme angibt, die mit Umweltverschmutzung, Kriminalität oder Umweltauswirkungen wie Rauch, Staub, unangenehmen Gerüchen oder verschmutztem Wasser in ihrer Umgebung verbunden sind. Für den Zeitraum 2005–2013 wurden nur in Griechenland und Schweden mehr Umweltbelästigungen angegeben; in einigen Ländern blieb die Quote relativ stabil (Dänemark, Litauen, Belgien, Deutschland und Niederlande). Dennoch gibt es Anzeichen für eine Abwärtskonvergenz beim Umweltbelastungsgrad, also eine Aufwärtskonvergenz bei der wahrgenommenen Umweltqualität.

Die Aufwärtskonvergenz bei der Umweltqualität betrifft die oberen wie die unteren Einkommensgruppen, mit geringfügig höheren Zugewinnen bei Ersteren. Betrachten wir beispielsweise den Euroraum, so sank die wahrgenommene Umweltbelastung um 3,2 Prozentpunkte für Personen mit Einkünften über 60 Prozent des medianen Äquivalenzeinkommens und um 1,5 Prozentpunkte für die Einkommensgruppe darunter. Deutliche Unterschiede zwischen den Einkommensgruppen zeigen sich in Bulgarien, Ungarn, Frankreich, Belgien und Deutschland; für Länder wie Griechenland und Rumänien zeigt die EU-SILC-Erhebung, dass eher die höheren Einkommensgruppen Umweltprobleme angeben.

**Wie Laurent (2010) betont, sollten die gesundheitlichen und sozioökonomischen Folgen von Umweltbedingungen und -maßnahmen zum Aufgabenbereich der europäischen Sozialpolitik gehören. Die Umweltziele moderner Wohlfahrtsstaaten sollten auch die Überwindung der Ungleichheit durch sozio-ökologische Maßnahmen beinhalten.**

Abbildung 12 | Entwicklungen der Umweltqualität



Quelle: EUROSTAT, EU-SILC [ilc\_mddw02].

Anmerkungen: Anteil der Gesamtbevölkerung, der Belastungen durch Umweltverschmutzung oder andere Umweltprobleme angibt. Daten für 2005 sind nicht verfügbar für Rumänien und Kroatien, stattdessen angegeben sind die Daten für 2007 bzw. 2010.



## 9 „Kombi“-Maßnahmenpakete für Konvergenz und Kohäsion und die Rolle der EU

In ihrem Bericht *In It Together. Why Less Inequality Benefits All* betont die OECD (2015), dass eine Verringerung des Abstands zwischen Arm und Reich Maßnahmenpakete erfordert, die eine ganze Reihe von Instrumenten aktivieren, insbesondere in vier Bereichen:

1. Beteiligung von Frauen am Wirtschaftsleben
2. Beschäftigungsförderung und Arbeitsplatzqualität
3. Qualifikationen und Bildung
4. Steuer- und Transfersysteme für wirksame Umverteilung

Gleichzeitig betont die OECD: Kein einzelnes Modell oder Maßnahmenbündel stellt einen Königsweg dar. „Jedes Land wird ein eigenes Paket erarbeiten müssen, das sich an den wichtigsten Ursachen der Ungleichheit im nationalen Kontext orientiert.“<sup>38</sup> Die OECD führt eine besondere Dimension in die Diskussion um politische Optionen ein, indem sie zeigt, wie Ungleichheit das Wachstum verringern kann. Der wichtigste Transmissionsmechanismus zwischen Ungleichheit und Wachstum, so die OECD, sind Investitionen in Humankapital. Zwar gibt es auf der individuellen Ebene bedingt durch die sozioökonomische Situation immer Unterschiede in den Bildungserfolgen, doch vergrößert sich der Abstand in Ländern mit großer Ungleichheit, weil Angehörige benachteiligter Haushalte es schwer haben, Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung zu finden. Dem Bericht zufolge kommt es insbesondere für das Wirtschaftswachstum auf die Lage der unteren 40 Prozent an. Es ist nicht nur die Situation der Ärmsten in der Gesellschaft, die das Wachstum hemmt, sondern die Lage einer viel größeren Gruppe Erwerbstätiger und Angehöriger der unteren Mittelschicht. Die Politik muss sich auf die unteren 40 Prozent ausrichten.

Die Daten in Abschnitt 7 zeigen, dass eine Aufwärtskonvergenz bei der Qualität unseres Humankapitals eine wesentliche Voraussetzung für langfristige Aufwärtskonvergenz in der EU insgesamt ist. Daher *tragen die Verringerung herkunftsbedingter Ungleichheit zwischen Familien mit Kindern sowie Investitionen in Kinderbetreuung und Bildung zum nationalen Zusammenhalt wie auch zur langfristigen EU-weiten Konvergenz bei*. Offenkundig ist besserer Zugang zum Bildungserfolg für alle Kinder nicht nur eine Frage des Geldes; er setzt auch Reformen des Bildungssystems vieler Mitgliedsstaaten voraus.

**Mit anderen Worten: Eine an Kindern orientierte Strategie für Sozialinvestitionen gegen Chancenungleichheit dient einem doppelten Zweck. Es geht um ein „Kombi“-Maßnahmenpaket im heutigen europäischen Kontext. Länder, die eine solche Strategie verfolgen, verdienen Unterstützung und Möglichkeiten, von anderen EU-Ländern zu lernen, jedoch auch materielle Förderung durch die EU, insbesondere in haushaltspolitisch schweren Zeiten.**

---

<sup>38</sup> OECD (2015), S. 36.



Andere Handlungsvorschläge wie die der OECD beruhen auf einem ähnlichen doppelten Ansatz im Kontext der Eurozone. Eine adäquate Arbeitslosenversicherung und koordinierte Tarifverhandlungen sind zwei Beispiele.

Die OECD stellt fest, dass eine umfassendere Deckung der Arbeitslosenversicherung ein vielversprechender Weg ist, die Absicherung für Erwerbstätige zu fördern, vorausgesetzt, die Systeme sind so ausgestaltet, dass Arbeitsanreize erhalten bleiben und andere von der OECD beschriebene Bedingungen erfüllt sind. Eine unzulängliche Risikoabdeckung der Arbeitslosenversicherung ist ein Problem, das in einigen europäischen Ländern, vor allem in der südlichen Eurozone, vorherrscht. Von den nachteiligen sozialen Folgen abgesehen, untergraben lückenhafte Systeme der Arbeitslosenunterstützung die Möglichkeiten automatischer Stabilisierung in diesen Wohlfahrtsstaaten. Ferner erschweren sie die Entscheidung für flexiblere Arbeitsmärkte mit einem ausgewogeneren Beschäftigungsschutz. Bekämpfung der Arbeitsmarktsegmentierung, Förderung der Flexibilität und Verbesserung der Arbeitslosenversicherung sollten Hand in Hand gehen. Flexible Arbeitsmärkte sind zudem eine Voraussetzung für ein reibungsloses Funktionieren der Währungsunion. Mit anderen Worten: Ein Maßnahmenpaket, das eine verbesserte Arbeitslosenversicherung mit Flexibilisierung verbindet, dient sowohl der sozialen Inklusion im Innern als auch der künftigen Stabilität der Eurozone. Dies ist einer der Gründe dafür, warum von mancher Seite eine europäische Unterstützung für die nationalen Arbeitslosenversicherungen insbesondere in der Eurozone befürwortet wird.

Die Koordinierung von Tarifverhandlungen besitzt dasselbe doppelte Potenzial. So überraschend und kontrovers diese Feststellung sein mag, so sehr verdient sie ernsthafte Erwägung. Die OECD hält die Vertiefung des sozialen Dialogs und der Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern für wichtige Elemente eines gerechteren und inklusiveren Wachstums: Hoher Organisationsgrad und Tarifbindung sowie die Zentralisierung/Koordinierung von Tarifverhandlungen gehen meist einher mit einer geringeren allgemeinen Lohnungleichheit, wenngleich nicht völlige Einigkeit darin herrscht, wie breit diese Wirkung ist und ob sie ebenso Frauen betrifft (OECD 2015). Dies unterstreicht auch Atkinson (2015) und bezieht es in eine umfassendere Diskussion der Beziehungen zwischen Gleichheit und der Verbesserung von Gestaltungs- und Entscheidungsmacht ein; des Weiteren seien „nationale Gespräche“ über Bezahlung und Einkommensungleichheit erforderlich. Aus ganz anderem Blickwinkel ist lohnpolitische Koordinierung auch in einer Währungsunion wichtig – aus Gründen symmetrischer Lohnentwicklung. Die Entwicklung seit 2008 zeigt, dass die Marktkräfte allein nicht für Lohnzurückhaltung in der Währungsunion gesorgt haben. Im Gegenteil: Die Währungsintegration, so wie sie umgesetzt wird, leistet eher mangelnder Disziplin Vorschub. Dies ist einer der Gründe dafür, weshalb sich statt Konvergenz eher Divergenz eingestellt hat.

**An anderer Stelle vertreten wir daher die Auffassung, dass die Eurozone einer ordnenden Hand bedarf, die Symmetrie herstellt, insbesondere bei Lohnerhöhungen (Vandenbroucke 2015a, b). Des Weiteren brauchen die Mitgliedsstaaten Arbeitsmarktinstitutionen, die Lohnsteigerungen koordinieren können: Die ordnende Hand muss effizient sein.**



Daher sollte die EU die positiven Ergebnisse anerkennen, die bestimmte Mitgliedsstaaten durch lohnpolitische Koordinierung erzielen. Statt die Dezentralisierung von Tarifverhandlungen zu fördern, sollte die EU Maßnahmen treffen, um lohnpolitische Koordinierung zu erleichtern. Der Fünf-Präsidenten-Bericht (2015) zur Zukunft der Währungsunion unterbreitet einen Vorschlag, der sich mit dem Reformbedarf der Lohnfindungssysteme verbinden lässt: Er empfiehlt für den Euroraum nationale „Behörden für Wettbewerbsfähigkeit“ und bezieht sich damit auf Belgien als Best-Practice-Beispiel. Die belgischen Hüter der Wettbewerbsfähigkeit sind in das nationale Lohnfindungssystem eingebunden und leiten ihre Autorität aus ebendieser Tatsache ab. Somit könnte die Best-Practice, auf die sich der Bericht bezieht, auf die Integration solcher Behörden in die Lohnfindungssysteme ausgedehnt werden.

Schließlich könnten EU-Initiativen auch notwendig sein, um den Mitgliedsstaaten die erfolgreiche Umsetzung bestimmter OECD-Empfehlungen zu ermöglichen. Die OECD betont, dass eine über Steuern und Transfers angemessen ausgestaltete Umverteilung ein mächtiges Instrument ist, um zu mehr Gleichheit und Wachstum beizutragen. Ihrer Analyse zufolge hat die Umverteilungswirkung in den letzten Jahrzehnten in vielen Ländern abgenommen – weil Entgeltersatzleistungen nicht mit der Reallohnentwicklung Schritt halten und die Steuerprogression sinkt. Die OECD lässt keinen Zweifel daran: Geeignete Maßnahmen müssen dafür sorgen, dass Wohlhabendere, aber auch multinationale Unternehmen ihren Beitrag zum Steueraufkommen leisten. Ohne einen europäischen Rahmen für die Unternehmensbesteuerung scheint der Steuerwettbewerb zwischen den EU-Ländern dies jedoch sehr zu erschweren, wenn nicht zu vereiteln (Bénassy-Quéré, Trannoy und Wolff 2014). In den 1980er-Jahren galt die Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz als natürliche Konsequenz einer tieferen Marktintegration. Ähnlich kann es die Festigung der Union erfordern, gleiche Spielregeln in neuen Bereichen, etwa der Unternehmensbesteuerung, zu schaffen.

## 10 Solidarität und gegenseitiges Vertrauen

Im vorigen Abschnitt haben wir die Beziehungen zwischen bestimmten Herausforderungen für die EU und bestimmten OECD-Empfehlungen zur Überwindung von Ungleichheit dargestellt. Diese Überlegungen betreffen eher grundlegende Fragen von Solidarität, gegenseitigem Vertrauen und der Rolle der EU. Darauf wollen wir hier kurz eingehen.

Seit 2008 erfahren wir, dass „Konstruktionsfehler“ der europäischen Währungsunion zu Instabilität und Anfälligkeit geführt haben: Ihr fehlen eine Bankenunion und eine Zentralbank, die nötigenfalls Kreditgeber letzter Instanz wäre. Dem fügt der Fünf-Präsidenten-Bericht hinzu, dass auch der Euroraum eine fiskalpolitische Stabilisierungsfunktion benötigt. Beide Funktionen – als Kreditgeber letzter Instanz und als fiskalpolitische Instanz – sind unverzichtbar, um die Wohlfahrtsstaaten in der Eurozone in einer ihrer systemrelevanten Funktionen zu unterstützen: Stabilisierung in Zeiten der Wirtschaftskrise. Der Gedanke einer fiskalpolitischen Stabilisierungsfunktion, die die eine oder andere Form von Transferleistungen einschließt, wird im erwähnten Bericht nur in sehr allgemeiner Form ausgeführt. Freilich wirft er komplexe politische und fachliche Fragen auf, auch lassen sich





unterschiedliche Optionen verfolgen; eine europäische Unterstützung nationaler Arbeitslosenversicherungen, wie im vorigen Abschnitt erwähnt, wäre eine solche Option.<sup>39</sup> Es ist daher wichtig, diese Ansätze genau zu prüfen; noch sind sie eher Forschungsaufgabe als politisches Programm. Ob bei der Vollendung der Bankenunion (die Fragen der gegenseitigen Absicherung aufwirft) oder der fiskalpolitischen Stabilisierungsfunktion (die sich auch als eine Art gegenseitiger Versicherung bei widriger Wirtschaftslage verstehen lässt) – der Fünf-Präsidenten-Bericht zeugt von einem geschärften Bewusstsein dafür, dass wir mehr Solidarität in der Eurozone schaffen müssen.

**Solidarität organisieren setzt gegenseitiges Vertrauen voraus. Solidarität auf der Grundlage gegenseitiger Absicherung ist eine vernünftige Option, doch selbst der Vernünftigste wird sich zurückhalten, wenn es an Vertrauen fehlt. Europäische Solidarität erfordert gegenseitiges Vertrauen in Bezug auf die Qualität des Sozialgefüges in den Mitgliedsstaaten, insbesondere hinsichtlich der jeweiligen Wettbewerbsfähigkeit und gesunder öffentlicher Finanzen.**

Um gegenseitiges Vertrauen geht es auch in der Debatte um Sozialdumping. Bisher hat die Schreckensvision eines groß angelegten Sozialdumpings noch keine Gestalt angenommen. Jedoch gibt es in der heutigen erweiterten EU durchaus eklatante Fälle rechtswidriger Arbeitsbedingungen und Ausbeutung. Ursache ist das Wechselspiel der lückenhaften Umsetzung europäischer Sozial- und Beschäftigungsschutzvorschriften in nationales Recht der Mitgliedsstaaten mit ihrer reduzierten Rechtshoheit und dem Fehlen gemeinsamer Sozialstandards in dieser sehr heterogenen Gruppe von Staaten. Eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die öffentliche Meinung in Europa Arbeitsmobilität und Migration akzeptiert, besteht darin, dass sie sich in eine geregelte soziale Ordnung einfügen und diese nicht untergraben. Davon zeugt die Frage, ob Mindestlöhne sich im Kontext der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit schützen lassen. Die Vereinbarkeit der Mobilität und der vier Freiheiten einerseits mit dem internen Zusammenhalt der nationalen Wohlfahrtsstaaten und der Arbeitsbeziehungen andererseits ist ein komplexes, aber kein unlösbares Problem. Sie erfordert einen Drahtseilakt, der aber zu schaffen ist. Dabei geht es nicht nur um ein Austarieren wirtschaftlicher und sozialer Kriterien. Internationale Offenheit (unter bestimmten Bedingungen) wie auch sozialer Zusammenhalt im Innern lassen sich als Aspekte der Solidarität auffassen; wir haben dies in Abschnitt 2 angesprochen, wo wir erläuterten, dass das europäische Projekt einen komplexen Begriff von Solidarität impliziert. Somit geht es bei diesem Balanceakt auch um verschiedene Formen von Solidarität.

---

<sup>39</sup> Beblavý und Maselli (2014) vergleichen in einer Simulation ein harmonisiertes europäisches Arbeitslosenversicherungssystem mit einem Rückversicherungssystem. Enderlein, Guttenberg und Spiess (2013) stellen einen Alternativvorschlag für ein produktionslückenbasiertes Transfersystem zur Absorption von Schocks vor.



### 11 Fazit

Die Europäische Union verdient dann ein *Soziales Triple-A*, wenn sie sowohl die Konvergenz hin zu höherem Lebensstandard der Mitgliedsstaaten insgesamt als auch die Konvergenz hin zu größerer Gleichheit des individuellen Lebensstandards innerhalb der Mitgliedsstaaten aktiv unterstützt. In gewisser Hinsicht ist dieses doppelte ehrgeizige Ziel nicht neu. Das heißt: Wir müssen uns wieder auf das besinnen, was die Gründerväter des europäischen Projekts inspirierte. Problematisch ist weniger die ursprüngliche Idee als unser Vermögen, sie zu realisieren. Die Gründerväter des europäischen Projekts gingen von der optimistischen Annahme aus, ein wachsender Zusammenhalt zwischen den Ländern und innerhalb derselben könne durch überstaatliche wirtschaftliche Kooperation erreicht werden; durch soziale Maßnahmen im Innern seien die Früchte wirtschaftlichen Fortschritts umzuverteilen, eine Aufgabe, die nationales Privileg blieb.

**Diese überkommene Arbeitsteilung ist den aktuellen Problemen jedoch nicht gewachsen. Tatsächlich hat die EU bereits erheblichen Einfluss auf die Sozialpolitik in den Mitgliedsstaaten gehabt. Wir müssen heute also klar formulieren, was wir von der EU im Bereich der Sozialpolitik erwarten.<sup>40</sup>**

Die EU sollte die Mitgliedsstaaten motivieren und darin unterstützen, Maßnahmenpakete zu erarbeiten, die zum wachsenden inner- und zwischenstaatlichen Zusammenhalt beitragen. Derartige „Kombi“-Maßnahmenpakete gibt es durchaus: Bildung ist ein anschauliches Beispiel, weil Aufwärtskonvergenz bei der Qualität unseres Humankapitals eine wesentliche Voraussetzung für langfristige Aufwärtskonvergenz bei Wohlstand und Lebensstandard in der EU insgesamt ist. Derzeit leidet die Europäische Union jedoch unter großen inner- und zwischenstaatlichen Unterschieden hinsichtlich der Ausstattung mit Humankapital. Die Verringerung herkunftsbedingter Ungleichheit zwischen Familien mit Kindern sowie Investitionen in Kinderbetreuung und Bildung tragen zum nationalen Zusammenhalt wie auch zur langfristigen EU-weiten Konvergenz bei. Offenkundig ist besserer Zugang zum Bildungserfolg für alle Kinder nicht nur eine Frage des Geldes; er setzt auch Reformen des Bildungssystems vieler Mitgliedsstaaten voraus.

**Länder, die eine solche Strategie verfolgen, verdienen Unterstützung und Möglichkeiten, von anderen EU-Ländern zu lernen, jedoch auch materielle Förderung durch die EU, insbesondere in haushaltspolitisch schweren Zeiten. Wir brauchen mehr *Solidarität in der Reform*.**

Es reift immer mehr die Erkenntnis, dass wir in der EU zu mehr Solidarität finden müssen; man beachte etwa den Fünf-Präsidenten-Bericht über die Zukunft der Eurozone und die Flüchtlingskrise. Solidarität herzustellen setzt gegenseitiges Vertrauen voraus. Um gegenseitiges Vertrauen geht es auch in der Debatte um Sozialdumping.

---

<sup>40</sup> Siehe Fernandes und Maslauskaitė (2013), die drei Szenarien zur Vertiefung der Europäischen Währungsunion entwickeln, sowie Vandenbroucke (2015a, b) mit einem Plädoyer für eine Europäische Sozialunion.



**Eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die öffentliche Meinung in Europa Arbeitsmobilität und Migration akzeptiert, besteht darin, dass sie sich in eine geregelte soziale Ordnung einfügen. Dieser Balanceakt sollte auf der europäischen Agenda ganz oben stehen.**

Die Rolle der EU in der Sozialpolitik lässt sich folgendermaßen zusammenfassen:

**Die EU sollte einen Rahmen bieten, der Offenheit und Mobilität mit sozialem Zusammenhalt im Innern vereinbart; sie sollte die nationalen Wohlfahrtsstaaten auf Systemebene bei einigen ihrer Kernfunktionen unterstützen; und sie sollte den nationalen Wohlfahrtsstaaten für ihre materielle Entwicklung Orientierung bieten, indem sie allgemeine soziale Standards und Ziele angibt und ein Voneinander-Lernen organisiert, die Mittel und Wege dazu aber den Mitgliedsstaaten überlässt.**



### Über die Autoren

**Frank Vandebroucke** ist Professor an der Universität von Amsterdam und hat eine Herman-Deleeck-Professur an der Universität Antwerpen inne. Er ist Sonderberater für Soziales am Jacques Delors Institute und Kuratoriumsmitglied von Friends of Europe. Sein aktueller Forschungsschwerpunkt ist der Einfluss der EU auf die Entwicklung der Sozial- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten.

Vandebroucke studierte Volkswirtschaft in Löwen und Cambridge und promovierte in Oxford. Er war Minister für Soziales und Pensionen der belgischen Föderalregierung (1999–2004) und Minister für Arbeit, Unterricht und Bildung der flämischen Regionalregierung (2004–2009). Bis Oktober 2015 war er Professor an der Katholischen Universität Leuven.

Von 2013 bis 2014 war er Koordinator der belgischen Rentenreformkommission und ist heute Vorsitzender des Wissenschaftsrates für Rentenpolitik der belgischen Regierung.

Mehr zu seinen Publikationen unter [www.econ.kuleuven.be/frankvandebroucke](http://www.econ.kuleuven.be/frankvandebroucke).

**David Rinaldi** ist Research Fellow für Volkswirtschaft und Soziales am Jacques Delors Institute in Paris. Er promovierte an der mailändischen DEFAP Graduate School in Public Economics und war Gast-Promotionsstudent an der Bocconi-Universität und an der Universität Nottingham. Seine Spezialgebiete sind Ökonomie des öffentlichen Sektors sowie Entwicklung und Soziales.

Vor seiner Tätigkeit am Jacques Delors Institute war er wissenschaftlicher Assistent am European Economic Studies Department des College of Europe in Brügge, wo er die Aktivitäten in der Vertiefungsrichtung European Economic Integration and Business koordinierte. Rinaldi war 2012 und 2013 als Berater für Sozial- und Fiskalpolitik in der Social Cohesion Division des Europarates in Straßburg sowie als wissenschaftlicher Mitarbeiter für Makroökonomie an der mailändischen Universität Bocconi tätig. Rinaldi führte Berufsbildungsprogramme der VN-Wirtschaftskommission für Afrika in Addis Abeba und an der italienischen Auslandsvertretung bei den Vereinten Nationen in New York durch.

### Danksagung

Die Autoren danken Katharina Barié, Iain Begg, Timo J. Hämäläinen, Timo Lindholm, Robin Niblett, Daniel Schraad-Tischler, Joscha Schwarzwälder und Karen Wilson für ihre Kommentare und die Diskussionen im Rahmen der Arbeitsgruppe Soziale Aspekte zum Projekt Vision Europe. Für die hier geäußerten Meinungen und die Analysen sind allein die Autoren verantwortlich.





### Literatur

- Atkinson, A. B. 2015: *Inequality. What Can Be Done?* Oxford: Oxford University Press.
- Beblavý, M. und Maselli, I. 2014: *An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area: A Simulation Exercise of Two Options*, CEPS Special Report No. 98.
- Begg, I., Mushövel, F. und Niblett, R. 2015: *The welfare state in Europe – Visions for reform*. In: Vision Europe Summit Consortium (Hrsg.): *Redesigning European welfare states – Ways forward*, Gütersloh.
- Bénassy-Quéré, A., Trannoy, A. und Wolff, G. 2014: *Tax Harmonization in Europe: Moving Forward*, Les notes du conseil d'analyse économique, No. 14, French Council of Economic Analysis.
- Cantillon, B., Collado, D. und Van Mechelen, N. 2015: *The Glass Ceiling of Poverty Reduction* (im Druck).
- Cantillon, B. und Vandenbroucke, F. (Hrsg.) 2014: *Reconciling Work and Poverty Reduction – How Successful Are European Welfare States?* Oxford: Oxford University Press.
- Corluy, V. und Vandenbroucke, F. 2015: *Polarisation of Employment over Households Revisited: The Belgian Case*, KU Leuven Discussion Paper Series DPS15.08.
- Diris, R., Vandenbroucke, F. und Verbist, G. 2014: *Child Poverty: What Can Social Spending Explain in Europe?* KU Leuven Discussion Paper Series DPS14.20.
- Dolls, M., Fuest, C. und Peichl, A. 2012: *Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe*. *Journal of Public Economics*, 96(3–4): 279–294.
- Enderlein, H., Guttenberg, L. und Spiess, J. 2013: *Blueprint for a Cyclical Shock Insurance in the Euro Area*, Studies & Reports, Jacques Delors Institute, “EU & Differentiated Integration” Project.
- ESDE 2015: *Employment and Social Developments in Europe 2014*, Europäische Kommission, Brüssel.
- ESDE 2014: *Employment and Social Developments in Europe 2013*, Europäische Kommission, Brüssel.
- ESDE 2012: *Employment and Social Developments in Europe 2012*, Europäische Kommission, Brüssel.
- ESPN 2015: *Social Investment in Europe: A Study of National Policies*, Studie für die Europäische Kommission.
- Eurofound 2015: *Upgrading or Polarisation? Long-Term and Global Shifts in the Employment Structure: European Jobs Monitor 2015*. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union: Luxemburg.



- Europäische Kommission 2015: An Ever Closing Union Among the Peoples of Europe? Rising Inequalities in the EU and Their Social, Economic and Political Impacts. Outcomes of EU-Funded Research, Brüssel.
- Europäische Kommission 2013: PISA 2012: EU Performance and First Inferences Regarding Education and Training Policies in Europe, Brüssel.
- Europarat 2013: Living in Dignity in the 21st Century – Poverty and Inequality in Societies of Human Rights: The Paradox of Democracies, Straßburg.
- EZB 2015: Real Convergence in the Euro Area: Evidence, Theory and Policy Implications, ECB Economic Bulletin, Issue No. 5.
- Fernandes, S. und Maslauskaitė, K. 2013: Deepening the EMU: How to Maintain and Develop the European Social Model? Studies & Reports, Jacques Delors Institute, Berlin.
- Five Presidents' Report 2015: Completing Europe's Economic and Monetary Union, Europäische Kommission, 22. Juni 2015, Brüssel.
- Fleurbaey, M. und Blanchet, D. 2013: Beyond GDP – Measuring Welfare and Assessing Sustainability. Oxford: Oxford University Press.
- Friends of Europe 2015: Unequal Europe, Recommendations for a More Caring EU, Final Report of the High-Level Group on 'Social Union', Frühling 2015, Brüssel.
- Hämäläinen, T. J. 2014: In Search of Coherence: Sketching a Theory of Sustainable Well-Being. In: Hämäläinen, T. J. und Michaelson, J. (Hrsg.): Well-Being and Beyond. Edward Elgar Publishing: 17–67.
- Hellström, E., Hämäläinen, T., Lathti V-M., Cook J. W. und Jousilahti, J. 2015: Towards a Sustainable Well-Being Society. From Principles to Applications, Sitra Working Paper 1.4.2015.
- Hellström, E. und Kosonen, M. 2015: Governing the welfare state and beyond – Solutions for a complex world and uncertain future. In: Vision Europe Summit Consortium (Hrsg.): Redesigning European welfare states – Ways forward, Gütersloh.
- Hemerijck, A. 2014: Changing Welfare States. Oxford: Oxford University Press.
- Hüttl, P., Wilson, K. und Wolff, G. 2015: The growing intergenerational divide in Europe – What role for the welfare state? In: Vision Europe Summit Consortium (Hrsg.): Redesigning European welfare states – Ways forward, Gütersloh.
- Laurent, E. 2010: Environmental Justice and Environmental Inequalities: A European Perspective, ETUI Policy Brief, European Social Policy, No. 3.
- Lefranc, A., Pistoiesi, N. und Trannoy, A. 2007: Une réduction de l'inégalité des chances dans l'inégalité du revenu salarial en France? Revue d'Economie Politique 117: 91–117.



## Vision Europe Summit

- OECD 2015: *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: OECD Publishing.
- OECD 2014: *What Students Know and Can Do: Student Performance in Mathematics, Reading and Science – Volume 1*, Paris: OECD Publishing.
- OECD 2013: *OECD Skills Outlook 2013*. Paris: OECD Publishing.
- OECD 2011: *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD Publishing.
- OECD 2008: *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.
- Oxfam 2015: *A Europe for the Many, Not the Few – Time to Reverse the Course of Inequality and Poverty in Europe*, Oxfam Briefing Paper 206.
- Pye, S., Skinner, I., Meyer-Ohlendorf, N., Leipprand, A., Lucas, K. und Salmons, R. 2008: *Addressing the Social Dimensions of Environmental Policy – A Study on the Linkages between Environmental and Social Sustainability in Europe*, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, Brüssel.
- Rinaldi, D. 2015: *A New Start for Social Europe? Studies & Reports*, Jacques Delors Institute, Berlin.
- Roemer, J. E. und Trannoy, A. 2013: *Equality of Opportunity*, Cowles Foundation Discussion Papers, No. 1921, Cowles Foundation for Research in Economics, Yale University, New Haven.
- Salverda, W., Nolan, B., Checchi, D., Marx, I., McKnight, A., Toth, I.G., und van de Werfhorst, H. (Hrsg.) 2014: *Changing Inequalities in Rich Countries. Analytical and Comparative Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Schraad-Tischler, D. 2015: *Social Justice in the EU – Index Report 2015*, Social Inclusion Monitor Europe, Bertelsmann Stiftung, Oktober 2015.
- Stiglitz, J., Sen, A. und Fitoussi, J-P. 2009: *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Institut national de la statistique et des études économiques, Paris.
- Vandenbroucke, F. 2015a: *The Case for a European Social Union. From Muddling Through to a Sense of Common Purpose*. In: Marin, B. (Hrsg.): *The Future of Welfare in a Global Europe*. Ashgate: Aldershot UK: 489–520.
- Vandenbroucke, F. 2015b: *A European Social Union: Unduly Idealistic or Inevitable?* *European Debates*, 7, European Investment Bank Institute, Luxemburg, September 2015.
- Vandenbroucke, F. und Diris, R. 2014: *Mapping At-Risk-of-Poverty Rates, Household Employment, and Social Spending*. In: Cantillon, B. und Vandenbroucke, F. (Hrsg.): *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare States?* Oxford: Oxford University Press: 1–59.



Vandenbroucke, F., Diris, R. und Verbist, G. 2013: Excessive Social Imbalances and the Performance of Welfare States in the EU, Euroforum paper, KU Leuven.

Vandenbroucke, F., Hemerijck, A. und Palier B. 2011: The EU Needs a Social Investment Pact, OSE Paper Series, Opinion Paper No. 5, European Social Observatory.

Vandenbroucke, F. und Vanhercke, B. 2014: A European Social Union: 10 Tough Nuts to Crack, Background Report for the Friends of Europe High-Level Group on 'Social Union'. Brüssel.





# Vision Europe Summit

## Kontakt

Katharina Barié  
Project Manager  
Programm Internationale Foren und Trends  
Bertelsmann Stiftung  
+49 (0) 5241 81-81485  
katharina.barie@bertelsmann-stiftung.de  
www.bertelsmann-stiftung.de