

# Aufwärtskonvergenz in der EU: Konzepte, Messungen und Indikatoren

## Einleitung

Vor dem Hintergrund der wachsenden Besorgnis über Unterschiede beim sozialen Fortschritt der EU-Mitgliedstaaten hat sich Eurofound in seinem Arbeitsprogramm 2017-2020 dazu verpflichtet, zu untersuchen, ob und wo sozioökonomische Trends in den Ländern zusammen- oder auseinanderlaufen. Dieser Bericht ist das erste Ergebnis des Forschungsstrangs „Überwachung der Konvergenz in der Europäischen Union“, der sich dieser Untersuchung widmet. Es werden darin die Ergebnisse einer Studie vorgestellt, um einen Konzeptrahmen zur Unterstützung der Konvergenzforschung von Eurofound zu schaffen.

Im Bericht werden das Konzept und die Bedeutung von Konvergenz definiert und es wird ein Überblick über die aktuelle politische Debatte zu diesem Thema gegeben. Der Bericht enthält eine formale Definition von „Aufwärtskonvergenz“ und entwickelt eine methodische Strategie, um diese zu messen. Diese methodische Strategie wird dann herangezogen, um Konvergenzmuster in der EU anhand von 37 Indikatoren zu untersuchen, die vier Bereiche der sozialen Domäne abdecken: Beschäftigung, Arbeitsbedingungen, Lebensbedingungen und sozioökonomische Faktoren.

## Politischer Kontext

Die EU hat sich einem ausgewogenen und nachhaltigen Wirtschaftswachstum sowie dem sozialen und territorialen Zusammenhalt verpflichtet. Vor der Wirtschaftskrise 2008 haben die Mitgliedstaaten eine sowohl wirtschaftliche als auch soziale Konvergenz erlebt. Die Rezession hat den Prozess verlangsamt oder hinsichtlich einiger Ergebnisse sogar umgekehrt. Die Leistungen einiger Mitgliedstaaten begannen, in bestimmten Bereichen – Beschäftigung und Lebensbedingungen beispielsweise – zu divergieren. Im Jahr 2013 wurden die Konvergenztrends größtenteils wiederhergestellt, doch die divergierenden Leistungen der Mitgliedstaaten geben nach wie vor Anlass zur Besorgnis.

Die anhaltende wirtschaftliche Divergenz zwischen den Mitgliedstaaten kann das Versprechen des gemeinsamen wirtschaftlichen Wohlstands untergraben. Die soziale

Divergenz und zunehmende Unterschiede in den Mitgliedstaaten untergraben das europäische Integrationsprojekt und die Fortschritte auf dem Weg zu besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen im Binnenmarkt.

Das Konzept der wirtschaftlichen Konvergenz ist zwar in die europäischen Verträge eingebettet und steht bereits seit einiger Zeit im Vordergrund der europäischen politischen Diskussion, die Bedeutung der sozialen Aufwärtskonvergenz hat jedoch erst in letzter Zeit an Boden gewonnen. Im Mittelpunkt der derzeitigen Debatte steht die Notwendigkeit, die sozioökonomische Konvergenz auf allen Ebenen zu fördern; es besteht eine gemeinsame Überzeugung, dass die Zukunft der EU darin liegt, die Vielfalt zu erhalten, aber mögliche Asymmetrien zu beseitigen und sich einander anzunähern. In dieser Hinsicht ist die Förderung der Aufwärtskonvergenz zwischen den Mitgliedstaaten bei sozioökonomischen Ergebnissen das oberste Ziel der Europäischen Säule sozialer Rechte und im Mittelpunkt der Diskussion über die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).

## Wichtigste Erkenntnisse

- Das Konzept der Aufwärtskonvergenz ist nach der Krise zwar zu einem zentralen Thema im EU-politischen Diskurs geworden, in der Literatur existiert jedoch keine formale Definition des Begriffs. In dieser Studie wird Aufwärtskonvergenz definiert als die sich verbessernde Leistung der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Beschäftigung, die Arbeits- und Lebensbedingungen – die Annäherung an ein politisches Ziel – neben dem Abbau von Unterschieden zwischen ihnen. (Ein politisches Ziel kann ein explizites EU-Ziel sein, wie etwa 75 % der Personen im erwerbsfähigen Alter haben eine Beschäftigung. Es kann sich dabei aber auch um ein implizites Ziel handeln, wenn ein gesellschaftlicher Konsens darüber besteht, dass ein Anstieg oder eine Abnahme bei einem Indikator „gut“ (oder „ein Aufwärtstrend“) ist – zum Beispiel eine fallende Arbeitslosenquote.) Dieser Bericht schließt daher die Lücke, indem die Aufwärtskonvergenz mathematisch als eine normative Charakterisierung der Konvergenz definiert wird.

- Die Messung der Konvergenz und insbesondere der Aufwärtskonvergenz ist nicht einfach. Der Literatúrauswertung zufolge gibt es mehrere Methoden, die zur Messung der Konvergenz angewendet werden können, jede mit ihren eigenen Vor- und Nachteilen. Da das Ziel dieser Studie darin bestand, die Verringerung von Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten zu untersuchen, wurde die Sigma-Konvergenz als Konvergenzmaß herangezogen, bei der die Verringerung der Unterschiede durch Veränderungen bei der Standardabweichung oder beim Variationskoeffizienten untersucht wird. Darüber hinaus wird die Verbesserung der Mitgliedstaaten durch jährliche Leistungsänderungen überwacht. Die Aufwärtskonvergenz wird dann durch Kombination der beiden bewertet.
- Die Trends bei den Indikatoren für die Arbeitsbedingungen sind stabil geblieben, während mehrere der Indikatoren für die Lebensbedingungen einem Muster der Aufwärtskonvergenz folgten: Vertrauen in die Regierung, soziale Ausgrenzung, von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen, materielle Deprivation und Lebenserwartung. Bei vier Indikatoren gab es hingegen eine Abwärtsdivergenz: Lebenszufriedenheit, Qualität der Regierung, Bürgerbeteiligung und Erwerbstätigenarmut.
- Bei den die Bildung und das Geschlechtergefälle betreffenden Indikatoren gab es einen starken Aufwärtskonvergenztrend. Gleichzeitig wurde bei den Indikatoren zur Messung des Anteils von Personen mit ungedecktem medizinischem Bedarf und beim Anteil der Kinder in formeller Pflege eine Aufwärtsdivergenz verzeichnet.

## 2000-2008

- Bis zur Wirtschaftskrise gab es in allen vier untersuchten Bereichen eine Aufwärtskonvergenz. Die schwere Rezession, die der Krise folgte, stoppte bzw. kehrte diesen Trend bei den meisten der untersuchten Indikatoren um und verdeutlichte die asymmetrischen Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten nicht nur in der wirtschaftlichen, sondern auch in der sozialen Domäne.

## 2008-2013

- Im Zeitraum 2008-2013 war eine Abwärtsdivergenz – eine Leistungsabnahme der EU zusammen mit einer Zunahme der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten – vorherrschend bei den Indikatoren. Diese war besonders offenkundig bei den Beschäftigungsindikatoren, insbesondere bei der Erwerbsbeteiligung und der Arbeitsmarktausgrenzung. Die Indikatoren für die Lebensbedingungen wiesen diesen Trend ebenfalls auf, insbesondere bei der materiellen Deprivation, der sozialen Ausgrenzung, dem Vertrauen in die Regierung und der Armut. Bei den Arbeitsbedingungen und sozioökonomischen Faktoren waren die Trends stabiler. Interessanterweise ist die Aufwärtskonvergenz selbst während der Krise bei den Indikatoren zur Messung des Zugangs zu Dienstleistungen und der Gleichstellung der Geschlechter konstant geblieben.

## Nach 2014

- Die Auswirkungen der Krise waren zwar tiefgreifend, mit der Erholung im Jahr 2014 wurde die Aufwärtskonvergenz bei den meisten der Indikatoren jedoch wiederhergestellt. Dies war insbesondere der Fall für die Indikatoren zur Überwachung der Beschäftigung: die Beschäftigungsquote und die Indikatoren für die Arbeitsmarktausgrenzung (die Erwerbslosenquote, die Langzeitarbeitslosenquote und die Quote junger Menschen, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden). Was die Erwerbsquote und die Quote der unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten anbelangt, gab es einen Aufwärtsdivergenztrend – eine Verbesserung der Leistung in der EU insgesamt zusammen mit einer Zunahme der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Lediglich beim Indikator für unfreiwillige Zeitarbeit hielt sich der Abwärtsdivergenztrend hartnäckig.

## Empfehlungen für die Politik

In dieser Studie wird aufgezeigt, wie wichtig es ist, die Ergebnisse von Konvergenzanalysen unter Bezugnahme auf den Konjunkturzyklus der wirtschaftlichen Expansion und Kontraktion zu untersuchen. Bei einer Indikatorengruppe waren die Aufwärtskonvergenztrends selbst während der Krise stabil und robust; die Schwankungen im EU-Durchschnitt und die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten waren im Verlauf des Konjunkturzyklus sehr begrenzt. Diese Indikatoren umfassen: die Erwerbsquote, bildungsbezogene Indikatoren (die Quote der vorzeitigen Schulabgänger und die Quote der Personen mit Hochschulabschluss), das Geschlechtergefälle in den Bereichen Bildung und Beschäftigung und die Indikatoren für die Arbeitsplatzqualität. Bei anderen Indikatoren hingegen wurde die Aufwärtskonvergenz stark durch den Konjunkturzyklus beeinflusst. Bei diesen ist eine zyklische Entwicklung sowohl bei den Durchschnittswerten als auch bei den Unterschieden erkennbar, was darauf hindeutet, dass es in guten Zeiten eine Aufwärtskonvergenz (mit einer Verbesserung im EU-Durchschnitt und verringerten Unterschieden) und in schlechten Zeiten eine Abwärtsdivergenz (mit einem fallenden EU-Durchschnitt und zunehmenden Unterschieden) gibt. Dieses Muster wurde bei der Beschäftigungsquote, bei allen Indikatoren für die Arbeitsmarktausgrenzung, bei der Erwerbstätigenarmut und bei der materiellen Deprivation festgestellt. Hierbei handelt es sich um die Indikatoren, bei denen die Resilienz der Mitgliedstaaten gestärkt werden sollte, um künftige asymmetrische Schocks zu verhindern.

### Weitere Informationen

Der Bericht *Aufwärtskonvergenz in der EU: Konzepte, Messungen und Indikatoren* ist verfügbar unter <https://eurofound.link/ef18003>

Forschungsleiter: Massimiliano Mascherini

[information@eurofound.europa.eu](mailto:information@eurofound.europa.eu)