

Die Europäisierung sozialer Ungleichheiten zwischen nationaler Solidarität, europäischer Koordinierung und globalem Wettbewerb¹

Martin Heidenreich

Erschienen in:
Heidenreich, Martin
(Hrsg.): *Die
Europäisierung sozialer
Ungleichheit*. Frankfurt
a. M.; New York:
Campus. S. 17-64.

1. Die sozialpolitische Herausforderung der EU

Die Europäische Union (EU) hat seit ihrer Gründung die wirtschaftliche Integration der europäischen Volkswirtschaften erfolgreich vorangetrieben, ohne in nennenswertem Umfang eigenständige Formen der sozialen Absicherung zu entwickeln (Leibfried/Pierson 1998, 2000). Mit der Vertiefung und Erweiterung des europäischen Binnenmarktes und der Verwirklichung der Währungsunion gerät diese vorrangig wirtschaftliche Integrationsstrategie an ihre Grenzen. Die Ablehnung des europäischen Verfassungsvertrags, die auch mit der unzureichenden sozialpolitischen Flankierung der wirtschaftlichen Integrationsprozesse zu erklären ist², verweist darauf, dass das sozialpolitische Defizit der EU weitere Integrationsschritte ernsthaft behindern könnte. Dies gilt nicht nur für den europäischen Verfassungsvertrag. Auch die einstweilen gescheiterte Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte oder die Widerstände gegen die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei zeigen, dass die Fortführung des politischen Integrationsprozesses in Europa auch davon abhängt, dass die EU die sozial-, beschäftigungs- und gesellschaftspolitischen Voraussetzungen und Folgen ihres Handelns stärker in Rechnung stellt. Eine solche

1 Für Anregungen und Kritik danke ich den Teilnehmern der dritten Plenarsitzung auf dem 32. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (2004) und den Autoren dieses Bandes.

2 Vgl. European Commission (2005). In einer europaweiten Umfrage, in der die Gründe für eine Ablehnung des europäischen Verfassungsvertrags im Herbst 2004 ermittelt wurden, gaben 10 Prozent der Opponenten spontan an: »nicht genug soziales Europa«. 7 Prozent betonten: »Der Vertragsentwurf ist in wirtschaftlicher Hinsicht zu liberal«. Diese Positionen werden vor allem in Portugal, Deutschland, Frankreich, Italien, der Slowakei, Österreich, Ungarn, Spanien und Belgien vertreten. Der ehemalige französische Premierminister L. Fabius begründete seine Ablehnung des Verfassungsvertrags insbesondere mit der Befürchtung eines Sozialdumping: »La règle absolue de la concurrence combinée à celle de l'unanimité en matière fiscale et sociale, conduit à un dangereux processus de dumping. Les outils classiques de gestion économiques manquent à l'appel : pas de responsabilité de la Banque Centrale, pas d'impôt européen, pas d'appel possible à l'emprunt. Les ajustements se font par les salaires ou les suppressions d'emplois!« (Les Echos, 24. Mai 2005)

Entwicklung kann vor dem Hintergrund der Kompensationsthese (vgl. Rieger/Leibfried 2001) als Hinweis auf die Notwendigkeit verstanden werden, wirtschaftliche Liberalisierungs- und Integrationsprozesse sozialpolitisch abzufedern. Damit stellt sich die Frage, wie soziale Ungleichheiten in einem supranationalen Gebilde wie der EU – die weder ein reiner Staatenbund noch ein Bundesstaat ist – überhaupt thematisiert und reguliert werden können.

Hierbei ist eine kognitive Barriere zu überwinden, da soziale Ungleichheiten, soziale Klassen und Sozialpolitiken bisher fast ausschließlich in nationalen Kategorien gedacht werden (vgl. Beck/Grande 2004; Breen/Rottman 1998: 4). Hierfür gibt es gute Gründe: Im 20. Jahrhundert hat sich der nationale Wohlfahrtsstaat zum zentralen Garanten von Wohlfahrt und sozialer Absicherung entwickelt. Einkommens- und Beschäftigungsrisiken werden kaum noch durch die Familie, durch Dorfgemeinschaften und andere traditionale Vergemeinschaftungsformen – und erst recht nicht durch die Europäische Union und andere supranationale Regime – abgedeckt. Der Verweis auf die Bedeutung der nationalstaatlichen Regulationsebene kann auch nicht durch den Hinweis auf Europäisierungs- und Globalisierungsprozesse entkräftet werden. Zwar wird die Globalisierung der Wirtschaft in zahlreichen Studien als wichtige, Ursache von Einkommens- und Beschäftigungsrisiken analysiert (Breen/Rottman 1998; Müller/Scherer 2003). Allerdings wird auch herausgearbeitet, dass die Wahrnehmung und Artikulation sozialer Risiken und Ungleichheiten ebenso wie ihre politische Bearbeitung noch weitgehend auf nationaler Ebene erfolgt. Deshalb ist der Nationalstaat immer noch die zentrale Untersuchungseinheit auch von international vergleichenden Sozialstrukturanalysen. So arbeiten etwa Mills/Blossfeld (2003) heraus, dass insbesondere vier Institutionen zentral für die Verursachung von oder den Umgang mit biographischen Risiken sind: Die nationalen Sozialschutzsysteme, die nationalen Beschäftigungsordnungen, die nationalen Erziehungssysteme und die von Land zu Land unterschiedlichen Familienmuster.

Allerdings trifft die nationalstaatliche Fokussierung der Sozialstruktur- und Ungleichheitsforschung auf Grenzen, wenn die Verteilung knapper und begehrter Güter und Positionen erstens in erheblichem Maße von den Entscheidungen grenzüberschreitend tätiger, insbesondere europäischer Akteure und Institutionen bestimmt wird (Lagerungsbild), wenn zweitens die soziale Mobilität auch im internationalen, insbesondere im europäischen Kontext analysiert werden muss (Systembild) und wenn drittens die betroffenen sozialen Gruppen ihre soziale Stellung auch im europäischen Rahmen interpretieren (Mentalitätsbild) (vgl. Geiger 1932). In diesem Fall kann von einer Europäisierung sozialer Ungleichheiten gesprochen werden. Hierunter verstehen wir *transnationale, auf die europäischen Integrationsprozesse zurückzuführende Entwicklungsdynamiken*

und soziale Prozesse, die die Verteilung knapper und begehrter Güter und Positionen bestimmen und die damit die Lebenschancen, sozialen Identitäten, Interessen und Werte von Individuen und sozialen Gruppen (etwa Familien) prägen (vgl. Schäfers 1998; Kreckel 1992).

Im Folgenden wird zunächst herausgearbeitet, dass die Europäisierung sozialer Ungleichheiten nur in einem Rahmen zu analysieren ist, der zum einen die nach wie vor zentrale Rolle nationalstaatlicher Umverteilungsformen, zum anderen die globalen, insbesondere wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technologischen Interdependenzen und damit die Marktabhängigkeit individueller und regionaler Lebenslagen in Rechnung stellt. Die europäischen Harmonisierungs-, Koordinierungs-, Regulierungs- und Umverteilungspolitiken lassen sich nur im Spannungsfeld zwischen globalen wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technologischen Dynamiken und nationalstaatlichen Sozialpolitiken verorten. Um den dreifachen Raumbezug sozialer Ungleichheiten in Europa zu analysieren, gehen wir im nächsten Kapitel zunächst auf die Grundlagen und Grenzen des *methodologischen Nationalismus* der Ungleichheitsforschung ein und diskutieren, ob sich bisherige Staatenbildungsprozesse auf europäischer Ebene wiederholen können. Anschließend wird eine systemtheoretische Perspektive zur Analyse sozialer Ungleichheiten in transnationalen, aber nicht vollständig globalisierten Räumen entwickelt. Auf dieser Grundlage wird die Europäisierung sozialer Ungleichheiten dann empirisch analysiert. Zum einen wird die zunehmende Marktabhängigkeit sozialer Lagen herausgearbeitet; diese dokumentiert sich innerhalb der Nationalstaaten in einer Zunahme der individuellen und regionalen Ungleichheiten. Die im europäischen Maßstab zu beobachtende Verringerung sozialer Ungleichheiten kann hingegen als Hinweis auf die Wirksamkeit europäischer Regulationsmuster interpretiert werden: Durch die Integration der europäischen Märkte, durch die europaweite Vereinheitlichung der Märkte und die Koordinierung der Sozialschutzsysteme sowie durch die Entwicklung neuer Formen der sozialen Absicherung trägt die Politik der EU zur Regulierung sozialer Ungleichheiten auch auf europäischer Ebene bei und schafft damit ein relativ homogenes sozialpolitisches Feld im Rahmen einer funktional differenzierten Weltgesellschaft.

2. Der methodologische Nationalismus und seine Grundlagen und Grenzen

Eine zentrale Grundlage für die Debatte um den *methodologischen Nationalismus* der Ungleichheitsforschung und die Europäisierung sozialer Ungleichheiten ist

die Klärung des Zusammenhangs von sozialen Räumen und sozialen Ungleichheiten. Es muss geklärt werden, inwieweit die Nationalstaaten, die Europäische Union und die Welt als *institutionalisierte Räume*, d.h. als spezifische Anordnung von Menschen und sozialen Gütern (Löw 2001), zu verstehen sind. Solche Räume strukturieren die Verteilung von sozialen Gütern und Positionen in doppelter Hinsicht: Zum einen können Privilegien durch eine Differenzierung zwischen Insidern und Outsidern, d.h. durch soziale Schließungsstrategien, gesichert werden, zum anderen können die Beschäftigungs- und Einkommenschancen in Abhängigkeit vom Geschlecht, dem Alter, der Qualifikation usw. ungleich verteilt werden. Soziale Ungleichheiten sind somit das Ergebnis einer komplexen Mischung von Inklusions- und Exklusionsprozessen. Dies kann vor allem am Beispiel von Nationalstaaten illustriert werden (2.1): Einerseits garantieren die Nationalstaaten bürgerliche, politische und soziale Rechte nur für ihre Bürger und schließen damit Ausländer von den Rechten und Möglichkeiten der Staatsangehörigen aus. Andererseits hängen die Chancen und Risiken der Staatsbürger auch von den innerstaatlichen Verteilungskämpfen zwischen verschiedenen Altersgruppen, Geschlechtern, sozialen Milieus und Qualifikationsgruppen ab. Aufgrund der abnehmenden Kongruenz von wirtschafts- und sozialpolitischem Regulierungsbedarf und nationalstaatlichen Regulierungschancen verschiebt sich das Verhältnis von Inklusion und Exklusion: Ein Ausschluss anderer EU-Bürger von nationalen Sozialschutzleistungen und Beschäftigungschancen ist immer weniger möglich. Diese Kongruenz von nationalen Gleichheitsnormen, nationalem Regulierungsbedarf und nationalen Regulierungschancen trifft nun in subjektiver wie objektiver Hinsicht auf Grenzen (2.2). Damit stellt sich die Frage, ob die nationalstaatlichen Ausgrenzungs- und Regulierungsformen auf europäischer Ebene reproduziert werden können (2.3).

2.1 Die gesellschaftlichen Grundlagen des *methodologischen Nationalismus*

Ein Großteil der Bevölkerung verortet die eigene soziale Lage immer noch ausschließlich im Rahmen ihres Nationalstaats. Auch in der Sozialstrukturforschung werden Schichtungsstrukturen, Mobilitätsprozesse und ungleichheitsproduzierende Institutionen noch weitestgehend im Rahmen von National-

staaten analysiert. Dieser *methodologische Nationalismus* (Smith 1995)³ der Ungleichheitsforschung geht davon aus, dass nur auf nationalstaatlicher Ebene Gleichheitsnormen wirksam verankert sind; nur hier gibt es Adressaten für sozialpolitische Erwartungen und Ansprüche. Die gesellschaftlichen Grundlagen dieser Perspektive werden im Folgenden herausgearbeitet.

1845 beschrieb der spätere britische Premierminister Benjamin Disraeli die Spaltung der britischen Gesellschaft in Arm und Reich mit dem berühmten Bild der »beiden Nationen, zwischen denen es weder sozialen Umgang noch Mitgefühl gebe, die die Gewohnheiten, Gedanken und Gefühle der anderen Seite nicht kennen, als ob es (...) Bewohner verschiedener Planeten wären.« Dieses Zitat spiegelt die Überzeugung wider, dass soziale Ungleichheiten innerhalb einer Nation und die Disparitäten zwischen verschiedenen Ländern unterschiedlich einzuordnen und zu behandeln seien. Indem Disraeli von zwei Nationen in Großbritannien spricht, wählt er das seines Erachtens stärkste Bild, um die Entfremdung zwischen Arm und Reich zum Ausdruck zu bringen. Sein Ziel war die Wiedervereinigung dieser beiden Nationen, d.h. die Wiederherstellung des sozialen Zusammenhalts der britischen Gesellschaft während der industriellen Revolution. Daher sprach sich Disraeli in der Novelle, der das obige Zitat entnommen war, für die Ziele der englischen Chartisten-Bewegung aus. Diese strebten in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine grundlegende Demokratisierung der britischen Gesellschaft durch ein allgemeines Wahlrecht an. Auch wenn sie dabei scheiterten, konnten im Laufe der nächsten 100 Jahre die politischen und später die sozialen Bürgerrechte durchgesetzt und damit *Arm* und *Reich* im Rahmen einer demokratisch verfassten und wohlfahrtsstaatlich abgesicherten Nationalgesellschaften integriert werden.

Damit wurde die Frage nach dem »Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen«, die Dahrendorf (1966: 6) zufolge die »erste Frage der soziologischen Wissenschaft war«, auf eine spezifische Weise reformuliert. Während J.J. Rousseau in seiner Preisschrift aus dem Jahre 1754 noch von der natürlichen, d.h. rechtlichen Gleichheit *aller* Menschen ausgeht, werden für den modernen Nationalstaat auch die materiellen Ungleichheiten seiner Bürger zum Thema.

³ Als *methodologischer Nationalismus* kann die Vorstellung bezeichnet werden, dass die soziale Welt in Nationalgesellschaften aufgeteilt ist und dass diese entweder die zentrale Untersuchungseinheit oder der zentrale Untersuchungskontext soziologischer Studien sind. Meines Wissens wurde dieses Konzept erstmals von Anthony Smith in den 1970er Jahren vorgeschlagen (Smith 1979). Beck (2002: 51) definiert es wie folgt: »it equates societies with nation-state societies, and sees states and their governments as the cornerstones of a social science analysis. It assumes that humanity is naturally divided into a limited number of nations, which, on the inside, organize themselves as nation-states and, on the outside, set boundaries to distinguish themselves from other nation-states.«

Universell gefasste *bürgerliche Rechte* wurden damit durch soziale Bürgerrechte ergänzt, die nur von den Angehörigen der jeweiligen Nationalstaaten in Anspruch genommen werden können. Angesichts der Konflikte, die die frühindustriellen Gesellschaften zerrissen, deutete sich diese Ausweitung, Umdeutung und Eingrenzung des Gleichheitsbegriffs schon in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts an – etwa in dem berühmten Vortrag von Renan im Jahre 1882, in dem die Nation beschrieben wurde als »eine große Solidargemeinschaft, getragen von dem Gefühl der Opfer, die man gebracht hat, und der Opfer, die man noch zu bringen gewillt ist.« Die »vorgestellten politischen Gemeinschaften« der Nationalstaaten, die sich »unabhängig von realer Ungleichheit und Ausbeutung, als »kameradschaftlicher« Verbund von Gleichen« verstehen (Anderson 1988: 17), sind somit durch Normen sozialer Gleichheit gekennzeichnet – Normen, die nur für die Bewohner eines bestimmten Territoriums gelten.

In historischer Perspektive arbeitet Alois Hahn die Funktion heraus, die nationalstaatliche Muster politischer Inklusion beim Übergang von einer stratifizierten zu einer funktional differenzierten Gesellschaft hatten. Der Nationalstaat sei »eine neue segmentäre Umwelt (...), die die Entstehung neuer Formen funktionaler Ausdifferenzierung ermöglicht hat« (Hahn 1993: 193). Nur durch die nationalstaatliche Begrenzung und Regulierung marktwirtschaftlicher, tendenziell globaler Dynamiken konnten sich funktionale Differenzierungsformen durchsetzen, da die Steuerungsdefizite verselbständigter, sozial entbetteter Funktionssysteme im 20. Jahrhundert nur im national-staatlichen Rahmen bewältigt werden konnten.⁴ In dieser Perspektive war die segmentäre Differenzierung von Politik und Recht, d.h. der Nationalstaat, eine zentrale Voraussetzung für die Herausbildung und Stabilisierung funktionaler Differenzierungsformen. Nur so konnten die mit der Verdrängung vormoderner Formen sozialer Sicherung (Familie, Dörfer, Stämme usw.) verbundenen sozialen Risiken bewältigt werden.

Dieser Rückblick verdeutlicht die gesellschaftlichen Grundlagen des *methodologischen Nationalismus* (Smith 1995), der die Ungleichheitsforschung seit dem 19. Jahrhundert prägt. Im Zuge der Herausbildung und Konsolidierung der

⁴ Diese Steuerungsdefizite dokumentierten sich zum einen in den sozialen Konflikten, die die Industriegesellschaften des 19. und 20. Jahrhunderts zerrissen, und zum anderen in der fehlenden Abstimmung von Produktions- und Konsumnormen, die zum Scheitern des Globalisierungsschubs in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts führte. Lutz (1984) zufolge konnten diese beiden Probleme erst durch die Regulierung des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage im nationalstaatlichen Rahmen (etwa durch eine keynesianistische Wirtschaftspolitik, eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik und den sozialstaatlichen Ausgleich konjunkturbedingter Nachfrageausfälle) überwunden werden.

Nationalstaaten seit der Französischen Revolution konnten sich territorial abgeschlossene Staaten herausbilden, die Max Weber zufolge durch ein »Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit« gekennzeichnet sind. Die Entwicklung bürgerlicher, politischer und sozialer Staatsbürgerrechte war somit auch ein Ergebnis der territorialen Abschließung und der Abgrenzung von Staatsangehörigen und Fremden, von Insidern und Outsidern.

Dementsprechend konzentriert sich die Sozialstrukturanalyse auf das Ungleichheitsgefüge eines Landes und auf die Institutionen, die diese Ungleichheiten hervorbringen und reproduzieren – beispielsweise auf die nationalen Bevölkerungs-, Haushalts-, Berufs-, Bildungs- und Einkommensstrukturen. Dies gilt ebenfalls für die international vergleichende Sozialstrukturanalyse. Auch diese setzt den Nationalstaat als Untersuchungseinheit voraus und vergleicht nationale Schichtungsstrukturen und Mobilitätsprozesse (vgl. Haller 1989; Erikson/Goldthorpe 1992). Das zentrale Bezugsproblem der Ungleichheitsforschung – der soziale Zusammenhalt einer in *arm* und *reich*, Arbeiter und Kapitalisten, Ober- und Unterschicht, Harmonie- und Alternativmilieu differenzierten Nationalgesellschaft – reflektiert somit die mit der *Erfindung* der Nationen verbundene Annahme sozialer, politischer und kultureller Gleichheit.⁵ Der kritische Impuls der Sozialstrukturanalyse erwuchs aus der Diskrepanz zwischen der vorgestellten Gleichheit und der tatsächlichen Ungleichheit in nationalen Gesellschaften; die Unterschiede zwischen Staatsangehörigen und Ausländern werden ausgeblendet.

Festgehalten werden kann: Die Analyse sozialer Ungleichheiten setzt Gleichheitsnormen voraus, die vor allem im Rahmen von Nationalstaaten (als *Verbund von vorgestellten Gleichen*) institutionalisiert wurden. Die Sozialstrukturanalyse hat sich vor allem auf die Analyse von Ungleichheiten im nationalstaatlichen Rahmen konzentriert, da diese im Widerspruch zur institutionell verankerten Gleichheit aller Staatsbürger stehen. Auf der internationalen Ebene gab es bislang kaum ein Pendant zu solchen Gleichheits- oder Solidaritätsnormen: Die Unterschiede zwischen In- und Ausländern, zwischen Staatsbürgern und Fremden werden nicht thematisiert, da sie in einer nationalstaatlich organisierten Welt nicht als Verletzung einer Gleichheitsnorm, d.h. als

⁵ Auch empirisch kann die Wirksamkeit der nationalen Gleichheitsnormen nachgewiesen werden. Firebaugh (2003: 26) rekonstruiert die durchschnittliche Einkommensungleichheit in 33 homogenen Ländern bzw. Ländergruppen von 1820 bis 1992. Es zeigt sich, dass die Ungleichheit *innerhalb* dieser Länder(gruppen) sein Maximum im Jahre 1910 erreicht und dann – mit dem Aufbau und der Konsolidierung nationaler Wohlfahrtsstaaten – rasch bis in die 1970er Jahre zurückgeht. Dies ging mit einem beschleunigten Anstieg der Ungleichheiten *zwischen* den Nationen einher. Erst seit den 1990er Jahren kann wieder eine Zunahme der *within-nation equality* beobachtet werden.

soziale *Ungleichheiten*, thematisiert werden können. Dies wurde an anderer Stelle als halbierte *Rousseausche Wende* des Gleichheitsverständnisses bezeichnet (Heidenreich 2003); hier soll es als spezifische Kombination von territorialer Ausgrenzung und sozialpolitischer Integration interpretiert werden.

2.2 Grenzen des methodologischen Nationalismus

Der *methodologische Nationalismus* der Ungleichheitsforschung wird in einer objektiven und einer subjektiven Variante vertreten – und beide treffen auf ihre Grenzen. Die subjektive Variante geht davon aus, dass Bedürfnisse nach Identitätsstiftung, Verwurzelung, Sicherheit und Gemeinschaft in der modernen Welt bislang vorrangig durch den Nationalstaat befriedigt werden (Smith 1995: 159) und dass es keine belastbare europäische Identität und keine supranationalen Gleichheits- und Solidaritätsnormen gibt (Offe 1998; Beckert u.a. 2004). Gegenüber einer solchen Position ist darauf hinzuweisen, dass eine europäische Identität – ebenso wie eine nationale Identität – nichts Gegebenes ist, sondern das Ergebnis von Sinnstiftungs- und Abstimmungsprozessen, in der neue Bedeutungen und Regeln angemessenen Verhaltens ausgehandelt werden. *Europa* entsteht in den Auseinandersetzungen über die Aufnahme neuer Mitglieder, über seine Verfassung, über die Ausgestaltung des Binnenmarktes und der Währungsunion oder die Höhe der grenzüberschreitenden Transferzahlungen (Lepsius 1999: 213). In dem Maße, wie die EU-Organe immer mehr Lebensbereiche immer detaillierter bestimmen, ist deshalb auch mit der Entwicklung einer stärkeren Identifikation mit *Europa* zu rechnen. Dies wird sich im Einbau der »europäischen Abhängigkeiten (...) in das nationale Selbstverständnis« äußern (Lepsius 1999: 220f.).

Die Entwicklung einer internationalen Vergleichsperspektive dokumentiert sich in den subjektiven Wahrnehmungen der Europäer. So bewerten die Einwohner ärmerer Länder ihren Lebensstandard nicht nur im Vergleich zum durchschnittlichen nationalen Einkommen. Mit der Angleichung der Konsummuster in Europa wird es immer wichtiger, nicht nur im nationalen Maßstab, sondern auch im Vergleich zu wohlhabenderen Ländern genug Geld zu haben (vgl. den Beitrag von Jan Delhey und Ulrich Kohler in diesem Band). Dies erklärt etwa, warum sich zwei Drittel der Portugiesen und über die Hälfte der Griechen arm und nur ein Viertel der Briten und Iren arm fühlen, obwohl die *objektive*, d.h. der am nationalen Median gemessene Armutsquote in diesen Ländern etwa bei einem Fünftel liegt (vgl. Übersicht 1). Tatsächlich wird der Anteil der Bevölkerung, die Mühe hat, mit ihrem Einkommen auszukommen, besser durch das durchschnittliche, kaufkraftbereinigte Pro-Kopf-Einkommen

als durch die jeweilige nationale Armutsquote erklärt. Dies spricht dafür, dass der eigene Lebensstandard immer mehr im internationalen Vergleich verortet wird (vgl. Gallie/Paugam 2002: 11).

Übersicht 1: Unterschiede zwischen objektiver und subjektiver Armut (1997; 2001)

	Bruttoin- landpro- dukt pro Einwoh- ner (2001; KKS)	Einkom- mensun- gleichheit (1997; P90/P10)	Personen in Haus- halten, die mit einem Armuts- risiko kon- frontiert sind (%; 2001) ⁽¹⁾	Unzu- frieden- heit mit finanziel- ler Situa- tion (%; 1997)	Schwie- rigkeiten, mit dem Geld aus- zukom- men (%; 1997)	Personen, die sich als arm ansehen (2001) ⁽²⁾
Luxemburg	43.600	3,3	12	56	35	8
Irland	26.300	4,1	21	63	52	24
Dänemark	25.800	2,5	10	30	23	9
Österreich	25.500	3,1	12	49	39	16
Niederlande	25.400	3,1	11	46	36	18
Belgien	24.000	3,6	13	53	29	32
Schweden	23.800	2,6	9			20
Verein. Königreich	23.600	4,9	17	51	35	27
Frankreich	23.500	3,7	15	70	40	30
Finnland	23.300	2,7	11	60	36	30
Deutsch- land	22.500	3,6	11	61	21	14 ⁽³⁾
Italien	22.400	4,6	19	82	42	41
Spanien	18.900	5,3	19	77	62	34
Portugal	15.800	5,7	20	90	67	66
Griechen- land	15.100	5,8	20	93	83	54

(1) Anteil von Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle, die auf 60 % des nationalen verfügbaren Median-Äquivalenzeinkommens (nach Sozialtransfers) festgelegt ist.

(2) Armut und soziale Ausgrenzung, 2001. Es handelt sich um den prozentualen Anteil der Personen, deren gesamtes Nettoeinkommen unter dem liegt, was sie für absolut notwendig für einen angemessenen Lebensstandard erachten.

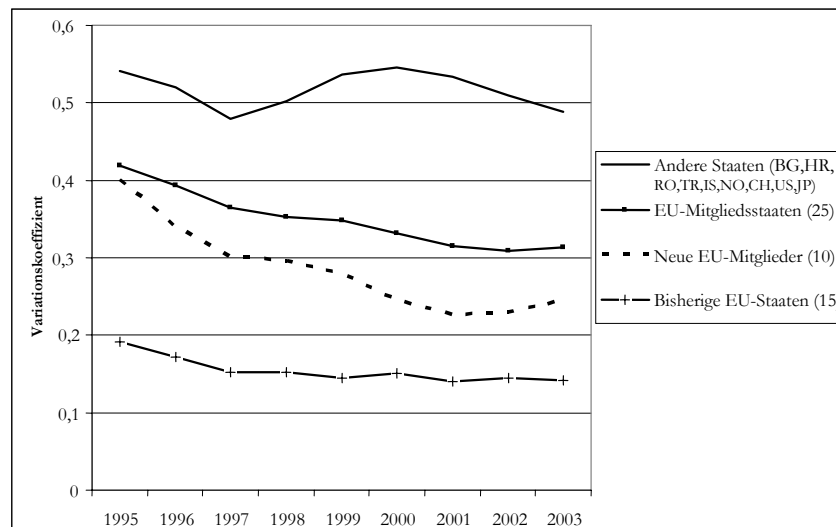
(3) Deutschland (West): 11%, Deutschland (Ost): 24%.

Quelle: Eurostat Strukturindikatoren; Eurobarometer 56.1; European Communities, 2002: European social statistics Income, poverty and social exclusion: 2nd report. Luxembourg: Office for Official Publications of the EU.

Eine objektive Variante des methodologischen Nationalismus wird von Breen/Rottman (1998: 4) vertreten. Diese halten den Stellenwert von Denationalisierungs- und Globalisierungsprozessen in Wirtschaft und Politik noch für relativ gering und betonen die fortdauernde Bedeutung der nationalen

Wirtschaft und Politik für soziale Klassen und Ungleichheiten. Allerdings wird diese Einschätzung grenzüberschreitender Interdependenzen dem aktuellen Stand der Globalisierungsdebatte nicht mehr gerecht (vgl. die Auseinandersetzung zwischen Hirst/Thompson 1996 und Held u.a. 1999). Speziell für Europa wird hierbei unterschätzt, wie sehr die Strukturen sozialer Ungleichheit schon durch die europäischen Integrationsprozesse geprägt werden. Durch die *Liberalisierung der Güter-, Waren-, Kapital- und Arbeitsmärkte* werden bisherige nationale Marktzutrittsbarrieren wirksam untergraben. Damit gerät eine der wirkungsvollsten Formen sozialer Schließung auf den Prüfstand des Gemeinschaftsrechts, der Nationalstaat. Ein Indikator für die Wirksamkeit der wirtschaftlichen Integration ist die Angleichung der nationalen Preisniveaus, die in Übersicht 2 durch den Variationskoeffizienten (Standardabweichung geteilt durch Mittelwert) der nationalen Preisniveauindizes gemessen wurde. Insbesondere im Vergleich zu neun Nicht-EU-Staaten beeindrucken das Ausmaß und die Geschwindigkeit dieses Angleichungsprozesses. In den 1990er Jahren wurden auch die zehn, vorwiegend mittel- und osteuropäischen Länder, die 2004 der EU beigetreten sind, sukzessive in den Binnenmarkt integriert; auch dies führte zu einer raschen Angleichung der Preisniveaus (Übersicht 2).

Übersicht 2: Variationskoeffizient der vergleichenden Preisniveauindizes für das Bruttoinlandsprodukt (1995 bis 2003)



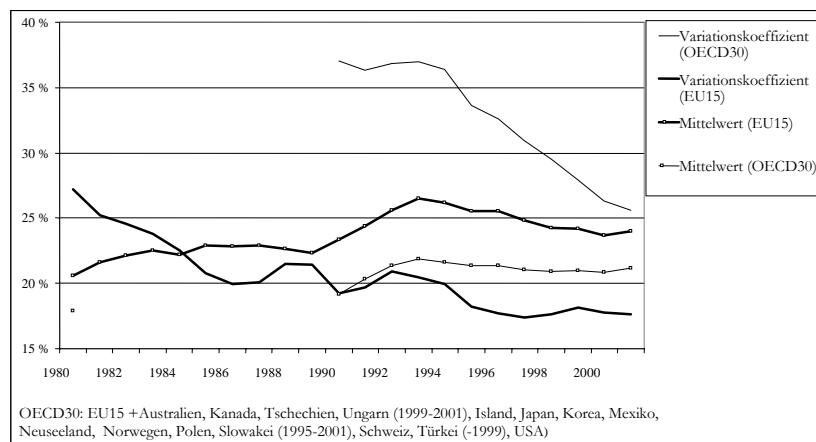
Quelle: Eurostat.

Auch die Investitionstätigkeit der Unternehmen verweist auf die zentrale Bedeutung ausländischer Standorte. Gemessen am Anteil der Direktinvestitionen im Ausland erweist sich die EU als die am stärksten internationalisierte Region der Welt. 49,2 Prozent (2003) aller Auslandsinvestitionen der Welt stammen aus den 15 EU-Ländern. Gemessen am Bruttoinlandprodukt sind die Direktinvestitionsbestände der EU-Staaten mit etwa einem Drittel höher als in jeder anderen Region der Welt. In nur zwei Jahrzehnten hat sich dieser Anteil mehr als verfünffacht. 14,7 Prozent der Investitionen in EU-Ländern stammen aus dem Ausland, während die EU-Länder selber 16,8 Prozent im Ausland investieren. Fast die Hälfte aller multinationalen Unternehmen der Welt hat ihren Stammsitz in den 15 EU-Ländern. Der Standortwettbewerb ist also in Europa außerordentlich intensiv; der Internationalisierungsgrad der Wirtschaft ist sehr hoch (UNCTAD 2004: 400 und Gerhards/Rössel 1999).

Durch die Europäisierung der europäischen Warenmärkte und Unternehmensstrukturen nimmt der innereuropäische Wettbewerb zu. Damit stellt sich die Frage, ob hierdurch die Schutz- und Kompensationsmöglichkeiten von Nationalstaaten begrenzt oder gar unterhöhlt werden. Ein Indikator hierfür ist die Höhe der öffentlichen Sozialschutzausgaben. Für die 15 bisherigen EU-Länder kann ab 1992 ein leichter Rückgang der mittleren Sozialschutzquote beobachtet werden – ein Rückgang, der vor allem durch den deutlichen Rückgang in Irland und in den am weitesten ausgebauten Wohlfahrtsstaaten der EU (Finnland, Niederlande und Schweden) erklärt werden kann. Andere Länder (Deutschland, Griechenland, Portugal) bauen ihre Sozialschutzsysteme hingegen tendenziell sogar noch aus. Insgesamt kann eine deutliche Konvergenz der öffentlichen Sozialschutzquoten beobachtet werden – eine Entwicklung, die auch in anderen OECD-Ländern zu verzeichnen ist (vgl. Übersicht 3). Die Intensivierung des innereuropäischen Wettbewerbs führt somit nicht zu einem »race to the bottom« (Alber/Standing 2000), wohl aber zu einer Angleichung der Aufwendungen: Die Gratwanderung zwischen Kompensationserfordernissen und abnehmender Anreizintensität muss zunehmend in einem Rahmen bewältigt werden, der durch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Volkswirtschaften bestimmt wird. Die Angleichung der Sozialschutzquoten verweist somit auf eine *stärkere Marktabhängigkeit der nationalstaatlichen Sozialschutzpolitiken*.

Festgehalten werden kann, dass der Nationalstaat immer noch die mit Abstand wichtigste Arena für die Analyse, die Wahrnehmung und die Regulierung sozialer Ungleichheiten ist.

Übersicht 3: Entwicklung der Sozialschutzausgaben in 30 OECD-Ländern (1981 bis 2001)



Quelle: OECD 2005: *Society at a Glance*.

Allerdings werden die Entscheidungen über die Verteilung knapper und begehrter Güter und Positionen und damit die Entscheidungen über die Lebenschancen von Individuen und sozialen Gruppen zunehmend von supranational operierenden Akteuren und Organisationen gefällt. Die Schaffung, Vertiefung und Erweiterung des gemeinsamen Binnenmarktes haben die Spielräume für die Ausweitung nationaler Sozialschutzausgaben begrenzt und zu einer Angleichung der (relativen) öffentlichen Sozialschutzaufwendungen geführt. Dies wurde als Hinweis auf eine zunehmende Marktabhängigkeit interpretiert. Auch in subjektiver Hinsicht ist der nationalstaatliche Raum längst nicht mehr der einzige Rahmen für die Beurteilung sozialer Ungleichheiten: Viele Einwohner weniger wohlhabender Länder fühlen sich auch dann arm, wenn ihr Einkommen weit oberhalb der nationalen Armutsgrenze liegt. Dies kann als Hinweis auf eine Öffnung nationaler Gleichheitsvorstellungen interpretiert werden. Von einer Kongruenz nationalstaatlicher Gleichheitsvorstellungen, sozialstaatlicher Handlungsmöglichkeiten und (im Zeitalter des *embedded capitalism* weitgehend nationalstaatlicher) wirtschaftlicher Herausforderungen kann nicht mehr die Rede sein (Zürn 1998). In subjektiver wie objektiver Hinsicht kann somit eine Europäisierung sozialer Ungleichheiten beobachtet werden.

Dies bedeutet allerdings nicht die Entstehung eines vollkommen offenen, grenzenlosen Raums. Von einem global integrierten Markt kann keinesfalls die Rede sein. Vielmehr geht die Globalisierung der Wirtschaft in erster Linie mit einer stärkeren Verflechtung innerhalb der drei Triaderegionen Europa, Ame-

rika und Asien einher (Hirst/Thompson 1996). Dies gilt vor allem für Europa; die europäischen Volkswirtschaften sind stark untereinander verflochten. Diese starke regionale Integration wird durch den gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) und seine etwa 20.000 Rechtsakte ermöglicht. Europa ist ein gemeinsamer Rechtsraum; die damit verbundene Rechtssicherheit ist eine wichtige Voraussetzung für grenzüberschreitende Investitionen. Insbesondere bei Beitrittsverhandlungen, in denen es vor allem um die Übernahme des gemeinschaftlichen Rechtsbestands geht (Preston 1997), wird deutlich, dass keinesfalls von einem allgemeinen, von Nicht-EU-Staaten problemlos zu übernehmenden Korpus von Rechten die Rede sein kann. Von den Beitrittsländern wurde und wird die (fast) vollständige Übernahme sämtlicher Verträge und Rechtsakte der EU erwartet, um nicht die zentralen Klugtüter der EU – insbesondere die einheitlichen Wettbewerbsbedingungen und den Binnenmarkt – zu gefährden. Diese Bedingungen wurden durch eine umfassende Heranführungsstrategie, durch Beitrittspartnerschaften, durch Vorbeitrittshilfen und die bürokratische Organisation der Beitrittsverhandlungen sichergestellt.

Diese wirtschaftliche und rechtliche Integration der europäischen Märkte dokumentiert sich in einer außerordentlich intensiven Handelsverflechtung zumindest zwischen den bisherigen 15 EU-Mitgliedstaaten. Diese wickelten 2002 61 Prozent ihres Außenhandels untereinander ab. Unter Einbeziehung der zehn neuen EU-Mitgliedsstaaten liegt der Anteil des EU-internen Handels bei etwa zwei Drittel. Der gemeinsame Binnenmarkt hat somit den grenzüberschreitenden Handel mit Gütern und Dienstleistungen erheblich erleichtert, die Kapitalmobilität erhöht und die Voraussetzungen für eine Mobilität von Personen verbessert. Damit stellt sich die Frage, ob die nationalstaatlichen Strukturierungsformen sozialer Ungleichheit auf europäischer Ebene wiederholt werden können, ob also an die Stelle des *methodologischen Nationalismus* ein *methodologischer Europäismus* treten kann. Diese Frage wird im Folgenden auf Grundlage der Arbeiten von Stein Rokkan diskutiert.

2.3 Grenzziehung und Strukturbildung auf europäischer Ebene

Durch die Globalisierung und Europäisierung von Wirtschaft und Politik trifft das nationalstaatliche Muster von territorialer Ausgrenzung und sozialpolitischer Einbindung auf Grenzen. Erwartet werden könnte nun, dass sich europaweite Muster sozialer Ungleichheiten, europaweite Gleichheitsnormen und eine europaweite Regulierung sozialer Ungleichheiten im Laufe der Zeit herausbilden, auch wenn derzeit noch keine europäischen Solidaritätsnormen

(Beckert u.a. 2004) oder eine europäische Identität existiert (Viehoff/Segers 1999). Schließlich haben sich nationale Identitäten und Gleichheitsnormen auch erst nach der territorialen und militärisch-administrativen Konsolidierung der modernen Territorialstaaten entwickelt. Damit stellt sich die Frage, ob Europa einen ähnlichen Konsolidierungspfad wie die europäischen Nationalstaaten einschlagen wird. Dies würde zum einen die Ausgrenzung von Nicht-europäern und zum anderen die Entwicklung europäischer Klassen- und Schichtungsstrukturen bedeuten. Diese Frage kann auf Grundlage des Ansatzes von Stein Rokkan diskutiert werden.

Grenzziehung und Strukturierung sind die beiden zentralen Konzepte, mit denen Stein Rokkan die Staatsbildungsprozesse in Europa analysiert. Ausgangspunkt dieser Staatenbildungsprozesse war die ethnisch-kulturelle Heterogenität in Europa, die durch die Entstehung von Nationalstaaten kanalisiert und »kleingearbeitet« wurde. Hierdurch entstanden ethnisch weitgehend homogene Nationalstaaten (Flora 2000). Eine solche segmentäre Differenzierung sozialer Felder analysiert Rokkan (2000) in ökonomischer, militärisch-administrativer und kultureller Hinsicht: Anstelle der in überregionale Handels- und Kommunikationsnetze integrierten römischen Siedlungen und Städte entwickelte sich eine autarke, agrarisch-feudale Produktionsweise; anstelle imperialer Zentren entstanden souveräne, nicht mehr zentral kontrollierte Staaten, anstelle einer universalistisch orientierten Kirche entwickelten sich getrennte Volkssprachen, Literaturen, Schulen und Staatskirchen.

Die allmähliche Herausbildung und Verfestigung staatlicher Grenzen und damit die Konsolidierung eines abgeschlossenen, nicht mehr von Exit-Strategien bedrohten Staatsgebiets war die Voraussetzung für interne Strukturbildungsprozesse (Rokkan 2000; Flora 2000): Möglich wurde die Entwicklung interner Formen der territorialen Kontrolle, des Interessenausgleichs und der sozialen Integration: »State building, nation building, mass democracy, and redistribution are the four ingredients and at the same time the four time phases of territorial system building in modern Europe« (Ferrera 2003: 615f.). Ferrera (2003) bezeichnet diese Wechselwirkung von Grenzbildung und politischen, kulturellen und sozialstaatlichen Strukturbildungsprozessen als »bounded structuring«. Die Konsolidierung staatlicher Grenzen und die Entwicklung rechtsstaatlich, demokratisch und sozialpolitisch integrierter Nationen sind somit zwei Seiten derselben Medaille, da externe Grenzziehungen die interne Artikulierung und Regulierung von Konflikten ermöglichen und erfordern.

Das Verhältnis von Grenzziehung und Strukturbildung, von Öffnung und Schließung muss als dynamischer Prozess begriffen werden. Auch Stein Rokkan analysiert Nationalstaaten nicht als geschlossene Einheiten. Sein besonderes Augenmerk gilt vielmehr den fortbestehenden wirtschaftlichen Inter-

dependenzen der Staaten im Rahmen des europäischen Städtegürtels (Rokkan 2000: 187). Im Zuge der europäischen Integration verschiebt sich nun dieses Verhältnis (vgl. Übersicht 4): Auf der nationalen Ebene kann eine zunehmende Inkongruenz von sozialpolitischen Regulierungschancen und gesellschaftlichem Regulierungsbedarf (*Denationalisierung*), ein »Auftauen« nationaler Spannungslinien und Konflikte und die Zunahme sozialer Ungleichheiten beobachtet werden; auf der europäischen Ebene sind eine *Rückkehr* der europäischen Vielfalt, Versuche zur europaweiten Regulierung dieser Vielfalt und Versuche zur Stabilisierung der Grenzen zwischen Europa und seinem Umfeld zu verzeichnen. Diese Facetten der aktuellen Europäisierungsprozesse und ihre Auswirkungen auf soziale Ungleichheiten sollen im Folgenden betrachtet werden.

Übersicht 4: Strukturbildung und Grenzziehung in Europa

	Nationalstaatliche Ebene	Europäische Ebene
Grenzziehung	Öffnung durch Denationalisierungsprozesse (1)	Neue Grenzen zwischen EU und Umwelt? (5)
Strukturbildung	»Auftauen« nationaler Spannungslinien (2)	Entwicklung neuer, europaweiter Regulationsstrukturen (6)
Muster sozialer Ungleichheit	Zunahme sozialer Ungleichheiten (3)	<i>Rückkehr</i> der europäischen Vielfalt (Transformation von Disparitäten in soziale Ungleichheiten) (4)

Erstens: Die europäischen Nationalstaaten waren im Zeitalter des »embedded liberalism« (Ruggie 1997) durch die Kongruenz von sozialpolitischen Regulierungschancen und gesellschaftlichem Regulierungsbedarf gekennzeichnet. Durch die Denationalisierung und Globalisierung der Wirtschaft ist diese Kongruenzbedingung vielfach nicht mehr gewährleistet (Zürn 1998). Auch durch die Verlagerung geld-, agrar-, wirtschafts- und sozialpolitischer Kompetenzen auf die europäische Ebene kann sie nicht wieder hergestellt werden.

Zweitens: Der Transfer von Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene und die Europäisierung und Globalisierung der Wirtschaft könnten – so die Vermutung von Ferrera (2003) – zum »Auftauen« nationaler, bislang institutionell geronnener Spannungslinien und Konflikte führen. Insbesondere territoriale und soziale Ungleichheiten, die bislang im Rahmen von Nationalstaaten reguliert wurden, können wieder virulent werden. Dies gilt etwa für das Verhältnis zwischen den peripheren und den zentralen Gebieten eines Nationalstaats. So können Regionen, die im Rahmen eines Nationalstaates bislang eine periphere Stellung einnahmen, sich nunmehr als Schnittstellen

grenzüberschreitender Austauschprozesse profilieren (Bartolini 2004). Gleichzeitig aber stoßen Formen der innerstaatlichen Umverteilung an Grenzen. In einem verschärften europäischen und weltweiten Wettbewerb können wohlhabende Regionen nur noch in begrenztem Umfang Ressourcen zur innerstaatlichen Umverteilung zur Verfügung stellen, da eine Umverteilung zu Lasten der prosperierenden Regionen die wichtigsten Wachstumsregionen eines Landes bremsen könnte. Die Öffnung nationaler Grenzen ermöglicht es den Regionen somit, zunehmend ihre Stärken in einem europa- und weltweiten Wettbewerb zur Geltung zu bringen – aber sie begrenzt auch die Möglichkeiten von innerstaatlichen Transferzahlungen an schwächere Regionen. Dies wurde am deutschen Beispiel diskutiert (Dohnanyi/Most 2004), aber es gilt in noch viel stärkerem Maße für den regional stark konzentrierten Aufholprozess der mitteleuropäischen Staaten.

Die Öffnung nationaler Wirtschaftsräume konfrontiert die Bevölkerung mit neuen Chancen und Risiken: Während jüngere, gut ausgebildete Beschäftigte zu den *Europäisierungsgewinnern* gehören, werden gering qualifizierte, ältere Erwerbsspersonen eher mit den negativen Konsequenzen von Grenzöffnungsprozessen konfrontiert (Münch 1999). Diese unterschiedliche Betroffenheit dokumentiert sich etwa in einer Diskrepanz zwischen den nationalen Eliten, die sich in den meisten EU-Ländern mehrheitlich für den Fortgang der europäischen Integration aussprechen, und den Befürchtungen potenzieller *Integrationsverlierer*, die eher an nationalen Absicherungen festhalten möchten.

Drittens: Das *Auftauen* bislang nationalstaatlich domestizierter und regulierter Konfliktpotenziale dokumentierte sich – so unsere Erwartung – in der Zunahme sozialer Ungleichheiten innerhalb der Staaten. Seit dem Ende der 1980er Jahre nehmen die Ungleichheiten in den meisten europäischen Ländern wieder zu (vgl. Smeeding 2002 und Kapitel 3).

Viertens: Auf europäischer Ebene gehen die Erweiterung und Vertiefung der EU mit der *Rückkehr* der Vielfalt einher. Im Zuge der politischen Einigung Europas kann die soziokulturelle und wirtschaftliche Vielfalt der anderen europäischen Staaten nicht mehr wie bisher ausgeblendet werden, da diese nunmehr politisch geltend gemacht werden kann – etwa in den Verhandlungen über die Höhe des EU-Haushalts und den Umfang der Transferzahlungen. Auch durch die Liberalisierung der europäischen Märkte werden die Bürger eines Landes unmittelbar mit den kulturellen Unterschieden und den unterschiedlichen Arbeitskosten, den Arbeitskräften (vgl. die Beiträge von Verwiebe und Gerhards in diesem Band) und den Investitions- und Absatzchancen und Steuersätzen anderer Länder konfrontiert. Die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zwischen den Ländern der erweiterten EU können immer weniger ignoriert werden. Mit der wirtschaftlichen und politischen Entgrenzung

nationaler Räume steht somit auch die einleitend rekonstruierte nationalstaatliche Strukturierung von Ungleichheiten auf dem Prüfstand. Es kann keine strikte Trennung zwischen nationalen Räumen, in denen sich bürgerliche, politische und soziale Gleichheitsnormen entwickelt haben, und internationalen Räumen, die im Rahmen der *Westfälischen Ordnung* ausschließlich durch die wechselseitige Anerkennung souveräner Staaten strukturiert werden, unterstellt werden. Die wirtschaftliche Integration und die politische Vertiefung der Union könnten somit dazu führen, dass die bisherigen Disparitäten – die nicht als Verletzung supranationaler Gleichheitsnormen empfunden wurden – in soziale Ungleichheiten verwandelt werden (vgl. den Beitrag von Delhey in diesem Band und Heidenreich 2003). Offen ist allerdings, ob dies ebenso wie auf nationalstaatlicher Ebene mit einer Zunahme individueller und regionaler Ungleichheiten einhergeht (vgl. Kapitel 3).

Fünftens: Im Rahmen einer an Stein Rokkan orientierten Perspektive stellt sich damit die Frage, ob der EU die Entwicklung neuer Außengrenzen gelingt. Solche Grenzen – die als symbolische und soziale Grenzen zu verstehen sind (Lamont/Molnar 2002) – unterbrechen grenzüberschreitende Austauschbeziehungen. Ebenso wie auf nationalstaatlicher Ebene könnten damit Exit-Optionen unterbunden und Voice-Mechanismen, d.h. innereuropäische Formen der Konfliktregulierung entwickelt werden (Rokkan 2000). Bartolini (2005, Kapitel 7) bezweifelt allerdings, dass sich eine solche europäische Grenze herausbilden kann; er konstatiert »the fundamental *openness* of the new system and in its limited capacity to generate wide-European territorial consolidation while actively removing within Europe boundaries.« Dies begründet er mit der Offenheit des Binnenmarktes, dem tendenziell deterritorialen Charakter des europäischen Rechts, der rein technischen Ausrichtung der europäischen Geldpolitik und den kontinuierlichen Erweiterungsprozessen, die eine territoriale Konsolidierung unterbinden.

Sechstens: Angesichts der für Rokkan zentralen Wechselwirkung zwischen externer Grenzziehung und internen Strukturbildungsprozessen würde das Fehlen stabiler Außengrenzen auch die Möglichkeiten zur Entwicklung eigenständiger Muster der sozialen Integration begrenzen. Die EU wäre ein *transnationaler Raum*, der zwar durch die räumliche Verdichtung von Kommunikations-, Kooperations- und Regulierungsstrukturen gekennzeichnet ist, nicht jedoch ein relativ geschlossener Raum, der die Exit-Optionen zentraler Akteure begrenzt und damit Freiräume zu eigenständigen Struktur- und Systembildungsprozessen eröffnet.

Festgehalten werden kann, dass die Europäisierung und Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft mit der Öffnung nationaler Räume und dem »Auftauen« nationalstaatlicher Muster sozialer Ungleichheit einhergehen. Es

kann allerdings nicht erwartet werden, dass sich auf europäischer Ebene ähnliche Muster der sozialen Integration und der Regulierung von Interessenunterschieden und sozialen Konflikten wie auf nationalstaatlicher Ebene entwickeln werden. In einer an Stein Rokkan angelehnten Perspektive wäre hierfür die Stabilisierung einer sozialen und symbolischen EU-Außengrenze eine zentrale Voraussetzung, da dann Europa dem nationalstaatlichen Muster von Grenzziehung und Strukturbildung folgen könnte. Von einer solchen EU-Außengrenze, die wirtschaftliche, politische und soziokulturelle Beziehungen ebenso wirkungsvoll wie nationalstaatliche Grenzen unterbindet bzw. reguliert, kann keine Rede sein.

Die These der Europäisierung sozialer Ungleichheiten impliziert deshalb nicht, dass sich europäische Ober-, Mittel- oder Unterschichten, ein europäischer Sozialstaat und europäische Aufstiegs- und Mobilitätsmuster herausbilden werden. Die Orientierung an der nationalstaatlichen Schichtungspyramide und die Vorstellung eines relativ abgeschlossenen sozialen Raums, der durch die Kongruenz von Lagerungs-, System- und Mentalitätsbildern gekennzeichnet ist, sind wohl die größten kognitiven Barrieren auf dem Weg zum Verständnis sozialer Ungleichheiten in Europa. An die Stelle der nationalen Wohlfahrtsstaaten wird kein europäischer Wohlfahrtsstaat treten; Analogien mit dem Nationalstaat und die mit ihm verbundenen Formen sozialer Sicherung sind ein gravierendes erkenntnistheoretisches Hindernis bei der Analyse der neuen Herausforderungen, Möglichkeiten und Regulationsmuster sozialer Ungleichheit. Damit stellt sich die Frage, wie Ungleichheiten in einem offenen Raum wie dem europäischen analysiert werden können. Im Folgenden soll ein systemtheoretisch inspirierter Vorschlag zur Beantwortung dieser Frage unterbreitet werden.

3. Die Europäisierung sozialer Ungleichheiten und sozialer Sicherungen

In wirtschaftlicher und politischer Hinsicht ist Europa keine *Festung*, die den Handel mit außereuropäischen Ländern wirksam begrenzt; der europäische Raum ist nicht durch eine klare, militärisch, polizeilich und administrativ durchgesetzte Differenz zwischen Innen und Außen gekennzeichnet. Gleichzeitig aber deuten die außerordentlich intensiven Handels- und Kapitalverflechtungen zwischen den europäischen Staaten darauf hin, dass die EU mehr als ein offener Raum ist. *Sie ist ein transnationaler Verdichtungsraum in weltweiten Wertschöpfungs- und Regulierungsprozessen*, der durch kommunikative Verdichtun-

gen, ein hohes Maß wirtschaftlicher Integration und durch einheitliche rechtliche Rahmenbedingungen gekennzeichnet ist. Damit stellt sich die Frage, wie soziale Ungleichheiten in einem solchen Verdichtungsraum analysiert und reguliert werden können. Im Folgenden werden zunächst die europäischen Regulierungsmuster sozialer Ungleichheit im Spannungsfeld einer funktional differenzierten Weltgesellschaft und eines segmentär differenzierten politischen Systems verortet (3.1). Anschließend werden die individuellen (3.2) und regionalen (3.3) Ungleichheiten in Europa im Spannungsfeld einer zunehmenden Marktabhängigkeit sozialer Lagen, einer europaweiten Marktintegration und einer Vereinheitlichung der rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und einer europaweiten Koordinierung der Sozial- und Beschäftigungspolitiken untersucht. Hierbei wird herausgearbeitet, dass die individuellen und regionalen Ungleichheiten zwar im Rahmen von Nationalstaaten zunehmen, aber im europäischen Maßstab tendenziell eher abnehmen. Europa wird also zu einem zentralen Bezugspunkt für die Regulierung sozialer Ungleichheiten – aber auf gänzlich andere Weise und mit gänzlich anderen Mitteln als der Nationalstaat.

3.1 Die Europäisierung sozialer Sicherung im Spannungsfeld von segmentärer und funktionaler Differenzierung

Die Europäisierung sozialer Ungleichheiten kann nicht in Analogie zu nationalstaatlichen Mustern und Regulierungsformen sozialer Ungleichheiten analysiert werden. Die Besonderheit nationalstaatlicher Muster, die wir als Kombination von territorial verankerten Exklusionsstrategien und sozialpolitischer Integration analysiert haben, können auf europäischer Ebene nicht reproduziert werden, da die EU nicht über die entsprechenden Mittel und Kompetenzen für Umverteilungsmaßnahmen und für die Schaffung sozialer und wirtschaftlicher Außengrenzen verfügt. Damit entsteht ein neuartiger Verdichtungsraum, der im Folgenden im Spannungsfeld von funktionaler und segmentärer Differenzierung analysiert werden soll. Damit wird an die Luhmann'sche Analyse sozialer Ungleichheiten angeknüpft – auch wenn sich diese auf das Zusammenwirken hierarchischer und funktionaler Differenzierungsformen konzentriert (vgl. Luhmann 1985).

Im Rahmen der Luhmann'schen Systemtheorie wird unter *segmentärer Differenzierung* die Einteilung der Gesellschaft in prinzipiell gleichartige und gleichrangige, weitgehend voneinander unabhängige Teilsysteme verstanden. Beispiele für solche zumeist archaischen Gesellschaften sind Stammesgesellschaften, die ihre Einheit über verwandtschaftliche Beziehungen definieren,

und dörfliche Gesellschaften, die auf dem Zusammenhalt räumlich benachbarter Familien beruhen. Die Austauschbeziehungen beruhen auf Reziprozität: Die Mitglieder einer Familie, eines Dorfes, einer Siedlung, eines Stammes stehen füreinander ein. Soziale Unterschiede in segmentär differenzierten Gesellschaften erwachsen aus der Unterscheidung von Mitgliedern und Nichtmitgliedern; interne Unterschiede innerhalb einer Gemeinschaft treten in den Hintergrund.⁶

Eine *funktional differenzierte Gesellschaft* hingegen ist durch operativ geschlossene Systeme gekennzeichnet, die sich auf unterschiedliche Funktionen für das Gesamtsystem spezialisiert haben: Beispiele hierfür sind die Funktion der materiellen Reproduktion (Wirtschaft), die Produktion neuer Erkenntnisse (Wissenschaft), die Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen (Politik) oder die Partnerwahl (Liebe). Die Funktion, für die das jeweilige Teilsystem eine exklusive Zuständigkeit beansprucht, ist der zentrale Bezugspunkt für die eigene Reproduktion. Für die Beobachtung seiner Umwelt und seiner eigenen Zustände greift das System auf eine grundlegende Unterscheidung zurück – auf einen binären Code, der nur in dem jeweiligen System benutzt wird (etwa auf die Unterscheidung *haben-nicht haben* im Falle des Wirtschaftssystems, Recht-Unrecht im Fall des Rechtssystems, wahr und falsch im Falle der Wissenschaft). Ein System kann spezifische Medien entwickeln, durch die die Annahmewahrscheinlichkeit einer Kommunikation erhöht wird (etwa Geld oder Macht). Eine funktional differenzierte Gesellschaft ist tendenziell immer eine Weltgesellschaft, da Funktionssysteme nicht an Raumgrenzen gebunden werden können (Luhmann 1997: 166): »Denn die Funktionssysteme wie Wirtschaft oder Wissenschaft, Politik oder Erziehung, Krankenbehandlung oder Recht stellen jeweils eigene Anforderungen an ihre eigenen Grenzen, die sich nicht mehr konkret in einem Raum oder im Hinblick auf eine Menschengruppe integrieren lassen« (Luhmann 1997: 149).

Soziale Unterschiede sind in funktional differenzierten Gesellschaften das Ergebnis teilsystemspezifischer Inklusions- und Exklusionsprozesse (Luhmann 1997: 618-634); auf gesamtgesellschaftliche Formen des Ausschlusses wird verzichtet. Letzteres dokumentiert sich in der Entwicklung allgemeiner Freiheits-, Gleichheits- und Menschenrechte, die Luhmann (1997: 628) als Kritik bisheriger, insbesondere hierarchischer Differenzierungsformen interpretiert. Diese universalistische Orientierung dokumentiert sich auch in der Herausbil-

⁶ Luhmann (1975: 51) rekonstruiert die antiken Wurzeln der entsprechenden Gleichheitsvorstellungen: »Als Gleiche, und auf Grund ihrer Gleichheit, haben die Menschen gemeinsame Angelegenheiten. Gleichheit begründet die Gemeinschaft. Dabei wird Gleichheit nicht als Übereinstimmung gedacht, sondern als Gattung, in deren Merkmalen das Wesen des Menschen (...) zum Ausdruck kommt.«

derung sozialer Bürgerrechte, die als Ausdruck der »allgemeine(n) Verantwortung der Politik für das Wohlergehen der Bevölkerung auf ihrem jeweiligen Staatsgebiet« (Luhmann 2000: 364) interpretiert werden.

Ein modernes Beispiel für segmentäre Differenzierungsformen ist der Nationalstaat. Diese Differenzierung betrifft allerdings nur das politische und rechtliche System: Auch in einer *Westfälischen* Welt der Nationalstaaten sind andere Teilsysteme – etwa die Wirtschaft, die Liebe, Kunst und Kultur, Massenmedien, Wissenschaft und Technik – supranational organisiert. Staaten kombinieren also funktionale und segmentäre Differenzierungsformen: Während das funktional ausdifferenzierte System der Weltpolitik immer noch in erheblichem Maße segmentär differenziert ist, verzichten Wirtschaft, Wissenschaft, Technik usw. zunehmend auf solche Bindungen an die Grenzen von Nationalstaaten. Auch wenn dies keine Enträumlichung sozialer Prozesse bedeutet, so werden Raumbezüge doch in erheblich stärkerem Maße als bisher strategisch gestaltbar, wie etwa am Beispiel der wechselseitigen Verstärkung von Globalisierungs- und Regionalisierungsprozessen von Unternehmen herausgearbeitet wurde (Cooke u.a. 2004). Damit stellt sich die Frage, wie eine tendenziell global operierende Wirtschaft und eine noch weitgehend segmentär strukturierte Politik interagieren.

Zum einen wird die Marktabhängigkeit sozialer Lagen zunehmen. Aufgrund des intensiveren europa- und weltweiten Wettbewerbs werden die Lebenschancen der Bevölkerung stärker als bisher von dem eigenen, in der Regel durch Erwerbsarbeit erzielten Einkommen und weniger als bisher von (sozial-)politisch motivierten Transfereinkommen bestimmt werden: »Die Segmentierung des weltpolitischen Systems in Staaten verringert die Wahrscheinlichkeit, dass andere Funktionssysteme »politisiert« werden.« (Luhmann 2000: 223). Mit der Erosion des nationalstaatlichen Entwicklungsmodells der Nachkriegszeit schwinden die Spielräume für eine *politics against the market*. Auch wenn eine funktional differenzierte Weltgesellschaft prinzipiell auch durch krasse Entwicklungsunterschiede gekennzeichnet sein kann, wird in Europa nicht auf Versuche zur nationalstaatlichen Korrektur sozialer Ungleichheiten verzichtet werden (vgl. Kapitel 1.2). Gleichzeitig kann aber das bisherige Versprechen gleichartiger Lebensverhältnisse immer weniger eingelöst werden. Dies wird in Kapitel 3.2 und 3.3 herausgearbeitet.

Zum anderen aber werden sich auch neue Formen der sozialen Absicherung entwickeln, die mit dem größeren Liberalisierungsgrad der Wirtschaft und der Heterogenität sozialstaatlicher Sicherungssysteme vereinbar sind. Diese neue, supranationale Sozialpolitik ist eher als nationalstaatliche Sozialpolitiken mit dem grenzüberschreitenden Wirken funktional differenzierter Teilsysteme und der zentralen Rolle der Wirtschaft verträglich. Gleichzeitig aber wird nicht

auf eine politische Gestaltung und Regulierung sozialer Ungleichheiten verzichtet. Die Konturen solch einer neuartigen, supranationalen Sozialpolitik – die in erheblichem Maße auch Regional-, Innovations-, Bildungs- und Beschäftigungspolitik ist – werden im Folgenden herausgearbeitet.

Eine Sozialpolitik, die an die Bedingungen einer primär funktional differenzierten Gesellschaft angepasst ist, ist vor allem durch zwei Merkmale gekennzeichnet: *Erstens* wird sie sich stärker an universalistischen Kriterien orientieren; die Orientierung an partikularistischen Kriterien – etwa die Beschränkung von Leistungen auf die Angehörigen eines bestimmten Staates – ist immer weniger durchsetzbar. In einer nach wie vor regionalisierten Welt allerdings werden diese Kriterien nur innerhalb bestimmter Regionen gelten. *Zweitens* wird sie eine größere Ungleichheitstoleranz und ein Bewusstsein der Grenzen von Umverteilungspolitiken entwickeln müssen. In einer funktional differenzierten Gesellschaft entwickelt jedes gesellschaftliche Teilsystem eigenständige Inklusions- und Exklusionskriterien: »es gibt keine Zentralinstanz mehr (so gern die Politik sich in dieser Funktion sieht), die die Teilsysteme in dieser Hinsicht beaufsichtigt. Ob und wie viel Geld dem Einzelnen zur Verfügung steht, wird im Wirtschaftssystem entschieden.« (Luhmann 1997: 630) Deshalb kann es auch keine funktionssystem-übergreifenden Formen der sozialen Integration mehr geben. Dies bedeutet etwa, dass die Politik Exklusionsprozesse (etwa Arbeitslosigkeit) in anderen Systemen nicht mehr umfassend bekämpfen kann. Eine dauerhafte und massive Umverteilung zugunsten unterer Einkommensschichten und ärmerer Regionen wird unrealistisch, wenn der politische Zugriff auf die entsprechenden finanziellen Mittel im Rahmen eines grenzüberschreitenden Steuere Wettbewerbs nicht mehr gesichert werden kann.

Im Folgenden wird herausgearbeitet, wie diese beiden, bislang nur idealtypisch rekonstruierten Rahmenbedingungen einer grenzüberschreitenden Sozialpolitik die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik prägen. Gezeigt werden soll, dass sich die universalistische Ausrichtung supranationaler Sozialpolitiken in den Bemühungen um die Verbesserung der rechtlichen und prozeduralen Voraussetzungen für eine stärkere Integration nationaler Arbeitsmärkte und Sozialschutzordnungen dokumentiert. Das Bewusstsein der Grenzen von Umverteilungspolitiken dokumentiert sich hingegen in der Entwicklung von Formen der sozialen Sicherung, die vor allem die Voraussetzungen für die Beteiligung am Erwerbsleben verbessern (*Chancengleichheit*) und nicht mehr vorrangig Verteilungsergebnisse von Märkten korrigieren (*Ergebnisgleichheit*).

Erstens: Im Zentrum der europäischen Sozialpolitik und der entsprechenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) steht das Ziel, die nationalen Arbeitsmärkte und Sozialschutzsysteme stärker zu integrieren.

Damit sollen nationalstaatliche Partikularismen und die institutionell verankerte Abschließung nationaler Arbeitsmärkte überwunden werden. Ein Beispiel hierfür ist die Anerkennung und die größere Transparenz von Qualifikationen und Befähigungsnachweisen, eine höhere Mobilität von Studenten und Praktikanten und ein europaweiter Zugang zu sämtlichen Stellenangeboten der nationalen Arbeitsverwaltungen. Für das Zusammenwachsen der nationalen Arbeitsmärkte aber ist das wichtigste Instrument die Koordinierung der Sozialschutzregelungen durch die Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 574/72. Das oberste Ziel dieser umfangreichen und ständig weiterentwickelten Regeln ist die Gleichbehandlung von Arbeitnehmern, Selbständigen und deren Familien in anderen Mitgliedstaaten der EU. Hierzu sollen Sozialleistungen unabhängig von deren Wohnort in der Gemeinschaft gewährt werden. Diese Regelungen betreffen alle sozialpolitischen Felder: Krankheit und Mutterschaft; Arbeitsunfälle; Berufskrankheiten; Invalidität; Altersrenten; Leistungen an Hinterbliebene; Sterbegeld; Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Familienleistungen; in diesen Bereichen sollen staatsangehörigkeitsbedingte Diskriminierungen abgeschafft werden. Die entsprechende Rechtsprechung des EuGH hat Leibfried/Pierson (2000: 279f.) zufolge zu einer deutlichen Einschränkung der nationalen Souveränität im Bereich der Sozialschutzleistungen geführt: »A member state may no longer limit most social benefits to its citizens (...) A member state is no longer entirely (though still largely) free to prevent other social policy regimes from directly competing on its own territory with the regime it has built (...) The process is more like a market-place of coordination, with the ECJ acting as market police, a light and visible hand, though enforcing the boundaries of national autonomy.« Die europäische Rechtsprechung trägt also dazu bei, die segmentäre Differenzierung der nationalen Sozialpolitiken zu überwinden⁷ und die Voraussetzungen für ein Zusammenwachsen der nationalen Sozialschutzordnungen und Arbeitsmärkte zu verbessern. Durch die europaweite Vereinheitlichung dieser Regeln wird ein neues sozialpolitisches Segment geschaffen.

Ein Beispiel für die rechtliche Integration der verschiedenen nationalen Sozialschutzsysteme ist die Entwicklung eines Rechts auf Kostenerstattung für eine gesundheitliche Versorgung, die in einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch genommen wird. Durch drei Urteile hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) einen erheblichen Beitrag zur Europäisierung der nationalen Kran-

7 Vgl. etwa Jorens u.a. (2005: 3): »Die allmähliche Ausweitung des EU-Rechts hat die einzelstaatliche Kontrolle der Leistungsberechtigten (...), die räumliche Kontrolle der Inanspruchnahme (...), den ausschließlichen Charakter der Abdeckung auf ihrem eigenen Staatsgebiet (...), die Kontrolle des Zugangs zum Status des Leistungsanbieters (...) und die Kontrolle über behördliche Entscheidungen (...) mit der Zeit untergraben.«

kenversorgungssysteme und zur Entwicklung eines europaweiten Marktes für Gesundheitsdienstleistungen geleistet – ein Feld, das die Nationalstaaten bislang als ihre ureigene Domäne betrachtet haben. Im Fall Kohll (C-155/96 vom 28. April 1998) wurde entschieden, dass die Pflicht zur Genehmigung von ambulanten Behandlungen den freien Dienstleistungsverkehr unzulässigerweise beschränken kann. Im Verfahren Smits/Peerbooms (C-157/99 vom 12. Juli 2001) stand die Genehmigungspflicht für stationäre Behandlungen in einem Sachleistungssystem zur Diskussion. Auch in diesem Fall wurden die Krankenkassen zur Erstattung der Behandlungskosten im europäischen Ausland aufgefordert. Damit wurde das Prinzip etabliert, dass die Dienstleistungsfreiheit nicht ohne sachliche Rechtfertigung (etwa die Planbarkeit der Krankenhausversorgung, die Wahrung des finanziellen Gleichgewichts, die Wahrung der Gleichheit der Versicherten) eingeschränkt werden darf. Gleichzeitig aber wurden durch das Urteil sämtliche medizinischen Behandlungen den Regeln des Binnenmarktes unterworfen. Im Verfahren Müller-Fauré/Van Riet (C-385/99 vom 13. Mai 2003) systematisierte das Gericht dann die möglichen Gründe für eine Beschränkungen der Freizügigkeit und legte damit die Grundlagen für ein umfassendes europäisches Gesundheitsmarktrecht (Buchkremer 2005: 91). Damit wurde eine Europäisierung und Liberalisierung des Marktes für medizinische Dienstleistungen auch gegen die expliziten Interessen der meisten Mitgliedstaaten durchgesetzt.

In den 1990er Jahren hat die EU ein weiteres Instrument entwickelt, um die nationalen Sozialschutzsysteme stärker zu koordinieren – die *Offene Methode der Koordinierung* (OMK). Im Gegensatz zu verbindlichen Rechtsnormen beruht dieses Verfahren auf der freiwilligen Beteiligung der Mitgliedstaaten. Die Staaten vereinbaren gemeinsame Ziele, setzen diese auf nationaler Ebene eigenständig um und bewerten gemeinsam die erzielten Ergebnisse. Diese Methode wird insbesondere zur Koordinierung und zur abgestimmten Modernisierung der europäischen Sozialpolitiken eingesetzt. Unter Wahrung des Prinzips der Subsidiarität soll durch Kooperation, wechselseitiges Lernen und durch die Beteiligung von regionalen und nichtstaatlichen Akteuren (Bundesländer, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften usw.) eine stärkere Abstimmung zwischen den verschiedenen nationalen Arbeitsmarkt- und Sozialordnungen sichergestellt werden. Erreicht wird dies durch eine Angleichung der Situationsdeutungen, der Problemdefinitionen und der Vorstellungen über die erforderlichen Reformmaßnahmen bei den nationalen und europäischen Verwaltungseliten, die im Zentrum der europäischen Koordinierungsverfahren stehen. Bislang ist es jedoch noch offen, ob die auf der europäischen Ebene entwickelten und gemeinsam von den Mitgliedstaaten vereinbarten Ziele,

Vorgaben und Empfehlungen von den Mitgliedstaaten auch wirklich umgesetzt werden (vgl. den Beitrag von Heidenreich und Bischoff in diesem Band).

Zweitens setzt die europäische Sozialpolitik auf eine stärkere Vereinbarkeit von Sozialschutzleistungen mit wirtschaftlichen Anforderungen. Das wichtigste Mittel hierfür ist die Erhöhung der Beschäftigungsquoten. Dieses Ziel steht im Zentrum der 1997 beschlossenen und vertraglich verankerten Europäischen Beschäftigungsstrategie (Mosher/Trubek 2003; Zeitlin u.a. 2005). Auch die europäische Armuts- und Eingliederungspolitik, die seit 2001 von der EU verfolgt wird, will Armut und Ausgrenzung vor allem durch die Verbesserung der Voraussetzungen und Chancen für die Aufnahme einer Erwerbsarbeit bekämpfen. Die Durchsetzung des Arbeitsmarktes als dominantes Allokationsprinzip von Einkommen soll auch auf sozialpolitischem Weg durchgesetzt werden. So heißt es in den beschäftigungspolitischen Leitlinien 2005:

Eine Anhebung des Beschäftigungsniveaus »erfordert, dass man dem Arbeitsmarktzugang entgegenstehende Hindernisse ausräumt und zu diesem Zweck wirkungsvolle Hilfe bei der Arbeitssuche anbietet, den Zugang zur Weiterbildung und zu anderen aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen erleichtert und sicherstellt, dass Arbeit sich lohnt, sowie Arbeitslosigkeits-, Armuts- und Erwerbslosigkeitsfallen beseitigt. Besondere Aufmerksamkeit ist in diesem Kontext der Förderung der Arbeitsmarktintegration benachteiligter Menschen einschließlich gering qualifizierter Personen, auch durch den Ausbau von Sozialdienstleistungen und der Solidarwirtschaft und der Erschließung neuer Beschäftigungspotenziale zur Deckung kollektiver Bedürfnisse zu widmen.«

Angestrebt wird eine stärkere Einbeziehung von Frauen, Jugendlichen, Älteren, Ausländern, Behinderten und Unqualifizierten in den Arbeitsmarkt. Arbeitsmarktinterne Alternativrollen (Ehe, Familie, Rente usw.), die insbesondere in den süd- und kontinentaleuropäischen Ländern eine wichtige Rolle für die Sicherung des Einkommens spielen, sollen durch einen diskriminierungsfreien Zugang zum Arbeitsmarkt zurückgedrängt werden – etwa durch eine bessere Arbeitsmarktvermittlung, durch eine Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit, durch eine Ausweitung des Lohnfächers und eine Flexibilisierung der Tarifpolitik (*make work pay*). Jugendlichen soll durch gezielte Eingliederungsmaßnahmen Wege in die Beschäftigung geöffnet werden; die Erwerbsbeteiligung von Frauen soll durch die Reduzierung geschlechtsspezifischer Benachteiligungen und durch eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben erhöht werden; die Beschäftigungsquote von Älteren soll etwa durch die Einstellung von Frühverrentungsprogrammen erhöht werden. Wenn auf diesem Wege die nationalen Sozialschutz- und Beschäftigungsordnungen *beschäftigungsintensiver* gestaltet werden können, würde dies die Sozialpolitik von der Verantwortung für die Versorgung von Jugendlichen, Älteren, Unqualifizier-

ten, Arbeitslosen und Armen entlasten: Die wirtschaftliche Lage der Einzelnen hinge stärker von dem auf Arbeits- und Produktmärkten erzielten Einkommen ab.

Neben der Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs zum Arbeitsmarkt setzt die EU auf die Verbesserung der individuellen Voraussetzungen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Das klassische Beispiel für eine solche Politik ist die *Bildungspolitik*. So werden die Mitgliedstaaten in den neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien (2005) aufgefordert, die Investitionen in Humankapital zu steigern und zu optimieren und die Aus- und Weiterbildungssysteme auf neue Qualifikationsanforderungen auszurichten. Hierzu sollen etwa geringere Schulabbrecherquoten und die Durchsetzung eines Sekundarstufe II-Abschlusses als Basisqualifikation beitragen. Auch der Appell an die Nationalstaaten, »innovative und anpassungsfähige Formen der Arbeitsorganisation fördern und verbreiten, um die Arbeitsplatzqualität und die Arbeitsproduktivität zu verbessern«, verweist darauf, dass die europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik die Rolle der Nationalstaaten in erster Linie bei der Schaffung der Voraussetzungen für qualifizierte, wissensbasierte Tätigkeiten sieht.

Festgehalten werden kann, dass die EU eine supranationale Sozialpolitik entwickelt hat, die erstens die supranationale Integration nationaler Sozialschutz- und Beschäftigungsordnungen durch eine stärkere Koordinierung der rechtlichen Rahmenbedingungen und durch eine freiwillige Koordinierung der nationalen Reformprojekte im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitiken unterstützt. Hierdurch wurde die nationale Souveränität der Mitgliedstaaten deutlich eingeschränkt und die stärkere Integration der nationalen Arbeitsmärkte zumindest in rechtlicher Hinsicht erleichtert. Die nationalstaatliche Differenzierung der Sozial- und Beschäftigungspolitiken steht damit auf dem Prüfstand. An ihre Stelle treten europaweit vereinheitlichte Rahmenbedingungen und eine stärkere Koordinierung der nationalen Politiken. Die immer noch geringe Mobilität der EU-Bürger (durchschnittlich weniger als 2 Prozent der nationalen Bevölkerung) verweist jedoch darauf, dass andere, vor allem sprachliche Barrieren immer noch eine erhebliche Rolle spielen. Zweitens setzt die EU auf eine stärkere Bedeutung von Erwerbsarbeit als zentraler Quelle von Einkommen und sozialer Integration. Erwerbsarbeit soll zur zentralen Einkommensquelle auch für Jugendliche, Frauen, Ältere, Unqualifizierte, Arbeitslose und Arme werden. Eine zentrale Aufgabe der Politik wird im Abbau alters-, geschlechts- und qualifikationsspezifischer Muster sozialer Schließung und damit in der Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs zum Arbeitsmarkt gesehen. Anders als im Rahmen nationaler Wohlfahrtsstaaten geht es somit nicht um die staatliche Lösung spezifischer sozialer Probleme,

sondern um die politische Sicherstellung der Voraussetzungen für marktförmige Lösungen – und damit auch um eine Entlastung des Staates. Auch durch eine bessere Bildung (und durch die Bereitstellung anderer kollektiver Güter – wie etwa Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen, Kinderbetreuungsangebote usw.) sollen Formen der sozialen Sicherung entwickelt werden, die sich eher am Primat der Chancengleichheit als am Ziel der Ergebnisgleichheit orientieren (Münch 2001 und der Beitrag von Münch/Büttner in diesem Band).

Die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik unterscheidet sich deutlich von den entsprechenden Politiken auf der nationalen Ebene (vgl. Übersicht 5). Während Umverteilungsziele und der Schutz etablierter Beschäftigungsgruppen im Zentrum der nationalen Sozial- und Beschäftigungspolitiken stehen, setzt die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik auf eine supranationale Koordinierung nationaler Beschäftigungs- und Sozialordnungen, auf die politische Schaffung der Voraussetzungen für marktkonforme Lösungen und auf die Bereitstellung von Kollektivgütern, durch die für möglichst alle Erwerbspersonen gleiche Chancen im Wettbewerb um attraktive Arbeitsplätze eröffnet werden. Im Zentrum dieser supranationalen Sozialpolitik stehen die Verhinderung sozialer Ausgrenzung, die Sicherstellung gleicher Beteiligungschancen am Erwerbsleben (etwa durch die Verhinderung von Diskriminierung und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von benachteiligten Gruppen), die Durchsetzung von Arbeitsmärkten als zentralem Allokationsmechanismus von Arbeit und Einkommen und die Integration der verschiedenen nationalen Arbeitsmärkte in Europa (insbesondere durch Harmonisierung nationaler Sozialschutzsysteme und durch die Definition arbeitspolitischer Mindeststandards).

In systemtheoretischer Perspektive können die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitiken daher als eine neuartige Form der Sozialpolitik interpretiert werden, die die Bedingungen einer supranational integrierten Politik im Rahmen einer funktional differenzierten, tendenziell global integrierten Gesellschaft stärker in Rechnung stellt und dennoch nicht auf einen politischen Gestaltungsanspruch in einem spezifischen Segment des globalen politischen Systems, d.h. in Europa, verzichtet.

Die europaweiten Koordinierungs-, Harmonisierungs- und Umverteilungsanstrengungen sind im Rahmen nationalstaatlicher Umverteilungspolitiken und einer insgesamt stärkeren Marktabhängigkeit sozialer Lagen zu verorten. Dies soll nun empirisch untersucht werden.

Übersicht 5: Nationale und europäische Formen sozialer Sicherung

	Nationale Sozial- und Beschäftigungspolitiken	Europäische Sozial- und Beschäftigungspolitiken
Gleichheitsnormen	Ergebnisgleichheit	Chancengleichheit
Solidarität	Umfassend (<i>mechanische Solidarität</i>)	Begrenzt (<i>organische Solidarität</i>)
Verhältnis von Wirtschaft und Politik	Tendenzielle Allzuständigkeit der Politik; wurde ermöglicht durch Kongruenz von Regulierungsbedarf und nationalstaatlichen Regulierungsmöglichkeiten	Politische Sicherstellung der Voraussetzungen für marktwirtschaftliches Handeln und für marktkonforme Lösungen sozialer Probleme (etwa durch Abbau von Diskriminierungen)
Zentrale politische Ebene	Der souveräne Nationalstaat, der die Sozial- und Beschäftigungsordnungen auf seinem Territorium weitgehend autonom gestalten kann	Der Staat im Geflecht regionaler und europäischer Regulationsstrukturen und globaler Interdependenzen → Koordinierung nationaler Ordnungen
Zentrale Aufgabe der Politik bei der Reduzierung von Ungleichheiten	Lösung <i>sozialer Probleme</i> – in der Regel durch Umverteilung	Bereitstellung kollektiver Wettbewerbsgüter, um die Beschäftigungsfähigkeit der Einwohner und die Leistungsfähigkeit regionaler und nationaler Innovationssysteme zu erhöhen

3.2 Die Entwicklung der Einkommensungleichheiten in Europa

Im Zentrum der europäischen Integration stehen Marktöffnungsprozesse. Während soziale Ungleichheiten im Rahmen der relativ geschlossenen, sozialstaatlich integrierten Volkswirtschaften der Nachkriegszeit weitgehend in einem segmentär differenzierten, politisch-juristisch-administrativen Feld entstanden, wahrgenommen und reguliert wurden, führt die Europäisierung und Globalisierung der Wirtschaft zur Entwicklung einer offenen, nicht mehr politisch dominierten transnationalen Gesellschaft, in der die Muster sozialer Ungleichheiten vor allem von der Beschäftigungsfähigkeit der Einzelnen und den wirtschaftlichen Erfolgen der regionalen Arbeitgeber abhängen. Vermutet werden kann, dass sich diese stärkere Marktabhängigkeit sozialer Lagen zum einen in einer Zunahme individueller und auch regionaler Einkommensungleichheiten innerhalb der einzelnen Länder dokumentiert, da bisherige natio-

nale Umverteilungsmaßnahmen an ihre Grenzen geraten. Auch wenn von einem *race to the bottom* keine Rede sein kann, können die zunehmenden wirtschaftlichen Unsicherheiten und die internen, vor allem demographischen Herausforderungen nicht mehr wie bisher durch eine Ausweitung staatlicher Transferzahlungen oder durch protektionistische Maßnahmen bewältigt werden. Zum anderen fragt sich, wie sich die Einkommensungleichheiten im europäischen Maßstab entwickeln werden. Kann auf europäischer Ebene eine Zunahme der Einkommensungleichheiten erwartet werden? Oder ist im europäischen Maßstab ebenso wie auf globaler Ebene (vgl. Alderson/Nielsen 2002, Firebaugh 2003, Firebaugh/Goesling 2004) eine Angleichung der Einkommensunterschiede zu erwarten, da weniger wohlhabende Staaten überproportional von der Integration der europäischen Märkte und der Vereinheitlichung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Sozialpolitiken profitieren?

Die Hypothese zunehmender individueller Einkommensungleichheiten kann für die meisten europäischen Nationalstaaten bestätigt werden. Smeeding (2002) stellt für die 1980er und 1990er Jahre eine Zunahme der Einkommensungleichheiten in den meisten europäischen Ländern (mit Ausnahme Dänemarks) fest.⁸ Dieses Ergebnis kann auch aufgrund der aktuellen Daten des *Luxembourg Income Survey* bestätigt werden: Gemessen an dem Dezilverhältnis P90/P10 nimmt die Ungleichverteilung der verfügbaren Einkommen in allen Ländern (mit Ausnahme von Dänemark und Slowenien) zu – am stärksten in Belgien, Tschechien, Schweden, der Slowakei und dem Vereinigten Königreich (Übersicht 6).

Die zunehmend ungleiche Verteilung des verfügbaren Einkommens kann allerdings nur teilweise auf eine ungleichere Verteilung des Bruttoeinkommens zurückgeführt werden. Im Gegenteil: In vier Ländern hat sich die Ungleichheit der Bruttoeinkommen von Vollzeitbeschäftigten sogar verringert, während die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen – allerdings in teilweise unterschiedlichen Zeiträumen – zugenommen hat (in Belgien, Finnland, Frankreich und Irland).

8 Auf Grundlage der von Deininger-Squire zusammengestellten Daten beobachtet Firebaugh (2003: 161) von 1980 bis 1995 ebenfalls eine deutliche Zunahme der gewichteten nationalen Einkommensungleichheiten in Westeuropa (+7,7 Prozent bzw. +10,4 Prozent bei dem Theil und MLD-Index). Ähnlich stark nehmen die Einkommensungleichheiten in Südeuropa (5,6 Prozent bzw. 12,6 Prozent) zu. In Osteuropa, in vier angelsächsischen Ländern (AUS, CAN, NZ, USA) und in Asien nehmen die Einkommensungleichheiten erheblich stärker zu.

Übersicht 6: Einkommensungleichheiten (Bruttoverdienste und verfügbares Einkommen; P90/P10; 1979 bis 2000)

	Entwicklung der Ungleichheiten der Bruttoverdienste von Vollzeitbeschäftigten			Entwicklung der Ungleichheiten des verfügbaren Einkommens		
	Zeitraum	Frühester Wert	Aktuellster Wert	Zeitraum	Frühester Wert	Aktuellster Wert
Dänemark	1980-1990	2,13	2,16	1987-1992	3,22	2,85
Slowakei				1992-1996	2,25	2,88
Finnland	1980-1999	2,47	2,36	1987-2000	2,59	2,90
Schweden	1980-1998	2,03	2,22	1981-2000	2,43	2,96
Niederlande	1979-1999	2,57	2,92	1983-1999	2,94	2,98
Tschechien	1996-1999	2,82	2,93	1992-1996	2,37	3,01
Slowenien				1997-1999	3,24	3,15
Österreich	1996		2,78	1987-2000	2,89	3,17
Deutschland	1984-1998	2,88	3,04	1981-2000	2,89	3,29
Belgien	1986-1993	2,4	2,24	1988-2000	2,77	3,31
Frankreich	1979-1998	3,25	3,05	1979-1994	3,47	3,54
Ungarn	1986-2000	2,6	4,92	1991-1999	3,39	3,57
Polen	1980-1997	2,88	3,54	1986-1999	3,51	3,59
Portugal	1985-1993	3,63	4,05			
Italien	1986-1996	2,22	2,39	1986-2000	4,05	4,48
Irland	1994-1997	4,06	3,93	1987-2000	4,23	4,56
Vereinigtes Königreich	1979-2000	2,95	3,4	1979-1999	3,53	4,59
Spanien	1995		4,22	1980-2000	4,37	4,78

Quelle: Daten für die Bruttoverdienste von Vollzeitbeschäftigten: www1.oecd.org/scripts/cde/members/lfsindicatorsauthenticate.asp;

Daten für die Ungleichheiten des verfügbaren Einkommens: www.lisproject.org/keyfigures/ineqtable.htm, Stand: 10. August 2005.

Hierfür kommen zwei Ursachen in Betracht: Zum einen könnten das Steuersystem und sozialstaatliche Umverteilungsmaßnahmen zu einer Vergrößerung der letztgenannten Ungleichheiten geführt haben; dies ist unwahrscheinlich und wird auch durch die von Kenworthy/Pontusson (2005) durchgeführten detaillierten Analysen des *Luxembourg Income Survey* widerlegt. Zum anderen können auch von Land zu Land unterschiedliche Arbeitsmarktchancen insbesondere für Geringqualifizierte und Teilzeitbeschäftigte zu einer Zunahme der Unterschiede führen. Zunehmende Ungleichheiten wären in diesem Fall das Ergebnis inklusiver bzw. exklusiver Beschäftigungsordnungen:

In Ländern mit hochgradig selektiven Beschäftigungsordnungen sind die Chancen für Mitglieder ärmerer Haushalte schlechter, das Haushaltseinkommen durch mehrere Erwerbstätigkeiten zu erhöhen. Dies führt dann zu einem geringeren verfügbaren Einkommen, da dieses Einkommen haushaltsbezogen berechnet und mithilfe von Äquivalenzskalen den einzelnen Haushaltsmitgliedern zugerechnet wird:

»We observe sizeable increases in market household inequality in most countries. This development appears to have been driven largely, though not exclusively, by changes in employment: in countries with better employment performance, low earning households benefited relative to high-earning ones; in nations with poor employment performance, low-earning households fared worse.« (Kenworthy/Pontusson 2005: 461)

Die nationale Beschäftigungsquote, die in den angelsächsischen und skandinavischen Ländern weit höher als in den süd-, ost- und kontinentaleuropäischen Ländern ist, wird also zu einem immer wichtigeren Bestimmungsmoment sozialer Ungleichheiten. Die soziale Lage ärmerer Haushalte hängt immer mehr von dem Inklusionsgrad der jeweiligen nationalen Beschäftigungsordnungen ab. Das beste Beispiel hierfür ist Italien: Während die Lohnstrukturen relativ egalitär sind (1996: 2,39), lag das Dezilverhältnis P90/P10 der verfügbaren Einkommen im Jahr 1995 bei 4,65: Die regional, geschlechts- und altersspezifisch sehr ungleichen Beschäftigungschancen konnten auch durch eine gewerkschaftlich und arbeitsrechtlich unterstützte Angleichung der Bruttoeinkommen nicht kompensiert werden. Ein anderes Beispiel sind die Niederlande: Die erhebliche Zunahme der lohnbezogenen Einkommensungleichheiten in den 1980er und 1990er Jahren ging nicht mit einer nennenswerten Zunahme der haushaltsbezogenen Einkommensungleichheiten einher, da die erhebliche Zunahme von Teilzeitarbeitsplätzen gerade auch von Haushalten mit Geringverdienern genutzt werden konnte, um ihre Einkommenssituation zu verbessern. Auch in Ungarn ging eine drastische Erhöhung der Ungleichheiten der Bruttoverdienste – diese haben sich in den 1990er Jahren bald verdoppelt – nur mit einem relativ geringen Anstieg der Ungleichheiten des verfügbaren Einkommens einher, da die Beschäftigungsquote im gleichen Zeitraum deutlich erhöht werden konnte (1996: 52,1; 2000: 56,2 Prozent). Die jeweiligen nationalen Beschäftigungsquoten und die Höhe der in Übersicht 6 ausgewiesenen Einkommensungleichheiten sind auf jeden Fall stark miteinander korreliert ($r^2=0,21$). Soziale Gleichheit hängt nicht nur von einer egalitären Lohnstruktur und sozialpolitischen Umverteilungsprogrammen, sondern auch von inklusiven Arbeitsmärkten ab.

Zweitens wurde gefragt, ob die europaweiten Einkommensunterschiede durch die Öffnung, Liberalisierung und Europäisierung der nationalen Märkte

schrittweise geringer werden oder eher zunehmen. Für längere Zeiträume kann diese Frage nicht umstandslos beantwortet werden, da hierfür europaweite Einkommensdaten erforderlich sind. Nur für den Zeitraum 1995 bis 2001 weist die Europäische Union auf Grundlage des Europäischen Haushaltspanels europaweite Einkommensungleichheiten aus (vgl. den Beitrag von Härpfer/Schwarze in diesem Band und Übersicht 7). Dies kann als Hinweis auf die zunehmende Vereinheitlichung der Einkommenssituation im europäischen Raum gewertet werden.⁹

Festgehalten werden kann, dass die individuellen Einkommensungleichheiten in den 1980er und 1990er Jahren im Rahmen der Nationalstaaten deutlich zunehmen. Dies kann als Hinweis auf eine zunehmende Marktabhängigkeit sozialer Ungleichheiten interpretiert werden. Auch wenn keinesfalls von einer Erosion sozialstaatlicher Absicherungen die Rede sein kann, kann der Sozialstaat die im Zuge von Europäisierungs- und Globalisierungsprozessen zunehmenden biographischen und Einkommensrisiken nur noch begrenzt kompensieren. Gleichzeitig verweisen die Unterschiede zwischen den ungleichen Verteilungen der verfügbaren und der Bruttoeinkommen auch auf die erhebliche Bedeutung der nationalen Beschäftigungsordnungen hin: Inklusivere Beschäftigungsordnungen können eine ungleiche Verteilung der Markteinkommen kompensieren und somit ebenso wie staatliche Umverteilungspolitiken zu einer Verringerung der Einkommensungleichheiten beitragen. Die geringeren europaweiten Einkommensungleichheiten seit Mitte der 1990er Jahre hingegen können als Hinweis auf die Wirksamkeit europaweiter Regulationsstrukturen interpretiert werden.

Die Integration der europäischen Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkte wird sicherlich einen Beitrag zur Angleichung der Einkommensverhältnisse in der EU geleistet haben – und möglicherweise auch die in Kapitel 3.2 beschriebene europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik.

⁹ Allerdings kann gleichzeitig eine Abnahme der Einkommensungleichheiten in 12 der 13 Mitgliedsstaaten, für die die entsprechenden Daten vorliegen, beobachtet werden (mit Ausnahme Irlands). Auch bei den entsprechenden LIS-Daten lässt sich diese Entwicklung zumindest für einige Länder (etwa für Deutschland, Spanien, die Niederlande und Italien) beobachten. Damit stellt sich die Frage, warum es von 1995 bis 2001 zu einer Abnahme der Ungleichheiten kam. Da in diesem Zeitraum die Beschäftigungsquote (Erwerbstätige in Prozent der 15-64jährigen) in den 15 bisherigen Mitgliedstaaten der EU von 60 Prozent auf 64 Prozent angestiegen ist, mag dieser Rückgang auch auf den oben beschriebenen Arbeitsmarkteffekt zurückzuführen sein.

Übersicht 7: Entwicklung der Ungleichheiten des verfügbaren Einkommens (P90/P10; 1995 bis 2001)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Finnland		2,53	2,56	2,64	2,79	2,74	2,86
Österreich	3,32	3,18	3,09	2,98	2,95	2,88	2,90
Deutschland	3,57	3,33	3,00	2,99	2,99	2,92	2,99
Niederlande	3,12	3,26	2,97	2,96	2,96	2,90	3,05
Belgien	3,41	3,24	3,25	3,28	3,06	3,11	3,15
Luxemburg	3,55	3,30	3,11	3,12	3,30	3,31	3,34
Frankreich	3,64	3,55	3,56	3,42	3,46	3,47	3,45
Vereinigtes Königreich	4,18	4,02	3,97	4,16	4,10	4,04	3,90
Italien	4,49	4,36	4,31	4,10	4,05	3,87	4,03
Irland	3,97	3,97	3,94	3,84	4,00	3,97	4,04
Spanien	4,67	4,68	5,17	4,77	4,60	4,51	4,42
Griechenland	5,37	5,13	5,43	5,08	4,93	4,94	4,78
Portugal	5,68	5,29	5,36	5,30	5,04	5,04	4,95
Europäische Union (15 Länder)	3,88	3,71	3,59	3,55	3,52	3,47	3,49

Das P90/P10-Dezilverhältnis drückt aus, um welches Vielfache die Einkommensschwelle des neunten Dezils über der des ersten Dezils liegt. Die Einkommensschwelle des ersten (neunten) Dezils ist dabei als der kleinste Einkommenswert definiert, der von 10 vH (90 vH) der Bevölkerung nicht überschritten wird.

Quelle: Eurostat, auf Grundlage des Europäischen Haushaltspanels; <http://epp.eurostat.ec.eu.int>; Stand: 10. August 2005.

3.3 Die Entwicklung regionaler Ungleichheiten in Europa

Es wurde herausgearbeitet, dass die Einkommens- und Lebenschancen der Menschen in Europa tendenziell stärker von der jeweiligen Marktlage bestimmt werden, da die nationalstaatlichen Interventionschancen durch die Europäisierung der Märkte und durch das Wettbewerbsrecht begrenzt sind und da sich eine europäische oder gar globale Solidarität nicht mehr auf dieselben motivationalen Quellen wie der Nationalstaat stützen kann. Erwartet werden kann, dass sich dies nicht nur in einer Zunahme individueller, sondern auch in einer Zunahme regionaler Unterschiede dokumentiert (Luhmann 1997: 167). Die geringeren Spielräume für nationale Umverteilungsmaßnahmen betreffen nicht nur die klassischen Sozialpolitiken, sondern auch interregionale Transfers. Die politische Verpflichtung auf die Herstellung gleichartiger Lebensverhältnisse wird in einem verschärften internationalen Wettbewerb deshalb auf Grenzen stoßen. Gleichzeitig gewinnen andere, eher ex ante ansetzende Formen der sozialen Sicherung an Bedeutung. Ebenso wie Chancengleichheit auf individueller Ebene durch eine politische Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern sichergestellt werden kann, kann die

Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit regionaler Netzwerke durch Clusterpolitiken und *experimentelle Regionalpolitiken* flankiert werden. Dies wird in der Debatte um nationale Innovationssysteme herausgearbeitet (vgl. Heidenreich 2005, Cooke u.a. 2004). Allerdings profitieren nicht alle Regionen gleichermaßen von den Vorteilen räumlich verdichteter und institutionell stabilisierter Netzwerke und Kooperationsbeziehungen; nicht alle Regionen können sich zu zentralen Knoten in weltweiten Kommunikations-, Informations- und Dienstleistungsnetzwerken entwickeln. Dies gilt insbesondere für die mitteleuropäischen Staaten, in denen sich die Hauptstadtregionen weit besser als ihr nationales Umfeld entwickeln (Heidenreich 2003). Sowohl die begrenzten Möglichkeiten von Nationalstaaten zum Ausgleich regionaler Entwicklungsunterschiede als auch die herausgehobene Stellung bestimmter Regionen in weltweiten Netzwerken führen somit – so die erste der im Folgenden zu überprüfenden Thesen – zu einer Zunahme regionaler Ungleichheiten.

Zweitens stellt sich die Frage, ob die regionalen Ungleichheiten im erweiterten Europa eher zu- oder eher abnehmen. Hier ist die Entwicklung schwer zu prognostizieren, da globale Liberalisierungs- und Deregulierungsprozesse und eine stärkere wirtschaftliche Vernetzung eine Zunahme der regionalen Ungleichheiten in Europa erwarten lassen, während die politische Integration des europäischen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialraums eher für eine Angleichung sprechen: Die regionalen Ungleichheiten in Europa könnten sich durch den raschen Aufholprozess der mitteleuropäischen Länder und durch die gezielte Flankierung regionaler Modernisierungsprozesse im Zuge der europäischen Strukturpolitik verringern. Konstante oder sogar abnehmende regionale Ungleichheiten in Europa würden auf die Wirksamkeit der europäischen Institutionen und Kohäsionspolitiken hinweisen.¹⁰

Im Folgenden soll deshalb die Entwicklung regionaler Ungleichheiten im nationalen und im europäischen Kontext analysiert werden. Als Indikator für das regionale Wohlstandsniveau wird hierbei die kaufkraftbereinigte regionale Wertschöpfung pro Einwohner verwendet, auch wenn dieser Indikator durch Pendler verfälscht wird (die Wertschöpfung muss nicht am Wohnort des Pendlers erfolgen) und die Wertschöpfung neben dem Arbeitseinkommen auch noch Kapitalgewinne und Steuern umfasst. Dieser Indikator ist für die gut 1.200 europäischen NUTS3-Regionen – die in Deutschland den Kreisen und kreisfreien Städten entsprechen – verfügbar.

¹⁰ Vgl. zu einem ähnlichen Ergebnis auch Krugman/Venables (1995), die in Abhängigkeit von der Höhe der *Transportkosten* ebenfalls eine Zunahme bzw. eine Abnahme regionaler Ungleichheiten in einer wirtschaftlich integrierten Welt erwarten..

In der Übersicht 8 wurden Ausmaß und Entwicklung der so definierten regionalen Ungleichheiten von 1995 bis 2002 zunächst einmal mit Hilfe des Variationskoeffizienten – der Quotient von Standardabweichung und Mittelwert, ein sehr anschauliches Streuungsmaß – beschrieben.

Übersicht 8: Regionale Ungleichheiten der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (1995 bis 2002)

Länder	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Veränderung
Polen	0,26	0,25	0,25	0,25	0,28	0,43	0,43	0,46	77%
Lettland	0,34	0,34	0,39	0,46	0,50	0,52	0,50	0,56	64%
Tschechien	0,31	0,30	0,33	0,38	0,39	0,40	0,44	0,44	44%
Portugal	0,26	0,26	0,27	0,29	0,29	0,29	0,29	0,37	43%
Ungarn	0,38	0,40	0,42	0,42	0,44	0,49	0,47	0,51	34%
Schweden	0,14	0,15	0,17	0,18	0,18	0,19	0,18	0,18	30%
Estland	0,23	0,24	0,26	0,28	0,27	0,29	0,29	0,30	27%
Finnland	0,20	0,21	0,21	0,23	0,25	0,24	0,24	0,25	26%
Irland	0,21	0,22	0,23	0,26	0,25	0,24	0,23	0,26	25%
Slowakei	0,42	0,42	0,43	0,44	0,44	0,45	0,47	0,48	16%
Frankreich	0,43	0,44	0,46	0,46	0,46	0,47	0,48	0,48	10%
Niederlande	0,19	0,20	0,20	0,20	0,21	0,21	0,22	0,21	10%
Slowenien	0,23	0,23	0,22	0,23	0,24	0,24	0,24	0,25	10%
Verein. Königreich	0,52	0,52	0,55	0,58	0,57	0,57	0,56	0,57	10%
Deutschland	0,40	0,40	0,40	0,41	0,41	0,42	0,42	0,42	7%
Griechenland	0,23	0,25	0,23	0,22	0,21	0,23	0,23	0,23	1%
Belgien	0,37	0,38	0,37	0,38	0,38	0,37	0,37	0,37	0%
Dänemark	0,28	0,27	0,27	0,25	0,27	0,27	0,27	0,28	-1%
Spanien	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,21	-1%
Österreich	0,30	0,30	0,30	0,29	0,29	0,29	0,29	0,29	-2%
Italien	0,35	0,35	0,34	0,34	0,34	0,34	0,34	0,33	-7%
Insgesamt (EU21)	0,48	0,48	0,48	0,49	0,49	0,48	0,48	0,48	1%
Dezil- verhältnis	3,44	3,41	3,10	2,98	2,95	2,91	2,99	3,05	-11,1%

Erläuterungen: Die obigen Werte sind Variationskoeffizienten, d.h. die durch den jeweiligen Mittelwert geteilte Standardabweichung der Pro-Kopf-Einkommen der NUTS3-Regionen in den jeweiligen Ländern. Die Nuts3-Ebene ist die territoriale Ebene unterhalb der nationalen Ebene (Nuts0), der Länderebene (Nuts1), der Ebene der Regierungsbezirke (Nuts2). In Deutschland entspricht sie den Kreisen. Die regionalen Pro-Kopf-Einkommen sind jeweils mit der Bevölkerungszahl gewichtet. Die Daten für Luxemburg, Malta, Zypern und Litauen fehlen bzw. werden nicht für mindestens zwei Nuts3-Regionen ausgewiesen.

Quelle: Eurostat, REGIO-Datenbank, <http://epp.eurostat.ec.eu.int>; Stand: 7. März 2005.

Es zeigt sich, dass die regionalen Unterschiede in 16 der 21 EU-Länder, für die die entsprechenden Daten vorliegen, größer geworden sind. Nur in Italien sind die regionalen Ungleichheiten deutlich gesunken.

Am stärksten sind die Ungleichheiten in den mitteleuropäischen Ländern und in Portugal, Finnland und Schweden gestiegen. Nach wie vor ist das Niveau regionaler Ungleichheiten in den meisten westeuropäischen Ländern – insbesondere in Schweden, Spanien, Griechenland und den Niederlanden – sehr gering. Diese Staaten können dem Trend zu höheren regionalen Ungleichheiten somit durchaus politisch entgegenwirken.

Im europäischen Rahmen hat sich das Ausmaß regionaler Ungleichheiten trotz der Zunahme im nationalen Rahmen praktisch nicht verändert. Hierauf verweist der von 1995 bis 2002 praktisch konstante europaweite Variationskoeffizient hin, der in der drittletzten Zeile von Übersicht 8 ausgewiesen ist. Das in der letzten Zeile ausgewiesene Dezilverhältnis zwischen den wohlhabendsten und den ärmsten europäischen Regionen hat sich sogar deutlich verringert.

In der Übersicht 9 sind weitere Ungleichheitsmaße aufgeführt, die die Entwicklung in verschiedenen Einkommensbereichen gezielt messen und die über einige mathematische Vorteile – insbesondere ihre Zerlegbarkeit – verfügen. Diese Indizes deuten sogar noch stärker als der Variationskoeffizient auf eine Verringerung der regionalen Ungleichheiten in Europa hin. Die deutliche Verringerung des Atkinson-Maßes mit $\epsilon=2$, d.h. bei einer hohen Ungleichheitsaversion, zeigt, dass insbesondere weniger wohlhabende Regionen von hohen Wachstumsraten profitiert haben. Die Integration der ost- und westeuropäischen Märkte führt somit zum Rückgang der regionalen Ungleichheiten. Gemessen an den von Duro (2004: 20) ausgewiesenen MLD-Wert für amerikanische Counties (0,0327) ist der obige Wert allerdings immer noch fast dreimal so hoch wie in den USA. Auf jeden Fall kann die Erwartung, dass die regionalen Ungleichheiten auch im europäischen Maßstab zunehmen, als widerlegt gelten. Europa ist nicht nur eine gewohnheitsmäßige Bezeichnung für ein bestimmtes Gebiet, dem im Rahmen einer funktional differenzierten Weltgesellschaft keine soziologische Bedeutung mehr zukommt, sondern eine Region, die durch relativ einheitliche Regulationsstrukturen gekennzeichnet ist.

Übersicht 9: Ungleichheit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in den Nuts3-Regionen der EU25, in den bisherigen EU-Ländern und in den neuen Mitgliedstaaten

	Gini-Koeffizient	Theil-Entropiemaß	MLD	Atkinson Maß ($\epsilon=0,5$)	Atkinson Maß ($\epsilon=1$)	Atkinson Maß ($\epsilon=2$)
1995	0,2336	0,0979	0,1014	0,04828	0,09641	0,19602
1996	0,2319	0,0966	0,0989	0,04739	0,0942	0,18996
1997	0,2318	0,0968	0,0974	0,04708	0,09283	0,18472
1998	0,2324	0,0972	0,0970	0,04706	0,09241	0,18273
1999	0,2322	0,0975	0,0976	0,04725	0,09295	0,18484
2000	0,2295	0,0948	0,0942	0,04582	0,08986	0,17778
2001	0,2394	0,1038	0,1019	0,04982	0,0969	0,18795
2002	0,2316	0,0967	0,0959	0,04667	0,09142	0,18007
Entwicklung	99%	99%	95%	97%	95%	92%
EU15 (2002)	0,1888	0,0686	0,0610	0,0316	0,0591	0,1073
NMS10 (2002)	0,2289	0,0963	0,0853	0,0443	0,0818	0,1408

Der *Gini-Koeffizient* kann Werte zwischen null (eine absolut gleichmäßige Einkommensverteilung) und eins (größtmögliche Ungleichverteilung) annehmen; er wird stark von den Regionen mit mittlerer Wirtschaftsleistung beeinflusst. Das *Theil-Entropiemaß* und die *mittlere logarithmische Abweichung* (MLD) geben die durchschnittliche Abweichung der logarithmierten Einkommen von dem logarithmierten Mittelwert an. Der erste Wert ist weniger sensitiv gegenüber Veränderungen im unteren Einkommensbereich, die MLD reagiert besonders sensitiv auf Veränderungen im unteren Einkommensbereich. Bei einer vollständigen Gleichverteilung nehmen diese Maße den Wert Null an. Sie sind nach oben hin offen. Das *Atkinson-Maß* erlaubt eine normative Bewertung hinsichtlich der Ungleichheitsaversion. Ein höheres ϵ gewichtet Verteilungsänderungen vor allem in den unteren Einkommensgruppen stärker. Mit $\epsilon = 0,5$ wird eine geringe und mit $\epsilon = 2$ eine relativ hohe Ungleichheitsaversion ausgedrückt. Der Wertebereich des Atkinson-Index für $\epsilon > 0$ liegt zwischen 0 und 1.

Quelle: Eurostat, REGIO-Datenbank, <http://epp.eurostat.ec.eu.int>; Stand: 7. März 2005, eigene Berechnungen.

Im nächsten Schritt soll untersucht werden, in welchem Ausmaß die regionalen Ungleichheiten im erweiterten Europa auf Unterschiede innerhalb der einzelnen Länder oder auf Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern zurückgeführt werden können (Übersicht 10). Während die regionalen Unterschiede in Westeuropa weitgehend auf innerstaatliche Ungleichheiten zurückzuführen sind,¹¹ lag in der erweiterten EU der Anteil der regionalen Ungleich-

11 Falls die Analyse für NUTS3-Regionen durchgeführt wird, sind 91 Prozent der Ungleichheiten auf innerstaatliche Unterschiede zurückzuführen. Auf der Ebene der NUTS2-Daten sind es immer noch 50 Prozent. Duro (2004, Tabelle 3) weist für Westeuropa noch einen Wert von 78,8 Prozent auf der Ebene der Nuts2-Regionen auf. 2002 lag dieser Wert auf Grundlage unserer Daten bei 84,8 Prozent.

heiten, der auf die Unterschiede zwischen armen und reichen Ländern zurückzuführen war, erheblich höher, bei etwa 40 Prozent. Dies verweist auf die erheblichen Unterschiede zwischen Ost- und Westeuropa. Im Laufe von nur sieben Jahren hat sich dieser Anteil allerdings deutlich, von 51,5 Prozent auf weniger als 40 Prozent, verringert. Dies verweist erneut darauf, dass die regionalen Unterschiede innerhalb der einzelnen Länder durch die Integration und Liberalisierung der europäischen Märkte erheblich größer geworden sind, während die Unterschiede zwischen den Ländern der erweiterten EU deutlich geringer geworden sind. Die Existenz regionaler Ungleichheiten in Europa ist also in erster Linie ein innerstaatliches und immer weniger ein europäisches Phänomen.

Übersicht 10: Regionale Ungleichheiten in der erweiterten EU. Verhältnis der nationalen und europaweiten Ungleichheiten

	MLD	Ungleichheit innerhalb der Länder GE_W(0)	Ungleichheit zwischen den Ländern GE_B(0)	Ungleichheit innerhalb der Länder (in %)	Ungleichheit zwischen den Ländern (in %)
1995	0,1014	0,04916	0,05221	48,5%	51,5%
1996	0,0989	0,04948	0,04945	50,0%	50,0%
1997	0,0974	0,05104	0,04639	52,4%	47,6%
1998	0,0970	0,05268	0,04428	54,3%	45,7%
1999	0,0976	0,05415	0,04341	55,5%	44,5%
2000	0,0942	0,05583	0,03833	59,3%	40,7%
2001	0,1019	0,05525	0,04668	54,2%	45,8%
2002	0,0959	0,05779	0,03809	60,3%	39,7%
EU15 (2002)	0,0610	0,0554	0,0056	91%	9%
NMS10 (2002)	0,0853	0,0700	0,0153	82%	18%

Quelle: Eurostat, REGIO-Datenbank, <http://epp.eurostat.ec.eu.int>; Stand: 7. März 2005, eigene Berechnungen.

Damit stellt sich die Frage, welche Länder den größten Beitrag zu den innerstaatlichen Ungleichheiten in Europa leisten. An der Spitze stehen Lettland, Ungarn, Slowakei, das Vereinigte Königreich, Deutschland und Polen (Übersicht 11). Am stärksten haben die regionalen Ungleichheiten in den letzten sieben Jahren in Lettland, Polen, Portugal und Tschechien zugenommen. Insbesondere die neuen Mitgliedstaaten setzen somit auf die gezielte wirtschaftliche Entwicklung ihrer leistungsstärksten, zumindest hauptstädtischen Regionen.

Übersicht 11: Beitrag der einzelnen Länder zur gesamten regionalen Ungleichheit in der erweiterten EU (Zerlegung der mittleren logarithmischen Abweichung)

(GE_k(0))	MLD (1995)	Anteil (1995)	MLD (2002)	Anteil (2002)
Lettland	0,0563	6,9%	0,1490	13,1%
Ungarn	0,0582	7,1%	0,0942	8,3%
Slowakei	0,0625	7,7%	0,0772	6,8%
Vereinigtes Königreich	0,0550	6,7%	0,0751	6,6%
Deutschland	0,0677	8,3%	0,0715	6,3%
Polen	0,0306	3,8%	0,0669	5,9%
Frankreich	0,0554	6,8%	0,0639	5,6%
Portugal	0,0299	3,7%	0,0633	5,6%
Italien	0,0740	9,1%	0,0599	5,3%
Tschechien	0,0345	4,2%	0,0605	5,3%
Belgien	0,0522	6,4%	0,0546	4,8%
Österreich	0,0469	5,7%	0,0447	3,9%
Estland	0,0263	3,2%	0,0432	3,8%
Irland	0,0217	2,7%	0,0351	3,1%
Dänemark	0,0317	3,9%	0,0323	2,8%
Finnland	0,0187	2,3%	0,0292	2,6%
Slowenien	0,0235	2,9%	0,0283	2,5%
Spanien	0,0256	3,1%	0,0243	2,1%
Griechenland	0,0192	2,4%	0,0217	1,9%
Niederlande	0,0168	2,1%	0,0201	1,8%
Schweden	0,0086	1,1%	0,0147	1,3%
Malta	0,0000	0,0%	0,0040	0,4%
Luxemburg	0,0000	0,0%	0,0000	0,0%
Zypern	0,0000	0,0%	0,0000	0,0%
Insgesamt	0,8153	100%	1,1336	100%

Quelle: Eurostat, REGIO-Datenbank, <http://epp.eurostat.ec.eu.int>; Stand: 7. März 2005, eigene Berechnungen.

Festgehalten werden kann, dass der etwa von Münch (2001) erwartete Anstieg der Ungleichheiten im nationalstaatlichen Rahmen auch für regionale Ungleichheiten nachgewiesen werden kann. In offeneren, transnationalen Räumen können sich einige Regionen erfolgreich als regionale Knoten in weltweiten Kommunikations-, Innovations- und Wertschöpfungsbeziehungen platzieren, während dies anderen Regionen nicht gelingt. Gleichzeitig können periphere Regionen nicht mehr im selben Ausmaß wie in der Nachkriegszeit von der rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialstaatlichen Vereinheitlichung der nationalen Territorien profitieren. Insbesondere in den mitteleuropäischen Ländern, aber auch in den westeuropäischen Ländern mit ihren konsolidierten interregionalen Umverteilungsmechanismen kann seit der Mitte der 1990er Jahre eine deutliche Zunahme regionaler Ungleichheiten beobachtet werden. Damit relativieren sich allmählich sogar die immer noch erheblichen wirtschaftlichen Unterschiede zwischen Ost- und Westeuropa, da es auch im Westen arme und im Osten reiche Regionen gibt: 2002 erklärte dieser Unter-

schied nur noch 32 Prozent der regionalen Unterschiede (Nuts3-Ebene), 1995 waren es noch 42 Prozent.

Erwartet werden könnte nun, dass sich die auf nationaler Ebene zu beobachtende Differenzierung auf europäischer Ebene fortsetzt. Diese Erwartung bestätigt sich allerdings nicht. Beobachtet werden kann vielmehr eine leichte Abnahme der gesamten regionalen Ungleichheiten in Europa und eine deutliche Abnahme der zwischenstaatlichen Ungleichheiten. Dies verweist darauf, dass der gemeinsame Binnenmarkt und die institutionelle Vereinheitlichung der EU durch den gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) zu einer Konvergenz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit führen. Europa ist nicht nur ein überkommener Name für eine soziologisch bedeutungslose Region der Weltgesellschaft, sondern ein soziales Feld, das durch relativ einheitliche und verbindliche Regulationsstrukturen und handlungsfähige politische Akteure gekennzeichnet ist. Gemessen an der zunehmenden Heterogenität im nationalen Rahmen gelingt es der EU durchaus, die wirtschaftlichen Bedingungen in Europa zu vereinheitlichen. Dieses Ziel wird allerdings nicht durch Umverteilungspolitiken, sondern durch eine gezielte Förderung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit insbesondere der ärmeren Regionen angestrebt.

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die gescheiterte Ratifizierung des Verfassungsvertrags verweist darauf, dass die EU neue Umgangsformen mit sozialen Ungleichheiten entwickeln muss. Sie kann die zunehmenden sozialen Ungleichheiten in den EU-Mitgliedstaaten und die erheblichen Unterschiede der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht folgenlos ignorieren – und sei es nur, weil sie in drei Dimensionen auf europäische Politiken zurückzuführen sind: Zum einen auf die Liberalisierung der europäischen Güter-, Dienstleistungs-, Arbeits- und Kapitalmärkte, zum anderen auf die Osterweiterung, durch die Länder mit gänzlich unterschiedlichen Arbeitskosten und Lohnstückkosten zusammengeführt wurden und drittens auf die Einführung einer gemeinsamen Währung, mit der eine eigenständige nationale Geld- und Wechselkurspolitik und damit wichtige Möglichkeiten zur Stimulierung der Wirtschaft und zur Reaktion auf unterdurchschnittliche Produktivitätssteigerungen abgeschafft wurden. In diesem Beitrag haben wir uns der vermuteten Europäisierung sozialer Ungleichheiten und sozialer Absicherungen auf theoretischer und empirischer Ebene genähert.

Auf theoretischer Ebene wurden zunächst die Grundlagen, die Ursachen und die Grenzen des so genannten *methodologischen Nationalismus* der Ungleichheitsforschung herausgearbeitet. Es wurde gezeigt, dass die Herausbildung und Konsolidierung der Nationalstaaten mit der Entwicklung innerstaatlicher Umverteilungsformen einherging. Nach dem Zusammenbruch der stark integrierten Weltwirtschaft, die sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelt hatte, konnten die Wachstumsblockaden der Wirtschaft nur im nationalstaatlichen Rahmen überwunden werden: Nur durch den Sozialstaat, eine nationale Wirtschaftspolitik und durch nationale Tarifvertragsbeziehungen konnte die Entwicklung der Produktivität und der Kaufkraft synchronisiert werden. Diese nationalstaatliche Regulierung der Weltwirtschaft förderte die Vertiefung und Institutionalisierung nationaler Solidaritäts- und Gleichheitsnormen; soziale Ungleichheiten konnten praktisch nur noch im nationalen Rahmen thematisiert werden. Dies ändert sich mit dem Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods und der Vertiefung und Erweiterung der EU in den 1990er Jahren: Die Europäisierung und Globalisierung der Wirtschaft konfrontiert die nationalen Sozialschutzsysteme und die nationalen Strukturen sozialer Ungleichheiten mit neuen Herausforderungen. Auch wenn der Nationalstaat noch auf lange Sicht die wichtigste Ebene für die Bewertung der eigenen sozialen Lage sein dürfte, so ist er doch nicht mehr der einzige Bezugsrahmen: Die eigene Situation wird zunehmend auch mit Bezug auf die Lebensbedingungen in anderen, insbesondere europäischen Ländern beurteilt. Auch objektiv trifft die nationalstaatliche Regulierung sozialer Ungleichheiten auf Grenzen, da die Wirtschaft in einem gemeinsamen Binnenmarkt nicht mehr nur durch den Nationalstaat reguliert werden kann und die Möglichkeiten für die Ausweitung öffentlichen Sozialschutzaufwendungen begrenzt sind.

Damit kann in Anlehnung an Stein Rokkan gefragt werden, ob sich auf europäischer Ebene ähnliche Muster der sozialen Integration und der Regulierung von sozialen Konflikten wie auf nationaler Ebene herausbilden werden. Eine Voraussetzung für die Wiederholung der nationalstaatlichen Musters von Grenzziehung und Strukturbildung wäre die Stabilisierung einer sozialen und symbolischen EU-Außergrenze. In diesem Fall könnte die europäische Entwicklung dem nationalstaatlichen Muster von Grenzziehung und Strukturbildung folgen: Dies ist unwahrscheinlich, da Europa kein geschlossener supranationaler Raum ist, sondern ein polyzentrischer Verdichtungsraum mit relativ offenen Grenzen. Die EU kann deshalb soziale Ungleichheiten nicht ebenso souverän wie die Nationalstaaten regulieren. Sie ist auf eine indirekte, moderierende Rolle verwiesen, die die Kompetenzen der Nationalstaaten und die gewachsenen nationalstaatlichen Strukturen berücksichtigen muss.

Dies spricht dafür, Europa als relativ offenen Raum im Rahmen einer funktional differenzierten Weltgesellschaft zu analysieren. Mit der Liberalisierung der europäischen Volkswirtschaften werden sich auch die Ursachen und die Regulationsstrukturen sozialer Ungleichheiten europäisieren. Im Extremfall könnte die Europäisierung sozialer Ungleichheiten sogar nur als Zwischenphase auf dem Weg zu globalen Ungleichheitsmustern interpretiert werden. Diese wären insbesondere durch eine stärkere Marktabhängigkeit und durch teilsystemspezifische Inklusions- und Exklusionsmuster gekennzeichnet. Diese These blendet allerdings das zunehmende Gewicht europäischer Regulationsmuster von Wirtschaft, (Sozial-) Politik und Recht aus.

Theoretisch kommt es deshalb darauf an, die Europäisierung sozialer Ungleichheiten im Spannungsfeld globaler marktwirtschaftlicher Interdependenzen, europäischer Regulierungs- und Koordinierungsanstrengungen und nationaler Umverteilungs- und Regulierungsmuster zu verorten. Ein geeignetes begriffliches Instrumentarium wurde auf Grundlage systemtheoretischer Überlegungen vorgeschlagen. In dieser Perspektive kann Europa als eine neuartige, vom Nationalstaat deutlich unterscheidbare Form der segmentären Differenzierung des politisch-administrativen Feldes begriffen werden. Im Unterschied zu klassischen Nationalstaaten ist das europäische Feld durch seine Offenheit und seine insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht begrenzte Autonomie gekennzeichnet: Die EU kann keine eigenständige Wirtschafts- und Sozialpolitik verfolgen, da sie nationalstaatliche Entscheidungsprämissen zu respektieren hat und da wirtschaftliche Interdependenzen nicht an den europäischen Außengrenzen Halt machen. Deshalb hat sich die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik dem Primat der Wirtschaft zu fügen; eine *politica against the market*, d.h. klassische Umverteilungspolitiken können auf europäischer Ebene kaum verfolgt werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik bedeutungslos ist. Vielmehr trägt die Europäische Beschäftigungsstrategie zur Durchsetzung von Arbeitsmärkten als zentralem Allokationsmechanismus von Arbeit bei, indem sie eine Erhöhung der Beschäftigungsquoten und ein besseres Funktionieren von Arbeitsmärkten anstrebt. Weiterhin verbessert die europäische Sozialpolitik durch die Harmonisierung nationaler Sozialschutzsysteme die Chancen für ein Zusammenwachsen der nationalen Arbeitsmärkte in Europa. Drittens trägt sie mit zum friktionsfreien Funktionieren von Arbeitsmärkten bei, indem sie Standards für die Arbeitssicherheit und die Interessenvertretung definiert und soziale Ausgrenzungsprozesse nach Möglichkeit unterbindet. In systemtheoretischer Perspektive kann dies als Versuch zur Entwicklung einer Sozialpolitik im Spannungsfeld von segmentärer und funktionaler Differenzierung interpretiert werden: Die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik akzeptiert zum

einen das Primat der Wirtschaft und versucht zum anderen, die politischen und sozialen Voraussetzung für das grenzüberschreitende Operieren von Arbeitsmärkten zu verbessern und eine systematische Exklusion erwerbsfähiger Personen aus dem Erwerbsleben zu vermeiden. Dies ist weniger, als die westeuropäischen Sozialstaaten in der Nachkriegszeit erreicht haben – aber weit mehr, als in einer funktional differenzierten Welt – in der soziale Chancen ausschließlich von Marktergebnissen abhängen – zu erwarten wäre.

Empirisch stellt sich damit die Frage, ob Europa eine eigenständige Ebene für die Regulierung sozialer Ungleichheiten ist. Hierzu wurde die Entwicklung individueller Einkommensungleichheiten in Europa rekonstruiert. Die erhebliche Zunahme der Einkommensungleichheiten in nahezu allen EU-Staaten wurde als Hinweis auf eine zunehmende Marktabhängigkeit der Lebenslagen interpretiert. Dies ist allerdings nicht in erster Linie ein Ergebnis beschränkter sozialstaatlicher Umverteilungsmaßnahmen. Inklusivere Beschäftigungsordnungen scheinen ebenso wie staatliche Umverteilungspolitik einen Beitrag zu einer egalitäreren Einkommensstruktur zu leisten (Kenworthy/Pontusson 2005) – ein Beitrag, von dem vor allem die skandinavischen Länder und die Niederlande profitieren.

Die Einkommensungleichheiten nehmen allerdings nur innerhalb der (meisten) europäischen Nationalstaaten, aber nicht in Europa insgesamt zu. Wenn sich dieser Befund bestätigen sollte, könnte dies durch eine politische Vereinheitlichung des europäischen Feldes erklärt werden. Zu denken ist hier insbesondere an den *acquis communautaire*, der innerhalb der EU relativ einheitliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Umwelt- und Arbeitsschutzvorschriften sicherstellt. Durch die angestrebte Erhöhung der Beschäftigungsquoten könnte auch die europäische Beschäftigungsstrategie einen Beitrag zur Sicherung des sozialen Zusammenhalts und zur Verringerung von Einkommensungleichheiten leisten.

Die Öffnung und Europäisierung nationaler Wirtschaftsräume geht weiterhin mit der Zunahme regionaler Ungleichheiten einher. Dies konnte für nahezu alle EU-Mitgliedstaaten, insbesondere für die kürzlich beigetretenen mitteleuropäischen Länder nachgewiesen werden. Die regionalen Ungleichheiten in der erweiterten EU sind schon jetzt zu etwa 60 Prozent innerstaatliche Ungleichheiten. Die regionalen Ungleichheiten *zwischen* den EU-Mitgliedstaaten hingegen verringerten sich deutlich. Dies verweist auf die wirtschaftliche Integration Europas, die Existenz europaweit einheitlicher Regulationsstrukturen und die Wirksamkeit der europäischen Kohäsions- und Strukturpolitiken. Ähnlich wie die Europäische Beschäftigungsstrategie auf der individuellen Ebene setzt die EU auf der regionalen Ebene auf ex ante ansetzende

Inklusionspolitiken, d.h. auf die gezielte Förderung weniger leistungsstarker Regionen.

Festgehalten werden kann, dass Gleichheitsnormen, Schichtungsstrukturen, Mobilitätsprozesse und ungleichheitsproduzierende Institutionen nicht mehr ausschließlich im Rahmen von Nationalstaaten verortet und analysiert werden können. Sowohl die Hervorbringung sozialer Ungleichheiten als auch ihre Regulierung werden auch durch die EU vorstrukturiert. Dies wird allerdings nicht zu einem europäischen Sozialstaat nach dem Muster der nationalen Wohlfahrtsstaaten führen. Vielmehr entwickelt die EU im Spannungsfeld von nationalstaatlichen Sozial- und Umverteilungspolitiken und globaler Marktöffnung neue, supranationale Sozial-, Regional-, Bildungs- und Beschäftigungspolitiken. An die Bedingungen einer funktional differenzierten Gesellschaft sind diese besser als nationalstaatliche Politiken angepasst, da sie nicht auf einer dominanten Stellung der Politik gegenüber der Wirtschaft beruhen. Diese Politiken setzen auf die Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit und die Verbesserung der kollektiven Innovationsfähigkeit von Regionen und versuchen so, Exklusionsprozesse zu unterbinden und das Zusammenwachsen der europäischen Arbeitsmärkte zu unterstützen. Diese an Chancengleichheit orientierte Politik ebenso wie die wirtschaftliche und rechtliche Integration Europas könnte die tendenzielle Abnahme der individuellen und regionalen Ungleichheiten in Europa erklären.

Allerdings tragen diese neuen Politikmuster unmittelbar wenig zur Bewältigung der einleitend angesprochenen sozialpolitischen Herausforderungen der EU bei. Ein Großteil der Unzufriedenheit mit *Europa* wird auf die im nationalen Maßstab zunehmenden individuellen und regionalen Ungleichheiten zurückzuführen sein. Dies verweist auf ein sozialpolitisches Dilemma der EU: Zum einen kann sie im nationalstaatlichen Maßstab nicht gleichartige Lebensverhältnisse garantieren. Zum anderen wird es die Beschäftigten in der oberfränkischen Automobilzulieferindustrie nur begrenzt interessieren, dass es den Einwohnern in polnischen, ungarischen oder slowakischen Automobilregionen nach der Verlagerung der entsprechenden Produktionsprozesse nun erheblich besser geht. Ohne eine höhere Toleranz gegenüber sozialen Ungleichheiten und ohne eine höhere Bereitschaft, die mit wirtschaftlichen Integrationsprozessen verbundenen Möglichkeiten zu nutzen, kann die Unterstützung der Bevölkerung für die Fortführung des europäischen Integrationsprozesses kaum gesichert werden. Ein *Soziales Europa* setzt auch andere Gleichheits- und Gerechtigkeitsvorstellungen als ein Sozialstaat voraus.

Literatur

- Alber, Jens/Standing, Guy (2000), »Social Dumping, Catch-Up or Convergence? Europe in a Comparative Global Context«, in: *European Journal of Social Policy*, 10, Nr. 2, S. 99-119.
- Alderson, A. S./Nielsen, F. (2002), »Globalisation and the Great U-Turn: Income Inequality Trends in 16 OECD Countries«, in: *American Journal of Sociology*, 107, Nr. 5, S. 1244-1299.
- Anderson, Benedict (1988), *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*, Frankfurt am Main/New York.
- Bartolini, Stefano (2004), »Old and New Peripheries in the Processes of European Territorial Integration«, in: Ansell, Christopher K./Palma, Giuseppe di (Hg.), in: *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*, Cambridge, S. 19-44.
- Bartolini, Stefano (2005), *Restructuring Europe. Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union*, Oxford.
- Beck, Ulrich (2002), »The Terrorist Threat. World Risk Society Revisited«, in: *Theory, Culture & Society*, 19, Nr. 4, S. 39-55.
- Beck, Ulrich/Grande, Edgar (2004), *Kosmopolitisches Europa*, Frankfurt am Main.
- Beckert, Jens/Eckert, Julia/Kohli, Martin/Streeck, Wolfgang (Hg.) (2004), *Transnationale Solidarität Chancen und Grenzen*, Frankfurt am Main.
- Breen, Richard (Hg.) (2004), *Social Mobility in Europe*, Oxford.
- Breen, Richard/Rottman, David B. (1998), »Is the Nation State the Appropriate Geographical Unit for Class Analysis?«, in: *Sociology*, 32, S. 1-21.
- Buchkremer, Jenny (2005), *Europäisierung der sozialen Sicherungssysteme durch Gerichtsentscheidungen. Am Beispiel der Freizügigkeit von medizinischen Behandlungen*, Unveröffentlichte Diplomarbeit, Bamberg.
- Cooke, Philip/Heidenreich, Martin/Braczyk, Hans-Joachim (Hg.) (2004), *Regional Innovation Systems: The role of governance in a globalized world*, London/New York.
- Dahrendorf, Ralf (1966), *Über den Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen*, Tübingen.
- Dohnanyi, Klaus von/Most, Edgar (2004), *Für eine Kurskorrektur des Aufbau-Ost*, <http://www.spiegel.de/media/0,4906,4026,00.pdf>, Stand: 10. Februar 2004.
- Duro, Juan Antonio (2004), *Regional Income Inequalities in Europe: An Updated Measurement and Some Decomposition Results*, <http://www.ecap.uab.es>, Instituto de Análisis Económico CSIC, Barcelona, Stand: 9. Januar 2006.
- Erikson, Robert/Goldthorpe, John H. (1992), *The Constant Flux: A Study of Class Mobility in Industrial Societies*, Oxford.
- European Commission (2005), »The Future Constitutional Treaty«, *Eurobarometer Special*, 214, Luxemburg.
- Ferrera, Maurizio (2003), »European Integration and National Social Citizenship. Changing Boundaries, New Structuring?«, in: *Comparative Political Studies*, 36, Nr. 6, S. 611-652.
- Firebaugh, Glenn (2003), *The New Geography of Global Income Inequality*, Cambridge/London.
- Firebaugh, Glenn/Goesling, Brian (2004), »Accounting for the Recent Decline in Global Income Inequality«, in: *AJS*, 110, Nr. 2, S. 283-312.
- Flora, Peter (2000), »Externe Grenzbildung und interne Strukturierung. Europa und seine Nationen. Eine Rokkan'sche Forschungsperspektive«, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 2, S. 151-165.

- Gallie, Duncan/Paugam, Serge (2002), »Soziale Prekarität und soziale Integration. Bericht für die Europäische Kommission«, DG Beschäftigung, in: *Eurobarometer 56.1.*, www.europa.eu.int/comm/public_opinion, Stand: 18. Oktober 2004.
- Geiger, Theodor (1932), *Die soziale Schichtung des deutschen Volkes. Soziographischer Versuch auf statistischer Grundlage*, Stuttgart.
- Gerhards, Jürgen/Rössel, Jörg (1999), »Zur Transnationalisierung der Gesellschaft der Bundesrepublik. Entwicklungen, Ursachen und mögliche Folgen für die europäische Integration«, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 28, S. 325-344.
- Hahn, Alois, (1993), »Identität und Nation in Europa«, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 3, Nr. 2, S. 193-203.
- Haller, Max (1989), *Klassenstrukturen und Mobilität in fortgeschrittenen Gesellschaften. Eine vergleichende Analyse der Bundesrepublik Deutschland, Österreichs, Frankreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika*, Frankfurt am Main/New York.
- Heidenreich, Martin (2003), »Territoriale Ungleichheiten in der erweiterten EU«, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 55, Nr. 1, S. 1-28.
- Heidenreich, Martin (2004), »Beschäftigungsordnungen im internationalen Vergleich«, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 33, Nr. 3, S. 206-227.
- Heidenreich, Martin (2005), »The Renewal of Regional Capabilities. Experimental Regionalism in Germany«, in: *Research Policy*, 34, Nr. 5, S. 739-757.
- Held, David/McGrew, Anthony/Goldblatt, David/Perraton, Jonathan (1999), *Global Transformations*, Cambridge.
- Hirst, Paul/Thompson, Grahame (1996), *Globalization in Question. The International Economy and the Possibility of Governance*, Cambridge.
- Jorens, Yves/Coucheir, Michael/Overmeiren, Filip Van (2005), *Zugang zu Gesundheitsleistungen im gemeinsamen Markt: Auswirkungen auf den gesetzlichen und den freiwilligen Gesundheitsschutz*, www.mss.etat.lu/documentation/jorensgerm.pdf, Universität Gent, Stand: 29. Juli 2005.
- Kenworthy, Lane/Pontusson, Jonas (2005), »Rising Inequality and the Politics of Redistribution in Affluent Countries«, in: *Perspective on Politics*, 3, Nr. 3, S. 449-471.
- Kreckel, Reinhard (1992), *Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit*, Frankfurt am Main/New York.
- Krugman, Paul/Venables, Anthony J. (1995), »Globalization and the Inequality of Nations«, in: *Quarterly Journal of Economics*, 100, Nr. 4, S. 857-880.
- Lamont, Michèle/Molnar, Virag (2002), »The Study of Boundaries Across the Social Sciences«, in: *Annual Review of Sociology*, 28, S. 167-195.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hg.) (1998), *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt am Main.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (2000), »Social Policy. Left to Courts and Markets?«, in: Wallace, Helen/Wallace, William (Hg.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, S. 267-292.
- Lepsius, M. Rainer (1999), »Die Europäische Union. Zwischen globaler Dynamik, nationaler und regionaler Gegenbewegung«, in: Viehoff, Reinhold/Segers, Rien T. (Hg.), *Kultur, Identität, Europa. Über die Schwierigkeiten und Möglichkeiten einer Konstruktion*, Frankfurt am Main, S. 223-252.
- Löw, Martina (2001), *Raumsoziologie*, Frankfurt am Main.

- Luhmann, Niklas (1975), »Weltgesellschaft«, in: Luhmann, Niklas, *Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft*, Opladen, S. 51-71.
- Luhmann, Niklas (1985), »Zum Begriff der sozialen Klasse«, in: Luhmann, Niklas (Hg.), *Soziale Differenzierung. Zur Geschichte einer Idee*, Opladen, S. 119-162.
- Luhmann, Niklas (1997), *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas (2000), *Die Politik der Gesellschaft*, André Kieserling (Hg.), Frankfurt am Main.
- Lutz, Burkart (1984), *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main/New York.
- Mills, Melinda/Blossfeld, Hans-Peter (2003), »Globalization, Uncertainty and the Early Life Course: A 14-Country Comparison«, in: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 6, Nr. 2, S. 188-218.
- Mosher, James S./Trubek, David M. (2003), »Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy«, in: *Journal of Common Market Studies*, 41, Nr. 1, S. 63-88.
- Müller, Walter/Scherer, Stefani (Hg.) (2003), *Mehr Risiken – mehr Ungleichheit? Abbau von Wohlfahrtsstaat, Flexibilisierung von Arbeit und die Folgen*, Frankfurt am Main.
- Münch, Richard (1999), »Europäische Identitätsbildung. Zwischen globaler Dynamik, nationaler und regionaler Gegenbewegung«, in: Viehoff, Reinhold/Segers, Rien T. (Hg.), *Kultur, Identität, Europa. Über die Schwierigkeiten und Möglichkeiten einer Konstruktion*, Frankfurt am Main, S. 223-252.
- Münch, Richard (2001), *Offene Räume. Soziale Integration diesseits und jenseits des Nationalstaats*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Offe, Claus (1998), »Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration«, in: Streeck, Wolfgang (Hg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Frankfurt am Main, S. 99-136.
- Preston, Christopher (1997), *Enlargement and Integration in the European Union*, London/New York.
- Renan, Ernest (1995), *Was ist eine Nation? Rede am 11. März 1882 an der Sorbonne. Mit einem Essay von Walter Euchner*, Frankfurt am Main.
- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan (2001), *Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt am Main.
- Rokkan, Stein (2000), *Staat, Nation und Demokratie in Europa*, (Hg. und Einleitung von Flora, Peter), Frankfurt am Main.
- Rousseau, Jean-Jacques (1998), *Abhandlung über den Ursprung und die Grundlagen der Ungleichheit unter den Menschen*, (Original: Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes; 1755), Stuttgart.
- Ruggie, John Gerard (1997), *Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: The End of an Era?*, MPIfG Working Paper Nr. 97/1, www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp97-1/wp97-1.html, Stand: 16. Oktober 2004.
- Schäfers, Bernhard (1998), *Gesellschaftlicher Wandel in Deutschland*, Stuttgart.
- Smeeding, Timothy (2002), *Globalization, Inequality and the Rich Countries of the G-20: Evidence from LIS*, Luxembourg Income Study, Working Paper Nr. 320.

- Smith, Anthony D. (1979), *Nationalism in the Twentieth Century*, London.
- Smith, Anthony D. (1995), *Nations and Nationalism in a Global Era*, Oxford.
- UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development (2004), *World Investment Report 2004. The Shift Towards Services*, United Nations, New York/Genf.
- Verwiebe, Roland (2004), *Transnationale Mobilität innerhalb Europas*, Berlin.
- Viehoff, Reinhold/Segers, Rien T. (Hg.) (1999), *Kultur, Identität, Europa. Über die Schwierigkeiten und Möglichkeiten einer Konstruktion*, Frankfurt am Main.
- Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe mit Magnusson, Lars (Hg.) (2005), *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Lang, Peter, Brüssel u.a..
- Zürn, Michael (1998), *Regieren jenseits des Nationalstaates: Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt am Main.