

Beobachtung der Konvergenz in der EU  
**Fortschritte bei der  
Konvergenz im  
sozioökonomischen Bereich**



**Verwenden Sie bei Verweisen auf diesen Bericht bitte folgenden Wortlaut:**

Eurofound (2018), *Fortschritte bei der Konvergenz im sozioökonomischen Bereich*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

---

**Autoren:** IRS (Istituto per la Ricerca Sociale), Universität Bergamo, und Massimiliano Mascherini (Eurofound)

**Forschungsleiter:** Massimiliano Mascherini und Martina Bisello

**Eurofound-Projekt:** Überwachung der Konvergenz im Bereich Beschäftigung und sozioökonomische Indikatoren (171002)

---

**Luxemburg:** Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

Dieser Bericht und die zugehörigen Materialien sind online abrufbar unter <http://eurofound.link/ef18060>

© Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 2018

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Die Genehmigung zur Verwendung oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die nicht dem Urheberrecht von Eurofound unterliegen, ist direkt beim Urheberrechtsinhaber einzuholen.

Titelbild: © sima/Shutterstock

Weitere Bilder: S. 1 © Daniel Madrigal Madrigal/Shutterstock; S. 2 © Neil Lang/Shutterstock; S. 6 © Bodnar Taras/Shutterstock; S. 18 © Denis Linine/Shutterstock; S. 20 © Thomas Bethge/Shutterstock.

Fragen zum Urheberrecht sind in Schriftform zu richten an: [copyright@eurofound.europa.eu](mailto:copyright@eurofound.europa.eu)

Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) ist eine dreigliedrige Agentur der Europäischen Union mit dem Auftrag, Fachwissen im Bereich sozial-, beschäftigungs- und arbeitspolitischer Strategien bereitzustellen. Eurofound wurde im Jahr 1975 durch die Verordnung (EWG) Nr. 1365/75 des Rates errichtet, um zur Planung und Gestaltung besserer Lebens- und Arbeitsbedingungen in Europa beizutragen.

**Druckfassung:** ISBN: 978-92-897-1822-6 ISSN: 2599-8129 doi:10.2806/796628 TJ-AR-18-007-DE-C  
**PDF:** ISBN: 978-92-897-1817-2 ISSN: 2599-8161 doi:10.2806/67618 TJ-AR-18-007-DE-N

**Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen**

**Telefon:** (+353 1) 204 31 00

**E-Mail:** [information@eurofound.europa.eu](mailto:information@eurofound.europa.eu)

**Internet:** [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)

---

**Europe Direct hilft Ihnen dabei, Antworten auf Ihre Fragen zur Europäischen Union zu finden.**

**Gebührenfreie Telefonnummer (\*):** 00 800 6 7 8 9 10 11

(\*): Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.



# Einleitung

In den vergangenen Jahrzehnten ist ganz deutlich eine stabile und stetige sozioökonomische Aufwärtskonvergenz in den EU-Mitgliedstaaten zu beobachten. Dieser Prozess kam jedoch durch die tiefe weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 bis 2010 zum Stillstand. Manche Mitgliedstaaten und Regionen bekamen die Auswirkungen der Krise in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht mehr zu spüren als andere. Aus diesem Grund hat die Krise die sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten und deren Belastbarkeit und Fähigkeit, auf wirtschaftliche Erschütterungen zu reagieren, stärker in den Mittelpunkt gerückt. Die Notwendigkeit, neben der wirtschaftlichen Konvergenz zugleich auch die soziale Konvergenz zu fördern, hat in auffälliger Weise Einzug in die aktuelle politische Agenda gefunden.

Mit der Ende 2017 proklamierten europäischen Säule sozialer Rechte sollen den Bürgerinnen und Bürgern neue und wirksamere Rechte gewährt, soziale Zersplitterung verhindert und die soziale Aufwärtskonvergenz zwischen den Mitgliedstaaten gestärkt werden. In Verbindung mit den Grundsätzen der Säule werden verschiedene politische Optionen für eine stärkere soziale und wirtschaftliche Konvergenz und zur Verhinderung von Ungleichgewichten bei den diesbezüglichen Ergebnissen der Mitgliedstaaten erörtert.

Der vorliegende Kurzbericht vermittelt einen aktuellen Überblick über den Stand der sozioökonomischen Konvergenz zwischen und innerhalb der 28 EU-Mitgliedstaaten. Da der sozioökonomische Bereich sehr weit gefasst ist, stehen vier zentrale Indikatoren im Mittelpunkt der Analyse:

- das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf
- das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte
- der nationale Mindestlohn
- Einkommensungleichheit

Diese Ergebnisse sind dem in Kürze erscheinenden Eurofound-Bericht *Progress in monitoring convergence in employment and the socioeconomic area* (Fortschritte bei der Überwachung der Konvergenz im Bereich Beschäftigung und im sozioökonomischen Bereich) entnommen, der 2019 veröffentlicht werden soll.

In dem Kurzbericht wird eine politische Option auf EU-Ebene zur Förderung der sozioökonomischen Konvergenz und zur Verhinderung von Divergenz zwischen den Mitgliedstaaten ausführlich erörtert: eine europäische Mindestlohnpolitik.



## Politischer Kontext

Die Europäische Union wurde aufgrund ihrer Fähigkeit, ärmere Mitgliedstaaten zum Status von Ländern mit hohem Einkommen zu verhelfen, von der Weltbank als die „größte ‚Konvergenzmaschine‘ der modernen Welt“ bezeichnet (Ridao-Cano und Bodewig, 2018). Es wurde empirisch belegt, dass diese Konvergenzwirkung der EU-Mitgliedschaft nicht nur auf wirtschaftliche, sondern auch für soziale Belange zutrifft, etwa Beschäftigung, Arbeits- und Lebensbedingungen (Eurofound, 2018).

Mit der Wirtschaftskrise kamen die gefestigten Muster der Aufwärtskonvergenz in der EU zum Stillstand, und die Divergenz zwischen den Mitgliedstaaten hat zugenommen, insbesondere im Hinblick auf Einkommensungleichheit, Beschäftigungs- und Lebensbedingungen. Während die Aufwärtskonvergenz seit 2014 in Bezug auf die meisten Aspekte der wirtschaftlichen und sozialen Leistung der Mitgliedstaaten wieder eingesetzt hat, sind die Auswirkungen der Krise insofern noch immer spürbar, als einige Indikatoren zu den Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihr Niveau von 2008 noch nicht wieder erreicht haben. Angesichts der ungleichmäßigen Auswirkungen der Krise wurde die Vorstellung, die Mitgliedstaaten sollten über zusätzliche politische Instrumente verfügen, um ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber Erschütterungen zu erhöhen und künftig Divergenz zu vermeiden, zu einem Schwerpunktthema der politischen Debatte.

Die Stärkung der Widerstandsfähigkeit wird sich auch angesichts künftiger Herausforderungen wie des demokratischen Wandels, der Migration und insbesondere der Digitalisierung und des technologischen Wandels auszahlen.

Die Krise hat deutlich gemacht, dass die Leistung der Mitgliedstaaten in Bezug auf soziale Belange durch Konjunkturerbrüche beeinträchtigt werden dürfte, wenn diese Belange nicht hinreichend thematisiert werden. In der aktuellen Debatte zu makroökonomischen Fragen wird durchgängig hervorgehoben, dass eine Schätzung der potenziellen sozialen Kosten und des potenziellen sozialen Nutzens von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen erforderlich ist. Mit diesem Paradigmenwechsel werden die langfristigen Risiken, Kosten und Folgen, die sich aus der mangelnden Berücksichtigung beschäftigungspolitischer und sozialer Fragen ergeben, zu einem neuen Schwerpunktthema. Fragen zur sozialen Durchführbarkeit bestimmter Reformen in Rezessionsphasen wurden aufgeworfen, die in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht schädlich sein könnten.

Wenngleich die Steigerung des Wirtschaftswachstums im politischen Diskurs schon immer ein zentrales Thema war, wird jetzt der sozialen Dimension der Maßnahmen der EU ein größeres Gewicht beigemessen. Die Überzeugung, dass „soziale und wirtschaftliche



Konvergenz Hand in Hand gehen“ (Moscovici, 2017), stößt auf große Resonanz. Die Fähigkeit der EU, sozioökonomisches Wachstum und Konvergenz zu steigern, muss weiter gestärkt werden, um den Euro zu schützen und zu festigen und dem Desinteresse der Öffentlichkeit am europäischen Projekt entgegenzuwirken – ein Punkt, den Kommissionspräsident Juncker in seiner Eröffnungsansprache vor dem Europäischen Parlament im Juli 2014 hervorhob. Darüber hinaus wird im Bericht der fünf Präsidenten auf höchster politischer Ebene anerkannt, dass Konvergenz bei der sozialen Leistungsfähigkeit und beim sozialen Zusammenhalt notwendig ist, und zwar in Verbindung mit einem „Mindestsockel sozialer Schutzrechte“ in Bezug auf Bildung, Renten, Gesundheitsversorgung und soziale Sicherheit (Juncker et al, 2015).

Die Berücksichtigung von Koordinierungsmechanismen für Beschäftigung und Soziales im Rahmen des Europäischen Semesters hat dazu geführt, dass die EU-Organe ihr Augenmerk verstärkt auf ein breites Spektrum sozial- und beschäftigungspolitischer Fragen lenkten. Darüber hinaus wurden neue Indikatoren in den makroökonomischen Überwachungsmechanismus integriert, um die Entwicklung des Beschäftigungs- und Sozialbereichs zu beobachten.

Die europäische Säule sozialer Rechte besitzt möglicherweise großes Potenzial, um die Entwicklung von Instrumenten zur Stärkung der sozialen Dimension der EU voranzutreiben. Zwar wird bei der Umsetzung der Säule anerkannt, dass die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner diejenigen sind, die die Hauptverantwortung zu tragen haben, doch kann die Kommission diesen Prozess mithilfe gesetzlicher und haushaltspolitischer Instrumente sowie durch eine enge Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik unterstützen. Das Europäische Semester könnte diesbezüglich sowie für die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Aufwärtskonvergenz ein wichtiges Instrument darstellen.

## Politische Option zur Förderung der sozioökonomischen Aufwärtskonvergenz

In den letzten Jahren haben die europäischen Organe die Debatte über eine Reihe von Maßnahmen gefördert, die die soziale Aufwärtskonvergenz stärken und Ungleichheiten abbauen könnten. Zu den hierbei erörterten Optionen gehört auch die Umsetzung einer europäischen Mindestlohnregelung, und zwar eines von der EU koordinierten Ansatzes für eine Mindestlohnpolitik, mit der gegen Erwerbstätigenarmut in der EU vorgegangen und das Ausmaß der Billiglohnkonkurrenz eingedämmt und zugleich die wirtschaftliche Entwicklung gefördert werden können (IAO, 2016). Wenn sichergestellt wird, dass die Sozialpartner an der Festsetzung und Anpassung der Mindestlöhne beteiligt sind, könnte dies zu Ergebnissen führen, die auch den sozialen Zusammenhalt fördern.

### Debatte über EU-weite Mindestlöhne

Die Debatte über einen europäischen Mindestlohn begann in den 1980er-Jahren vor dem Hintergrund eines sich immer weiter ausbreitenden Niedriglohnssektors und einer Verschärfung des Lohngefälles infolge der Erweiterung der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Allerdings hat die Debatte über die Homogenisierung und Koordinierung von Mindestlöhnen in den Mitgliedstaaten sowie die Einführung einer europäischen Mindestlohnpolitik angesichts der zunehmenden Ungleichheit und der Verschlechterung der Lebensbedingungen im Zuge der Krise erst seit Kurzem so richtig Fahrt aufgenommen.

Mit der Wirtschaftskrise ist das Thema Löhne ins Rampenlicht gerückt, da Lohnsenkungen zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Erholung von der Rezession als unumgänglich angesehen wurden. Aus dieser Diskussion ist der Euro-Plus-Pakt hervorgegangen, der im Dezember 2011 in Kraft getreten ist und der den Mitgliedstaaten Anreize für Reformen in den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, Tragbarkeit der öffentlichen Finanzen und Finanzstabilität bieten soll. Des Weiteren enthielten die Absichtserklärungen, die von Ländern, die durch die EU-Rettungsschirme unterstützt wurden, unterzeichnet wurden, unter den umzusetzenden Maßnahmen häufig

Absenkungen des Mindestlohniveaus und Reformen der Tarifverhandlungssysteme (Busch et al, 2013). Im August 2016 nahm der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments den Bericht zum Thema Sozialdumping in der Europäischen Union an, in dem die Auffassung vertreten wird, dass das Lohnniveau den Arbeitnehmern annehmbare Lebensumstände ermöglichen sollte, und empfahl

*die Einführung von Mindestlöhnen in Form nationaler Lohnuntergrenzen (...) mit dem Ziel, nach Möglichkeit stufenweise ein Niveau von mindestens 60 % des jeweiligen nationalen Durchschnittslohns zu erreichen, damit keine übermäßigen Lohngefälle entstehen und damit die Gesamtnachfrage, die wirtschaftliche Erholung und die soziale Konvergenz auf hohem Niveau gestützt werden.*

Europäisches Parlament, 2016, S. 17

Eines der 20 Leitprinzipien der europäischen Säule sozialer Rechte sind auch Löhne und Gehälter und Rechte zur Förderung von fairen und funktionsfähigen Arbeitsmärkten und Wohlfahrtssystemen in Europa; dort heißt es:

*Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das Recht auf eine gerechte Entlohnung, die ihnen einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht. ... Es werden angemessene Mindestlöhne gewährleistet, die vor dem Hintergrund der nationalen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen den Bedürfnissen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Familien gerecht werden...*

Europäische Kommission, 2017a

Die europäischen Gewerkschaften unterstützen diese Idee verhalten. Wie Seeliger (2018) hervorhebt,

*Gewerkschaften in der EU diskutieren seit über zehn Jahren über die Umsetzung einer Lohnuntergrenze auf dem gemeinsamen Markt. Während davon auszugehen ist, dass Gewerkschaften aus Ländern mit einer schwachen Tarifbindung die Idee eines institutionalisierten Mindestlohns befürworten, wird Gewerkschaften aus Ländern mit einer starken Tarifbindung eine Skepsis gegenüber solchen Untergrenzen zugeschrieben.*

Seeliger, 2018, S. 1

Dementsprechend hat der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), die größte gewerkschaftliche Organisation, die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen auf europäischer Ebene vertritt, einige der potenziellen Vorteile eines europäischen Mindestlohnkonzepts unterstrichen, zugleich jedoch darauf hingewiesen, dass mit Vorsicht vorzugehen ist (EGB, 2014: Schulden et al, 2015).

Zu den vom EGB aufgezeigten Vorteilen eines Koordinierungsmechanismus für einen europäischen Mindestlohn gehört auch der Anstieg des Lohnniveaus einer relativ großen Gruppe von Arbeitnehmern „*from an approach using 60% of the national median wage as the reference point for the minimum wage*“ (bei einem Ansatz, bei dem der Richtwert für den Mindestlohn mit 60 % des nationalen Medianeinkommens angesetzt wird). Er verwies auch auf die positiven Auswirkungen darauf, wie Unionsbürger die EU sehen. Der EGB warnte allerdings auch vor den möglichen negativen Auswirkungen. So wurde festgestellt, dass ein mit 60 % des nationalen Medianeinkommens veranschlagter Wert zu niedrig sein könnte, insbesondere in Niedriglohnländern oder in Ländern mit sinkenden Löhnen. Er äußerte Bedenken angesichts der nur mehr untergeordneten Rolle der Sozialpartner bei der Lohnfindung und des möglichen Übergangs der Zuständigkeit auf Löhne und Gehälter. Außerdem verwies er auf die Gefahr, dass ein europäischer Mindestsockel zu einer nationalen Obergrenze werden könnte, wenn Mindestlöhne insbesondere im Zusammenhang mit der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern für Sozialdumping instrumentalisiert werden könnten.

BusinessEurope, der Dachverband der europäischen Industrie- und Arbeitgeberverbände, lehnt jegliche Intervention zu Mindestlöhnen auf EU-Ebene ab. 2012 erklärte der Dachverband, er sei dagegen, dass die EU Normen für Mindestlöhne auferlege (S. 5), da die Tarifpolitik nicht in den Zuständigkeitsbereich der EU falle. Nach Meinung des Verbandes fällt die Entscheidung, ob ein nationaler Mindestlohn eingeführt wird, in den Zuständigkeitsbereich eines Mitgliedstaats, und dies sollte auch so bleiben (S. 5).

# Wichtigste Erkenntnisse

- Zwar hat sich die Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten bei bestimmten Ergebnissen durch die Wirtschaftskrise verlangsamt, doch ergibt die Analyse sozioökonomischer Indikatoren für den Zeitraum 2000–2017 alles in allem eine zunehmende Konvergenz in der EU in Bezug auf bessere wirtschaftliche Bedingungen mit einem steigenden Pro-Kopf-BIP.
- Die Schwankungen des BIP pro Kopf nehmen in den Mitgliedstaaten insgesamt zu. Dennoch konnten die Mitgliedstaaten, die der EU seit 2004 beigetreten sind, seit 1995 zu den wohlhabendsten westeuropäischen Ländern aufschließen.
- Aufwärtskonvergenz auf EU-Ebene äußert sich im verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und in der Höhe der nationalen Mindestlöhne.
- Die Einkommensungleichheit, von der die Bevölkerung in der EU betroffen ist, hat erheblich zugenommen, wobei die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten immer größer werden – daran lassen sich die gravierenden Auswirkungen der Wirtschaftskrise ablesen.
- Die Schwankungen zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets nehmen zu, und auch das Regionalgefälle hat sich seit Beginn der Krise weiter verschärft.
- Schätzungen zufolge ist das Ausmaß der regionalen Konvergenz sowohl in Bezug auf das BIP pro Kopf als auch das Haushaltseinkommen im Euro-Währungsgebiet geringer als in der EU insgesamt. Hinzu kommt, dass sich die am Rande des Euro-Währungsgebiets gelegenen Regionen in Bezug auf diese Indikatoren seit Beginn der Krise erheblich auseinanderentwickelt haben.
- Ein europäischer Mindestlohn gehörte zu den politischen Optionen, die diskutiert wurden, um in Bezug auf das verfügbare Einkommen eine größere Konvergenz zu fördern. Dies könnte auch die sozialen Auswirkungen künftiger Erschütterungen und den wachsenden Anteil von erwerbstätigen Armen und Einkommensungleichheiten zwischen Ländern, Regionen und Bevölkerungsgruppen verringern. Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten (22 von 28) haben einen nationalen Mindestlohn eingeführt, der bei der Ausgestaltung einer EU-weiten Mindestlohnpolitik einen wesentlichen Faktor darstellen könnte.



## Detaillierte Analyse

### Beobachtung der sozioökonomischen Konvergenz

Der Schwerpunkt dieses Kurzberichts ist die Aufwärtskonvergenz zwischen Mitgliedstaaten und Regionen in Richtung besserer sozioökonomischer Bedingungen. Eurofound (2018) hat Aufwärtskonvergenz im Zusammenhang mit einem bestimmten Indikator als eine Verbesserung des EU-Durchschnitts bei der Verwirklichung eines politischen Ziels definiert, verbunden mit einer Verringerung der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Als strikte Aufwärtskonvergenz wird eine Konstellation bezeichnet, bei der alle Mitgliedstaaten ihre Leistung in Bezug auf den Indikator verbessern und die Unterschiede zugleich verringert werden.

Es sind aber auch andere Konstellationen möglich:

- Abwärtskonvergenz (Rückgang der Leistung und Verringerung der Unterschiede)
- Aufwärtsdivergenz (Verbesserung der Leistung und Zunahme der Unterschiede)
- Abwärtsdivergenz (Rückgang der Leistung und Zunahme der Unterschiede)

Das Forschungsgebiet der Sozioökonomie ist ein weites Feld, und in der Literatur findet sich keine eindeutige gemeinsame Definition dieses Begriffs. Bei der Überwachung der Konvergenz

sozioökonomischer Belange verfolgt Eurofound vier Dimensionen: gesamtwirtschaftliche Dimension, Sozialschutz, Zugang zu Dienstleistungen und Gleichstellung der Geschlechter. In diesem Kurzbericht werden schwerpunktmäßig vier sozioökonomische Indikatoren behandelt:

- reales Pro-Kopf-BIP
- verfügbares Einkommen der privaten Haushalte
- Einkommensungleichheit
- nationaler Mindestlohn

Eine ausführliche Analyse aller Indikatoren wird in dem in Kürze erscheinenden Bericht *Progress on convergence in employment and the socioeconomic area* vorgestellt.

### Überblick über Entwicklungstrends

Der Prozess der politischen und wirtschaftlichen Integration der EU-Mitgliedstaaten brachte bedeutende wirtschaftliche Vorteile mit sich (Bongardt und Torres, 2013; EZB, 2017). Die in der vorliegenden Studie ausgewerteten Daten zeigen, dass das reale BIP pro Kopf, ausgedrückt in KKS (Kaufkraftstandards), zwischen 1995 und 2017 in allen 28 Mitgliedstaaten angestiegen ist. Je nachdem, nach welcher Methode Konvergenz gemessen wird, lassen sich bei diesem Indikator jedoch konvergierende und divergierende Entwicklungen erkennen. Gleichwohl konnten ärmere Länder trotz der zunehmenden



Gesamtvariabilität zwischen den Mitgliedstaaten bei dieser Messung ihren Rückstand zu den reicheren Ländern deutlich aufholen.

So stieg in der EU das BIP pro Kopf im Durchschnitt von rund 13 500 KKS 1995 auf nahezu 30 000 KKS 2017. Das BIP pro Kopf der Bevölkerung und seine Schwankungen in den verschiedenen Phasen dieses Zeitraums weisen jedoch einen unterschiedlichen Entwicklungsverlauf auf: ein extrem steiler Anstieg zwischen 1995 und 2007 (Aufwärtsdivergenz); ein Rückschlag in den Jahren 2007 und 2008 vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise (Abwärtskonvergenz), und seitdem wieder eine Erholung (Aufwärtskonvergenz).

Bis in die 1990er Jahre verzeichneten arme Regionen in den Mitgliedstaaten ein höheres Wachstum als reiche Regionen (Barro und Sala-i-Martin, 1992; Eigengreen, 2007). Die Konvergenz hat sich mit der Erweiterung auf 28 Mitgliedstaaten fortgesetzt; dahinter stand meist der rasche Aufholprozess der Länder, die der EU seit 2004 beigetreten sind (EU 13). So verzeichnen insbesondere die osteuropäischen Mitgliedstaaten – die baltischen Staaten, Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien, die Slowakei und Ungarn – höhere Zuwachsraten als andere Länder, die zunächst ein höheres BIP pro Kopf aufwiesen.

Diese Konvergenz ist seit 2007 besonders unter den nicht zum Euro-Währungsgebiet gehörenden Ländern und in der EU 13 zu erkennen, die zu Beginn des 21. Jahrhunderts größere Unterschiede verzeichneten. Im Euro-Währungsgebiet ging die positive Entwicklung des realen Pro-Kopf-BIP mit größeren Schwankungen zwischen den Mitgliedstaaten einher, wobei der Anstieg des BIP in Luxemburg und Irland höher ausfiel als in den übrigen Mitgliedstaaten.

Auch bei den Einkommensindikatoren – verfügbares Einkommen der privaten Haushalte und nationaler Mindestlohn – ist Konvergenz erkennbar, allerdings wurden die Einkommensungleichheiten, die bei der Bevölkerung in der EU zu beobachten waren, durch die Krise noch weiter verschärft.

Die Haushaltseinkommen waren in den ersten Krisenjahren relativ stabil. Diese anfängliche Stabilität lässt erkennen, dass die Steuer- und Sozialleistungssysteme vermutlich stark stabilisierend wirken. 2012 nahmen jedoch die Einkommensunterschiede zu (Europäische Kommission, 2014). Dies geschah, obwohl fast alle Mitgliedstaaten während der Krise ihre gesetzlichen nationalen Mindestlöhne

(nominal) erhöhten. In vielen Mitgliedstaaten konnte der Mindestlohn jedoch nicht mit dem durchschnittlichen Lohnniveau Schritt halten (Europäische Kommission, 2014). Dank der im Rahmen der nationalen Arbeitsbeziehungs-systeme ergriffenen Maßnahmen, wie die Festsetzung von Mindestlöhnen oder dreiseitige Bündnisse, konnte der steigenden Einkommensungleichheit und Armut Einhalt geboten werden, insbesondere in Ländern, in denen die Schlagkraft der Sozialpartner und der Tarifverhandlungen strukturbedingt abnahm (Vaughan-Whitehead und Vazquez-Alvarez, 2018).

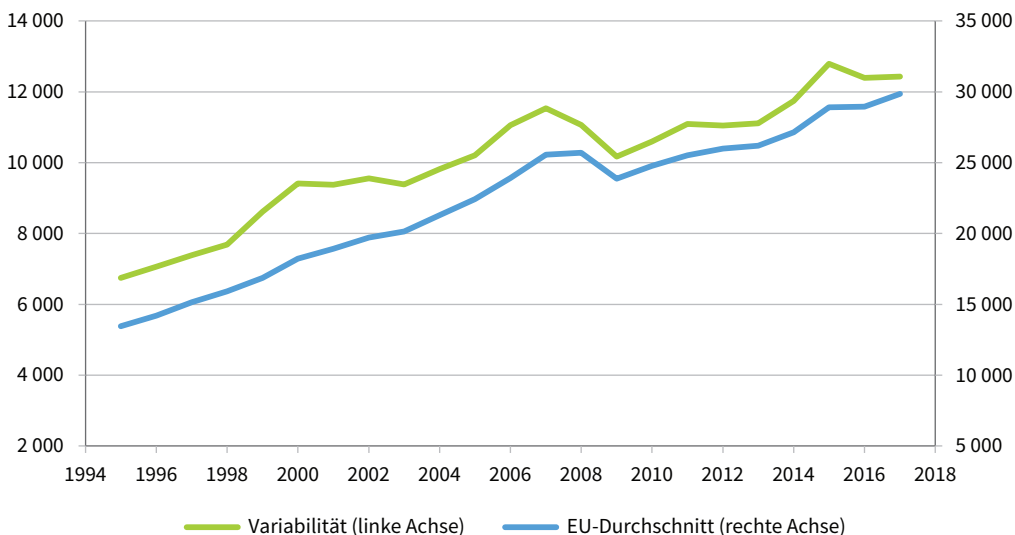
Trotz der Aufwärtskonvergenz der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte in der Zeit nach der Krise (2011–2012) hat sich die Einkommensungleichheit innerhalb der Bevölkerung in der EU durch die Krise verschärft, und die sozioökonomische Heterogenität der Mitgliedstaaten wurde vergrößert. Tatsächlich hat sich die Konvergenz in Richtung einer niedrigeren Einkommensungleichheit, wie sie vor der Krise zu verzeichnen war, umgekehrt, wobei die EU insgesamt auf eine Zunahme von Armut und Ungleichheit zusteuerte. Während der Krise hat sich das Armutsproblem in den meisten Mitgliedstaaten, auch bei Menschen im erwerbstätigen Alter (18 bis 64 Jahre), aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit, einer geringeren Arbeitsintensität und einer wachsenden Erwerbstätigenarmut verschärft (Europäische Kommission, 2014). Am stärksten betroffen waren die Länder außerhalb des Euro-Währungsgebiets, wobei in Bulgarien, Estland, Litauen und Rumänien die Ungleichheiten hoch waren und noch weiter zunahmen.

## Analyse von vier Indikatoren

Im folgenden Teil werden Konvergenzentwicklungen in Bezug auf die vier sozioökonomischen Indikatoren näher beleuchtet. Um verschiedene Aspekte der Konvergenz zu erfassen und eindeutige Schlussfolgerungen hinsichtlich der Zunahme oder der Abnahme der Unterschiede zu ziehen, wird bei der Analyse nach einer von Eurofound entwickelten Methodik (2018) vorgegangen. Dabei werden drei Konvergenzmessungen vorgenommen:

- Überprüfung, ob sich die Mitgliedstaaten einander annähern in dem Sinne, dass die Unterschiede zwischen ihnen geringer werden (Sigma-Konvergenz)

Abbildung 1: Konvergenztrend des realen BIP pro Kopf, EU, 1995–2017 (KKS)



Hinweis: Die Variabilität wird anhand der Standardabweichung gemessen.

Quelle: Berechnungen der Autoren auf der Grundlage der Daten der Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union (EU-AKE)

- Bewertung der Gesamtabweichung der Mitgliedstaaten vom leistungsstärksten Mitgliedstaat als Musterbeispiel (Delta-Konvergenz)
- Ermittlung, inwieweit die Länder, die am schlechtesten abschneiden, ihren Rückstand zu den leistungsstärksten Ländern aufgeholt haben (unbedingte Beta-Konvergenz)

Bei allen vier Indikatoren wird die Konvergenz zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten untersucht. Bei der Analyse werden Muster innerhalb und außerhalb des Euro-Währungsgebiets sowie Muster in der EU 13 mit Mustern in der EU 15 verglichen.

### Reales BIP pro Kopf

Das reale BIP pro Kopf ist der Wert aller neu geschaffenen Waren und Dienstleistungen eines Landes in einem bestimmten Jahr (inflationbereinigt), geteilt durch die Zahl der dort lebenden Menschen und ausgedrückt in KKS.

Im Zeitraum 1995–2017 wuchs das BIP pro Kopf in der EU konstant, trotz eines krisenbedingten Einbruchs 2007–2008 (Abbildung 1). Bei der Variabilität des BIP zwischen den Mitgliedstaaten ist eine ähnliche Entwicklung festzustellen, denn sie stieg über den gesamten Zeitraum hinweg an, wenn auch mit einigen Schwankungen.

Eine weitere Auswertung der Daten lässt allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den Ländergruppen erkennen. Die Zunahme der Variabilität zwischen den Ländern war im Euro-Währungsgebiet deutlich stärker ausgeprägt als außerhalb, insbesondere während und nach der Krise. So näherten sich Länder außerhalb des Euro-Währungsgebiets seit 2007 einander an.

Die Diskrepanzen gegenüber dem leistungsstärksten Land, Luxemburg, dessen BIP pro Kopf dasjenige aller anderen EU-Länder übertraf, nahmen zu.

Die Analyse zeigt aber auch, dass die Länder der EU 13 im Zeitraum 1995–2017 zu den wohlhabendsten westeuropäischen Ländern aufgeschlossen haben. Wie aus Abbildung 2 deutlich wird, verzeichnen insbesondere die baltischen Staaten, Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien, die Slowakei und Ungarn ein höheres Wachstum (wie aus ihrer Position auf der y Achse hervorgeht) als andere Länder, die ursprünglich ein höheres BIP aufwiesen, insbesondere seit 2010. Zwischen den Ländern der EU 15 nähert sich das BIP nicht mehr weiter an.

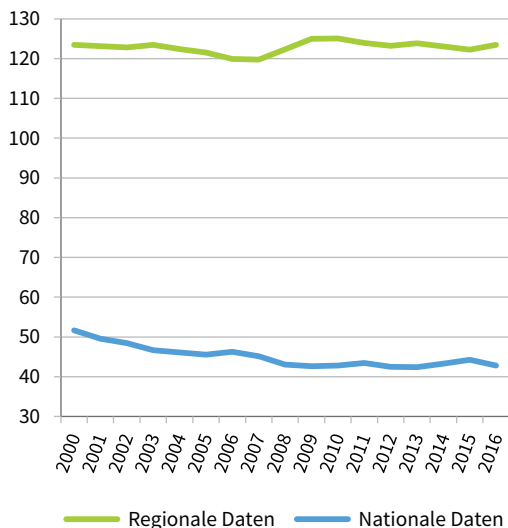
Insgesamt wird das Tempo der Konvergenz in der EU auf 2 % pro Jahr geschätzt.

**Abbildung 2: Aufholprozess leistungsschwacher gegenüber den leistungsstärksten Mitgliedstaaten, reales BIP pro Kopf, EU, 1995–2017**



Quelle: Berechnungen der Autoren auf der Grundlage von Daten der EU-AKE

**Abbildung 3: Regionale contra nationale Konvergenz des BIP pro Kopf, EU, 2000–2016**



**Hinweis:** Die Variabilität wird anhand des Variationskoeffizienten gemessen.  
**Quelle:** Berechnungen der Autoren auf der Grundlage von Daten der EU-AKE

### Regionale Trends

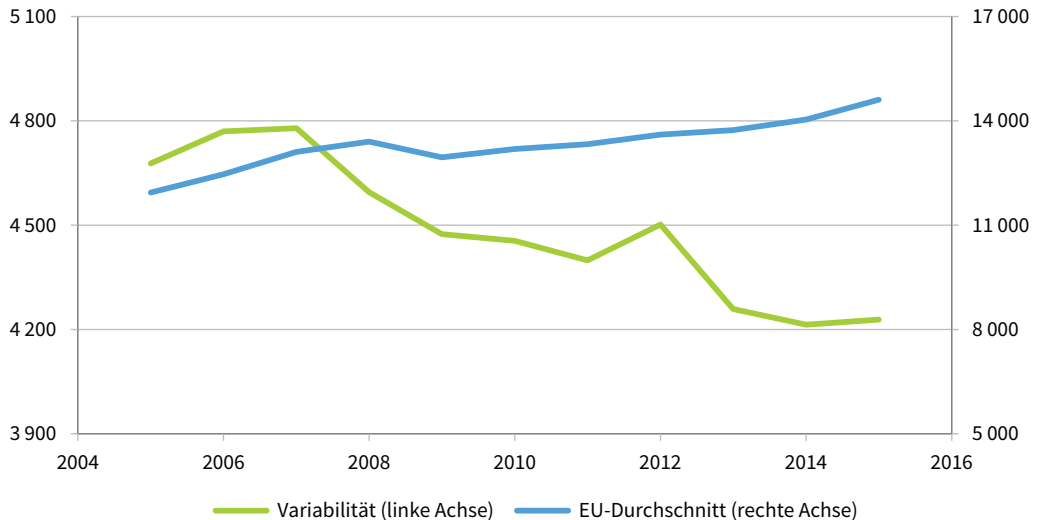
Die Analyse der regionalen Daten auf NUTS 2-Ebene<sup>1</sup> zeigt, dass die Unterschiede beim BIP pro Kopf zwischen den EU-Regionen größer waren als zwischen den EU-Mitgliedstaaten (Abbildung 3). Auch die regionalen Unterschiede waren innerhalb des Euro-Währungsgebiets höher als außerhalb. Zwischen 2000 und 2016 sind keine Anzeichen für einen Aufholeffekt zwischen den EU-Regionen festzustellen. So haben die ärmsten Regionen nur im Zeitraum 2000–2010 zu den reichsten aufgeschlossen.

### Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte

Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte ist der Saldo des Primäreinkommens sowie der Umverteilung von Einkommen in Form von Geldleistungen (gezahlte Sozialbeiträge, erhaltene monetäre Sozialleistungen, gezahlte laufende Einkommen- und Vermögensteuer sowie sonstige laufende Transfers) auf der Grundlage

<sup>1</sup> Die gemeinsame Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (*Nomenclature des unités territoriales statistiques* – NUTS) ist eine Klassifikation des Wirtschaftsgebiets der EU. Regionen auf NUTS 2-Ebene sind Basisregionen für regionalpolitische Maßnahmen.

**Abbildung 4: Konvergenz des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte, EU, 2000–2017**



**Hinweis:** Die Variabilität wird anhand der Standardabweichung gemessen.

**Quelle:** Berechnungen der Autoren auf der Grundlage der Daten der EU-AKE

des Endverbrauchs und ausgedrückt in KKS. (Für diesen Indikator liegen die Daten für alle 28 Mitgliedstaaten nur für einen begrenzten Zeitraum (2005–2015) vor.)

Im Zeitraum 2005–2015 konnte eine **Aufwärtskonvergenz** des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte verzeichnet werden: es stieg im Durchschnitt von 11 900 auf 14 600 KKS, und die Variabilität zwischen den Mitgliedstaaten sank (Abbildung 4).

Die Konvergenzmuster waren für Mitgliedstaaten innerhalb und außerhalb des Euro-Währungsgebiets ähnlich, obwohl sich die Variabilität zwischen den Ländern in den beiden Gebieten unterschiedlich entwickelte. Zwischen den Ländern des Euro-Währungsgebiets fand eindeutig eine Aufwärtskonvergenz statt. Zwischen den Ländern außerhalb des Euro-Währungsgebiets nahmen die Ungleichheiten zwischen 2005 und 2007–2008 zu, gefolgt von einer gleichmäßigeren Aufwärtskonvergenz ab 2008,

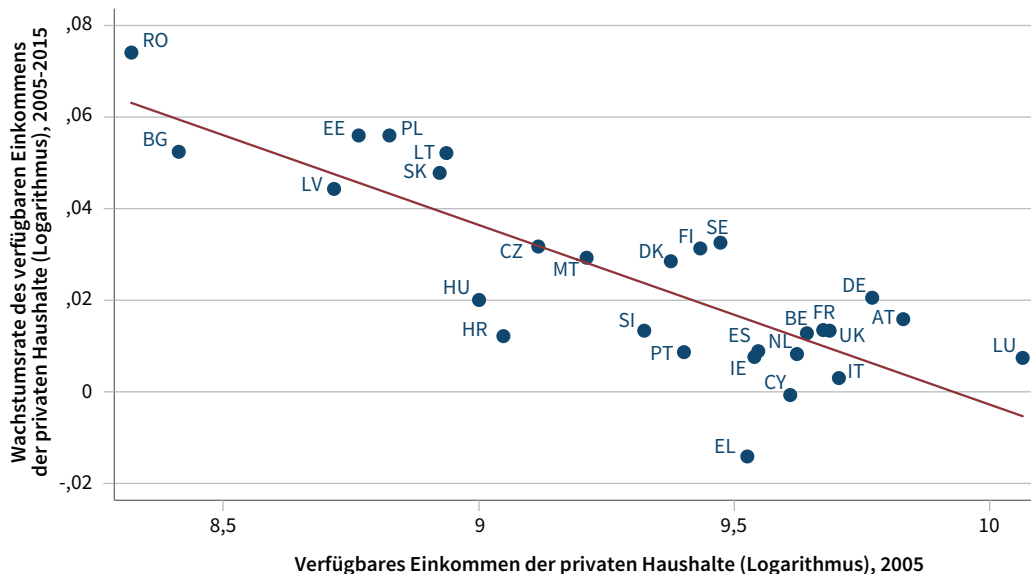
auch wenn dies im Jahr 2012 mit einer Zunahme der Unterschiede einherging.

In Bezug auf das Land, das am besten abschneht – Luxemburg –, nahmen die Unterschiede insgesamt zwischen 2005 und 2015 trotz gewisser Schwankungen ab. In Luxemburg ist im Vergleich zu den meisten anderen Mitgliedstaaten das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen sehr hoch. Nur wenige andere Länder können vergleichbar hohe Einkommen vorweisen, mit Ausnahme von Österreich und auch von Deutschland, das rasch aufholt.

Abbildung 5 macht den Aufholprozess leistungsschwacher Länder im Zeitraum 2005–2015 deutlich. Mitgliedstaaten mit niedrigeren verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte im Jahr 2005 (x Achse) verzeichnen höhere Wachstumsraten (y Achse); hierzu gehören Bulgarien, Estland, Lettland, Polen und Rumänien. Demgegenüber war das Wachstum in Ländern, die zunächst höhere Werte aufwiesen, wie Griechenland, Italien und Zypern, niedriger oder negativ.



**Abbildung 5: Aufholprozess leistungsschwacher gegenüber den leistungsstärksten Mitgliedstaaten, verfügbares Einkommen der privaten Haushalte, EU, 2005–2015**



Quelle: Berechnungen der Autoren auf der Grundlage von Daten der EU-AKE

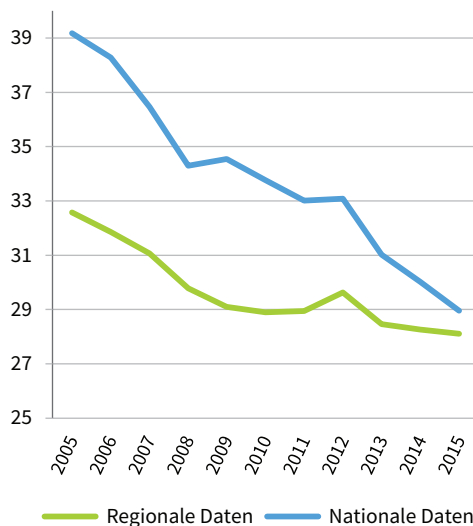
Insgesamt wird das Tempo der Konvergenz auf 4 % pro Jahr geschätzt und legte nach 2010 zu, insbesondere in der EU-13.

**Regionale Trends**

Die Analyse der NUTS 2-Daten weist auf eine Verringerung der Ungleichheiten beim verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte auf regionaler Ebene hin. Bis 2012, als die Variabilität zwischen den Regionen tendenziell zunahm, waren die Unterschiede zwischen den Regionen kleiner als zwischen den Ländern (Abbildung 6). Im Euro-Währungsgebiet weisen die regionalen Daten auf eine geringere Variabilität im Vergleich zu den nationalen Daten hin, allerdings bestehen in der Zeit nach der Krise (2009–2012) ganz offensichtliche Diskrepanzen. Regionen in den Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets zeichnen sich im gesamten Zeitraum durch eine Aufwärtskonvergenz aus.

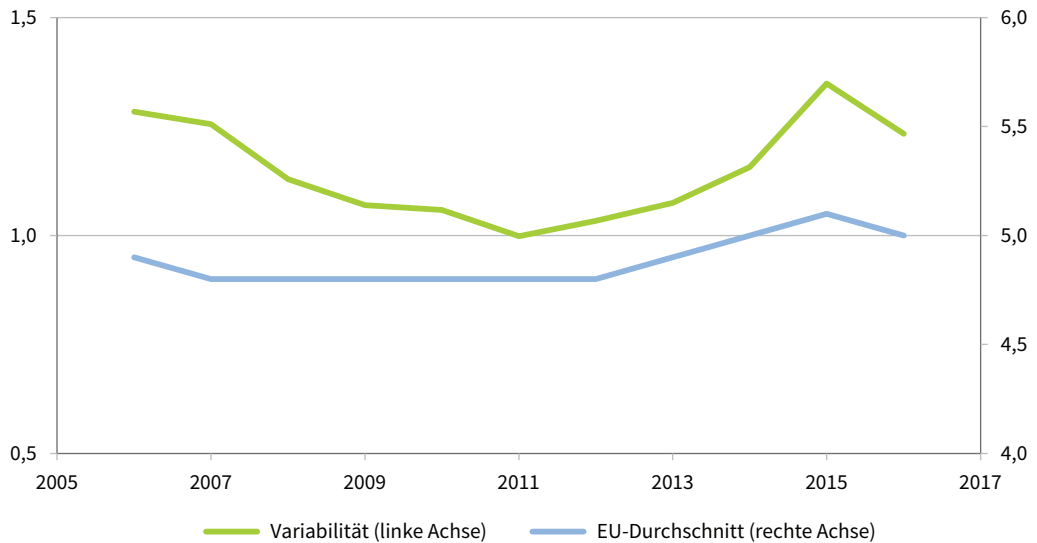
Der Aufholprozess in der Zeit von 2005–2015 erfolgte mit einem Tempo von 3 % pro Jahr und ging 2005–2010 schneller vonstatten als in den Jahren danach. Darüber hinaus weisen Regionen außerhalb des Euro-Währungsgebiets und in der EU-13 eine höhere Konvergenzrate auf als Regionen im Euro-Währungsgebiet und in der EU-15.

**Abbildung 6: Regionale und nationale Konvergenz des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte, EU, 2005–2015**



Hinweis: Die Variabilität wird anhand des Variationskoeffizienten gemessen.  
 Quelle: Berechnungen der Autoren auf der Grundlage von Daten der EU-AKE

Abbildung 7: Konvergenztrends bei der Einkommensungleichheit, EU, 2006–2016



**Hinweis:** Einkommensungleichheit wird anhand des Einkommensquintilverhältnisses gemessen; Variabilität wird anhand der Standardabweichung gemessen.

**Quelle:** Berechnungen der Autoren auf der Grundlage von Daten der EU-AKE

## Einkommensungleichheit

Einkommensungleichheit wird in dieser Studie anhand des Einkommensquintilverhältnisses gemessen. Dieses wird als Verhältnis des Gesamteinkommens der 20 % der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen (oberstes Quintil) zum Gesamteinkommen der 20 % der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen (unterstes Quintil) gemessen. (Für diesen Indikator liegen nur für 2006–2016 Daten vor, jedoch nicht auf NUTS 2-Ebene.)

Die Einkommensungleichheit weist 2006–2016 insgesamt eine **Abwärtsdivergenz** auf: sie stieg im Durchschnitt in der EU von 4,9 auf 5, und die Variabilität zwischen den Mitgliedstaaten nahm zu (Abbildung 7). In der jüngsten Vergangenheit (2012–2015) tritt die Abwärtsdivergenz besonders deutlich zum Vorschein.

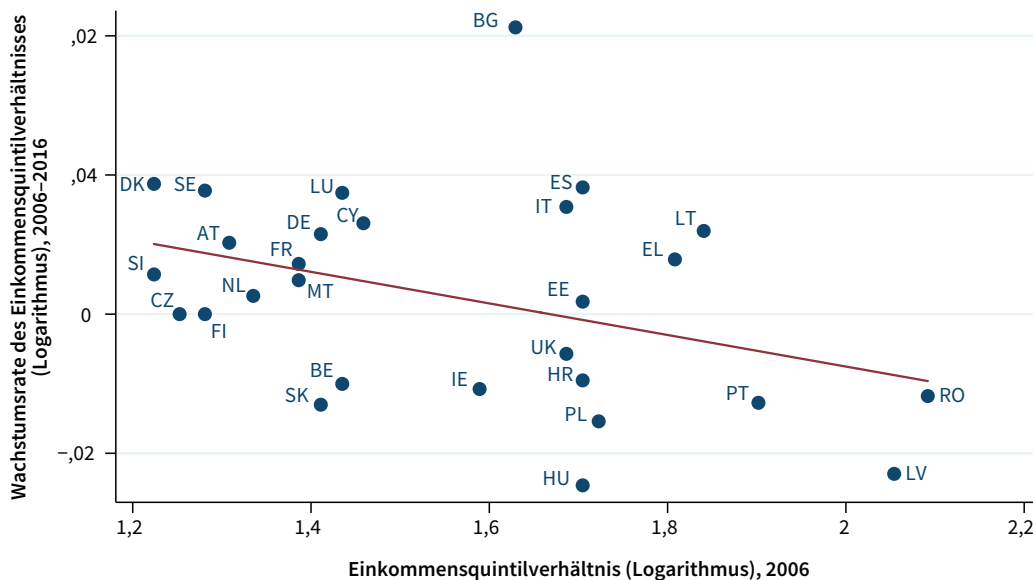
Innerhalb sowie außerhalb des Euro-Währungsgebiets sind in diesem Zeitraum unterschiedliche Muster erkennbar. Die Einkommensungleichheit hat im Euro-Währungsgebiet durchgängig zugenommen, mit einigen Schwankungen. Demgegenüber ist sie zwischen 2007 und 2010 in Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets erheblich zurückgegangen, stieg dann aber zwischen 2012 und 2015 erneut an.

Betrachtet man die Entwicklungen aus demografischer Sicht, dann ist die Konvergenz in Bezug auf diesen Indikator bei Frauen und Männern ziemlich ähnlich, obwohl die Verringerung des Gefälles in den EU-Ländern im Zeitraum 2007–2011 bei Frauen stärker ausgeprägt war als bei Männern.

Das Gefälle zwischen den Mitgliedstaaten hat sich zwischen 2006 und 2011 (trotz eines sprunghaften Anstiegs im Krisenjahr 2009) in Bezug auf die leistungsstärksten Länder – Slowenien und die Tschechische Republik – verringert, gefolgt von einer Zunahme der Ungleichheiten zwischen 2011 und 2015.

Im Zeitraum 2006–2016 fand ein verhaltener Aufholprozess statt: Länder mit höheren Einkommensungleichheiten wie Lettland und Portugal verzeichneten in diesen Jahren eine stärkere Verringerung des Einkommensquintilverhältnisses (Abbildung 8). Der Aufholeffekt war in der Zeit von 2006 bis 2010 jedoch stärker ausgeprägt als in der jüngeren Vergangenheit.

**Abbildung 8: Aufholprozess leistungsschwacher Mitgliedstaaten gegenüber den leistungsstärksten Mitgliedstaaten, Einkommensungleichheit, EU, 2006–2016**



Quelle: Berechnungen der Autoren auf der Grundlage von Daten der EU-AKE

Insgesamt wird das Tempo der Konvergenz im Zeitraum 2006–2016 in der EU mit 2 % pro Jahr veranschlagt.

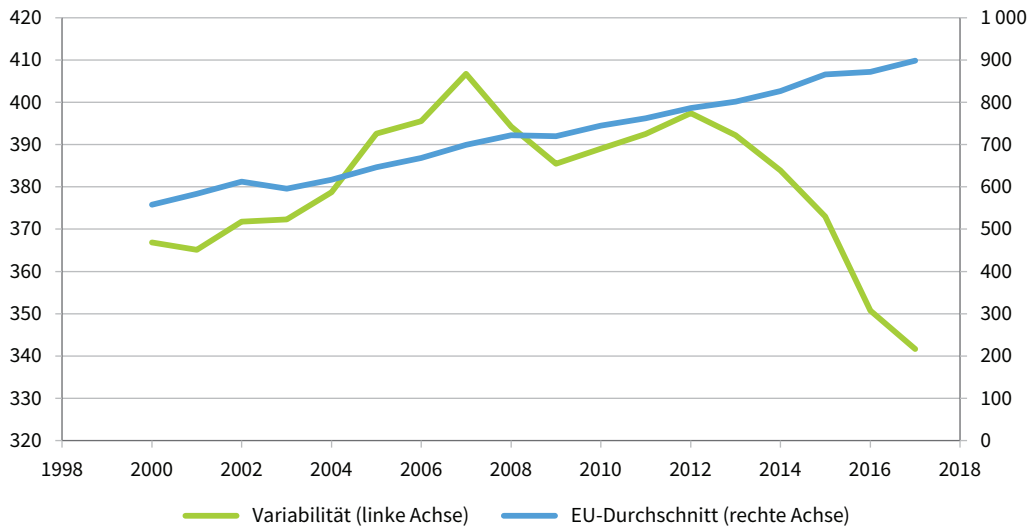
### Nationaler Mindestlohn

Der Indikator für den nationalen Mindestlohn beruht auf den nationalen Mindestlöhnen der Mitgliedstaaten für Arbeitnehmer in allen oder zumindest den meisten Sektoren, ausgedrückt in KKS.<sup>2</sup> (Auf regionaler Ebene wurde keine Analyse durchgeführt, da für diesen Indikator keine Daten auf NUTS 2-Ebene vorliegen.)

Im Zeitraum 2000–2017 war bei den monatlichen nationalen Mindestlöhnen in 20 Mitgliedstaaten eine **Aufwärtskonvergenz** zu verzeichnen. Im Durchschnitt stieg der Indikator von 524 KKS auf 915 KKS, während die Variabilität zwischen den Mitgliedstaaten abnahm (Abbildung 9). Allerdings weisen die Unterschiede zwischen den Ländern unterschiedliche Muster auf, je nachdem, welcher Teilzeitraum betrachtet wird. Sie nahmen 2000–2007 und 2009–2012 zu, wiesen eine Aufwärtsdivergenz auf, gingen jedoch nach 2012 dann wieder drastisch zurück, was auf eine klare Aufwärtskonvergenz hindeutet.

<sup>2</sup> Die Analyse erstreckt sich nur auf Mitgliedstaaten, in denen es im gesamten Bezugszeitraum – 2000–2017 – einen nationalen Mindestlohn gab. Dies sind: Belgien, Bulgarien, Estland, Frankreich, Griechenland, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik und Ungarn.

Abbildung 9: Konvergenztrends bei den nationalen Mindestlöhnen, EU, 2000–2017



**Hinweis:** Die Variabilität wird anhand der Standardabweichung gemessen.

**Quelle:** Berechnungen der Autoren auf der Grundlage von Daten der EU-AKE

Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zeichneten sich durch höhere Mindestlöhne sowie eine höhere Variabilität untereinander im Vergleich zu den Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets aus. Hinzu kam, dass im Gegensatz zur Aufwärtskonvergenz im Euro-Währungsgebiet die Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets zwischen 2000 und 2006 eine eindeutige Aufwärtsdivergenz aufwiesen, auf die ein Abbau der Unterschiede folgte.

In Bezug auf das Land, das am besten abschnitt – Luxemburg –, nahmen die Unterschiede insgesamt zwischen 2000 und 2017 zu. Mit monatlichen Mindestlöhnen (ausgedrückt in KKS) von 1 150 bis fast 1 600 hat Luxemburg alle anderen Mitgliedstaaten übertroffen. Nur wenige Länder konnten den Rückstand

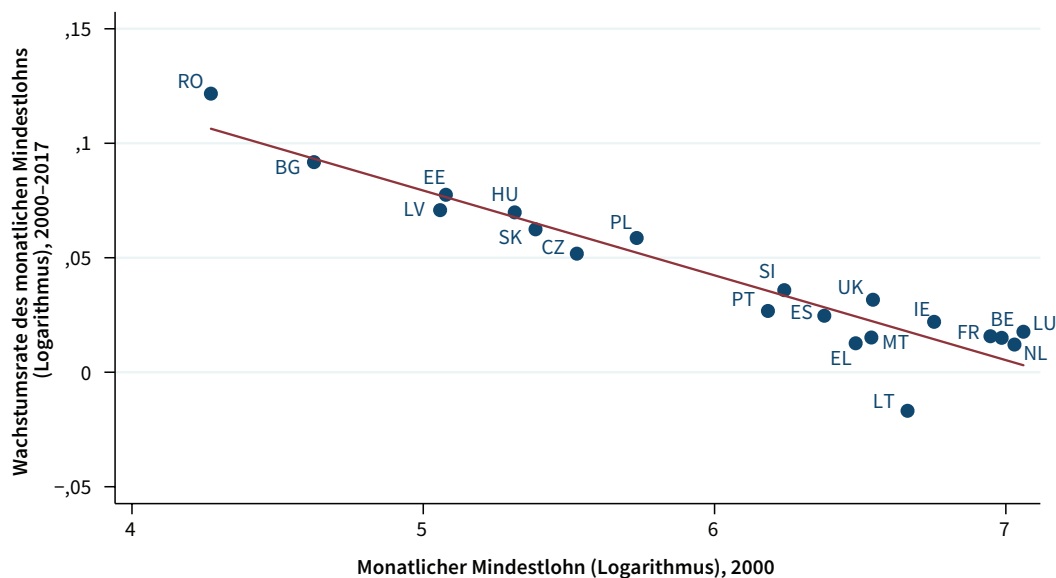
gegenüber Luxemburg verringern; dazu gehörten Estland, Polen, Rumänien, Ungarn und das Vereinigte Königreich.

Im Zeitraum 2000–2017 ist ein Aufholprozess mit einer Geschwindigkeit von 4 % pro Jahr zu erkennen: Länder mit niedrigeren nationalen Mindestlöhnen im Jahr 2000, wie Bulgarien, Estland und Rumänien, verzeichneten höhere Wachstumsraten, wohingegen Länder, die ursprünglich höhere Werte aufwiesen, eine geringere Zuwachsrate bzw. ein negatives Wachstum verzeichneten; darunter fallen Litauen und die Niederlande (Abbildung 10).

Die Konvergenzgeschwindigkeit war unter den Ländern der EU-13 und den Ländern außerhalb des Euro-Währungsgebiets höher. Seit 2010 ist das Aufholtempo höher.



Abbildung 10: Aufholprozess leistungsschwacher Mitgliedstaaten gegenüber den leistungsstärksten Mitgliedstaaten, nationale Mindestlöhne, EU, 2000–2017



Quelle: Berechnungen der Autoren auf der Grundlage von Daten der EU-AKE

## Analyse eines europaweiten Mindestlohns

Im Abschnitt zum politischen Kontext (S. 2) hieß es, dass eine der Optionen, die zur Förderung der sozioökonomischen Konvergenz diskutiert wurden, eine europäische Mindestlohnregelung ist. In diesem Abschnitt untersuchen wir, wie Mindestlohnmechanismen in den Mitgliedstaaten funktionieren, und befassen uns mit den Überlegungen zur Umsetzung, sofern eine solche Regelung eingeführt wird.

### Aktuelle Lage

Derzeit fällt die Mindestlohnpolitik in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten, auch wenn einige damit verbundene Aspekte indirekt im Rahmen des EU-Besitzstandes im sozialen Bereich geregelt sind, etwa Verweise auf Tarifverhandlungen in Artikel 28 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und auf würdige Arbeitsbedingungen in Artikel 31. In der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten (22 von 28) gibt es einen nationalen Mindestlohn; in den übrigen sechs werden Mindestlöhne im Rahmen der Tarifverhandlungen für bestimmte Wirtschaftszweige oder Berufe festgelegt.

Mindestlöhne werden in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich umgesetzt. Zunächst muss festgestellt werden, dass zur Festlegung der Höhe des Mindestlohns unterschiedliche Regelungsinstrumente herangezogen werden. In den meisten Ländern (17 insgesamt) wird ein einheitlicher nationaler Mindestlohn im Rahmen gesetzlicher Bestimmungen festgelegt. Diese Vorgehensweise ist hauptsächlich in Westeuropa, Deutschland sowie in Mittel- und Osteuropa zu beobachten.

In fünf Mitgliedstaaten, darunter Belgien und einige osteuropäische Länder, wird ein einheitlicher, tariflich festgelegter nationaler Mindestlohn umgesetzt. Tariflich festgelegte Mindestlöhne für bestimmte Wirtschaftszweige oder Berufe gibt es in fünf Mitgliedstaaten – in Italien, Österreich und in den nordischen Ländern (Dänemark, Finnland und Schweden). In diesen Ländern weichen die Mindestlöhne möglicherweise voneinander ab, je nach Branche, Position, Beruf oder Alter des Arbeitnehmers. Und schließlich sind die Mindestlöhne für bestimmte Berufsgruppen in Zypern gesetzlich geregelt.

Was den Geltungsbereich und die Anwendbarkeit von Mindestlöhnen betrifft, so gibt es in manchen Ländern einen einheitlichen nationalen oder allgemeinen (universellen) Mindestlohn, während in

Ländern, in denen Mindestlöhne nur auf sektoraler oder tätigkeitsbezogener Ebene festgesetzt werden, der Geltungsbereich zuweilen große Schwankungen aufweisen kann. Systeme mit einer einheitlichen nationalen Regelung zeichnen sich dadurch aus, dass das Lohnniveau allgemein niedriger angesetzt wird, was in der Regel auf nationaler Ebene erfolgt, und für alle Beschäftigten gilt (von wenigen Ausnahmen abgesehen). Demgegenüber ist bei sektoralen oder tätigkeitsbezogenen Regelungen generell kein niedrigeres Lohnniveau zu beobachten, sondern festgelegte Mindestlöhne für bestimmte Wirtschaftszweige oder Berufsgruppen (Schulten, 2015).

Was die Höhe von Mindestlöhnen betrifft, so reichten diese im Januar 2018 von 261 EUR pro Monat in Bulgarien bis zu 1 999 EUR pro Monat in Luxemburg (Eurostat, 2018). Die Schwankungsbreite ist zwischen den Ländern des Euro-Währungsgebiets höher als in den außerhalb gelegenen Ländern. Diese Unterschiede fallen geringer aus, wenn die Konsumausgaben der privaten Haushalte anhand von Kaufkraftparitäten (KKP) ermittelt werden. Wenn Mindestlöhne anhand einer relativen Messgröße – anteilig am Medianeinkommen – ermittelt werden, dann reichten den OECD-Daten über 19 Mitgliedstaaten zufolge die Mindestlöhne 2016 von 37 % des Medianeinkommens in Spanien bis zu 61 % in Frankreich (Schulten, 2014).

## Festsetzung der Höhe von Mindestlöhnen

Das wichtigste und umstrittenste Merkmal einer möglichen europäischen Mindestlohnpolitik sind die Höhe des Mindestlohns und die Definition dessen, was „eine gerechte Entlohnung, die [...] einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht“ oder „angemessene Mindestlöhne“ – wie es in der europäischen Säule sozialer Rechte ausgedrückt wird – sind. Es wurden unterschiedliche Ansätze in Betracht gezogen, wobei der gängigste Ansatz die Definition von Mindestlöhnen als Anteil der durchschnittlichen bzw. Medianlöhne bzw. des Bruttosozialprodukts (BSP) pro Kopf oder pro Arbeitnehmer ist, wobei jeder Ansatz seine ganz eigenen Auswirkungen hat (Fernández-Macías und Vacas-Soriano, 2015).

Den meisten Vorschlägen zufolge soll der Mindestlohn auf einen bestimmten prozentualen Anteil des nationalen

Median- bzw. Durchschnittslohns festgelegt werden, wobei der Anteil, der am häufigsten vorgeschlagen wurde, bei 60 % liegt. Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte des Rates hat eine Definition vorgelegt, wonach eine „gerechte“ bzw. „angemessene“ Entlohnung mindestens 60 % des durchschnittlichen Nettolohns beträgt. Ebenso hat das Parlament die Kommission ersucht, für Mindestlöhne mindestens 60 % des entsprechenden Durchschnittslohnes als Zielvorgabe für die EU festzulegen.

Eine weitere Option, die diskutiert wird, ist die Einrichtung eines Gremiums auf EU-Ebene, das die Kommission und die Mitgliedstaaten in Fragen der Mindestlöhne beraten und die Zielvorgabe je nachdem, wie es die wirtschaftliche und soziale Lage einschätzt, jedes Jahr nach dem Vorbild der britischen Low Pay Commission anpassen könnte. Das Maß an Koordinierung im Hinblick auf die Arbeitsbeziehungen ist ein weiterer zentraler Aspekt, da, wie bereits festgestellt wurde, die Instrumente zur Festlegung der Mindestlöhne von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sind. Die Vereinheitlichung dieser unterschiedlichen Systeme würde bei der Umsetzung dieser politischen Option eine erhebliche Herausforderung darstellen.

## Regelung

Die Form, in der die Regelung auf EU-Ebene stattfindet, beziehungsweise die für ihre Umsetzung zu schaffenden Mechanismen wären bei der Gestaltung einer europäischen Mindestlohnpolitik ebenfalls ein zentraler Aspekt. Manche Befürworter plädieren für Mechanismen des weichen, d. h. nicht zwingenden Rechts, wie die offene Methode der Koordinierung (OMK), die auf der freiwilligen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten beruht. Andere fordern „harte“ Formen der Koordinierung der Mindestlöhne in der EU, doch dieser Ansatz würde ein hohes und unwahrscheinliches Maß an Konsens in den Mitgliedstaaten voraussetzen, was sich nicht nur auf die Regierungen, sondern auch die Sozialpartner und andere Interessenträger auswirken würde. Beide Ansätze wären in der Umsetzung schwierig, was jedoch insbesondere für die „harte“ Form der Fall ist, da Löhne und Gehälter derzeit ausdrücklich von den EU-Verträgen ausgenommen sind. Selbst in der Frage, ob die Mitgliedstaaten einer Art weichen Koordinierung im Zusammenhang mit der OMK zustimmen würden, konnte kein Einvernehmen erzielt werden.

## Auswirkungen

Die Auswirkungen einer Politik der europaweiten Koordinierung der Mindestlöhne wären von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat völlig unterschiedlich und weitgehend davon abhängig, welcher Mechanismus für die Umsetzung gewählt würde. Sowohl für den „weichen“ als auch den „harten“ Ansatz wäre die Regelung in Mitgliedstaaten, in denen es bereits ein gesetzliches Mindestlohnsystem

gibt, und in denjenigen, in denen eine einheitliche nationale Lohnuntergrenze im Rahmen von Tarifverträgen auf nationaler Ebene ausgehandelt wird, mit geringeren Auswirkungen verbunden. Demgegenüber wären die Auswirkungen in Mitgliedstaaten, in denen die Mindestlöhne tariflich auf sektoraler oder tätigkeitsbezogener Ebene festgelegt werden, stark spürbar (Eurofound, 2014; Fernández-Macías und Vacas-Soriano, 2015).



## Empfehlungen für die Politik

### **Aufwärtskonvergenz bei sozioökonomischen Ergebnissen**

Die sozioökonomische Konvergenz ist für die EU wichtig, weil sie die Basis eines gemeinsamen wirtschaftlichen Wohlstandes und somit entscheidend für das europäische Projekt und die Einführung des Euro ist. Empirisch belegt diese Studie, dass sich die Mitgliedstaaten trotz der negativen Auswirkungen der Krise in Richtung besserer sozioökonomischer Bedingungen einander annähern. Makroökonomische Indikatoren zeigen, dass die Mitgliedstaaten, die seit 2004 der EU beigetreten sind, im Hinblick auf das reale Pro-Kopf-BIP und das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte zu den reichsten westeuropäischen Ländern aufschließen. Die Schwankungen zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets nehmen zu, und auch das Regionalgefälle hat sich seit Beginn der Krise weiter verschärft.

### **Zunehmende Einkommensungleichheit**

Trotz der positiven Entwicklungen von drei der vier in der Studie beleuchteten sozioökonomischen Indikatoren hat sich die Lage in Bezug auf Einkommensungleichheit in der EU verschlechtert, und die Aufwärtskonvergenz kam seit Beginn der Krise zum Stillstand. Das Einkommensquintilverhältnis weist auf eine zunehmende Ungleichheit bei der Verteilung des Einkommens der Bevölkerung und auf zunehmende Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten hin. Zwar beginnt sich dieser

Indikator seit 2016 wieder zu erholen, doch lassen die Ergebnisse darauf schließen, dass ein höheres Augenmerk nicht nur auf den Abbau der Ungleichgewichte zwischen den Ländern, sondern auch auf den Abbau der Ungleichheiten innerhalb der Bevölkerung in der EU gelegt werden sollte.

### **Ein europäischer Mindestlohn als politische Option**

Aufgrund der Schwere der Krise besteht neben den makroökonomischen Ungleichgewichten auch an den sozialen Ungleichgewichten auf EU-Ebene zunehmendes Interesse, was deutlich macht, dass soziale und wirtschaftliche Ziele sich gegenseitig beeinflussen. Die europäischen Staats- und Regierungschefs haben die langfristigen Risiken und Kosten einer unzureichenden Berücksichtigung sozialer Belange erkannt. Die europäische Säule sozialer Rechte ist ein Ergebnis dieser Erkenntnis; sie zielt auf bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen in Europa und die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung über einen besseren Zugang zu sozialen Rechten, einschließlich allgemeine und berufliche Bildung, Sozialschutz und Gesundheit, ab. In Verbindung mit den Grundsätzen der Säule wurde in den letzten Jahren ein europaweiter Koordinierungsmechanismus für Mindestlöhne eingehend als eine Möglichkeit diskutiert, um eine größere Konvergenz des verfügbaren Einkommens zu fördern und die Zahl der erwerbstätigen Armen zu verringern.



Es gibt eine ganze Reihe von Argumenten, die für und gegen die Einführung einer europäischen Mindestlohnpolitik sprechen. Zugunsten der Einführung einer solchen Politik werden hauptsächlich folgende Gründe angeführt:

- Eine europäische Mindestlohnpolitik würde durch die Anhebung niedrigerer Löhne die Erwerbstätigenarmut und das Armutrisiko verringern und somit die Lebensqualität der Unionsbürger verbessern, insbesondere in Mitgliedstaaten mit sehr geringen Löhnen (Schulten, 2012).
- Die Anhebung niedrigerer Löhne, insbesondere in Niedriglohnländern, würde zu sozialer Aufwärtskonvergenz beitragen und die soziale Dimension der EU festigen, was wiederum das Vertrauen der Unionsbürger und ihren Glauben an die Bedeutung des europäischen Projekts stärken würde.
- Ein Mindestlohn ist auch aus ethischen Gründen gerechtfertigt, denn es besteht möglicherweise gesellschaftlicher Konsens darüber, dass Löhne unter einem bestimmten Schwellenwert nicht vertretbar sind, selbst dann, wenn es Arbeitgeber und Arbeitnehmer gibt, die bereit sind, diesen Wert zu unterschreiten (Fernández-Macías und Vacas-Soriano, 2015).
- Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten könnte eine Mindestlohnpolitik auf EU-Ebene die Nachfrage in den Mitgliedstaaten stärken, da Geringverdiener eine höhere Konsumneigung hätten (Herr und Kazandziska, 2011; Europäisches Parlament, 2016). Eine überproportionale Steigerung der Mindestlöhne könnte insbesondere in Ländern mit Überschüssen die Binnenkonjunktur ankurbeln und damit zum Abbau wirtschaftlicher Ungleichgewichte in Europa beitragen (Ministerium für Wirtschaft und Finanzen, 2015).

- Die Koordinierung der Mindestlöhne könnte aber auch eine wichtige Ergänzung zur wirtschaftlichen Integration darstellen, da damit Sozialdumping und ein übermäßiger Lohnwettbewerb in Europa, der bestimmte Wirtschaftszweige betrifft, etwa das Baugewerbe und den Straßentransport, uninteressant werden. Auf diese Weise würde auch der Druck nachlassen, der infolge der wirtschaftlichen EU-Binnenmigration auf nationalen Tarifverhandlungssystemen lastet, die zurückgehen würde (Vaughan-Whitehead, 2010).

Es gibt jedoch auch gute Argumente, die gegen eine solche Regelung sprechen.

- Die Umsetzung einer europäischen Mindestlohnpolitik dürfte sich sehr schwierig gestalten, denn sie hätte erhebliche Auswirkungen auf die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen und die Zuständigkeiten der Sozialpartner.
- Es besteht das Risiko, dass sie den Bedürfnissen und Besonderheiten jedes einzelnen Mitgliedstaats nicht Rechnung tragen und vor Ort vorhandene Arbeitsmarktinstitutionen untergraben und dadurch ihre Effizienz beeinträchtigen könnte.
- Sie könnte die Wettbewerbsposition der Mitgliedstaaten beeinträchtigen, insbesondere im Hinblick auf Waren und Dienstleistungen, für die gering qualifizierte Arbeitskräfte erforderlich sind und bei denen Europa mit Drittländern in Niedriglohnssektoren konkurriert (Fernández-Macías und Vacas-Soriano, 2015).
- Abschließend wird noch ein weiteres wichtiges Argument bezüglich der rechtlichen Machbarkeit einer solchen Regelung ins Feld geführt, denn die EU besitzt für die Festsetzung von Löhnen und Gehältern oder für Lohnfindungsmechanismen grundsätzlich keine Zuständigkeit. Das Thema der Entlohnung wurde ausdrücklich aus dem Geltungsbereich des neuen Kapitels zur Sozialpolitik im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (Artikel 153) ausgeklammert.



## Ressourcen

Alle Eurofound-Veröffentlichungen sind abrufbar unter [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)

Eurofound-Website zum Thema „Überwachung der Konvergenz in der Europäischen Union“:  
<https://www.eurofound.europa.eu/de/topic/monitoring-convergence-in-the-european-union>

EU-Plattform zur Überwachung der Konvergenz: <http://eurofound.link/convergencehub>

Barro, R. J. und Sala-i-Martin, X. (1992), ‘Convergence’, *Journal of Political Economy*, Bd. 100, Nr. 2, S. 223–251.

Bongardt, A. und Torres, F. (2013), ‘Forging sustainable growth: The issue of convergence of preferences and institutions in EMU’, *Intereconomics*, Bd. 48, Nr. 2, S. 72–77.

Busch, K., Hermann, C., Hinrichs, K. und Schulten, T. (2013), *Euro crisis, austerity policy and the European social model: How crisis policies in southern Europe threaten the EU’s social dimension*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

BusinessEurope (2012), *Towards a job-rich recovery*, Positionspapier zum Beschäftigungspaket, Brüssel.

Eichengreen, B. (2007), *The European economy since 1945: Coordinated capitalism and beyond*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund) (2014), *Discussion note on minimum wages in Europe for the Warsaw Seminar of the ETUC Collective Bargaining Committee*, Brüssel.

EZB (Europäische Zentralbank (2017), *Real convergence in the euro area: A long-term perspective*, Occasional Paper Series, Nr. 203, Frankfurt.

Eurofound (2018), *Upward convergence in the EU: Concepts, measurements and indicators*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Eurofound (in Kürze erscheinend), *Progress in monitoring convergence in employment and the socioeconomic area*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Kommission (1993), *Stellungnahme der Kommission zu einem angemessenen Arbeitsentgelt*, KOM(93) 388 endg., Brüssel.

Europäische Kommission (1996), *Angemessenes Arbeitsentgelt – Ein Fortschrittsbericht*, KOM(96) 698 endg., Brüssel.

Europäische Kommission (2014), *Employment and social developments in Europe 2014*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Kommission (2017a), *Empfehlung der Kommission vom 26. April 2017 zur europäischen Säule sozialer Rechte*, C(2017) 2600 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2017b), *Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas*, COM(2017) 206 final, Brüssel.

Europäisches Parlament (2016), *Bericht über Sozialdumping in der Europäischen Union*, 2015/2255(INI), Brüssel.

Eurostat (2018), *Statistiken über Mindestlöhne*, Webseite, aufgerufen am 30. November 2018.

- Fernández-Macías, E. und Vacas-Soriano, C. (2015), 'A coordinated EU minimum wage policy?', *European Journal of Industrial Relations*, Bd. 22, Nr. 2, S. 97–113.
- Herr, H. und Kazandziska, M. (2011), *Principles of minimum wage policy – Economics, institutions and recommendations*, Global Labour University Working Paper Nr. 11, Internationales Arbeitsamt, Genf.
- Juncker, J.-C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M. und Schulz, M. (2015), *Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden* [Der Bericht der fünf Präsidenten], Europäische Kommission, Brüssel.
- Ministerium für Wirtschaft und Finanzen (Frankreich) (2015), 'Deepening the European internal market today: How and why', *Trésor-Economics*, Nr. 156.
- Moscovici, P. (2017), 'Making economic and social convergence our political priority', closing remarks, *Reinventing convergence: Towards economic resilient structures*, 19. Oktober, Brüssel.
- Ridao-Cano, C. und Bodewig, C. (2018), *Growing united: Upgrading Europe's convergence machine*, Weltbank, Washington, DC.
- Schulten, T. (2012), 'European minimum wage policy: A concept for wage-led growth and fair wages in Europe', *International Journal of Labour Research*, Bd. 4, Nr. 1, S. 85–104.
- Schulten, T., Müller, T. und Eldring, L. (2015), 'Prospects and obstacles of a European minimum wage policy', in Van Gyes, G. und Schulten, T. (Hg.), *Wage bargaining under the new European economic governance*, EGB, Brüssel.
- Seeliger, M. (2018), 'Why do (some) European trade unions reject minimum wage regulation?', *Culture, Practice & Europeanization*, Bd. 3, Nr. 1, S. 37–46.
- Vaughan-Whitehead, D. (2010), 'Towards an EU minimum wage policy?', in Vaughan-Whitehead, D. (Hg.), *The minimum wage revisited in the enlarged EU*, Edward Elgar, Cheltenham, Vereinigtes Königreich.
- Vaughan-Whitehead, D. und Vazquez-Alvarez, R. (2018), *Convergence in the EU: What role for industrial relations?*, IAO, Genf.

Die sozioökonomische Konvergenz ist das Fundament für das europäische Projekt, und die Notwendigkeit, neben der wirtschaftlichen Konvergenz zugleich auch die soziale Konvergenz zu fördern, steht in den letzten Jahren ganz oben auf der europäischen politischen Tagesordnung. Dieser Kurzbericht vermittelt einen aktuellen Überblick über den Stand der Konvergenz in Bezug auf ausgewählte sozioökonomische Indikatoren in den Mitgliedstaaten und Regionen der EU. Aus der Studie geht hervor, dass sich die Mitgliedstaaten trotz der negativen Auswirkungen der Krise besseren sozioökonomischen Bedingungen annähern, auch wenn sich die Einkommensungleichheit innerhalb der Bevölkerung in der EU verschärft hat.

In dem Kurzbericht wird auch eine denkbare politische Option für die Verbesserung der Konvergenz und die Vermeidung von Divergenz innerhalb der EU erörtert – ein europäischer Mindestlohn.

---

**Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) ist eine dreigliedrige Agentur der Europäischen Union mit dem Auftrag, Fachwissen im Bereich sozial-, beschäftigungs- und arbeitspolitischer Strategien bereitzustellen. Eurofound wurde im Jahr 1975 durch die Verordnung (EWG) Nr. 1365/75 des Rates errichtet, um zur Planung und Gestaltung besserer Lebens- und Arbeitsbedingungen in Europa beizutragen.**

