Aufwärtskonvergenz bei den Arbeitsbedingungen

Einleitung

Der vorliegende Bericht enthält neue empirische Erkenntnisse darüber, ob in den letzten zwei Jahrzehnten eine Aufwärtskonvergenz bei den Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union stattgefunden hat. Es wird also untersucht, ob sich die Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten der EU heute ähnlicher sind als in der jüngeren Vergangenheit und ob sich diese Bedingungen verbessert haben. Die Konvergenzanalyse konzentriert sich auf die sieben Indizes oder Dimensionen der Arbeitsbedingungen, die im Eurofound-Rahmen für Arbeitsplatzqualität ermittelt wurden: physisches Umfeld, Arbeitsintensität, Arbeitszeitqualität, soziales Umfeld, Kompetenzen und Entscheidungsfreiheit, Perspektiven und Verdienst.

In weiteren Teilen der Studie wird geprüft, inwieweit eine Aufwärtskonvergenz bei den geschlechtsspezifischen Unterschieden in diesen Dimensionen stattgefunden hat. Daneben werden mögliche gesellschaftliche und institutionelle Faktoren für eine Aufwärtskonvergenz ermittelt. Ergänzend zur quantitativen Analyse wird das Potenzial zweier politischer EU-Instrumente zur Beseitigung der Unterschiede bei den Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten und zur Förderung der Aufwärtskonvergenz untersucht. Die Analyse beruht auf Interviews mit Sachverständigen.

Politischer Kontext

Das Streben nach einer allgemeinen Aufwärtskonvergenz der Mitgliedstaaten kommt in mehreren aufeinanderfolgenden EU-Verträgen zum Ausdruck. Ursprünglich wurde der Begriff „Konvergenz“ jedoch nur im Zusammenhang mit monetären und fiskalischen Indikatoren verwendet. Seit einiger Zeit wird anerkannt, dass mit wirtschaftlicher Konvergenz auch soziale Konvergenz einhergehen sollte. Infolgedessen haben die politischen Entscheidungsträger die Beseitigung sozialer Ungleichheiten in der Union stärker in den Mittelpunkt gerückt.

Im Jahr 2017 wurde die europäische Säule sozialer Rechte verkündet, mit der 20 zentrale Grundsätze und Rechte zur Unterstützung gut funktionierender Arbeitsmärkte und Sozialsysteme für die Bürgerinnen und Bürger der EU festgelegt werden. Ein wesentlicher Teil dieser Bestrebungen ist die Unterstützung eines Prozesses der Aufwärtskonvergenz hin zu besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen in Europa. Gleichzeitig besteht aber auch die Gefahr, dass Globalisierung, digitale Revolution und sonstige allgemeine soziale, politische und demografische Entwicklungen zu Divergenz statt zu Konvergenz führen.

Ausgehend von den Ergebnissen dieser Studie zur Aufwärtskonvergenz der Arbeitsbedingungen schlägt Eurofound gezielte Maßnahmen vor, wie die Arbeitsplatzqualität mit geeigneten politischen Instrumenten verbessert werden kann.

Wichtigste Erkenntnisse

- Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass insofern Konvergenz in den sieben Dimensionen der Arbeitsbedingungen besteht, als sich die leistungsschwächeren Mitgliedstaaten den leistungsstärkeren annähern. Bei sechs Dimensionen war eine Aufwärtskonvergenz festzustellen, d. h. die Annäherung fand vor dem Hintergrund einer Verbesserung der Dimensionen für die gesamte EU statt. Allerdings verzeichneten nicht alle Länder eine Verbesserung der einzelnen Dimensionen.
- Bei der siebten Dimension – „Perspektiven“ –, die den Bereich Arbeitsplatzsicherheit und Laufbahnentwicklung repräsentiert, gab es zwar Konvergenz, doch war diese nach unten gerichtet, d. h. die Mitgliedstaaten näherten sich einander an, aber die Dimension verschlechterte sich.
- Hinweise auf eine Aufwärtskonvergenz bei den geschlechtsspezifischen Unterschieden bei den Arbeitsbedingungen – hin zu ähnlicheren Arbeitsbedingungen zwischen Männern und Frauen – wurden in fünf Dimensionen festgestellt. Ausnahmen waren das physische Umfeld und die Perspektiven, bei denen eine abwärts gerichtete Konvergenz zu erkennen war. Dies impliziert eine Vergrößerung des geschlechtsspezifischen Gefälles. Beim physischen Umfeld genießen Frauen bessere Bedingungen als Männer, bei den Perspektiven ist die geschlechtsspezifische Diskrepanz aber gering.

- Es wurden mehrere potenzielle Faktoren für die Konvergenz der Arbeitsbedingungen untersucht, z. B. Sozialpolitik, Strukturwandel und Zuwanderung. Allerdings wurde festgestellt, dass diese nur eine begrenzte Aussagekraft haben. Dies ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass Konvergenz kein einzelstaatliches Phänomen ist, sondern eines, das mit der gemeinsamen Bewegung der Analyseeinheiten (der Mitgliedstaaten) zusammenhängt. Mit gewissen Einschränkungen deuten die Ergebnisse jedoch darauf hin, dass Globalisierungs- und Arbeitsmarktinstitutionen eine Rolle bei der Förderung der Konvergenz der Arbeitsbedingungen spielen.
- Zwei politische Initiativen der EU wurden auf ihr Potenzial hin geprüft, die Aufwärtskonvergenz bei den Arbeitsbedingungen in der EU zu fördern: die Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen und die Strategie für einen digitalen Binnenmarkt. Sachverständige, die zu diesen Initiativen befragt wurden, äußerten eine gewisse Zuversicht in Bezug auf politische Maßnahmen auf EU-Ebene, die auf eine Verbesserung der Arbeitsplatzqualität ausgerichtet sind. Es wird jedoch nicht möglich sein, schlechte Praktiken bei den Arbeitsbedingungen ohne angemessene und gezielte EU-Ressourcen sowie eine wirksame Durchsetzung einzudämmen. Die EU spielt eine wichtige Rolle bei der Sensibilisierung und der Festlegung der Agenda; die Verantwortung für die Umsetzung und Durchsetzung liegt aber weitgehend bei den einzelnen Mitgliedstaaten.

Empfehlungen für die Politik

- Arbeitsmarkteinrichtungen, die auf verschiedenen Regierungsebenen tätig sind, tragen zur Aufwärtskonvergenz bei. Für die Umsetzung der EU-Politik sind jedoch die Mitgliedstaaten zuständig, deren nationale Arbeitsmarkteinrichtungen sich voneinander unterscheiden. Die Europäische Kommission sollte die nationalen Strategien der Mitgliedstaaten prüfen und Maßnahmen unterstützen, die sich auf die politischen Bestrebungen der EU in Bezug auf die verschiedenen Aspekte der Arbeitsbedingungen beziehen, um eine wirksame Umsetzung in bewährte Verfahren auf organisatorischer Ebene zu ermitteln.
- Es ist nach wie vor wichtig, einen Schwerpunkt auf die Gleichstellung der Geschlechter bei den Arbeitsbedingungen zu legen. Im Allgemeinen nehmen die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den Arbeitsbedingungen in der EU ab, und es lässt sich eine Konvergenz feststellen, wenn auch nicht in allen Mitgliedstaaten. Eine Fokussierung auf die Länder mit schlechterer Leistung würde dazu beitragen, die geschlechtsspezifischen Unterschiede zu beseitigen und die Gesamtleistung der EU zu steigern.
- Der Mangel an Fortschritten bei der Dimension „Perspektiven“ gibt Anlass zur Sorge. Diese Dimension umfasst die Karriereaussichten, die Arbeitsplatzsicherheit und den Beschäftigungsstatus, die allesamt während der Wirtschaftskrise unter Druck gerieten. Die Probleme in diesem Bereich werden durch atypische Beschäftigungsformen noch verschärft. Deren Auswirkungen auf die Perspektiven der Arbeitnehmer machen weitere Untersuchungen und Maßnahmen nötig, damit die Vorteile des Wirtschaftswachstums von den Arbeitnehmern wahrgenommen werden.
- Die formelle Anerkennung der von den Arbeitnehmern erworbenen Kompetenzen würde ihre Beschäftigungschancen verbessern. Insbesondere die am Arbeitsplatz erworbenen Kompetenzen werden häufig nicht bescheinigt, vor allem wenn Arbeitnehmer mehrere Arbeitgeber und oftmals nur befristete Beschäftigungsverhältnisse haben. Die für die vorliegende Studie befragten Sachverständigen betonten, dass die am Arbeitsplatz erworbenen Kompetenzen ordnungsgemäß anerkannt werden müssen. Als Möglichkeit wurde unter anderem die Einführung eines Qualifikationspasses für alle Arbeitnehmer vorgeschlagen.
- Die Politik auf dem digitalen Markt muss verhindern, dass sich die digitale Kluft zwischen hochqualifizierten und gering qualifizierten Arbeitnehmern sowie zwischen digital fortgeschritteneren und weniger fortgeschrittenen Mitgliedstaaten vergrößert. EU-Investitionen sollten gezielt dort getätigt werden, wo der Bedarf am größten ist, z. B. in den Ländern und Regionen mit der schlechtesten Leistung und bei gefährdeten oder ausgegrenzten Arbeitnehmern.
- Die Umsetzung von Maßnahmen in Bezug auf die Arbeitsbedingungen muss auf nationaler Ebene überwacht und durchgesetzt werden. Wenn den Mitgliedstaaten die Mittel für solche Tätigkeiten fehlen, könnten diese durch eine Erweiterung des Aufgabenbereichs der Europäischen Arbeitsbehörde erreicht werden.
- Die Sozialpartnerschaft kann zur Aufwärtskonvergenz bei den Arbeitsbedingungen beitragen, indem sie die Umsetzung und Durchführung der Maßnahmen auf Ebene der EU, der Mitgliedstaaten, der Branchen und Organisationen verbessert. Die politische Analyse ergab, dass die Interessenträger einen solchen Ansatz klar vorziehen. Da die Sozialpartnerschaft unterstützt wird und offensichtlich wirksam ist, sollte die Europäische Kommission sie in ihre Bemühungen um eine Aufwärtskonvergenz einbeziehen.
- Unternehmensleiter müssen stärker für die Vorteile besserer Arbeitsbedingungen sensibilisiert werden. In der Forschung werden Arbeitsbedingungen zunehmend mit wichtigen Aspekten für Unternehmen in Verbindung gebracht, z. B. Produktivität, Innovation, Einstellung und Bindung von Arbeitnehmern sowie Arbeitszufriedenheit. In der vorliegenden Studie wurden jedoch kaum Belege dafür gefunden, dass diese Forschung bei der Managementausbildung zum Tragen kommt. Die Europäische Kommission könnte diesbezüglich eine Überprüfung der Pädagogik führender Wirtschaftshochschulen der EU einleiten.

Weitere Informationen

Der Bericht Upward convergence in working conditions (Aufwärtskonvergenz der Arbeitsbedingungen) ist abrufbar unter http://eurofound.link/ef19049

Forschungsleiter: Massimiliano Mascherini

information@eurofound.europa.eu