

Aufwärtskonvergenz im Bereich Beschäftigung und sozioökonomische Faktoren

Einleitung

Vor dem Hintergrund der wachsenden Besorgnis über Unterschiede bei den Fortschritten der Mitgliedstaaten im sozialen Bereich sieht das Arbeitsprogramm von Eurofound für den Zeitraum 2017-2020 eine Verpflichtung zur Untersuchung der Aufwärtskonvergenz in Europa vor. Ziel ist es dabei festzustellen, ob und wo sozioökonomische Trends in den Ländern zusammen- oder auseinanderlaufen.

Dieser Bericht ist die erste thematische Veröffentlichung, die der Forschungsstrang „Beobachtung der Konvergenz in der Europäischen Union“ hervorgebracht hat. Aufbauend auf der konzeptionellen und methodischen Arbeit, die Eurofound im Jahr 2018 geleistet hat, untersucht der Bericht die sozioökonomische und beschäftigungsbezogene Aufwärtskonvergenz anhand von 21 Indikatoren, von denen die meisten Bestandteil der sozialpolitischen Scoreboards der europäischen Säule sozialer Rechte sind.

Der Bericht ist in drei Hauptteile gegliedert: Zunächst wird die Aufwärtskonvergenz auf europäischer Ebene untersucht, wobei zwischen Ländern, die zum Euro-Währungsgebiet gehören, und Ländern, die ihm nicht angehören, ein Unterschied gemacht wird. Anschließend werden ausgewählte Indikatoren auf regionaler Ebene untersucht und Faktoren, die die Konvergenz beeinflussen, erörtert. Schließlich wird die Rolle zweier möglicher politischer Initiativen – der europäischen Arbeitslosenversicherung und der europäischen Mindestlohnpolitik – im Hinblick darauf erörtert und bewertet, inwieweit sie die Konvergenz fördern.

Politischer Kontext

Die Aufwärtskonvergenz – eine Entwicklung, bei der sich die Leistung von EU-Mitgliedstaaten in einem bestimmten Bereich oder einer bestimmten Reihe von Bereichen verbessert, während die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten abnehmen – gilt seit jeher als politisches Versprechen seitens der EU, insbesondere im wirtschaftlichen und sozialen Sektor. Mitgliedstaaten und ihre Bürger treten der EU in der Erwartung bei, dass verschiedene sozioökonomische Ziele erreicht werden und

sich die Lebens- und Arbeitsbedingungen schließlich verbessern.

Diese Erwartungen wurden bis zur Wirtschaftskrise von 2008 weitgehend erfüllt, als die Aufwärtskonvergenz stagnierte oder sogar rückläufig war und die Mitgliedstaaten einen Abwärtstrend erleben mussten und verstärkte Ungleichheiten im wirtschaftlichen und sozialen Bereich zu Tage traten.

Unterschiedliche Leistungen der Mitgliedstaaten und zunehmende Ungleichheiten innerhalb der Mitgliedstaaten gefährden den Zusammenhalt der Union und stehen im Widerspruch zu den Erwartungen der Mitgliedstaaten und ihrer Bürger. Dieses Phänomen führt daher zwangsläufig zu ernsthafter Besorgnis: Die wirtschaftliche Divergenz untergräbt das Versprechen eines gemeinsamen wirtschaftlichen Wohlstands in ganz Europa, während die soziale Divergenz ein Hindernis für das wesentliche Ziel des europäischen Integrationsprojekts darstellt, nämlich die Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern.

Um dieser Besorgnis Rechnung zu tragen, wurde die wirtschaftliche und soziale Konvergenz in den Vordergrund der politischen Debatte gerückt. Das Konvergenzkonzept ist das thematische Rückgrat der europäischen Säule sozialer Rechte, die im November 2017 ins Leben gerufen wurde und „als Kompass für eine erneuerte Aufwärtskonvergenz in Richtung besserer Arbeits- und Lebensbedingungen in der Europäischen Union angelegt“ ist.

Wichtigste Erkenntnisse

Wie aus der Analyse hervorgeht, war trotz der negativen Auswirkungen der Wirtschaftskrise bei den Mitgliedstaaten insgesamt eine Konvergenz hin zu besseren Beschäftigungs- und sozioökonomischen Bedingungen zu beobachten. Obwohl für einige Indikatoren Abwärtstrends und eine Abwärtsdivergenz zu verzeichnen waren, sind zwei unterschiedliche Muster für eine Aufwärtskonvergenz zu erkennen.

Bei der ersten Indikatorgruppe, die die Unterschiede bei der Bildung und das Geschlechtergefälle sowie die Erwerbsquote umfassen, waren über den gesamten Untersuchungszeitraum stabile und robuste Aufwärtstrends zu verzeichnen. Die Verbesserung bei diesen Indikatoren

und die Verringerung der Unterschiede zwischen den Leistungen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich waren deutlich zu erkennen, wobei nur bei einer begrenzten Zahl von Indikatorwerten und Unterschieden Schwankungen aufgrund des Konjunkturzyklus festzustellen waren. Bei dieser Indikatorgruppe schritt die Aufwärtskonvergenz innerhalb des Euro-Währungsgebiets schneller voran als außerhalb.

Umgekehrt wird die Aufwärtskonvergenz bei der zweiten Indikatorgruppe, die die Teilhabe am und die Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt sowie Armut umfasst, im hohen Maße vom Konjunkturzyklus beeinflusst. Sowohl bei den Durchschnitten als auch bei den Unterschieden ist eine zyklische Entwicklung zu erkennen, was darauf hindeutet, dass es in guten Zeiten (mit Verbesserungen und geringeren Abweichungen) eine Aufwärtskonvergenz und in schlechten Zeiten (mit einer Verschlechterung bei den Durchschnittswerten und größeren Abweichungen) eine Abwärtsdivergenz gibt. Interessanterweise verläuft die Konvergenz bei diesen Indikatoren in den nicht zum Euro-Währungsgebiet gehörenden Ländern schneller als bei den Ländern des Euro-Währungsgebiets. Angesichts der Korrelation mit dem Konjunkturzyklus sind dies die Indikatoren, bei denen die Mitgliedstaaten widerstandsfähiger werden sollten, um künftige asymmetrische Schocks zu vermeiden.

Abwärtstrends sind bei der Einkommensungleichheit und bei Indikatoren für Beschäftigungsbedingungen zu erkennen, insbesondere im Hinblick auf atypische Beschäftigungsverhältnisse und Übergänge von befristeten zu unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen.

Ungeachtet der ermittelten Aufwärtskonvergenztrends ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass bei einigen Indikatoren die Unterschiede bezüglich der sozioökonomischen und Arbeitsmarktindikatoren zwischen EU-Regionen generell größer sind als zwischen EU-Ländern, bei denen der Konvergenzprozess stärker ausgeprägt ist. Darüber hinaus zeigt die Analyse bestimmter Bevölkerungsgruppen, dass sich auch Alter und Bildung auf Konvergenzmuster auswirken.

Empfehlungen für die Politik

Eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Aufwärtskonvergenz wird für die Stabilität der einheitlichen Währung und die Integration der Mitgliedstaaten und Regionen als zunehmend wichtig angesehen.

Verschiedene europäische Organe haben eine Reihe unterschiedlicher Initiativen untersucht, mit dem Ziel, die Resilienz und die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zu wirtschaftlicher und sozialer Konvergenz zu stärken. Dieser Bericht untersucht die möglichen Auswirkungen von zwei dieser Initiativen, der europäischen Arbeitslosenversicherung und der europäischen Mindestlohnpolitik.

Eine europäische Arbeitslosenversicherung würde sowohl eine Verringerung makroökonomischer Risiken als auch eine Konvergenz der sozioökonomischen Bedingungen für Arbeitslose fördern. Ein solches Instrument könnte dazu beitragen, die asymmetrischen Auswirkungen von Rezessionen in den Mitgliedstaaten zu verringern und die wirtschaftlichen und sozialen Folgen von Arbeitslosigkeit abzumildern. Risiken in moralischer Hinsicht und Verteilungseffekte in den einzelnen Ländern erschweren jedoch die Umsetzung. Ungeachtet der konzeptionellen Komplexität wird nunmehr anerkannt, dass die Systeme der Arbeitslosenunterstützung besser koordiniert werden müssen – nicht nur für die Stabilisierung des Konjunkturzyklus, sondern auch für die Harmonisierung der Behandlung von Arbeitslosen in ganz Europa.

Eine europäische Mindestlohnpolitik könnte möglicherweise eine größere Konvergenz bei den verfügbaren Einkommen fördern und die Zahl der erwerbstätigen Armen verringern sowie Sozialdumping verhindern. Höhere Einkommen bei den Arbeitnehmern am unteren Ende der Einkommensverteilung könnten auch den Zugang zu grundlegenden Diensten, in denen der Bedarf noch nicht gedeckt ist, unterstützen. Die Hauptnachteile einer europäischen Mindestlohnpolitik betreffen die potenziellen negativen Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung von jungen Menschen und gering qualifizierten Arbeitskräften sowie die Autonomie der nationalen und der Sozialpartner bei der Festsetzung von Löhnen und Gehältern.

Da die Umsetzung dieser beiden politischen Initiativen möglicherweise einen langen Zeitraum in Anspruch nehmen und von ungewissem Ausgang sein wird, würden eine kontinuierliche Beobachtung der Konvergenz nationaler Politiken und eine stärkere Koordinierung auf EU-Ebene dazu beitragen, dass die wirtschaftliche und soziale Konvergenz in dem Tempo voranschreitet, das notwendig ist. Besondere Anstrengungen müssen unternommen werden, um die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zu verringern, und zwar nicht nur zwischen den einzelnen Ländern, sondern auch zwischen Regionen und verschiedenen Bevölkerungsgruppen.

Weitere Informationen

Der Bericht „Upward convergence in employment and socioeconomic factors“ (Aufwärtskonvergenz im Bereich Beschäftigung und sozioökonomische Faktoren) ist abrufbar unter <http://eurofound.link/ef18042>

Forschungsleiter: Massimiliano Mascherini
information@eurofound.europa.eu