

Überwachung der Konvergenz in der EU Fortschritte bei der Konvergenz im Bereich Beschäftigung



Verwenden Sie bei Verweisen auf diesen Bericht bitte folgenden Wortlaut:

Eurofound (2018), *Fortschritte bei der Konvergenz im Bereich Beschäftigung*, 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 Faktoren (171002)

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

Dieser Bericht und die zugehörigen Materialien sind online abrufbar unter <http://eurofound.link/ef18059>

© 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: © Kichigin/Shutterstock

Weitere Bilder: S. 1 © ProStockStudio/Shutterstock; S. 2 © Brian Maudsley/Shutterstock; S. 5 © Alexandros Michailidis/Shutterstock; S. 16 © industryviews/Shutterstock; S. 18 © Thomas Bethge/Shutterstock.

Fragen zum Urheberrecht sind in Schriftform zu richten an: 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: 978-92-897-1814-1 ISSN: 2599-8129 doi:10.2806/23986 TJ-AR-18-006-DE-C

PDF-Datei: ISBN: 978-92-897-1816-5 ISSN: 2599-8161 doi:10.2806/205221 TJ-AR-18-006-DE-N

Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

Telefon: (+353 1) 204 31 00

E-Mail: information@eurofound.europa.eu

Internet: 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

Die Konvergenz der Mitgliedstaaten sowohl in wirtschaftlicher als auch in sozialer Hinsicht ist von größter Bedeutung für die EU, weil sie das Versprechen des gemeinsamen wirtschaftlichen Wohlstands stärkt, das die Grundlage des europäischen Projekts bildet und grundlegend für die Schaffung des Euro war. Die hohen sozialen Kosten, die durch die Wirtschaftskrise von 2008 verursacht wurden, haben deutlich gemacht, dass eine wirtschaftliche Konvergenz allein nicht ausreicht und dass der sozialen Konvergenz bei der Politikgestaltung eine gleichwertige Stellung eingeräumt werden muss.

Ziel ist eine Aufwärtskonvergenz bei den sozialen Entwicklungen – eine Verbesserung der Leistung der Mitgliedstaaten in den Bereichen Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Lebensbedingungen, die mit einer Verringerung der Unterschiede einhergeht. Vor diesem Hintergrund hat sich Eurofound verpflichtet, Tendenzen bei der Konvergenz in der EU zu beobachten. In diesem Kurzbericht wird insbesondere auf die Konvergenz im Bereich Beschäftigung eingegangen. Zwischen den Mitgliedstaaten wurde in den letzten zwei Jahrzehnten eine zunehmende Konvergenz im Bereich der Beschäftigung erreicht, doch die Wirtschaftskrise brachte diese Tendenz zum Stillstand. Mit der wirtschaftlichen Erholung wurde die Aufwärtskonvergenz in Bezug auf die meisten Arbeitsmarktindikatoren jedoch wieder fortgesetzt.

Ziel dieses Kurzberichtes ist es, einen Beitrag zur Debatte über die politischen Optionen zur Verbesserung der Konvergenz der Mitgliedstaaten im Bereich der Beschäftigung und zur Verhinderung von Asymmetrien bei der Leistung zu erbringen.

Er liefert ein detailliertes und aktuelles Bild der Konvergenz im Bereich der Beschäftigung anhand von Indikatoren, die verschiedene Dimensionen darstellen:

- Erwerbsbeteiligung: Erwerbs- und Beschäftigungsquoten
- Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt: Arbeitslosen- und Langzeitarbeitslosenquoten
- Arbeitsmarktdynamik: Quote der unfreiwillig befristet Beschäftigten

Diese Ergebnisse sind dem 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 diesem Kurzbericht wird eine mögliche politische Option zur Verbesserung der Konvergenz in der EU im Bereich Beschäftigung erörtert: eine europäische Arbeitslosenversicherung.



Politischer Kontext

Die EU hat sich einem ausgewogenen und nachhaltigen Wirtschaftswachstum sowie dem sozialen und territorialen Zusammenhalt verpflichtet. Nach der Wirtschaftskrise geriet die etablierte Konvergenzentwicklung der Mitgliedstaaten im Wirtschafts- und Sozialbereich ins Stocken und war in einigen Fällen sogar rückläufig. Seit 2013 haben sich jedoch die Aufwärtstrends bei der Konvergenz bei den wichtigsten wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren wieder erholt. Trotz dieser Erholung geben die Leistungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten den politischen Entscheidungsträgern auf europäischer und nationaler Ebene weiterhin Anlass zur Sorge. Die anhaltende wirtschaftliche Divergenz zwischen den Mitgliedstaaten kann das Versprechen des gemeinsamen wirtschaftlichen Wohlstands untergraben. Die soziale Divergenz und zunehmende Unterschiede in den Mitgliedstaaten schwächen das letztendliche Ziel des europäischen Projekts, die Lebens- und Arbeitsbedingungen im Binnenmarkt zu verbessern.

Aufgrund des Ausmaßes und der langfristigen Auswirkungen der Krise steht für die politischen Entscheidungsträger insbesondere die Notwendigkeit im Mittelpunkt, soziale und beschäftigungsbezogene Asymmetrien neben Unterschieden bei wirtschaftlichen Indikatoren wie dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) anzugehen. Während die soziale Dimension der

europäischen Integration bis vor kurzem vernachlässigt wurde, wird im aktuellen politischen Denken auf EU-Ebene anerkannt, dass die wirtschaftliche und die soziale Konvergenz Hand in Hand gehen sollten. Das bedeutet, dass Finanzdisziplin und Haushaltseinsparungen kein übermäßiges Gewicht beigemessen werden sollte, da dadurch sozioökonomische Ungleichheiten verschärft werden könnten, insbesondere in schwächeren Ländern und Regionen, die bereits hinterherhinken.

Das 2017 von der Kommission vorgelegte *Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas* zeugt von der erhöhten Beachtung, die dem sozialen Europa beigemessen wird. In dem Papier werden die verschiedenen Auslegungen des Begriffs sowie die aktuellen sozialen Bedingungen in der EU und Tendenzen bis 2025 beschrieben. Darüber hinaus werden die Auswirkungen der fünf potenziellen Szenarien für die EU, die im *Weißbuch zur Zukunft Europas* vorgestellt werden, auf die soziale Dimension dargelegt. Es werden drei mögliche Wege für ein soziales Europa aufgezeigt, die von der ausschließlichen Konzentration auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer über die Entwicklung eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten bis hin zur Vertiefung der sozialen Dimension in den Mitgliedstaaten reichen.

Die Erklärung von Rom von 2017 umfasste ein erneuertes Engagement für ein soziales Europa. Darauf folgte die europäische Säule sozialer Rechte, die mit dem ausdrücklichen Ziel eingeleitet wurde, die Mitgliedstaaten zu einer Aufwärtskonvergenz hinzuführen. Ziel der Säule ist es, bessere Arbeits- und Lebensbedingungen in ganz Europa und einen besseren Zugang zu sozialen Rechten wie allgemeine und berufliche Bildung, Sozialschutz und Gesundheitsversorgung sicherzustellen, um die soziale Ausgrenzung zu bekämpfen. In ihr werden alle Maßnahmen der EU im Bereich Beschäftigung und Soziales in einem gemeinsamen Rahmen zusammengefasst, der sich aus drei Dimensionen zusammensetzt:

- Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang
- faire Arbeitsbedingungen
- Sozialschutz und soziale Inklusion

In einer laufenden politischen Debatte werden Initiativen und politische Optionen diskutiert, die den Mitgliedstaaten die Instrumente an die Hand geben können, mit denen sie ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber wirtschaftlichen Schocks erhöhen und divergierende Entwicklungen bei den Leistungen im Beschäftigungsbereich verhindern könnten. Die Einbeziehung von Koordinierungsmechanismen für Beschäftigung und Soziales im Rahmen des Europäischen Semesters hat dazu geführt, dass die EU-Organe einem breiten Spektrum an sozial- und beschäftigungspolitischen Fragen mehr Aufmerksamkeit schenken. Darüber hinaus wurden neue sozial- und beschäftigungspolitische Indikatoren in den makroökonomischen Überwachungsmechanismus integriert, um die Entwicklung des Beschäftigungs- und Sozialbereichs zu überwachen (IRS, 2015).

In einer Reihe von Vorschlägen für eine Reform der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), einschließlich des Berichts der vier Präsidenten und des Berichts der fünf Präsidenten, wird die Einführung automatischer Stabilisatoren zur länderübergreifenden Abfederung von Fiskalschocks erwogen (Bordeo et al, 2013; Farhi und Werning, 2014). Eine Option, der einige Bedeutung zugemessen wird, ist eine europäische Arbeitslosenversicherung: „ein auf Arbeitslosigkeit basierender, supranationaler automatischer Stabilisierungsmechanismus, der verschiedene Formen annehmen kann“ (Beblavý und Lenaerts, 2017, S. 84). Auch wenn

in der aktuellen Debatte die soziale Konvergenz nicht das vorrangige Ziel eines solchen Versicherungssystems ist, spricht vieles dafür, dass dies dazu beitragen würde, Konjunkturzyklen zu glätten und die Folgen von Rezessionen für die europäischen Bürgerinnen und Bürger zu verringern.

Die Idee einer europäischen Arbeitslosenversicherung wurde erstmals 1975 im Marjolin-Bericht als Instrument der Fiskalpolitik, der makroökonomischen Stabilisierung und der Umverteilung vorgebracht (Europäische Kommission, 1975). Im Laufe der Jahre wurden verschiedene Vorschläge für eine solche Versicherung in politischen und wissenschaftlichen Debatten diskutiert. In jüngster Zeit erörterte die Kommission in ihrem 2017 erschienenen *Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion* die Einführung eines europäischen Arbeitslosenrückversicherungssystems, das als Rückversicherungsfonds für die nationalen Arbeitslosenversicherungen fungieren würde, die „den öffentlichen Haushalten der Mitgliedstaaten mehr Spielraum verschaffen [würde], sodass sie rascher und stärker aus der Krise hervorgehen könnten“ (S. 26). Dieser Ansatz (auch bekannt als „Äquivalenzsystem“) sieht vor, dass die EU-Gelder von den einzelstaatlichen Regierungen erhält und an diese ausbezahlt. Im Gegensatz dazu würde die EU bei einem „echten“ Versicherungssystem Zahlungen unmittelbar an die anspruchsberechtigten Leistungsempfänger auszahlen.

Die Mitgliedstaaten sind in die Grundsatzdebatte eingestiegen. 2014 veröffentlichte das französische Ministerium für Wirtschaft und Finanzen einen Artikel, der die Schaffung einer gemeinsamen Basisarbeitslosenversicherung innerhalb des Euro-Währungsgebiets unterstützt. Ebenfalls im Jahr 2014 organisierte der italienische Vorsitz des Rates der Europäischen Union bei der informellen Tagung des Arbeitsministerrates Debatten über ein Grünbuch zu diesem Thema. Im Jahr 2018 legte das deutsche Bundesfinanzministerium als Antwort auf die Forderung des französischen Präsidenten Emmanuel Macron nach einer tiefgreifenden Reform der Währungsunion Pläne für einen Europäischen Fonds zur Stabilisierung nationaler Arbeitslosenversicherungen vor, mit dem das Euro-Währungsgebiet gegen Krisen geschützt werden soll.

Darüber hinaus wurde in mehreren wissenschaftlichen Gutachten eine europäische Arbeitslosenversicherung als Mittel zur Wiederherstellung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die EU vorgeschlagen und deren Verwendung als europäischer Stabilisierungsmechanismus erörtert, der je nach spezifischen politischen Zielen unterschiedliche Formen annehmen könnte (Dolls et al, 2016, 2018; Dullien, 2007, 2008, 2013, 2014; Esser et al, 2013).

Es gab nur wenige Beiträge der Sozialpartner zu diesem Thema, vielleicht weil sie die Umsetzung eines solchen Instruments als unwahrscheinlich betrachten. BusinessEurope, der Arbeitgeberverband auf EU-Ebene, erklärte 2013, dass ein solches Vorgehen politisch nicht machbar, nicht akzeptabel und nicht

praktikabel wäre. Der Verband erhob Einwände gegen den Grad der Harmonisierung der nationalen Arbeitslosenversicherungen und die erforderliche fiskalpolitische Integration, den Verlust von Teilen der Haushaltshoheit und die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen. Die Position von BusinessEurope hat sich nicht geändert und wurde vor kurzem noch einmal bekräftigt (siehe BusinessEurope, 2017).

Auf der anderen Seite hat der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), der wichtigste Gewerkschaftsverband der Arbeitnehmer auf europäischer Ebene, keine klare offizielle Haltung geäußert. Er erklärte, dass er um eine Präzisierung des im Reflexionspapier der Kommission erörterten Systems ersuchen und die Angelegenheit dann weiterhin mit seinen Mitgliedsverbänden prüfen werde (EGB, 2017).

Wichtigste Erkenntnisse

- Im Zeitraum von 2000 bis 2017 war eine Aufwärtskonvergenz der Mitgliedstaaten bei den Indikatoren für die Erwerbsbeteiligung (Erwerbs- und Beschäftigungsquoten) und für die Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt (Arbeitslosen- und Langzeitarbeitslosenquoten) zu beobachten. Die durchschnittliche Leistung der EU als Ganzes (nicht jedoch die aller Mitgliedstaaten) hat zugenommen und die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten haben sich verringert.
- Die Aufwärtskonvergenz der Mitgliedstaaten bei drei dieser Indikatoren – Beschäftigungs-, Arbeitslosigkeits- und Langzeitarbeitslosigkeitsquote – kehrte sich in den Jahren der Wirtschaftskrise vorübergehend um und wurde durch ein Muster der Abwärtsdivergenz ersetzt: ein Rückgang bei der Leistung und eine Zunahme der Unterschiede.
- Bezüglich des einen Indikators für die Arbeitsmarktdynamik, der analysiert wurde – die unfreiwillig befristeten Beschäftigungsverhältnisse –, zeigte sich im Zeitraum von 2000 – 2017 eine Tendenz der Abwärtsdivergenz. Die Quote der unfreiwillig befristeten Beschäftigungsverhältnisse stieg während dieses Zeitraums an, wobei zunehmende Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festzustellen waren.
- Die Analyse der Konvergenz der Mitgliedstaaten bezüglich dieser Indikatoren im Hinblick auf die Bevölkerungsgruppen zeigt bei der Erwerbsbeteiligung und der Ausgrenzung ein unterschiedliches Bild. So ist beispielsweise eine deutliche Aufwärtskonvergenz zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Erwerbs- und Beschäftigungsquoten von Frauen und älteren Arbeitnehmern (im Alter von 55 bis 64 Jahren) sowie in Bezug auf die Erwerbs- und Arbeitslosenquoten von Arbeitnehmern mit niedrigem Bildungsstand zu beobachten. Im Gegensatz dazu gab es Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten bei den Beschäftigungsquoten von jungen Arbeitnehmern (zwischen 15 und 24 Jahren) und Personen mit einem hohen Bildungsniveau.
- Über den gesamten Zeitraum hinweg betrachtet haben sich die Mitgliedstaaten mit der schlechtesten Arbeitsmarktleistung den leistungsstärksten Mitgliedstaaten angenähert, wenngleich das Tempo der Konvergenz im Zeitablauf und zwischen den Ländergruppen (dem Euro-Währungsgebiet und nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörende Mitgliedstaaten; EU-15 [Mitgliedstaaten, die bereits vor 2004 der EU angehörten] und EU-13 [Mitgliedstaaten, die nach 2004 hinzukamen]) variiert.
- Die Unterschiede bei den Arbeitsmarktindikatoren zwischen den EU-Regionen sind in der Regel größer als zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Darüber hinaus unterscheidet sich die Konvergenzentwicklung der Regionen in einigen Fällen von der der Mitgliedstaaten. So war beispielsweise im Zeitraum 2004 – 2016 eine Konvergenz der Mitgliedstaaten bezüglich der Beschäftigungsquote zu beobachten, während auf Ebene der Regionen eine Divergenz zu verzeichnen war.
- Das Tempo der Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den Regionen ist in der Regel bei der EU-13 und in den nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten und Regionen höher.



Untersuchung der Daten

Überwachung der Konvergenz im Bereich Beschäftigung

Der Schwerpunkt dieses Kurzberichts ist die Aufwärtskonvergenz der Mitgliedstaaten und Regionen bei der Beschäftigung im Zeitraum 2000–2017. In Eurofound (2018) wird Aufwärtskonvergenz bei einem bestimmten Indikator als eine Verbesserung des EU-Durchschnitts hin zu einem politischen Ziel definiert, verbunden mit einer Verringerung der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Wenn alle Mitgliedstaaten ihre Leistung in Bezug auf den Indikator verbessern und gleichzeitig die Unterschiede verringert werden, wird dies als eine strikte Aufwärtskonvergenz bezeichnet.

Andere Muster sind 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)

Im Rahmen der Überwachung der Konvergenz im Bereich Beschäftigung verfolgt Eurofound neun Indikatoren, die in drei Kategorien fallen:

- Erwerbsbeteiligung: Erwerbsquote, Beschäftigungsquote und durchschnittliche Wochenarbeitszeit
- Ausschluss vom Arbeitsmarkt: Arbeitslosenquote, Langzeitarbeitslosenquote und NEET-Quote (junge Menschen, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren)
- Arbeitsmarktdynamik: Quote der unfreiwillig befristeten Beschäftigungsverhältnisse, Quote der unfreiwilligen Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse und Quote des Übergangs von befristeten in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse

Eine Zusammenfassung der Konvergenztendenzen bei diesen Indikatoren im Zeitraum 2000–2017 ist im Folgenden dargestellt.

Tendenzen in der EU, 2000 – 2017

Vom Jahr 2000 bis zum zweiten Quartal 2017 haben sich die Mitgliedstaaten im Bereich der Indikatoren für die Erwerbsbeteiligung und die Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt einander angenähert, und ein Muster der Aufwärtskonvergenz in der EU ist klar erkennbar. Diese Tendenz verdeckt jedoch unterschiedliche Muster sowohl im Zeitverlauf als auch zwischen den Ländern.

Bis zum Jahr 2008 war eine breite Aufwärtskonvergenz bei den Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch innerhalb der Mitgliedstaaten zu beobachten (Europäische Kommission, 2014, 2016). Vergleicht man die EU-13 und die EU-15, so zeigt sich, dass die EU-13 seit 1995 gegenüber der EU-15 aufgeholt hat und dieser Prozess noch nicht abgeschlossen ist. Innerhalb der EU-15 haben die südeuropäischen Mitgliedstaaten seit etwa 2005 gegenüber den mittel- und nordeuropäischen Mitgliedstaaten an Boden verloren; diese Tendenz ist seit der Krise von 2008 noch deutlicher sichtbar geworden. Die zunehmende Divergenz innerhalb der EU-15 zeigt sich insbesondere bei den Indikatoren Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Eurofound, 2018; Huemer und Mahringer, 2018).

Ausgenommen bezüglich der Erwerbsquote (die im gesamten Zeitraum 2000 – 2017 eine deutliche Tendenz einer Aufwärtskonvergenz zeigt) hatte die Rezession des Jahres 2008 eine Zunahme der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Arbeitsmarktindikatoren zur Folge, insbesondere im Euro-Währungsgebiet. In Mitgliedstaaten mit bereits schwachen Arbeitsmärkten wie Zypern, Griechenland, Italien und Spanien trat eine dramatische Verschlechterung der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten ein. Die Arbeitsmarktunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und innerhalb des Euro-Währungsgebiets wurden nach 2014 wieder geringer, wobei die Arbeitslosigkeit wieder nahezu den Stand von vor der Krise erreichte.

Die Indikatoren der Arbeitsmarktdynamik zeigen das Muster einer Abwärtsdivergenz, die sogar noch vor der Krise begann. Der Anteil unfreiwillig befristeter Beschäftigungsverhältnisse und unfreiwilliger Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse nahm im Zeitraum 2000-2007 zu, während der Anteil der Übergänge von befristeten in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse zurückging. Die Wirtschaftskrise verschärfte diese Tendenzen. Dies war insbesondere im Euro-Währungsgebiet der Fall, wo die Unterschiede zwischen den Ländern größer wurden als diejenigen zwischen den Ländern außerhalb des Euro-Währungsgebiets. Die am weitesten vom EU-Durchschnitt entfernten Länder waren Mittelmeerland – Zypern, Italien, Portugal und Spanien.

Die Zunahme der Divergenz ist auf regionaler Ebene noch deutlicher spürbar, da die regionalen Ungleichheiten in allen EU-Ländern seit Mitte der 1990er Jahre zugenommen haben (Bongardt et al, 2013; Bouvet, 2007). Die Unterschiede zwischen den Regionen wurden durch die Krise verschärft und setzten sich im Zeitraum 2012-2014 infolge der unterschiedlichen Auswirkungen der Krise auf die einzelnen Länder fort. Regionen sowohl in Nord- als auch in Südeuropa – insbesondere in den baltischen Staaten, in Kroatien, Dänemark, Griechenland, Irland, Italien, Slowenien und Spanien – verzeichneten einen erheblichen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Andererseits verzeichneten alle deutschen Regionen und einige Regionen in Österreich, Belgien, Finnland und Polen nahezu keinen Anstieg oder sogar einen Rückgang der Arbeitslosigkeit.

Was geschlechtsspezifische Unterschiede betrifft, so variierten die Beschäftigungsquoten von Frauen vor der Krise in den europäischen Regionen erheblich, wobei die Regionen in Süditalien und Südspanien die niedrigsten Werte verzeichneten. Seit 2008 zeigt sich ein gemischtes Muster bei der Beschäftigung von Frauen, ohne dass eindeutige geografische Tendenzen erkennbar sind. Ferner war ein signifikanter Rückgang der Quoten in Regionen erkennbar, die sowohl durch relativ hohe Werte als auch durch niedrige Werte bei der Beschäftigung von Frauen gekennzeichnet sind (Milio et al, 2014).

Was die Jugendbeschäftigung anbetrifft, so zeigte sich in den letzten Jahren eine signifikante Umkehr der Konvergenztendenzen bei der Arbeitsmarktanbindung junger Menschen, was vor allem auf einen Anstieg der Arbeitslosigkeit und nicht auf die Zunahme der Erwerbslosigkeit zurückzuführen ist.

Detaillierte Analyse von fünf Indikatoren

Im restlichen Teil dieses Abschnitts werden die folgenden fünf Indikatoren eingehend analysiert:

- Erwerbsquote
- Beschäftigungsquote
- Arbeitslosenquote
- Langzeitarbeitslosenquote
- Quote unfreiwillig befristeter Beschäftigungsverhältnisse

Um verschiedene Aspekte der Aufwärtskonvergenz zu erfassen und eindeutige Schlussfolgerungen hinsichtlich der Zunahme oder der Abnahme der Unterschiede zu ziehen, wird die Aufwärtskonvergenz hier nach einer von Eurofound entwickelten Methode (2018) gemessen. Es werden drei Konvergenzmessgrößen angewendet:

- Überprüfung, ob sich die Mitgliedstaaten einander annähern in dem Sinne, dass die Unterschiede zwischen ihnen geringer werden (Sigma-Konvergenz)
- Bewertung der Gesamtabweichung der Mitgliedstaaten vom leistungsstärksten Mitgliedstaat als Musterbeispiel (Delta-Konvergenz)
- Ermittlung des Ausmaßes, in dem sich die leistungsschwächsten Länder den leistungsstärksten Ländern angenähert haben, indem geprüft wird, ob das Wachstumstempo in den erstgenannten Ländern höher als in letztgenannten Ländern war (unbedingte Beta-Konvergenz)

Für alle fünf Indikatoren wird die Konvergenz zwischen und in den Mitgliedstaaten sowie zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen 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. Ferner wird das Tempo der Konvergenz in zwei Zeiträumen festgestellt: 2000 bis 2017 und 2010 bis 2017.

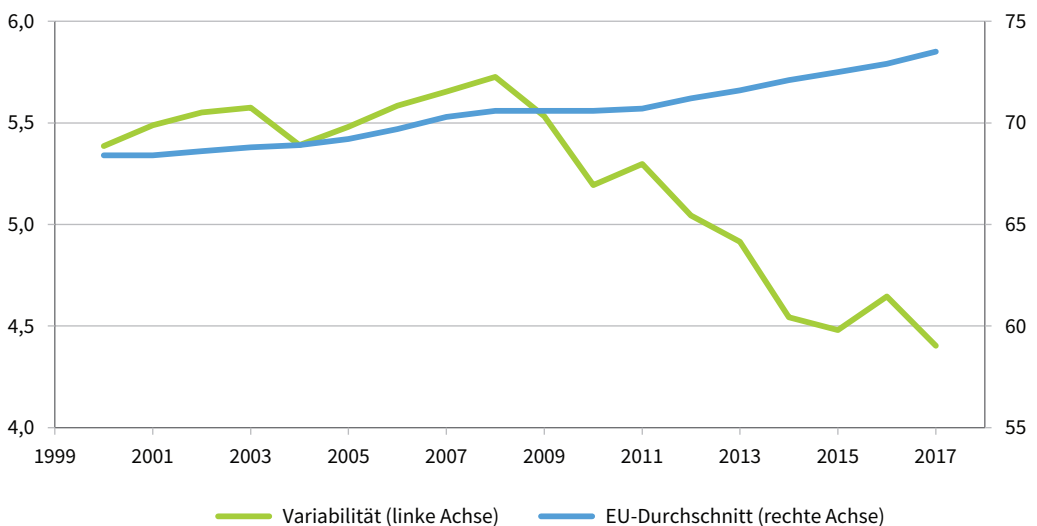
Konvergenz im Bereich der Erwerbsquote

Die Erwerbsquote ist der Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung im Alter zwischen 15 bis 64 Jahren in der EU.

Bei diesem Indikator war im Zeitraum 2000-2017 insgesamt eine **Aufwärtskonvergenz** zu beobachten. Während sich die durchschnittliche EU-Erwerbsquote von 68,4 % auf 73,4 % erhöht hat, war auch eine Annäherung der Mitgliedstaaten aneinander zu verzeichnen, da die Variabilität unter ihnen rückläufig war (Abbildung 1).

Die einzelnen Untergruppen der Erwerbsbevölkerung weisen unterschiedliche Konvergenztendenzen auf: Bei den Erwerbsquoten von Frauen und älteren Arbeitnehmern ist eine stärkere Aufwärtskonvergenz zu beobachten als bei denen der übrigen Erwerbsbevölkerung. Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei jungen Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren haben jedoch zugenommen.

Abbildung 1: Tendenz der Aufwärtskonvergenz bei der Erwerbsquote, EU, 2000 – 2017



Hinweis: Die Variabilität wird anhand der Standardabweichung gemessen.

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

Abbildung 2: Aufholen leistungsschwacher Mitgliedstaaten gegenüber den leistungsstärksten Mitgliedstaaten, Erwerbsquote, EU, 2000 – 2017



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

Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die leistungsstärksten Länder, Dänemark und Schweden, haben sich verringert.

Die Analyse zeigt auch, dass sich die leistungsschwächsten Mitgliedstaaten im Zeitraum 2000-2017 den leistungsstärksten Ländern angenähert haben (Abbildung 2). EU-Länder, die im Jahr 2000 niedrigere Erwerbsquoten aufwiesen, wie Bulgarien, Ungarn und Malta (wie aus ihrer Position auf der x-Achse ersichtlich), weisen bei diesem Indikator höhere Wachstumsraten auf (wie aus ihrer Position auf der y-Achse ersichtlich). Dänemark, Finnland und das Vereinigte Königreich, Länder mit einem höheren Ausgangsniveau, zeigten ein geringeres oder negatives Wachstum.

Insgesamt wird das Tempo der Konvergenz in der EU zwischen 2000 und 2017 auf 2 % pro Jahr geschätzt, wobei dieser Wert auf 4 % jährlich steigt, wenn nur der Zeitraum 2010-2017 berücksichtigt wird.

Die Muster innerhalb und außerhalb des Euro-Währungsgebiets sind ähnlich, wengleich ein stärkerer Rückgang der Variabilität außerhalb des

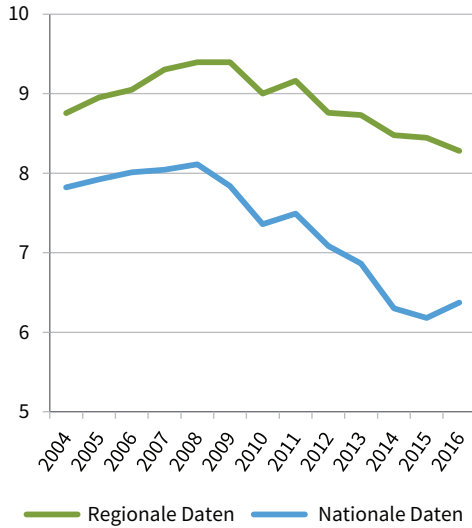
Euro-Währungsgebiets zu beobachten ist, wo die Erwerbsquoten höher sind. Darüber hinaus werden beim Vergleich der EU-13 mit der EU-15 Unterschiede deutlich: Innerhalb der EU-15 zeigte sich eine Konvergenz der Erwerbsquote nur vor dem Jahr 2010, während innerhalb der EU-13 eine Konvergenz erst nach dem Jahr 2010 bemerkbar ist.

Regionale Trends

Die Unterschiede bei der Erwerbsquote sind innerhalb der EU-Regionen auf NUTS-2-Ebene¹ größer als zwischen den Mitgliedstaaten, und die seit 2009 auf regionaler Ebene beobachtete Konvergenztendenz ist im Vergleich zur nationalen Tendenz weniger ausgeprägt (Abbildung 3). Darüber hinaus zeigt eine Analyse nach Ländergruppen eine Konvergenz auf regionaler Ebene nur in Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets. Innerhalb des Euro-Währungsgebiets sind die Unterschiede zwischen den Regionen 2017 größer als im Jahr 2000. Das Tempo der Konvergenz ist in den Regionen der Länder der EU-13 und der nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Länder schneller, während es in den Regionen der Länder der EU-15 und in den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets nahezu bei null liegt.

¹ Die Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (Nomenclature des unités territoriales statistiques – NUTS) ist eine Klassifikation des Wirtschaftsgebiets der Mitgliedstaaten. Regionen auf NUTS-2-Ebene sind Basisregionen für regionalpolitische Maßnahmen.

Abbildung 3: Regionale und nationale Konvergenz bei der Erwerbsquote, EU, 2004-2016



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

Im Übrigen zeigt die Analyse der Variabilität auf regionaler Ebene, dass die Verringerung der Unterschiede bei den Erwerbsquoten in der EU

hauptsächlich auf eine Verringerung der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und nicht auf eine Verringerung der Unterschiede zwischen Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten zurückzuführen ist.

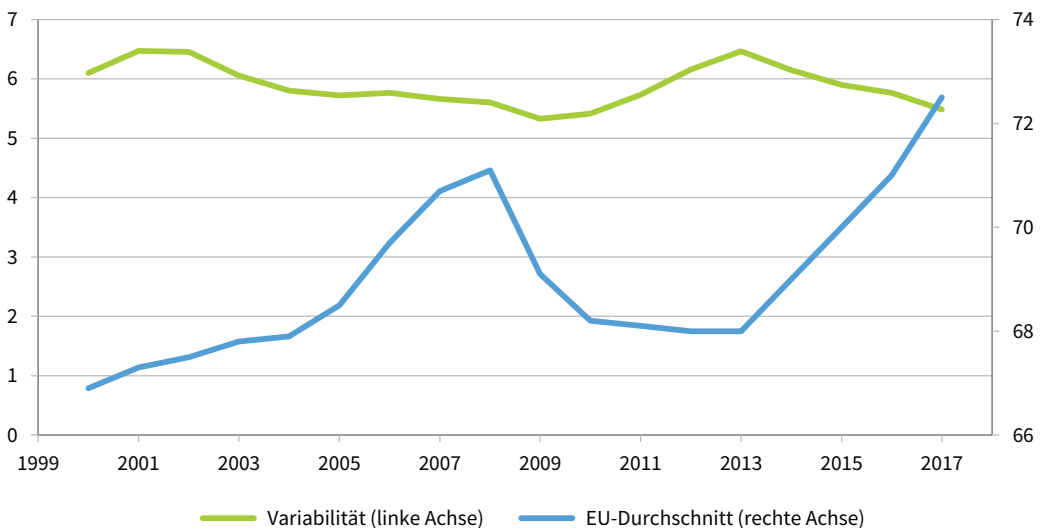
Konvergenz im Bereich der Beschäftigungsquote

Die Beschäftigungsquote ist der Anteil der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren in der EU, der einer Erwerbstätigkeit nachgeht.

Bei diesem Indikator ist im Zeitraum 2000-2017 eine **Aufwärtskonvergenz** erkennbar. Die Beschäftigungsquote in der EU stieg in diesem Zeitraum von durchschnittlich 66,9 % auf 72,5 % und die Variabilität unter den Mitgliedstaaten ging zurück (Abbildung 4). Dieses Muster war jedoch nicht während des gesamten Zeitraums konsistent. Die Aufwärtskonvergenz wurde durch die Wirtschaftskrise unterbrochen und änderte sich von 2008 bis 2013 in eine Abwärtsdivergenz mit einer rückläufigen Beschäftigungsquote und einer zunehmenden Variabilität zwischen den Mitgliedstaaten.

Die Konvergenztendenzen der einzelnen soziodemografischen Gruppen innerhalb der Bevölkerung unterscheiden sich: Die Analyse zeigt, dass sich die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beschäftigungsquote von Frauen, älteren Menschen und Menschen mit niedrigem

Abbildung 4: Tendenz der Aufwärtskonvergenz bei der Beschäftigungsquote, EU, 2000 – 2017



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

Bildungsniveau stärker verringern. Im Gegensatz dazu haben die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Jugendbeschäftigungsquote bis 2013 zugenommen.

Der Abstand der Mitgliedstaaten zu den leistungsstärksten Mitgliedstaaten, die wiederum Dänemark und Schweden sind, ist geringer geworden.

Die Analyse lässt erkennen, dass sich die leistungsschwächsten Mitgliedstaaten im Zeitraum 2000-2017 den leistungsstärksten Ländern angenähert haben (Abbildung 5). EU-Länder, die im Jahr 2000 niedrigere Beschäftigungsquoten aufwiesen, darunter Bulgarien, Ungarn, Malta und Polen, zeigen höhere Wachstumsraten, während Länder mit einem höheren Ausgangsniveau, wie Dänemark, die Niederlande, Portugal und das Vereinigte Königreich, ein geringeres oder negatives Wachstum verzeichneten.

Insgesamt wird das Tempo der Konvergenz der Beschäftigungsquote in der EU für den Zeitraum 2000-2017 auf 3 % pro Jahr geschätzt, wobei dieser Wert auf 6 % jährlich steigt, wenn nur der Zeitraum 2010-2017 berücksichtigt wird.

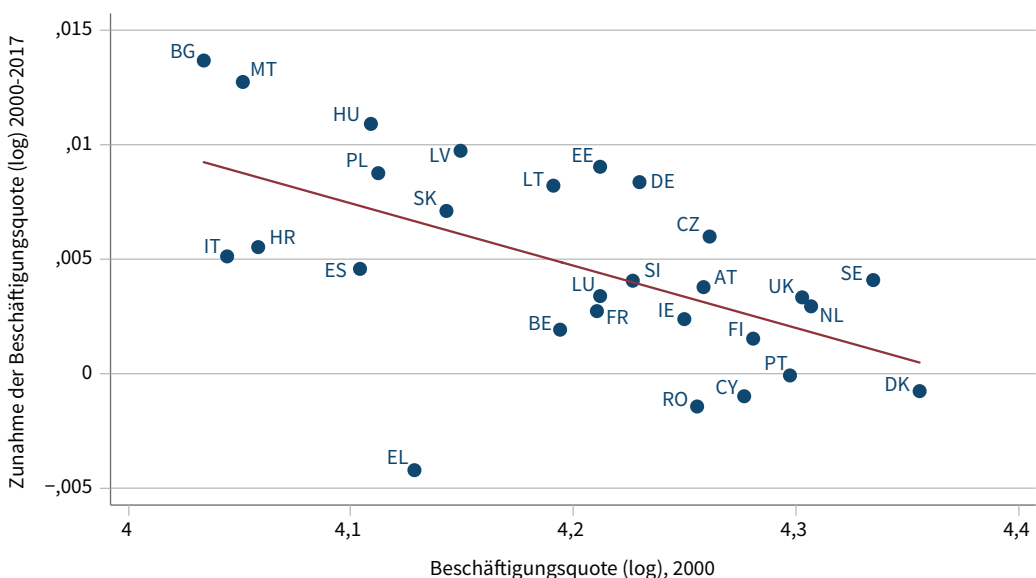
Im gesamten Zeitraum 2000-2017 ist nur in den Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets eine deutliche Aufwärtskonvergenz bei der

Beschäftigungsquote erkennbar. Zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets ist eine Aufwärtsdivergenz zu beobachten, und die Unterschiede sind 2017 größer als im Jahr 2000. Das Tempo der Konvergenz ist vor allem zwischen den Kernländern des Euro-Währungsgebiets – Österreich, Belgien, Frankreich, den Niederlanden und Schweden –, die über ähnliche Ausgangsniveaus verfügten, tendenziell niedriger. Das Tempo der Konvergenz zwischen den Ländern der EU-13, deren anfängliche Beschäftigungsquoten erhebliche Unterschiede aufwiesen, ist im Vergleich zur EU-15 höher.

Regionale Trends

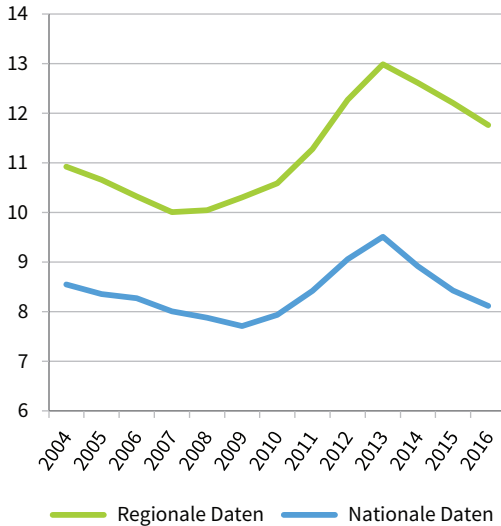
Die Analyse der regionalen Daten auf NUTS-2-Ebene zeigt, dass die Unterschiede bei der Beschäftigungsquote zwischen den EU-Regionen größer sind als zwischen den EU-Mitgliedstaaten (Abbildung 6). Darüber hinaus sind die Unterschiede bei der Beschäftigungsquote zwischen den Regionen der EU im Zeitraum 2000-2017 größer geworden. Der durch die Wirtschaftskrise ausgelöste Prozess einer Entwicklung hin zu mehr Divergenz begann auf regionaler Ebene in der Tat früher und ist dort stärker ausgeprägt als auf nationaler Ebene. Von 2000 bis 2017 findet eine Entwicklung hin zu mehr Konvergenz auf regionaler Ebene nur in nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten und innerhalb der EU-13 statt,

Abbildung 5: Aufholen leistungsschwacher Mitgliedstaaten gegenüber den leistungsstärksten Mitgliedstaaten, Beschäftigungsquote, EU, 2000 – 2017



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

Abbildung 6: Regionale und nationale Konvergenz bei der Beschäftigungsquote, EU, 2004-2016



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

nicht jedoch in Regionen innerhalb des Euro-Währungsgebiets oder innerhalb der EU-15.

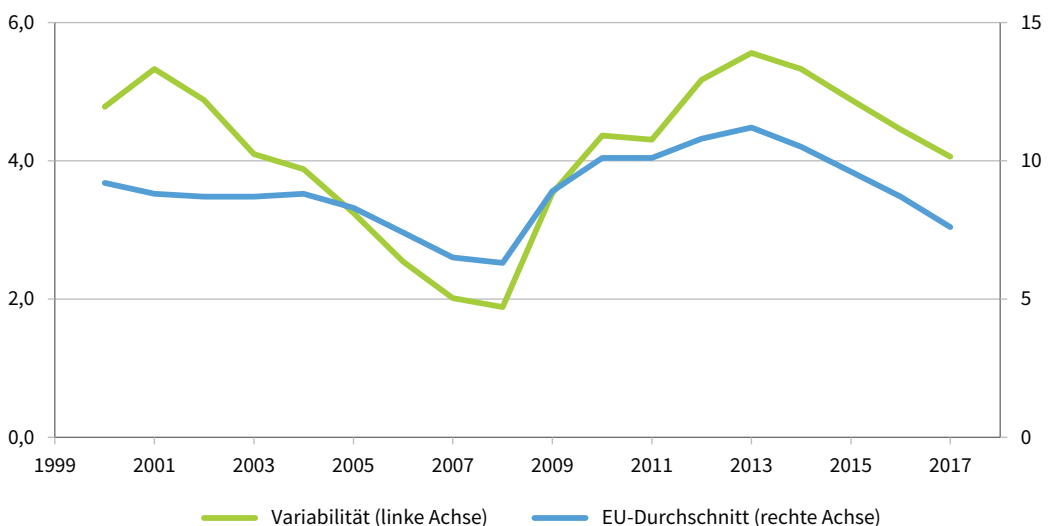
Konvergenz im Bereich der Arbeitslosenquote

Die Arbeitslosenquote ist der Anteil der Erwerbsbevölkerung im Alter von 15 bis 74 Jahren, der zwar für eine Erwerbstätigkeit zur Verfügung steht, aber keine Arbeit hat.

Bei diesem Indikator war im Zeitraum 2000-2017 insgesamt eine **Aufwärtskonvergenz** zu beobachten (Abbildung 7). Die durchschnittliche Arbeitslosenquote in der EU sank von 8,8 % auf 7,6 % und die Variabilität unter den Mitgliedstaaten ging zurück. Der Konvergenzprozess wurde durch die Wirtschaftskrise unterbrochen und wechselte zu einem Muster der Abwärtsdivergenz, da die durchschnittliche Arbeitslosenquote im Zeitraum 2008-2013 stieg und die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zunahm. Ab 2013 zeigte sich bei der Arbeitslosenquote unter den EU-Mitgliedstaaten wieder eine ansteigende Aufwärtskonvergenz.

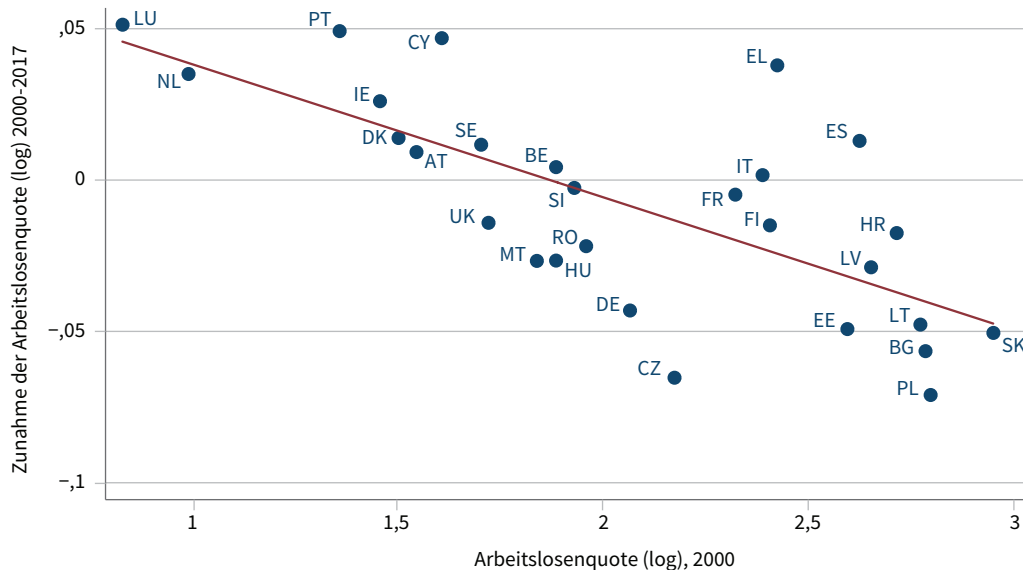
Die Konvergenzmuster bei der Arbeitslosenquote unterscheiden sich bei den einzelnen Untergruppen von Arbeitnehmern, insbesondere im Anschluss an die Krise. Die Analyse zeigt in der Tat in den ersten Jahren der Krise (2008-2011) eine starke Zunahme der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Arbeitslosenquote von Männern. Seit 2012 ist wieder eine leichte Tendenz zur Aufwärtskonvergenz erkennbar. Im Gegensatz

Abbildung 7: Tendenz der Aufwärtskonvergenz bei der Arbeitslosenquote, EU, 2000 – 2017



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

Abbildung 8: Aufholen leistungsschwacher Mitgliedstaaten gegenüber den leistungsstärksten Mitgliedstaaten, Arbeitslosenquote, EU, 2000 – 2017



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

dazu war die Krise Auslöser anhaltender Unterschiede bei der Arbeitslosenquote von Frauen. Auch sind die Unterschiede bei den Arbeitslosenquoten der 25- bis 54-Jährigen und der Arbeitnehmer mit hohem Bildungsstand, die 2008 begannen, im Vergleich zu denen von jungen Arbeitnehmern und Arbeitnehmern mit einem niedrigen Bildungsniveau stärker ausgeprägt. Hinsichtlich der letztgenannten Gruppe ist ein kontinuierlicher Rückgang der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festzustellen.

Eine Verringerung der Unterschiede bei der Arbeitslosenquote bezogen auf die leistungsstärksten Mitgliedstaaten ist insbesondere in den Jahren vor der Krise klar erkennbar. Die Länder mit den niedrigsten Arbeitslosenquoten in der Zeit vor der Krise sind Luxemburg und die Niederlande, gefolgt von Österreich und Deutschland.

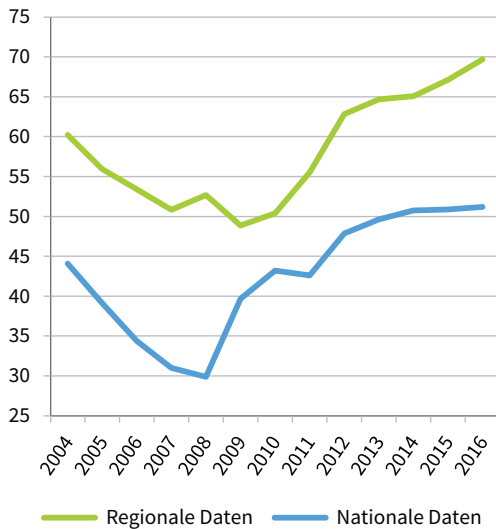
Die Analyse zeigt, dass sich die leistungsschwächsten Länder im Zeitraum 2000-2017 den leistungsstärksten Ländern angenähert haben (Abbildung 8). Unter den Mitgliedstaaten mit höheren Arbeitslosenquoten im Jahr 2000 –

die baltischen Staaten, Bulgarien, Polen und die Slowakei – waren die Rückgänge stärker, während in Ländern mit niedrigeren Ausgangsquoten – wie Irland, Luxemburg und die Niederlande – geringere Rückgänge zu verzeichnen waren oder die Arbeitslosenquoten sogar anstiegen.

Insgesamt wird das Tempo der Konvergenz in der EU für den Zeitraum 2000-2017 auf 4 % pro Jahr geschätzt, wobei dieser Wert auf 7 % jährlich steigt, wenn nur der Zeitraum 2010-2017 berücksichtigt wird.

Die Muster bei der durchschnittlichen Arbeitslosenquote waren innerhalb und außerhalb des Euro-Währungsgebiets ähnlich. Ab dem Beginn der Krise jedoch war die durchschnittliche Arbeitslosenquote im Euro-Währungsgebiet höher als die im Nicht-Euro-Währungsgebiet. Der Abstand wurde im Laufe der Zeit größer und lag 2017 bei rund 3 Prozentpunkten. Zusätzlich waren vor der Krise die Unterschiede zwischen den Ländern außerhalb des Euro-Währungsgebiets größer, während die Unterschiede innerhalb des Euro-Währungsgebiets nach 2007 zunahmen.

Abbildung 9: Regionale und nationale Konvergenz bei der Arbeitslosenquote, EU, 2004-2016



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 NUTS-2-Daten während des Zeitraums 2004-2016 zeigt, dass die Unterschiede bei der Arbeitslosenquote

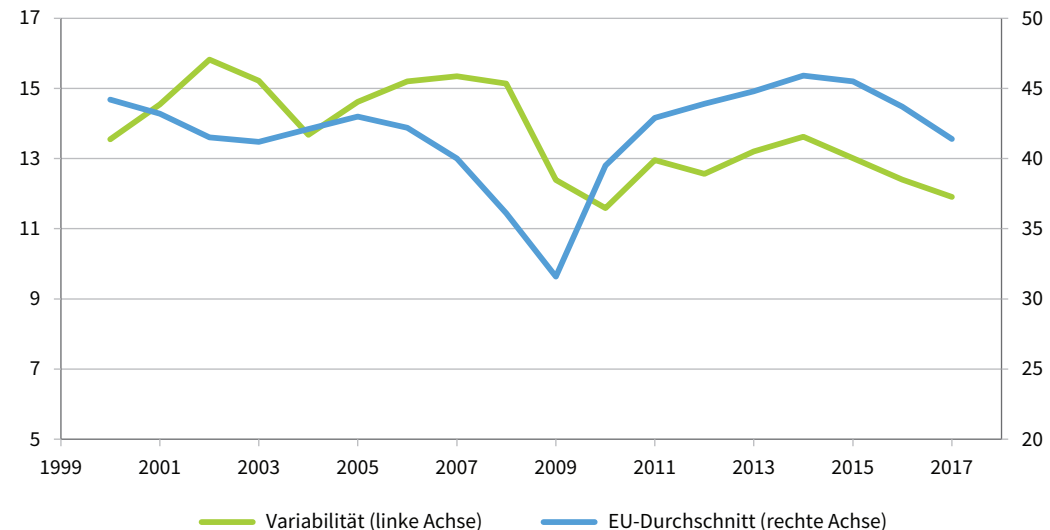
zwischen den EU-Regionen größer waren als zwischen den EU-Ländern (Abbildung 9). Darüber hinaus sind die Unterschiede zwischen den Regionen der EU größer geworden. Die Analyse der Aufwärtskonvergenz nach Ländergruppen zeigt, dass außerhalb des Euro-Währungsgebiets die Muster für Länder und Regionen ähnlich sind. Dies gilt jedoch nicht für Länder und Regionen innerhalb des Euro-Währungsgebiets.

Konvergenz im Bereich der Langzeitarbeitslosenquote

Die Langzeitarbeitslosenquote ist der Anteil der Personen im Alter von 15 bis 74 Jahren, der seit mehr als 12 Monaten arbeitslos ist.

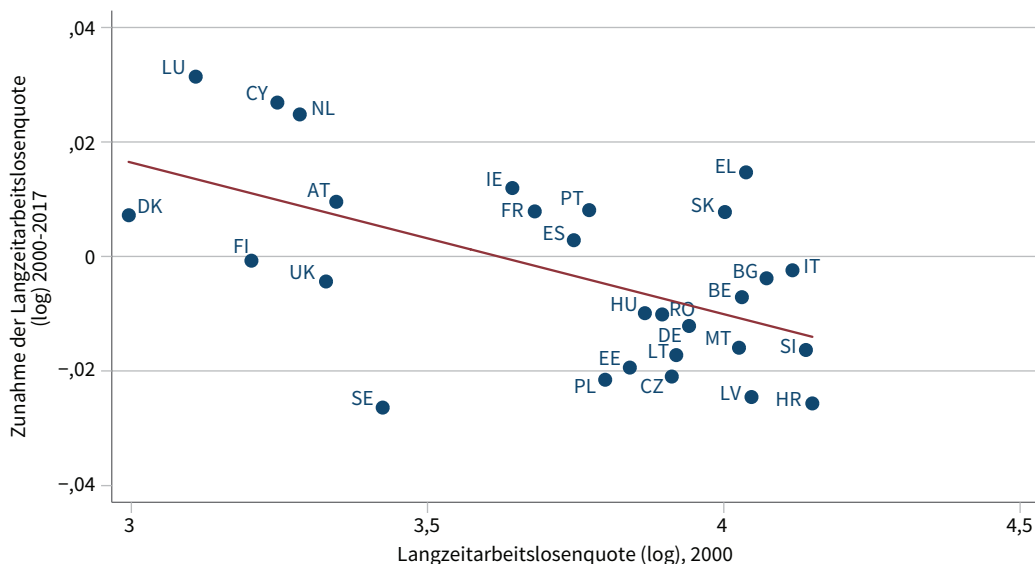
Bei diesem Indikator war im Zeitraum 2000-2017 eine **Aufwärtskonvergenz** zu beobachten. Die durchschnittliche Langzeitarbeitslosenquote in der EU sank von 44,2 % auf 41,4 % und die Variabilität unter den Mitgliedstaaten ging zurück (Abbildung 10). Bei der Betrachtung einzelner Teilzeiträume vor und nach der Krise werden jedoch unterschiedliche Muster erkennbar. An die Stelle der seit 2000 bestehenden Aufwärtskonvergenz trat von 2009 bis 2014 eine Tendenz der Abwärtsdivergenz, die durch einen starken Anstieg der durchschnittlichen Langzeitarbeitslosenquote (+ 14 Prozentpunkte) und eine Zunahme der Variabilität zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet war. Ab 2014 zeigte sich wieder eine Aufwärtskonvergenz.

Abbildung 10: Tendenz der Aufwärtskonvergenz bei der Langzeitarbeitslosenquote, EU, 2000 – 2017



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

Abbildung 11: Aufholen leistungsschwacher Mitgliedstaaten gegenüber den leistungsstärksten Mitgliedstaaten, Langzeitarbeitslosenquote, EU, 2000-2017



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

Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei den Langzeitarbeitslosenquoten sind bezüglich Frauen größer als bezüglich Männern. Allerdings weisen die Langzeitarbeitslosenquoten sowohl bei Männern als auch bei Frauen im Zeitraum 2000-2017 ähnliche Konvergenzmuster auf.

Die Unterschiede bei den Langzeitarbeitslosenquoten zwischen den leistungsstärksten Ländern sind kleiner geworden. Im Allgemeinen wiesen die skandinavischen Länder, Österreich, Luxemburg und das Vereinigte Königreich in diesem Zeitraum relativ niedrige Langzeitarbeitslosenquoten auf.

Der Analyse zufolge haben die leistungsschwächsten Mitgliedstaaten im Zeitraum 2000-2017 deutlich aufgeholt (Abbildung 11). In Mitgliedstaaten mit höheren Langzeitarbeitslosenquoten im Jahr 2000 – beispielsweise in den baltischen Staaten, Kroatien, Malta und Slowenien – war der Rückgang stärker als in Ländern mit niedrigeren anfänglichen Langzeitarbeitslosenquoten – beispielsweise in Zypern, Dänemark, Luxemburg und den Niederlanden.

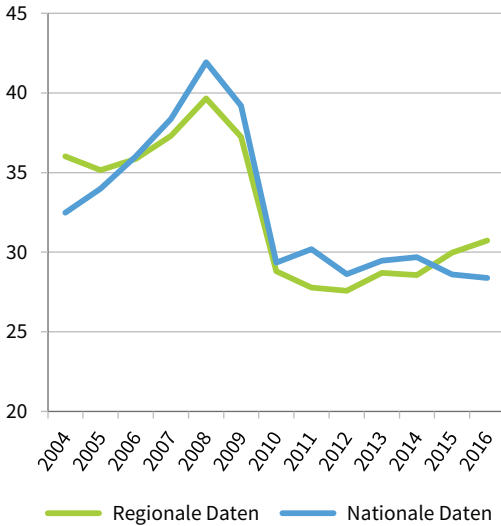
Insgesamt wird das Tempo der Konvergenz für den Zeitraum 2000-2017 auf 3 % pro Jahr geschätzt, wobei dieser Wert für den Zeitraum 2010-2017 auf 5 % jährlich steigt.

Es bestehen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten innerhalb und außerhalb des Euro-Währungsgebiets. Im Zeitraum 2000-2017 zeigten die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Länder eine Aufwärtskonvergenz mit einer deutlichen Verringerung der Gesamtstreuung und der durchschnittlichen Langzeitarbeitslosenquoten. Innerhalb des Euro-Währungsgebiets zeigte sich eine Abwärtsdivergenz, die auf eine erhebliche Zunahme der Langzeitarbeitslosenquote während der Krise und eine langsamere Erholung zurückzuführen war. Nach 2010 war die Konvergenz im Euro-Währungsgebiet und in der EU-13 besonders stark.

Regionale Trends

Die Analyse der regionalen Daten auf der NUTS-2-Ebene im Zeitraum 2004-2016 zeigt, dass die Unterschiede bei den Langzeitarbeitslosenquoten auf regionaler und nationaler Ebene ähnlich sind, wobei beide zurückgegangen sind (Abbildung 12). Im Zeitraum 2004-2016 haben sich Regionen mit hohen Langzeitarbeitslosenquoten Regionen mit niedrigeren Quoten angenähert. Der Konvergenzprozess ist im Zeitraum 2004-2010 deutlicher.

Abbildung 12: Regionale und nationale Konvergenz bei der Langzeitarbeitslosenquote, EU, 2004 – 2016



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

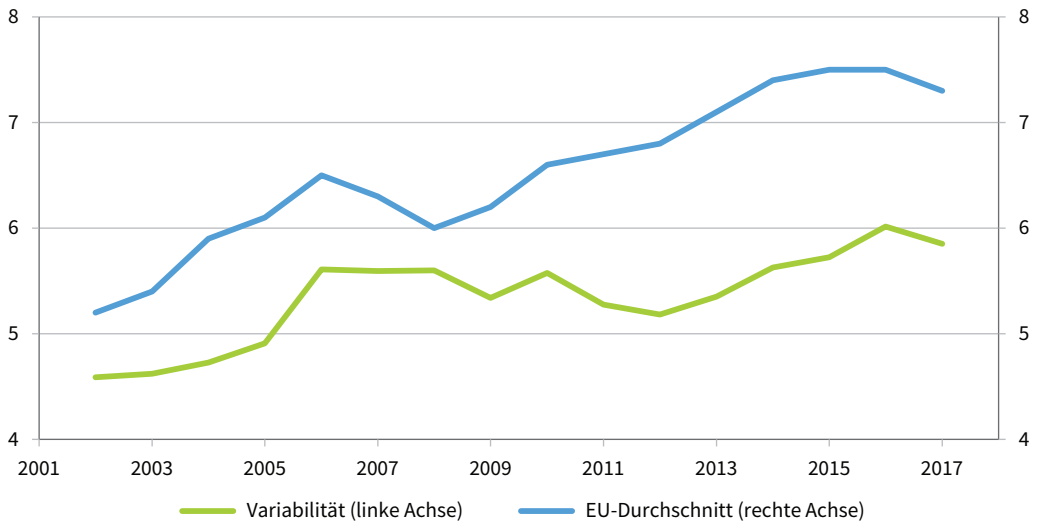
Konvergenz im Bereich der Quote unfreiwillig befristeter Beschäftigungsverhältnisse

Unter unfreiwillig befristeten Beschäftigungsverhältnissen wird der prozentuale Anteil der Arbeitnehmer im Alter von 20 bis 64 Jahren verstanden, der einen befristeten Arbeitsvertrag hat, weil er keine Dauerbeschäftigung finden konnte.

Dieser Indikator zeigt im Zeitraum 2002-2017 die Tendenz einer Abwärtsdivergenz. Die durchschnittliche Quote der unfreiwillig befristeten Beschäftigungsverhältnisse in der EU stieg in diesem Zeitraum von 5,2% auf 7,3% und die Variabilität unter den Mitgliedstaaten nahm zu (Abbildung 13). Insgesamt hat sich die Variabilität erhöht: Besonders deutlich ist die Divergenz zwischen den Mitgliedstaaten bis 2008. Während der Krise blieb sie auf gleicher Höhe, und ab 2013 nahm die Divergenz wieder zu.

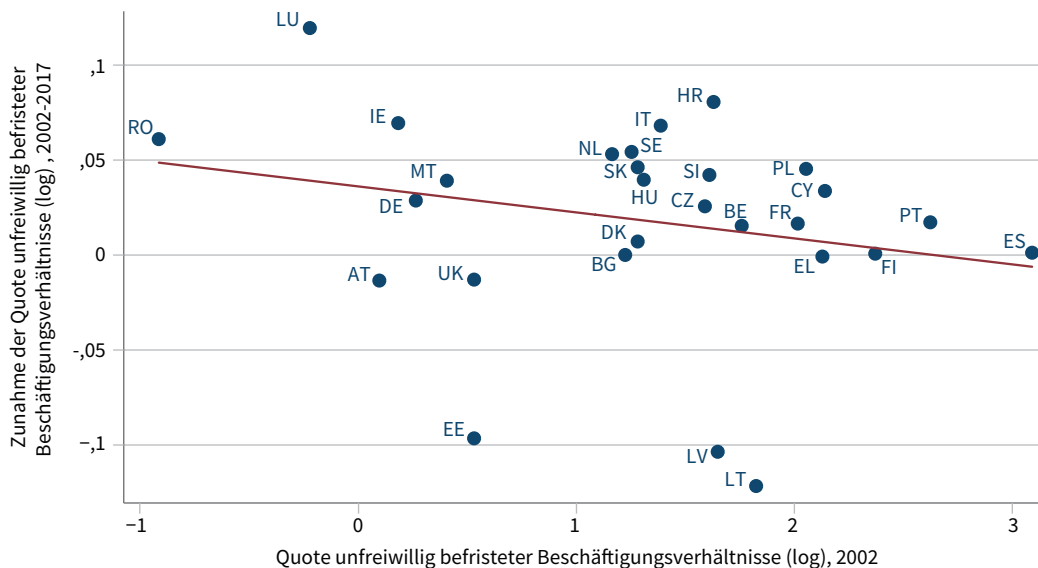
Bei diesem Indikator war eine Zunahme der Unterschiede in Bezug auf die leistungsstärksten Länder festzustellen. Für einige Länder, darunter Zypern, Ungarn, Italien, Polen, die Slowakei und Slowenien, hat

Abbildung 13: Tendenz der Abwärtsdivergenz bei der Quote unfreiwillig befristeter Beschäftigungsverhältnisse, EU, 2002-2017



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

Abbildung 14: Aufholen leistungsschwacher Mitgliedstaaten gegenüber den leistungsstärksten Mitgliedstaaten, Quote unfreiwillig befristeter Beschäftigungsverhältnisse, EU, 2000 – 2017



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

sich in der Tat der Abstand zu den leistungsstärksten Ländern vergrößert.

Die leistungsschwächsten Mitgliedstaaten haben sich bei diesem Indikator nicht den leistungsstärksten Ländern angenähert (Abbildung 14). Die deutlichsten Rückgänge bei diesem Indikator waren in Mitgliedstaaten mit niedrigen Ausgangswerten zu verzeichnen.

Eine Abwärtsdivergenz ist sowohl innerhalb als auch außerhalb der Eurozone erkennbar. Der stärkste Anstieg sowohl der durchschnittlichen Quote unfreiwillig befristeter Beschäftigungsverhältnisse als auch der Variabilität zwischen den Mitgliedstaaten wurde jedoch im

Zeitraum 2002-2006 außerhalb des Euro-Währungsgebiets verzeichnet.

In den Jahren 2002 bis 2017 ist eine Konvergenz nur in den Ländern der EU-15 und den Ländern in Randlage des Euro-Währungsgebiets (Irland und die Mitgliedstaaten des Mittelmeerraums) erkennbar, die sich in Richtung einer höheren Quote unfreiwillig befristeter Beschäftigungsverhältnisse einander annähern.

Für diesen Indikator sind keine NUTS-2-Daten verfügbar.



Empfehlungen für die Politik

Aufwärtskonvergenz ist wiederhergestellt

Die in diesem Kurzbericht dargelegten Erkenntnisse zeigen, dass der Schock der Krise bei den meisten Arbeitsmarktindikatoren absorbiert wurde. Die aktuelle Lage entspricht bei einigen Indikatoren derjenigen von vor der Krise oder hat sich sogar verbessert, sowohl hinsichtlich des Indikatorwerts als auch hinsichtlich des Ausmaßes der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Dies gilt insbesondere für die Beschäftigungs- und die Arbeitslosenquote sowie die Erwerbsquote. Bei der Quote unfreiwillig befristeter Beschäftigungsverhältnisse ist die Lage weniger positiv.

Andere Muster bei Regionen und Bevölkerungsgruppen

Ungeachtet des positiven Bildes der wiederhergestellten Aufwärtskonvergenz auf Ebene der Mitgliedstaaten zeigt die Analyse der Konvergenz der Regionen und der verschiedenen soziodemografischen Gruppen innerhalb der Bevölkerung eine weniger positive Entwicklung. Bei einigen Indikatoren sind die Unterschiede zwischen den Regionen größer als zwischen den einzelnen Ländern, wobei die Konvergenz unter den Ländern der EU-13 rascher voranschreitet. Darüber hinaus spiegeln sich die Konvergenztendenzen bei bestimmten Indikatoren auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht auf regionaler Ebene wider. So ist beispielsweise gleichzeitig mit einer Konvergenz der Beschäftigungsquote in den Mitgliedstaaten eine Divergenz unter den Regionen zu beobachten. Die Analyse zeigt auch, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf die

Beschäftigungsquoten von jungen Arbeitnehmern und Arbeitnehmern mit höherem Bildungsniveau divergieren. Diese Erkenntnisse machen deutlich, dass der regionalen Ebene mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte, um sicherzustellen, dass sich das Beschäftigungswachstum und die Verringerung der Unterschiede auf alle geografische Ebenen und auf die gesamte Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter erstrecken.

Politische Option: Europäische Arbeitslosenversicherung

Angeichts der Breite des Bereichs der Beschäftigung und der Vielzahl von Faktoren, die die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen, bestehen zahlreiche Möglichkeiten für politische Maßnahmen zur Unterstützung der Konvergenz der Mitgliedstaaten im Bereich der Beschäftigung. Hier gehen wir auf die Argumente für und gegen eine politische Option ein, die oben im Abschnitt „Politischer Kontext“ erörtert wurde, nämlich die Option einer europäischen Arbeitslosenversicherung, die als Mechanismus zur Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger und zum Schutz der Mitgliedstaaten vor wirtschaftlichen Schocks vorgeschlagen wurde, die die Konvergenz untergraben.

Aus politischer Sicht wird die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung damit begründet, dass sie potenziell erhebliche Vorteile mit sich bringen könnte.

- Sie könnte als rascher automatischer antizyklisch wirkender Mechanismus dienen, um den Konsum und die

Binnennachfrage in Phasen der Rezession zu stärken, und eine Multiplikatorwirkung ausüben (Beblavý et al., 2015). Sie würde somit als makroökonomischer Stabilisierungsmechanismus der EU dienen und könnte aufgrund stärkerer räumlicher und intertemporärer konjunkturglättender Effekte möglicherweise mehr Wirkung entfalten als nationale Systeme. Sie könnte auch eine breitere Abdeckung bieten, im Vergleich zu nationalen Systemen großzügiger sein und die Risiken zentralisieren.

- Sie würde als Rückversicherungsmechanismus nur in Fällen großer Arbeitslosigkeitskrisen aktiviert werden, um eine dauerhafte Umverteilung zwischen reichen und armen Ländern zu verhindern. Ein solcher Rückversicherungsfonds könnte sehr viel einfacher auf länderübergreifender Ebene geführt werden als andere Optionen, die ein Nebeneinander von europäischen und nationalen Systemen nach sich ziehen.
- Er könnte die sozioökonomische Aufwärtskonvergenz und den sozialen Zusammenhalt durch positive Umverteilungseffekte sowohl auf individueller als auch auf territorialer Ebene unterstützen, indem er die Arbeitnehmer, die die sozialen Kosten eines wirtschaftlichen Abschwungs am wahrscheinlichsten tragen, sowie die am stärksten betroffenen Regionen oder Länder unterstützt. Nationale Systeme zur Arbeitslosenunterstützung könnten verbessert werden, um den Schutz von Arbeitslosen (hinsichtlich der Zahl der geschützten Personen oder des angebotenen Schutzzumfangs) zu verbessern und die Einführung von Mindestanforderungen für Aktivierungsmaßnahmen zu unterstützen. Dieser Mechanismus zur Stärkung der sozialen Dimension der EU könnte auch zur Legitimität des Projekts Europa beitragen (Andor, 2014). Je nach Ausgestaltung des Systems könnte er als Zeichen der Solidarität zwischen den Ländern und den Bürgerinnen und Bürgern angesehen werden.
- Die Haushaltskosten dürften im Vergleich zu anderen einkommensunterstützenden Maßnahmen relativ niedrig sein (schätzungsweise höchstens 1 % des BIP der EU). Eine Rechtsgrundlage für die Finanzierung ist im bestehenden Rechtsrahmen zu finden, beispielsweise im mehrjährigen Finanzrahmen. Die Integration des Finanzierungsteils in den

Gesamthaushalt scheint die einfachste und bevorzugte Option zu sein (anstelle einer Einrichtung außerhalb des Haushalts).

Die Umsetzung eines solchen Systems ist jedoch auch mit erheblichen Nachteilen und Gegenargumenten verbunden.

- Die rechtliche und operative Durchführbarkeit einer EU-weiten Arbeitslosenversicherung wurde in Frage gestellt. Es wurden Zweifel geäußert, ob ein solches System innerhalb des bestehenden EU-Rechtsrahmens geschaffen werden könnte, ohne dass eine Vertragsänderung erforderlich wäre. Die erforderlichen Gesetzesänderungen würden weitgehend von der Ausgestaltung des Systems abhängen. So wären beispielsweise für die Einführung eines Rückversicherungssystems weniger Änderungen erforderlich, während die Schaffung eines echten Versicherungssystems den Verwaltungsaufwand erheblich steigern und die operative Durchführbarkeit einschränken würde.
- Die nationalen Systeme der Arbeitslosenunterstützung spiegeln historische und politische Entscheidungen und Präferenzen wider. Sie werden von den bestehenden Verwaltungen umgesetzt und ihre Harmonisierung dürfte daher wahrscheinlich ein komplexes Unterfangen sein.
- Es besteht die Gefahr, dass einige Länder dauerhaft Beitragszahler und andere dauerhafte Empfänger werden. Auch das moralische Risiko wird als hoch eingeschätzt: Die Regierungen der Empfängerländer könnten unpopuläre Strukturreformen und politische Maßnahmen wie Arbeitsmarktreformen vermeiden, in dem Bewusstsein, dass das EU-System im Falle hoher Arbeitslosigkeit und struktureller Ungleichgewichte mehr finanzielle Unterstützung leisten würde.
- Die geografische Reichweite einer europäischen Arbeitslosenversicherung ist nach wie vor unklar. Es sollte geklärt werden, ob das System für alle Mitgliedstaaten oder nur für die Länder der WWU gelten würde.

Viele Faktoren dämpfen die Unterstützung für ein solches System. Das Gleichgewicht der Vor- und Nachteile variiert jedoch erheblich, je nachdem, wie das System ausgestaltet wird, und im Laufe der Jahre wurden mehrere Vorschläge erörtert. Jetzt zu handeln, in Zeiten einer bestehenden Aufwärtskonvergenz, ist wichtig, um künftige Unterschiede zu verhindern und das Risiko künftiger asymmetrischer Schocks zu minimieren.



Ressourcen

Alle Eurofound-Veröffentlichungen sind abrufbar unter 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>

Andor, L. (2014), „Basic European unemployment insurance – The best way forward in strengthening the EMU’s resilience and Europe’s recovery“, *Intereconomics*, Band 49, Nr. 4, S. 184–189.

Beblavý, M. und Lenaerts, K. (2017), *Feasibility and added value of a European unemployment benefits scheme*, Zentrum für Europäische Politische Studien (CEPS), Brüssel.

Beblavý, M., Gros, D. und Maselli, I. (2015), *Reinsurance of national unemployment benefit schemes*, CEPS Working Document, Nr. 401, Brüssel.

Beblavý, M., Marconi, G. und Maselli, I. (2017), *A European unemployment benefit scheme: The rationale and the challenges ahead*, Europäische Kommission, Brüssel.

Bongardt, A., Torres, F., Hefeker, C., Wunsch, P. und Hermann, C. (2013), „Convergence in the EU“, *Intereconomics*, Band 48, Nr. 2, S. 72–92.

Bordo, M., Jonung, L. und Markiewicz, A. (2013), „A fiscal union for the euro: Some lessons from history“, *CESifo Economic Studies*, Band 59, Nr. 3, S. 449–488.

Bouvet, F. (2007), *Dynamics of regional income inequality in Europe and impact of EU regional policy and EMU*, Paper presented at the Annual North American Meeting of the Regional Science Association International, Savannah, GA, USA.

BusinessEurope (2013), *Automatic stabilizers for the Eurozone: Pros and cons of a European unemployment benefit scheme*, Brüssel.

BusinessEurope (2017), *First phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights*, Brüssel.

Dolls, M., Fuest, C., Neumann, D. und Peichl, A. (2016), „Reconciling insurance with market discipline: A blueprint for a European fiscal union“, *CESifo Economic Studies*, Band 62, Nr. 2, S. 210–231.

Dolls, M., Fuest, C., Neumann, D. und Peichl, A. (2018), „An unemployment insurance scheme for the euro area? A comparison of different alternatives using microdata“, *International Tax and Public Finance*, Band 25, Nr. 1, S. 273–309.

Dullien, S. (2007), *Improving economic stability in Europe: What the euro area can learn from the United States’ unemployment insurance*, Working Paper FG 1, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

Dullien, S. (2008), *Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone: Ein Vorschlag zur Stabilisierung divergierender Wirtschaftsentwicklungen in der Europäischen Währungsunion*, SWP-Studie 2008/S01, Berlin.

Dullien, S. (2013), *A European unemployment insurance as a stabilization device – Selected issues*, Paper prepared for brainstorming workshop at the DG EMPL, Brüssel, 2 Juli.

Dullien, S. (2014), *A European unemployment benefit scheme: How to provide for more stability in the euro zone*, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, Deutschland.

Esser, I., Ferrarini, T., Nelson, K., Palme, J. und Sjøberg, O. (2013), *Unemployment benefits in EU Member States*, Europäische Kommission, Brüssel.

EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund) (2017), *Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion*, Bewertung des EGB (EGB-Position), Brüssel.

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 (1975), *Report of the study group in economic and monetary union* [Der Marjolin-Bericht], Brüssel.

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

Europäische Kommission (2016), *Employment and social developments in Europe 2016*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Kommission (2017a), *Commission presents the European Pillar of Social Rights*, Pressemitteilung, IP/17/1007, Brüssel.

Europäische Kommission (2017b), *Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion*, COM(2017) 291, Brüssel.

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

Europäische Kommission (2017d), *Weißbuch zur Zukunft Europas*, Brüssel.

Farhi, E. und Werning, I. (2014), *Fiscal unions*, NBER Working Papers No. 18280, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, USA.

Huemer, U. und Mahringer, H. (2018), *Labour Market Monitor 2017. A Europe-wide labour market monitoring system updated annually*, WIFO Studies, WIFO, Nr. 61128.

IRS (Istituto per la Ricerca Sociale) (2015), *Mainstreaming employment and social indicators into macroeconomic surveillance*, Studie für den EMPL-Ausschuss, Europäisches Parlament, Brüssel.

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.

Milio, S., Crescenzi, R., Schelkle, W., Durazzi, N., Garizova, E., Janowski, P. et al (2014), *Impact of the economic crisis on the economic, social and territorial cohesion of the European Union*, Europäisches Parlament, Brüssel.

Ministerium für Wirtschaft und Finanzen (Frankreich) (2014), „An unemployment insurance scheme for the euro area“, *Trésor-Economics*, Nr. 132.

Van Rompuy, H., Barroso, J. M., Juncker, J.-C. und Draghi, M. (2012), *Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion* [Der Bericht der vier Präsidenten], Europäische Kommission, Brüssel.

Im Zuge Wirtschaftskrise haben führende europäische Politiker und politische Entscheidungsträger erkannt, dass die wirtschaftliche und soziale Konvergenz Hand in Hand miteinander gehen müssen, wenn die Ziele der Wirtschafts- und Währungsunion erreicht werden sollen. Dieser Kurzbericht vermittelt einen aktuellen Überblick über den Stand der Konvergenz im Bereich Beschäftigung in den Mitgliedstaaten und Regionen der EU. Fünf Schlüsselindikatoren für den Arbeitsmarkt werden untersucht. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass in den letzten zwei Jahrzehnten bei den meisten Beschäftigungsindikatoren eine Aufwärtskonvergenz zu beobachten war. Die Analyse der Konvergenz der Regionen und der Konvergenz in Bezug auf die verschiedenen soziodemografischen Gruppen innerhalb der Bevölkerung zeigt jedoch weniger positive Entwicklungen.

In dem Kurzbericht wird auch die politische Option der Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung mit dem Ziel, die Konvergenz innerhalb der EU zu stärken oder eine Divergenz zu vermeiden, erörtert.

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.

