



Rat der
Europäischen Union

047068/EU XXVII. GP
Eingelangt am 17/01/21

Brüssel, den 24. Dezember 2020
(OR. en)

13251/20

SOC 746
EMPL 531
EDUC 419
ECOFIN 1087

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 18. Dezember 2020

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2020) 744 final

Betr.: VORSCHLAG FÜR EINEN GEMEINSAMEN
BESCHAFTIGUNGSBERICHT DER KOMMISSION UND DES RATES

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2020) 744 final.

Anl.: COM(2020) 744 final

13251/20

bb

LIFE.4

DE



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.11.2020
COM(2020) 744 final

**VORSCHLAG FÜR EINEN GEMEINSAMEN BESCHAFTIGUNGSBERICHT DER
KOMMISSION UND DES RATES**

DE

DE

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	2
KERNBOTSCHAFTEN	3
1. ÜBERBLICK ÜBER DIE ARBEITSMARKTTRENDS UND DIE SOZIALEN ENTWICKLUNGEN SOWIE DIE HERAUSFORDERUNGEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION	29
1.1 Arbeitsmarkttrends	29
1.2 Soziale Trends	38
2. MOMENTAUFNAHMEN AUS DEM SOZIALPOLITISCHEN SCOREBOARD	42
2.1 Beschreibung des Scoreboards	42
2.2 Aus dem sozialpolitischen Scoreboard hervorgehende Anhaltspunkte	45
3. BESCHÄFTIGUNGS- UND SOZIALPOLITISCHE REFORMEN – MASSNAHMEN UND LEISTUNGEN DER MITGLIEDSTAATEN	49
3.1 Leitlinie 5: Ankurbelung der Nachfrage nach Arbeitskräften	49
3.1.1 <i>Schlüsselindikatoren</i>	49
3.1.2 <i>Maßnahmen der Mitgliedstaaten</i>	65
3.2 Leitlinie 6: Verbesserung des Arbeitskräfteangebots und des Zugangs zu Beschäftigung, Fähigkeiten und Kompetenzen	72
3.2.1 <i>Schlüsselindikatoren</i>	72
3.2.2 <i>Maßnahmen der Mitgliedstaaten</i>	104
3.3 Leitlinie 7: Verbesserung der Funktionsweise der Arbeitsmärkte und der Wirksamkeit des sozialen Dialogs	122
3.3.1 <i>Schlüsselindikatoren</i>	122
3.3.2 <i>Maßnahmen der Mitgliedstaaten</i>	150
3.4 Leitlinie 8: Verbesserung der Chancengleichheit für alle, Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung der Armut	158
3.4.1 <i>Schlüsselindikatoren</i>	158
3.4.2 <i>Maßnahmen der Mitgliedstaaten</i>	180

VORWORT

Artikel 148 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union schreibt die Erstellung eines gemeinsamen Beschäftigungsberichts durch die Europäische Kommission und den Rat vor. Der Vorschlag der Europäischen Kommission für diesen Bericht ist Teil des sogenannten Herbstpakets. Der gemeinsame Beschäftigungsbericht vermittelt alljährlich einen Überblick über die wichtigsten beschäftigungs- und sozialpolitischen Entwicklungen innerhalb der EU sowie über die in den Mitgliedstaaten im Einklang mit den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten unternommenen Reformmaßnahmen.¹ Die Gliederung der Berichterstattung folgt dem Aufbau der Leitlinien: Ankurbelung der Nachfrage nach Arbeitskräften (Leitlinie 5), Verbesserung des Arbeitskräfteangebots und Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung, Fähigkeiten und Kompetenzen (Leitlinie 6), Verbesserung der Funktionsweise der Arbeitsmärkte und der Wirksamkeit des sozialen Dialogs (Leitlinie 7) und Verbesserung der Chancengleichheit für alle, Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung der Armut (Leitlinie 8).

Im Rahmen des gemeinsamen Beschäftigungsberichts wird darüber hinaus auch die Leistung der Mitgliedstaaten in Bezug auf das sozialpolitische Scoreboard erfasst, das in Verbindung mit der europäischen Säule sozialer Rechte eingeführt wurde. Die Säule wurde am 17. November 2017 gemeinsam vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert. Darin werden Grundsätze und Rechte in drei Bereichen benannt: i) Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, ii) faire Arbeitsbedingungen sowie iii) Sozialschutz und soziale Inklusion. Die Überwachung der auf diesen Feldern erzielten Fortschritte wird von einer eingehenden Analyse des sozialpolitischen Scoreboards untermauert, das die Säule begleitet.

Der gemeinsame Beschäftigungsbericht ist wie folgt aufgebaut: In einem Einführungskapitel (Kapitel 1) wird über den Hauptarbeitsmarkt und soziale Entwicklungen in der Europäischen Union berichtet. In Kapitel 2 werden die wichtigsten Erkenntnisse vorgestellt, die bei der Analyse des sozialpolitischen Scoreboards, das mit der europäischen Säule sozialer Rechte verbunden ist, gewonnen wurden. Kapitel 3 enthält eine ausführliche Beschreibung von Schlüsselindikatoren (auch aus dem sozialpolitischen Scoreboard) die sich mit der Leistung der Mitgliedstaaten, den Herausforderungen und den politischen Maßnahmen befassen, die zur Umsetzung der Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen durchgeführt wurden.

¹ Der Rat der Europäischen Union hat im Oktober 2020 eine aktualisierte Fassung der beschäftigungspolitischen Leitlinien angenommen (ABl. L 344 vom 19.10.2020, S. 22).

KERNBOTSCHAFTEN

Vor dem Ausbruch der COVID-19-Krise konnte die EU ein stetiges, wenn auch verlangsamtes Beschäftigungswachstum verzeichnen. Die 2013 beginnende positive Entwicklung auf den Arbeitsmärkten setzte sich auch 2019 fort und erreichte zum Jahresende ein Rekordniveau. Die Reformbemühungen der Mitgliedstaaten nach der Finanzkrise haben zu diesem beschäftigungswirksamen Wirtschaftswachstum beigetragen, auch wenn in einigen Mitgliedstaaten und Regionen nach wie vor Herausforderungen bestehen, u. a. im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration benachteiligter Gruppen.

Die COVID-19-Pandemie kehrte diese Entwicklung um und veränderte plötzlich unsere Arbeits- und Lebensweise. Sie forderte einen erheblichen Tribut an Menschenleben und löste einen beispiellosen wirtschaftlichen Schock aus. Die europäischen und nationalen Behörden haben rasch reagiert. Die Wahrung der Gesundheit und der Arbeitsplätze der Bürgerinnen und Bürger ist zur obersten politischen Priorität geworden. Die Mitgliedstaaten haben insbesondere die stark betroffenen Gruppen und Sektoren unterstützt. Durch die Umsetzung dieser Maßnahmen konnte bisher verhindert werden, dass eine enorme EU-weite Beschäftigungs- und Sozialkrise entsteht. Dennoch gibt es nach wie vor viele Ungewissheiten, insbesondere darüber, wie lange die Pandemie andauern wird, wann sich eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung abzeichnen wird und welche Folgen dies für die am stärksten gefährdeten Gruppen haben wird. Die Situation ist von Land zu Land unterschiedlich, auch aufgrund des jeweiligen Erbes der Vergangenheit. Mitgliedstaaten, die bereits vor der Pandemie vor ernsthaften sozioökonomischen Herausforderungen standen, sind jetzt noch anfälliger.

Die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte ist entscheidend, um sicherzustellen, dass die Erholung fair und inklusiv sein wird. Die Grundsätze der Säule, die in drei Kategorien unterteilt sind – Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und soziale Inklusion – müssen als Orientierung bei der Gestaltung politischer Maßnahmen zur Unterstützung von Arbeitnehmern und Haushalten dienen. Sowohl zur Bekämpfung der Auswirkungen der Pandemie als auch für die Vorbereitung der Erholung ist es erforderlich, dass soziale Widerstandsfähigkeit und die Aufwärtskonvergenz gefördert werden, indem die Menschen in den Mittelpunkt gestellt werden. Die vor kurzem verabschiedeten beschäftigungspolitischen Leitlinien enthalten spezifische Anleitungen, die darauf abzielen, die beschäftigungspolitischen und sozialen Auswirkungen von COVID-19 abzuschwächen, und bieten den Mitgliedstaaten konkrete Anleitungen, wie sie die Arbeitsmarkteinrichtungen, die allgemeine und berufliche Bildung sowie die Sozialschutz- und Gesundheitssysteme modernisieren können, um sie inklusiver und gerechter zu gestalten. Sie umfassen auch neue Elemente, die die Prioritäten der Union widerspiegeln, insbesondere im Hinblick auf einen ökologischen und digitalen Wandel, der auch sozial gerecht ist. Es ist ein zentrales Ziel des europäischen Grünen Deals, den Klimawandel und andere ökologische Herausforderungen in Chancen zu verwandeln und den Übergang für alle gerecht und inklusiv zu gestalten.

Die EU hat schnell und entschieden auf die Krise reagiert. Den Mitgliedstaaten wurde eine beispiellose finanzielle Unterstützung angeboten, um die wirtschaftlichen, sozialen und gesundheitlichen Auswirkungen der Krise abzuschwächen und die Erholung zu stärken, u. a. durch das neue Instrument „SURE“, das Instrument für Soforthilfe und eine erhöhte Flexibilität bei der Verwendung der Mittel der Kohäsionspolitik im Rahmen der

Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise. Darüber hinaus wird die „Aufbau- und Resilienzfazilität“ – das Herzstück von NextGeneration EU – umfangreiche finanzielle Unterstützungen für Reformen und Investitionen bereitstellen, um die Schaffung von Arbeitsplätzen zu unterstützen und die Volkswirtschaften, Gesellschaften und Gesundheitssysteme der EU widerstandsfähiger zu machen und besser auf den doppelten Übergang vorzubereiten. Das stellt eine einzigartige Gelegenheit dar, Investitionen in die Menschen anzukurbeln und die wirtschaftliche Erholung zu beschleunigen. Diese rasche Reaktion ist Teil einer langfristigen Strategie und trägt zur Fähigkeit der Union bei, ihre langfristigen Ziele zu erreichen.

Der gemeinsame Beschäftigungsbericht soll den Mitgliedstaaten bei der Ermittlung der prioritären Bereiche für Reformen und Investitionen helfen. Der in Artikel 148 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgeschriebene gemeinsame Beschäftigungsbericht bietet einen Überblick über die wichtigsten beschäftigungs- und sozialpolitischen Entwicklungen in Europa sowie über die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien. Er bildete von Anfang an einen integralen Bestandteil des Europäischen Semesters und hebt die wichtigsten beschäftigungs- und sozialpolitischen Herausforderungen hervor, die im Rahmen des Herbstpakets im Jahreszyklus in Angriff genommen werden müssen. Im außerordentlichen Europäischen Semester 2021² wird der gemeinsame Beschäftigungsbericht den Mitgliedstaaten zusätzlich dabei helfen, vor dem Hintergrund der beschäftigungspolitischen Leitlinien prioritäre Bereiche für Reformen und Investitionen zu identifizieren, die in ihre Aufbau- und Resilienzpläne aufgenommen werden sollen. Die Ergebnisse des mit der europäischen Säule sozialer Rechte verbundenen sozialpolitischen Scoreboards werden im gemeinsamen Beschäftigungsbericht vorgestellt und können bei der Entwicklung der nationalen Pläne dienlich sein. Darüber hinaus wird die Kommission den Inhalt der Pläne auch vor dem Hintergrund des gemeinsamen Beschäftigungsberichts in analytischen Dokumenten bewerten, die den Vorschlägen für Durchführungsrechtsakte des Rates beigefügt werden. In Zusammenarbeit mit dem Beschäftigungsausschuss und dem Ausschuss für Sozialschutz wird die Kommission auch weiterhin alle Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und im sozialen Bereich genau beobachten und für eine regelmäßige Aktualisierung des entsprechenden Anzeigers für die Leistungen im Beschäftigungsbereich und des Anzeigers für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes sorgen.

² Wie in der Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021 vermerkt, wird der Zyklus des Europäischen Semesters 2021 angepasst, um der Einführung der Aufbau- und Resilienzfazilität Rechnung zu tragen. Bei den Mitgliedstaaten, die Aufbau- und Resilienzpläne vorlegen, wird die Kommission die Inhalte der Pläne in analytischen Dokumenten bewerten, die den Vorschlägen für die Durchführungsrechtsakte des Rates beigefügt werden. Diese analytischen Dokumente werden die bisherigen Länderberichte ersetzen. Angesichts der umfassenden und zukunftsorientierten politischen Ausrichtung der Aufbau- und Resilienzpläne wird es nicht erforderlich sein, dass die Kommission im Jahr 2021 für Mitgliedstaaten, die einen solchen Plan vorgelegt haben, länderspezifische Empfehlungen abgibt. Die Kommission wird 2021 dennoch – wie im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehen – Empfehlungen zur Haushaltslage der Mitgliedstaaten vorlegen.

Die COVID-19-Krise hat sich stark auf die Arbeitsmarktergebnisse in der EU ausgewirkt. Obwohl es bereits in der zweiten Hälfte des Jahres 2019 Anzeichen für einen Rückgang der Beschäftigungszahlen gab, wurde die positive Entwicklung der meisten Arbeitsmarktindikatoren mit dem Ausbruch der Pandemie unterbrochen. Die Gesamtbeschäftigung (für die seit Mitte 2013 eine Erhöhung um 15 Millionen verzeichnet wurde) ging zwischen dem vierten Quartal 2019 und dem zweiten Quartal 2020 um 6,1 Millionen Personen zurück. Das ist der stärkste Rückgang, der in zwei aufeinanderfolgenden Quartalen beobachtet wurde. Nach sechs Jahren positiver Entwicklungen im Hinblick auf das Beschäftigungsziel von Europa 2020 hat sich die Beschäftigungsquote im Jahr 2020 weiter von diesem Ziel entfernt. Die rasche Annahme von Kurzarbeitsregelungen und anderen Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitsplätze sowie ein Rückgang bei der Erwerbsquote führten bisher zu einem nur moderaten Anstieg der Arbeitslosenquote, nämlich um 1 Prozentpunkt bis September 2020. Dennoch stieg die Jugendarbeitslosigkeit (15-24 Jahre) stärker an als die Arbeitslosigkeit anderer Altersgruppen, und der Anteil der weder in Beschäftigung noch in einer Ausbildung befindlichen Jugendlichen (NEET) stieg sprunghaft an. Auch nicht in der EU geborene Arbeitnehmer wurden schwer in Mitleidenschaft gezogen. Diese Ergebnisse unterscheiden sich deutlich je nach Land, Region oder Sektor und erfordern eine sorgfältige Beobachtung und politische Anstrengungen, um kurzfristig noch negativere Auswirkungen zu vermeiden.

Durch den massiven Einsatz von Kurzarbeitsregelungen konnten die Auswirkungen des Schocks auf den Arbeitsmarkt abgemildert werden. Die pro Arbeitnehmer geleisteten Arbeitsstunden gingen abrupt zurück, und zwar um 11,3 % im zweiten Quartal 2020 im Vergleich zum letzten Quartal 2019; gleichzeitig stiegen die Fehlzeiten von 9,7 % im vierten Quartal 2019 auf 21,8 % im zweiten Quartal 2020 (etwa die Hälfte dieses Anstiegs ist auf vorübergehende Entlassungen zurückzuführen). Seit dem Ausbruch der Krise haben die Mitgliedstaaten die Regelungen zur Kurzarbeit und/oder andere Programme zur Erhaltung von Arbeitsplätzen ausgeweitet (oder eingeführt, wenn es sie zuvor noch nicht gab), um den Verlust von Arbeitsplätzen zu begrenzen, eine Streuung des Humankapitals zu vermeiden und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage aufrechtzuerhalten. Die Europäische Union unterstützt diese Bemühungen mit dem vorübergehenden Instrument *Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage* (SURE). Der außerordentliche und synchronisierte Einsatz von Kurzarbeitsregelungen trug dazu bei, die unmittelbaren Folgen der Krise zu bewältigen und einen drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verhindern. Je länger die Krise jedoch andauert, desto größer ist das Risiko der Subventionierung von Arbeitsplätzen in Unternehmen, die nicht mehr rentabel sind. Daher ist es bei Überlegungen zum Auslaufen der Kurzarbeitsregelungen wichtig, sorgfältig zwischen den Situationen abzuwegen: einerseits der Notwendigkeit, Unternehmen und Arbeitnehmer so lange zu schützen, wie es die wirtschaftlichen Bedingungen erfordern, und andererseits der Einführung von Maßnahmen zur Förderung des Strukturwandels und der Verlagerung von Arbeitnehmern (z. B. durch gut konzipierte Einstellungsanreize und Umschulungsmaßnahmen).

Die COVID-19-Krise unterbricht eine sechs Jahre lange positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt

6,1 Millionen

Menschen weniger in Arbeit im zweiten Quartal 2020 im Vergleich zum vierten Quartal 2019

72 %

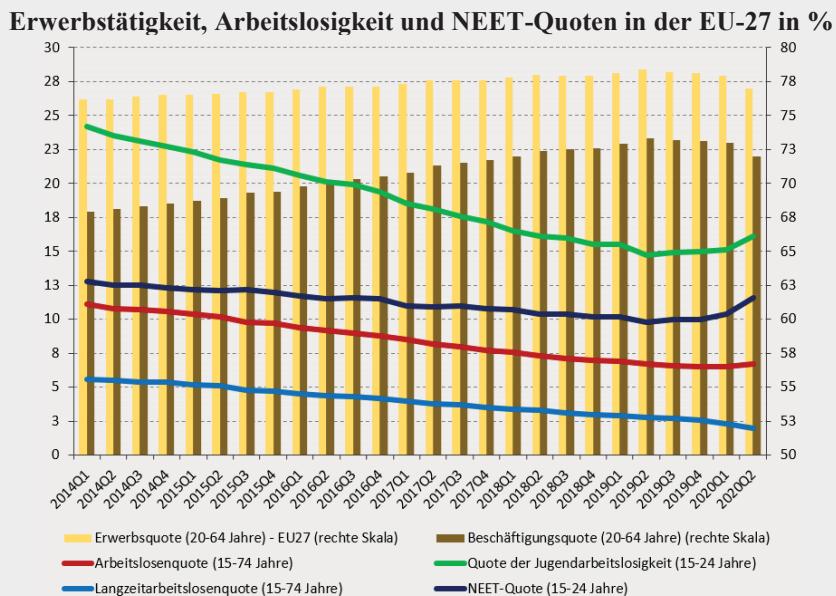
Beschäftigungsquote im zweiten Quartal 2020 (1,1 Prozentpunkte weniger als ein Jahr zuvor)

7,5%

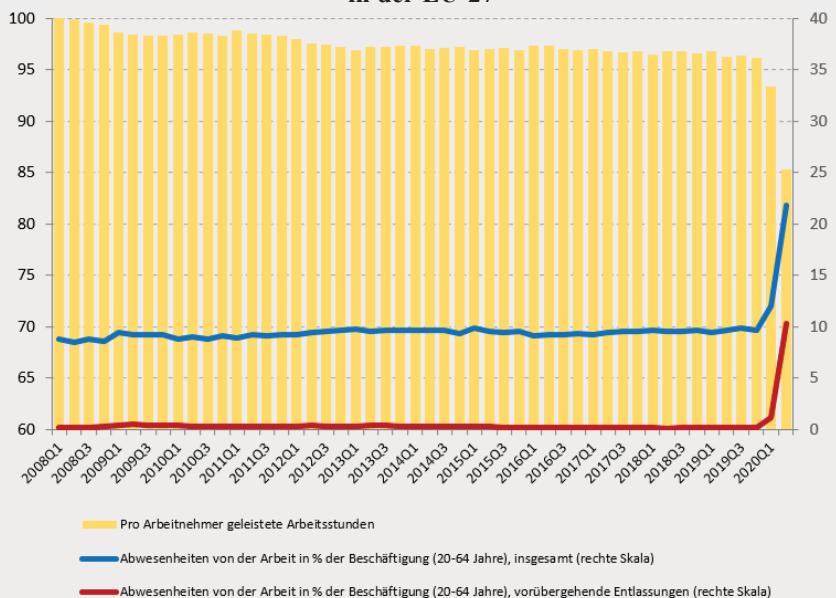
Arbeitslosenquote im September 2020 (1 Prozentpunkt höher als im März)

-11,3%

geleistete Arbeitsstunden pro Arbeitnehmer im zweiten Quartal 2020 im Vergleich zum vierten Quartal 2019



Geleistete Arbeitsstunden pro Arbeitnehmer und Fehlzeiten von der Arbeit in der EU-27



Quelle: Eurostat, AKE. Saisonbereinigte, nicht kalenderbereinigte Daten.

Der wirtschaftliche Schock wird in den jeweiligen Sektoren und Kategorien von Arbeitnehmern unterschiedlich wahrgenommen. In allen Wirtschaftszweigen mit Ausnahme des Baugewerbes verringerten sich die Beschäftigungszahlen zwischen dem zweiten Quartal 2019 und dem zweiten Quartal 2020, aber die stärksten Rückgänge waren im Gastgewerbe, im Kultur- und Unterhaltungssektor sowie unter den Freiberuflern zu beobachten. Der Beschäftigungsrückgang betraf in stärkerem Maße Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsformen, allerdings mit starken Unterschieden zwischen den Ländern. Befristet Beschäftigte waren besonders betroffen, mit einem Rückgang von 16,7 %

im Jahresvergleich im zweiten Quartal 2020, während die Festanstellungen, auch dank der politischen Maßnahmen, stabil geblieben sind. Dies hat zu einem deutlichen Rückgang des Anteils der befristet Beschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten geführt, wiederum mit großen Unterschieden zwischen den Ländern.

Die Pandemie hat sich je nach Beschäftigung und Sektor unterschiedlich ausgewirkt

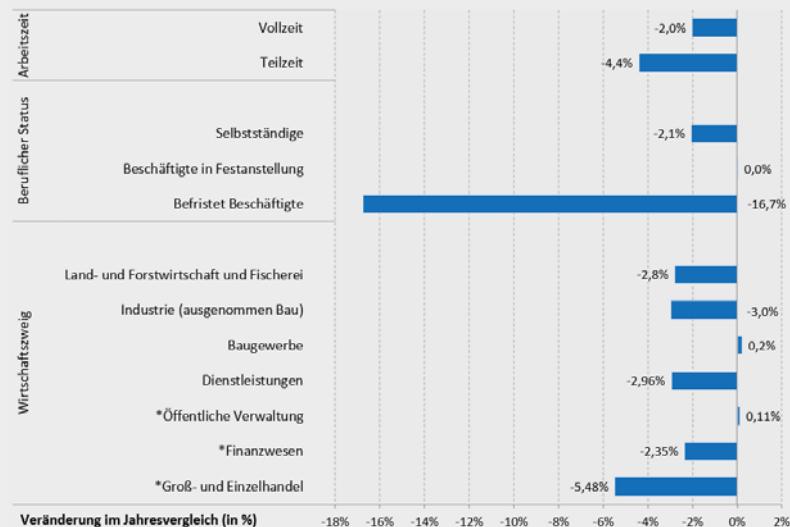
4,2 Millionen

weniger
Arbeitnehmer mit
befristeten
Verträgen im
zweiten Quartal
2020 gegenüber
dem zweiten Quartal
2019

Beschäftigungs-
wachstum im
Baugewerbe, in der
öffentlichen
Verwaltung und im
IKT-Bereich

Größte relative
Rückgänge in den
Bereichen Handel,
Kunst und
Unterhaltung sowie
Landwirtschaft

Beschäftigung (15-64 Jahre) nach Art der Arbeitsverträge: Veränderungen zwischen dem zweiten Quartal 2019 und dem zweiten Quartal 2020 in Prozent



Quelle: Eurostat, AKE. Anmerkung: *Wirtschaftszweige der NACE Rev.2.

Aufgrund von COVID-19 besteht in den Mitgliedstaaten die Gefahr eines starken Anstiegs der Jugendarbeitslosigkeit, was Reformen und verstärkte Unterstützung erfordert. Nach einem anhaltenden Rückgang im Jahr 2019 stieg die EU-weite Jugendarbeitslosigkeit von einem Tiefstand von 14,9 % im März 2020 auf 17,1 % im September sprunghaft an und stieg damit schneller als die Gesamtarbeitslosigkeit. Die Krise führte auch zum größten, seit dem Beginn der Eurostat-Reihe im Jahr 2006 verzeichneten Anstieg der Quoten der 15- bis 24-Jährigen, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvierten, zwischen zwei aufeinanderfolgenden Quartalen (von 10,4 % auf 11,6 % zwischen dem ersten und dem zweiten Quartal 2020). Im Jahr 2019 verließ jeder zehnte der 18-24-Jährigen die Schule oder Ausbildung mit einem Abschluss unterhalb der Sekundarstufe II, und mehr als ein Viertel der 30- bis 34-Jährigen hatte keinen Abschluss mit direktem Arbeitsmarktzugang (sekundäre Berufsbildung oder tertiärer Bildungsabschluss). In den Vorschlägen der Kommission für die Empfehlung zur beruflichen Aus- und Weiterbildung und den europäischen Bildungsraum wurden Ziele zur Verbesserung der schulischen Erfolge sowohl in der Berufsbildung als auch in der tertiären Bildung formuliert. Da der Anstieg der NEET-Quote weitgehend auf den Rückgang der Nachfrage nach Arbeitskräften zurückzuführen ist, sind Reformen zur Unterstützung der Schaffung von Arbeitsplätzen, Bildung und Kompetenzen unerlässlich. Eine erfolgreiche Umsetzung der

verstärkten Jugendgarantie, die sich auf gut funktionierende öffentliche Arbeitsverwaltungen und Bildungs- und Ausbildungssysteme stützt, wird von entscheidender Bedeutung sein. In Bezug auf junge Frauen aus der Gruppe der NEET, unter denen die Nichterwerbstätigkeit eine stärkere Rolle spielt als bei Männern, sollten die Reformen auch Maßnahmen zur Beseitigung steuerlicher Fehlanreize, die Frauen von einer Beteiligung am Erwerbsleben abhalten, und zur besseren Vereinbarkeit von Arbeit und Betreuungsaufgaben umfassen (siehe auch weiter unten).

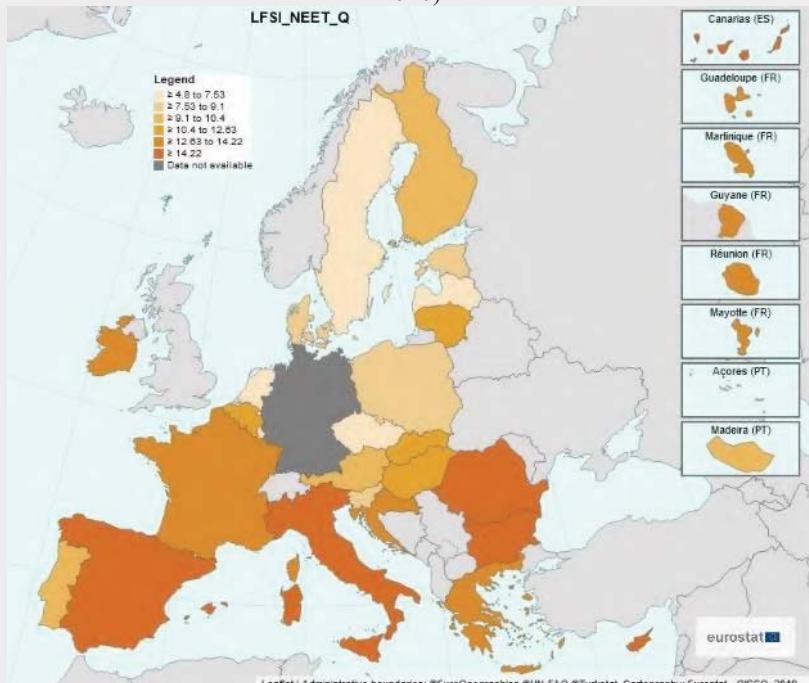
Die COVID-19-Krise führte zu einem erheblichen Anstieg der NEET-Quoten

11,6%
junge NEET (15-24 Jahre) im zweiten Quartal 2020 (1,2 Prozentpunkte mehr als im vorangehenden Quartal)

-12%
gering qualifizierte junge Menschen in Beschäftigung zwischen Ende 2019 und dem zweiten Quartal 2020

26 %
der jungen Menschen (30-34 Jahre) verfügen über Qualifikationen, die keinen direkten Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen (sekundäre Berufsbildung oder tertiäre Bildung)

Junge Menschen im Alter von 15-24 Jahren, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden (NEET), (zweites Quartal 2020)



Quelle: Eurostat, AKE

Das Geschlechtergefälle bei der Beschäftigung stagnierte und das Lohngefälle verringerte sich in den letzten fünf Jahren, aber durch die Krise wurden neue Risiken geschaffen und die Notwendigkeit von Reformen und Investitionen verstärkt. Obwohl die Beschäftigungsquoten bei Frauen gestiegen sind, hat sich das geschlechtsspezifische Lohngefälle seit 2013 trotz des höheren durchschnittlichen Bildungsabschlusses der Frauen nur leicht verbessert. Dass Frauen in schlechter bezahlten Sektoren und Berufen überrepräsentiert sind, macht sie auf den von der COVID-19-Krise betroffenen Arbeitsmärkten besonders anfällig. Bei Frauen mit kleinen Kindern ist das Geschlechtergefälle größer: Im Jahr 2019 waren sie von einem negativen Beschäftigungsgefälle von 14,3 Prozentpunkten im Gegensatz zu kinderlosen Frauen

betroffen, während Männer in der gleichen Situation einen positiven Wert von 9,6 Prozentpunkten verzeichneten. Die Beschäftigungsergebnisse haben sich verschlechtert, insbesondere bei älteren Frauen, nicht in der EU geborenen Frauen, gering qualifizierten Frauen und Frauen mit Behinderungen. Die Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt könnte durch Reformen und Investitionen in die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung und in die Langzeitpflege sowie durch Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, wie z. B. durch geschlechtsspezifisch ausgewogenen Eltern- und Pflegeurlaub, gestärkt werden. Weitere Reformen und Investitionen könnten Maßnahmen zur Gewährleistung eines gleichmäßigen Karriereverlaufs, Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz der Löhne und Gehälter sowie Anpassungen des Steuer- und Sozialleistungssystems umfassen, wie z. B. die Besteuerung von Einzelpersonen anstelle von Haushalten, sowie familienbasierte und übertragbare Abzüge sowie Abzüge für Unterhaltsberechtigte.

Das Geschlechtergefälle bei Beschäftigung und bei Löhnen und Gehältern ist in mehreren Mitgliedstaaten weiterhin hoch

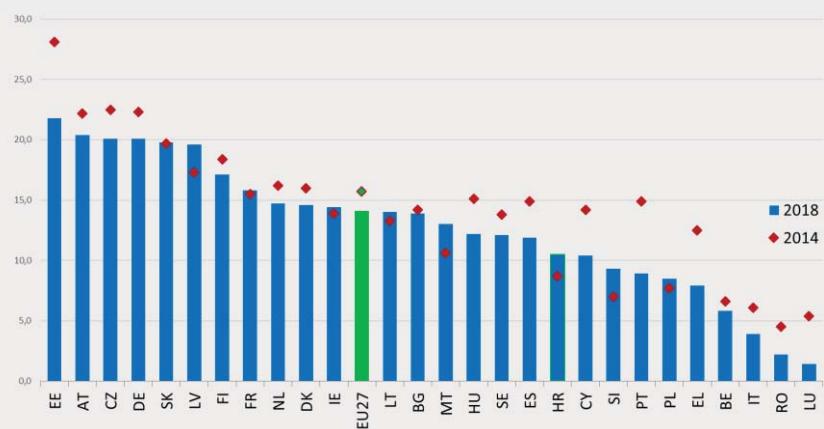
11,4 Prozentpunkte

Geschlechtergefälle bei der Beschäftigung im zweiten Quartal 2020, seit 2013 nahezu unverändert

14,3 Prozentpunkte

Auswirkung der Elternschaft auf die Beschäftigung (geringere Beschäftigungsquote bei Frauen mit Kleinkindern im Vergleich zu kinderlosen Frauen)

Unbereinigtes geschlechtsspezifisches Lohngefälle 2014 und 2018 (Prozentpunkte)



Quelle: Eurostat.

Die Krise wird sich wahrscheinlich unverhältnismäßig stark auf Migranten aus Nicht-EU-Ländern auswirken, sodass zusätzliche Anstrengungen erforderlich sind, um für ihre Integration in den Arbeitsmarkt zu sorgen. Bei Migranten aus Nicht-EU-Ländern konnte zwischen 2017 und 2019 eine Verbesserung ihrer durchschnittlichen Beschäftigungsquote (von 61,5 % auf 64,2 %) beobachtet werden. Seit Beginn der Krise ist die Beschäftigungsquote jedoch deutlich zurückgegangen (auf 60,8 % im zweiten Quartal 2020), was darauf zurückzuführen ist, dass sie unter den befristet Beschäftigten und in den stark von der Krise betroffenen Sektoren überrepräsentiert sind, obwohl sie während der Pandemie eine entscheidende Rolle in wichtigen Berufen an vorderster Stelle spielten. Darüber hinaus üben Zuwanderer der ersten Generation mit größerer Wahrscheinlichkeit Beschäftigungen mit geringeren Qualifikationsanforderungen aus, auch wenn sie über einen Hochschulabschluss verfügen. Die politischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten im

Zusammenhang mit der Bereitstellung von Sprachkursen, dem Zugang zu Bildung und Ausbildung, der Arbeitsmarktberatung und der Anerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen trugen zur Verbesserung ihrer Integration in den Arbeitsmarkt bei. Die Aufrechterhaltung und Stärkung dieser Maßnahmen würde dazu beitragen, die Erholung inklusiver zu gestalten und auf den Kompetenzen und dem Potenzial der Migranten, einschließlich der Flüchtlinge, aufzubauen.

Um die soziale Widerstandsfähigkeit zu verbessern, ist es wichtig, an den Ursachen der Arbeitsmarktsegmentierung anzusetzen, unter anderem indem die Gesetzgebung angepasst und dafür gesorgt wird, dass die richtigen Anreize für Einstellungen mit stabilen Verträgen bestehen. Befristete Beschäftigungsverhältnisse kommen in den einzelnen Ländern unterschiedlich häufig vor, wobei junge Menschen und Frauen in dieser Kategorie vergleichsweise stärker vertreten sind. Mitgliedstaaten mit einem erheblichen Anteil befristet Beschäftigter haben während der Krise die größten Schwankungen in der Beschäftigung verzeichnet. Im Hinblick darauf ist es von entscheidender Bedeutung, dafür zu sorgen, dass befristete Arbeitsverträge den Eintritt in den Arbeitsmarkt fördern und gleichzeitig als „Sprungbrett“ zur Festanstellung dienen, damit die soziale Widerstandsfähigkeit erhöht und eine gerechte und inklusive Erholung unterstützt wird. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die Rechtsvorschriften zum Beschäftigungsschutz zu modernisieren, unter anderem durch die Festlegung klarer Bedingungen für die Verwendung befristeter Arbeitsverträge, die Verhinderung von Beschäftigungsverhältnissen, die zu prekären Arbeitsbedingungen führen, und die Schaffung der richtigen Anreize für Einstellungen mit unbefristeten Verträgen. Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass Arbeitssuchende mit prekären Erwerbsbiographien durch adaptierbare Anspruchsvoraussetzungen angemessenen Zugang zum Sozialschutz und insbesondere zu Arbeitslosenleistungen haben und Ausbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten nutzen können.

Viele Arbeitnehmer sind immer noch nicht durch angemessene Mindestlöhne geschützt. Trotz der jüngsten Erhöhungen in vielen Mitgliedstaaten sind die gesetzlichen Mindestlöhne im Vergleich zu anderen Löhnen in der Wirtschaft häufig niedrig. Der Mindestlohn reicht in der Regel nicht aus, um Arbeitnehmer vor dem Armutsrisko zu schützen. Darüber hinaus gibt es Deckungslücken sowohl in Ländern mit einem gesetzlichen Mindestlohn (aufgrund von Ausnahmen für bestimmte Kategorien) als auch in Ländern, in denen Löhne ausschließlich im Rahmen von Tarifverhandlungen festgelegt werden (bei Arbeitnehmern, die nicht unter Tarifverträge fallen). Nach Konsultation der Sozialpartner hat die Kommission eine Richtlinie vorgeschlagen, mit der sichergestellt werden soll, dass die Arbeitnehmer in der Union durch angemessene Mindestlöhne geschützt werden. Der Vorschlag zielt darauf ab, in allen Mitgliedstaaten Tarifverhandlungen über Löhne zu fördern. In dieser Hinsicht sollten Länder mit gesetzlichen Mindestlöhnen die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Mindestlöhne auf einem angemessenen Niveau festgelegt werden, einschließlich klarer und stabiler Kriterien für die Festlegung von Mindestlöhnen, indikativer Referenzwerte für die Beurteilung der Angemessenheit sowie regelmäßiger und rechtzeitiger Aktualisierungen. Diese Länder werden ferner aufgefordert, eine angemessene und gerechtfertigte Verwendung von Abweichungen und Abzügen von gesetzlichen Mindestlöhnen sowie eine wirksame Einbeziehung der Sozialpartner in die Festlegung und Aktualisierung des gesetzlichen Mindestlohns sicherzustellen. Schließlich sieht der Vorschlag eine bessere Durchsetzung und Überwachung des in jedem Land geltenden Mindestlohnschutzes vor.

Die Anpassung der Arbeitsbedingungen war während der Pandemie von zentraler Bedeutung und wird es auch in der Zeit danach sein. Das erfordert Investitionen am

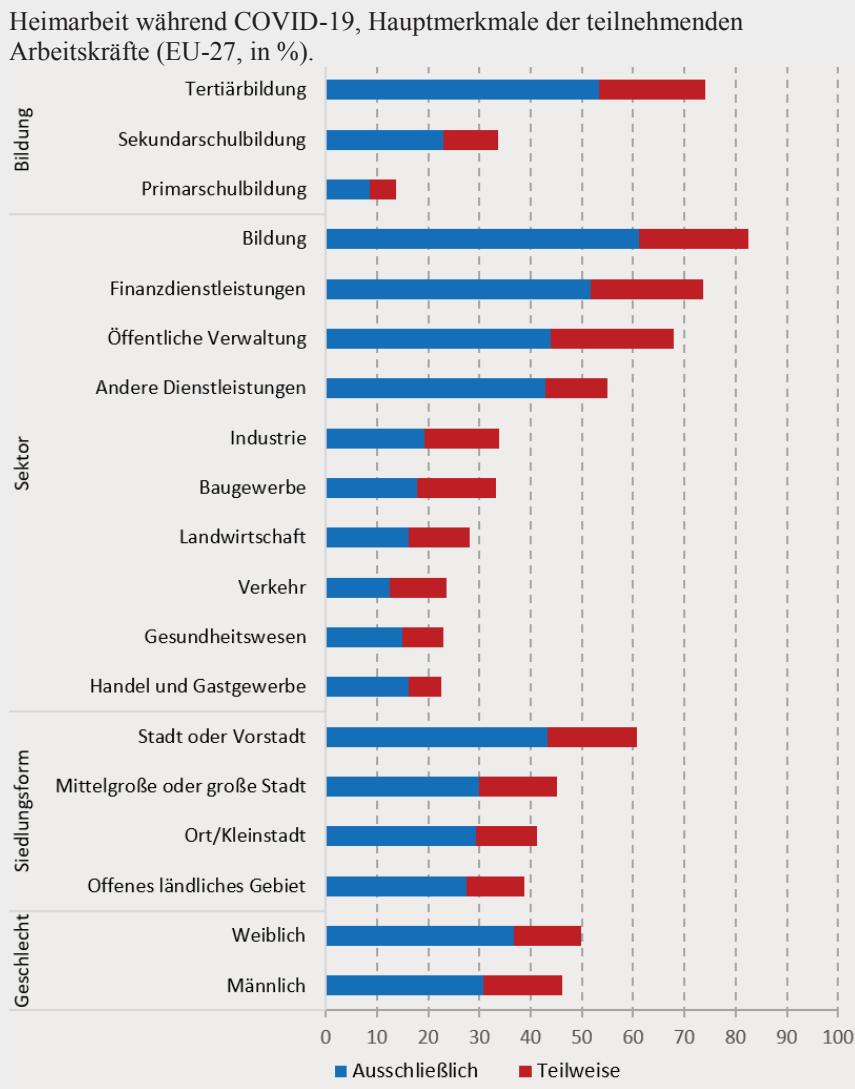
Arbeitsplatz und Reformen, um die Verfügbarkeit flexibler Arbeitsregelungen zu verbessern. Viele Mitgliedstaaten haben ihre Beschäftigungsbedingungen angepasst, unter anderem indem sie die Nutzung von Telearbeit ausgeweitet haben, wobei besonderes Augenmerk auf den Schutz gefährdeter Arbeitnehmer gelegt wurde. Während der Gesundheitskrise hat sich Telearbeit als sehr wichtig erwiesen, um die Kontinuität des Geschäftsbetriebs zu gewährleisten und gleichzeitig breitere Möglichkeiten zu bieten, um mit dem zusätzlichen Betreuungs- und Pflegebedarf umzugehen. Telearbeit kann jedoch auch Risiken mit sich bringen, einschließlich solcher, die mit dem beruflichen, körperlichen und geistigen Wohlbefinden von häuslichen Teilarbeitern zusammenhängen. Aus diesem Blickwinkel betrachtet wird die Pandemie dazu führen, dass die Arbeitsorganisation und die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben überdacht werden. Die nationalen Vorschriften für Telearbeit weisen Unterschiede hinsichtlich des Inhalts und Geltungsbereichs auf, auch was die Förderung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) zu diesem Zweck betrifft. Aufbauend auf den bestehenden nationalen Praktiken in Bezug auf Tarifverhandlungen sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Arbeitsumgebung sicher und gut angepasst ist und dass flexible Arbeitsbedingungen weithin verfügbar sind, damit Berufs-, Familien- und Privatleben miteinander in Einklang gebracht werden können. Es muss auch stärker darauf geachtet werden, die Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer in prekären Situationen zu verbessern und Menschen, die Schwarzarbeit leisten, für die reguläre Beschäftigung zu gewinnen. Die Pandemie hat auch Engpässe in bestimmten Gesundheitsberufen deutlich gemacht sowie die Notwendigkeit, die Arbeitsbedingungen und Kompetenzen der Arbeitnehmer in diesen Bereichen anzupassen oder zu verbessern.

Die Telearbeitsquote während der Krise ist ganz unterschiedlich je nach Profil und Sektor

60 Prozent-punkte
Gefälle beim Zugang zur Telearbeit
zwischen hochqualifizierten und gering qualifizierten Arbeitnehmern

61%
der Arbeitnehmer, die in Städten leben, hatten Zugang zu Telearbeit, gegenüber 41 % der in kleinen Orten lebenden Arbeitnehmer.

Arbeitnehmer in Bildungs- und Verwaltungsdiensten nutzen Telearbeit in stärkerem Maße



Quelle: Eurofound (2020) Living, working and COVID-19, elektronische Erhebung.

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind von entscheidender Bedeutung, um Anpassungen am Arbeitsmarkt nach dem COVID-19-Schock zu unterstützen. Die Mitgliedstaaten traten mit unterschiedlichen Teilnahmequoten an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in die Beschäftigungskrise ein. Die Unterstützung reibungsloser Arbeitsmarkttübergänge bei gleichzeitiger Vermeidung des Risikos einer weiteren Polarisierung der Qualifikationen ist für ein inklusives Wachstum von entscheidender Bedeutung. Dies gilt besonders für Mitgliedstaaten mit nach wie vor hohen Langzeitarbeitslosenquoten, die sich infolge des COVID-19-Schocks wahrscheinlich noch verschlechtern. Die Mitgliedstaaten haben bestehende Rahmenregelungen geändert oder neue Systeme für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingeführt, um besser auf die Arbeitsmarktbedingungen zu reagieren und die Beschäftigung sowie die Weiterqualifizierung und Umschulung zu fördern – oft mit Unterstützung des Europäischen Sozialfonds. Sie könnten nun die Möglichkeit haben, kohäsionspolitische Mittel mit Mitteln aus der Aufbau-

und Resilienzfazilität zu kombinieren, um eine gezielte aktive Arbeitsmarktpolitik, einschließlich Weiterqualifizierungs- und Umschulungsmaßnahmen, weiter zu fördern.

Der Zugang zu Systemen für Arbeitslosenleistungen mit angemessenem Leistungsniveau und angemessener Dauer ist von entscheidender Bedeutung, um die negativen Auswirkungen der Krise abzumildern und den Übergang von Arbeitslosen zu neuen Arbeitsplätzen zu unterstützen. Dass alle Arbeitslosen, auch jene mit atypischen vertraglichen Vereinbarungen, ausreichende Leistungen über einen angemessenen Zeitraum erhalten, ist von entscheidender Bedeutung für die Unterstützung Arbeitssuchender bei der Bewältigung von Übergängen. Dabei ist besonders auf Menschen mit kurzen oder ununterbrochenen Erwerbsbiografien zu achten, da sie meist weniger von diesen Programmen erfasst werden. Als Reaktion auf die Pandemie haben mehrere Mitgliedstaaten ihre Arbeitslosenhilfesysteme verstärkt. Diese Systeme müssen möglicherweise nach Veränderungen der wirtschaftlichen Bedingungen weiter überprüft werden, um angemessene Einkommen zu bewahren und die wirksame Arbeitsmarktaktivierung der Betroffenen zu fördern.

Öffentliche Arbeitsverwaltungen müssen über herkömmliche Arbeitsformen hinausdenken, um einem sprunghaften Anstieg der Zahl der Arbeitssuchenden entgegenzuwirken und deren Umverteilung auf Berufe oder Sektoren zu unterstützen. Der Anteil der Arbeitslosen, die öffentliche Arbeitsverwaltungen (ÖAV) für die Arbeitssuche in Anspruch nehmen, war in den letzten Jahren rückläufig, wenngleich zwischen den Mitgliedstaaten große Unterschiede bestehen. Junge Menschen, Geringqualifizierte und ältere Arbeitssuchende sind unter den Personen, die Unterstützung bei den öffentlichen Arbeitsverwaltungen suchen, nach wie vor überrepräsentiert. In der gegenwärtigen Situation kann es für eine angemessene und wirksame Reaktion auf die Bedürfnisse von Arbeitssuchenden und Arbeitgebern erforderlich sein, die Kapazitäten im Hinblick auf die Stärkung von Profiling-Systemen und die Förderung von Beratungs- und Mentoring-Kapazitäten für Arbeitssuchende auszubauen. Für die Stärkung ihrer Kapazitäten werden Investitionen in moderne Lösungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) und die Umschulung von Mitarbeitern der öffentlichen Arbeitsverwaltungen wichtig sein. Den von der Krise Betroffenen könnte eine stärkere Unterstützung auf der Grundlage individueller Aktionspläne dabei helfen, im Rahmen einer künftigen Erholung einen Arbeitsplatz zu finden.

Die ÖAV können bei der Erleichterung reibungsloser Übergänge und der Förderung einer raschen Erholung eine entscheidende Rolle spielen

45 Prozent-

punkte

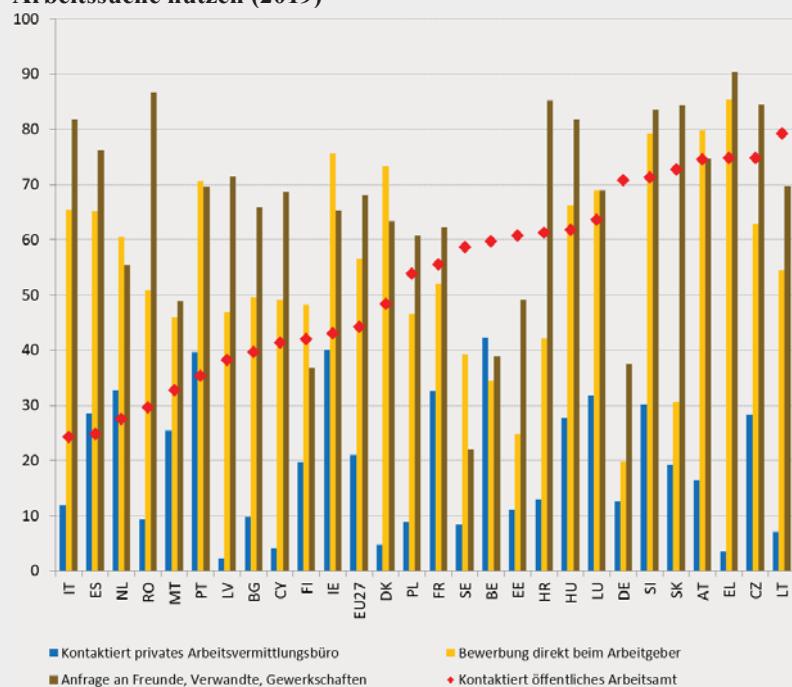
Gefälle zwischen dem höchsten und dem niedrigsten

Anteil der Nutzung von öffentlichen Arbeitsverwaltungen für die Arbeitssuche im Jahr 2019

Geringqualifizierte und ältere Arbeitssuchende sind stark unter den Personen vertreten, die Hilfe bei den öffentlichen Arbeitsverwaltungen suchen

Hohe Langzeitarbeitslosenquoten vor der Pandemie könnten das Ziel einer Erholung für alle zu einer größeren Herausforderung machen

Anteil an Arbeitslosen, die eine bestimmte Vorgehensweise zur Arbeitssuche nutzen (2019)



Quelle: Eurostat, AKF.

Der soziale Dialog und die Einbeziehung der Sozialpartner in die Politikgestaltung sind der Schlüssel zur Förderung eines fairen und nachhaltigen Aufschwungs und zur Unterstützung eines inklusiven Wachstums. In mehreren Mitgliedstaaten haben Tarifverträge und der soziale Dialog dazu beigetragen, die unmittelbare sozioökonomische Reaktion auf die COVID-19-Krise zu gestalten und umzusetzen, einschließlich Maßnahmen zur raschen Anpassung der Arbeitsmuster, wie etwa der Förderung der Telearbeit, und zum Schutz der Gesundheit, des Einkommens und der Beschäftigung von Arbeitnehmern, die an vorderster Front tätig oder unerlässlich sind. In den Mitgliedstaaten mit bereits gut entwickelten Strukturen des sozialen Dialogs waren die Konsultationen der Sozialpartner während der Reaktion auf die Krise nach wie vor intensiv. In anderen Mitgliedstaaten hat die Krise die bereits vor dem Gesundheitsnotstand begrenzte Einbeziehung der Sozialpartner noch verschlechtert. Für eine wirksame und reibungslose Gestaltung und Umsetzung ihrer Reform- und Investitionspläne im Rahmen der neuen Aufbau- und Resilienzfazilität im Zeitraum 2021–2023 ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten bei der

Ausarbeitung ihrer nationalen Aufbau- und Resilienzpläne mit den Sozialpartnern zusammenarbeiten.

Ungleichheiten in der Bildung gefährden den sozialen Zusammenhalt und inklusives Wachstum und machen Reformen erforderlich, um die Bildungssysteme inklusiver zu gestalten und bessere Ergebnisse zu erzielen, die am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen zu unterstützen und in die Bildungsinfrastruktur, einschließlich digitaler Bildung, zu investieren. Kinder aus sozioökonomisch schlechter gestellten Bevölkerungsgruppen stehen häufig vor erheblichen Herausforderungen im Hinblick auf den Bildungsabschluss. Sie nehmen wesentlich weniger an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung teil und erlangen in der Sekundarschule häufig keine grundlegenden Lesefähigkeiten. Sie sind auch in der tertiären Bildung unterrepräsentiert, ebenso wie Schüler aus ländlichen Gebieten, Schüler mit Behinderungen und Migranten aus Nicht-EU-Ländern. Der während des Lockdowns eingeführte Fernunterricht rückte diese Nachteile ins Rampenlicht: Schüler mit sozialökonomisch schlechter gestelltem Hintergrund stiegen in der Regel mit geringeren digitalen Kompetenzen ein und hatten häufiger keinen Zugang zu einem Computer und einer Internetverbindung. Ein zunehmendes Geschlechtergefälle zeigt sich auch bei den Mindestkenntnissen und den Hochschulabschlüssen, bei denen Jungen schlechter abschneiden als Mädchen. Es besteht die Gefahr, dass eine Kombination dieser Faktoren zu Benachteiligungen während des gesamten Erwerbslebens führt, auch angesichts des bereits großen Beschäftigungsgefälles zwischen Gering- und Hochqualifizierten (29,1 Prozentpunkte im Jahr 2019). Ein enger Zusammenhang besteht zwischen Bildungsleistung, Erfolg auf dem Arbeitsmarkt und Teilhabe an der Gesellschaft, was die Bedeutung einer inklusiven Bildung für eine gerechte Erholung und die Stärkung der sozialen Widerstandsfähigkeit unterstreicht. Die Reformen könnten unter anderem Folgendes umfassen: Verhinderung einer vorzeitigen Bildungseinstufung, Einführung von Unterstützungsdielen und gezielten Finanzierungsprogrammen und -diensten für benachteiligte Schulen, Familien und junge Menschen, Förderung eines besseren Bildungszugangs für bedürftige Kinder, einschließlich der Integration von Lernenden mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Regeleinrichtungen, sowie Investitionen in Infrastruktur und Ausrüstung.

Sozioökonomische Benachteiligungen wirken sich nach wie vor stark auf die Teilnahme und die Bildungsergebnisse aus

36,4 % der Schüler

mit wirtschaftlich, sozial und kulturell schlechter gestelltem Hintergrund **gelingt es nicht, grundlegende Lesekompetenzen zu erwerben**

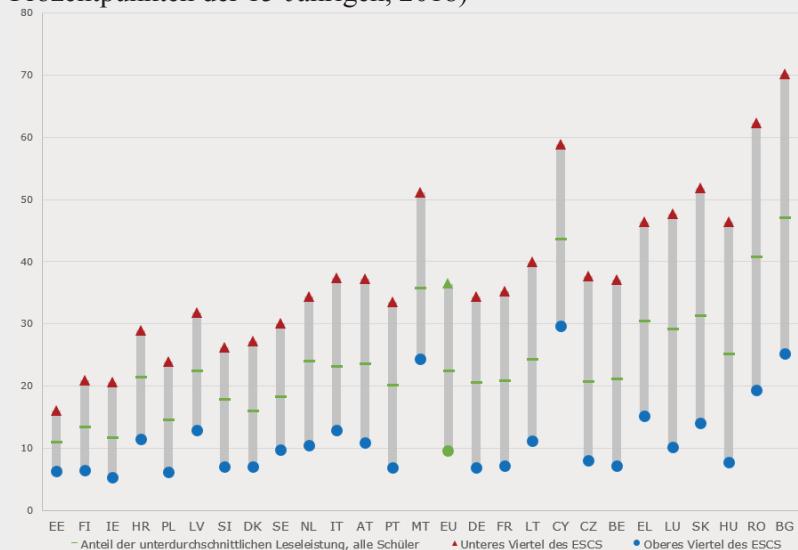
11,3 Prozentpunkte

Lücke zwischen **von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kindern und nicht davon bedrohten Kindern** bei der Teilnahme an FBBe im Jahr 2016

22,5%

der jungen Menschen, die außerhalb der EU geboren wurden, verlassen die allgemeine und berufliche Bildung frühzeitig (im Vergleich zu 10,2 % EU-weit)

Quote der unterdurchschnittlichen Lesekompetenzen nach wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Status (in Prozentpunkten der 15-Jährigen, 2018)



Anmerkung: ESCS steht für den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status.

Quelle: PISA 2018, OECD.

Weiterqualifizierung und Umschulung haben höchste Priorität bei der Förderung einer inklusiven Erholung und Unterstützung des digitalen und ökologischen Wandels. Vor der Krise nannten EU-Unternehmen den Fachkräftemangel an vorderster Stelle bei den Hindernissen für Investitionen. 20 Mitgliedstaaten verfehlten das EU-weite Ziel der Teilnahmequote an der Erwachsenenbildung von 15 % bis 2020. Erwachsene mit geringeren Qualifikationen nehmen wesentlich weniger am Lernen teil, obwohl sie es am meisten benötigen. Ein Viertel der jungen Erwachsenen verfügt über keine Qualifikation, die einen direkten Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht. Einige Sektoren, wie die IKT, weisen auf eine große Kluft zwischen freien Stellen und Hochschulabsolventen hin. In vielen Mitgliedstaaten

ist es immer noch zu schwierig, nach dem Abschluss der formalen Bildung Zugang zu weiterführender allgemeiner und beruflicher Bildung zu erhalten, und die Validierung von Qualifikationen ist nach wie vor rückständig. Zusammen mit den neuen Herausforderungen im Bereich Kompetenzen, die im Zusammenhang mit dem digitalen und ökologischen Wandel auftreten, weist dies auf den Bedarf hin, die Umgestaltung der beruflichen und tertiären Bildung zu unterstützen. Die europäische Kompetenzagenda und der europäische Bildungsraum enthalten Strategien für lebenslanges Lernen, Weiterqualifizierung und Umschulung, einschließlich eines Kompetenzpakts und der Umsetzung von Kompetenzstrategien, Prognosen, Beratung und Validierung. Im Rahmen der Leitinitiative „Umschulung und Weiterqualifizierung“ werden die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufgefordert, Reformen und Investitionen in Kompetenzen, insbesondere in den digitalen Bereich, zur Finanzierung im Rahmen der neuen Aufbau- und Resilienzfazilität vorzuschlagen, und zwar zusätzlich zu und in Ergänzung zu den traditionell vom Europäischen Sozialfonds bereitgestellten Mitteln.

**Es gibt Raum für eine stärkere Beteiligung an der
Erwachsenenbildung als Schlüssel zur Förderung der beruflichen
Entwicklung und erfolgreicher Arbeitsplatzwechsel**

28,3 Prozent-

punkte

Gefälle zwischen den Beschäftigungsquoten von **gering und hoch qualifizierten Arbeitnehmern**

6,5 Prozent-

punkte

Lücke bei der Teilnahme **gering qualifizierter Arbeitnehmer an der Erwachsenenbildung gegenüber den durchschnittlichen Teilnahme der Arbeitnehmer insgesamt**

In 20 EU-Mitgliedstaaten nahmen weniger als 15 % der Erwachsenen an Erwachsenenbildung teil

Die Hälfte der Erwachsenen sollte gemäß der europäischen Kompetenzagenda bis 2025 **über ein Jahr an der Erwachsenenbildung** teilnehmen (gegenüber 38 % im Jahr 2016)

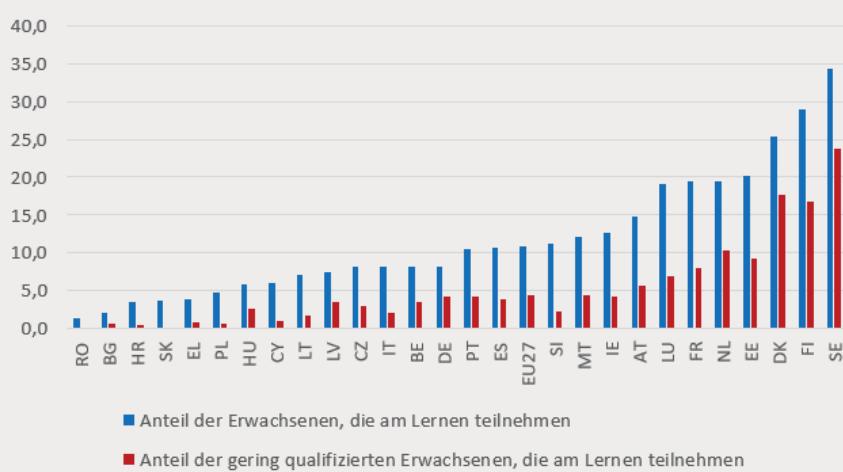
Beschäftigungsquoten nach Bildungsabschluss

(in % der 25- bis 64-Jährigen im Jahr 2019)

■ geringqualifiziert ■ mittelqualifiziert ■ hochqualifiziert



Anteil der Erwachsenen und gering qualifizierten Erwachsenen, die am Lernen teilnehmen (in % der 20- bis 64-Jährigen im Jahr 2019)



Quelle: Eurostat.

Die COVID-19-Krise hat die Bedeutung der Stärkung der digitalen Kompetenzen weiter verdeutlicht. Während der Pandemie erwiesen sich digitale Kompetenzen für einen großen Teil der EU-Bürger als wesentlich für die Kontinuität von Geschäfts-, Bildungs- und Ausbildungstätigkeiten sowie für die Gewährleistung des Zugangs zu Dienstleistungen, einschließlich der Gesundheitsversorgung. Digitale Kompetenzen werden für die uneingeschränkte Teilhabe am Arbeitsmarkt und an den Gesellschaften der Zukunft zunehmend wichtiger werden, wie auch für die Unterstützung des ökologischen und des digitalen Wandels. Bei den grundlegenden digitalen Kompetenzen wurden jedoch nur langsam Fortschritte erzielt: Trotz einer bescheidenen Verbesserung verfügten 2019 mehr als vier von zehn Menschen in der EU nicht über grundlegende digitale Kompetenzen, insbesondere ältere Menschen und Geringqualifizierte. Darüber hinaus besteht ein systematischer Mangel an digitalen Fachleuten und Menschen mit fortgeschrittenen digitalen Kompetenzen, eine Herausforderung, die in erheblichem Maße durch die Unterrepräsentation von Frauen unter den Hochschulabsolventen im MINT-Bereich und an den Arbeitsplätzen im IKT-Sektor bedingt ist. Obwohl Mädchen in jungen Jahren bessere digitale Kompetenzen erwerben als Jungen, wählen sie die entsprechenden Studien- oder Karrieremöglichkeiten deutlich weniger häufig aus als Jungen. Zu den Reformen zur Stärkung der digitalen Kompetenzen gehören die Aktualisierung der Lehrpläne, die Einführung von IKT-Kursen in Grundschulen, die Vermittlung von IKT als Fachrichtung der Sekundarstufe, die Unterstützung von Lehrkräften und Ausbildern (unter anderem darin, wie das Interesse und die Bestrebungen von Mädchen gefördert werden können), Erwachsenenbildungsbangebote im Bereich digitale Kompetenzen, Maßnahmen zur Verbesserung der Attraktivität von MINT- und IKT-Fächern (insbesondere für Mädchen), verstärkte Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen sowie Investitionen in digitale Infrastruktur und Ausrüstung.

Nach wie vor bestehen große Defizite bei der digitalen Kompetenz

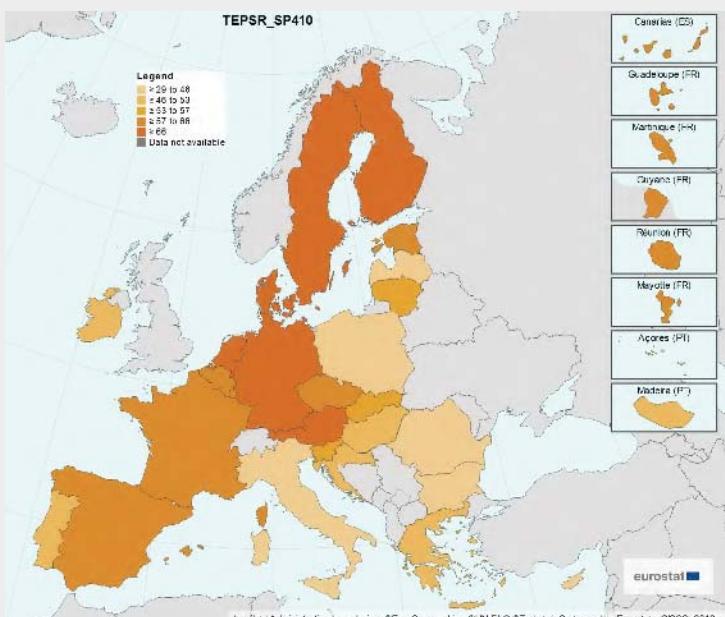
46 % der
16- bis 74-Jährigen
verfügten über keine
grundlegenden
digitalen
Kompetenzen im
Jahr 2019

In
13,5 Millionen
Stellenaus-
schreibungen wurde
nach IKT-bezogenen
Kompetenzen
gefragt (2018 und
2019)

57 %
der Unternehmen
berichteten von
Schwierigkeiten
bei der Einstellung
von IKT-Fachleuten
im Jahr 2019

50,9%
der Lehrkräfte
erhielten in ihrer
formalen Ausbildung
keine IKT-
Ausbildung

Personen, die über grundlegende oder darüber liegende digitale Kompetenzen verfügen (2019, Prozentpunkte, 16- bis 74-Jährige)



Quelle: Eurostat.

Die allgemeine Einkommensungleichheit hat sich in den letzten Jahren vor der COVID-19-Pandemie leicht verringert. Am unteren Ende der Einkommensverteilung hat sie jedoch in den letzten zehn Jahren zugenommen, was Bedenken hinsichtlich der Inklusivität des Wirtschaftswachstums aufkommen lässt. Im Durchschnitt haben in der EU die reichsten 20 % der Haushalte ein Einkommen, das das der ärmsten 20 % um rund das Fünffache übersteigt. In den vergangenen Jahren nahm die Einkommensungleichheit im unteren Teil der Einkommensverteilung (S50/S20) stärker zu als im oberen Teil (S80/S50). Vorläufigen Schätzungen zufolge haben automatische Stabilisatoren und politische Maßnahmen zur Bewältigung der Krise die Auswirkungen von COVID-19 auf die Ungleichheit bislang gedämpft. Um Einkommensungleichheiten zu bekämpfen, müssen die Mitgliedstaaten Reformen in verschiedenen Politikbereichen einleiten, z. B. bei der Konzeption ihrer Steuer- und Sozialleistungssysteme, den Lohnsetzungsmechanismen, der Inklusivität und Chancengleichheit in der allgemeinen und beruflichen Bildung (vom frühen Kindesalter an) und dem Zugang zu erschwinglichen und hochwertigen Dienstleistungen für alle. Es sollte eine Bewertung der Verteilungseffekte der politischen Maßnahmen

sichergestellt werden, insbesondere im Hinblick auf politische Maßnahmen zur Unterstützung des ökologischen und des digitalen Wandels.

Obwohl die Ungleichheit in letzter Zeit zurückgegangen ist, hat sie am unteren Ende der Einkommensverteilung zugenommen

5-mal so hoch
ist das Verhältnis des **Einkommensanteils der obersten 20 % der Einkommen zu den niedrigsten 20 %** im Jahr 2019

21,4%
ist der **Anteil am Gesamteinkommen der unteren 40 %** der Bevölkerung; seit 2015 zunehmend

Einkommensquintilverhältnis (S80/S20) und Aufschlüsselung nach hohem und niedrigem Teil der Verteilung



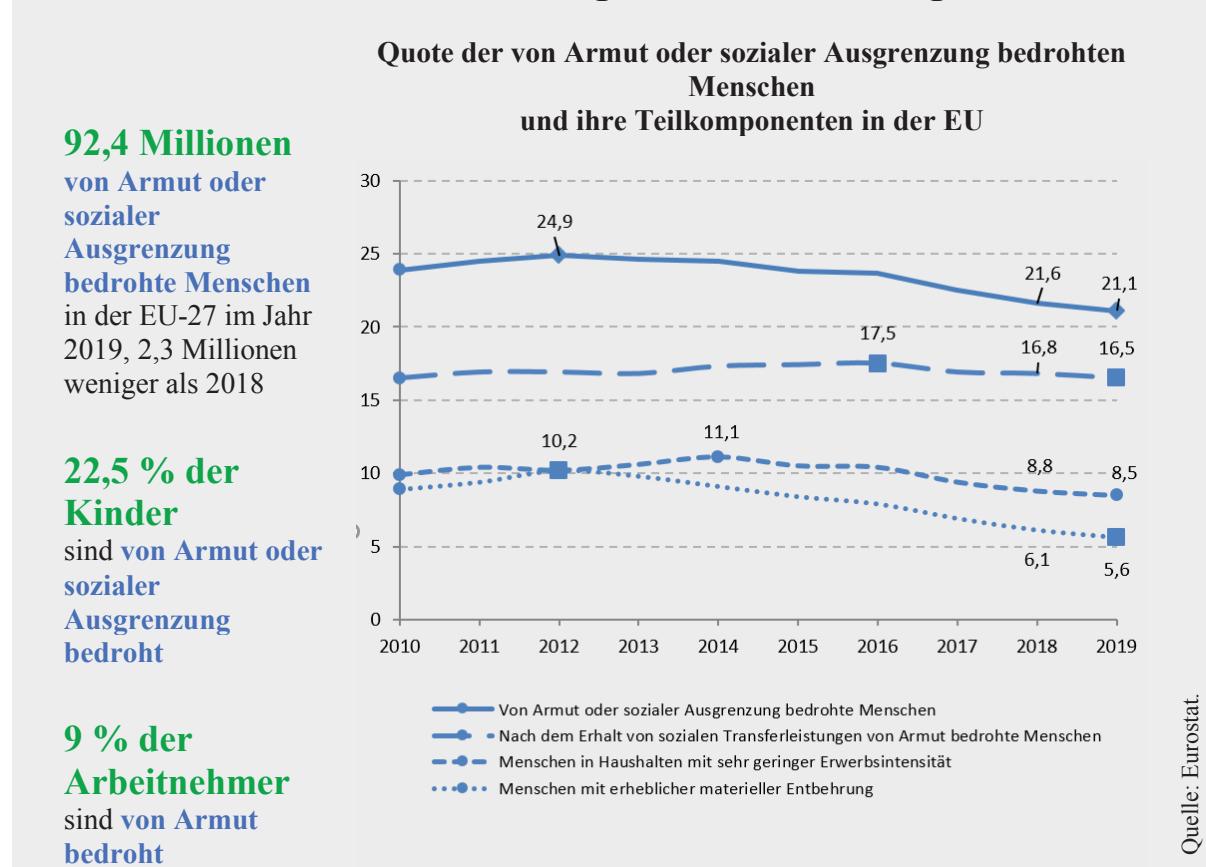
Quelle: Berechnung auf Eurostat-Daten.

Vor der COVID-19-Krise war die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen im siebten Jahr in Folge zurückgegangen. Die langsame Fortschritte in Ländern mit höheren Armutssquoten weisen jedoch auf Herausforderungen für die Sozialschutzsysteme hin. Im Jahr 2019 gab es rund 92,4 Millionen von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Menschen (AROPE), das sind 2,3 Millionen weniger Menschen als im Jahr davor. Seit dem Höchstwert im Jahr 2012 war starke materielle Deprivation die Komponente, die am meisten verbessert werden konnte, gefolgt von der Reduzierung des Anteils der Menschen, die in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität leben, was auf die robuste Lage auf dem Arbeitsmarkt vor der Krise zurückzuführen ist. Die Verringerung bei der Armutgefährdungsquote war jedoch weniger ausgeprägt. Diese positiven Entwicklungen haben sich trotz alledem in vielen Mitgliedstaaten etwas verlangsamt. Die Armut trotz Erwerbstätigkeit und die Armutstiefe gingen langsam zurück, auch bei Personen in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität. Aufgrund der COVID-19-Krise und des damit einhergehenden Anstiegs der Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit ist es höchst unwahrscheinlich, dass das Ziel von Europa 2020 der Reduzierung der Anzahl der Menschen in Armut oder sozialer Ausgrenzung um 20 Millionen (gegenüber 2008) erreicht wird. Die derzeitige Situation stellt die Sozialschutzsysteme vor Herausforderungen, insbesondere in Bezug auf die nachhaltige Sicherung angemessener Einkommen und die Bereitstellung hochwertiger Dienstleistungen, vor allem für all diejenigen, die sie am meisten benötigen.

Die Armut war bei den am stärksten gefährdeten Gruppen unverändert hoch, insbesondere bei Familien mit Kindern, Menschen mit Behinderungen und nicht in der EU geborenen Personen, die alle unverhältnismäßig stark von der COVID-19-Krise betroffen waren. Die Gesundheits-, Bildungs- und Sozialschutzsysteme, insbesondere die Sozialdienste, sind einem noch nie dagewesenen Druck ausgesetzt, wodurch sich die Herausforderungen für Menschen in besonders prekären Situationen weiter verschärfen.

Obwohl das Risiko von Armut oder sozialer Ausgrenzung für Kinder (unter 18 Jahren) in den letzten Jahren zurückgegangen ist, lag es um 1 Prozentpunkt höher als bei der Erwerbsbevölkerung und war in einigen Mitgliedstaaten sehr hoch. Neben einem angemessenen Einkommensniveau spielt der Zugang zu Dienstleistungen, einschließlich Bildung, Gesundheitsversorgung und Wohnraum, eine entscheidende Rolle bei der Unterstützung von Familien mit Kindern und gewährleistet eine Chancengleichheit im Lebensalltag. Die Kommission wird 2021 eine Europäische Kindergarantie vorschlagen, um einen Aktionsrahmen auf EU-Ebene zu schaffen. Personen mit Behinderungen und nicht in der EU Geborene, die beide einem höheren Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung ausgesetzt sind, bedürfen ebenfalls einer verstärkten Unterstützung. Die neue Strategie für die Rechte von Personen mit Behinderungen, die von der Kommission 2021 eingeleitet werden soll, zielt darauf ab, die wirtschaftliche und soziale Inklusion von Personen mit Behinderungen zu fördern. Sie wird sich voraussichtlich auf ein breites Spektrum von Bereichen konzentrieren, darunter Bildung, Beschäftigung, angemessener Sozialschutz, Barrierefreiheit und Nichtdiskriminierung. In der europäischen Säule sozialer Rechte wird das Recht der Menschen auf Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen bekräftigt. Die Verbesserung des Zugangs zu Dienstleistungen, einschließlich zu sozialen Diensten und gemeindenahen und häuslichen Dienstleistungen für ein unabhängiges Leben und die Integration in die Gemeinschaft, wird in einer Reihe von künftigen Initiativen und Arbeitsschwerpunkten der Kommission zum Ausdruck kommen, wie in den genannten Strategien und dem neuen Aktionsplan für Integration und Inklusion für Personen mit Migrationshintergrund.

Die AROPE-Quote war vor der COVID-19-Krise rückläufig, wenn auch nur langsam



Da die Wohnkosten für einen großen Teil der Haushalte nach wie vor sehr hoch sind, sind aufgrund der Krise Maßnahmen zum Schutz der schwächsten Bevölkerungsgruppen erforderlich. Einer von zehn Menschen in Europa ist übermäßig durch Wohnkosten überlastet. Die Haushalte mit den niedrigsten Einkommen und in Städten lebende Menschen sind am stärksten davon betroffen. Obdachlosigkeit, die extremste Form der Ausgrenzung aus dem Wohnungsmarkt, hat in den letzten zehn Jahren in den meisten Mitgliedstaaten zugenommen. Die Gesundheitskrise hat diese Wohnungsprobleme noch deutlicher gemacht. Viele Mitgliedstaaten haben Sofortmaßnahmen zum Schutz der am stärksten gefährdeten Personen ergriffen, unter anderem durch die Bereitstellung von Notunterkünften für Obdachlose. Bei den Reformen der Mitgliedstaaten sollte ein besonderer Schwerpunkt auf Investitionen in die Renovierung von Wohngebäuden und sozialen Wohneinrichtungen sowie auf die Verbesserung des Zugangs zu sozialen Wohneinrichtungen gelegt werden.

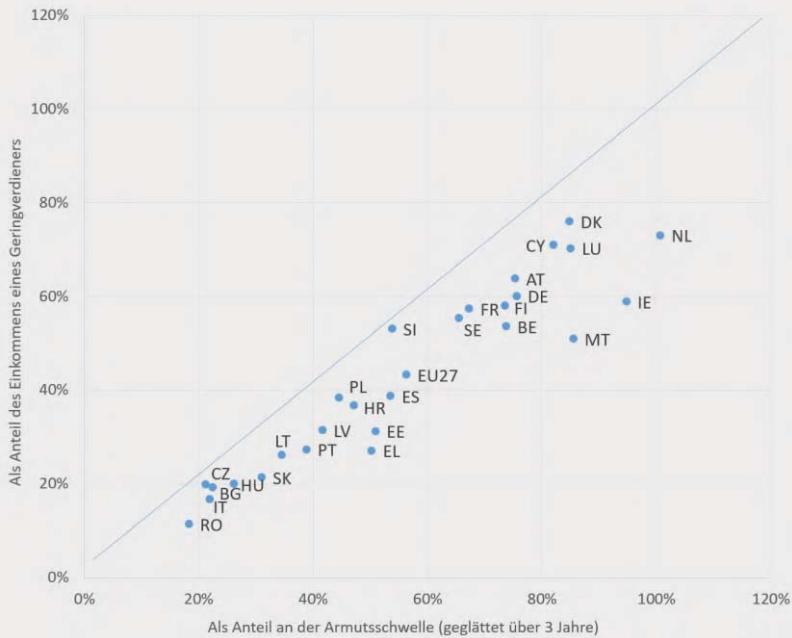
Die COVID-19-Krise ist eine eindringliche Mahnung, wie wichtig die Sozialschutzsysteme und ihre Rolle bei der Abmilderung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen einer rückläufigen Wirtschaftstätigkeit sind. Die COVID-19-Krise wird wahrscheinlich dazu führen, dass die Zahl der Personen, die Arbeitslosenunterstützung und andere Einkommensbeihilfen beziehen, zunehmen wird, was die Kapazitäten unserer Sozialschutzsysteme einem Belastungstest aussetzt. Die Länder haben bestehende Programme erweitert und erhöht und die Voraussetzungen für die Gewährung von Beihilfen vorübergehend ausgedehnt. In der Erholungsphase sind anhaltende Bemühungen erforderlich, um den Sozialschutz für alle auf nachhaltige Weise aufrechtzuerhalten und zu stärken. Aufbauend auf der Krisenreaktion sollte der Schutz von Selbstständigen und atypisch Beschäftigten im Einklang mit der Empfehlung zum Zugang zum Sozialschutz strukturell weiter verbessert werden. Die Reformen sollten sich unter anderem mit dem Geltungsbereich, der Angemessenheit und der Übertragbarkeit von Sozialschutzrechten befassen sowie mit der Unterstützung der Integration in den Arbeitsmarkt all jener, die in der Lage sind, zu arbeiten.

In den meisten Mitgliedstaaten liegt das Mindesteinkommensniveau unter der Armutsgrenze

Im Durchschnitt verringern **soziale Transferleistungen (ausgenommen Rentenzahlungen)** die Armut um **32,7 %**

63,9% der **von Armut bedrohten EU-Bevölkerung erhielt eine Art von Leistung** im Jahr 2018

Nettoeinkommen von Beziehern von Mindesteinkommen
(Einkommensjahr: 2018)



Quelle: Berechnung der Daten von OECD und Eurostat

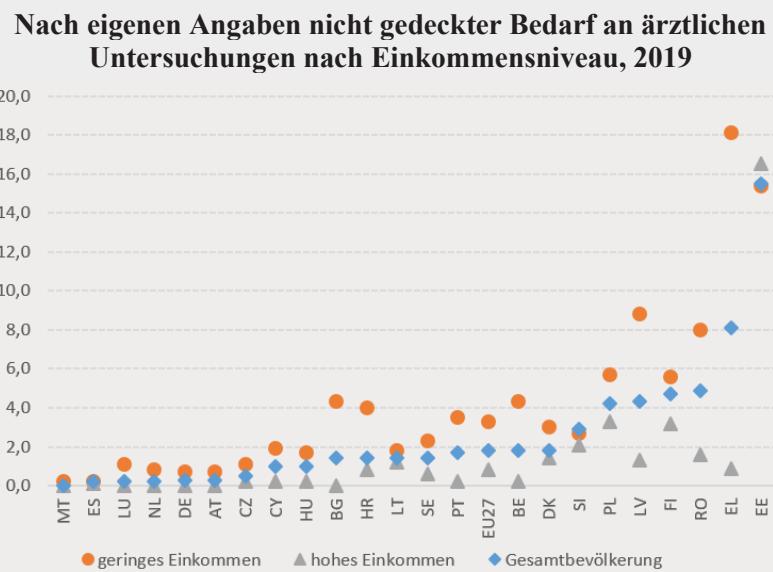
Die COVID-19-Pandemie hat die Gesundheits- und Langzeitpflegesysteme der Mitgliedstaaten einem beispiellosen Druck ausgesetzt. Die Krisenreaktionsfähigkeit unserer Gesundheitssysteme ist häufig einer Belastung ausgesetzt worden, und die bestehenden strukturellen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Wirksamkeit, Zugänglichkeit und Resilienz der Gesundheitsversorgung haben sich noch verschärft. Diese betreffen beispielsweise die unzureichende Finanzierung von Investitionen im Gesundheitswesen (einschließlich der Krisenvorsorge und Krisenreaktion), die begrenzte Koordinierung und Integration der Versorgung, die schwache Primärversorgung und die anhaltenden Hindernisse beim Zugang zur Gesundheitsversorgung sowie den nicht gedeckten Bedarf an ärztlicher Versorgung. Von diesen Schwierigkeiten waren die am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen besonders betroffen. Wie bereits erwähnt, hat die Pandemie auch Engpässe in bestimmten Gesundheitsberufen deutlich gemacht, und auch wie wichtig es ist, die Arbeitsbedingungen und Kompetenzen der Arbeitnehmer in diesen Bereichen anzupassen oder zu verbessern. Die Reformen sollten sich insbesondere auf die Stärkung der Kapazitäten des Gesundheitswesens in den Mitgliedstaaten (vor allem die Spitzenskapazitäten und Krisenmanagementkapazitäten), eine bessere Koordinierung zwischen der stationären, ambulanten und Primärversorgung, die Weiterqualifizierung und Umschulung von Gesundheitspersonal und die Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen, digitale Gesundheitsdienste sowie geringere Selbstzahlungen erstrecken. Auch Langzeitpflegesysteme waren insofern stark von der Pandemie betroffen, als ihre Nutzer und Mitarbeiter stark anfällig für COVID-19 sind. Die Herausforderungen, vor denen Langzeitpflegesysteme stehen – angefangen von der schwierigen Situation für Arbeitnehmer und informelle Pflegekräfte, über die Diskontinuität von Dienstleistungen bis hin zu Kapazitätsproblemen – sind in den Vordergrund gerückt. Die Reformen sollten unter anderem Präventivmaßnahmen wie die Förderung von aktivem und gesundem Altern sowie reaktive Maßnahmen umfassen.

Zu letzteren zählen beispielsweise die Einrichtung angemessen integrierter Gesundheits- und Sozialfürsorgedienste, die Ausweitung des Zugangs und der Abdeckung, insbesondere in Bezug auf häusliche Pflege und gemeindenaher Dienste, die Weiterqualifizierung und Umschulung der Arbeitskräfte sowie die Unterstützung integrierter Pflegedienste und einer unabhängigen Lebensführung.

In mehreren Mitgliedstaaten beeinflusst das Einkommensniveau den Zugang zur Gesundheitsversorgung

1,8%
der EU-Bevölkerung
gab an, dass ihr
Bedarf an ärztlicher
Versorgung nicht
gedeckt sei (im Jahr
2019, vor der COVID-
19-Krise)

in **11 Mitglied-**
staaten
machen
Selbstzahlungen
mehr als **20 %** der
Gesundheits-
ausgaben aus



Quelle: Berechnung auf Eurostat-Daten.

Der demografische Wandel stellt die Rentensysteme immer noch vor langfristige Herausforderungen. Die Angemessenheit der Renten blieb 2019 im Großen und Ganzen stabil. Bei der Höhe der Rentenbezüge gab es im Verhältnis zu den Erwerbseinkommen eine leichte Verschlechterung, während der Anteil älterer Menschen, die unter starker materieller Deprivation leiden, weiter zurückging. Das geschlechtsspezifische Rentengefälle ist trotz eines allmählichen Rückgangs in den letzten zehn Jahren nach wie vor hoch. Die Auswirkungen der Krise auf Beschäftigung und Erwerbseinkommen, insbesondere für atypisch Beschäftigte und Selbstständige, verstärken die Risiken für die Angemessenheit der Renten auf längere Sicht. Die Reformen sollten darauf abzielen, inklusive und nachhaltige Rentensysteme aufzubauen, die Männern und Frauen gleichermaßen wie auch Menschen mit verschiedenen Arten von Arbeitsverträgen und wirtschaftlichen Aktivitäten angemessenen Zugang und Sparmöglichkeiten bieten und gleichzeitig ein angemessenes Mindesteinkommen im Alter gewährleisten.

Die Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, um die in diesem gemeinsamen Beschäftigungsbericht ermittelten Herausforderungen in den Bereichen Beschäftigung, Kompetenzen und Soziales anzugehen. Die in diesem Bericht enthaltene Analyse hebt eine Reihe von vorrangigen Bereichen für Reformen und Investitionen hervor. Diese sollten darauf abzielen, die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern, den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung und sektorübergreifende Übergänge zu erleichtern, die wirtschaftliche und soziale Widerstandsfähigkeit zu verbessern und die Auswirkungen der Krise auf die Beschäftigung und den sozialen Bereich abzufedern. Mit EU-Mitteln, unter anderem über den

Europäischen Sozialfonds Plus (mit den zusätzlichen Mitteln, die im Rahmen der Aufbauhilfe REACT-EU bereitgestellt werden) und die neue Aufbau- und Resilienzfazilität, werden die Mitgliedstaaten dabei unterstützt, die Umsetzung politischer Maßnahmen in diesen Bereichen zu beschleunigen. In Übereinstimmung mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien werden die Mitgliedstaaten aufgefordert:

- Kurzarbeitsregelungen so lange wie nötig aufrechtzuerhalten und sie mit Weiterqualifizierungs-/Umschulungsprogrammen zu verknüpfen; sobald die Umstände dies zulassen, Unterstützung für die Verlagerung von Arbeitskräften (z. B. durch gut konzipierte Einstellungsanreize), insbesondere zugunsten einer grünen und digitalen Wirtschaft, einzuführen und dabei die Arbeitnehmer während des Übergangs zu schützen;
- sicherzustellen, dass die Arbeitsumgebung sicher ist, dass sie gut an die neuen Anforderungen an das Abstandsgebot angepasst ist und dass flexible Arbeitsbedingungen weithin verfügbar sind;
- die Arbeitsmarktunterstützung und Möglichkeiten zur Weiterqualifizierung zu verbessern, um der steigenden Jugendarbeitslosigkeit entgegenzuwirken, insbesondere durch Unterstützung von Ausbildungsplätzen (vor allem in KMU), Subventionen für die Einstellung und Verbesserung der Lerninfrastruktur, Technologie und Ausrüstung;
- in die öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu investieren, insbesondere um ihre Kapazitäten zu erhöhen, ihre IKT-Infrastruktur zu modernisieren, Profiling-Systeme zu stärken und dem Personal adäquate Kompetenzen zu vermitteln;
- Tarifverhandlungen und den sozialen Dialog zu fördern; sofern gesetzliche Mindestlöhne bestehen, durch klare und stabile Kriterien sowie regelmäßige und zeitnahe Aktualisierungen und unter wirksamer Einbeziehung der Sozialpartner die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sie auf einem angemessenen Niveau festgelegt werden;
- die Arbeitsmarktregulierung sowie die Steuer- und Sozialeistungssysteme zu reformieren, um sicherzustellen, dass die Arbeitsmarktssegmentierung verringert wird und die Erholung die Entstehung hochwertiger Arbeitsplätze fördert; sicherzustellen, dass Arbeitnehmer mit atypischen Beschäftigungsformen und Selbstständige Zugang zum Sozialschutz erhalten;
- in Umschulung und Weiterqualifizierung zu investieren, insbesondere im Bereich der digitalen Kompetenzen, und zwar durch Stärkung der Berufsbildungssysteme, Unterstützung groß angelegter öffentlich-privater Multi-Stakeholder-Partnerschaften im Rahmen des Kompetenzpakts, Schaffung größerer Anreize für Unternehmen und Arbeitnehmer, die Weiterqualifizierungs- und Umschulungsmöglichkeiten zu nutzen, Investitionen in Infrastruktur und Ausrüstung, einschließlich digitaler Technologien, und Unterstützung von Lehrkräften und Ausbildern; einen gleichberechtigten Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung sicherzustellen;
- in einen nachhaltigen Sozialschutz für alle zu investieren, indem Reformen zur Aufrechterhaltung und Stärkung des Schutzniveaus unterstützt und der Schutz der nicht abgesicherten Personen verbessert werden; angemessene Leistungen, die Übertragbarkeit von Ansprüchen, Zugang zu Dienstleistungen und Unterstützung bei der Eingliederung arbeitsfähiger Menschen in den Arbeitsmarkt sicherzustellen; in die Qualität und Zugänglichkeit der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) zu investieren sowie in die Langzeitpflege; die Verteilungseffekte politischer Maßnahmen zu bewerten;

- in die Renovierung von Wohngebäuden und Sozialwohnungen zu investieren; gegebenenfalls den Zugang zu sozialem und erschwinglichem Wohnraum zu erleichtern;
- in die Kapazitäten des Gesundheitssystems zu investieren, einschließlich der Kapazitätspuffer für Notfallsituationen, der Primärversorgung, der Koordinierung der Gesundheitsversorgung, des Gesundheitspersonals und der elektronischen Gesundheitsdienste; die Selbstbehalte zu reduzieren, die Gesundheitsversorgung zu verbessern und die Weiterqualifizierung und Umschulung von Beschäftigten im Gesundheitswesen zu fördern.

1. ÜBERBLICK ÜBER DIE ARBEITSMARKTTRENDS UND DIE SOZIALEN ENTWICKLUNGEN SOWIE DIE HERAUSFORDERUNGEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION

In diesem Abschnitt wird ein Überblick über die Arbeitsmarkttrends und die sozialen Entwicklungen sowie die Herausforderungen in der Europäischen Union³ auf aggregierter Ebene gegeben.

1.1 Arbeitsmarkttrends

Das Wirtschaftswachstum wirkte sich im Jahr 2019 weiter unterstützend auf die Schaffung von Arbeitsplätzen aus, wenn auch langsamer als in den Jahren zuvor. Im vierten Quartal 2019 waren rund 209,3 Millionen Menschen in der EU-27 in Arbeit (1,9 Millionen mehr als im vierten Quartal 2018) – mehr als je zuvor. Ältere und hoch qualifizierte Arbeitnehmer waren in diesem Zeitraum nach wie vor die wichtigsten Triebkräfte für das Beschäftigungswachstum, die den Anstieg der Gesamtbeschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen auf 73 % im Jahr 2019 unterstützen. Die Arbeitslosigkeit ist im vierten Quartal 2019 auf einen Tiefststand von 6,5 % zurückgegangen. Auch Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit sind zurückgegangen, wenngleich sie in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor hoch waren.

Die COVID-19-Krise hat den positiven Beschäftigungstrend der letzten sechs Jahre in der EU-27 umgekehrt. Die durch die Pandemie ausgelöste wirtschaftliche Rezession hat sich stark auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt. Die Gesamtbeschäftigung fiel in den ersten beiden Quartalen 2020 in beschleunigtem Tempo auf 203,1 Millionen im zweiten Quartal 2020 zurück. Mit rund 6,1 Millionen (bzw. 2,9 %) weniger Beschäftigten war dies der stärkste Rückgang, der seit 1995 in zwei aufeinanderfolgenden Quartalen zu beobachten war.⁴ Den Jahresprognosen zufolge wird die Gesamtbeschäftigung, nach einem Anstieg von 1 % im Jahr 2019, im Jahr 2020 um 4,5 % zurückgehen und 2021 wieder um 1,8 % ansteigen,⁵ wobei die Prognose je nach Entwicklung der Pandemie mit großen Abwärtsrisiken behaftet ist.

Trotz der raschen politischen Reaktion und der Maßnahmen zur Eindämmung des Arbeitsplatzverlusts ging die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen zurück. Im Jahr 2019 stieg die Beschäftigungsquote in der EU-27 weiter auf durchschnittlich 73,1 % (72,7 % im Euro-Währungsgebiet), d. h. um 0,7 Prozentpunkte mehr als 2018 (sowohl für die EU als auch für das Euro-Währungsgebiet; Schaubild 1). Nach einem Höchststand von 73,3 % im zweiten Quartal 2019 begann sie jedoch in der zweiten Jahreshälfte langsam zu sinken. Als die COVID-19-Krise ausbrach, fiel die Beschäftigungsquote im zweiten Quartal 2020 auf 72 % und lag damit 1,1 Prozentpunkte unter der im vierten Quartal 2019 und 1,3 Prozentpunkte unter dem Niveau im zweiten Quartal 2019. Im Euro-Währungsgebiet fiel der Rückgang deutlicher aus: Die Beschäftigungsquote erreichte im zweiten Quartal 2020 71,4 % und lag damit 1,2 Prozentpunkte bzw. 1,5 Prozentpunkte unter dem Niveau des vierten bzw. zweiten Quartals 2019. Die Beschäftigungsquote der Frauen ging weniger stark zurück (um 0,9 Prozentpunkte in der EU-27 und um 1 Prozentpunkt im Euro-

³ Im gesamten Bericht wird, sofern nicht anders angegeben, die EU-27 zur Betrachtung herangezogen.

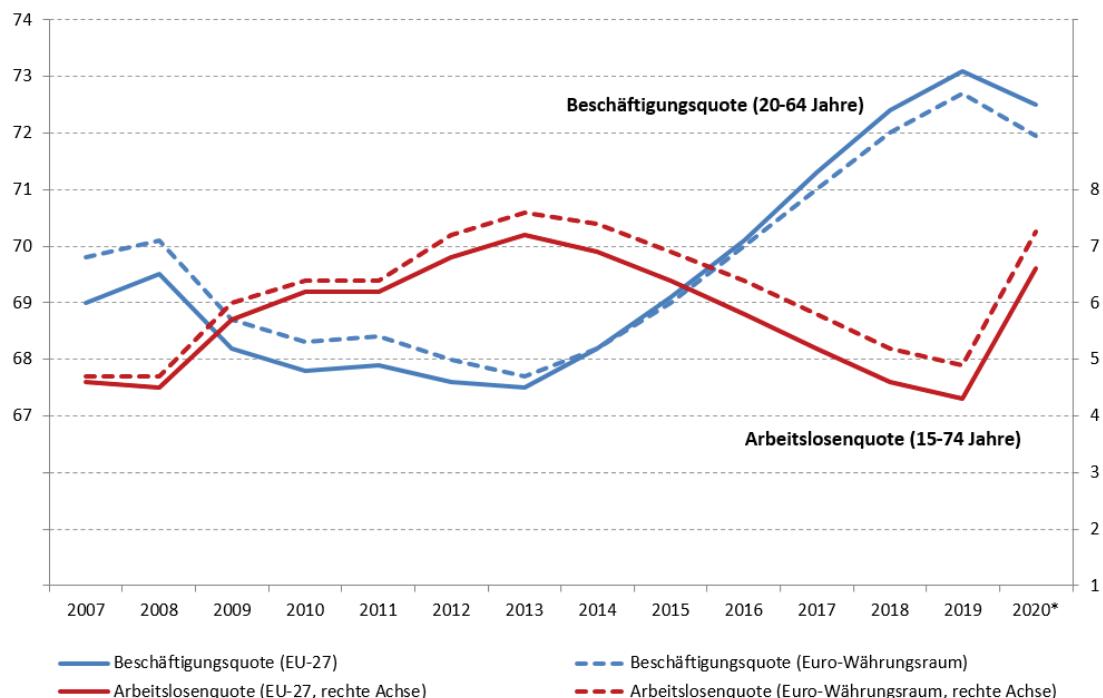
⁴ Angaben zur Gesamtbeschäftigung aus den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (Inlandskonzept), übrige Daten aus der Arbeitskräfteerhebung. Im vorliegenden Abschnitt werden durchweg saisonbereinigte Quartalszahlen betrachtet.

⁵ Europäische Kommission (2020), *European Economic Forecast, Autumn 2020*, Institutional Paper 136.

Währungsgebiet) als die der Männer (um 1,1 Prozentpunkte bzw. 1,3 Prozentpunkte); das Geschlechtergefälle liegt dabei weitgehend auf dem Niveau vor der Pandemie (es betrug 11,7 Prozentpunkte im Jahr 2019 und hält sich nahe bei 11,4 Prozentpunkten im zweiten Quartal 2020). Nachdem sechs Jahre lang positive Entwicklungen in Richtung auf das Europa-2020-Ziel einer Beschäftigungsquote von 75 % zu verzeichnen waren,⁶ hat sich die Beschäftigungsquote allmählich von diesem Ziel entfernt, während die weitere Entwicklung in den Wirtschaftszweigen und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Beschäftigung nach wie vor mit großer Unsicherheit behaftet sind.⁷

Schaubild 1: Die Pandemie hat einen großen Schock auf dem Arbeitsmarkt ausgelöst und eine sechs Jahre anhaltende positive Entwicklung unterbrochen

Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten in der EU und im Euro-Währungsgebiet



* Durchschnitt des ersten und zweiten Quartals 2020, saisonbereinigt.

Quelle: Eurostat, AKE.

Die Krise hat im Vergleich zum Ausmaß des Schocks auf das BIP zu einer moderaten Auswirkung auf die Arbeitslosenquoten in ganz Europa geführt.⁸ Die Arbeitslosenquote ging im Laufe des Jahres 2019 sowohl in der EU als auch im Euro-Währungsgebiet weiter zurück (Schaubild 1). Im zweiten Quartal 2020 waren 6,7 % der Erwerbsbevölkerung

⁶ Es sei darauf hingewiesen, dass das Ziel von 75 % für die Beschäftigungsquote (20- bis 64-Jährige) im Rahmen der Strategie Europa 2020 noch für eine andere Zusammensetzung der EU (einschließlich des Vereinigten Königreichs und ohne Kroatien) festgelegt wurde.

⁷ Dem Jährlichen Bericht zur Beschäftigungsleistung 2020 und dem Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich des Beschäftigungsausschusses (EMCO) zufolge kann davon ausgegangen werden, dass die Zahl der Beschäftigten in der EU-27 im Jahr 2020 um 4,4 % steigen wird, bevor sie 2021 wieder zurückgeht (auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission).

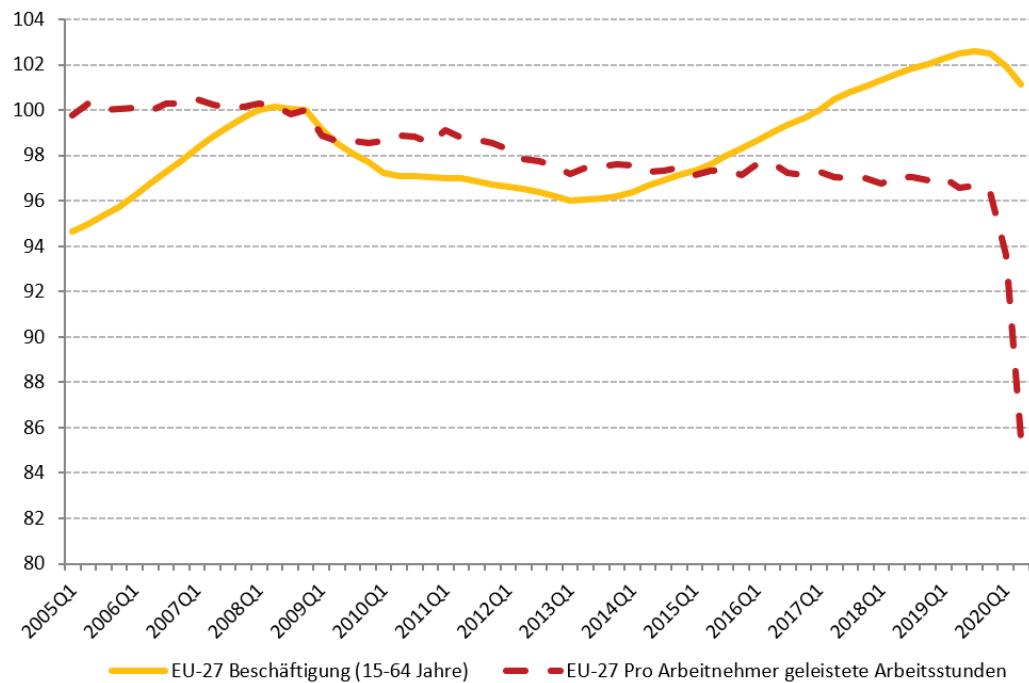
⁸ Für weitere Einzelheiten vgl. Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2020 (abrufbar unter: <https://europa.eu/!MM76mf>) und Labour Market and Wage Developments in Europe, Annual Review 2020 (erscheint in Kürze).

arbeitslos, das sind 0,2 Prozentpunkte weniger als im vierten Quartal 2019 (das niedrigste jemals in der EU-27 verzeichnete Niveau) und das selbe Niveau wie im zweiten Quartal 2019. Im Euro-Währungsgebiet war die Arbeitslosenquote höher, sie lag bei 7,3 % im zweiten Quartal 2020, das entspricht dem vierten Quartal 2019, liegt aber um 0,2 Prozentpunkte niedriger als im zweiten Quartal 2019. Jedoch zeigen sich deutliche Unterschiede bei der Aufschlüsselung nach Altersgruppen. Die Arbeitslosenquote ist insbesondere bei jungen Menschen (15-24 Jahre) gestiegen, nachdem 2019 im Vergleich zum Vorjahr ein Rückgang zu verzeichnen war. Zwischen dem vierten Quartal 2019 und dem zweiten Quartal 2020 stieg sie in der EU-27 um 1,2 Prozentpunkte und im Euro-Währungsgebiet um 1,1 Prozentpunkte. Dagegen ging die Arbeitslosigkeit bei den 55- bis 74-Jährigen sogar zurück (-0,4 Prozentpunkte bzw. -0,5 Prozentpunkte). Betrachtet man die monatlichen Daten, so ist die Gesamtarbeitslosenquote seit dem Ausbruch der Pandemie stetig gestiegen und erreichte in der EU-27 im vergangenen September 7,5 % (8,3 % im Euro-Währungsgebiet). Infolgedessen waren in der EU-27 zum damaligen Zeitpunkt 16 Millionen Menschen arbeitslos, das sind rund 1,8 Millionen mehr als im selben Monat des Jahres 2019 (13,6 Millionen bzw. 1,4 Millionen mehr im Euro-Währungsgebiet). Diese schleppende Reaktion bei der Arbeitslosigkeit könnte vor allem auf zwei Gründe zurückzuführen sein. Erstens trugen die deutliche Verringerung der pro Beschäftigten geleisteten Arbeitsstunden (vor allem dank der raschen Einführung von Kurzarbeitsmaßnahmen) und die in mehreren Mitgliedstaaten auferlegten Kündigungsbeschränkungen dazu bei, Entlassungen einzudämmen. Zweitens führte die Schwere des wirtschaftlichen Schocks dazu, dass viele Arbeitslose in die Nichterwerbstätigkeit getrieben wurden („entmutigter Arbeitnehmer“-Effekt). Es gibt jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten (siehe Schaubild 2 und Abschnitt 3.1.1). Mit einem Stand von 2 % der Erwerbsbevölkerung im zweiten Quartal 2020 hat die Langzeitarbeitslosigkeit in der EU-27 den bislang niedrigsten Stand erreicht (2,4 % im Euro-Währungsgebiet). Die potenziellen Auswirkungen der Krise auf diesen Indikator werden erst mit Verzögerung erkennbar sein.

Die Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden ging stark zurück, was vor allem mit der Annahme von Eindämmungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie zusammenhängt. Die COVID-19-Pandemie hat einen positiven Trend zum Stillstand gebracht, der mit der Erholung im Jahr 2013 begonnen hatte. Die Gesamtzahl der in der Wirtschaft geleisteten Arbeitsstunden stieg im vierten Quartal 2019 auf einen Höchststand von rund 85 Milliarden. Danach fiel sie abrupt (Quartalsvergleich) um 3,1 % im ersten und um 10,7 % im zweiten Quartal 2020. Die bereits rückläufige Zahl der geleisteten Arbeitsstunden je Beschäftigten in der EU-27 (Schaubild 2) ging im ersten Quartal 2020 um 2,7 % und im zweiten Quartal 2020 um 10,1 % zurück (Veränderungen im Quartalsvergleich). Dieser drastische Rückgang ist in erster Linie auf den starken Einsatz von Kurzarbeit oder vorübergehenden Entlassungsregelungen sowie auf die von mehreren Mitgliedstaaten zur Bewahrung der Beschäftigung auferlegten Entlassungsbegrenkungen. Der durch die Pandemie verursachte Beschäftigungseinbruch kann sich jedoch auch nachhaltig auf die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden auswirken. Langfristige Entwicklungen wie hohe Teilzeitarbeit, Arbeit auf Abruf auf digitalen Plattformen und eine strukturiertere Verlagerung der Beschäftigung hin zu weniger arbeitsintensiven Sektoren könnten diesen Trend verschärfen.

Schaubild 2: Die Entwicklung der Beschäftigung und der geleisteten Arbeitsstunden wurde durch die Pandemie stark beeinträchtigt

Anstieg der Beschäftigung (15- bis 64-Jährige) und der geleisteten Arbeitsstunden je Beschäftigten in der EU-27 und im Euro-Währungsgebiet (kumulierte Veränderung, vierteljährliche Daten – Index viertes Quartal 2008 = 100)

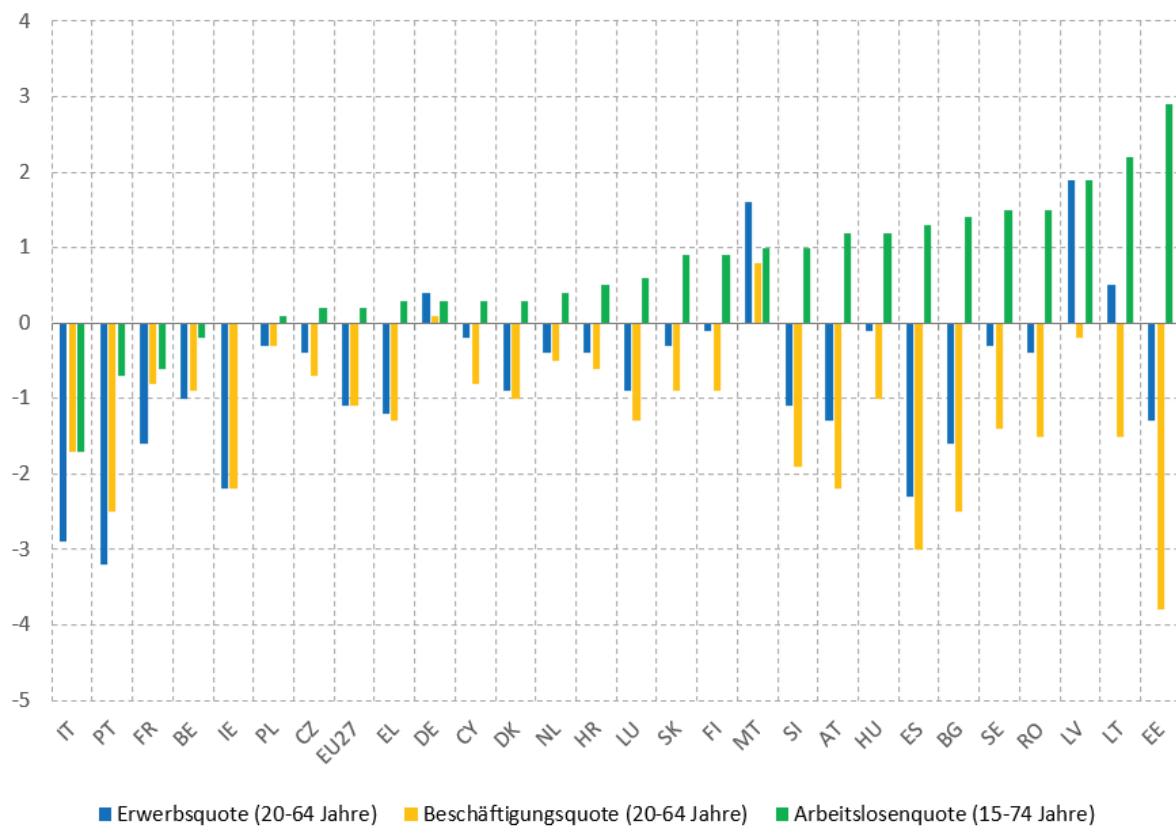


Quelle: Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, saisonbereinigte und kalenderbereinigte Daten (Berechnungen der GD EMPL).

Die Teilhabe am Arbeitsmarkt ging während der Pandemie drastisch zurück. Nachdem sie im zweiten Quartal 2019 auf einen Höchststand von 78,4 % in der EU-27 und 78,8 % im Euro-Währungsgebiet gestiegen war, ging die Erwerbsquote in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen auf 77 % bzw. 76,9 % im zweiten Quartal 2020 zurück, wobei zwischen den einzelnen Ländern erhebliche Unterschiede bestehen. Die Erwerbsquoten sind in den meisten Mitgliedstaaten zusammen mit den Beschäftigungsquoten zurückgegangen (siehe Schaubild 3 und Kapitel 3.1). Bei diesem Rückgang gab es keine wesentlichen Unterschiede nach Geschlecht (-1,4 Prozentpunkte in der EU-27 und -1,9 Prozentpunkte im Euro-Währungsgebiet bei Männern gegenüber -1,5 Prozentpunkten bzw. -1,8 Prozentpunkten bei Frauen). Dennoch sind die jungen Kohorten (15- bis 24-Jährige) stärker betroffen als ältere Arbeitnehmer (55-64 Jahre).

Schaubild 3: Die Auswirkungen der Pandemie waren in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich zu spüren

Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Erwerbsquoten in der EU-27: kumulierte Veränderung (in Prozentpunkten) zwischen dem vierten Quartal 2019 und dem zweiten Quartal 2020



■ Erwerbsquote (20-64 Jahre) ■ Beschäftigungsquote (20-64 Jahre) ■ Arbeitslosenquote (15-74 Jahre)

Quelle: Eurostat, AKE. Saisonbereinigte Daten, nicht kalenderbereinigte Daten.

Die Quote der unbesetzten Stellen ging erheblich zurück, nachdem bereits vor der COVID-19-Krise ein Rückgang verzeichnet werden konnte.⁹ Die Beveridge-Kurve¹⁰ (Schaubild 4) zeigt einen starken Rückgang der Zahl der unbesetzten Stellen und einen leichten Anstieg der Arbeitslosigkeit (15- bis 74-Jährige). In der EU-27 lag die Quote der unbesetzten Stellen im zweiten Quartal 2020 bei 1,6 %, gegenüber 1,9 % im ersten Quartal 2020 und 2,3 % im zweiten Quartal 2019. Diese jüngsten Entwicklungen durchbrechen den moderaten, wenn auch konstanten Anstieg der Quote der unbesetzten Stellen, der vor der Krise zwischen 2014 und Anfang 2019 zu beobachten war (von 1,3 % im ersten Quartal 2014 auf 2,3 % im ersten Quartal 2019). In diesem neuen Kontext dürfte eine bessere Abstimmung von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen eine entscheidende Rolle bei der Schaffung widerstandsfähiger und wettbewerbsfähiger Arbeitsmärkte spielen (siehe Abschnitt 3.3). Hinsichtlich der Nachfrage nach Arbeitskräften zeigt sich in den einzelnen Mitgliedstaaten zwar eine recht unterschiedliche Lage, doch wird die Fähigkeit, Veränderungen beim

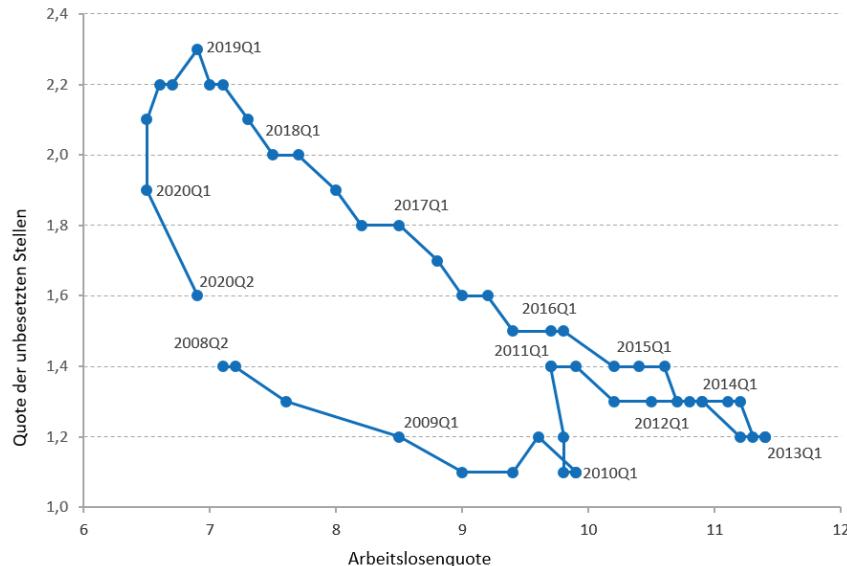
⁹ Die Quote der unbesetzten Stellen ist der prozentuale Anteil der unbesetzten Stellen an den insgesamt verfügbaren, ausgedrückt als Prozentsatz der besetzten und unbesetzten Stellen.

¹⁰ Die Beveridge-Kurve ist eine grafische Darstellung des Zusammenhangs zwischen Arbeitslosigkeit und unbesetzten Stellen (entweder als Quote unbesetzter Stellen oder – wie in diesem Fall – als Indikator für den Arbeitskräftemangel).

Qualifikationsbedarf ermitteln und sich darauf vorbereiten zu können, die Entwicklung der Quote unbesetzter Stellen in der Zeit nach der Krise wesentlich beeinflussen.¹¹

Schaubild 4: Die Zahl der unbesetzten Stellen sinkt, während die Arbeitslosigkeit moderat ansteigt

Beveridge-Kurve für die EU, 2008-2020, vierteljährliche Daten



Quelle: Eurostat, AKE und Statistik der offenen Stellen.

Anmerkung: Saisonbereinigte Daten (mit Ausnahme der Quote der unbesetzten Stellen für 2008 und 2009).

Der wirtschaftliche Schock hat sich auf die Beschäftigung in allen Sektoren ausgewirkt, wenn auch mit erheblichen Unterschieden zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen. Alle Wirtschaftszweige außer dem Baugewerbe (NACE-Systematik) haben zwischen dem zweiten Quartal 2019 und dem zweiten Quartal 2020 einen Beschäftigungsrückgang verzeichnet. In absoluten Zahlen waren „Groß- und Einzelhandel, Beherbergung und Verkehr“ die am stärksten betroffenen Wirtschaftszweige in der EU-27 (2,8 Millionen weniger Beschäftigte im Vergleich zum zweiten Quartal 2019; eine Verringerung um 5,5 %), gefolgt von „freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Tätigkeiten“ (d. h. Verwaltungs- und Unterstützungsdiensleistungen) mit einer um eine Million geringeren Zahl von Beschäftigten als im zweiten Quartal 2019 (Rückgang um 3,6 %). Im Verhältnis waren die Wirtschaftszweige „Kunst, Unterhaltung und Erholung“ sowie „Land- und Forstwirtschaft und Fischerei“ am stärksten rückläufig (um 5 % bzw. 4,3 %). Im Falle der Landwirtschaft könnten die Auswirkungen der Pandemie auf die Beschäftigung ihren langfristigen Abwärtstrend beschleunigt haben. Im Baugewerbe ist die Zahl der Beschäftigten gegenüber dem zweiten Quartal 2019 trotz alledem leicht angestiegen (um 0,4 %).

Junge Menschen gehören zu den am stärksten von der Verschlechterung der Lage auf dem Arbeitsmarkt betroffenen Menschen, wenngleich zwischen den Mitgliedstaaten große Unterschiede bestehen. Im Jahr 2019 stieg die Beschäftigungsquote junger Menschen (15-24 Jahre) in der EU-27 auf 33,5 % und damit um 0,6 Prozentpunkte mehr als im Jahr 2018 (34 % bzw. 0,6 Prozentpunkte im Euro-Währungsgebiet). Als die COVID-19-Krise begann, sank sie im zweiten Quartal 2020 um 1,6 Prozentpunkte auf 31,2 % gegenüber dem

¹¹ Siehe Europäische Kommission (2020), *Labour Market and Wage Developments in Europe Annual Review* (erscheint in Kürze).

zweiten Quartal 2019 (-1,5 Prozentpunkte im Euro-Währungsgebiet, auf 31,8 % im zweiten Quartal 2020). Die Jugendarbeitslosenquote (15- bis 24-Jährige), die zuvor im Jahr 2019 einen Tiefstwert erreichte, stieg in der EU-27 zwischen dem vierten Quartal 2019 und dem zweiten Quartal 2020 um 1,4 Prozentpunkte (um 1,2 Prozentpunkte im Euro-Währungsgebiet). Insgesamt waren in der EU im zweiten Quartal 2020 2,8 Millionen junge Menschen arbeitslos, und unter Berücksichtigung aller Personen, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden (NEET), erhöht sich die Zahl auf 5,4 Millionen. Die vierteljährliche NEET-Quote stieg im zweiten Quartal 2020 in der EU auf 11,6 % und im Euro-Währungsgebiet auf 12 % (von einem Tiefstwert von 9,8 % bzw. 9,9 % im zweiten Quartal 2019).

Ältere Arbeitnehmer haben die Auswirkungen der Pandemie in Bezug auf die Arbeitsmarktergebnisse besser überstanden. Die Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer (55 bis 64 Jahre) stieg im Laufe des Jahres 2019 weiter an. Sie lag im zweiten Quartal 2020 bei 62,2 %, was nur ein leichter Rückgang (0,2 Prozentpunkte) gegenüber dem zweiten Quartal 2019 ist, aber immer noch 9,3 Prozentpunkte höher als im zweiten Quartal 2013, als die vorige Erholung eingesetzt hatte. Die Arbeitslosenquote (55- bis 74-Jährige) ist auf einem niedrigen Niveau geblieben und weist einen stetigen Abwärtstrend auf (4,4 % im zweiten Quartal 2020 gegenüber 4,8 % im Vorjahr), was möglicherweise auf einen Entmutigungseffekt bei älteren Arbeitssuchenden hindeutet. Im Gegensatz dazu hat sich die Beschäftigungsquote (55- bis 64-Jährige) mit 59,2 % im zweiten Quartal 2020 (nach einem stetigen Anstieg um 10,6 Prozentpunkte seit dem zweiten Quartal 2013) vergleichsweise besser gehalten als bei anderen Altersgruppen, nämlich beispielsweise ohne Veränderung gegenüber dem zweiten Quartal 2019 (während die Zahl der erwerbstätigen jungen Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren im selben Zeitraum um 2,5 Prozentpunkte zurückging). Die Beschäftigungsquote der Erwachsenen im Haupterwerbsalter (25- bis 54-Jährige) ging um 1,1 Prozentpunkte zurück und lag im zweiten Quartal 2020 bei 79,4 %.

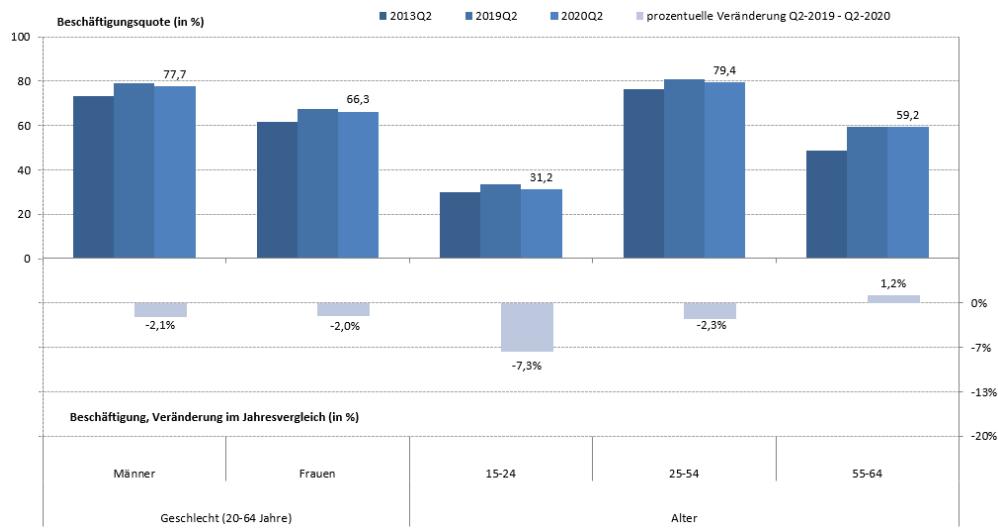
Die Beschäftigungsquote von Frauen wurde durch den COVID-19-Schock etwas weniger stark beeinträchtigt als die der Männer, doch bestehen nach wie vor geschlechtsspezifische Unterschiede, die weiter beobachtet werden müssen. Im Jahr 2019 ist die Beschäftigungsquote von Frauen auf 67,3 % gestiegen, das sind 0,8 Prozentpunkte mehr als im Vorjahr. Im zweiten Quartal 2020 ging die Beschäftigungsquote der Frauen mäßiger zurück (-1 Prozentpunkt gegenüber dem ersten Quartal 2020 und -1,2 Prozentpunkte gegenüber dem zweiten Quartal 2019) als die der Männer (-1,3 Prozentpunkte bzw. -1,5 Prozentpunkte). Diese jüngsten Entwicklungen haben jedoch das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle, das sich im zweiten Quartal 2020 auf 11,4 Prozentpunkte belief (etwas weniger als die 11,7 Prozentpunkte im zweiten Quartal 2019), nicht wesentlich verringert. Die Auswirkungen der Krise auf die Beschäftigungsergebnisse nach Geschlecht müssen genau beobachtet werden, da die Verringerung des Gefälles eher auf die bedeutendere und vorübergehende Auswirkung der Pandemie auf die Beschäftigung von Männern als auf eine stärkere Arbeitsmarktbinding von Frauen zurückzuführen sein könnte. Das Beschäftigungsgefälle ging bei Frauen im Alter von 25 bis 49 Jahren im zweiten Quartal 2020 auf 11,5 Prozentpunkte zurück, während sie bei den 55- bis 64-Jährigen bei 13 Prozentpunkten lag. Das Gefälle betrug 2019 bei gering qualifizierten Frauen 22,1 Prozentpunkte und war damit deutlich höher als das Gefälle bei mittel- (12,1 Prozentpunkte) und hochqualifizierten Frauen (6,4 Prozentpunkte).

Die Pandemie hat sich stark auf die Beschäftigungsquote der nicht in der EU Geborenen ausgewirkt. Vor der Krise stieg dieser Indikator (in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen) bis 2019 stetig an. Im zweiten Quartal 2020 sank er dann auf 60,8 % (3,6 Prozentpunkte

weniger als im zweiten Quartal 2019), was einem Rückgang um 1,4 Millionen Personen (von 16,2 Millionen im zweiten Quartal 2019 auf 14,8 Millionen im zweiten Quartal 2020) in absoluten Zahlen und nahezu 9 % in relativen Zahlen entspricht.

Die Zahl der Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen ist zwar rückläufig, aber nach wie vor ziemlich hoch, was eine individuelle und soziale Anfälligkeit für Arbeitsmarktanpassungen mit sich bringt. Von der Gesamtzahl der Beschäftigten (im Alter von 15-64 Jahren) in der EU-27 im Jahr 2019 (167 Millionen) waren fast 85 % mit einem unbefristeten Vertrag beschäftigt (+1,3 % gegenüber 2018), während die übrigen 25,2 Millionen einen befristeten Vertrag hatten (-1,3 % im Vergleich zu 2018). Der Rückgang der Zahl der befristet Beschäftigten wurde durch die Pandemie noch verdeutlicht. Rund 21,2 Millionen Arbeitnehmer (15-64 Jahre, saisonbereinigt) waren in der EU-27 im zweiten Quartal 2020 befristet beschäftigt, was einem Rückgang um 4,1 Millionen gegenüber dem Vorjahr entspricht. Infolgedessen sank der Anteil befristeter Arbeitsverträge an der Gesamtbeschäftigung im zweiten Quartal 2020 auf 11,1 % (ein Rückgang um 2,9 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr). Dieser Anteil liegt im Euro-Währungsgebiet mit 11,7 % nach wie vor etwas höher. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigen (15-64 Jahre) an der Gesamtbeschäftigung sank um 1,4 Prozentpunkte (auf 17 % im zweiten Quartal 2020) und im Euro-Währungsgebiet stärker (um 1,8 Prozentpunkte). Davon ging der Anteil der *unfreiwillig* Teilzeitbeschäftigen zwischen 2018 und 2019 um 1,5 Prozentpunkte zurück und liegt nun um 6,2 Prozentpunkte unter seinem Höchststand von 2014 (32,7 %), wobei der Anteil im Euro-Währungsgebiet etwas höher ausfiel (26,9 % im Jahr 2019). Die Zahl der Erwerbstägigen mit einer Zweitbeschäftigung stieg 2019 weiter stetig an (8,2 Millionen Personen im Jahr 2019 gegenüber 7,8 Millionen im Jahr 2014).

Schaubild 5: Unterschiede bei den Auswirkungen der Krise nach Geschlecht und Alter
Beschäftigungsquoten (Inlandskonzept) nach Geschlecht und Altersgruppen in der EU, saisonbereinigte Daten



Quelle: Eurostat, AKE.

Der Bildungsabschluss ist nach wie vor von entscheidender Bedeutung für die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der Arbeitsmarktergebnisse. Vor der Pandemie nahm die Zahl der Erwerbstägigen (im Alter von 25 bis 64 Jahren) mit Hochschulabschluss kontinuierlich zu (um 0,5 Prozentpunkte zwischen 2018 und 2019), was sich an der entsprechenden Beschäftigungsquote von 86,2 % zeigte. Die Beschäftigungsquote der Arbeitskräfte mit mittlerem Qualifikationsniveau (d. h. der Arbeitnehmer mit einem Abschluss im oberen Sekundarbereich) lag 2019 bei 76,5 %. Das ist ein Anstieg um

0,5 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr und um 4,7 Prozentpunkte mehr als im Jahr 2014. Diese Veränderungen spiegeln die Tatsache wider, dass sich die Nachfrage nach Arbeitskräften zunehmend auf ein höheres Qualifikationsniveau, einschließlich digitaler Kompetenzen, verlagert hat. Dieser Trend deckte sich häufig mit einem höheren durchschnittlichen Qualifikationsniveau der neuen Kohorten, die in den Arbeitsmarkt eintraten.¹² Der Anteil der gering qualifizierten Arbeitskräfte (d. h. mit höchstens einem unteren Sekundarschulabschluss) stieg im vergangenen Jahr um 0,7 Prozentpunkte (und zwischen 2017 und 2018 um 1 Prozentpunkt). Im Jahr 2019 lag die Beschäftigungsquote dieser Gruppe bei 56,3 %. Das Beschäftigungsgefälle zwischen Geringqualifizierten und Hochqualifizierten lag 2019 bei 30 Prozentpunkten, was die Notwendigkeit verdeutlicht, sich weiter für Weiterqualifizierung und Umschulung einzusetzen.

¹² Europäische Kommission (2020). Employment and Social Developments in Europe. Annual review 2020. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. Abrufbar unter: <https://europa.eu/!MM76mf>.

1.2 Soziale Trends

Vor dem Ausbruch der COVID-19-Krise war die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen in der EU-27 weiter zurückgegangen.^{13,14} Dieser Abwärtstrend setzte sich in sieben aufeinanderfolgenden Jahren bis 2019 fort (Schaubild 6), als die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen auf 92,4 Millionen (21,1 % der Gesamtbevölkerung) fiel, d. h. etwa 2,3 Millionen weniger als 2018 (3,8 Prozentpunkte weniger als der Höchstwert im Jahr 2012). Dieser allgemeine Trend war bei allen drei Subindikatoren, nämlich der Quote der erheblichen materiellen Deprivation (-0,5 Prozentpunkte), der Quote der sehr geringen Erwerbstätigkeitsintensität (-0,3 Prozentpunkte) und der Armutgefährdungsquote (-0,3 Prozentpunkte), rückläufig. Diese Entwicklungen stehen im Einklang mit dem Anstieg der Beschäftigung und des verfügbaren Einkommens im Jahr 2019 (siehe Abschnitt 3.4). All diese Indikatoren erfassen jedoch noch nicht die Auswirkungen der COVID-19-Krise. Angesichts der Bedeutung des Erwerbseinkommens für die Lebensgrundlagen der Haushalte und des Rückgangs sowohl der Beschäftigungsquoten als auch der geleisteten Arbeitsstunden dürften sich die Einkommenslage und die Erwerbsintensität der Haushalte im Jahr 2020 verschlechtern. Infolgedessen könnte die positive Entwicklung in Bezug auf AROPE durchbrochen werden, und das Europa-2020-Ziel, die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen um 20 Millionen zu senken, könnte in weitere Ferne rücken.

Der Anteil der nach dem Erhalt sozialer Transferleistungen von Armut bedrohten Menschen ist 2019 zurückgegangen, war aber immer noch hoch; die Auswirkungen der Krise lassen sich nur schwer abschätzen. Der Indikator der Armutgefährdung blieb weitgehend stabil und sank geringfügig auf 16,5 % im Jahr 2019 (von 16,8 % im Jahr 2018 auf der Grundlage der Einkommen aus dem Jahr zuvor). Die Zahl der Menschen, die in Haushalten mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des nationalen Medianeneinkommens leben, lag knapp über 84,5 Millionen – eineinhalb Millionen Menschen weniger als im Vorjahr. Die Schnellschätzungen von Eurostat für das Einkommensjahr 2019 deuten auf ein recht stabiles Szenario hin.¹⁵ Zum Zeitpunkt der

¹³ Von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohte Menschen (AROPE) sind Personen, bei denen eine Armutgefährdung (AROP) besteht oder die eine erhebliche materielle Deprivation (SMD) erfahren oder in (Quasi-)Erwerbslosenhaushalten, d. h. in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität (VLWI), leben oder eine Kombination dieser Umstände.

Menschen, die von Armut bedroht sind, leben in einem Haushalt, dessen verfügbares Äquivalenzeinkommen weniger als 60 % des landesweit ermittelten Median-Äquivalenzeinkommens beträgt (dies ist daher ein Indikator für Einkommensarmut).

Erhebliche materielle Entbehrung ist dann gegeben, wenn Menschen in einem Haushalt leben, der sich nicht mindestens vier der folgenden Grundbedürfnisse erfüllen kann: 1) pünktliche Begleichung der Miete oder Hypothek und der Rechnungen für Versorgungsleistungen; 2) angemessene Beheizung der Wohnung; 3) Bewältigen von unerwarteten Ausgaben; 4) Verzehr von Fleisch, Fisch oder einer vegetarischen Entsprechung mindestens alle zwei Tage; 5) jedes Jahr eine Woche Urlaub außerhalb der eigenen Wohnung; 6) Zugang zu einem Auto zum privaten Gebrauch; 7) Besitz einer Waschmaschine; 8) Besitz eines Farbfernsehers; und 9) Besitz eines Telefons.

Menschen in (Quasi-)Erwerbslosenhaushalten sind Menschen im Alter von 0-59 Jahren, die in einem Haushalt leben, in dem Erwachsene im erwerbsfähigen Alter (18-59 Jahre) im vorangegangenen Jahr (also während des Einkommensbezugszeitraums) weniger als 20 % ihres Arbeitspotenzials ausgeschöpft haben.

¹⁴ Die Einkommensstatistiken der EU-SILC beziehen sich auf das vorangegangene Einkommensjahr, außer bei Irland (Einkommen der 12 Monate vor der Erhebung).

¹⁵ Die Daten aus der EU-SILC beziehen sich in den meisten Mitgliedstaaten auf die im Vorjahr verzeichneten Einkommen (für SILC 2019 also 2018). Eurostat veröffentlichte Schnellschätzungen der Einkommen 2019

Erstellung dieses Berichts liegen die Schnellschätzungen, die sich auf die Einkommen im Jahr 2020 beziehen (und dadurch die Auswirkungen der Krise berücksichtigen würden), noch nicht vor. Die Veränderungen im Jahr 2020 sind recht schwer vorherzusehen, auch aufgrund der wahrscheinlichen Auswirkungen der Krise auf die Medianeinkommen. Simulationsergebnisse¹⁶ zeigen, dass die AROP-Quote in der EU dank der als Reaktion auf die Krise ergriffenen politischen Maßnahmen nur um durchschnittlich 0,1 Prozentpunkte steigen könnte. Die verankerte AROP-Quote (d. h. die Quote, die anhand einer für ein Basisjahr festgelegten Armutsschwelle berechnet wird) würde stattdessen um 1,7 Prozentpunkte steigen, was dem erwarteten erheblichen Rückgang des Einkommensniveaus gegenüber einer festgelegten Armutsgrenze entspricht.¹⁷

Der drastische Rückgang der Zahl der Personen, die vor der Pandemie unter erheblicher materieller Entbehrung litten, trug zu einer sozialen Aufwärtskonvergenz bei. Im Jahr 2019 konnten mehr als 2 Millionen Menschen, die unter erheblicher materieller Deprivation litten, entlastet werden, dadurch fiel die Gesamtzahl auf 24,4 Millionen bzw. 5,6 % der EU-Bevölkerung. Dieser Rückgang stellte im siebten Jahr in Folge eine erhebliche Verbesserung dar. Ausschlaggebend hierfür war die gute Leistung der Mitgliedstaaten, bei denen die erhebliche materielle Deprivation am höchsten war (siehe Abschnitt 3.4), was zu einer anhaltenden sozialen Aufwärtskonvergenz beitrug (wenn auch 2019 langsamer als in den Vorjahren).

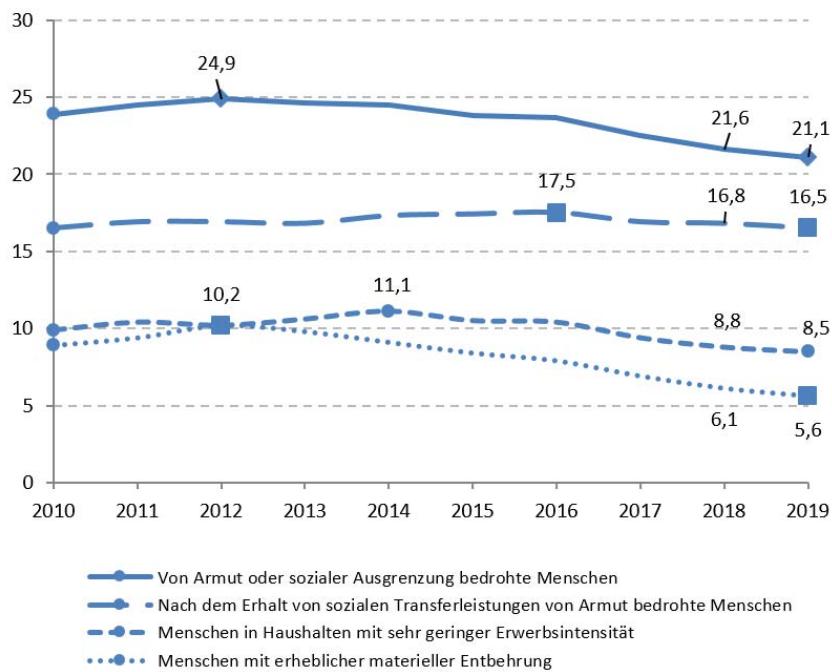
(d. h. 2020 veröffentlichte EU-SILC-Indikatoren), aber noch nicht für 2020. Siehe Anmerkung zur Methode sowie Ergebnisse von Eurostat unter: <https://europa.eu/!qv46uJ>.

¹⁶ Siehe [Almeida et al. \(2020\), Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown, JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms Nr. 06/2020](#). Abrufbar unter: <https://europa.eu/!Vj39hX> und das begleitende Grundsatzpapier unter <https://europa.eu/!JU66Gc>.

¹⁷ In diesem Fall ist die Armutsgrenze auf dem Wert der EUROMOD-Baseline-Simulationen von 2019 verankert, anstatt einer Verwendung der geschätzten Armutsgrenze für 2020.

Schaubild 6: Während der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen vor der COVID-19-Pandemie rückläufig war, blieb der Anteil der von Armut bedrohten Menschen weitgehend unverändert

Anteil der Bevölkerung, der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht ist (AROPE), sowie die Subindikatoren (2010–2019).



Quelle: Eurostat, Indikatoren t2020_50, t2020_51, t2020_52, t2020_53. Die Daten beziehen sich auf die Mitgliedstaaten der EU-27 ab Februar 2020.

Gleichzeitig hat die gute Arbeitsmarktentwicklung vor der Pandemie dazu beigetragen, die Zahl der Personen, die in Quasi-Erwerbslosenhaushalten leben, weiter zu verringern. Die Zahl der in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität lebenden Menschen ging 2019 um mehr als 1 Millionen Menschen zurück. Dies entsprach 8,5 % der Gesamtbevölkerung und war damit gegenüber dem Höchststand von 2014 weiter rückläufig. Da der COVID-19-Schock vergleichsweise mehr Arbeitnehmer in weniger sicheren Arbeitsplätzen traf (siehe Abschnitt 3.3), könnte sich dieser Indikator 2020 erheblich verschlechtern.

Obwohl das Risiko von Armut oder sozialer Ausgrenzung im Jahr 2019 deutlich abnahm, war es bei Kindern nach wie vor höher. Zwischen 2018 und 2019 ging die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kinder (unter 18 Jahren) in der EU-27 um 674 000 bzw. 3,6 % zurück. Infolgedessen lag die entsprechende AROPE-Quote bei Kindern bei 22,5 %, verglichen mit 23,4 % im Jahr 2018. Verglichen mit der AROPE-Quote von 21,5 % bei der Erwerbsbevölkerung (18-64 Jahre) und von 18,6 % bei älteren Menschen (ab 65 Jahren) ist diese Quote nach wie vor hoch.

Das Risiko der Armut trotz Erwerbstätigkeit ging 2019 leicht zurück, blieb aber auf einem hohen Niveau, während die Armutstiefe bei Menschen in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität hoch war. Im Jahr 2019 ging der Anteil der von Armut trotz Erwerbstätigkeit bedrohten Menschen um 0,3 Prozentpunkte auf 9 % zurück und lag damit weiter unter dem 2016 erreichten Höchststand von 9,8 %, aber immer noch 0,5 Prozentpunkte über dem im Jahr 2010 erreichten Tiefstwert. Teilzeitbeschäftigte und Beschäftigte mit

befristeten Arbeitsverträgen sind nach wie vor stärker gefährdet, wobei die Quoten der Armut trotz Erwerbstätigkeit bei 15,1 % bzw. 16,2 % liegen (siehe auch Abschnitte 3.1.1 und 3.4.1). Gleichzeitig war der relative Medianwert der Armutgefährdungslücke¹⁸, mit der die Differenz zwischen dem Einkommen von Personen, die von Armut bedroht sind, und der Armutgefährdungsschwelle bezeichnet wird (d. h. wie stark die Armut ist), im Jahr 2019 mit 24,4 % nahezu unverändert gegenüber 2018. Die Mitgliedstaaten weisen eine unterschiedliche Dynamik auf (Einzelheiten siehe Abschnitt 3.4.1). Auf aggregierter Ebene lag die Armutgefährdungslücke bei der Erwerbsbevölkerung (18-64 Jahre), die in (Quasi-)Erwerbslosenhaushalten¹⁹ lebt, im Jahr 2019 stabil bei 36,2 %, was auf eine geringe Angemessenheit und Zugänglichkeit der verfügbaren Leistungen hindeutet.

Die Einkommensungleichheit blieb 2019 auf einem hohen Niveau, und die Konvergenz verlangsamte sich. Im Durchschnitt lag das Einkommensniveau der reichsten 20 % der Haushalte in den Mitgliedstaaten fünfmal so hoch wie das der ärmsten 20 %. Den festgestellten Gegebenheiten zufolge ist der allgemeine Anstieg der Einkommensungleichheit in den letzten zehn Jahren auf eine Zunahme der Ungleichheiten am unteren Ende der Verteilung zurückzuführen (siehe Abschnitt 3.4). Begrenzte Verbesserungen, insbesondere in Ländern mit einem höheren Maß an Ungleichheit, lassen darauf schließen, dass sich die Konvergenz verlangsamt hat. Der Einkommensanteil der Haushalte in den unteren 40 % der Einkommensverteilung nahm bis 2019 zu; dies entspricht einer moderaten Verbesserung bei anderen Indikatoren der Einkommensungleichheit. Der Durchschnitt der EU-27 lag 2019 bei 21,4 %, gegenüber 21,2 % in den Jahren 2018 und 2017 (und einem Tiefstwert von 20,9 % in den Jahren 2014 und 2015). Angesichts des langfristigen Charakters dieser Aspekte ist es von Bedeutung, durch systematische vorausschauende Analysen ein umfassendes Verständnis der möglichen weiteren Vorgehensweise zu entwickeln und die Resilienz der EU zu stärken.

¹⁸ Der relative Medianwert der Armutgefährdungslücke errechnet sich als Differenz zwischen dem Gesamtnetto-Medianäquivalenzeinkommen von unter der Armutsschwelle lebenden Personen und der Armutsschwelle, ausgedrückt in Prozent der Armutsschwelle (Abschneidepunkt: 60 % des Medianäquivalenzeinkommens).

¹⁹ Der Indikator wird berechnet als der Abstand zwischen dem Gesamtnetto-Medianäquivalenzeinkommen von unter der Armutsschwelle lebenden Personen und mit sehr geringer Erwerbsintensität und der Armutsschwelle selbst, ausgedrückt als Prozentsatz der Armutsschwelle. Dieser Schwellenwert liegt bei 60 % des nationalen verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens aller Menschen in einem Land und nicht auf die gesamte EU bezogen.

2. MOMENTAUFNAHMEN AUS DEM SOZIALPOLITISCHEN SCOREBOARD

Die europäische Säule sozialer Rechte wurde am 17. November 2017 gemeinsam vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert. Sie umfasst zwanzig zentrale Grundsätze und Rechte, um die Chancengleichheit und den Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen, Sozialschutz und soziale Inklusion zu fördern. Sie ist konzipiert als Richtschnur für einen Prozess der Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten hin zu besseren sozioökonomischen Bedingungen. Insbesondere in der derzeitigen Krisensituation ist die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte eine Priorität. Die Kommission wird im ersten Quartal 2021 einen ehrgeizigen Aktionsplan vorlegen, um ihre vollständige Umsetzung zu gewährleisten. Der Aktionsplan wird das zentrale Instrument sein, mit dem diese Kommission mittel- und langfristig zur sozialen und wirtschaftlichen Erholung und Widerstandsfähigkeit beiträgt und dabei gleichzeitig das Ziel verfolgt, beim digitalen und ökologischen Wandel für mehr soziale Gerechtigkeit zu sorgen.

Die europäische Säule sozialer Rechte wird von einem sozialpolitischen Scoreboard zur Leistungsüberwachung und zum Aufspüren von Trends in Mitgliedstaaten flankiert.²⁰ Das Scoreboard stellt eine Reihe von Indikatoren (Leitindikatoren und sekundäre Indikatoren) für die Überprüfung der sozialen Leistung und der Beschäftigungsleistung von Mitgliedstaaten in Bezug auf drei im Kontext der Säule benannte umfassende Dimensionen bereit: i) Chancengleichheit und Zugang zum Arbeitsmarkt, ii) dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen sowie iii) öffentliche Unterstützung / Sozialschutz und Inklusion Seit der Ausgabe von 2018 ist im gemeinsamen Beschäftigungsbericht das sozialpolitische Scoreboard enthalten, dessen Ergebnisse in Bezug auf die Leitindikatoren in diesem Kapitel zusammengefasst sind. Die Analyse ist in den in Kapitel 3 vorgestellten breiteren Reformkontext eingordnet.

2.1 Beschreibung des Scoreboards

Das sozialpolitische Scoreboard ist ein wichtiges Instrument zur Überwachung der Leistung in den Bereichen Beschäftigung und Soziales sowie der Konvergenz hin zu besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen. Insbesondere unterstützt es die Überwachung der Situation in den Mitgliedstaaten bei messbaren Dimensionen der Säule und dient als Ergänzung zu den bestehenden Überwachungsinstrumenten, insbesondere dem Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich und dem Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes.²¹ Das sozialpolitische Scoreboard besteht insbesondere aus 14 Leitindikatoren zur Beurteilung der sozialen Entwicklungen und Beschäftigungstrends in ihrer Gesamtheit:

- *Chancengleichheit und gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt:*
 - Anteil der frühen Schul- und Ausbildungsabgänger, Altersgruppe 18-24 Jahre
 - Geschlechtergefälle bei der Beschäftigungsquote, Altersgruppe 20-64 Jahre

²⁰ SWD(2017) 200 final, Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission COM(2017) 250 final vom 26. April 2017.

²¹ Der Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich und der Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes sind jährliche Berichte, die jeweils vom Beschäftigungsausschuss bzw. vom Ausschuss für Sozialschutz erstellt werden. Sie dienen der Ermittlung von Entwicklungen, die es zu beobachten gilt, von zentralen beschäftigungsbezogenen und sozialen Herausforderungen in den Mitgliedstaaten sowie der Überwachung des Fortschritts in Richtung der Ziele von Europa 2020 für die Beschäftigung und Armutsbekämpfung.

- Als Einkommensquintil gemessene Einkommensungleichheit – S80/S20
- Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen (AROPE)
- Quote der jungen Menschen, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden (NEET), Altersgruppe 15-24 Jahre
- *Dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen:*
 - Beschäftigungsquote, Altersgruppe 20-64 Jahre
 - Arbeitslosenquote, Altersgruppe 15-74 Jahre
 - Langzeitarbeitslosenquote, Altersgruppe 15-74 Jahre
 - Reales verfügbares Bruttoeinkommen der Haushalte pro Kopf²²
 - Nettoeinkommen eines alleinstehenden kinderlosen Vollzeitbeschäftigt mit durchschnittlichem Einkommen²³
- *Öffentliche Unterstützung/Sozialschutz und Inklusion:*
 - Auswirkung sozialer Transferleistungen (abgesehen von Renten) auf die Armutsbekämpfung²⁴
 - Kinder unter 3 Jahren in formaler Kinderbetreuung
 - Nach eigenen Angaben nicht gedeckter Bedarf an ärztlicher Versorgung²⁵
 - Anteil der Bevölkerung mit zumindest grundlegenden allgemeinen IKT-Kompetenzen.

Die Leitindikatoren werden mithilfe einer gemeinsamen Methodik analysiert, die vom Beschäftigungsausschuss und vom Ausschuss für Sozialschutz vereinbart wurde (für Einzelheiten hierzu vgl. Anhang 3). Diese Methodik nimmt anhand einer Prüfung des Werts und der jährlichen Veränderung²⁶ der einzelnen im sozialpolitischen Scoreboard enthaltenen Leitindikatoren eine Bewertung der Lage und der Entwicklung in den Mitgliedstaaten vor.

²² Wie vom Ausschuss für Sozialschutz verlangt, werden zur Messung dieses Indikators die „unbereinigten Einkünfte“ (d. h. ohne Berücksichtigung sozialer Sachtransfers) unter Verzicht auf die Bezugnahme auf Kaufkraftstandards herangezogen.

²³ Die Stufen dieses Indikators sind als Kaufkraftstandards ausgedrückt, die Veränderungen sind als reale Werte in der nationalen Währung angegeben. Zum Ausgleich kurzfristiger Schwankungen wird sowohl für die Stufen als auch für die Veränderungen jeweils ein Dreijahresdurchschnitt verwendet. Dieser Indikator sollte in Verbindung mit anderen Indikatoren wie der Quote für Armut trotz Erwerbstätigkeit, dem Verhältnis des fünften Zehntels zum ersten Zehntel der Gehaltsskala (D5/D1) und sonstigen relevanten Indikatoren des Anzeigers für die Leistungen im Beschäftigungsbereich, des Anzeigers für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes und des gemeinsamen Bewertungsrahmens betrachtet und ausgewertet werden.

²⁴ Diese wird – innerhalb der Gesamtbevölkerung – als Differenz zwischen dem Anteil der von (Einkommens)armut bedrohten Personen vor und nach dem Erhalt sozialer Transferleistungen gemessen.

²⁵ Ein nach eigener Aussage nicht gedeckter Bedarf an ärztlicher Versorgung besteht dann, wenn die befragte Person subjektiv betrachtet eine bestimmte medizinische Untersuchung oder Behandlung benötigte, diese aber mit einer der folgenden drei Begründungen nicht in Anspruch genommen hat: „Finanzielle Gründe“, „Warteliste“ und „Zu weite Anfahrt“. Ärztliche Versorgung umfasst individuelle Gesundheitsleistungen (ärztliche Untersuchungen oder Behandlungen mit Ausnahme zahnärztlicher Behandlung), die entweder von Ärzten oder Angehörigen von im jeweiligen nationalen Gesundheitssystem als gleichwertig anerkannten Berufen oder aber unter deren direkter Aufsicht erbracht wurden (Definition von Eurostat). Die Probleme, die nach Aussage von Personen auftreten, wenn diese im Krankheitsfall eine ärztliche Versorgung erhalten wollen, können Ausdruck von Hindernissen beim Zugang zur Gesundheitsversorgung sein.

²⁶ Eine Ausnahme bilden das verfügbare Bruttoeinkommen der privaten Haushalte, das als Indexwert (Basis: 2008 = 100, um der Veränderung im Vergleich zu der Zeit vor der Krise Rechnung zu tragen) gemessen wird und sich im aktuellen Jahr ändert, und das Nettoeinkommen eines alleinstehenden kinderlosen Vollzeitbeschäftigt mit durchschnittlichem Einkommen, für das in Abstimmung mit dem Beschäftigungsausschuss und dem Ausschusses für Sozialschutz drei Jahresschnitte herangezogen werden.

Die Einstufung der Werte und der Änderungen erfolgt nach deren Abstand von den jeweiligen (ungewichteten) EU-Durchschnittswerten. Die Leistungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Werte und Änderungen werden anschließend (unter Verwendung einer vordefinierten Matrix) miteinander kombiniert und jeder Mitgliedstaat in eine von sieben Kategorien („beste Leistung“, „überdurchschnittlich“, „gut, aber zu beobachten“, „durchschnittlich/neutral“, „schwach, aber mit Aufwärtstrend“, „zu beobachten“ und „kritische Lage“) eingeordnet. Auf dieser Grundlage bietet Tabelle 1 eine Übersicht über die vom Scoreboard nach den neuesten zu jedem Indikator verfügbaren Daten gelieferten Messwerte. Hierzu wird in Kapitel 3 eine detaillierte Analyse der vierzehn Indikatoren unter Berücksichtigung längerfristiger Trends und ggf. zusätzlicher Indikatoren vorgestellt.

Die Lektüre des sozialpolitischen Scoreboards hilft bei der Ermittlung der beschäftigungspolitischen und sozialen Herausforderungen in den Mitgliedstaaten. Im Rahmen des Europäischen Semesters wurden in den Länderberichten regelmäßig Erkenntnisse aus dem sozialpolitischen Scoreboard für die Analyse der länderspezifischer Herausforderungen herangezogen. Auf Ebene der Mitgliedstaaten flossen diese auch in die Ausarbeitung der nationalen Reformprogramme sowie der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme ein. Gemeinsam mit weiteren Analysen, die im Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich und im Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes enthalten sind, stellte dies die analytische Grundlage für weitere Vorschläge der Kommission zu ggf. erforderlichen länderspezifischen Empfehlungen dar. Dabei ist eine sorgfältige und nicht rein mechanische Lektüre der Tabelle geboten, und es werden weitere qualitative und quantitative Elemente berücksichtigt.

Das sozialpolitische Scoreboard wird die Ausarbeitung nationaler Reformpläne sowie der Aufbau- und Resilienzpläne – der wichtigsten Referenzdokumente im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität – unterstützen. Wie in der Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021²⁷ dargelegt, wird die Aufbau- und Resilienzfazilität Änderungen im Zyklus des Europäischen Semesters 2021 mit sich bringen.. Angesichts der Komplementarität mit dem Europäischen Semester werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihr nationales Reformprogramm und ihren Aufbau- und Resilienzplan in einem einzigen integrierten Dokument vorzulegen. Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten, wie in den Leitlinien zu ihren Aufbau- und Resilienzplänen hervorgehoben²⁸, aufgefordert, ausführlich zu erläutern, wie die Pläne mit der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte im Einklang stehen und wirksam dazu beitragen. Darüber hinaus werden sie gebeten, ein Bild der allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Plans (zusammen mit einer Bewertung der makroökonomischen Aussichten) zu geben und einschlägige Indikatoren, auch aus dem sozialpolitischen Scoreboard, zu präsentieren. In Bezug auf die Mitgliedstaaten, die ihre Pläne 2021 vorlegen, wird die Kommission die Inhalte der Pläne in analytischen Dokumenten bewerten, die den Vorschlägen für die Durchführungsrechtsakte des Rates beigefügt werden²⁹.

Im gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2021 wird das sozialpolitische Scoreboard um eine regionale Dimension ergänzt. Die Entwicklung der Indikatoren auf nationaler Ebene

²⁷ COM(2020) 575 final.

²⁸ SWD(2020) 205 final.

²⁹ Diese Dokumente werden die Länderberichte im Jahr 2021 ersetzen. Darüber hinaus wird die Kommission für diese Mitgliedstaaten im Jahr 2021 keine länderspezifischen Empfehlungen vorschlagen, mit Ausnahme von Empfehlungen zur Haushaltsslage, wie sie im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehen sind.

kann große Unterschiede auf regionaler Ebene verdecken (und in vielen Mitgliedstaaten wird eine Reihe von Maßnahmen und Finanzierungen häufig auf dieser Ebene beschlossen). Vor diesem Hintergrund wird im gemeinsamen Beschäftigungsbericht schon das zweite Jahr die Situation auf regionaler Ebene im sozialpolitischen Scoreboard berücksichtigt. Insbesondere enthält Anhang 4 für einige Leitindikatoren des sozialpolitischen Scoreboards³⁰ eine Reihe von Karten mit Aufschlüsselungen nach Regionen. Darüber hinaus enthält die Analyse in Kapitel 3 gegebenenfalls die Ergebnisse auf regionaler Ebene für die Mitgliedstaaten, in denen es große Unterschiede³¹ zwischen den NUTS-2-Regionen gibt. Die Daten und Ergebnisse ermöglichen es, besser zu verstehen, wie die verschiedenen Regionen in einem Land bei bestimmten Schlüsselaspekten der Säule abschneiden, und helfen dabei, die Konvergenz innerhalb der Länder zu überwachen, die Wirkung der Regionalpolitik zu bewerten und die politische Entscheidungsfindung auf regionaler Ebene zu gestalten.

2.2 Aus dem sozialpolitischen Scoreboard hervorgehende Anhaltspunkte

Das sozialpolitische Scoreboard stellt die Beschäftigungsbedingungen nach der COVID-19-Krise dar und zeigt aufgrund der Datenverfügbarkeit die sozialen und kompetenzbezogenen Bedingungen vor der Pandemie auf. Seit der Vorlage des Scoreboards stützt sich die Bewertung der Lage der Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre Leitindikatoren (anhand der im vorstehenden Abschnitt beschriebenen Methodik) auf die neuesten verfügbaren jährlichen Daten, sowohl was den Stand als auch was die Veränderungen der Indikatoren betrifft. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt würde dieser Ansatz bedeuten, dass für die meisten Indikatoren die Daten für 2019 (und Änderungen gegenüber 2018) betrachtet werden müssten. Die Verwendung jährlicher Daten würde es jedoch nicht ermöglichen, die jüngsten Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt vor dem Hintergrund der Krise und deren Umkehr im Vergleich zu früheren Trends (vor der Pandemie) zu beobachten. In dieser Hinsicht kam die Indikatorenguppe des Beschäftigungsausschusses überein, vorübergehend von der Verwendung jährlicher Zahlen für die Bewertung des sozialpolitischen Scoreboards abzusehen und stattdessen die jüngsten vierteljährlichen Zahlen für die folgenden fünf Leitindikatoren für den Arbeitsmarkt zu verwenden³², für die sie tatsächlich verfügbar sind (auf der Grundlage der Arbeitskräfteerhebung):

- Beschäftigungsquote, Altersgruppe 20-64 Jahre
- Geschlechtergefälle bei der Beschäftigungsquote, Altersgruppe 20-64 Jahre
- Arbeitslosenquote, Altersgruppe 15-74 Jahre
- Langzeitarbeitslosenquote, Altersgruppe 15-74 Jahre
- Quote der jungen Menschen, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden (NEET-Quote), 15-24 Jahre

³⁰ Bei denen es Daten auf regionaler Ebene (NUTS 2) gibt (frühe Schulabgänger, geschlechtsspezifisches Beschäftigungsgefälle, NEET-Quote, Beschäftigungsquote, Arbeitslosenquote, Langzeitarbeitslosenquote, Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen, Auswirkung sozialer Transferleistungen (mit Ausnahme von Renten) auf die Armutsbekämpfung, nach eigenen Angaben nicht gedeckter Bedarf an ärztlicher Versorgung und Einkommensquintil).

³¹ Auf der Grundlage des nach Bevölkerungszahl gewichteten Variationskoeffizienten.

³² Für diese fünf Indikatoren werden die (saisonbereinigten) Werte des zweiten Quartals 2020 als „Stand“ der Indikatoren und die (saisonbereinigten) Unterschiede zwischen dem zweiten Quartal 2020 und dem zweiten Quartal 2019 als „Veränderungen“ verwendet. Die relevanten jährlichen Streudiagramme und Datentabellen für 2019 sind im Anhang zur Information aufgeführt.

Die Leitindikatoren deuten auf eine leichte Verschlechterung der Arbeitsmarktbedingungen im ersten Halbjahr 2020 hin. Von den fünf oben genannten Arbeitsmarktindikatoren haben sich die Beschäftigungsquote und die NEET-Quote in der EU-27³³ im zweiten Quartal 2020 im Vergleich zum gleichen Quartal 2019 verschlechtert, während die Arbeitslosenquote konstant geblieben ist; das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle und die Langzeitarbeitslosenquote zeigten dagegen eine gewisse Verbesserung (nähtere Einzelheiten zu den jüngsten Entwicklungen in Kapitel 1).

Die Sozial- und Kompetenzindikatoren, für die nur Daten aus der Zeit vor COVID-19 verfügbar sind, haben sich 2019 weiter verbessert.³⁴ Die übrigen neun Leitindikatoren weisen auf Jahresbasis (d. h. entweder 2019 oder 2018, je nach Verfügbarkeit der Daten) einen positiven oder weitgehend stabilen Trend auf. Insbesondere wurde im Durchschnitt eine Verbesserung bei Armut, Ungleichheit und damit verbundenen Indikatoren (d. h. Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen, Einkommensquintil, verfügbares Bruttoeinkommen der Haushalte pro Kopf, Nettoverdienst eines alleinstehenden Vollzeitbeschäftigte mit durchschnittlichem Einkommen) sowie bei den Indikatoren für Bildung, Kinderbetreuung und Kompetenzen (frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger, Teilnahme von Kindern unter 3 Jahren an der Kinderbetreuung, Anteil der Bevölkerung mit grundlegender oder mehr als grundlegender digitaler Kompetenz) beobachtet. Ein weitgehend stabiler Trend war bei den Auswirkungen sozialer Transferleistungen auf die Armutsbekämpfung und beim nach eigenen Angaben nicht gedeckten Bedarf an ärztlicher Versorgung zu beobachten.

Wie aus den Streudiagrammen in Kapitel 3 hervorgeht, ist bei den meisten Arbeitsmarktindikatoren (mit Ausnahme der Langzeitarbeitslosenquote) ein divergierender Trend zwischen den Mitgliedstaaten zu beobachten. Das bedeutet, dass sich im Durchschnitt die Lage in den Mitgliedstaaten mit einer schlechteren Ausgangssituation im zweiten Quartal 2020 gegenüber dem zweiten Quartal 2019 deutlicher verschlechtert hat. Dennoch ist bei den anderen Leitindikatoren im Allgemeinen ein gewisser Grad an Konvergenz zu beobachten (in einigen Fällen ist die Entwicklung nicht klar definiert).

Nahezu alle Mitgliedstaaten stehen bei mindestens einem Leitindikator vor Herausforderungen. Alle Mitgliedstaaten, mit Ausnahme Deutschlands, wurden mindestens einmal in eine der drei problematischsten Kategorien eingeordnet, d. h. „kritische Lage“, „zu beobachten“ und „schwach, aber mit Aufwärtstrend“. 15 Mitgliedstaaten – und damit einer mehr als im gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2020 – wurden in der Kategorie „kritische Lage“ eingestuft, d. h. bestimmte Indikatoren weisen darauf hin, dass das Niveau deutlich schlechter ist als der Durchschnitt und sich entweder nicht ausreichend schnell eine Verbesserung einstellt oder sich die Lage im Laufe des vergangenen Jahres sogar weiter verschlechtert hat.³⁵ Österreich, Portugal und Ungarn stießen zu dieser Gruppe Länder hinzu

³³ Das bezieht sich außer für den Indikator „Nettoeinkommen eines alleinstehenden kinderlosen Vollzeitbeschäftigten mit durchschnittlichem Einkommen“, für den ein ungewichteter Durchschnittswert zur Anwendung kommt, auf die gewichteten EU-Durchschnittswerte.

³⁴ Der Stichtag für die Extraktion der Leitindikatoren des sozialpolitischen Scoreboards ist der 28. Oktober 2020.

³⁵ Die Zahlen sind nicht direkt vergleichbar, da die Betrachtungen im Bericht 2020 für die EU-28 und im aktuellen Bericht für die EU-27 durchgeführt wurden; die Berechnung der Durchschnittswerte und Standardabweichungen wird von der Zusammensetzung der Länder beeinflusst. Im Bericht von 2020 gab es beim Vereinigten Königreich keine „kritische Lage“.

(bzw. die beiden Letzteren stießen wieder hinzu, nachdem sie im Vorjahr verlassen hatten), während Estland und Litauen sie verließen. Für alle 14 beurteilten Bereiche wurden insgesamt 116 Fälle mit einer Einstufung als „kritische Lage“, „zu beobachten“ oder „schwach, aber mit Aufwärtstrend“ ermittelt, d. h. etwa 33 % der Gesamtzahl an Bewertungen (ein Prozentpunkt mehr als im gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2020). In 41 dieser Fälle handelt es sich um eine „kritische Lage“ (was 11,1 % aller Bewertungen entspricht), im Vergleich zu 40 im gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2019 (10,3 % aller Bewertungen).

Wie in den Vorjahren unterscheiden sich die Situationen in den einzelnen Mitgliedstaaten und die Tragweite ihrer Herausforderungen sehr stark – was auch bei den Auswirkungen der Krise in Bezug auf die Arbeitsmarktindikatoren zum Ausdruck kommt. Rumänien und Spanien haben bei mindestens zehn Indikatoren die Bewertung „kritische Lage“, „zu beobachten“ oder „schwach, aber mit Aufwärtstrend“ erhalten (vgl. Tabelle 1). Von diesen Ländern erhielten Bulgarien, Rumänien und Spanien am häufigsten die Bewertung „kritische Lage“ (jeweils sechs), gefolgt von Griechenland (vier). Jedoch sind in Griechenland, Rumänien und Spanien auch einige positive Bewertungen (vor dem Beginn der Pandemie) zu verzeichnen: Griechenland gehört zu den Ländern mit den besten Ergebnissen beim Indikator „frühe Schulabgänger“ und erzielte überdurchschnittliche Leistungen bei der Bekämpfung von Einkommensungleichheit und der Verbesserung des IKT-Kompetenzniveaus von Einzelpersonen; Spanien gehört zu den Ländern mit den besten Ergebnissen bei der Inanspruchnahme von Kinderbetreuungsangeboten und verzeichnete beim „nach eigenen Angaben nicht gedeckten Bedarf an ärztlicher Versorgung“ überdurchschnittliche Ergebnisse. Rumänien erzielte eine beste Leistung in Bezug auf das Wachstum des verfügbaren Bruttoeinkommens der Haushalte pro Kopf. Was die Gesamtzahl der Herausforderungen anbetrifft, folgen Italien (sieben) und Lettland, Ungarn und Zypern (mit jeweils 6).³⁶ Demgegenüber zeigen Tschechien und die Niederlande bei zehn Leitindikatoren „beste Leistung“ oder „überdurchschnittlich“, gefolgt von Dänemark und Schweden (jeweils 9 Leitindikatoren) und Deutschland (8 Leitindikatoren).

³⁶ Es sei darauf hingewiesen, dass für Italien im gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2020 mehr als 10 Herausforderungen genannt wurden. Zum Zeitpunkt der Erstellung fehlen Daten für Italien zu vier Leitindikatoren und für Lettland zu einem Leitindikator.

Tabelle 1. Übersicht über die Leitindikatoren des sozialpolitischen Scoreboards

		Chancengleichheit und gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt						Dynamiche Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen						Öffentliche Unterstützung / Sozialschutz und Inklusion			
Jahr	2019	Q2-2020	2019	Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen	NEET-Quote	Beschäftigungsquote	Arbeitslosenquote	Langzeitarbeitslosenquote	Wachstum des Bruttoeinkommens der Haushalte pro Kopf	Nettoeinkommen eines alleinstehenden Vollzeitbeschäftigen mit Durchschnittslohn	Auswirkungen von Sozialtransfers auf die Armutssreduzierung	Kinder unter 3 Jahren in formaler Kinderbetreuung	Nach eigenen Angaben nicht gedeckter Bedarf an ärztlicher Versorgung	IT-Kompetenzniveau von Einzelpersonen			
Beste Leistung	EL, HR, IE, LT, SI	FI, LT, LV	BE, CZ, SI	FI, SI	CZ, NL, SE	CZ, DE, NL, SE	CZ, PL	EE, CZ, FI, RO	EE, HU, LT, RO	DE, IE, LU, NL	AT, DK, FI, SI	BE, DK, ES, NL, LU	2019	2019	2019		
Überdurchschnittlich	CZ, EE, FI, PL, PT, SE	AT, DE, DK, FR, LU, PT, SE, SI	AT, DK, EL, F1, MT, NL	AT, CY, DE, DK, HR, NL, PL, SK	DK, EE, F1, LT, LV, MT, NL, PL, SI	BE, DE, FR, HU, IE, IT, MT, NL, PL, PT	CZ, DK, EE, FR, HU, NL, PL, PT	CZ, SE, SK	BE, CY, FI, FR, SE	BE, CZ, FR, LT, SE	MT, PT, SE, SI	AT, CZ, DE, ES, LT, LU, MT, NL	AT, CZ, EE, EL, HR, IE	2019	2019	2019	
Durchschnittlich	AT, BE, DE, DK, FR, LV, NL, SK	BE, BG, EE, ES, HR, DE, EE, HR, HU, LU, IE, NL, SK	BE, FI, HU, LT, PT, SK	BE, FI, HU, LU, PT, CY, FR, HU, LU, PT, SK	AT, BG, CY, DK, FI, HR, IE, LV, RO, SE, SI	AT, BE, BG, CY, FI, HR, IE, LV, RO, SE, SI	DE, DK, HR, FI, LV, PT, SI	EL, MT	CY, DE, NL, PL	EE, CY, DE, LV, FI	BE, ES, FR, LT, MT, PT, SI, SK	BE, ES, CY, HR, HU, PL, PT, SE, SI	BE, ES, FR, LT, MT, PT, SI, SK	2019	2019	2019	
Gut, aber zu beobachten					CZ, FR			MT	AT				LU				
Schwach, aber mit Aufwärtstrend	IT, RO	EL	LT	EL, LT	RO	HR		EL, ES, IT	BG, HU, LT, LV, PL, RO	LV		LT	EE, LV				
Zu beobachten	CY, HU, LU	CY, CZ	CY, ES, SE	EE, ES, MT, SE	AT, EL, FR, HR, IE	AT, BE, BG, IE, RO	EE, LT, LV, SE	LT, LU, SK	BE, IE, FR, NL	CZ, EE, ES, HR, IT, PT, SI	EE, HR, HU, LU, MT	AT, BG, EL	DK, FI, RO	CY, HU, PL			
Kritische Lage	BG, ES, MT	HU, IT, MT, PL, RO	BG, RO	BG, CY, ES, IT	EL, ES, IT	EL, ES		AT, CY, ES, IT	SK	BG, EL, ES, PT, RO	CZ, HR, HU, PL, RO	EL	BG, LV, RO				

Anmerkung: Stand vom 28. Oktober 2020. Für IE, FR, IT, LV und SK waren zum Einkommensquintil keine Daten verfügbar. Für IE und IT waren zur Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen keine Daten verfügbar. Für DE waren zur NEET-Quote und zur Langzeitarbeitslosenquote keine Daten verfügbar. Für BG, EL, LU, MT und PL waren zum Wachstum des verfügbaren Bruttoeinkommens der Haushalte pro Kopf keine Daten verfügbar. Für DK waren zum Nettoeinkommen eines alleinstehenden kinderlosen Vollzeitbeschäftigen mit durchschnittlichem Einkommen die Daten unzuverlässig (und nicht gemeldet). Für IE, IT und SK waren zu den Auswirkungen sozialer Transferleistungen auf die Armutsbekämpfung keine Daten verfügbar. Für IE, FR, IT und SK waren zum nach eigenen Angaben ungedeckten Bedarf an medizinischer Versorgung keine Daten verfügbar. Für FR, IE, IT und SK waren zur Teilnahme von Kindern unter 3 Jahren an Kinderbetreuung keine Daten verfügbar. Für IT waren zum Niveau an IT-Kompetenzen der Einzelpersonen keine Daten verfügbar (2017 fehlt). Auf Zeitreihenbrüche und andere statistische Besonderheiten wird in den Anhängen 1 und 2 hingewiesen.

3. BESCHÄFTIGUNGS- UND SOZIALPOLITISCHE REFORMEN – MASSNAHMEN UND LEISTUNGEN DER MITGLIEDSTAATEN

Dieser Abschnitt vermittelt einen Überblick über die aktuellen beschäftigungs- und sozialpolitischen Schlüsselindikatoren und die jüngsten Schritte der Mitgliedstaaten in den Schwerpunktbereichen, die in den 2020 vom Rat verabschiedeten Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen³⁷ genannt werden. Der Abschnitt stützt sich auf die nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten 2020 sowie auf Daten der Europäischen Kommission.³⁸ Soweit nicht anders angegeben, sind in dem Bericht nur solche Maßnahmen aufgeführt, die nach dem Juni 2019 umgesetzt wurden. Eine eingehende Analyse der jüngsten Entwicklungen des Arbeitsmarktes ist den Berichten „Labour Market and Wage Developments, Annual Review 2020“³⁹ und „Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2020“ zu entnehmen⁴⁰.

3.1 Leitlinie 5: Ankurbelung der Nachfrage nach Arbeitskräften

In diesem Abschnitt wird die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinie 5 behandelt, mit der den Mitgliedstaaten empfohlen wird, günstige Rahmenbedingungen zur Ankurbelung der Nachfrage nach Arbeitskräften und zur Schaffung von Arbeitsplätzen herzustellen. Zunächst wird ergänzend zu der in Kapitel 1 vorgelegten Analyse auf EU-Ebene ein Überblick über die Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten in den einzelnen Mitgliedstaaten gegeben. Anschließend werden die Entwicklung bei der Selbstständigkeit, der Lohndynamik, bei den Mindestlöhnen und der Belastung durch Steuern und Abgaben untersucht. In Abschnitt 3.1.2 werden die einschlägigen politischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten erläutert, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf den politischen Maßnahmen zur Erhaltung der Beschäftigung und zur Unterstützung der Schaffung von Arbeitsplätzen im Zusammenhang mit der Pandemie liegt.

3.1.1 Schlüsselindikatoren

Die Zahl der Beschäftigten ging im zweiten Quartal 2020 zurück, was auf die Auswirkungen der COVID-19-Krise zurückzuführen ist. Im Jahr 2019 ist die Gesamtbeschäftigung gegenüber 2018 in allen Mitgliedstaaten gestiegen oder stabil geblieben (mit Ausnahme eines leichten Rückgangs in Polen und Rumänien). Im ersten Quartal 2020 verlangsamte sich das Beschäftigungswachstum in mehreren Mitgliedstaaten oder wurde negativ (mit durchschnittlich -0,2 % in der EU im Quartalsvergleich). In der Folge verzeichneten alle Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Malta) im zweiten Quartal einen Rückgang (mit einem Durchschnitt von -2,7 % in der EU). Verglichen mit dem Höchststand der Beschäftigung im vierten Quartal 2019 lag dieser Rückgang bei über sechs Millionen Menschen. Die stärksten Rückgänge verzeichneten Spanien (-8,4 %, was 1,7 Millionen Menschen entspricht), Irland (-6,1 %), Estland und Ungarn (-5,6 %). In weiteren dreizehn Mitgliedstaaten lag das Beschäftigungswachstum unter -2 % (Schaubild 7). Im Gegensatz

³⁷ ABl. L 344 vom 19.10.2020, S. 22.

³⁸ Einschließlich Datenbank LABREF, aufrufbar unter <https://europa.eu/!NR68Bw>.

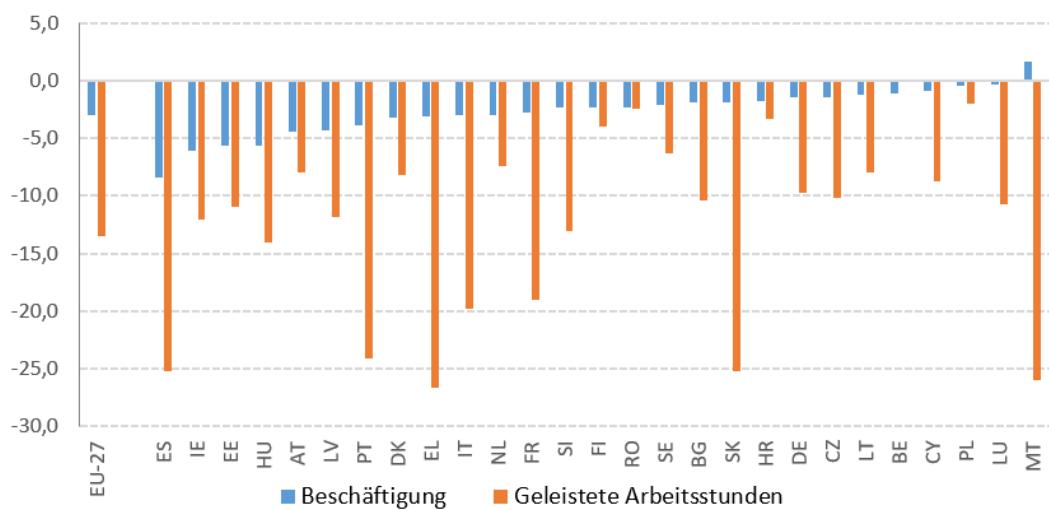
³⁹ Europäische Kommission (2020). Labour Market and Wage Developments in Europe. Annual review 2020. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, erscheint in Kürze.

⁴⁰ Europäische Kommission (2020). Employment and Social Developments in Europe. Annual review 2020. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. Abrufbar unter: <https://europa.eu/!MM76mf>.

dazu fiel der Rückgang in Zypern (-0,9 %), Polen (-0,4 %) und Luxemburg (-0,3 %) moderater aus. Malta verzeichnete als einziges Land einen Beschäftigungszuwachs von 1,7 %.

Schaubild 7: Erheblicher Beschäftigungsrückgang in der EU

Veränderung der Gesamtbeschäftigung und der geleisteten Arbeitsstunden zwischen dem vierten Quartal 2019 und dem zweiten Quartal 2020 in Prozent

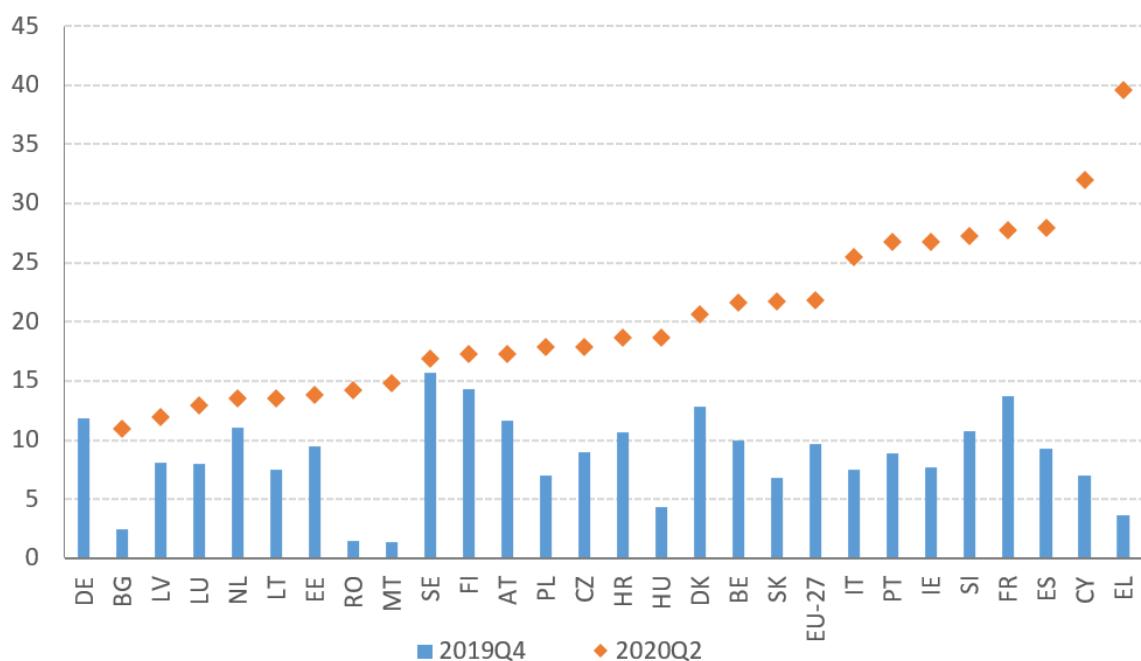


Quelle: Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.

Anmerkung: saison- und kalenderbereinigte Daten, ausgenommen nur saisonbereinigte Daten für CZ, EL, FR, MT, PL, PT, SK (Beschäftigung) und MT, SK (geleistete Arbeitsstunden). Für BE liegen zu den geleisteten Arbeitsstunden keine Daten vor.

Schaubild 8: Die Fehlzeiten nahm in der gesamten EU sprunghaft zu

Fehlzeiten als Anteil an der Gesamtbeschäftigung (20- bis 64-Jährige)



Quelle: Eurostat, AKE. Anmerkung: saisonbereinigte Daten. Zu DE liegen zum zweiten Quartal 2020 keine Daten vor.

Kurzarbeitsregelungen trugen dazu bei, die Arbeitsplatzverluste einzudämmen. Seit dem Ausbruch der Krise haben die Mitgliedstaaten Kurzarbeitsregelungen oder andere Programme zur Erhaltung von Arbeitsplätzen angewendet und/oder verstärkt, um den Verlust von Arbeitsplätzen zu begrenzen, eine Streuung des Humankapitals auf Unternehmensebene zu vermeiden und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in einer Phase eines erheblichen Konjektureinbruchs aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig haben die Arbeitgeber auch die Nachfrage nach Arbeitskräften autonom angepasst, um die Nachhaltigkeit ihrer Geschäftstätigkeit zu gewährleisten. Wie bereits in Abschnitt 1 dargelegt und wie aus Schaubild 7 hervorgeht, war der Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden deutlich größer als der Beschäftigungsrückgang (-13,5 % gegenüber -2,9 % in der EU im zweiten Quartal 2020 gegenüber dem vierten Quartal 2019). Dies lässt sich weitgehend auf die Kurzarbeitsregelungen zurückführen. Länderübergreifend waren die größten Unterschiede zwischen den beiden Indikatoren⁴¹ in Luxemburg, der Slowakei, Zypern, Griechenland, Tschechien, Deutschland, Frankreich und Italien zu beobachten. Gleichzeitig stieg, wie aus Schaubild 8 hervorgeht, die Zahl der von der Arbeit abwesenden Arbeitnehmer (bezogen auf die Gesamtbeschäftigung) sprunghaft an, wobei in der EU ein Anstieg um 12,1 Prozentpunkte zu verzeichnen war (nach einer stabilen Entwicklung in den letzten zehn Jahren von 9,7 % im vierten Quartal 2019 auf 21,8 % im zweiten Quartal 2020). Allein die vorübergehenden Entlassungen machten fast die Hälfte aller Fehlzeiten aus (plötzlicher Anstieg von 0,2 % im vierten Quartal 2019 auf 10,3 % im zweiten Quartal 2020). Am stärksten stieg der Anteil der Abwesenheiten in Griechenland (+35,9 Prozentpunkte), Zypern (+25 Prozentpunkte), Irland (+19 Prozentpunkte), Spanien (+18,7 Prozentpunkte), Italien und Portugal (+18 Prozentpunkte).

Die Nutzung von Kurzarbeitsregelungen hat während der COVID-19-Krise in allen Ländern (für die es öffentlich verfügbare Daten gibt) **ein nie dagewesenes Niveau erreicht.**⁴² Die Nutzung von Kurzarbeit war im Dienstleistungssektor (vor allem im Hotel- und Gaststättengewerbe) und im Einzelhandel besonders verbreitet. In Mitgliedstaaten mit neu eingeführten Kurzarbeitsregelungen wurde diese Möglichkeit vergleichsweise weniger häufig genutzt. Das könnte zum Teil auf die Gestaltung der Regelungen, die langsame Anpassung an die neuen Verwaltungsverfahren oder auf Verzögerungen bei der Umsetzung zurückzuführen sein. Bei einigen der neu eingeführten Regelungen (z. B. in Bulgarien, Tschechien, Kroatien und Ungarn) könnte die Verpflichtung der Unternehmen, einen Teil der Kosten zu tragen, möglicherweise die Inanspruchnahme eingeschränkt haben. In Polen wurde die anfängliche Nutzung durch die Auflage verringert, die Arbeitsplätze nach Auslaufen der Förderung erhalten zu müssen.

Hinter einem begrenzten Rückgang der Gesamtbeschäftigungsquote verbergen sich große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Im Jahr 2019 stieg die Beschäftigungsquote (Altersgruppe 20-64 Jahre) im Durchschnitt und in allen Mitgliedstaaten an (mit Ausnahme eines leichten Rückgangs in Schweden, aber immerhin vom höchsten Wert in der gesamten EU). Wie in Abschnitt 1 dargestellt, sank die Beschäftigungsquote im zweiten Quartal 2020 um 1,3 Prozentpunkte auf 72 % gegenüber dem Höchststand von 73,3 % im zweiten Quartal 2019 (womit der Indikator wieder auf das Niveau des ersten Quartals 2018 zurückfiel). Wie bereits erwähnt, ist der insgesamt bescheidene Rückgang auf die außerordentlichen Maßnahmen zurückzuführen, die im Rahmen der Krise ergriffen

⁴¹ Nimmt man das Verhältnis des Rückgangs der geleisteten Arbeitsstunden zum Rückgang der Beschäftigung.

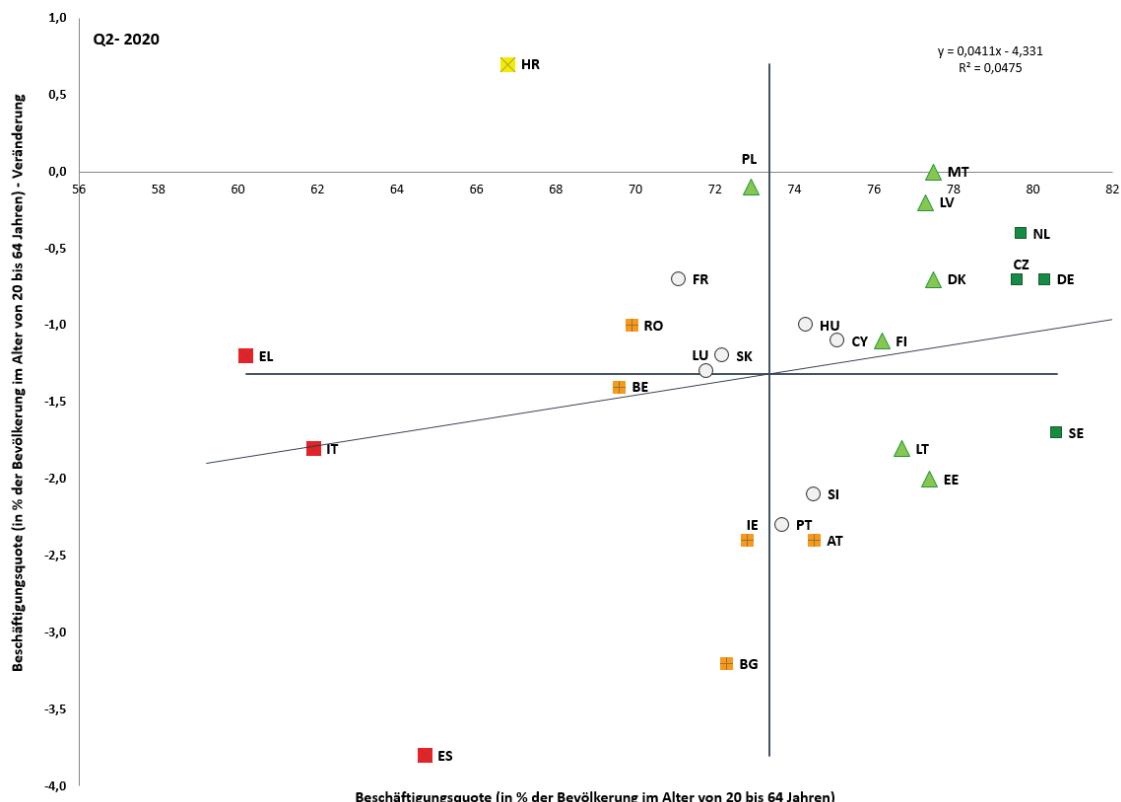
⁴² Für Einzelheiten hierzu vgl. Labour Market and Wage Developments, Annual Review 2020 (erscheint in Kürze).

wurden. Hinter diesem Gesamtbild verbergen sich jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Wie in Schaubild 9 dargestellt, verzeichnete Spanien den stärksten Rückgang (um 3,8 Prozentpunkte), gefolgt von Bulgarien (3,2 Prozentpunkte), Österreich (2,4 Prozentpunkte) und Irland (2,4 Prozentpunkte). Im Gegensatz dazu verzeichnete Kroatien einen Anstieg (um 0,7 Prozentpunkte), während Malta, Lettland und Polen eine stabile oder leicht rückläufige Quote verzeichneten.

Betrachtet man die Bewertung anhand der Methodik für die Leitindikatoren des sozialpolitischen Scoreboards, so ändert sich das Bild im Vergleich zu den Vorjahren nicht wesentlich, wobei Griechenland, Italien und Spanien nach wie vor mit der Bewertung „kritische Lage“ eingestuft werden (mit Quoten von knapp oder weniger als 65 %), während Schweden, Deutschland, Tschechien und die Niederlande die Einstufung „beste Leistung“ erzielten (mit Quoten von knapp oder über 80 %). Im Bereich dazwischen lässt sich die Einstufung Bulgariens, Irlands und Österreichs mit „zu beobachten“ mit dem plötzlichen Rückgang der Beschäftigungsquoten erklären (auch wenn die jeweiligen Niveaus immer noch nahe am Durchschnitt liegen). Belgien und Rumänien, deren Beschäftigungsquote im letzten Jahr auf unter 70 % gesunken ist, wurden gleichfalls mit „zu beobachten“ eingestuft. Kroatien, das im zweiten Quartal 2020 mit 66,8 % immer noch eine niedrige Beschäftigungsquote aufweist, erhielt angesichts des jüngsten Anstiegs (trotz der Krise) die Bewertung „schwach, aber mit Aufwärtstrend“. Die positive Steigung der Regressionskurve deutet darauf hin, dass in den Mitgliedstaaten ein divergierender Trend zu beobachten ist (d. h. die Beschäftigungsquoten sind in Ländern mit einem niedrigeren Ausgangsniveau schneller gesunken). Ob diese Entwicklung im Laufe der Zeit anhalten wird, wie es in der Finanzkrise der Fall war, bleibt abzuwarten. Und in einigen Mitgliedstaaten bestehen unverändert erhebliche regionale Unterschiede hinsichtlich der Beschäftigungsquoten (siehe Anhang 4).

Schaubild 9: Die Beschäftigungsquote ist in fast allen Mitgliedstaaten gesunken

Beschäftigungsquoten (20-64 Jahre) und jährliche Veränderung (Leitindikator des sozialpolitischen Scoreboards)



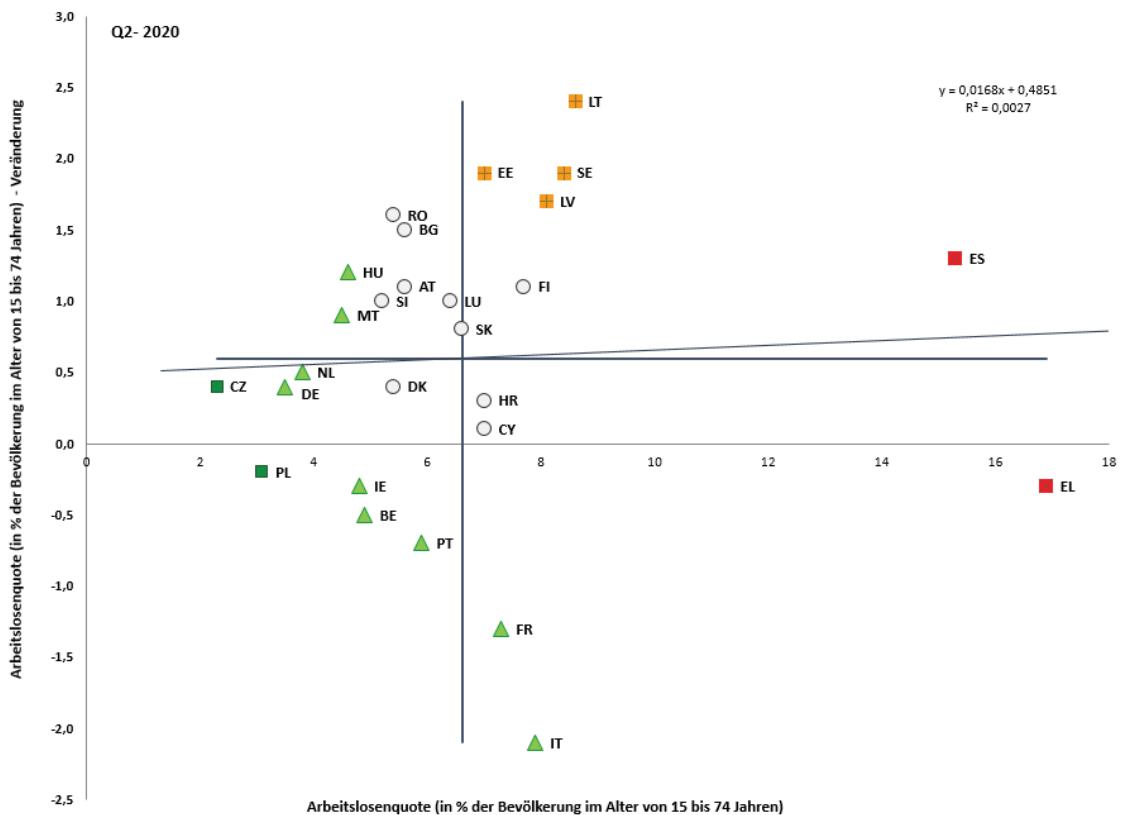
Quelle: Eurostat, AKE. Zeitraum: Werte des zweiten Quartals 2020 und jährliche Veränderung im Vergleich zum zweiten Quartal 2019. Anmerkung: Schnittpunkt der Achsen ist der nicht gewichtete EU-Durchschnittswert. Legende siehe Anhang.

In den meisten Mitgliedstaaten war bislang ein moderater Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Wie in Abschnitt 1 dargestellt, ist die durchschnittliche Arbeitslosenquote in der EU im September 2020 auf 7,5 % gestiegen, d. h. nur um 1 Prozentpunkt gegenüber dem niedrigsten Stand vor der Krise, der im Februar 2020 verzeichnet wurde. Das folgt auf einen kontinuierlichen Rückgang in den meisten Mitgliedstaaten im Jahr 2019. Ein solcher moderater Anstieg kann auf die Wirkung der Kurzarbeitsregelungen zurückgeführt werden, auch wenn die Nichterwerbstätigkeit dies ebenfalls zum Teil erklären könnte (in mehreren Mitgliedstaaten gab ein erheblicher Anteil der Arbeitnehmer die aktive Arbeitssuche auf, insbesondere während des Lockdowns). Schaubild 10 zur Arbeitslosenquote im zweiten Quartal 2020 und zur Veränderung gegenüber dem zweiten Quartal 2019 verdeutlicht, dass dieser moderate durchschnittliche Anstieg mit sehr unterschiedlichen nationalen Entwicklungen einhergeht. In 20 von 27 Mitgliedstaaten stieg die Arbeitslosenquote in diesem Zeitraum tatsächlich an, wobei in Litauen, Lettland, Estland und Schweden ein Anstieg von fast oder über 2 Prozentpunkten zu verzeichnen war (alle wurden nach der Methodik des sozialpolitischen Scoreboards als „zu beobachten“ eingestuft). Im Gegensatz dazu ist die Arbeitslosenquote in Italien, Frankreich, Portugal, Belgien, Irland, Polen und Griechenland sogar gesunken (im Falle Italiens um mehr als 2 Prozentpunkte). Die sinkende Erwerbsquote (um 3,1 Prozentpunkte in Irland und Portugal, 2,9 Prozentpunkte in Italien, 2,1 Prozentpunkte in Frankreich, 1,7 Prozentpunkte in Belgien, 1,5 Prozentpunkte in Griechenland) kann als Erklärung dafür dienen. Die monatlichen Zahlen für September 2020 deuten in allen diesen Ländern mit Ausnahme Belgiens und Frankreichs tatsächlich auf einen Anstieg der Arbeitslosigkeit gegenüber dem Vorjahr hin. Im Vergleich dazu werden Spanien

und Griechenland nach wie vor mit der Bewertung „kritische Lage“ eingestuft (mit Arbeitslosenquoten von über 15 %), während Tschechien und Polen mit „beste Leistung“ bewertet wurden (mit Arbeitslosenquoten unter 4 %). Auf regionaler Ebene sind die Unterschiede unverändert groß (siehe Anhang 4); in Griechenland, Italien und Spanien liegen die Arbeitslosenquoten in einigen Regionen über 20 %.

Schaubild 10: Die Arbeitslosigkeit ist in den meisten Mitgliedstaaten gestiegen, wobei insgesamt ein moderater Anstieg zu verzeichnen ist

Arbeitslosenquote (15-74 Jahre) und jährliche Veränderung (Leitindikator des sozialpolitischen Scoreboards)



Quelle: Eurostat, AKE. Zeitraum: Werte des zweiten Quartals 2020 und jährliche Veränderung im Vergleich zum zweiten Quartal 2019. Anmerkung: Schnittpunkt der Achsen ist der nicht gewichtete EU-Durchschnittswert. Legende siehe Anhang.

Die selbstständige Erwerbstätigkeit war im Durchschnitt weniger stark von der Krise betroffen als die Gesamtbeschäftigung – allerdings mit einer größeren Heterogenität in den einzelnen Mitgliedstaaten. Zwischen dem vierten Quartal 2019 und dem zweiten Quartal 2020 sank die Zahl der selbstständig Erwerbstätigen um 1,8 % (bzw. 530 000), verglichen mit 2,9 % bei der Gesamtbeschäftigung (volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, saisonbereinigt⁴³). Dieser Rückgang ist zwar beträchtlich, doch deutet der Vergleich mit der Gesamtbeschäftigung darauf hin, dass es einem großen Teil der Selbstständigen gelungen ist, ihre Tätigkeit trotz des Einbruchs der Wirtschaftsaktivitäten aufrechtzuerhalten, entweder

⁴³ Die Eurostat-AKE-Daten (Altersgruppe 15-64 Jahre, nicht saisonbereinigt) deuten auf einen Rückgang um 1,5 % im selben Zeitraum hin.

durch (vorübergehende) Verkleinerung ihres Unternehmens oder durch Umstellung auf Formen von Telearbeit. Dennoch stellen die Selbstständigen eine der am stärksten gefährdeten Kategorien dar, sollte die Rezession länger andauern, nicht zuletzt wegen des begrenzten Zugangs zu Sozialschutzsystemen in vielen Mitgliedstaaten. Nur in sieben Mitgliedstaaten ging die selbstständige Erwerbstätigkeit zwischen dem vierten Quartal 2019 und dem zweiten Quartal 2020 schneller zurück als die Gesamtbeschäftigung (Bulgarien, Deutschland, Estland, Malta, Rumänien, Slowakei und Finnland). Insgesamt wurde der stärkste Rückgang in Rumänien (-10,5 %) verzeichnet, gefolgt von Estland (-6 %), Irland (-5,7 %) und Spanien (-4,6 %). Interessanterweise stieg die Zahl der Selbstständigen während der Krise in elf Mitgliedstaaten an, wobei der stärkste Anstieg in Lettland, Polen und Luxemburg zu verzeichnen war.

In den letzten Jahren ging der Anteil der selbstständigen Erwerbstätigkeit an der Gesamtbeschäftigung langsam zurück. Insgesamt ist der Anteil der selbstständigen Erwerbstätigkeit an der Gesamtbeschäftigung von 14,3 % im Jahr 2008 auf 13,4 % im Jahr 2019 langsam zurückgegangen.⁴⁴ Ein solcher Rückgang war insbesondere in der Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs zwischen 2013 und 2019 erkennbar, als bei den abhängig Beschäftigten überproportional viele Arbeitsplätze geschaffen wurden. Wie im gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2020 ausführlich dargelegt, verbirgt sich hinter diesem Rückgang im Laufe der Zeit eine stetige Verlagerung der Zusammensetzung der selbstständigen Erwerbstätigkeit von traditionellen Tätigkeiten hin zu Dienstleistungen und Sektoren mit höherem Mehrwert. Insbesondere ist das durch eine Verlagerung von der Landwirtschaft, dem Handel und dem Verkehr hin zu den Bereichen Information und Kommunikation sowie freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen und im Bereich Gesundheits- und Sozialwesen bemerkbar. Diese strukturelle Veränderung geht mit einem rascheren Anstieg des durchschnittlichen Bildungsniveaus selbstständiger Erwerbstätiger als unter den abhängig Beschäftigten einher: Der Anteil der Selbstständigen mit tertiärem Bildungsabschluss stieg von 26 % im Jahr 2008 auf 36,1 % im Jahr 2019, während bei den abhängig Beschäftigten ein geringerer Anstieg (von 26,1 % auf 34,5 %) zu verzeichnen war. Die Krise dürfte die Verlagerung hin zu Dienstleistungssektoren und zu einem höheren Bildungsniveau bei Selbstständigen beschleunigen, da gering qualifizierte Arbeitskräfte in traditionellen Sektoren (in denen die Arbeit nicht digital ausgeführt werden kann) zu den am stärksten betroffenen Arbeitskräften gehören.

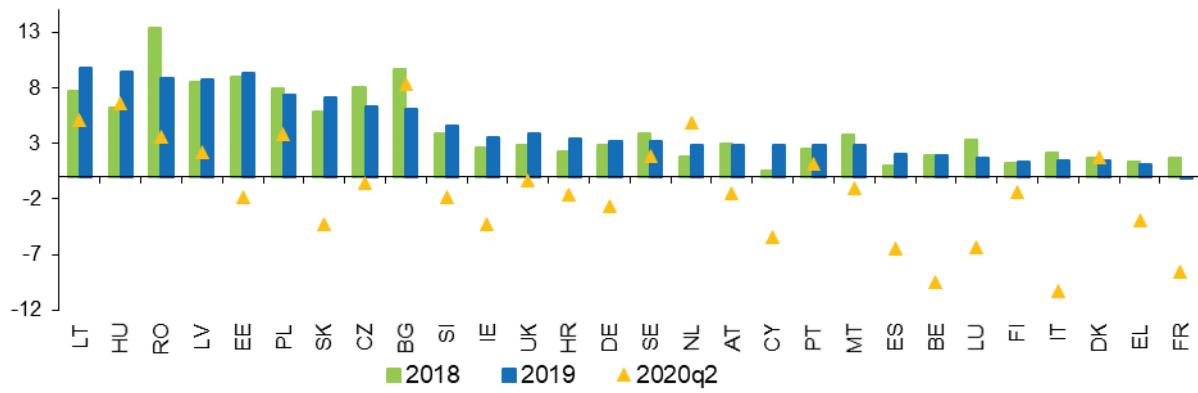
Das Nominallohnwachstum stieg 2019 an, reagierte dann aber auf den Konjunktureinbruch. Das durchschnittliche Wachstum der nominalen Vergütung der Arbeitnehmer in der EU-27 betrug über 3 % und erreichte in den baltischen Staaten, Mittel- und Osteuropa und Irland mehr als 4 % (Schaubild 11). In Ungarn, Litauen und Irland lagen die Veränderungen im Jahr 2019 deutlich über denen des Vorjahres, während in Rumänien, Bulgarien, Estland und Tschechien Anzeichen für eine Abschwächung gegenüber dem hohen Wachstumstrend zu verzeichnen waren. Auch in Schweden und insbesondere in Italien und Frankreich verlangsamte sich die Lohnentwicklung (in Frankreich blieb sie auf dem gleichen Niveau wie 2018). Im Jahr 2020, als mehrere Mitgliedstaaten in eine Rezession gerieten, begann sich das Wachstum der nominalen Vergütung pro Arbeitnehmer in den meisten Mitgliedstaaten zu verlangsamen. Diese Veränderung ist in erster Linie auf den mit der weit verbreiteten Nutzung von Kurzarbeitsregelungen verbundenen Rückgang an geleisteten Arbeitsstunden (und häufig der damit verbundenen Lohnkosten) zurückzuführen. Je nach

⁴⁴ Eurostat AKE-Daten, Altersgruppe 15-64 Jahre.

Ausgestaltung der nationalen Regelungen, dem Anteil der beteiligten Arbeitnehmer und der Intensität des Rückgangs der geleisteten Arbeitsstunden, zeichnete sich ein sehr unterschiedlicher Lohnrückgang ab. Im zweiten Quartal 2020 verzeichneten viele Mitgliedstaaten (18) negative Veränderungen (im Jahresvergleich), wobei in Frankreich (-8,5 %), Belgien (-9,5 %) und Italien (-10,3 %) deutliche Rückgänge zu verzeichnen waren. In einigen der übrigen Mitgliedstaaten stieg die positive Entwicklung auf über 3,5 % – in Rumänien, den Niederlanden und Polen –, und war besonders ausgeprägt in Bulgarien (+8,3 %), Ungarn (+6,6 %) und Litauen (+5,1 %). Da die Unternehmen bei der Reduzierung der geleisteten Arbeitsstunden versuchen, Arbeitskosten zu sparen, wurde das Arbeitsentgelt pro Arbeitnehmer zudem durch das Einfrieren der variablen Gehaltsbestandteile oder den Aufschub der Verlängerung von Arbeitsverträgen beeinträchtigt.

Schaubild 11: In den meisten Mitgliedstaaten kehrte sich das Nominallohnwachstum während der Krise ins Negative.

Nominale Vergütung pro Arbeitnehmer, 2018–2019 und zweites Quartal 2020, jährliche Veränderung in %



- (1) Die Löhne werden anhand des Indikators „Nominallohn pro Arbeitnehmer“ gemessen, der als Gesamtvergütung der Arbeitnehmer geteilt durch die Gesamtzahl der Arbeitnehmer berechnet wird. Die Gesamtvergütung umfasst sämtliche Geld- und Sachleistungen, die von einem Arbeitgeber an einen Arbeitnehmer erbracht werden, und zwar als Entgelt für die von diesem im Darstellungszeitraum geleistete Arbeit. Sie setzt sich aus zwei Komponenten zusammen: i) der als Geld- oder Sachleistung gezahlten Vergütung und ii) den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung. (2) Alle verwendeten Daten sind Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Die Indikatoren basieren auf den Landeswährungen. Die Aggregate sind gewichtete Durchschnittswerte.

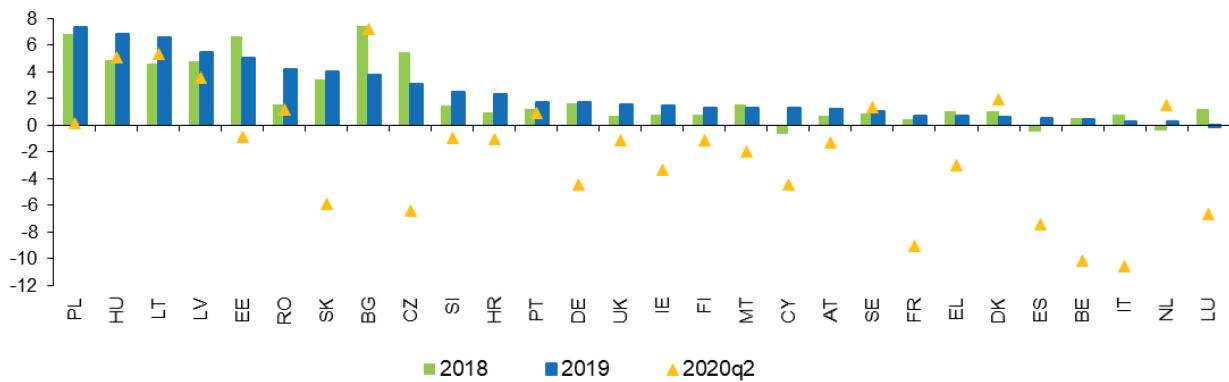
Quelle: Datenbank AMECO der Europäischen Kommission.

Während die Vergütung pro Arbeitnehmer rückläufig war, führte der Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden zu einem Anstieg der Stundenlöhne. Wenngleich die Stundenlöhne in wenigen Ländern (Kroatien, Polen, Rumänien, Tschechien und Zypern) im zweiten Quartal 2020 zurückgingen (gegenüber dem Vorquartal), lagen sie im Allgemeinen über der Vergütung pro Arbeitnehmer. In sieben Ländern beträgt die Differenz mehr als 10 Prozentpunkte, wobei Frankreich und Portugal mit 14 % bzw. 19,6 % die höchsten Werte aufweisen.

Die Reallöhne stiegen 2019 in fast allen Mitgliedstaaten an und gingen dann in der ersten Jahreshälfte 2020 zurück.⁴⁵ In realen Werten (deflationiert mit der Verbraucherpreisinflation) zog das Lohnwachstum 2019 in Mittel- und Osteuropa (Polen, Ungarn, Rumänien, Slowakei) und den baltischen Staaten (Estland, Lettland und Litauen) besonders stark an (über 5 %). Die robuste Reallohnndynamik in Ländern, in denen das Pro-Kopf-BIP mit dem EU-Durchschnitt gleichzieht, hat daher zu einer geringeren Streuung der Reallöhne innerhalb der EU geführt. In neun Ländern, darunter Schweden, Frankreich und Griechenland, wurde ein Anstieg von weniger als 1 % festgestellt, und in Italien und den Niederlanden war er von fast vernachlässigbarer Größe (siehe Schaubild 12). Luxemburg verzeichnete ein negatives Reallohnwachstum. Eine besonders hohe Heterogenität der Reallohnndynamik wurde im zweiten Quartal 2020 festgestellt. In mehreren Mitgliedstaaten sind die aggregierten Reallöhne stark rückläufig, insbesondere in Tschechien, Spanien, Frankreich, Belgien und Italien; in den beiden letztgenannten Ländern gingen die Reallöhne um mehr als 10 % zurück. Diese Verringerung ist (zumindest) teilweise auf die Auswirkungen von Kurzarbeitsregelungen zurückzuführen, je nach Ausgestaltung der nationalen Maßnahmen (in Ländern, in denen Leistungen direkt an die Arbeitnehmer gezahlt und als Sozialtransfers erfasst werden, führen Kurzarbeitsregelungen zu einem beobachteten Rückgang der Lohnkosten).⁴⁶ In anderen Ländern setzten sich die jüngsten positiven Entwicklungen fort, insbesondere in Litauen, Lettland, Ungarn und Bulgarien.

Schaubild 12: In den östlichen und baltischen Mitgliedstaaten war 2019 ein kräftiges Reallohnwachstum zu verzeichnen

Reallöhne pro Arbeitnehmer, 2018–2019 und zweites Quartal 2020, jährliche Veränderung in %



2013–2019 stieg der Lohnanteil in den Mitgliedstaaten, in denen das Ausgangsniveau vergleichsweise niedrig war, und insbesondere in Lettland, Litauen, Rumänien und der Slowakei, wobei eine gewisse Konvergenz festzustellen war. Bei den größten EU-Ländern stieg der Lohnanteil nur in Deutschland an (1,7 Prozentpunkte), in Italien ging er leicht zurück (-0,3 Prozentpunkte), während in Frankreich, Spanien und den Niederlanden ein Rückgang von mehr als 1 Prozentpunkt zu verzeichnen war.

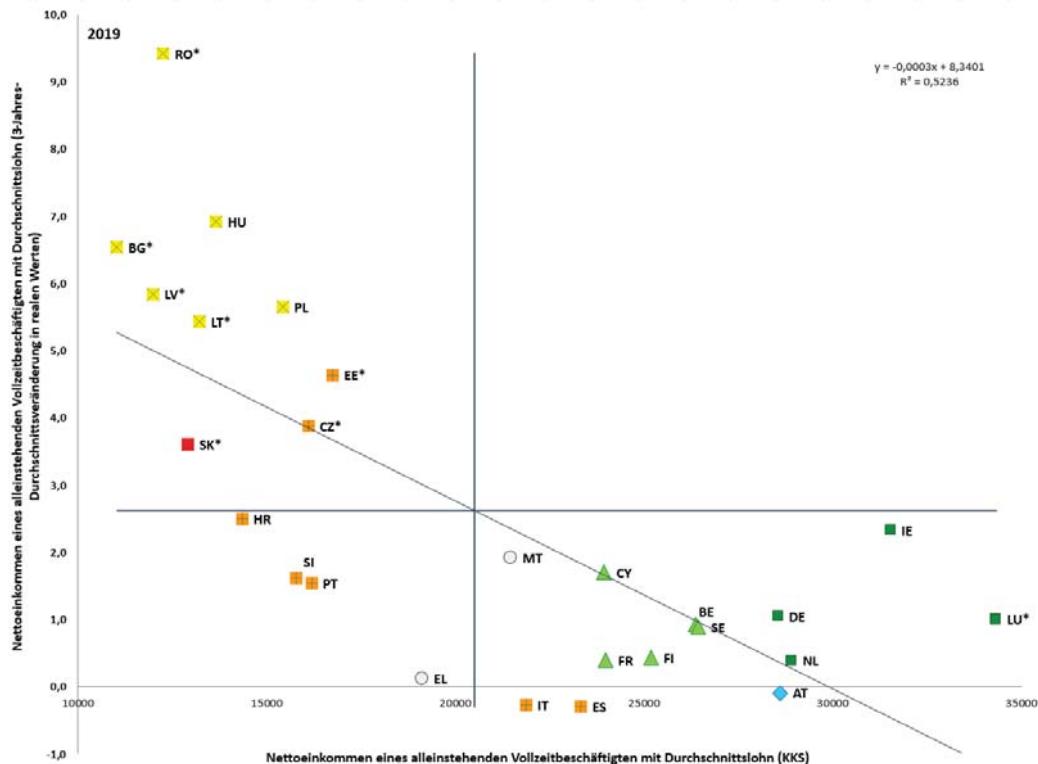
In den letzten drei Jahren stiegen die Nettoeinkommen in Mittel- und Osteuropa weiterhin schneller, was zur Konvergenz der Erwerbseinkommen beitrug. Dieser Trend zeigt sich eindeutig in der Verteilung der Länder in Schaubild 13, in der von einem alleinstehenden kinderlosen Beschäftigten mit durchschnittlichem Einkommen über einen Zeitraum von drei Jahren (2016–2019) ausgegangen wird.⁴⁷ Die Aufwärtskonvergenz beim Lebensstandard steht im Einklang mit den Zielen der europäischen Säule sozialer Rechte. Am unteren Ende der Verteilung der Nettoverdienste verzeichneten Bulgarien, Rumänien, Lettland, Litauen, Ungarn und Polen, mit Nettoverdiensten in Kaufkraftstandards (KKS) unter oder rund um 15 000 EUR, in den letzten drei Jahren einen durchschnittlichen Anstieg von über 5 %. Diese Länder wurden als „schwach, aber mit Aufwärtstrend“ eingestuft.⁴⁸ In anderen Ländern mit ähnlich niedrigem Niveau gab es kein derart rasches Wachstum. Sie wurden als „zu beobachten“ (Kroatien, Slowenien, Portugal, Tschechien und Estland) oder unter „kritische Lage“ (Slowakei) eingestuft. Unter den Ländern, die mit „beste Leistung“ bewertet wurden, liegen die Nettoverdienste in Kaufkraftstandards in Deutschland, den Niederlanden, Irland und Luxemburg bei oder über 30 000 EUR. In diesen Mitgliedstaaten sind die Nettoverdienste schneller gewachsen als in Ländern mit einem ähnlichen Niveau. Spanien, Griechenland und Italien verzeichneten mit nahezu durchschnittlichen Nettoverdienstniveaus in den letzten drei Jahren eine negative oder stagnierende Entwicklung (durchweg mit hohen Arbeitslosenquoten). Wichtig ist auch, dass diese Länder mit überdurchschnittlichem Wachstum der Nettoeinkommen auch einen raschen Anstieg der Lohnstückkosten verzeichnen, deren langfristige Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit überwacht werden müssen.

⁴⁷ Das Niveau der Nettoeinkommen wird in Kaufkraftstandards (KKS) gemessen, um einen aussagekräftigen Vergleich der Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Die Veränderungen werden in nationaler Währung und als realer Wert gemessen. Dieser Indikator sollte in Verbindung mit anderen Indikatoren wie der Quote für Armut trotz Erwerbstätigkeit, dem Verhältnis des fünften Zehntels zum ersten Zehntel der Gehaltsskala (D5/D1) und sonstigen relevanten Indikatoren wie dem Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich und des Sozialschutzes sowie des gemeinsamen Bewertungsrahmens betrachtet und ausgewertet werden.

⁴⁸ Interessanterweise zeigen einige dieser Länder auch hohe Lohnungleichheiten, wie Messungen am Verhältnis zwischen dem fünften und dem ersten Zehntel der Gehaltsskala (D5/D1) ergeben. Nach Angaben der OECD waren Rumänien (2,9), Lettland (2,6), Litauen (2,5) und Bulgarien (2,5) die EU-Staaten mit dem höchsten D5/D1-Verhältnis im Jahr 2017. Auf der anderen Seite der Skala wurden die niedrigsten Werte in Finnland (1,8), der Slowakei (1,8) und Tschechien (1,7) verzeichnet.

Schaubild 13: Die Nettoeinkommen in Mittel- und Osteuropa sind rasch gestiegen und haben damit zur Aufwärtskonvergenz beigetragen

Nettoeinkommen und jährliche Veränderungen – Durchschnitt über drei Jahre (Leitindikator des sozialpolitischen Scoreboards)



Quelle: Steuer- und Leistungsdatenbank (eigene Berechnungen). Zeitraum: Werte von 2019 (dreijähriges Mittel) und durchschnittliche jährliche Veränderungen 2016–2019. Anmerkung: Schnittpunkt der Achsen ist der nicht gewichtete EU-Durchschnittswert. Legende siehe Anhang. Bei den mit einem Sternchen gekennzeichneten Mitgliedstaaten überstiegen die nominellen Lohnstückkosten den gemäß dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) festgelegten Schwellenwert. Der Scoreboard-Indikator für das MIP ist die prozentuale Veränderung der nominellen Lohnstückkosten über drei Jahre. Der Schwellenwert liegt für die Länder des Euro-Währungsgebiets bei 9 % und für die anderen EU-Mitgliedstaaten bei 12 %. Über DK gibt es keine Berichte, da die Werte unzuverlässig sind.

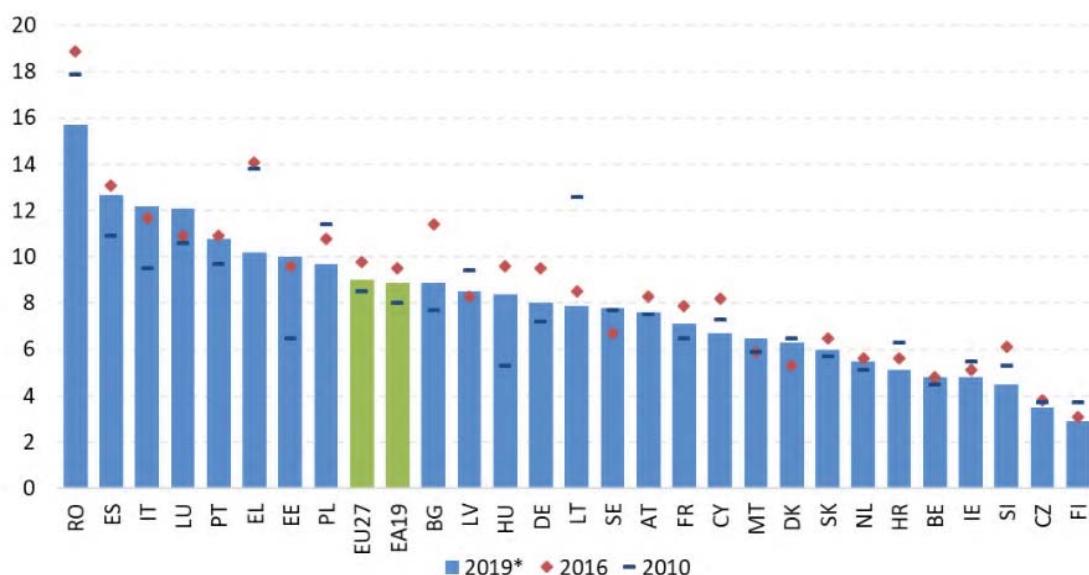
Ein Arbeitsplatz sorgt nicht immer für ein menschenwürdiges Leben. In den letzten Jahren verschlechterte sich die Lage der Arbeitnehmer mit niedrigem Lohn in vielen Ländern. Die Armut trotz Erwerbstätigkeit ist in der EU-27 in den letzten zehn Jahren von 8,5 % im Jahr 2007 auf 9,8 % im Jahr 2016 gestiegen und ging dann im Jahr 2019 auf 9 % zurück.⁴⁹ Strukturelle Tendenzen, die eine Umgestaltung der Arbeitsmärkte bewirken, wie die Digitalisierung und die Zunahme atypischer Beschäftigungsformen, führen zu einer stärkeren Polarisierung der Arbeitsplätze, einem Rückgang der Beschäftigung mit mittleren Löhnen und

⁴⁹ Die Daten beziehen sich auf das EU-Aggregat einschließlich des Vereinigten Königreichs, jedoch ohne Kroatien, als einzige Vergleichsmöglichkeit zwischen 2007 und 2016. Im Durchschnitt der derzeitigen 27 Mitgliedstaaten (d. h. einschließlich Kroatien und ohne Vereinigtes Königreich) stieg die Armut trotz Erwerbstätigkeit von 8,5 % im Jahr 2010 (früheste verfügbare Daten) auf 9,3 % im Jahr 2018. Armut trotz Erwerbstätigkeit bezeichnet den Anteil der Personen, die erwerbstätig sind und ein verfügbares Äquivalenzeinkommen unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle haben, die bei 60 % des nationalen verfügbaren medianen Äquivalenzeinkommens (nach sozialen Transferleistungen) festgelegt ist.

einem gleichzeitigen Anstieg von niedrig- und hochbezahlten Arbeitsplätzen.⁵⁰ Befristet beschäftigte Arbeitnehmer sind stärker von Armut trotz Erwerbstätigkeit bedroht als Arbeitnehmer mit unbefristeten Verträgen (16,3 % gegenüber 5,7 %); das gilt auch für gering qualifizierte Arbeitnehmer im Vergleich zu hochqualifizierten Arbeitnehmern (19,3 % gegenüber 4,5 %). Darüber hinaus ist bei nicht in der EU geborenen Arbeitnehmern die Wahrscheinlichkeit von Armut trotz Erwerbstätigkeit wesentlich höher (20,9 %) als bei einheimischen Arbeitnehmern (7,9 %). Schaubild 14 zeigt, dass in Rumänien, Spanien, Italien, Luxemburg, Portugal und Griechenland mehr als 10 % der Arbeitnehmer von Armut bedroht sind. Innerhalb dieser Gruppe ist die Quote für Armut trotz Erwerbstätigkeit in Spanien, Italien, Luxemburg und Portugal im Vergleich zu 2010 sogar gestiegen.

Schaubild 14: Die Armut trotz Erwerbstätigkeit ist in den meisten Mitgliedstaaten in den letzten zehn Jahren gestiegen.

Quote des Risikos von Armut trotz Erwerbstätigkeit im Vergleich über mehrere Jahre



Quelle: Eurostat, AKE.

Anmerkung: Für FR, IE, IT und SK sind keine Daten für 2019 verfügbar (stattdessen werden die von 2018 gezeigt).

Weibliche, junge und gering qualifizierte Arbeitskräfte sowie Arbeitskräfte mit atypischen Beschäftigungsverhältnissen beziehen mit größerer Wahrscheinlichkeit den Mindestlohn als andere Arbeitskräfte.⁵¹ Insbesondere bei jungen Arbeitskräften ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie einen Mindestlohn beziehen, dreimal höher als bei erwachsenen Arbeitskräften, während die Wahrscheinlichkeit für Frauen fast doppelt so hoch ist wie für Männer. In ähnlicher Weise erhöht sich bei einer befristeten Beschäftigung die Wahrscheinlichkeit, einen Mindestlohn zu beziehen, um den Faktor drei, bei Teilzeitarbeit um den Faktor zwei. Dennoch ist der „typische“ Mindestlohnbezieher in den meisten Mitgliedstaaten älter als 25 Jahre, verfügt über einen Abschluss der Sekundarstufe II und lebt

⁵⁰ Europäische Kommission (2019): Labour Market and Wage Developments in Europe. Annual Review 2019, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration.

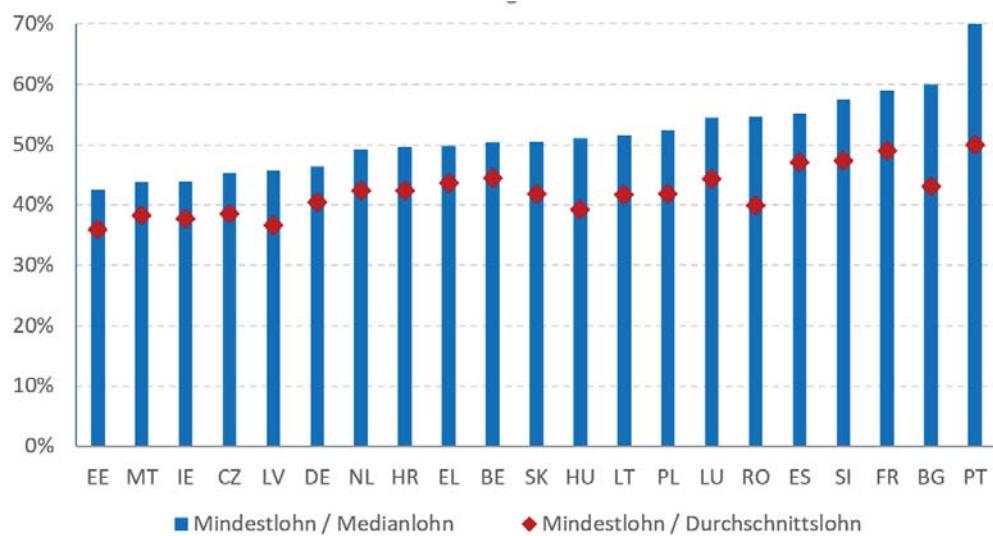
⁵¹ Weitere Einzelheiten sind der Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (SWD(2020) 245 final) zu entnehmen.

in einer Paarbeziehung. Der Anteil junger, gering qualifizierter Arbeitskräfte und Alleinerziehender an der gesamten Arbeitnehmerschaft ist nämlich relativ gering, was die Wahrscheinlichkeit, dass sie einen Mindestlohn beziehen, verringert.

Trotz der jüngsten Anhebung des Mindestlohns in vielen Mitgliedstaaten⁵² sind die gesetzlichen Mindestlöhne im Vergleich zu anderen Löhnen in der Wirtschaft oft niedrig. In fast allen Mitgliedstaaten liegt der gesetzliche Mindestlohn unter 60 % des Medianlohns und 50 % des Durchschnittslohns. Im Jahr 2019 zog nur der gesetzliche Mindestlohn Portugals mit beiden Werten gleich, während der gesetzliche Mindestlohn in Bulgarien 60 % des Medianlohns erreichte. Außerdem lag der Mindestlohn im selben Jahr in neun EU-Ländern unter 50 % des Medianlohns (Estland, Malta, Irland, Tschechien, Lettland, Deutschland, Niederlande, Kroatien und Griechenland, siehe Schaubild 15). Im selben Jahr lagen die Mindestlöhne in sieben Ländern (Estland, Malta, Irland, Tschechien, Lettland, Ungarn und Rumänien) unter 40 % des Durchschnittslohns. Es gibt auch Fälle, in denen der Mindestlohn nicht ausreichte, um Arbeitnehmer vor dem Armutsrisko zu schützen. In mehreren Mitgliedstaaten gibt es Lücken bei der Abdeckung durch die Mindestlöhne. In Ländern mit einem gesetzlichen Mindestlohn sind bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern nicht durch Mindestlöhne geschützt, da Ausnahmen gelten. In Ländern, in denen Löhne ausschließlich im Rahmen von Tarifverhandlungen festgelegt werden, gibt es Lücken bei der Abdeckung von Arbeitnehmern, die keinen Tarifverträgen unterliegen.

Schaubild 15: In fast allen Mitgliedstaaten liegt der gesetzliche Mindestlohn unter 60 % des Medianlohns und 50 % des Durchschnittslohns

Mindestlöhne als Prozentsatz am Bruttomedian- und am Bruttodurchschnittslohn von Vollzeitbeschäftigen, 2019



Quelle: Berechnung der Kommission auf Grundlage von Eurostat-Daten.

Anmerkung: Es sind die Mitgliedstaaten abgebildet, die einen gesetzlichen Mindestlohn haben.

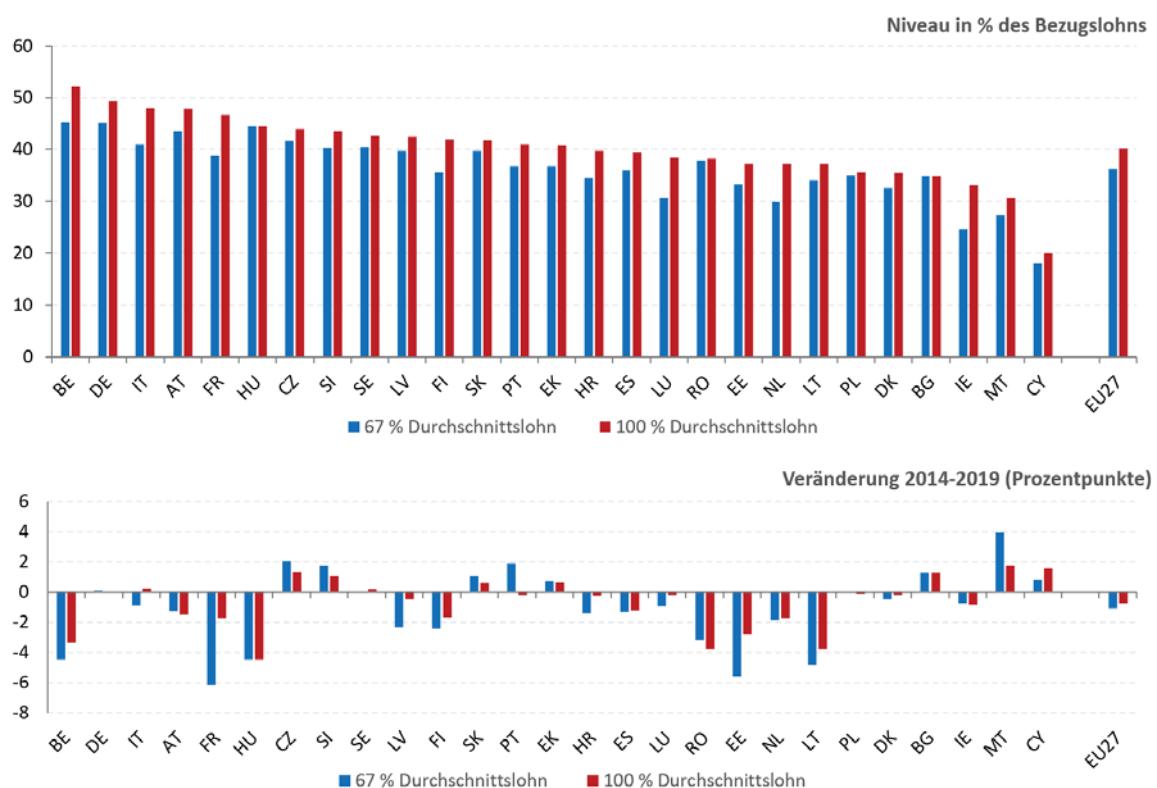
Deshalb hat die Kommission am 28. Oktober 2020 eine EU-Richtlinie vorgeschlagen, damit die Arbeitnehmer in der Union durch angemessene Mindestlöhne geschützt werden und dort, wo sie arbeiten, ihren Lebensunterhalt in angemessener Form bestreiten können. Der Vorschlag der Kommission zielt darauf ab, in allen Mitgliedstaaten

⁵² Siehe Abschnitt 3.1.2 für weitere Einzelheiten.

Tarifverhandlungen über Löhne zu fördern. Länder mit gesetzlichen Mindestlöhnen sollten Voraussetzungen für die Festlegung von Mindestlöhnen in angemessener Höhe schaffen. Zu diesen Voraussetzungen gehören insbesondere klare und solide Kriterien für die Festlegung des Mindestlohns, Referenzwerte für die Bewertung der Angemessenheit sowie regelmäßige und rechtzeitige Aktualisierungen der Mindestlöhne. Diese Mitgliedstaaten werden ferner aufgefordert, die verhältnismäßige und gerechtfertigte Verwendung von Abweichungen und Abzügen von gesetzlichen Mindestlöhnen sowie die wirksame Einbeziehung der Sozialpartner in die Festlegung und Aktualisierung des gesetzlichen Mindestlohns sicherzustellen. Gleichzeitig ist der Vorschlag so konzipiert, dass die Auswirkungen auf Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigt werden. Er bietet somit genügend Flexibilität, um sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen, einschließlich Produktivitäts- und Beschäftigungstrends, Rechnung zu tragen. Schließlich sieht der Vorschlag eine bessere Durchsetzung und Überwachung des in jedem Land geltenden Mindestlohnenschutzes vor. Gemäß Artikel 154 Absatz 3 AEUV wurde eine zweistufige Anhörung der Sozialpartner durchgeführt.

Schaubild 16: Trotz eines allgemeinen Rückgangs ist die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit in mehreren Mitgliedstaaten nach wie vor hoch

Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit auf Niedrig- und Durchschnittslöhne, Höhe und Veränderungen 2014–2019



Quelle: Steuer- und Leistungsdatenbank, Europäische Kommission/OECD.

Anmerkung: Die Daten beziehen sich auf kinderlose Alleinverdienerhaushalte.

Die durchschnittliche steuerliche Belastung des Faktors Arbeit in der EU-27 ist weiterhin leicht rückläufig, mit relativ geringen Veränderungen in den meisten Mitgliedstaaten. Im Jahr 2019 war die Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung der alleinstehenden Arbeitnehmer mit durchschnittlichem Einkommen in Litauen am deutlichsten (-3,4 Prozentpunkte), während die Verringerung in anderen Ländern begrenzter ausfiel

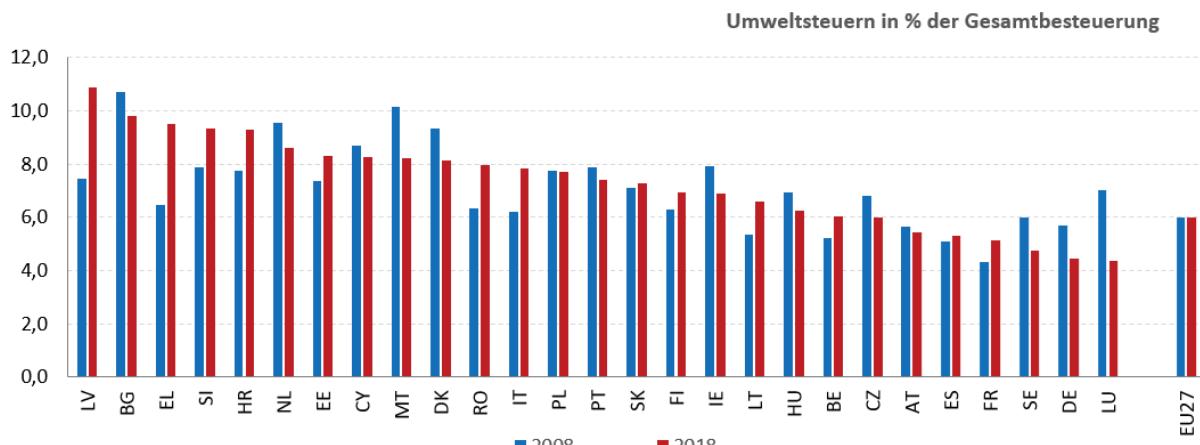
(weniger als ein Prozentpunkt). Die deutlichsten Erhöhungen wurden in Zypern (1,2 Prozentpunkte) und Estland (1,1 Prozentpunkte) beobachtet. Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sind nach wie vor groß (siehe Schaubild 16), wobei die Steuer- und Abgabenbelastung von rund 20 % in Zypern bis über 45 % in Belgien, Deutschland, Italien, Österreich und Frankreich reicht. Auch die Steuer- und Abgabenbelastung für Bezieher niedriger Einkommen (definiert als Personen, die 67 % des Durchschnittslohns verdienen) ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Längerfristig betrachtet ist die Steuer- und Abgabenbelastung sowohl beim Durchschnittslohn als auch bei den Beziehern niedriger Einkommen gesunken, wobei die Reduzierung bei Letzteren im Durchschnitt deutlicher ausgeprägt war. Zwischen 2014 und 2019 sank die nicht gewichtete durchschnittliche Steuer- und Abgabenbelastung in der EU um 0,7 Prozentpunkte (und um 1,1 Prozentpunkte bei den Geringverdienern). In Litauen, Ungarn, Rumänien, Belgien und Estland waren für beide Einkommensgruppen starke Reduzierungen zu verzeichnen (wenngleich in Belgien beide Werte nach wie vor zu den höchsten zählen), während für Bezieher niedriger Einkommen auch in Frankreich, Lettland und Finnland erhebliche Reduzierungen festgestellt wurden. Der deutlichste Anstieg bei beiden Lohnniveaus war in Malta zu verzeichnen, wenngleich die Steuer- und Abgabenbelastung nach wie vor relativ niedrig ist.

In einer Reihe von Mitgliedstaaten besteht Spielraum für eine Verlagerung der Besteuerung vom Faktor Arbeit auf andere Quellen, mit weniger nachteiligen Auswirkungen auf das Wachstum und mehr Unterstützung für Umweltziele. Umweltsteuern (d. h. Energie-, Verkehrs-, Schadstoff- und Ressourcensteuern) machten 2018 in der EU-27 rund 6 % der gesamten Steuereinnahmen aus, wobei die Spanne von 10,9 % in Lettland bis 4,4 % in Luxemburg reichte (Schaubild 17). Energiesteuern leisteten mit rund 77 % der Umweltsteuereinnahmen in der EU-27 im Jahr 2018 den größten Beitrag. In der EU-27 insgesamt blieb der Anteil der Umweltsteuern an den Gesamtsteuereinnahmen zwischen 2008 und 2018 relativ konstant. Die Veränderungen auf nationaler Ebene waren ausgeprägter, wobei die größten Anstiege in Lettland und Griechenland und die größten Rückgänge in Luxemburg zu verzeichnen waren. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass der Anteil der Umweltsteuern allein nicht ausreicht, um festzustellen, ob das Steuersystem eines Mitgliedstaats gut konzipiert ist, um Umweltziele zu unterstützen.⁵³

Schaubild 17: Der Anteil der Umweltsteuern ist in der EU in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt nicht gestiegen

Umweltsteuern in % der Gesamtbesteuerung, 2008–2018

⁵³ Das gleiche Niveau der Umweltsteuer kann sich aus einem niedrigen Steuersatz auf einer großen Steuerbemessungsgrundlage (d. h. einem hohen Schadstoffausstoß) oder einem hohen Steuersatz auf einer kleinen Bemessungsgrundlage ergeben.



Quelle: Europäische Kommission, GD Steuern und Zollunion, auf der Grundlage von Eurostat-Daten.

Wenn Umweltsteuern nicht richtig konzipiert sind, können sie negative Verteilungseffekte haben, da sie Haushalte mit niedrigem Einkommen vergleichsweise stärker belasten. Ausgleichsmechanismen müssen daher, um Alternativen zu bieten, für eine angemessene Wiederverwertung der Einnahmen oder Investitionen in öffentliche Güter sorgen, wie z. B. den öffentlichen Verkehr. Im Rahmen der Klimaschutzmaßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen (im Einklang mit den im Klimazielpunkt 2030 und dem Entwurf eines Europäischen Klimagesetzes vorgeschlagenen ehrgeizigeren Zielen) sollen die Kohlenstoffpreise und Energiekosten steigen, unter anderem durch Kohlenstoffsteuern und mögliche Erweiterungen des Emissionshandelssystems. Aus Verbrauchersicht sind die Auswirkungen der beiden Optionen ähnlich. Es hat sich gezeigt, dass Steuern auf Brennstoffe und andere Energieerzeugnisse im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen die Haushalte mit den niedrigsten Einkommen am stärksten belasten.⁵⁴ Die Folgenabschätzung zum Klimazielpunkt 2030⁵⁵ zeigt auch höhere anteilige Ausgaben für Strom, Gas und feste Brennstoffe bei den Haushalten mit niedrigerem Einkommen. Daher sind unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit fiskalische Ausgleichsinstrumente erforderlich, um solche regressiven Auswirkungen abzufedern. Darüber hinaus kann die Uner schwinglichkeit von Energieerzeugnissen die Energiearmut verschlimmern.⁵⁶ Um den als Grundsatz in der europäischen Säule sozialer Rechte verankerten Zugang zu wesentlichen Dienstleistungen zu gewährleisten, kann eine Unterstützung durch weitere spezifische steuerliche Instrumente in Betracht gezogen werden.

Kompensatorische Steuersenkungen für den Faktor Arbeit haben nachweislich zu Gewinnen in Bezug auf Beschäftigung und Wirtschaftswachstum geführt. Die Senkung der Steuern auf Arbeit verbessert die Arbeitsanreize im Allgemeinen, insbesondere für Niedriglohnempfänger und andere Zielgruppen wie junge und ältere Arbeitnehmer. Eine mit der Erhöhung der Kohlenstoffpreise einhergehende Kompensationsmaßnahme kann als eine Möglichkeit betrachtet werden, die Anreize für Arbeitgeber zu erhöhen, ihre Arbeitskräfte zu behalten, während die Produktionskosten steigen (Auslösung der Nachfrage nach

⁵⁴ Europäische Kommission (2020). Employment and Social Developments in Europe. Annual review 2020. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. Abrufbar unter: <https://europa.eu/!MM76mf>.

⁵⁵ SWD(2020) 178 final, S. 115.

⁵⁶ Empfehlung der Kommission zur Energiearmut (C(2020) 9600 final) und dazugehörige Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit EU-Leitlinien zur Energiearmut (SWD(2020) 960 final).

Arbeitskräften). Darüber hinaus können Steuersenkungen für den Faktor Arbeit dazu genutzt werden, die Löhne der Arbeitnehmer (bei bestimmtem Arbeitsaufwand) zu erhöhen, um ihnen mehr Anreiz zu geben, auf dem Arbeitsmarkt aktiv zu sein (Auslösung des Arbeitskräfteangebots). Zuletzt hat die oben genannte Folgenabschätzung, die den Klimzielplan 2030 flankiert, gezeigt, dass die Verlagerung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung in Form von Senkungen der Einkommensteuer und der Steuer auf Arbeit positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte mit sich bringt.⁵⁷

Einnahmen aus ökologischen Steuern können zur Unterstützung aller Einkommen verwendet werden. Die auf Gerechtigkeit beruhende Verlagerung der Einnahmen wurde beispielsweise in Form von pauschalen Ausgleichszahlungen oder Ausschüttungen von „CO₂-Dividenden“ umgesetzt, sodass auch Haushalte ohne Erwerbseinkommen davon profitieren können. Der Bericht „Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2020“, stellt, basierend auf einer Modellierung, ein Beispiel für eine einnahmenneutrale Steuerreform vor, die aus einer Energiesteuer und einer Pauschalauszahlung an alle Haushalte besteht. Es zeigt sich, dass eine solche Verlagerung die negativen Auswirkungen der Steuer sowohl auf Armut als auch auf Ungleichheit vollständig abfedern kann. Dies liegt daran, dass die Leistung zwar flächendeckend gewährt wird, aber ärmere Haushalte vergleichsweise stärker unterstützt als reichere Haushalte.⁵⁸

3.1.2 Maßnahmen der Mitgliedstaaten

Nach dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie griffen alle Mitgliedstaaten auf Kurzarbeitsregelungen zurück, um die Folgen des wirtschaftlichen Schocks auf den Arbeitsmarkt abzufedern. Aufgrund der Pandemie waren Unternehmen in der gesamten EU plötzlich gezwungen, ihre Geschäftstätigkeit wegen Unterbrechungen in den Lieferketten, der Durchsetzung strenger Eindämmungsmaßnahmen und dem daraus resultierenden Nachfragerückgang nach einer breiten Palette von Produkten und Dienstleistungen zu reduzieren oder auszusetzen. Als Reaktion auf diese Entwicklungen haben alle EU-Mitgliedstaaten bestehende Kurzarbeitsregelungen verstärkt oder neue eingeführt, um die Beschäftigung in der akutesten Phase der gesundheitlichen Notlage zu erhalten. Die Europäische Union unterstützt diese Bemühungen mit dem *Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE)*.

Kurzarbeitsregelungen sind öffentliche Programme, die eine übermäßige Vernichtung von Arbeitsplätzen während konjunktureller Abschwünge verhindern sollen. Sie ermöglichen es Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die Arbeitszeit ihrer Beschäftigten vorübergehend zu reduzieren, die wiederum Einkommensbeihilfen für die nicht geleisteten Arbeitsstunden erhalten. Hauptzweck dieser Regelungen ist es, die Arbeitnehmer zu schützen und ihre Verbindung zum Arbeitsplatz zu bewahren und so die langfristigen Folgen eines vorübergehenden Schocks zu begrenzen. Im Allgemeinen werden sie bei externen Ereignissen verwendet, die die Geschäftstätigkeit behindern (z. B. technische Unfälle, schlechte Wetterbedingungen, die die Arbeit im Bauwesen oder in der Landwirtschaft beeinträchtigen, Ursachen höherer Gewalt), und bei vorübergehenden Konjunkturabschwüngen (z. B. bei einem voraussichtlich vorübergehenden Umsatzrück- oder

⁵⁷ Siehe weitere ähnliche Ergebnisse in „Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2020“.

⁵⁸ Employment and Social Development in Europe, Annual Review 2020, Kapitel 3, Abschnitt 4.2.

Auftragsrückgang). Ein wesentliches Merkmal ist, dass das Beschäftigungsverhältnis während der Zeit der Kurzarbeit bestehen bleibt, selbst wenn die Arbeitszeit auf Null reduziert wird (d. h. eine vollständige Unterbrechung der Arbeit).

Kurzarbeitsregelungen können für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und die Wirtschaft insgesamt von Vorteil sein. Sie ermöglichen es den Unternehmen, bei geschwächter Wirtschaftstätigkeit ihre Arbeitskosten anzupassen, Arbeitsplätze und Humankapital zu erhalten und gleichzeitig langwierige und kostspielige Entlassungsverfahren sowie Wiedereinstellungskosten zu vermeiden, sobald die Tätigkeiten wieder vollständig aufgenommen werden. Aus Sicht der Arbeitnehmer bieten diese Systeme ein (teilweises) Ersatzeinkommen, verhindern Kündigungen und ermöglichen es, dass die Lasten der Anpassungen gerechter auf die Arbeitnehmer verteilt werden. Durch die Begrenzung von Arbeitsplatzverlusten verringern Kurzarbeitsregelungen die Volatilität von Beschäftigung und Einkommen, stärken die Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarktes und verringern die Belastung der Systeme für Arbeitslosenleistungen und die Wahrscheinlichkeit von Langzeitarbeitslosigkeit.

Vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie verfügten 17 EU-Mitgliedstaaten über eine Regelung oder einen Rahmen für die Bereitstellung von Kurzarbeitsunterstützung. Diese Regelungen unterschieden sich jedoch erheblich in der Art und Weise, in der sie eingerichtet und verwaltet wurden, z. B. durch spezielle Regelungen, über das System der Arbeitslosenleistungen oder durch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.

Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Österreich und Portugal hatten bereits vor der Krise spezielle und gut etablierte Regelungen. In diesen Ländern stellen die Unternehmen einen Antrag bei den Behörden, die für die Verwaltung der Kurzarbeitsprogramme zuständig sind. Sobald die Genehmigung erteilt wurde, kann das Unternehmen die Arbeitszeit seiner Mitarbeiter anpassen und ihnen das reguläre Arbeitsentgelt für die geleisteten Arbeitsstunden sowie eine Vergütung für die nicht geleisteten Arbeitsstunden (in der Regel unter dem normalen Lohn) zahlen. Das Unternehmen wird dann (ganz oder teilweise) über das öffentliche Kurzarbeitsprogramm entschädigt.⁵⁹ Schweden hat 2014 eine ähnliche Regelung erlassen, die im Falle einer schweren und tiefen wirtschaftlichen Rezession „aktiviert“ werden soll. Bulgarien hat nach der Krise von 2009 einen Rechtsrahmen dafür geschaffen. Diese Regelung war jedoch „inaktiv“, da sie in den letzten Jahren vor der COVID-19-Krise nicht finanziert wurde. Ungarn verfügte auch über ein solches unbefristetes Kurzarbeitsprogramm, das relativ klein war und vor COVID-19 nur gelegentlich genutzt und finanziert wurde.

In Dänemark, Irland, den Niederlanden, Spanien und Finnland wurde die Kurzarbeit (vor der Krise) in der Regel über das System der Arbeitslosenleistungen unterstützt. Über diese Systeme haben Unternehmen die Möglichkeit, die Arbeitszeit ihrer Beschäftigten vorübergehend zu verkürzen (in einigen Fällen, z. B. in Finnland, auch vorübergehend Arbeitnehmer freizusetzen, während das Arbeitsverhältnis ansonsten in Kraft bleibt). Die betroffenen Arbeitnehmer wiederum können sich als Arbeitssuchende registrieren lassen und Arbeitslosenleistungen beantragen, deren Höhe im Verhältnis zu den nicht geleisteten Tagen steht (sogenanntes „Kurzarbeitergeld“). Die Bedingungen für den Bezug einer solchen „teilweisen“ Arbeitslosenleistung werden auf der Ebene der einzelnen Arbeitnehmer

⁵⁹ Belgien stellt eine Ausnahme dar, da die Arbeitnehmer die Entschädigung direkt von der föderalen Agentur erhalten, die für die Zahlung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung zuständig ist.

festgelegt und sind die gleichen wie bei regulären („vollen“) Arbeitslosenleistungen. Insbesondere können Arbeitnehmer Kurzarbeitergeld beantragen (mit einigen Ausnahmen, z. B. in Spanien), wenn sie über die erforderlichen Beitragszeiten verfügen, und sie müssen die üblichen Anforderungen an die Arbeitssuche und die Verfügbarkeit von Arbeitskräften erfüllen (d. h., dass sie mögliche Angebote für Vollzeitarbeitsplätze annehmen müssen).

In Kroatien und der Slowakei wurde die Unterstützung der Kurzarbeit als eine Form der aktiven Arbeitsmarktpolitik verwaltet. Anfangs waren für diese Programme nur begrenzte Mittel verfügbar, ihre Geltungsbereich betraf nur eine geringe Zahl von Unternehmen und Arbeitnehmern, und sie umfassten Anforderungen an die Arbeitsplatzerhaltung (eine Verpflichtung der Arbeitgeber, das Beschäftigungsniveau für einen bestimmten Zeitraum nach Erhalt der Unterstützung zu bewahren). Diese Regelungen wurden als Reaktion auf die COVID-19-Krise mit umfangreichen Mittelzuweisungen und einer umfassenden Abdeckung von Unternehmen und Arbeitnehmern erheblich gestärkt.

Nach dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie haben alle Mitgliedstaaten ihre nationalen Kurzarbeitsregelungen angepasst, um ihre Inanspruchnahme zu erleichtern und den Kreis der potenziellen Begünstigten zu erweitern. So wurden beispielsweise die Verwaltungsverfahren für die Genehmigung der Kurzarbeitsunterstützung gestrafft, z. B. durch Verkürzung der Meldefristen, Einführung einer neuen „COVID-19-Notfall“-Begründung (für die automatisch die Ursache „höhere Gewalt“ gilt) und/oder die Lockerung der Anforderung einer vorherigen Konsultation der Arbeitnehmervertreter und Verkürzung der Frist für die Beantragung von Leistungen. Außerdem wurde der Geltungsbereich der Regelungen auf Unternehmen und Sektoren ausgeweitet, die zuvor nicht anspruchsberechtigt waren. So haben beispielsweise Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Österreich, Portugal und Finnland die Regeln ihrer Kurzarbeitsprogramme geändert, um die Verfahren zu straffen, den Zugang zu erleichtern und/oder ihren Geltungsbereich auszuweiten (z. B. um auch Selbstständige und Arbeitnehmer, die gerade erst eingestellt wurden, einzubeziehen). Spanien und Finnland haben die Verwaltungsverfahren vereinfacht und die Anspruchsvoraussetzungen erheblich gelockert, damit alle Arbeitnehmer unabhängig von ihren Beitragszeiten und unbeschadet ihrer erworbenen Ansprüche auf „standardmäßige“ Arbeitslosenleistungen eine Kurzarbeitunterstützung erhalten können. Einige der Mitgliedstaaten senkten die Kosten für die Arbeitgeber auf null. Die Dauer der Nutzung der Kurzarbeitsregelung wurde angesichts des Ausnahmecharakters der Krise und der Unsicherheit in Bezug auf ihre Dauer ebenfalls erhöht. Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten (darunter Belgien und Frankreich) vorübergehend die Höhe der Vergütung erhöht, die den Arbeitnehmern für die nicht geleisteten Arbeitsstunden gewährt wird. Frankreich hat auch sektorale Ausnahmen von den allgemeinen Regeln für bestimmte Sektoren eingeführt, die von den COVID-19-Notfallmaßnahmen stärker betroffen sind (Luftverkehr, Tourismus).

Einige Mitgliedstaaten haben sich für die Einführung neuer Programme entschieden, die speziell darauf abzielen, das Beschäftigungsniveau in den von der COVID-19-Pandemie betroffenen Unternehmen zu erhalten. So haben beispielsweise Dänemark, Irland und die Niederlande neue Notfallregelungen (Kurzarbeit) eingeführt, bei denen die Unterstützung direkt über den Arbeitgeber und nicht über das System der Arbeitslosenleistungen erfolgt. In den Niederlanden wurde die bisherige Kurzarbeitsregelung z. B. durch eine großzügigere Regelung ersetzt. Arbeitgeber, die mit Einkommenseinbußen (mindestens 20 %) rechnen, können für einen Zeitraum von drei Monaten eine Vergütung von maximal 90 % der Arbeitskosten beantragen, sofern sie keine Arbeitnehmer entlassen.

Alle Mitgliedstaaten, in denen es noch keine Kurzarbeitsregelungen gab, haben Sofortmaßnahmen ergriffen, um durch Formen von Kurzarbeit Entlassungen zu verhindern. Dadurch wurde den Beschäftigten von Unternehmen, die ihre Tätigkeit aussetzen oder erheblich reduzieren mussten, vorübergehend Unterstützung gewährt. Insbesondere haben einige Länder (z. B. Malta, Griechenland, Litauen und Rumänien), in denen es den Arbeitgebern aufgrund der Rechtsvorschriften bereits gestattet war, die Arbeitszeit zu verkürzen oder die Arbeitsverträge ihrer Arbeitnehmer in hinreichend begründeten Fällen auszusetzen, öffentliche Beihilfen zur Finanzierung der Einkommensstützung für die betroffenen Arbeitnehmer eingeführt. So ermöglicht das SYN-ERGASIA-Programm in Griechenland seit Juni 2020 eine bis zu 50%ige Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigen in Unternehmen, deren Umsatz um mindestens 20 % zurückgegangen ist. Der Staat übernimmt 60 % des Nettolohns der Arbeitnehmer und 100 % der Sozialversicherungsbeiträge, entsprechend den nicht geleisteten Arbeitsstunden.

Kurzfristig sind Kurzarbeitsregelungen zwar geeignet, die unmittelbaren Folgen eines externen wirtschaftlichen Schocks zu bewältigen. Eine längere Verwendung kann jedoch den Strukturwandel behindern. Zu Beginn der COVID-19-Krise war das zentrale Anliegen die Erhaltung bestehender Arbeitsplätze auf dem Arbeitsmarkt. Mit dem Andauern der Pandemie treten die wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise auf die Nachfragestruktur und die Aktivität der Unternehmen immer deutlicher zutage, und damit rückt die Notwendigkeit eines Strukturwandels stärker in den Vordergrund. Je länger die Krise andauert, desto wahrscheinlicher ist es, dass Kurzarbeitsregelungen Arbeitsplätze in Unternehmen subventionieren, die nicht mehr rentabel sind. Kurzarbeitsregelungen können auch die Wahrscheinlichkeit verringern, dass Menschen ohne sicheren Arbeitsplatz eine Arbeit finden, wodurch sich das Beschäftigungswachstum während der Erholung verlangsamen könnte. Daher könnten, sobald Anzeichen einer wirtschaftlichen Erholung vorliegen, Strategien zur Förderung des Strukturwandels und einer sektorübergreifenden Umverteilung von Arbeitnehmern (z. B. durch gut konzipierte Einstellungsanreize und Umschulungsmaßnahmen) unterstützt werden, die auf die jeweilige Wirtschaftslage in den einzelnen Ländern zugeschnitten sind.

Einige Mitgliedstaaten haben bereits begonnen, Kurzarbeitsregelungen und andere Notfallmaßnahmen zurückzunehmen, während andere sie angepasst oder verlängert haben. So sind beispielsweise in Dänemark und Estland die Notfallmaßnahmen, die als Reaktion auf die Pandemie ergriffen wurden, im Sommer ausgelaufen und (zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des Berichts) nicht verlängert worden. Andere Mitgliedstaaten haben damit begonnen, den Zugang zu den Notfallprogrammen auf Unternehmen zu beschränken, die nach wie vor direkt von den mit der Gesundheitskrise verbundenen Beschränkungen betroffen sind (z. B. Belgien, Griechenland und Zypern). Und dann gibt es Mitgliedstaaten, die die Geltungsdauer einiger Notfallmaßnahmen bereits bis Ende 2020 (z. B. Frankreich, Italien und Griechenland) oder bis 2021 (z. B. Deutschland, Malta, Schweden, Zypern, Spanien) verlängert haben.

Mehrere Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um die Mitarbeiterbindung zu erhöhen und die Nachfrage nach Arbeitskräften durch Einstellungsanreize zu stützen.⁶⁰

⁶⁰ In diesem Absatz geht es um ungezielte Einstellungsbeihilfen. Weitere Einzelheiten zu Maßnahmen, die sich an bestimmte Gruppen richten oder ganz allgemein im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ergriffen werden, sind den Abschnitten 3.2 und 3.3 zu entnehmen.

So wurden beispielsweise in Griechenland die bestehenden Regelungen für Einstellungsbeihilfen der öffentlichen Arbeitsverwaltung durch neue Plätze, eine längere Dauer (bis zu 2 Jahre) und eine erhöhte Subventionsspanne (75 % der Lohnkosten bei einer Obergrenze von 750 EUR) gefördert. Darüber hinaus wurde im Oktober eine neue Regelung ins Leben gerufen, mit der Anreize für die Schaffung von 100 000 Arbeitsplätzen im Privatsektor geschaffen werden sollen, indem der Staat über einen Zeitraum von 6 Monaten Sozialversicherungsbeiträge entrichtet. In Kroatien wurde eine befristete Regelung zur Lohnstützung (in Höhe von 50 % des Mindestlohns) ausgeweitet, um von den gesundheitspolitischen Einschränkungen betroffene Arbeitnehmer zu unterstützen, von denen die meisten Saisonarbeiter im Tourismus- und Dienstleistungssektor sind. In Rumänien wurden (zusätzlich zu den bestehenden Regelungen für Lohnkostensubventionen) eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um den jüngsten Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt zu begegnen, zu denen auch die Unterstützung junger und älterer Arbeitnehmer sowie Selbstständiger zählt. Die belgische Region Flandern hat die bestehenden Anreize für eine Einstellung von Langzeitarbeitslosen überarbeitet, während Wallonien den allgemeinen Rahmen der Einstellungsanreize prüft, um seine Wirksamkeit zu verbessern. Im Mai 2020 verabschiedete Ungarn einen Aktionsplan zur Erhaltung von Arbeitsplätzen und zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in Sektoren, die als prioritär eingestuft werden, darunter Gesundheitswesen, Baugewerbe, Landwirtschaft, Verkehr und Tourismus. Die letztgenannte Maßnahme umfasst ein Gesamtbudget von 674 Mrd. HUF (1,85 Mrd. EUR) für den Zeitraum 2020–2022, unter anderem durch Lohnzuschussregelungen und andere Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeit. Spanien hat Einstellungsanreize für negativ betroffene Arbeitnehmer in der Tourismusbranche auf den Balearen und den Kanarischen Inseln eingeführt. In Lettland wurde ein neuer dreimonatiger Lohnzuschuss für einen Zeitraum bis Ende 2020 festgesetzt. Der Arbeitgeber erhält den Gegenwert von bis zu 50 % des Monatslohns des Arbeitnehmers (maximal 430 EUR pro Monat), sofern der zuvor arbeitslose Arbeitnehmer nicht weniger als drei Monate nach Ablauf des Zuschusses eingestellt wird. Zypern beabsichtigt, Subventionsregelungen nach Ende Oktober einzusetzen, um die Einstellung von Arbeitslosen, ehemaligen Häftlingen und jungen Menschen zu fördern. Im Rahmen einer umfassenden Reform möchte Finnland das derzeitige System der Einstellungs- und Lohnsubventionen vereinfachen, um deren Nutzung durch Unternehmen, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, zu erhöhen. Insbesondere wird geplant, den Verwaltungsaufwand für die Arbeitgeber zu verringern und den Zahlungsprozess zu beschleunigen. Dies wird eng mit der Ermittlung der künftigen Qualifikationserfordernisse der Arbeitnehmer verknüpft sein.

Die gesetzlichen Mindestlöhne wurden in den meisten Mitgliedstaaten im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr angehoben.⁶¹ In einigen Ländern stiegen sie erheblich an (z. B. Polen 17 %, Slowakei 12 %, Tschechien 11 %). In Rumänien wurde der Mindestlohn um 7 % erhöht und entspricht damit rund 40 % des Durchschnittslohns des Landes. In Belgien blieb der gesetzliche Mindestlohn (abgesehen von der Indexierung) unverändert, da die Sozialpartner keine Einigung erzielen konnten. In Spanien wurde die jüngste Anhebung des Mindestlohns (um 5,5 % nach einem Anstieg um 22,3 % im Jahr 2019) im Unterschied zur vorherigen mit den Sozialpartnern ausgehandelt und vereinbart. Der Mindestlohn Lettlands wird gemäß einem Regierungsbeschluss ab Januar 2021 um 16 % angehoben. In Deutschland schlug die Mindestlohnkommission für die nächsten zwei Jahre eine Anhebung des Mindestlohns um 10 % in vier Schritten vor. Deutschland überprüft derzeit seine

⁶¹ Siehe Eurofound (2020): Minimum wages in 2020: Annual Report. Abrufbar unter: <https://europa.eu/!hR69mk>.

Mindestlohnfestsetzung angesichts der Erfahrungen mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. Einige Regierungen (wie Polen und Spanien) haben angekündigt oder erwägen, die gesetzlichen Mindestlöhne auf 60 % des Median- oder Durchschnittslohns anzuheben. In der Slowakei wurde 2019 ein neuer Mechanismus zur Festsetzung des nationalen Mindestlohns eingeführt, mit dem festgelegt wird, dass für den Fall, dass sich die Sozialpartner nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist (15. Juli eines jeden Jahres) auf das Niveau für das nächste Jahr einigen können, dieser automatisch auf 60 % des vorjährigen durchschnittlichen nominalen Bruttolohns in der Wirtschaft festgesetzt wird. Der neue Mechanismus hätte erstmals für den Mindestlohn 2021 angewendet werden sollen, aber eine weitere Änderung, die im Oktober 2020 vom Parlament angenommen wurde, sieht eine Ad-hoc-Erhöhung im Jahr 2021 vor (geringer als auf der Grundlage der vorhergehenden Berechnung) und senkt die automatische Formel auf 57 % des durchschnittlichen nominalen Bruttolohns der letzten zwei Jahre. Viele Länder erörtern derzeit eine weitere deutliche Anhebung der Mindestlöhne über das Jahr 2020 hinaus, teilweise im Verhältnis zu einem relativen Ziel, teilweise in absoluten Zahlen.

Im vergangenen Jahr wurden nur begrenzte Änderungen bei den Regelungen und Rahmen zur Lohnfestsetzung verzeichnet. Eine Ausnahme bildet Griechenland, wo im Oktober 2019 die Möglichkeit eingeführt wurde, sich nicht an Branchenvereinbarungen zu beteiligen, insbesondere für Unternehmen, die mit wirtschaftlichen Problemen konfrontiert sind (Konkurs, Umstrukturierung, Liquidation, notleidende Kredite) oder die in Gebieten mit hohen Arbeitslosenquoten tätig sind, sowie für neu gegründete Unternehmen und Unternehmen der Sozialwirtschaft. Darüber hinaus erfolgt die Verlängerung von Branchenvereinbarungen nicht mehr automatisch, sondern die Entscheidung liegt nun im Ermessen des Arbeitsministers auf ausdrücklichen Antrag einer der Unterzeichnerparteien. Diesem Antrag ist zusätzlich zu dem bestehenden Kriterium der Repräsentativität (50 % der Arbeitskräfte, die bereits unter die Vereinbarung fallen) eine Analyse der geschätzten Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt beizufügen. Es werden öffentliche Register für Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften eingerichtet, um deren Repräsentativität für den Abschluss von Tarifverträgen zu überprüfen. Es bleibt abzuwarten, in welchem Maße diese Änderungen sich in der Praxis auf die Tarifverhandlungen auswirken werden. In der gesamten EU waren einige Maßnahmen zur Lohnfestsetzung (entweder tarifvertraglich vereinbart oder auf Initiative der Regierung) im Rahmen der Reaktion auf die COVID-19-Pandemie auf Beschäftigte des Gesundheitswesens und ähnlicher Bereiche ausgerichtet. Eine Reihe von Mitgliedstaaten, darunter Bulgarien, Lettland und Litauen, führten Maßnahmen ein, um die Löhne des Gesundheitspersonals und/oder anderer Kategorien von Arbeitnehmern, die direkt an der Bekämpfung der Pandemie beteiligt sind, vorübergehend anzuheben. In jüngster Zeit wurden beispielsweise in Österreich, Belgien (Bundesebene), Frankreich und Deutschland (Krankenschwestern) Tarifverträge für den Gesundheitssektor geschlossen.

Die meisten in den letzten Monaten im Bereich der Besteuerung des Faktors Arbeit ergriffenen Maßnahmen wurden als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie konzipiert. Eine Analyse der ersten steuerpolitischen Reaktionen der Mitgliedstaaten auf die Pandemie zeigt, dass dies geschah, um einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verhindern und den Druck auf die Unternehmen zu mindern. Die Mitgliedstaaten schützten die Geschäftsliquiditäten der Unternehmen, wobei die häufigste Maßnahme Steuerstundungen waren. Diese Stundungen wurden für folgende Steuergruppen eingeführt: Körperschaftsteuer, Einkommensteuer, Grundsteuer, Mehrwertsteuer und Sozialversicherungsbeiträge. Einige Mitgliedstaaten haben auch umfassendere Steuererleichterungen eingeführt, darunter Ermäßigungen auf Steuern und/oder Sozialbeiträge für zeitnahe Zahlungen, Steuersenkungen

für stark betroffene Unternehmen, vorübergehende Aussetzung bestimmter Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sowie Steuergutschriften.

Viele Mitgliedstaaten konzipierten steuerliche Maßnahmen, um anfällige Arbeitnehmer, Wirtschaftszweige oder Bevölkerungsgruppen mit gezielten befristeten Maßnahmen zu schützen. So hat Belgien beispielsweise die Möglichkeit eingeführt, die Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge für 2020 aufzuschieben. Auch Selbstständige können unter bestimmten Voraussetzungen aus einer Ermäßigung oder Aufhebung der Sozialversicherungsbeiträge Nutzen ziehen. In Spanien könnten Selbstständige die Zahlung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen um sechs Monate aufschieben, wenn die Tätigkeit durch ausgerufenen Notstand ausgesetzt würde. Polen hat eine befristete Befreiung (oder, je nach Unternehmensgröße, Verringerung) von Sozialversicherungsbeiträgen für Kleinunternehmen und Sozialgenossenschaften eingeführt. Portugal hat eine teilweise Befreiung von der Zahlung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für bis zu drei Monate für Arbeitnehmer eingeführt, die unter außerordentliche Unterstützungsmaßnahmen fallen. Die Slowakei hat die Zahlungsfrist für Pflichtzahlungen von Arbeitgebern und Selbstständigen an die Sozialversicherung verlängert. Dieser Rahmenregelung nach haben alle Arbeitgeber und Selbstständigen, die Pflichtbeiträge an Kranken- und Rentenkassen zahlen und deren Einnahmen aus der Geschäftstätigkeit um mindestens 40 % zurückgegangen sind, das Recht, die Zahlung aufzuschieben. Um Arbeitgeber im privaten Sektor dabei zu unterstützen, möglichst viele Arbeitsplätze zu erhalten, wurden in Finnland die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber zwischen Mai und Dezember 2020 um 2,6 Prozentpunkte gesenkt. Damit die zusätzlichen Kosten gedeckt werden können, werden die Beiträge zwischen 2022 und 2025 um 0,4 Prozentpunkte erhöht. Diese Maßnahme wurde in Abstimmung mit den Sozialpartnern konzipiert. Darüber hinaus kofinanziert der Staat einen Teil der Sozialversicherungsbeiträge für Unternehmer, die während eines Zeitraums von drei Monaten einen Umsatzrückgang verzeichneten (mit der Möglichkeit einer Verlängerung).

In anderen Fällen wurden stabilere oder dauerhafte Maßnahmen ergriffen, um die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit zu verringern, was sich positiv auf die Nachfrage nach und das Angebot an Arbeitskräften auswirken könnte. So senkte Griechenland zum Beispiel die Sozialversicherungsbeiträge für Vollzeitbeschäftigte mit Wirkung vom Juni 2020 um 0,9 Prozentpunkte. Die Regierung hat eine weitere Verringerung um 3 Prozentpunkte im Jahr 2021 angekündigt. In Polen wurde zusätzlich zu einer Steuerbefreiung für jüngere Arbeitnehmer seit Oktober 2019 der erste Einkommensteuersatz von 18 % auf 17 % gesenkt. Auch die steuerlich abzugängigen Kosten für Arbeitnehmer wurden erhöht. Litauen hat den Einkommensteuerfreibetrag mit Wirkung vom Juli 2020 von 350 EUR/Monat auf 400 EUR/Monat angehoben. Italien hat die Steuer- und Abgabenbelastung für abhängige Arbeitnehmer gesenkt: Für Einkommen von bis zu 28 000 EUR pro Jahr wird für die letzten sechs Monate des Jahres 2020 ein Bonus von 600 EUR gewährt, der sich ab 2021 auf 1200 EUR beläuft. Für höhere Einkommen (bis zu 40 000 EUR) sind niedrigere Boni vorgesehen. Diese Maßnahme ersetzt einen früheren Steuerbonus („Bonus Renzi“) für Einkommen zwischen 8 000 und 26 600 EUR. In Flandern (Belgien) erhöht ein „Beschäftigungsbonus“ ab 2021 die Nettogehälter von Arbeitnehmern, deren Bruttomonatsgehalt 1700 EUR nicht übersteigt, um mindestens 50 EUR pro Monat. Der Bonus sinkt schrittweise auf null für Personen mit einem Bruttomonatsgehalt von 2500 EUR. Mit einer solchen Maßnahme sollen Arbeitslosigkeits- und Untätigkeitsfallen vermieden werden.

3.2 Leitlinie 6: Verbesserung des Arbeitskräfteangebots und des Zugangs zu Beschäftigung, Fähigkeiten und Kompetenzen

In diesem Abschnitt wird die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinie 6 behandelt, mit der den Mitgliedstaaten empfohlen wird, Rahmenbedingungen zu schaffen, die das Arbeitskräfteangebot sowie die Fähigkeiten und Kompetenzen der Arbeitskräfte fördern. In Abschnitt 3.2.2 werden die einschlägigen Maßnahmen der Mitgliedstaaten vorgestellt.

3.2.1 Schlüsselindikatoren

In den letzten zehn Jahren ist der Anteil früher Schul- und Ausbildungsabgänger⁶² auf EU-Ebene deutlich zurückgegangen, doch die COVID-19-Krise verdeutlicht, dass weitere Anstrengungen erforderlich sind. Die Quote der frühen Schulabgänger lag 2019 bei 10,2 % und damit nur 0,2 Prozentpunkte über dem Kernziel der Strategie „Europa 2020“, nachdem seit 2009 eine erhebliche Verbesserung (um fast 4 Prozentpunkte) zu verzeichnen war. Die Fortschritte auf EU-Ebene wurden hauptsächlich von einer Reihe von Mitgliedstaaten vorangetrieben, die erhebliche Verbesserungen erzielen konnten: Portugal (-20,3 Prozentpunkte), Spanien (-13,6 Prozentpunkte), Griechenland (-10,1 Prozentpunkte) und Malta (-8,5 Prozentpunkte).⁶³ Nur die Slowakei und Tschechien verzeichneten in den letzten zehn Jahren einen Anstieg ihrer Quote der frühen Schulabgänger (+3,4 bzw. +1,3 Prozentpunkte) (

Schaubild 18 und Schaubild 19). Dennoch sind auf EU-Ebene in den letzten vier Jahren, als der Anteil der frühen Schulabgänger im Durchschnitt stagnierte, keine nennenswerten Verbesserungen zu verzeichnen. Für einige wenige Mitgliedstaaten, die diesbezüglich im sozialpolitischen Scoreboard schlecht abschneiden – insbesondere Spanien, Malta, Rumänien, Bulgarien und Italien – stellen die frühen Schulabgänger ohne ersichtliche Verbesserung seit dem Vorjahr immer noch eine zentrale Herausforderung dar. In einigen Mitgliedstaaten unterscheiden sich die Quoten der frühen Schulabgänger auf regionaler Ebene nach wie vor erheblich (siehe Anhang 4). Längere Zeiträume von Schulschließungen aufgrund der COVID-19-Krise könnten zu einem Anstieg der Schulabrecherquote führen, was weitere Anstrengungen zur Bewältigung dieser Herausforderung erfordert.

Der frühe Schulabgang betrifft vor allem junge Menschen, die zusätzliche Unterstützung benötigen, um in der Ausbildung zu bleiben. Im Jahr 2019 waren in der EU im Durchschnitt mehr junge Männer (11,9 %) als junge Frauen (8,4 %) unter den frühen Schulabgängern. Nur in Rumänien und Tschechien zeigt sich ein anderes Bild (in Rumänien waren es 14,9 % der Jungen gegenüber 15,8 % der Mädchen; in Tschechien 6,6 % der Jungen gegenüber 6,8 % der Mädchen). Insgesamt wirkt sich der sozioökonomische Hintergrund der Schüler stark auf den frühen Schulabgang aus, wobei die Bildung der Eltern eine Schlüsselrolle spielt. Der Migrationshintergrund fällt ebenfalls ins Gewicht, da

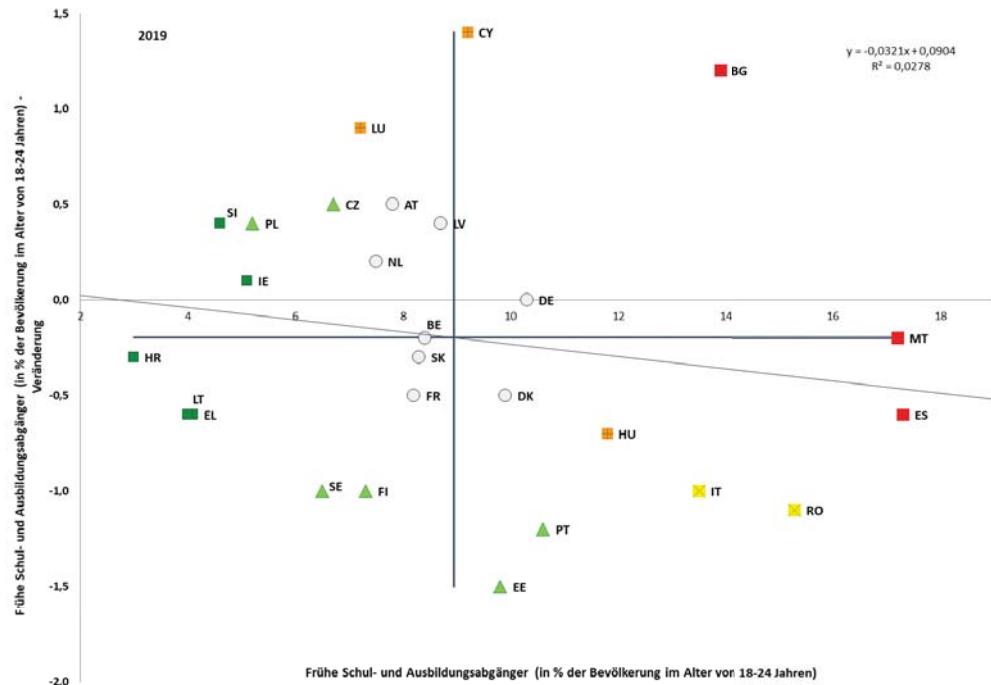
⁶² Als Anteil früher Schulabgänger und Ausbildungsabgänger wird der Anteil der 18- bis 24-Jährigen bezeichnet, die höchstens die untere Sekundarstufe (d. h. ISCED-Stufen 0-2) besucht haben und in den vier Wochen vor der EU-Arbeitskräfteerhebung keine weitere allgemeine und berufliche Ausbildung absolvierten.

⁶³ Die Mitgliedstaaten nutzten eine Vielzahl von Interventionen, einschließlich der Unterstützung aus EU-Mitteln, um diese Verbesserungen zu erreichen. Eine Analyse findet sich in der Auswertung der Umsetzung der Empfehlung des Rates von 2011 für politische Strategien zur Senkung der Schulabrecherquote (Europäische Kommission, 2019).

durchschnittlich in der EU einheimische Personen einen deutlich niedrigeren Anteil an frühen Schulabgängern (8,9 %) aufweisen als die in einem anderen EU-Land (21,4 %) und außerhalb der EU geborenen Personen (22,5 %). In vier Mitgliedstaaten (Italien, Malta, Spanien und Griechenland) waren im Jahr 2019 mehr als 25 % der nicht in der EU geborenen jungen Menschen frühe Schulabgänger.

Schaubild 18: Die Quote der frühen Schulabgänger ist in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich

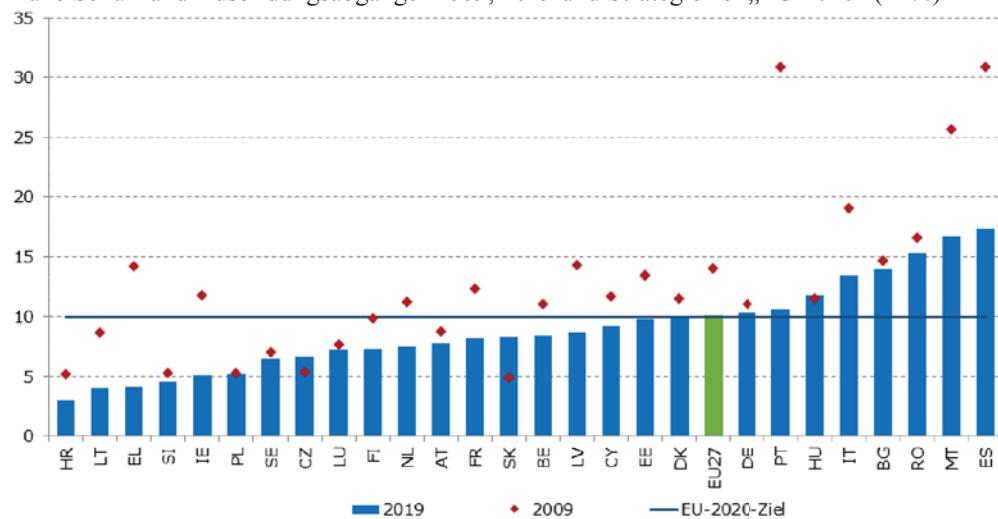
Frühe Schul- und Ausbildungsabgänger (in Prozent der Bevölkerung im Alter von 18-24 Jahren) und jährliche Veränderung (Leitindikator des sozialpolitischen Scoreboards)



Quelle: Eurostat, AKE, Online-Datencode: [edat_lfse_14]. Zeitraum: Werte von 2019 und jährliche Veränderung im Vergleich zu 2018. Anmerkung: Schnittpunkt der Achsen ist der nicht gewichtete EU-Durchschnittswert. Legende siehe Anhang. Unzuverlässige Daten für HR. Reihenbrüche für NL.

Schaubild 19: Das Ziel von Europa 2020 in Bezug auf frühe Schulabgänger wurde nahezu erreicht

Frühe Schul- und Ausbildungsabgänger 2009, 2019 und Strategieziel „EU 2020“ (in %)



Quelle: Eurostat, AKE, Online-Datencode: [edat_lfse_14].

Anmerkung: Alle Länder: Zeitreihenbruch 2014 (Übergang von ISCED 1997 zu ISCED 2011). Unzuverlässige Daten für 2019 für HR.

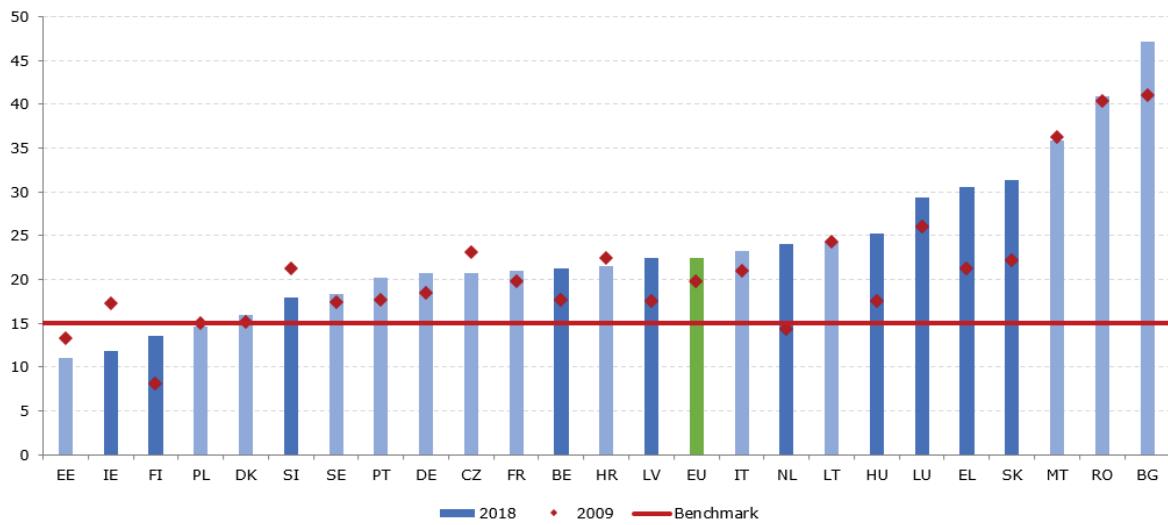
In der gesamten EU erreicht mehr als einer von fünf Schülern nicht das Mindestniveau in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften, und im Laufe der Zeit wurden nur sehr begrenzte Fortschritte verzeichnet. Der Bezugswert des strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET 2020) zur Senkung der Quote der Unterdurchschnittlichen in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften bei den 15-Jährigen (auf unter 15 % in der EU bis 2020) wurde in keinem der drei Bereiche erreicht, die im Rahmen der internationalen Schulleistungsstudie der OECD (PISA) geprüft wurden. Im Jahr 2018 galten in der EU-27 22,5 % der Schüler im Bereich Lesen, 22,9 % in Mathematik und 22,3 % in den Naturwissenschaften als unterdurchschnittlich. Seit 2009 hat sich der Anteil in der EU sowohl in Naturwissenschaften als auch bei der Lesekompetenz verschlechtert und ist in Mathematik stabil geblieben – siehe Schaubild 20⁶⁴. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei der unterdurchschnittlichen Leistung waren in Mathematik und Naturwissenschaften eher gering, aber bei der Leseleistung sehr hoch (bei Mädchen lag die Quote der unterdurchschnittlichen Leistungen bei 17,4 %, bei Jungen bei 27,3 %). Um zu Maßnahmen zur Behebung dieser grundlegenden Problematik anzuregen, wird in der Mitteilung über die Vollendung des europäischen Bildungsraums die Verpflichtung der gesamten EU begründigt, den Anteil der leistungsschwachen Schüler in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften bis 2030 auf unter 15 % zu senken.⁶⁵

⁶⁴ Das Problem wird im Monitor für die allgemeine und berufliche Bildung 2019, S. 60, näher erläutert. Abrufbar unter: <https://europa.eu/GK66PF>.

⁶⁵ Mitteilung der Kommission über die Vollendung des europäischen Bildungsraums bis 2025, COM(2020) 625 final.

Schaubild 20: Bei der Leseleistung gibt es große Unterschiede unter den Mitgliedstaaten

Langfristige Veränderung der Quote der unterdurchschnittlichen Leseleistung, 2009–2018 [in %]



Quelle: PISA 2018, OECD. Anmerkung: Anmerkung: Die dunkleren vertikalen Balken bezeichnen statistisch signifikante Veränderungen zwischen 2009 und 2018. Zu AT, CY und ES liegen keine Daten vor.

Die COVID-19-Krise hat das Problem der Kompetenz- und Bildungskluft noch verdeutlicht, sodass es umso dringlicher ist, entsprechende politische Maßnahmen festzulegen. Die COVID-19-Krise mit der plötzlichen Beschleunigung der Digitalisierung des Lernens könnte die anhaltend starke Korrelation zwischen sozioökonomischem Hintergrund und Bildungsergebnissen verstärken. Eine vorläufige Analyse⁶⁶ deutet darauf hin, dass die Lockdown-Maßnahmen unverhältnismäßig negative Auswirkungen auf die schutzbedürftige oder in weniger entwickelten Regionen lebende Bevölkerung hatten. Beispielsweise setzt Fernunterricht voraus, dass jedes Kind mindestens über einen Computer oder ein Tablet in Kombination mit einer schnellen Internetverbindung verfügt sowie über die entsprechenden Kompetenzen, um diese Geräte zu verwenden, und eine angemessene Unterstützung der Eltern. Das ist bei Schülern, die in ärmeren Gegenden oder Familien leben, nicht immer der Fall. In der EU konnten sich im Jahr 2018 3,9 % der Haushalte keinen Computer leisten. Bei den Haushalten mit einem Einkommen von weniger als 60 % des Medianäquivalenzeinkommens betrug dieser Wert 12,8 % und bei den Haushalten von Personen, die nicht in der EU geboren wurden, waren es 8 %.⁶⁷ Diese Situation kann bei Schülern, die Asylbewerber oder Flüchtlinge mit erschwertem Zugang zu Bildung sind, noch gravierender sein. Die tatsächlichen Auswirkungen der Krise auf die Lernergebnisse können derzeit nicht bewertet werden, sollten aber in den kommenden Jahren genau beobachtet werden.

Die Teilnahme an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) ist in den letzten zehn Jahren stetig gestiegen, aber Kinder mit benachteiligtem sozioökonomischem Hintergrund nehmen weiterhin in geringerem Maße daran teil. Im Jahr 2009 wurde im strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET 2020) das Ziel festgelegt, dass bis 2020 mindestens 95 % der Kinder im Alter zwischen vier Jahren und dem gesetzlichen

⁶⁶ Europäische Kommission, Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2020, S. 32.

⁶⁷ Europäische Kommission, Monitor für die allgemeine und berufliche Bildung 2020, basierend auf Eurostat „Personen, die sich keinen Computer leisten können“ EU-SILC Erhebung, Online-Datencode: [ilc_mddu03].

Einschulungsalter an der FBBE teilnehmen.⁶⁸ Im Jahr 2018 konnte die EU-27 dieses Ziel mit durchschnittlich 94,8 % (einem Anstieg um 4,5 Prozentpunkte seit 2009) nahezu erreichen. Im Jahr 2018 boten Frankreich, Dänemark und Irland in dieser Altersgruppe einen universellen Zugang zur FBBE. Darüber hinaus wurden in den letzten zehn Jahren erhebliche Verbesserungen in Irland (+26,4 Prozentpunkte), Polen (+22,1 Prozentpunkte) und Finnland (+17,4 Prozentpunkte) verzeichnet. Im Gegensatz dazu haben sich die Teilnahmequoten in Italien (-4,9 Prozentpunkte), Estland (-3,3 Prozentpunkte), den Niederlanden (-2,6 Prozentpunkte), Bulgarien (-1,8 Prozentpunkte), Rumänien (-1,7 Prozentpunkte), Belgien (-0,8 Prozentpunkte) und Spanien (-0,4 Prozentpunkte) leicht verschlechtert. Trotz dieses insgesamt positiven Bildes bestehen nach wie vor große Herausforderungen in den Bereichen Inklusion und Gleichstellung. Aus der Analyse der Erhebungsdaten geht hervor, dass die Teilnahme an FBBE bei Kindern mit benachteiligtem sozioökonomischem Hintergrund oder unter sozial benachteiligten Gruppen deutlich geringer ist.⁶⁹ Solche Ungleichheiten, die so früh im Leben auftreten, dürften sich später in niedrigeren Bildungsergebnissen, Bildungsabschlüssen und Arbeitsmarktaussichten niederschlagen.

Der sozioökonomische Hintergrund und der Migrationshintergrund sind nach wie vor starke Prädiktoren für die Bildungsleistung, während in vielen Mitgliedstaaten große Leistungsunterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten bestehen. Schaubild 21 zeigt, dass in allen Mitgliedstaaten der Anteil der Schüler mit unterdurchschnittlicher Leseleistung im unteren Viertel des Index des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status (ESCS)⁷⁰ viel größer ist als im oberen Viertel. Bulgarien (44,9 Prozentpunkte), Rumänien (43,1 Prozentpunkte), Ungarn (38,6 Prozentpunkte), die Slowakei (37,8 Prozentpunkte) und Luxemburg (37,5 Prozentpunkte) weisen die größten Leistungsunterschiede zwischen Schülern des oberen und unteren Quartils auf. Dennoch konnten Länder wie Estland, Finnland, Irland, Polen, Kroatien und Lettland die Auswirkungen des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Bildungsergebnisse verringern. Darüber hinaus weisen Mitgliedstaaten mit einem geringen Anteil von Schülern mit unterdurchschnittlicher Leseleistung tendenziell auch eine geringere Diskrepanz zwischen dem oberen und dem unteren Bereich der ESCS-Skala auf. Das deutet darauf hin, dass gute Bildungssysteme gleichzeitig sowohl Qualität als auch Gerechtigkeit fördern können. Im Jahr 2018 gab es in vielen EU-Mitgliedstaaten unter den Schülern mit Migrationshintergrund immer noch deutlich mehr Schüler mit unterdurchschnittlicher Leseleistung als unter den Schülern ohne Migrationshintergrund⁷¹. Sprachbarrieren scheinen dabei eine wesentliche Rolle zu spielen, was die Bedeutung des Sprachunterrichts unterstreicht. Dann ist auch noch der Unterschied bei der Leseleistung zwischen Schülern, die Schulen in Städten oder in ländlichen Gebieten besuchen, statistisch signifikant und in vielen Mitgliedstaaten recht groß.

⁶⁸ Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Mai 2009 zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“). In Bezug auf den europäischen Bildungsraum wurde nun das Ziel gesetzt, dass bis 2030 mindestens 98 % der Kinder zwischen 3 Jahren und dem gesetzlichen Einschulungsalter an der fröhkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung teilnehmen.

⁶⁹ Flisi, S. und Blasko, Zs. *A note on early childhood education and care participation by socio-economic background*, 2019.

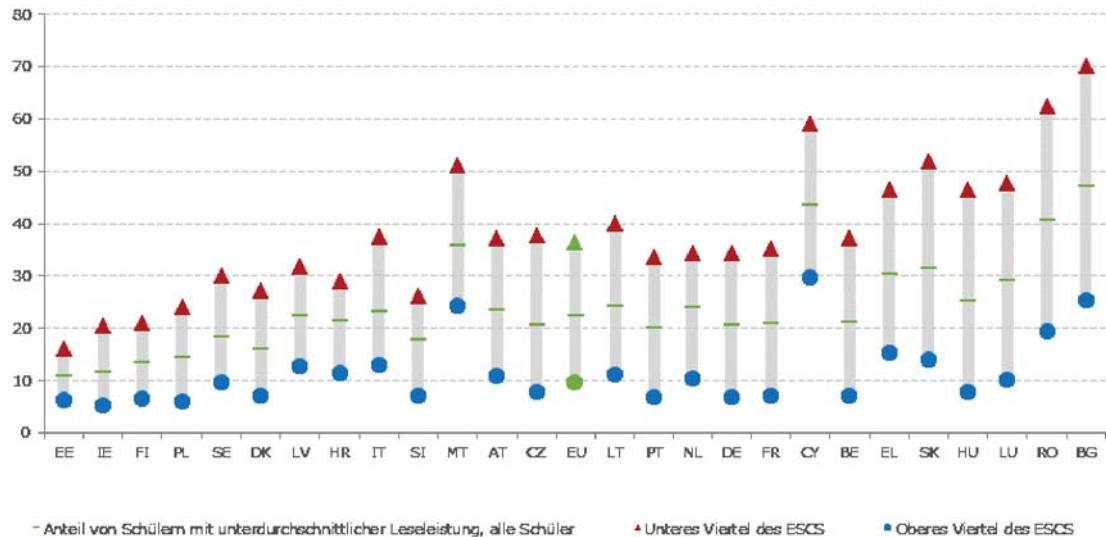
⁷⁰ Die OECD misst den ESCS-Index unter Berücksichtigung mehrerer Variablen des familiären Hintergrunds der Schüler, nämlich: dem Bildungsabschluss der Eltern, der beruflichen Stellung der Eltern, der Ausstattung des Elternhauses, einschließlich der Anzahl der Bücher und Bildungsressourcen im Haushalt.

⁷¹ Um Berechnungen auf der Grundlage sehr kleiner Stichprobengrößen zu vermeiden, enthält dieser Bericht nur Ergebnisse für EU-Mitgliedstaaten, in denen der Anteil der Schüler mit Migrationshintergrund mindestens 5 % beträgt.

In Ungarn, Bulgarien, Rumänien, der Slowakei und Portugal betrug er sogar über 100 PISA-Punkte, also das Äquivalent von etwa 2-3 Schuljahren.

Schaubild 21: Der sozioökonomische Hintergrund der Schüler wirkt sich auf ihre Lesekompetenz aus

Schüler mit unterdurchschnittlicher Leseleistung (in %) nach wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Status, 2018



Quelle: PISA 2018, OECD. Anmerkung: Die Länder sind aufsteigend nach der Diskrepanz in der unterdurchschnittlichen Leistung zwischen dem untersten und dem obersten Viertel des sozioökonomischen Indexes sortiert. Zu ES liegen keine Daten vor.

Die Inklusion der Roma in die Bildung ist eine Herausforderung, die infolge der COVID-19-Krise noch an Bedeutung gewinnen könnte. Dem liegen mehrere Faktoren zugrunde, darunter Segregation an den Schulen, nicht inklusiver Unterricht, durch schwere Armut oder Wohnraumsegregation bedingte Barrieren und fehlender Zugang zu Fernunterricht. Trotz der Bemühungen, die Teilnahmequote im Pflichtschulalter zu erhöhen und die Schulabbrecherquote zu verringern, schließt weniger als ein Drittel der jungen Roma (20-24 Jahre) die Sekundarstufe II ab⁷², während die Diskrepanz bei der Teilnahme an frühkindlicher Bildung (Alter von 3 Jahren bis zum schulpflichtigen Alter) im Vergleich zur Allgemeinbevölkerung mit 53 Prozentpunkten besonders groß ist. Die Quote der frühen Schulabgänger war zwar zwischen 2011 und 2016 rückläufig, ist aber nach wie vor deutlich höher als in der allgemeinen Bevölkerung (68 % gegenüber 10,2 %). Der Anteil junger Menschen, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden, ist bei den Roma in der Zeit von 2011 bis 2016 von 56 % auf 62 % gestiegen.⁷³ Während der Lockdown-Maßnahmen infolge der COVID-19-Pandemie hatte eine große Zahl von Roma-Kindern Probleme, am Fernunterricht teilzunehmen, und erste Erkenntnisse deuten auf eine wachsende Kluft zur allgemeinen Bevölkerung hin.⁷⁴ Der Fernunterricht ist für von Armut bedrohte

⁷² Anhang 2 der SWD(2020) 530 final zur Mitteilung „Eine Union der Gleichheit: Strategischer Rahmen der EU zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma“, COM(2020) 620 final, auf der Grundlage von FRA, EU-MIDIS II 2016; FRA, RTS 2019; Eurostat [edat_lfse_03] 2019 (Allgemeine Bevölkerung).

⁷³ Die Erhebung zu Roma und Fahrenden aus dem Jahr 2019 zu Roma in Belgien, Frankreich, Irland, den Niederlanden und Schweden brachte ein ähnliches Ergebnis. FRA (2020), [Roma and travellers in six countries](#).

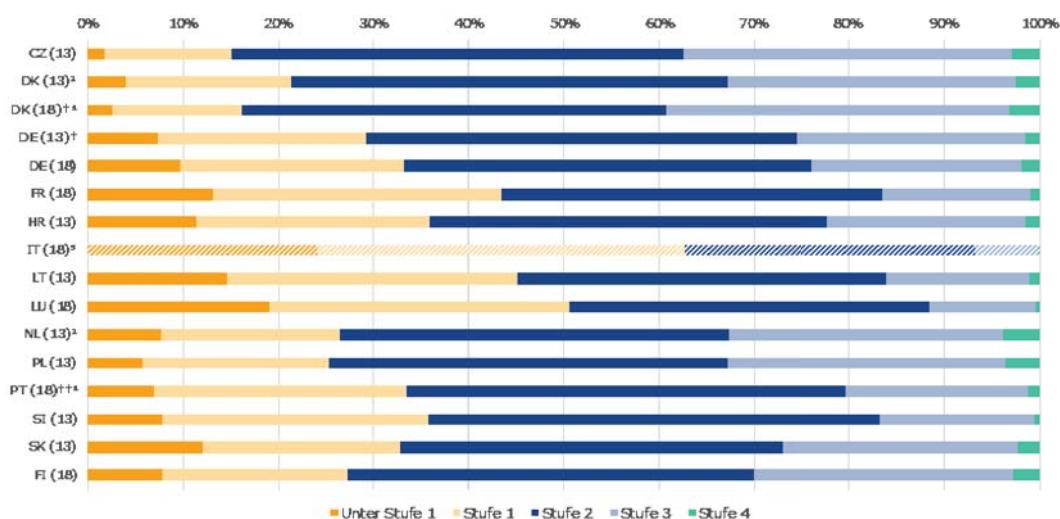
⁷⁴ FRA (2020) [Coronavirus pandemic in the EU – impact on Roma and Travellers - Bulletin #5](#).

Roma-Kinder und Kinder von Fahrenden häufig nicht zugänglich und/oder nicht erschwinglich. Es fehlt an geeigneter IT-Ausstattung, Internetzugang oder sogar Stromversorgung in ihren Häusern, Lagern oder wechselnden Wohnorten.⁷⁵

Der hohe Anteil an frühen Schulabgängern und der geringe Anteil an Hochschulabsolventen bei Menschen mit Behinderungen beeinträchtigen die Beschäftigungsmöglichkeiten der betroffenen Personen. Die Quote der frühen Schulabgänger unter jungen Menschen (18-24 Jahre) mit Behinderungen belief sich im Jahr 2018 in der EU-27⁷⁶ auf 20,3 % gegenüber einer Quote von 9,8 % der Personen ohne Behinderungen (ein Gefälle von rund 10,5 Prozentpunkten). Am geringsten war dieses Gefälle in Dänemark (0,4 Prozentpunkte) und Slowenien (2,8 Prozentpunkte). Relativ hoch war es hingegen in Malta (19,4 Prozentpunkte), Kroatien (18,2 Prozentpunkte), Deutschland (17,3 Prozentpunkte) und Rumänien (15,5 Prozentpunkte). Gleichzeitig verfügen nur 29,4 % der Menschen mit Behinderungen über einen Hochschulabschluss oder einen gleichwertigen Abschluss, gegenüber 43,8 % der Menschen ohne Behinderungen. Am geringsten war dieser Unterschied in Italien (4,3 Prozentpunkte), Slowenien (4,4 Prozentpunkte) und Portugal (4,5 Prozentpunkte) und am höchsten in Schweden (27,9 Prozentpunkte), Deutschland (27,2 Prozentpunkte), Bulgarien (25,8 Prozentpunkte) und Irland (21,8 Prozentpunkte).

Schaubild 22: Vielen Schülern fehlt es nach wie vor an grundlegenden digitalen Kompetenzen

Verteilung der Punktzahlen für Computer- und Informationskompetenz auf den verschiedenen Stufen der Leistungsskala 2018 und 2013



Quelle: IEA, ICILS 2018 & ICILS 2013. Schüler unterhalb der Stufe 2 sind nur in der Lage, funktionelle praktische Kenntnisse von Computern als Werkzeug und ein grundlegendes Verständnis für die Folgen des Zugriffs auf Computer durch mehrere Benutzer nachzuweisen. † Erfüllte die Richtlinien für die Stichprobenteilnahmekoten erst, nachdem Ersatzschulen einbezogen wurden. †† Erfüllte die Richtlinien für die Stichprobenteilnahmekoten nahezu nach Einbeziehung von Ersatzschulen. ¹ Die national definierte Bevölkerung deckt 90 % bis 95 % der nationalen Zielbevölkerung ab. ² Die Stichprobenteilnahmekote wurde nicht erfüllt. ³ Die Tests fanden zu Beginn des Schuljahres statt. Die Ergebnisse sind daher nicht mit den anderen Mitgliedstaaten vergleichbar.

⁷⁵ Overview of the impact of coronavirus measures on marginalised Roma communities in the EU, April 2020, Europäische Kommission.

⁷⁶ Die Daten stammen aus der EU-SILC 2018 und wurden vom European Disability Expertise (EDE) analysiert.

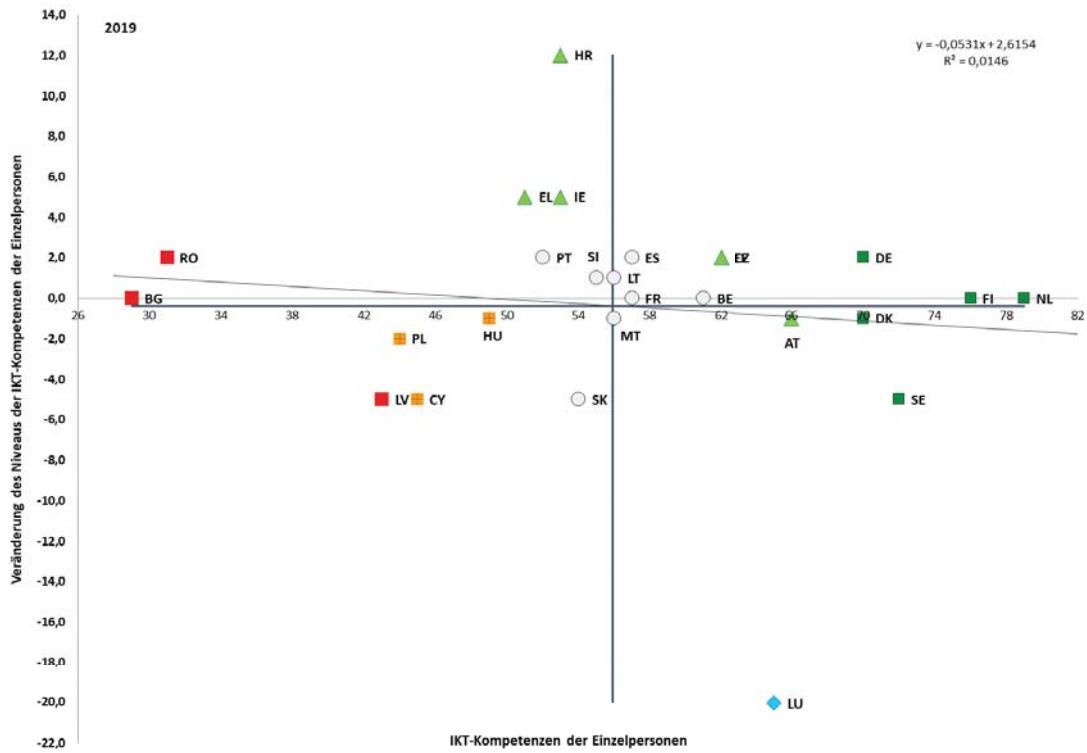
Die Schüler des einundzwanzigsten Jahrhunderts sind „Digital Natives“, es fehlen ihnen aber immer noch digitale Kompetenzen. Die internationale Vergleichsstudie International Computer and Information Literacy Study (ICILS)⁷⁷, in der die Fähigkeiten von Schülern der 8. Jahrgangsstufe (13- oder 14-Jährige) zur Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) bewertet werden, lässt darauf schließen, dass viele Schüler nicht in der Lage sind, selbst die grundlegendsten IKT-Operationen zu verstehen und auszuführen. Schaubild 22 zeigt, dass in 9 der 14 Mitgliedstaaten, die an der ICILS von 2013 und 2018 teilgenommen haben, der Anteil der Schüler, die das Niveau 2 der Leistungsskala für Computer- und Informationskompetenz nicht erreichen, bei über 30 % lag. Im Jahr 2018 sind bis zu 62,7 % der italienischen Schüler nicht über die Schwelle der Unterdurchschnittlichkeit gelangt. Gleiches gilt für 50,6 % der Schüler in Luxemburg, 43,5 % in Frankreich, 33,5 % in Portugal, 33,2 % in Deutschland und 27,3 % in Finnland. Mädchen weisen höhere Leistungen in den Bereichen Information und Computerkompetenz sowie in den MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) auf.⁷⁸ Im Durchschnitt schneiden Schüler mit benachteiligtem sozioökonomischem Hintergrund und/oder mit Migrationshintergrund bei der Computer- und Informationskompetenz schlechter ab als Gleichalte aus privilegierten oder nicht zugewanderten Familien. In der Mitteilung über die Vollendung des europäischen Bildungsraums wird nun das Ziel vorgeschlagen, den Anteil der Schüler der 8. Jahrgangsstufe mit schlechter Leistung im Bereich Computer- und Informationskompetenz bis 2030 auf unter 15 % zu senken.

⁷⁷ ICILS misst die Leistungen der Schüler durch eine computergestützte Bewertung in zwei Bereichen digitaler Kompetenzen: Computer- und informationsbezogene Kompetenzen und „Computational Thinking“. Bislang wurden zwei Zyklen in den Jahren 2013 und 2018 abgeschlossen. Insgesamt nahmen 14 Mitgliedstaaten teil, neun am ersten Zyklus und sieben am zweiten Zyklus (nur Dänemark und Deutschland nahmen an beiden Studien teil). Die Ergebnisse der ICILS sind in Fraillon, J. Ainley, J., Schulz, W. Friedman, T., Duckworth, D. (2019) [Preparing for Life in a Digital World: IEA International Computer and Information Literacy Study 2018 International Report](#). Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA); und in Fraillon, J. Ainley, Schulz, W., Friedman, T., Gebhardt, E. (2014) [Preparing for Life in a Digital World: the IEA International Computer and Information Literacy Study International Report](#). Cham: Springer beschrieben.

⁷⁸ Europäische Kommission (2020) Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Mitteilung über den Aktionsplan für digitale Bildung 2021–2027. Allgemeine und berufliche Bildung für das digitale Zeitalter neu aufstellen.

Schaubild 23: Bei den grundlegenden digitalen Kompetenzen bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten

Anteil der Bevölkerung mit zumindest grundlegenden allgemeinen IKT-Kompetenzen und jährliche Veränderung (Leitindikator des sozialpolitischen Scoreboards)



Quelle: Eurostat, Online-Datencode [[TEPSR_SP410](#)]. Zeitraum: Werte von 2019 und jährliche Veränderung im Vergleich zu 2017. Anmerkung: Schnittpunkt der Achsen ist der nicht gewichtete EU-Durchschnittswert. Legende siehe Anhang. Reihenbrüche für Tschechien, Italien, Lettland und Luxemburg im Jahr 2019. Für IT waren für 2017 keine Daten verfügbar (2019: 42 %).

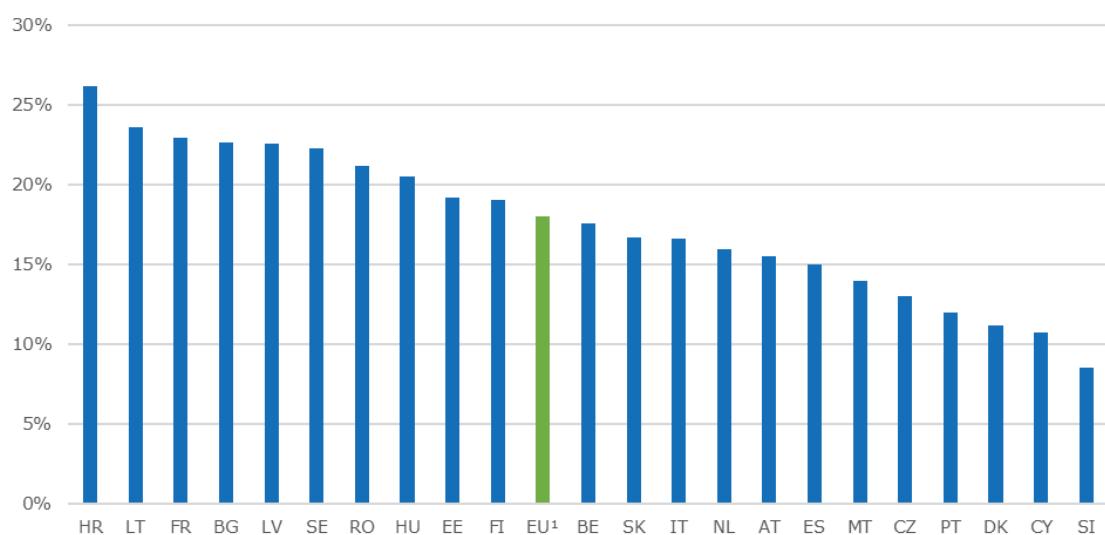
Die COVID-19-Krise hat das unzureichende Niveau der digitalen Kompetenzen von Erwachsenen und die großen Unterschiede zwischen den Ländern deutlich gemacht. Die Lockdown-Maßnahmen, die in den meisten Mitgliedstaaten im ersten Halbjahr 2020 ergriffen wurden, haben gezeigt, wie wichtig digitale Kompetenzen für die Fortführung des Geschäftsbetriebs, die allgemeine und berufliche Bildung, die Gesundheitsversorgung sowie für die normale soziale Interaktion sind. Geringe digitale Kompetenzen schränken Innovationen und die uneingeschränkte Teilhabe an der Gesellschaft ein. Es zeigen sich nur langsame Fortschritte: Im Durchschnitt verfügen 2019 in der EU-27 56 % der 16- bis 74-Jährigen über mindestens grundlegende digitale Kompetenzen (1 Prozentpunkt mehr als 2017⁷⁹), wobei immer noch vier von zehn Menschen ohne grundlegende digitale Kompetenzen waren (Schaubild 23). Auf EU-Ebene weisen Männer etwas höhere digitale Kompetenzen auf als Frauen (58 % gegenüber 54 % im Jahr 2019), doch hat sich das Gefälle seit 2015 um 2 Prozentpunkte verringert. Seit 2015 erzielten nur Tschechien, Irland, Griechenland, Litauen, die Niederlande und Rumänien Verbesserungen von mindestens 5 Prozentpunkten. In der gesamten EU zeigen sich große Unterschiede: In fünf Ländern (in aufsteigender Reihenfolge Dänemark, Deutschland, Schweden, Finnland und den

⁷⁹ Für 2018 liegen keine Daten vor.

Niederlanden) lag der Anteil zwischen 70 und 80 %, in sieben Ländern blieb er jedoch unter 50 % (unter 40 % in Bulgarien und Rumänien). Dabei sind soziodemografische Aspekte ausschlaggebend, da weniger als ein Viertel der älteren Menschen (65-74 Jahre) über grundlegende digitale Kompetenzen verfügt, verglichen mit acht von zehn jungen Menschen (16-24 Jahre); bei Personen mit niedrigem Bildungsniveau liegt der Anteil bei 32 %, bei Personen mit hohem Bildungsniveau dagegen bei 84 %. Die jüngsten EU-Initiativen zielen darauf ab, die grundlegenden digitalen Kompetenzen von Erwachsenen und jungen Menschen in der EU zu verbessern: Die Kompetenzagenda sieht für Erwachsene ein Ziel von 70 % bis 2025 und für den europäischen Bildungsraum ein Ziel von 85 % für 14-Jährige bis 2030 vor.

Schaubild 24: Etwa jede fünfte Lehrkraft meldet einen hohen Bedarf an IKT-Schulungen

Prozentsatz der Lehrkräfte, die einen hohen Bedarf an beruflicher Entwicklung der IKT-Kompetenzen für das Unterrichten angeben



Quelle: OECD, Datenbank TALIS 2018. Anmerkung: Ergebnisse basieren auf den Antworten von Lehrkräften der Sekundarstufe I. Zu DE, EL, PL, LU und IE liegen keine Daten vor.

¹ Gewichteter EU-Durchschnitt auf der Grundlage der 22 an TALIS 2018 teilnehmenden Mitgliedstaaten.

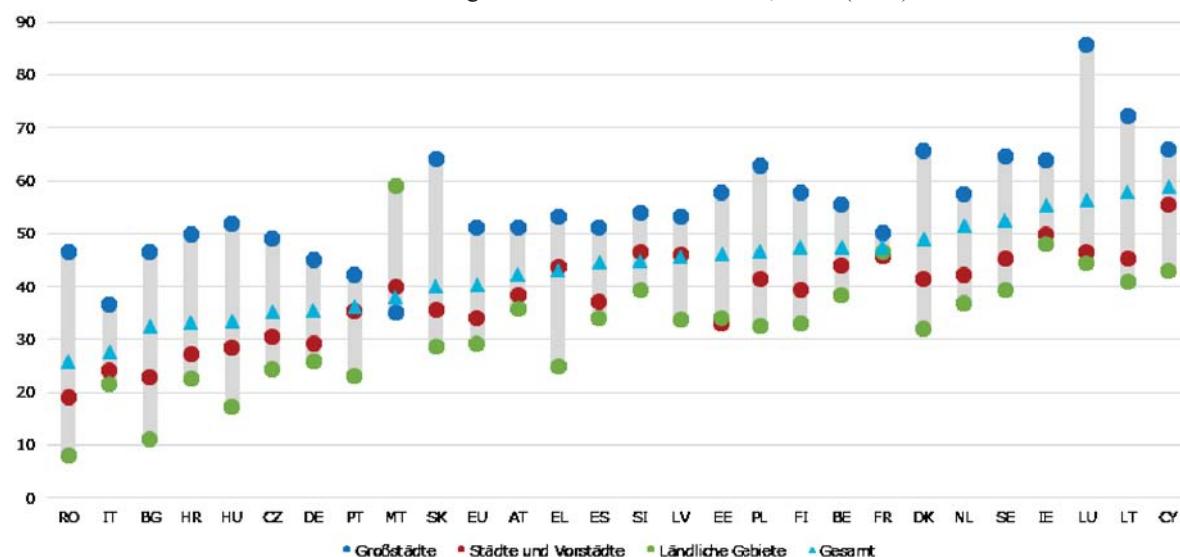
Der durch die COVID-19-Krise ausgelöste Übergang zum Online- und Fernunterricht stellt den Lehrberuf vor neue Herausforderungen. Lehrer müssen mit den erforderlichen Kompetenzen ausgestattet werden, um das Potenzial digitaler Technologien für die Verbesserung des Lehrens und Lernens zu nutzen und ihre Schüler auf das Leben in einer digitalen Gesellschaft vorzubereiten.⁸⁰ Der Erhebung TALIS 2018 zufolge ist der Anteil der Lehrkräfte der Sekundarstufe I, die sich als „gut vorbereitet“ oder „sehr gut vorbereitet“ auf den Einsatz von IKT im Unterricht fühlten, von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. In Rumänien (69,5 %), Slowenien (67 %), Ungarn (65,7 %) und Zypern (61,8 %) fühlen sich mehr Lehrkräfte ausreichend darauf vorbereitet, IKT im Unterricht einzusetzen als in Österreich (19,9 %) oder Finnland (21,5 %). Auf die Frage nach der Höhe des Bedarfs an IKT-Kompetenzen berichteten durchschnittlich 18 % der Lehrkräfte in der gesamten EU von einem „hohen Bedarf“. Im Jahr 2018 war der Bedarf in Kroatien (26,2 %), Litauen (23,6 %) und Frankreich (22,9 %) am höchsten, während in Slowenien weniger als eine von zehn Lehrkräften einen hohen Ausbildungsbedarf in IKT-Kompetenzen meldete (Schaubild 24).

⁸⁰ Redecker, C. (2017), [European Framework for the Digital Competence of Educators: DigCompEdu](#).

Die EU als Ganzes hat ihr Kernziel von 40 % der Bevölkerung mit tertiärem Bildungsabschluss bis 2020 erreicht, aber es bestehen nach wie vor große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und den verschiedenen Bevölkerungsgruppen.⁸¹ Im Jahr 2019 verfügten 40,3 % der 30- bis 34-Jährigen in der EU über einen tertiären Bildungsabschluss. Besonders bedeutsame Fortschritte zeigten sich in der Slowakei (+22,5 Prozentpunkte), in Österreich (+19 Prozentpunkte), Tschechien (+17,6 Prozentpunkte), Litauen (+17,4 Prozentpunkte) und Griechenland (+16,5 Prozentpunkte). Die Mitgliedstaaten mit der höchsten Quote an tertiären Bildungsabschlüssen unter den 30- bis 34-Jährigen sind Zypern (58,8 %), Litauen (57,8 %), Luxemburg (56,2 %) und Irland (55,4 %), während Rumänien (25,8 %), Italien (27,6 %), Bulgarien (32,5 %) und Kroatien (33,1 %) die niedrigsten Werte verzeichnen. In der EU lag das Stadt-Land-Gefälle bei den tertiären Bildungsabschlüssen bei 22,1 Prozentpunkten. Die größten Unterschiede waren in Luxemburg (41,2 Prozentpunkte), Rumänien (38,4 Prozentpunkte), der Slowakei (35,5 Prozentpunkte) und Bulgarien (35,4 Prozentpunkte) zu verzeichnen (Schaubild 25). Im Durchschnitt bestehen in der EU bei den Bildungsabschlussquoten nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen Frauen und Männern (45,6 % gegenüber 35,1 %). Nur etwa 29,4 % der Menschen mit Behinderungen (Altersgruppe 30-34 Jahre) verfügten im Jahr 2018 über einen tertiären Bildungsabschluss oder einen gleichwertigen Abschluss, gegenüber 43,8 % der Menschen ohne Behinderungen.

Schaubild 25: Erhebliche Unterschiede bei den tertiären Bildungsabschlüssen zwischen ländlichen Gebieten und Städten

Stadt-Land-Gefälle bei den tertiären Bildungsabschlüssen nach Ländern, 2019 (in %)



Quelle: Eurostat, EU-Arbeitskräfteerhebung. Online-Datencode: [edat_lfs_9913] Note: Der Indikator bezieht sich auf den Anteil der 30- bis 34-Jährigen an der Gesamtbevölkerung, die einen tertiären Bildungsabschluss erworben haben (ISCED 5-8).

Die öffentlichen Bildungsausgaben blieben in den letzten fünf Jahren auf EU-Ebene relativ konstant, obwohl der Investitionsbedarf steigt. Im Jahr 2018 investierten die Mitgliedstaaten 4,6 % des gesamten BIP in die allgemeine und berufliche Bildung, und der durchschnittliche Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben in der EU lag bei 9,9 %. Dennoch bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, wobei einige Länder

⁸¹ Der Zielvorschlag in Zusammenhang mit dem europäischen Bildungsraum ist, den Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit tertiärem Bildungsabschluss bis 2030 auf mindestens 50 % zu erhöhen.

Schwierigkeiten haben, angemessene Mittel zur Deckung ihres Investitionsbedarfs im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung bereitzustellen. Die Europäische Investitionsbank (EIB) schätzt die Investitionslücke in der Bildungsinfrastruktur in der EU-27 bis 2030 auf rund 8 Mrd. EUR pro Jahr.⁸² Gleichzeitig hängt die pädagogische Nutzung digitaler Technologien auch von der Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Qualität der IKT-Ressourcen ab.⁸³ Der Mangel an Ressourcen wirkt sich in unterschiedlichem Maße auf die Schulen in den einzelnen EU-Ländern aus. Die Ergebnisse aus TALIS 2018 zeigen, dass durchschnittlich 35,9 % der Lehrkräfte der Sekundarstufe I in der EU Investitionen in IKT als sehr wichtig ansehen. In Zypern (66,3 %) und Ungarn (56,3 %) betrachten dies mehr als 50 % der Lehrkräfte als Priorität. In einer kürzlich durchgeföhrten Befragung der Lehrkräfte wurde die relative Bedeutung der IKT-Ausrüstung zudem deutlich, wie auch, dass die Lehrkräfte die Hindernisse im Zusammenhang mit der Ausrüstung als größten Nachteil für die Nutzung der digitalen Technologien betrachten.⁸⁴

Vor der COVID-19-Krise hat sich die Kluft zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage in der EU verringert. Dieser Trend war hauptsächlich auf den Rückgang des Anteils der Geringqualifizierten und den allgemeinen Anstieg des Bildungsniveaus zurückzuföhren.⁸⁵ Steigende Beschäftigungsquoten von Gering- und Mittelqualifizierten in Verbindung mit dem günstigen makroökonomischen Kontext haben ebenfalls zu dieser Entwicklung beigetragen. In mehreren Ländern gibt es jedoch nach wie vor große Unterschiede bei den Beschäftigungsquoten nach Bildungsabschluss. Im Jahr 2019 lag die durchschnittliche Beschäftigungsquote in der EU-27 bei Personen, die die Sekundarstufe II nicht abgeschlossen haben, bei 55,7 %, bei Personen mit mittlerem Qualifikationsniveau bei 73,4 % und bei Personen mit tertiärem Bildungsabschluss bei 84,8 % (Schaubild 26). Je nach sektoralen Entwicklungen und Maßnahmen zur Erhaltung der Beschäftigung und zur Verhinderung oder Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in der aktuellen COVID-19-Krise kann sich der Rückgang des makroökonomischen Missverhältnisses zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage in einigen Ländern verlangsamen oder sogar umkehren.

⁸² Europäische Investitionsbank (EIB), *Investment Report 2018/2019 – Retooling Europe's Economy*, 2018.

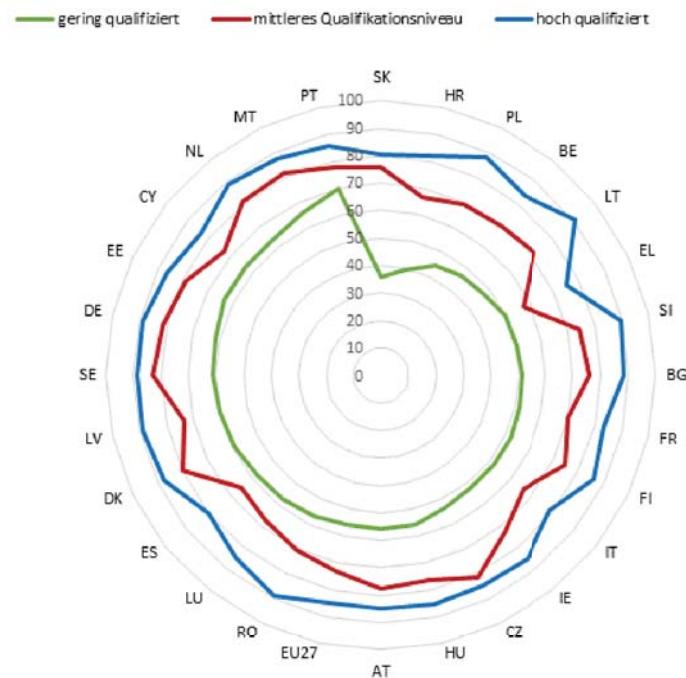
⁸³ OECD (2019). [PISA 2021 ICT Framework](#) (April 2019). Seite 6.

⁸⁴ Europäische Kommission (2019). [2nd Survey of Schools: ICT in Education. Objective 1: Benchmark progress in ICT in schools](#).

⁸⁵ Die in diesem und den folgenden Abschnitten gebotene Analyse stützt sich auf eine Aktualisierung des Benchmarking-Rahmens zu den Kompetenzen Erwachsener und der Erwachsenenbildung der EU.

Schaubild 26: Die Hochschulbildung korreliert mit höheren Beschäftigungsquoten in allen Mitgliedstaaten

Beschäftigungsquoten nach Bildungsabschluss, Altersgruppe 20-64 Jahre (2019)

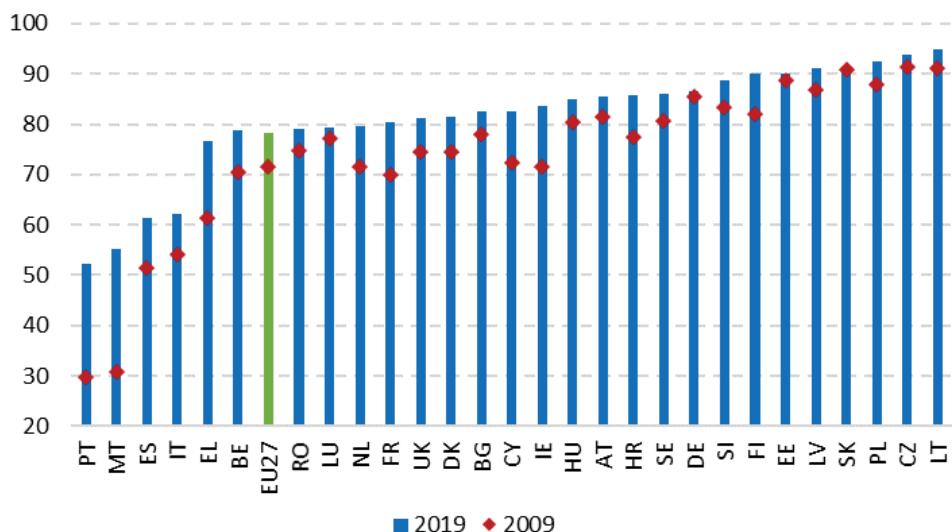


Quelle: Eurostat, Online-Datencode [[Ifsa_ergaed](#)]. Anmerkung: Zeitreihenbruch bei NL.

Das Bildungsniveau der erwachsenen Bevölkerung ist seit 2009 in der gesamten EU gestiegen. Die Analyse des Benchmarking-Rahmens zu den Kompetenzen Erwachsener und der Erwachsenenbildung der EU ergab, dass im Jahr 2019 mehr als zwei Drittel der EU-Bevölkerung (78,7 %) in der Altersgruppe der 25- bis 64-Jährigen mindestens über einen Bildungsabschluss der Sekundarstufe II verfügten. Das ist eine Verbesserung gegenüber dem Wert von 72 % im Jahr 2009 (Schaubild 27). Während zwischen 2009 und 2019 unter beiden Geschlechtern ein Anstieg verzeichnet werden konnte, gab es bei Frauen deutlich mehr Fortschritte als bei Männern: Im Jahr 2009 lagen Frauen in der Altersgruppe 25-64 Jahre um 1,8 Prozentpunkte zurück und im Jahr 2019 um 1 Prozentpunkt voraus. Zu den Mitgliedstaaten mit dem höchsten Bevölkerungsanteil, der mindestens über einen Abschluss der Sekundarstufe II verfügt, gehören Litauen, Tschechien, Polen und die Slowakei. Dagegen zählen Portugal, Malta, Spanien und Italien zu den Ländern mit dem höchsten Anteil an Geringqualifizierten, obwohl einige von ihnen (vor allem Malta und Portugal) im letzten Jahrzehnt eine deutliche Verbesserung verzeichneten. Dieser Anstieg des Qualifikationsangebots ging mit einem Anstieg der Nachfrage nach mittleren und hohen Qualifikationen einher, was sich in den höheren Beschäftigungsquoten von mittleren und hochqualifizierten Erwachsenen niederschlägt.

Schaubild 27: Mehr als zwei Drittel der Erwachsenen hatten 2019 mindestens einen Bildungsabschluss der Sekundarstufe II

Bevölkerung mit mindestens einem Abschluss der Sekundarstufe II, Altersgruppe 25-64 Jahre (2009 und 2019)

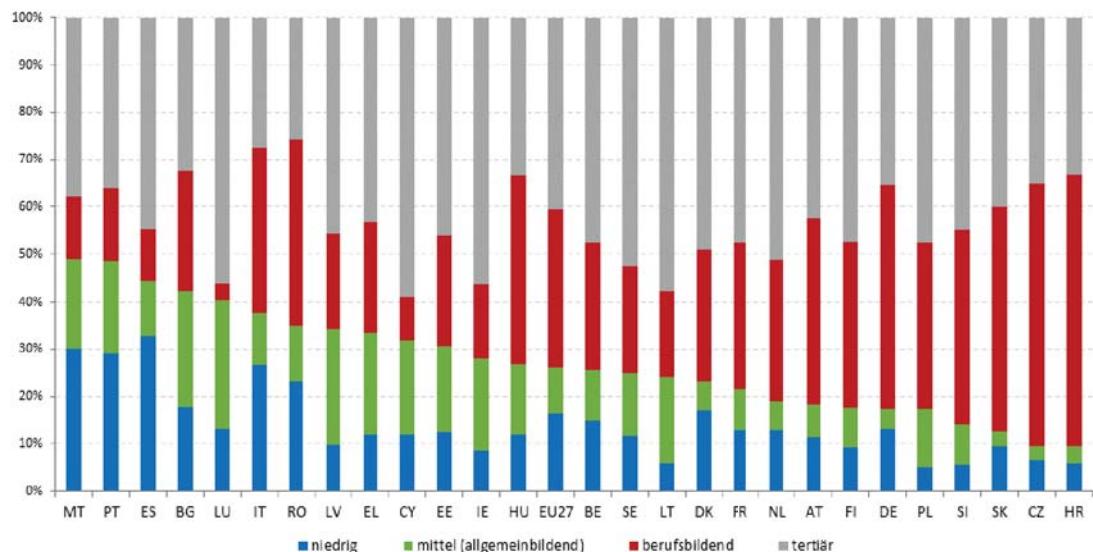


Quelle: Eurostat, Online-Datencode [[edat_lfs_9903](#)]. Anmerkung: Zeitreihenbrüche bei EL, CY und LU im Jahr 2009; BG, DE, HR, NL, PL, RO, UK im Jahr 2010; CZ, MT, NL, PT, SK, UK im Jahr 2011; FR, NL im Jahr 2013; alle Länder im Jahr 2014; LU im Jahr 2015; DK im Jahr 2016; BE, IE im Jahr 2017, NL im Jahr 2019.

Mehr als ein Viertel der jungen Erwachsenen (im Alter von 30 bis 34 Jahren) verfügt jedoch nur über eine geringe Qualifikation oder einen allgemeinen Abschluss der Sekundarstufe II. Das bedeutet, dass sie weder im Rahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung noch im Hochschulbereich arbeitsmarktrelevante Kompetenzen erworben haben (Schaubild 28). Zwischen den Mitgliedstaaten gibt es große Unterschiede: In Malta, Portugal, Spanien, Bulgarien und Luxemburg fallen 40 bis 50 % der jungen Erwachsenen (30-34 Jahre) in diese Kategorie, verglichen mit weniger als 20 % in 9 EU-Mitgliedstaaten (Kroatien, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Polen, Deutschland, Finnland, Österreich und Niederlande). Im Durchschnitt wiesen junge Absolventen der beruflichen Aus- und Weiterbildung (79,1 %) und des Hochschulbereichs (85,0 %) bessere Beschäftigungsergebnisse auf als junge Absolventen der Sekundarstufe II mit allgemein ausgerichteten Programmen (62,8 %) sowie Geringqualifizierte (53,9 %). In Mitgliedstaaten mit einem hohen Anteil gering qualifizierter junger Erwachsener und einer erheblichen Diskrepanz bei ihren Beschäftigungsquoten (vgl. Schaubilder 28 und 29) könnten Beratung und geeignete (arbeitsbasierte) Lernangebote den Übergang von der Sekundarstufe I zu einem hochwertigen beruflichen Bildungsweg der Sekundarstufe II erleichtern und das bestehende Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage verringern. In Mitgliedstaaten mit einem großen Anteil an Absolventen der allgemeinen Sekundarstufe II, die keinen tertiären Bildungsabschluss erworben haben, kann dies erreicht werden, indem die Durchlässigkeit der Bildungswege verbessert und das Angebot an postsekundären, nicht tertiären, kurzen beruflichen Aus- und Weiterbildungen im Tertiärbereich und tertiären Bildungsgängen ausgeweitet wird.

Schaubild 28: Mehr als einem Viertel der jungen Erwachsenen fehlt es an Qualifikationen, die einen direkten Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen

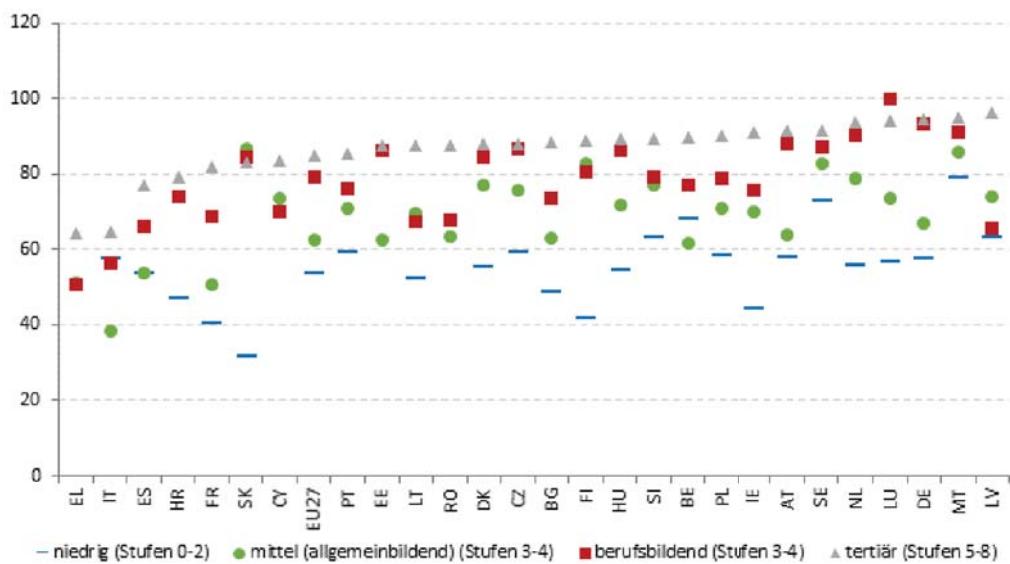
Bildungsabschluss und Orientierung junger Erwachsener im Alter von 30-34 Jahren, 2019



Quelle: Eurostat, AKE, Online-Datenquelle [[edat_lfs_9914](#)].

Schaubild 29: Bessere Arbeitsmarktperspektiven junger Absolventinnen und Absolventen mit Hochschulabschluss oder mittlerer Berufsbildung

Beschäftigungsquote junger Absolventen in der Altersgruppe 20-34 Jahre nach erreichtem Bildungsabschluss, 2019 (in %)



Quelle: Eurostat (EU-AKE), 2019, Online-Datencode [[edat_lfse](#)]. Anmerkung: Nicht berücksichtigt sind Personen, die sich noch in allgemeiner oder beruflicher Bildung befinden. Soweit verfügbar, umfassen die Daten nur Personen, die ein bis drei Jahre vor der Erhebung ihren Abschluss erworben haben. In BG, CZ, EE, IE, EL, HR, CY, LV, LT, HU, MT, AT, RO, SI, SK und FI liegen keine Daten zur Beschäftigungsquote gering qualifizierter junger Absolventen vor. Das Schaubild zeigt stattdessen für diese Länder die Beschäftigungsquote aller gering qualifizierten Absolventen im Alter von 20 bis 34 Jahren.

Ungeachtet der sonstigen Bedürfnisse des Arbeitsmarktes ist die Nachfrage nach IKT-Fachleuten in der EU größer als das Angebot. Kompetenzen in Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik (MINT), einschließlich IKT-Kompetenzen, spielen eine Schlüsselrolle bei der Förderung von Innovationen und der Erzielung wissensbasierter Wachstums- und Produktivitätssteigerungen.⁸⁶ Eine CEDEFOP-Analyse von Stellenangeboten zeigt, dass Computerkenntnisse in den Bereichen Qualitätskontrolle, Datenverwaltung und Kommunikation die am dritthäufigsten gefragten Kompetenzen sind, die zwischen Juli 2018 und Dezember 2019 in rund 13,5 Millionen Online-Stellenangeboten zu finden sind, gleich nach der Fähigkeit zur Anpassung an Veränderungen und Englisch-Kenntnissen.⁸⁷ In derselben Analyse wurden Softwareentwickler als zweiter Top-Beruf in diesem Zeitraum (1,6 Millionen offene Stellen) und Systemanalysten an dritter Stelle (1,3 Millionen offene Stellen) ermittelt. Zusammengenommen waren IKT-Fachleute (zweistellige ISCO-Nummer) mit 8,2 % aller offenen Stellen die am zweithäufigsten nachgefragte Berufsgruppe. Allerdings machen IKT-Fachleute weniger als 4 % der Arbeitskräfte in der EU aus, wobei ein leichter Anstieg von 2016 (3,7 %) bis 2018 (3,9 %) zu verzeichnen ist.⁸⁸ Einen noch langsameren Anstieg gab es bei der Zahl der IKT-Absolventen: von 3,5 % im Jahr 2017 auf 3,6 % im Jahr 2019. Zwischen Angebot und Nachfrage besteht eine deutliche Kluft: Mehr als die Hälfte der Unternehmen in der EU (57 %) hatte 2019 Schwierigkeiten, IKT-Spezialisten einzustellen (Schaubild 30). Geschlechtsspezifische Unterschiede sind ein bedeutender Teil der Herausforderung: Obwohl Frauen deutlich häufiger als Männer einen tertiären Abschluss erreichen, ist nur einer von drei MINT-Absolventen weiblich⁸⁹. Darüber hinaus besetzen Frauen nur 17 % der Positionen in der Technologiebranche (wenngleich es große Unterschiede zwischen den Ländern gibt).⁹⁰ Um diese Herausforderung zu bewältigen, hat die Kommission in ihrer Mitteilung über die Vollendung des europäischen Bildungsraums bis 2025 neue Maßnahmen zur Geschlechtergleichstellung in den MINT-Fächern und im digitalen Bereich vorgeschlagen.

⁸⁶ Shapiro et al., 2015; Peri et al., 2015; Deming und Noray, 2018.

⁸⁷ CEDEFOP [Skills-OVATE](#) (Online-Analysetool für Stellenangebote in Europa).

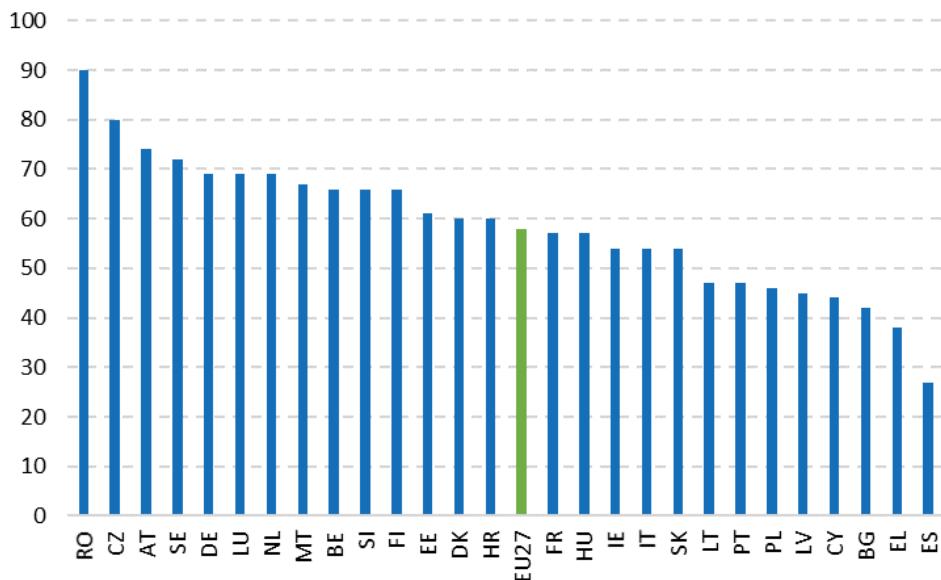
⁸⁸ Diese und andere Daten in diesem Absatz stammen aus dem Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft 2020, [Humankapital – digitale Kompetenzen](#).

⁸⁹ Eurostat Datencode [educ_ueo_grad04].

⁹⁰ Europäisches Parlament (2020). Bildung und Beschäftigung von Frauen in Wissenschaft, Technologie und digitaler Wirtschaft, einschließlich KI, und der Einfluss auf die Geschlechtergleichstellung.

Schaubild 30: Der Mangel an IKT-Spezialisten kann den digitalen Wandel hemmen

Unternehmen, die bei der Einstellung von IKT-Fachleuten Schwierigkeiten hatten (in %)



Quelle: Eurostat, Gemeinschaftserhebung über IKT-Nutzung und E-Commerce in Unternehmen [[isoc_ske_itrcn2](#)]

Die Kompetenzfrage für Unternehmen geht über die Digitalisierung hinaus und erstreckt sich auf Kompetenzen für den ökologischen Wandel und Querschnittskompetenzen, und es sind nachhaltige Anstrengungen erforderlich, um den sich wandelnden Bedarf zu ermitteln. Im Jahr 2019 nannten 77 % der Unternehmen den Mangel an qualifiziertem Personal als häufigste Ursache für die Einschränkung langfristiger Investitionen.⁹¹ Alle Unternehmen müssen ihre Wirtschaftstätigkeit und ihre unternehmensinternen Qualifikationen im Hinblick auf den Übergang zu einem klimaneutralen Europa anpassen. Es liegen jedoch nur wenige quantitative Informationen über die erforderlichen oder verfügbaren Qualifikationen in Bezug auf „grüne Arbeitsplätze“ vor, in erster Linie da es noch keine einvernehmliche Definition der relevanten Konzepte gibt.⁹² Eine Antizipation und Analyse des Qualifikationsbedarfs ist nicht möglich, ohne Vorausschau-Szenarien mit der Industrie in spezifischen industriellen Ökosystemen zu erstellen und diese Konzepte ordnungsgemäß zu definieren, was auch die angemessene Ermittlung und Validierung von Qualifikationen im Zusammenhang mit grünen Arbeitsplätzen, Aktivitäten und Prozessen erleichtern würde. Damit sie von Nutzen sein kann, sollte die Antizipation von Qualifikationen auf Ebene der industriellen Ökosysteme und nicht nur auf Makroebene erfolgen. Es gibt einige Hinweise darauf, dass die durch den digitalen und ökologischen Wandel bedingte Umstrukturierung der Arbeitsplätze die Bedeutung übertragbarer Qualifikationen wie Selbstorganisation, Kommunikation, Management, Kreativität und Gewissenhaftigkeit erhöht. Die Arbeitsproduktivität ist positiv mit diesen Merkmalen assoziiert, selbst nach Berücksichtigung der Unterschiede in den kognitiven

⁹¹ Europäische Investitionsbank-Gruppe [Investment Survey 2019](#), S. 19.

⁹² Vgl. Cedefop, Skills for green jobs: [Aktualisierung 2018](#), S. 47 und Europäische Kommission, Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2020.

Fähigkeiten.⁹³ Es gibt auch Anzeichen für einen Interaktionseffekt, demzufolge es nur möglich ist, kognitive Fähigkeiten voll auszuschöpfen, wenn nicht-kognitive Fähigkeiten vorhanden sind. Das verdeutlicht, dass der ökologische und der digitale Wandel die Nachfrage nach einem breiten Spektrum an Kompetenzen erhöhen werden, und macht eine allgemeinere Förderung der Erwachsenenbildung erforderlich.

Bei der Gesamtbeteiligung an der Erwachsenenbildung wurden zwischen 2009 und 2019 begrenzte Fortschritte erzielt. Die Beteiligung an der Erwachsenenbildung in der EU-27 ist im Laufe des Jahrzehnts um 3 Prozentpunkte gestiegen, und zwar von 7,8 % auf 10,8 %, was deutlich unter dem ET-2020-Ziel von 15 % der EU-Bevölkerung in der Altersgruppe der 25- bis 64-Jährigen, die in den letzten vier Wochen an formaler oder nicht-formaler Bildung und Ausbildung teilnahmen, zurückbleibt (Schaubild 31). Die niedrigsten Quoten der Erwachsenenbildung sind in Rumänien, Bulgarien, Kroatien, der Slowakei, Griechenland und Polen zu verzeichnen (weniger als 5 % der erwachsenen Bevölkerung), während Schweden, Finnland und Dänemark mit über 25 % die höchsten Quoten erzielen. Einige Mitgliedstaaten (Dänemark, Slowenien und Zypern) verzeichneten in den letzten zehn Jahren eine Verschlechterung auf diesem Gebiet, während zu den Ländern mit den bemerkenswertesten Verbesserungen (über 5 Prozentpunkte) Estland, Finnland und Schweden gehörten.⁹⁴ Darüber hinaus ist die Teilnahme an der Erwachsenenbildung in bestimmten Untergruppen seltener. Beispielsweise war bei den nicht in der EU Geborenen (25-64 Jahre) im EU-Durchschnitt der Anteil der Personen, bei denen 2019 (in den letzten 4 Wochen vor der Befragung) die Wahrscheinlichkeit bestand, dass ein Lernangebot im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung genutzt würde, in etwa gleich hoch (11,1 %) wie bei in der EU geborenen Personen (10,8 %). Die Situation ist jedoch von Land zu Land unterschiedlich. In Frankreich, Estland, Slowenien, Italien und Lettland haben in der EU geborene Personen mit höherer Wahrscheinlichkeit Zugang zur Erwachsenenbildung als nicht in der EU geborene Personen. Die Unterschiede in diesen Ländern sind in Bezug auf Migrantinnen noch ausgeprägter. Nur 2,4 % der Menschen mit Behinderungen nahmen im Jahr 2016 an Lernangeboten in der Altersgruppe der 25- bis 64-Jährigen teil, gegenüber 4,1 % der Menschen ohne Behinderungen. In der Kompetenzagenda von 2020 wird eine Verbesserung des Indikators für die Erwachsenenbildung vorgeschlagen, indem die Messung von „in den letzten vier Wochen“ auf „in den letzten 12 Monaten“ geändert wird.⁹⁵ Ziel ist es, gemessen über diesen Zeitraum, eine beträchtliche Steigerung der Teilnahme von Erwachsenen an Bildungsmaßnahmen zu erreichen, und zwar von 38 % im Jahr 2016 auf 50 % im Jahr 2025.

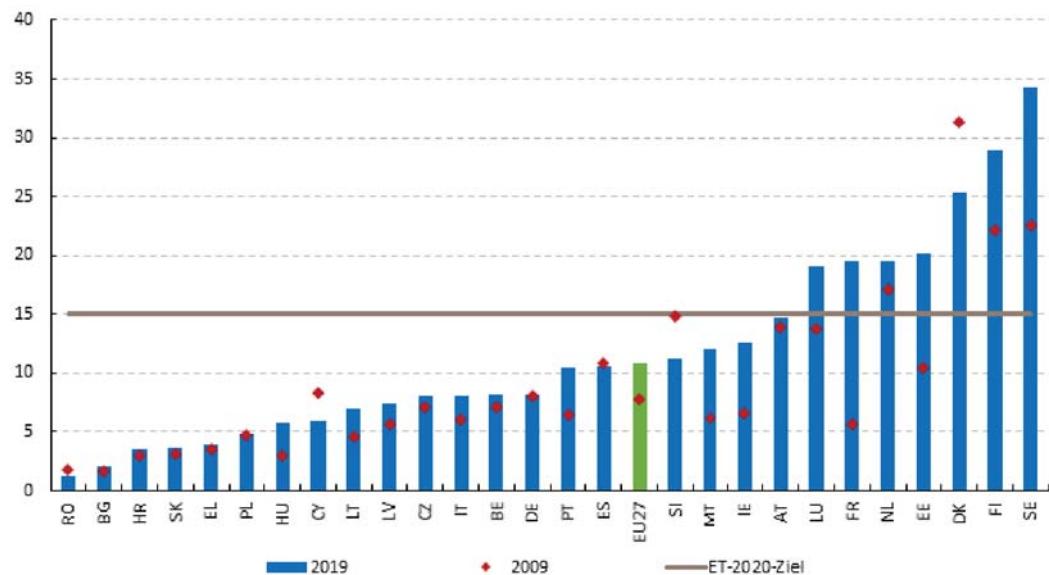
⁹³ Maria Chiara Morandini, Anna Thum-Thysen und Anneleen Vandeplas (2020) [Facing the Digital Transformation: are Digital Skills Enough?](#) Economic Brief 054, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

⁹⁴ MT, LU, IE und FR verzeichneten ebenfalls einen starken Anstieg bei der Teilnahme, allerdings erschweren die Zeitreihenbrüche für diese Länder deren Interpretation.

⁹⁵ Daten über die Teilnahme an der Erwachsenenbildung in den letzten 12 Monaten werden ab 2022 alle zwei Jahre in der Arbeitskräfteerhebung verfügbar sein. Derzeit können Informationen aus der Erhebung über Erwachsenenbildung 2016 herangezogen werden, um die Teilnahmequoten über diesen längeren Beobachtungszeitraum zu messen. Im Monitor für die allgemeine und berufliche Bildung 2020 werden die Vorteile eines längeren Bezugszeitraums zur Messung der Teilnahme an der Erwachsenenbildung erörtert.

Schaubild 31: Erwachsene nutzen Lernangebote in geringem Umfang; zwischen den Mitgliedstaaten bestehen jedoch erhebliche Unterschiede

Anteil der Erwachsenen (25-64 Jahre), die Angebote zur allgemeinen und beruflichen Bildung nutzen, 2009 und 2019



Quelle: Eurostat, AKE, 2019, Online-Datencode [[trng_lfs_01](#)]. Anmerkung: Zeitreihenbrüche bei DK, IE, LU, SE, UK im Jahr 2007; DE, EL, PL, SE, UK im Jahr 2008; EE, IE, EL, CY, LU im Jahr 2009; DE, NL, PL, RO im Jahr 2010; CZ, NL, PT, SK im Jahr 2011; CZ, FR, NL, PL im Jahr 2013; ES, FR im Jahr 2014; LU, HU im Jahr 2015; DK im Jahr 2016 und BE, IE und MT im Jahr 2017; PL und SE im Jahr 2018.

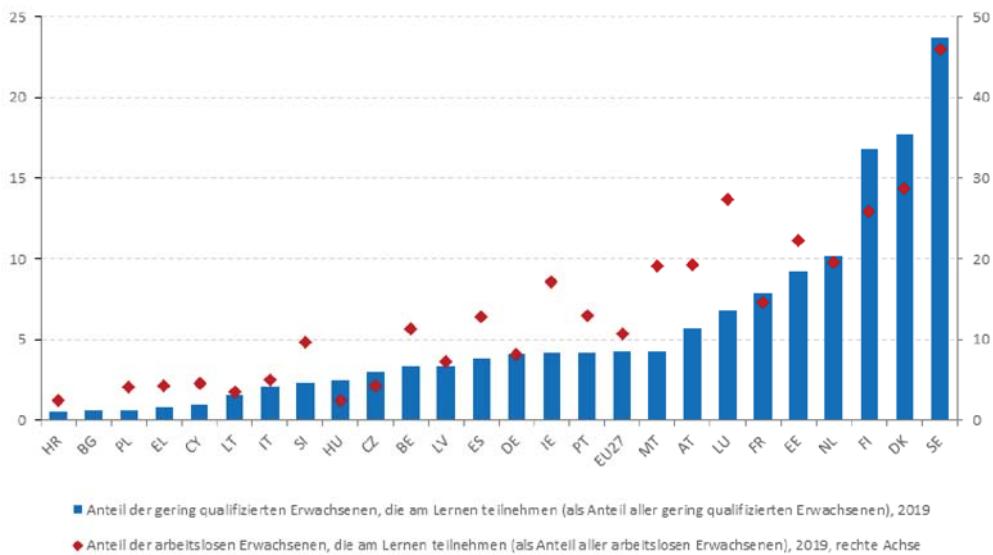
Geringqualifizierte und Arbeitssuchende sind die vorrangigen Zielgruppen für Maßnahmen zur Verbesserung der allgemeinen Teilnahme an der Erwachsenenbildung. Geringqualifizierte benötigen insbesondere Weiterqualifizierung, um uneingeschränkt am gesellschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Leben teilhaben zu können. Im Jahr 2019 reichte ihre Teilnahmequote am Lernangebot in den letzten vier Wochen vor der Erhebung von 0,5 % in Kroatien bis nahezu 23,7 % in Schweden (EU-27-Durchschnitt: 4,3 %, Schaubild 32). In den meisten Ländern nehmen weniger als 10 % der gering qualifizierten Erwachsenen am Lernangebot teil. In Finnland, Dänemark und Schweden hingegen sind es 16,8 %, 17,7 % bzw. 23,7 %. Das verdeutlicht, dass es auch unter den Geringqualifizierten möglich ist, eine hohe Lernbeteiligung zu erreichen. Eine zweite vorrangige Zielgruppe für das Bildungsangebot sind Arbeitssuchende, für die eine Weiterbildung sehr wirksam sein kann, um die Arbeitsmarktaussichten zu verbessern und Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern.⁹⁶ In den Mitgliedstaaten gibt es große Unterschiede beim Anteil arbeitsloser Erwachsener, die in den letzten vier Wochen vor der Erhebung an einer Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen haben. Die Werte von 2019 reichen von 2,4 % in Kroatien bis fast 46 % in Schweden (EU-27-Durchschnitt: 10,7%). In Slowenien, Deutschland, Lettland, Italien, Zypern, Tschechien, Griechenland, Polen, Litauen, Kroatien, Rumänien, der Slowakei und Ungarn nehmen weniger als 10 % der arbeitslosen Erwachsenen an Lernangeboten teil. In Dänemark, Luxemburg und Finnland hingegen ist ihre Beteiligung mit über 25 % hoch. Die europäische Kompetenzagenda von 2020 zielt darauf ab, die Teilnahmequote von Geringqualifizierten und Arbeitssuchenden am Bildungsangebot deutlich zu verbessern. Insbesondere wurde vorgeschlagen, den Anteil der Arbeitssuchenden, die eine

⁹⁶ Siehe z. B. Card, Kluge und Weber (2018), „[What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations](#)“, Journal der Europäischen Wirtschaftsvereinigung.

Lernerfahrung jüngeren Datums gemacht haben, in der EU-27 bis 2025 auf 20 % zu verdoppeln.

Schaubild 32: Es gibt zwar erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, doch sind gering qualifizierte und arbeitslose Erwachsene bei der Teilnahme an Lernaktivitäten in der Regel mit Herausforderungen konfrontiert

Anteil der Erwachsenen im Alter von 25 bis 64 Jahren, die gering qualifiziert sind (als Teil aller gering qualifizierten Erwachsenen) und der Arbeitslosen (als Anteil aller arbeitslosen Erwachsenen, rechte Achse), die am Lernen teilnehmen, 2019



Quelle: Eurostat, AKE, 2019, Online-Datencode [[trng_lfse_03](#)]. Anmerkung: Für RO und SK liegen keine Daten vor, was zeigt, dass die Zahl der Lernenden in diesen Gruppen zu gering ist, um einen zuverlässigen Indikator zu veröffentlichen. Das deutet jedoch auf sehr niedrige Teilnahmekototen in dieser Gruppe hin. Für Kroatien wird aufgrund fehlender Daten für 2019 der Wert aus 2018 verwendet. Die Daten für BG, HR, CY, LT, PL und SI sind aus demselben Grund unzuverlässig.

Quelle (rechte Achse): Eurostat, AKE, 2019, Online-Datencode [[trng_lfse_02](#)]. Anmerkung: Für BG, RO und SK liegen keine Daten vor, was zeigt, dass die Zahl der Lernenden in diesen Gruppen zu gering ist, um einen zuverlässigen Indikator zu veröffentlichen. Das deutet jedoch auf sehr niedrige Teilnahmekototen in dieser Gruppe hin. Die Daten für HR, CY, LT, HU und SI sind aus demselben Grund unzuverlässig.

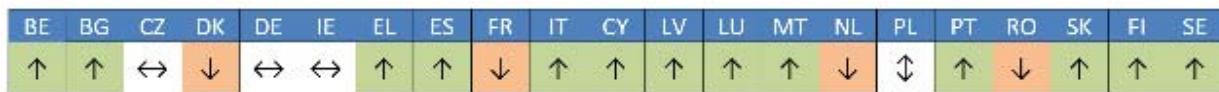
Ein Großteil der Erwachsenenbildung findet in nichtformalem oder informellem Rahmen statt, und es besteht breiter Konsens darüber, wie wichtig die Validierung von Kompetenzen ist, um dem Qualifikationsbedarf gerecht zu werden und Qualifikationslücken zu schließen.⁹⁷ In der am 1. Juli 2020 veröffentlichten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Bewertung der Empfehlung des Rates aus

⁹⁷ „Die politischen Entscheidungsträger sind sich zunehmend bewusst geworden, dass Lernen außerhalb des Klassenzimmers und anderer formaler Umgebungen eine reiche Quelle an Humankapital ist“, OECD (2018), Education Working Paper Nr. 180, Making skills transparent: recognising vocational skills acquired through work-based learning, S. 11. Abrufbar unter: <https://doi.org/10.1787/5830c400-en>.

dem Jahr 2012 zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens wurde festgestellt⁹⁸, dass trotz eindeutiger Fortschritte seit der Annahme der Empfehlung viele Menschen keinen Zugang zu Validierungsmöglichkeiten haben. Validierungsregelungen sind jetzt in allen Mitgliedstaaten in Kraft. Die meisten dieser Regelungen weisen jedoch gewisse Einschränkungen auf (z. B. können nur Personen mit Berufserfahrung eine Validierung beantragen), viele sind nicht umfassend (z. B. nur auf die Berufsausbildung bezogen), und im selben Land können unkoordinierte unterschiedliche Regelungen nebeneinander bestehen. Nach wie vor gibt es kaum und nur fragmentierte quantitative Informationen über die Inanspruchnahme. Die Aktualisierungen des europäischen Validierungsverzeichnisses⁹⁹ zeigen, dass Validierungen weitgehend in den nationalen politischen Agenden enthalten sind und dass sich ihre Bereitstellung seit 2012 mit einigen Ausnahmen verbessert hat (Schaubilder 33). Es gibt Hinweise auf eine Art „Verdunstungseffekt“, bei dem einige Personen, die sich an einem Validierungsverfahren beteiligen, dieses nicht abschließen.¹⁰⁰ Tatsächlich erfordert die Teilnahme an Validierungsverfahren ein ernsthaftes Engagement der jeweiligen Personen¹⁰¹ und die Verfügbarkeit aktiver Unterstützung, z. B. bezahlte Zeit durch den Arbeitgeber oder finanzielle Unterstützung. Diese Formen der aktiven Unterstützung sind nicht üblich: Aus den Antworten auf eine spezifische öffentliche Konsultation geht hervor, dass nur jeder zehnte, dem eine Validierung zugesprochen wurde, eine Form von Unterstützung für die Teilnahme an der Validierung erhalten hat.¹⁰²

Schaubild 33: Viele Menschen haben keinen Zugang zu Validierungsmöglichkeiten, mit erheblichen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten

Entwicklung der Zahl der Personen, die Validierungen in Anspruch nehmen (2018 gegenüber 2016)



↑ gestiegene Zahlen; ↓ zurückgegangene Zahlen; ↔ stabile Zahlen; ↓ Variation der Zahlen in verschiedenen Sektoren

Quelle: Cedefop, Europäisches Verzeichnis der Validierung 2016 und 2018. Für Österreich, Kroatien, Estland, Ungarn, Litauen und Slowenien liegen keine Daten vor.

Die COVID-19-Pandemie erhöht den Bedarf an Weiterqualifizierung und Umschulung, könnte aber ohne politische Maßnahmen zu einem verringerten Angebot führen. Der Abschwung aufgrund der COVID-19-Pandemie wird unverhältnismäßige Auswirkungen auf einige Wirtschaftszweige haben und zusammen mit dem digitalen und ökologischen Wandel neue oder angepasste Kompetenzen erfordern. Das wird auch die Opportunitätskosten für die Investition von Zeit in die Ausbildung senken. Jüngste Analysen¹⁰³ haben jedoch ergeben,

⁹⁸ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2020) 121, Bewertung der Empfehlung des Rates vom 20. Dezember 2012 zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens. Abrufbar unter: <https://europa.eu/!Uk64Pk>.

⁹⁹ Europäisches Verzeichnis der Validierung nichtformalen und informellen Lernens, abrufbar auf der Website des Cedefop, insbesondere Aktualisierungen 2016 und 2018 (veröffentlicht 2020).

¹⁰⁰ Study supporting the evaluation of the Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning, Abschnitt 4.1.1.3, S. 40.

¹⁰¹ Vgl. OECD 2018, oben zitiert, S. 59.

¹⁰² Vgl. Anhang 2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Frage 17.

¹⁰³ Giorgio Di Pietro, Zbigniew Karpiński und Federico Biagi (2020), „Adult learning participation and the business cycle“, von der Gemeinsamen Forschungsstelle für die GD EMPL ausgearbeiteter Bericht, (nicht

dass die Teilnahme an der Erwachsenenbildung in der EU-27 zwischen 2005 und 2019 in Abschwungphasen nicht zugenommen hat. In mittel- und osteuropäischen Ländern, die bereits in der Regel niedrige Teilnahmequoten aufweisen, ging die Teilnahmequote bei der Erwachsenenbildung in Abschwungphasen sogar noch weiter zurück. Gleichermaßen gilt hinsichtlich von Personen, die nicht erwerbstätig sind, was den Druck auf die öffentlichen Bildungshaushalte in Zeiten steigender Arbeitslosigkeit widerspiegeln könnte. Umgekehrt deuten die Analysen darauf hin, dass höhere öffentliche Bildungsausgaben mit einem antizyklischen Verhalten in Bezug auf die Erwachsenenbildung einhergehen. Das unterstreicht die Notwendigkeit von Reformen und öffentlichen Investitionen in Systeme der Erwachsenenbildung, um deren Widerstandsfähigkeit in Abschwungphasen zu stärken.

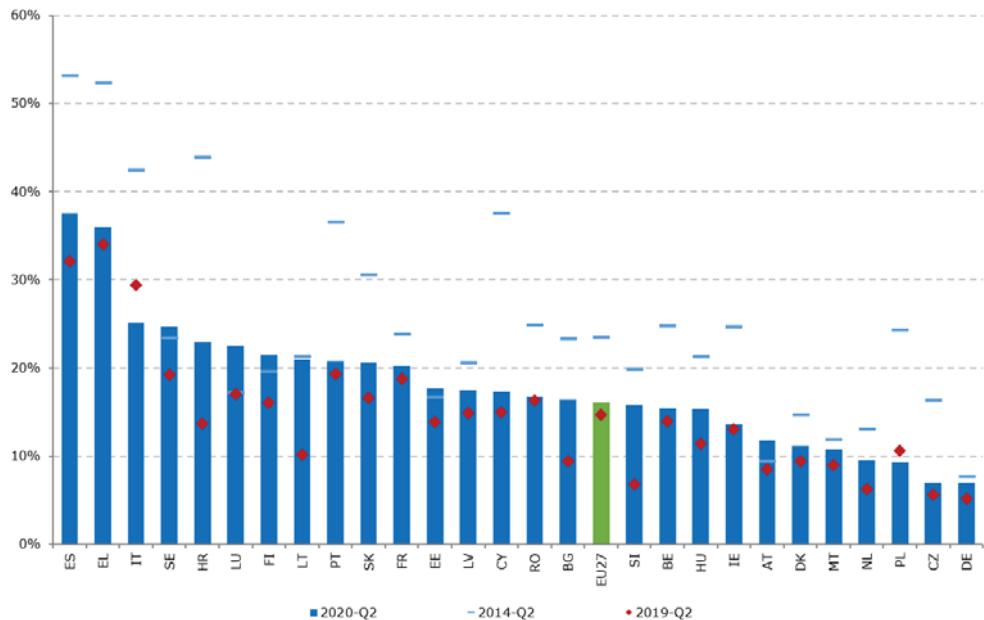
Aufgrund der COVID-19-Krise könnten die Mitgliedstaaten mit einer möglicherweise lang anhaltenden Krise in der Jugendbeschäftigung konfrontiert sein, die neue politische Maßnahmen erfordert. Vor der Krise erreichte die Jugendarbeitslosigkeit im März 2020 im Durchschnitt ein Rekordtief von 14,9 % in der EU-27, was einer Verbesserung um 0,5 Prozentpunkte gegenüber 15,4 % im März 2019 entspricht. Nach dem Lockdown im September 2020 stieg die Zahl jedoch auf 17,1 %. Die entsprechenden Zahlen für die Gesamtbevölkerung beliefen sich im März auf 6,5 % und im September auf 7,5 %. Fünf Mitgliedstaaten verzeichneten zwischen dem ersten und dem zweiten Quartal 2020 einen starken Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit (Estland 8,2 Prozentpunkte, Litauen 6,1 Prozentpunkte, Luxemburg 5,5 Prozentpunkte, Kroatien 5,3 Prozentpunkte, Bulgarien 5,2 Prozentpunkte). Die Erfahrungen aus der vorherigen Wirtschaftskrise geben Anlass zur Sorge. Während sich die durchschnittliche Jugendarbeitslosenquote in der EU vor der COVID-19-Krise erheblich verbessert hat (siehe Schaubild 34), blieb sie stets mehr als doppelt so hoch wie die Arbeitslosenquote bei Erwachsenen (6,7 % im Jahr 2019), was auf eine strukturelle Herausforderung auch unabhängig von künftigen Schocks hindeutet. Vor der Krise war die Streuung der Jugendarbeitslosenquote – auch wenn sie im Laufe der Zeit abnahm – nach wie vor hoch, und in einigen Mitgliedstaaten lag sie immer noch über 30 % (Griechenland: 35,2% Spanien: 32,5%). Der Aufschwung führte nicht in jedem Fall zur Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze für junge Menschen: Im Jahr 2019 waren 14,6 % der Arbeitnehmer im Alter von 15 bis 24 Jahren befristet beschäftigt, weil sie keine unbefristete Stelle finden konnten (im Vergleich zu 7,2 % der 25- bis 64-Jährigen); in Spanien, Portugal, Kroatien und Italien war sogar mehr als jeder Dritte betroffen.¹⁰⁴ Zur Bewältigung der COVID-19-Krise und der strukturellen Herausforderungen schlug die Kommission im Juli 2020 vor, die Jugendgarantie zu stärken. Durch die neue Initiative werden der Altersbereich für die Förderfähigkeit auf 29 Jahre ausgeweitet, der Schwerpunkt stärker auf schutzbedürftige Gruppen gelegt, Kompetenzen für den ökologischen und digitalen Wandel gefördert und Beratungs-, Orientierungs- und Mentoring-Dienste ausgebaut.

veröffentlicht). Marco Bertoni und Giorgio Brunello (2020), „Skills Investment and the Business Cycle in Europe“, Vorentwurf eines Berichts für das Europäische Expertennetzwerk Bildungsökonomik.

¹⁰⁴ Quelle: Eurostat (Online-Datencode: LFSA_ETGAR).

Schaubild 34: Die Jugendarbeitslosenquote ist während der COVID-19-Krise gestiegen, liegt aber nach wie vor unter dem Stand von 2014

Jugendarbeitslosenquote (15- bis 24-Jährige), mehrjähriger Vergleich zweites Quartal von 2014, 2019 und 2020



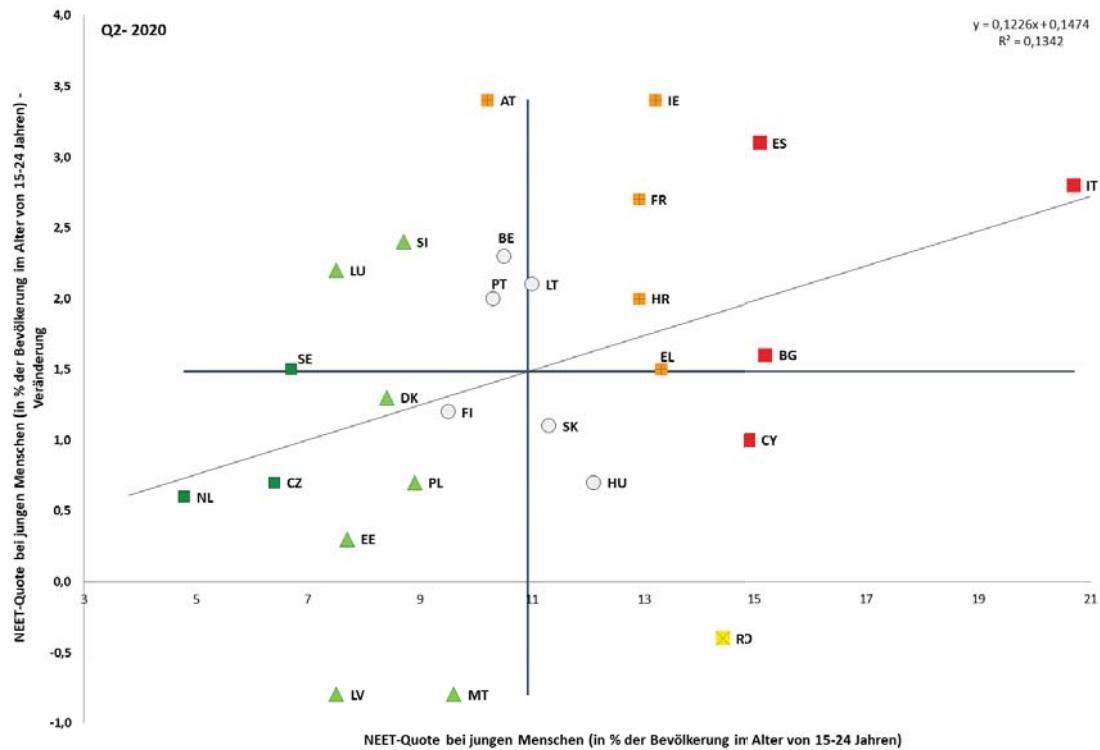
Quelle: Eurostat, AKE, Online-Datencode: [\[une_rt_q\]](#).

Durch den COVID-19-Schock kehrte sich die positive Entwicklung der NEET-Quoten in allen bis auf zwei Mitgliedstaaten um. Vor der Krise erzielten die Mitgliedstaaten stetige Fortschritte bei der Senkung der Quote der 15- bis 24-Jährigen, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (NEET): Zwischen dem zweiten Quartal 2013 und dem zweiten Quartal 2019 sanken die Raten von einem Rekordhoch von 13,1 % auf ein Rekordtief von 9,8 %. Die Krise kehrte diesen Trend drastisch um: Zwischen dem zweiten Quartal 2019 und dem zweiten Quartal 2020 stiegen die NEET-Quoten in der EU-27 um 1,8 Prozentpunkte (von 9,8 % auf 11,6 %). Der Leitindikator des sozialpolitischen Scoreboards (Schaubild 35) zeigt, dass die NEET-Quoten im Jahresvergleich in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von drei Mitgliedstaaten gestiegen sind (Lettland und Malta: -0,8 Prozentpunkte; Rumänien: -0,4 Prozentpunkte). Fünf Mitgliedstaaten verzeichneten einen stark überdurchschnittlichen Anstieg der NEET-Quoten (Österreich, Irland, Spanien, Italien und Frankreich), wobei die NEET-Quote in Österreich unter dem Durchschnitt der EU-27 blieb. Die Niederlande, Tschechien und Schweden schneiden in diesem Vergleich am besten ab. Insgesamt waren die Auswirkungen von COVID-19 beispiellos: Im ersten und zweiten Quartal 2020 war der größte vierteljährliche Anstieg der NEET-Quoten zu verzeichnen, seit Eurostat im Jahr 2006 mit der Erhebung der Daten begann¹⁰⁵ (von 10,4 % auf 11,6 %). Daher ist es von entscheidender Bedeutung, die Lage genau zu beobachten und gezielte Maßnahmen für NEET einzuführen, wie jene, die in der verstärkten Jugendgarantie vom Juli 2020 vorgeschlagen wurden.

¹⁰⁵ Die [Eurostat-Analyse](#) ergab, dass zu Beginn der COVID-19-Krise in allen EU-Mitgliedstaaten, für die Daten vorlagen, die Wahrscheinlichkeit bei jungen Menschen (15-24 Jahre) überdurchschnittlich größer war, dass sie arbeitslos wurden (fehlende Daten für Deutschland, Estland, Kroatien und Malta).

Schaubild 35: Die NEET-Quoten sind in den meisten Mitgliedstaaten gestiegen, und das Ausmaß gibt in mehreren Ländern Anlass zu Bedenken

NEET-Quote (15-24 Jahre) und jährliche Veränderung zwischen dem zweiten Quartal 2019 und dem zweiten Quartal 2020 (Leitindikator des sozialpolitischen Scoreboards).



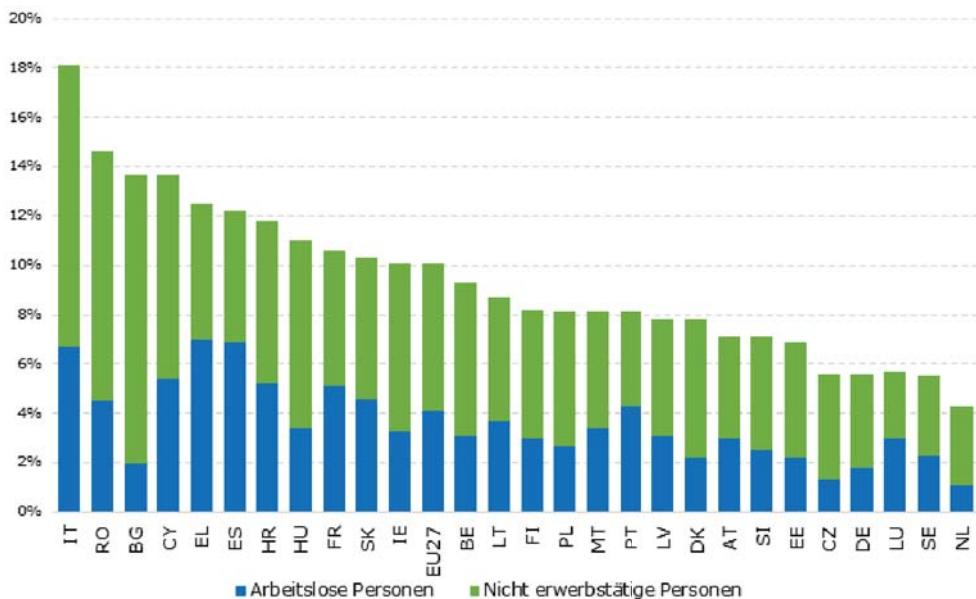
Quelle: Eurostat. Zeitraum: Werte des zweiten Quartals 2020 und jährliche Veränderung im Vergleich zum zweiten Quartal 2019. Anmerkung: Schnittpunkt der Achsen ist der nicht gewichtete EU-Durchschnittswert. Legende siehe Anhang. Fehlende Daten für DE für das zweite Quartal 2020.

Veränderungen der NEET-Quote während eines Konjunkturabschwungs sind in erster Linie auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit und nicht auf Nichterwerbstätigkeit zurückzuführen, wobei letztere eine im Laufe der Zeit gleich bleibende Herausforderung darstellt. Bis zur COVID-19-Krise war die Entwicklung zu beobachten, dass die sinkende Jugendarbeitslosigkeit mit einem Anstieg des Anteils der Nichterwerbstätigen unter den NEET¹⁰⁶ einherging (sie machten im Jahr 2013 46,9 % der Gruppe und im Jahr 2019 59,4 % aus). Im Jahr 2019 war der Anteil der Nichterwerbstätigen unter den NEET in Bulgarien (85,4 %), Tschechien (75,4 %), den Niederlanden (74,4 %) und Dänemark (72,7 %) besonders hoch. Besonders niedrig war er in Spanien (43,8 %), Griechenland (44,0 %), Portugal (47,5 %) und Luxemburg (48,2 %). Unter den weiblichen NEET ist Nichterwerbstätigkeit stärker verbreitet als Arbeitslosigkeit, während die beiden Anteile bei Männern fast gleich hoch sind. Die Lehren aus der vorherigen Wirtschaftskrise lassen darauf schließen, dass der Anteil arbeitsloser NEET recht rasch ansteigen wird. Nach der Erholung dürfte die Quote der Nichterwerbstätigen in Bezug auf NEET erneut zur größten Herausforderung werden.

¹⁰⁶ Nicht erwerbstätige NEET sind nicht auf Arbeitssuche, z. B. wegen eigener Krankheit oder Behinderung, wegen ihrer Betreuungspflichten für Kinder oder betreuungsbedürftige Erwachsene oder wegen anderer persönlicher oder familiärer Verpflichtungen.

Schaubild 36: Ein Großteil der NEET ist nicht erwerbstätig, wobei zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede bestehen

Profil von NEET (Altersgruppe 15-24 Jahre in den EU-Mitgliedstaaten 2019 (in %))



Quelle: Eurostat, AKE, Online-Datencode: [[edat_lfse_20](#)].

Junge Menschen mit Migrationshintergrund sind eher NEET. Die NEET-Quote der nicht in der EU geborenen jungen Menschen (15- bis 24-Jährige) lag 2019 bei 17,1 % gegenüber 9,9 % der in der EU geborenen Jugendlichen.¹⁰⁷ Die Differenz betrug in mehreren Mitgliedstaaten wie Griechenland, Slowenien, Belgien, Deutschland, Österreich, Frankreich, Malta und Spanien mehr als 10 Prozentpunkte. Für junge Migrantinnen stellte sich die Situation im Durchschnitt noch schlechter dar (NEET-Quote 25,9 %, d. h. 13,2 Prozentpunkte mehr als bei ihren in der EU geborenen Altersgenossen). Neben nicht in der EU geborenen Personen sind auch in der EU geborene Personen mit Migrationshintergrund eher gefährdet: In den meisten EU-Mitgliedstaaten waren sie mit größerer Wahrscheinlichkeit „weder in Ausbildung noch in Beschäftigung“ als Kinder von in der EU geborenen Eltern. Besonders groß war die Differenz (um mehr als 8 Prozentpunkte höher) in sechs Mitgliedstaaten (Belgien, Tschechien, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Slowenien).¹⁰⁸ Junge Menschen mit Migrationshintergrund und niedrigem Bildungsstand waren besonders gefährdet. Die NEET-Quote der Roma ist deutlich höher als die der allgemeinen Bevölkerung (Differenz von 52 Prozentpunkten)¹⁰⁹.

Die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer (55- bis 64-Jährige) blieb trotz eines Rückgangs infolge der COVID-19-Krise stabil. Der Anteil der Erwerbstägigen in dieser

¹⁰⁷ Eurostat, [[edat_lfse_28](#)].

¹⁰⁸ OECD/EU 2018, Zusammen wachsen – Integration von Zuwanderern: Indikatoren 2018 (Abbildung 7.19). Abrufbar unter: <https://www.oecd.org/publications/zusammen-wachsen-150be71f-de.htm>.

¹⁰⁹ Anhang 2 von SWD(2020) 530 final zur Mitteilung über den strategischen Rahmen zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma COM(2020) 620 final, auf der Grundlage von FRA, EU-MIDIS II 2016; FRA, RTS 2019.

Altersgruppe lag im zweiten Quartal 2020 bei 59,2 %, mit einem leichten Rückgang von 0,4 % gegenüber dem Vorquartal und blieb unverändert gegenüber dem gleichen Zeitraum von 2019. Die hohe Erwerbsquote am Arbeitsmarkt¹¹⁰ der 55- bis 64-Jährigen untermauerte die Leistung der EU in den letzten Jahren: Zwischen dem zweiten Quartal 2013 und dem zweiten Quartal 2020 stieg die Erwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen um 8,9 Prozentpunkte gegenüber dem Anstieg um 0,6 Prozentpunkte bei der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren. Dennoch sollte die Arbeitsmarktlage älterer Arbeitnehmer weiter beobachtet werden. In einer EU-weiten Umfrage aus dem Jahr 2019¹¹¹ gaben 47 % der Befragten an, dass das Alter ein Faktor sei, der Bewerber benachteiligen könnte. Das könnte sich negativ auf ältere Arbeitnehmer auswirken, die ihren Arbeitsplatz aufgrund der COVID-19-Krise verlieren, was möglicherweise auch zu unfreiwilligem Vorruestand führt. Eine Beobachtung ist insbesondere in den sieben Mitgliedstaaten erforderlich, in denen die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer zwischen dem ersten und dem zweiten Quartal 2020 um mindestens einen Prozentpunkt gesunken ist (Estland 2,8 Prozentpunkte, Malta 1,8 Prozentpunkte, Litauen 1,6 Prozentpunkte, Irland 1,5 Prozentpunkte, Spanien 1,5 Prozentpunkte, Luxemburg 1,4 Prozentpunkte und Finnland 1 Prozentpunkt). Die Beschäftigungsquote älterer Menschen könnte auch bei einem Rückgang der Erwerbsbevölkerung dazu beitragen, das Beschäftigungswachstum noch einige Jahre aufrechtzuerhalten. Insbesondere ältere Frauen haben noch immer ein erhebliches Potenzial, ihre Erwerbstätigkeit zu erhöhen (die Beschäftigungsquote von Frauen im Alter von 55 bis 64 Jahren lag im zweiten Quartal 2020 bei 52,9 % gegenüber 65,9 % bei Männern derselben Altersgruppe).

Nach jahrelanger stetiger Zunahme führte die Krise zu einem Rückgang der Beschäftigungsquote von Frauen, wenn auch langsamer als bei Männern. Zwischen dem zweiten Quartal 2019 und dem zweiten Quartal 2020 ging die Beschäftigungsquote der Frauen (20- bis 64-Jährige) um 1,2 Prozentpunkte zurück und lag im zweiten Quartal 2020 auf EU-27-Ebene bei 66,3 %. Aufgrund eines etwas stärkeren Rückgangs der Beschäftigungsquote der Männer in diesem Zeitraum (um 1,5 Prozentpunkte) wies der Leitindikator des sozialpolitischen Scoreboards für das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle eine leichte Verbesserung auf (Schaubild 37). Mit Ausnahme von drei Mitgliedstaaten war zwischen dem zweiten Quartal 2019 und dem zweiten Quartal 2020 ein Rückgang der Beschäftigungsquote von Frauen zu verzeichnen (die Ausnahmen waren Kroatien, Deutschland und Luxemburg). Insbesondere in Bulgarien und Spanien wurden Rückgänge von mehr als 3 Prozentpunkten verzeichnet. Trotz eines Rückgangs um 2 Prozentpunkte ist Schweden mit einer Erwerbsbeteiligung von 77,9 % nach wie vor führend, gefolgt von Litauen, Deutschland, den Niederlanden und Lettland – alle mit einer Beschäftigungsquote von Frauen von über 75 %. Im zweiten Quartal 2020 waren die geringsten geschlechtsspezifischen Beschäftigungsgefälle in Litauen (1,4 Prozentpunkte), Finnland (3,2 Prozentpunkte), Lettland (4 Prozentpunkte) und Schweden (5,2 Prozentpunkte) zu verzeichnen. Am anderen Ende des Spektrums lagen Italien (19,9 Prozentpunkte), Malta (19,7 Prozentpunkte), Griechenland (18,9 Prozentpunkte) und Rumänien (18,4 Prozentpunkte). Die Situation in allen letztgenannten Ländern wurde im sozialpolitischen Scoreboard als „kritische Lage“ eingestuft – mit Ausnahme von Griechenland, das aufgrund eines deutlichen Rückgangs um 1,5 Prozentpunkte im Jahresvergleich als „schwach, aber mit Aufwärtstrend“ bewertet wurde. Aus Schaubild 37 ist ersichtlich, dass bei diesem Indikator keine Konvergenz erfolgt ist; mehrere Mitgliedstaaten

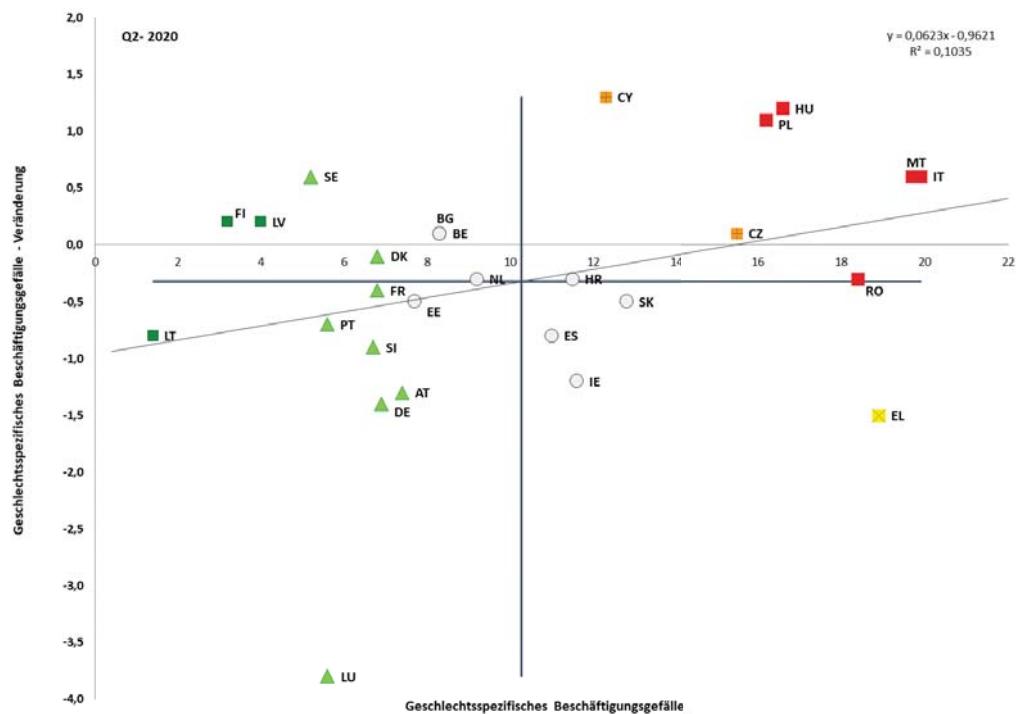
¹¹⁰ Die Erwerbsquote misst die Beteiligung der Bevölkerung (Erwerbstätige oder Arbeitslose) am Arbeitsmarkt.

¹¹¹ Eurobarometer-Umfrage 2019, Diskriminierung in der EU.

mit hohem – oder annähernd durchschnittlichem – geschlechtsspezifischem Beschäftigungsgefälle hatten im Jahr 2020 eine Verschlechterung zu verzeichnen.

Schaubild 37: Das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle ist nach wie vor groß, wobei zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede bestehen

Geschlechtsspezifisches Beschäftigungsgefälle und jährliche Veränderung (Leitindikator des sozialpolitischen Scoreboards)



Quelle: Eurostat, AKE. Zeitraum: Werte des zweiten Quartals 2020 und jährliche Veränderung im Vergleich zum zweiten Quartal 2019. Anmerkung: Schnittpunkt der Achsen ist der nicht gewichtete EU-Durchschnittswert. Legende siehe Anhang.

Bei den Vollzeitäquivalenten (VZÄ) hat sich das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle weiter vergrößert. Im Jahr 2019 arbeiteten in der EU weniger Frauen im Alter von 20 bis 64 Jahren in Vollzeit als Männer (58,7 % gegenüber 76,1 %). Die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den VZÄ waren 2019 in Litauen, Finnland und Lettland am geringsten und in Malta (24,3 Prozentpunkte), Italien (24,2 Prozentpunkte) und den Niederlanden (24,1 Prozentpunkte) am höchsten. Diese Ergebnisse sind mit dem Anteil der Teilzeitarbeit verbunden. Von den Erwerbstätigen arbeiteten im Jahr 2019 29,4 % der Frauen in Teilzeit gegenüber 7,8 % der Männer, wobei die Quote unfreiwilliger Teilzeitarbeit bei Frauen niedriger war als bei Männern (23,5 % gegenüber 33 %). In den meisten mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten liegt der Anteil der teilzeitbeschäftigen Frauen traditionell unter 10 % (Bulgarien, Rumänien, Slowakei, Kroatien, Ungarn, Litauen und Polen). Im Gegensatz dazu ist er in den Niederlanden nach wie vor am höchsten (73,4 %), auch wenn er im vierten Jahr in Folge langsam abnimmt. Flexible Strategien zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben können sich positiv auf die Arbeitsmarktbinding von Eltern und pflegenden Angehörigen auswirken, aber auch zu einem größeren Gefälle bei der Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten beitragen. Besonders deutlich wird dies in Mitgliedstaaten, in denen ein erheblicher Anteil von Frauen teilzeitbeschäftigt ist (z. B. Niederlande, Österreich und Deutschland). Selbst in den Niederlanden waren große

geschlechtsspezifische Unterschiede bei den Vollzeitäquivalenten zu verzeichnen. Der unausgewogene Anteil der von Frauen getragenen Betreuungsaufgaben fördert Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt, die sich in Geschlechtergefällen wie bei der Arbeitslosigkeit, Entlohnung und den Renten manifestieren. Das zeigt sich beispielsweise daran, dass das Geschlechtergefälle beim Anteil der Arbeitslosen in der für das Kinderkriegen optimalsten Altersgruppe der 30- bis 44-jährigen Frauen am größten ist.¹¹²

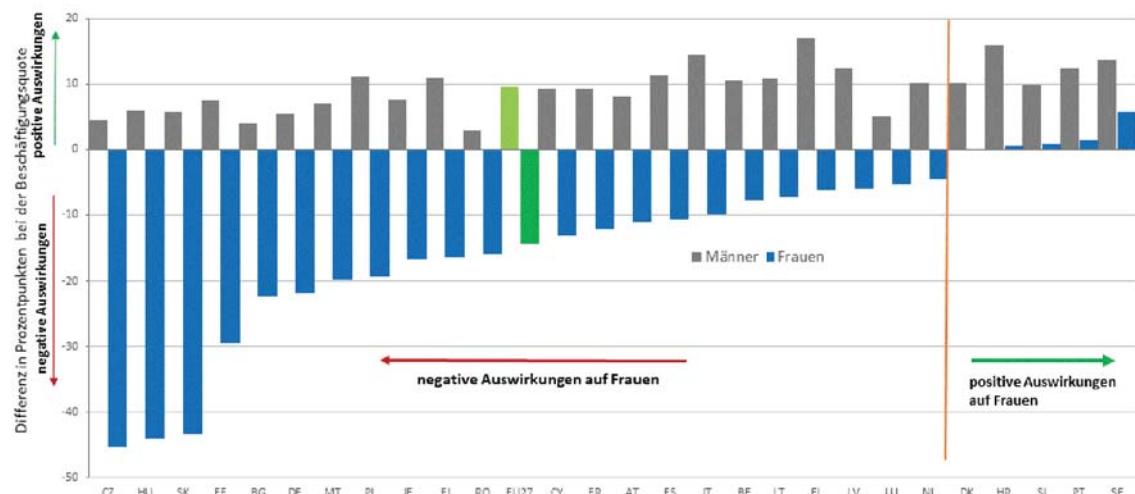
Besonders groß ist das Beschäftigungsgefälle in der EU-27 bei Frauen mit Kindern. Elternschaft vergrößert das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle in allen Mitgliedstaaten. Im Jahr 2019 stieg die Beschäftigungsquote bei Eltern (25-49 Jahre) mit mindestens einem Kind unter sechs Jahren bei den Vätern in allen Mitgliedstaaten (um 9,6 Prozentpunkte auf EU-Ebene), während sie bei den Müttern in den meisten Mitgliedstaaten sank (um 14,3 Prozentpunkte auf EU-Ebene). Hiervon ausgenommen sind Schweden, Portugal, Slowenien, Kroatien und Dänemark, wo die Auswirkungen von mindestens einem Kind unter sechs Jahren auf die Beschäftigungsquote von Frauen entweder positiv oder neutral sind. In Tschechien, Ungarn und der Slowakei sind die negativen Auswirkungen von Elternschaft auf Frauen mit mindestens einem Kind unter sechs Jahren besonders hoch (über 40 Prozentpunkte) (Schaubild 38)¹¹³. Das Bildungsniveau ist ein wichtiger Faktor bei der Erklärung der Auswirkungen der Mutterschaft auf die Arbeit: Die Beschäftigungsquote von gering qualifizierten Müttern mit mindestens einem Kind unter sechs Jahren betrug nur 36,3 %.

¹¹² Anteil der Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung (Erwerbstätige und Arbeitssuchende).

¹¹³ Das Thema wurde ausführlich erörtert in: Europäische Kommission, Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2019, S. 130. Abrufbar unter: <https://europa.eu/tN33hy>.

Schaubild 38: Große unterschiedliche Auswirkungen auf die Beschäftigung von Männern und Frauen mit einem Kind unter sechs Jahren; positive Auswirkungen für Männer in allen Mitgliedstaaten

Auswirkung von Elternschaft auf die Beschäftigung von Männern und Frauen (im Alter von 20-49 Jahren) im Jahr 2019



Quelle: Eurostat [[lfst_hheredch](#)]. Anmerkung: Die Auswirkungen von Elternschaft auf die Beschäftigung werden als prozentualer Unterschied der Beschäftigungsquote von Müttern und Vätern mit mindestens einem Kind unter sechs Jahren gemessen.

Das anhaltende Beschäftigungsgefälle spiegelt sich auch in einem erheblichen geschlechtsspezifischen Lohngefälle wider. Das unbereinigte Lohngefälle hält sich in der EU-27 nahezu unverändert: 14,1 % im Jahr 2018 nach einem Rückgang um 0,4 Prozentpunkte seit 2017; dies vor dem Hintergrund eines wachsenden Gefälles beim Bildungsabschluss zugunsten von Frauen im Alter von 30 bis 34 Jahren im Vergleich zu Männern (45,6 % gegenüber 35,1 %) im Jahr 2019. Die COVID-19-Pandemie hat zudem deutlich gemacht, dass Frauen in Niedriglohnsektoren und -berufen nach wie vor überrepräsentiert sind und dass ihre Berufswahl durch familiäre Betreuungspflichten eingeschränkt ist. Darüber hinaus zeigen Untersuchungen¹¹⁴, dass Faktoren wie Unterschiede in der Erfahrung, dem Bildungsniveau und der Art des Vertrags weniger als ein Drittel des geschlechtsspezifischen Lohngefälles ausmachten. Der erklärbare Teil des Lohngefälles ließ sich weitgehend auf die wirtschaftliche Aktivität und die Arbeitszeit zurückführen.

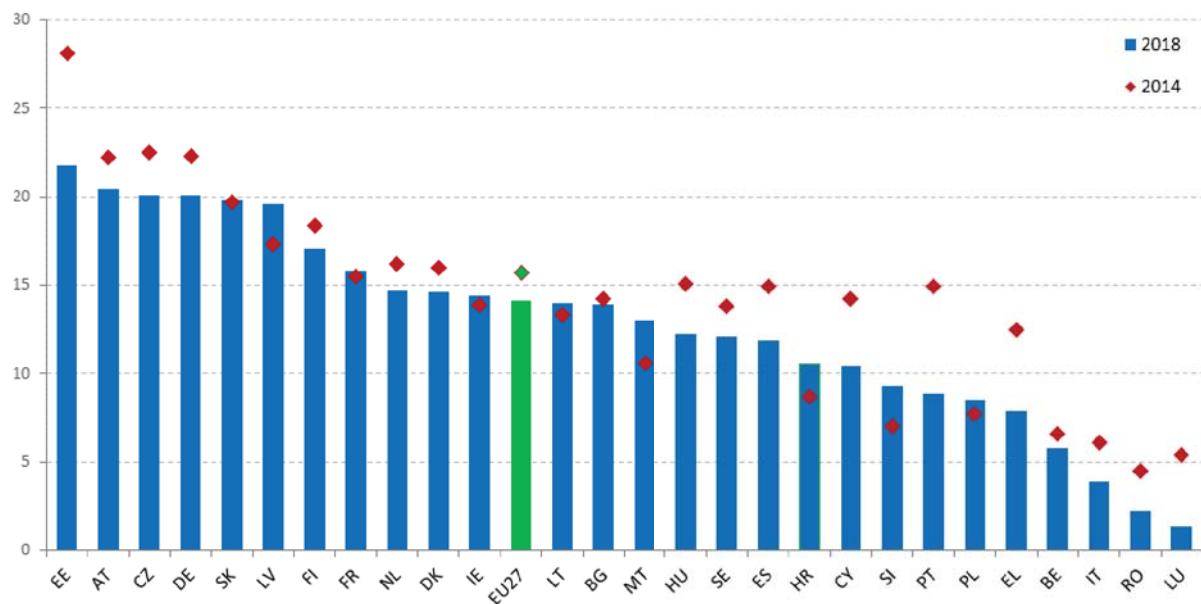
Hinsichtlich des unbereinigten geschlechtsspezifischen Lohngefälles sind die Unterschiede zwischen den Ländern beträchtlich; das Lohngefälle kann zu einem Rentengefälle führen. Das geschlechtsspezifische Lohngefälle liegt in Estland, Österreich, Tschechien und Deutschland weiter über 20 %, wobei die niedrigsten Werte (zwischen 1 und 4 %) in Rumänien, Luxemburg und Italien verzeichnet wurden. Seit 2014 hat sich die Lage in Estland, Portugal, Griechenland und Luxemburg erheblich verbessert (um 6,3 Prozentpunkte, 6 Prozentpunkte, 4,6 Prozentpunkte bzw. 4 Prozentpunkte), während das geschlechtsspezifische Lohngefälle in Lettland, Malta und Slowenien um mehr als 2 Prozentpunkte angestiegen ist. Das geschlechtsspezifische Lohngefälle schlägt sich häufig in einem Rentengefälle zugunsten der Männer nieder, das 2018 im EU-27-Durchschnitt für

¹¹⁴ Leythienne, D., Ronkowski, P. (2018), A decomposition of the unadjusted gender pay gap using Structure of Earnings Survey data, Statistical Working Papers, Eurostat. Abrufbar unter: <https://europa.eu/!pu34qq>.

Rentner im Alter von 65 bis 74 Jahren 29,1 % betrug. In den Mitgliedstaaten mit dem größeren Lohngefälle war der Unterschied bei den Renten deutlicher.

Schaubild 39: Unverändert besteht ein erhebliches Lohngefälle zwischen Frauen und Männern

Unbereinigtes Verdienstgefälle zwischen Männern und Frauen 2014 und 2018



Quelle: Eurostat, Online-Datencode: [SDG_05_20]. Anmerkung: Das unbereinigte Lohngefälle bezeichnet die Differenz zwischen dem durchschnittlichen Bruttostundenverdienst männlicher gegenüber dem Verdienst weiblicher Arbeitnehmer, ausgedrückt in Prozent des durchschnittlichen Bruttostundenverdienstes der erstgenannten Gruppe. Die Daten für 2018 wurden für IE durch Daten für 2017 ersetzt. Die Berechnung für EL und IT und damit für die EU-27 ist vorläufig.

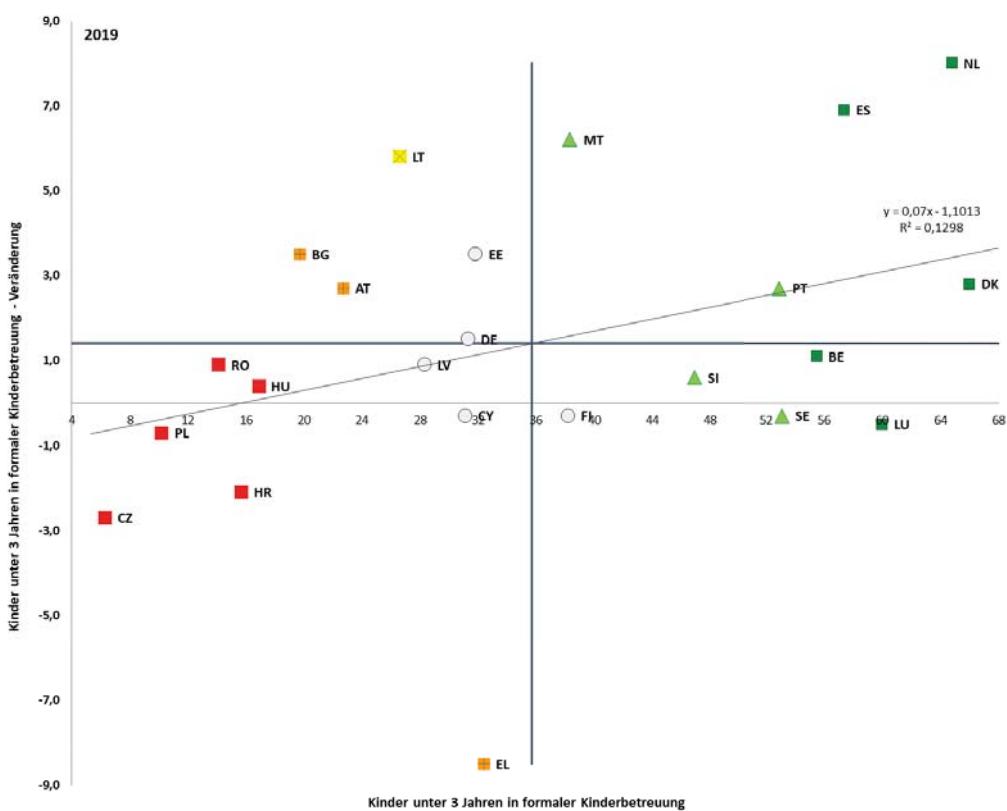
Die Beschäftigung von Frauen wird stark vom Zugang zu hochwertiger und erschwinglicher frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung sowie zu Langzeitpflege beeinflusst. Im Leitindikator des sozialpolitischen Scoreboards zur Kinderbetreuung wird die Teilnahme von Kindern unter 3 Jahren an der formalen frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) auf EU-27-Ebene im Jahr 2019 auf 35,5 % geschätzt, womit das Barcelona-Ziel von 33 % überschritten wäre (Schaubild 40). Allerdings bestehen nach wie vor Unterschiede zwischen den Ländern, und 15 Mitgliedstaaten müssen dieses Niveau erst erreichen. Während die Teilnahmequote an formaler FBBE für Kinder unter 3 Jahren in Dänemark, Luxemburg und Spanien bei 60 % und darüber liegt, melden fünf Länder in der Analyse des sozialpolitischen Scoreboards eine „kritische Lage“ (Rumänien, Ungarn, Polen, Tschechien, Kroatien¹¹⁵). Eine deutlich überdurchschnittliche Verbesserung wurde in den Niederlanden, Spanien, Malta und Litauen verzeichnet. Das fehlende oder unzureichende FBBE-Angebot, auch in Bezug auf die Öffnungszeiten, steht im Zusammenhang mit den negativen Auswirkungen der Elternschaft auf die Beschäftigung von Frauen (Schaubild 38). Zwar wirken sich selbst wenige Stunden pro Woche in der FBBE positiv auf Kinder im Hinblick auf ihre Sozialisierung und künftige Bildungsleistungen aus, um das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle zu verringern,

¹¹⁵ Die Slowakei weist auf der Grundlage von Daten aus dem Jahr 2018 ebenfalls eine sehr niedrige Teilnahmequote (1,4 %) auf (Daten für 2019 liegen zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht vor).

ist es jedoch von entscheidender Bedeutung, dass mehr als 30 Stunden pro Woche formelle Kinderbetreuung angeboten werden. Dadurch wird verhindert, dass ein Elternteil, in der Regel die Mutter, gezwungen ist, in Teilzeit zu arbeiten, was sich negativ auf den beruflichen Aufstieg und das Lebenseinkommen auswirkt. Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, wie flexible Arbeitsregelungen oder Urlaub aus familiären Gründen, spielen ebenfalls eine wichtige Rolle beim Abbau von Hindernissen für die Teilhabe am Arbeitsmarkt von Menschen mit Betreuungs- und Pflegepflichten. Wenn diese Maßnahmen von Frauen und Männern in ausgewogener Weise genutzt werden, können sie auch dazu beitragen, geschlechtsspezifische Unterschiede in der Beschäftigung zu verringern.

Schaubild 40: Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen weiterhin große Unterschiede in Bezug auf die Teilnahme an Angeboten zur Kinderbetreuung

Kinder unter 3 Jahren in formaler Kinderbetreuung und jährliche Veränderung (Leitindikator des sozialpolitischen Scoreboards)



Quelle: Eurostat, EU-SILC. Zeitraum: Werte von 2019 und jährliche Veränderung im Vergleich zu 2018. Anmerkung: Schnittpunkt der Achsen ist der nicht gewichtete EU-Durchschnittswert. Zeitreihenbrüche für BE. Für IE, FR, IT und SK lagen am 28. Oktober 2020 keine Daten vor. Legende siehe Anhang.

Finanzielle Fehlanreize aus dem Steuer- und Sozialleistungssystem führen zu einer Verschlechterung der Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt. Die Bemessung der Einkommensteuer nach dem Haushaltseinkommen und nicht nach dem individuellen Einkommen kann auf Zweitverdiener (vorwiegend Frauen) als Fehlanreiz wirken, einer bezahlten Arbeit nachzugehen (Untätigkeitsfalle). Auch andere Elemente des Steuer- und Sozialleistungssystems können das Arbeitskräfteangebot beeinträchtigen, darunter familienbasierte und übertragbare Abzüge sowie Abzüge für Unterhaltsberechtigte. Kostspielige Betreuungseinrichtungen vermehren ebenfalls die Untätigkeitsfallen, insbesondere für Zweitverdiener und Familien mit geringem Einkommen. Im Jahr 2019

bestand das höchste Risiko von Untätigkeitsfallen für Zweitverdiener in Frankreich, Deutschland, Slowenien und Belgien. Die Niedriglohnfalle war besonders verbreitet in Belgien, Deutschland, Italien und den Niederlanden.¹¹⁶

Trotz anhaltender Herausforderungen hat sich die Beschäftigungslage von nicht in der EU geborenen Menschen vor der COVID-19-Krise in den letzten drei Jahren kontinuierlich verbessert. Im Jahr 2019 hatten 64,2 % der Personen im erwerbsfähigen Alter (20-64 Jahre), die nicht in der EU geboren wurden, eine Beschäftigung; dies waren fast 3 Prozentpunkte mehr als zwei Jahre zuvor (2017). Allerdings ist dieser Wert immer noch um 10 Prozentpunkte niedriger als die Beschäftigungsquoten von in der EU geborenen Personen (73,9 %). In einigen Mitgliedstaaten (Schweden, Belgien, Niederlande, Dänemark, Finnland, Frankreich und Deutschland) betrug das Gefälle im Jahr 2019 mehr als 15 Prozentpunkte. Der höhere Anteil von Erwachsenen mit niedrigem Bildungsstand unter den nicht in der EU Geborenen gegenüber in der EU geborenen Personen (38,5 % bzw. 19,6 % auf EU-27-Ebene bei 25- bis 64-Jährigen) erklärt zum Teil die geringere Beschäftigungsquote der Ersteren. Selbst nicht in der EU geborene Personen mit einem hohen Bildungsniveau erreichen jedoch nicht das gleiche Beschäftigungsniveau wie in der EU geborene Personen, sodass die Kompetenzen und Qualifikationen von Migranten nach wie vor deutlich zu wenig genutzt werden.¹¹⁷ Für nicht in der EU geborene Frauen stellt sich die Situation mit einer Beschäftigungsquote von rund 54,6 % im Jahr 2019 noch ungünstiger dar (14 Prozentpunkte unter der Quote von 68,6 % bei in der EU geborenen Frauen).¹¹⁸ Dies deutet darauf hin, dass die EU mit geeigneten Integrations- und Aktivierungsmaßnahmen besser vom Talent und Potenzial von nicht in der EU geborenen Personen profitieren könnte. Die Verbesserung in den letzten Jahren ist insbesondere auf höhere Beschäftigungsquoten bei den „Neuankömmlingen“ zurückzuführen (d. h. bei nicht in der EU geborenen Personen, die seit weniger als 5 Jahren in der EU leben).

Es gibt Anzeichen dafür, dass der projizierte Beschäftigungsrückgang infolge der COVID-19-Krise Migranten aus Nicht-EU-Ländern stärker treffen wird als die einheimische Bevölkerung.¹¹⁹ Vorläufige Daten deuten darauf hin, dass sich der von der COVID-Pandemie ausgelöste Lockdown und die Rezession stärker auf die Beschäftigungsquote von Migranten aus Nicht-EU-Ländern auswirken werden (Rückgang von 64,4 % auf 60,8 % zwischen dem zweiten Quartal 2019 und dem zweiten Quartal 2020) als auf einheimische Bürger. Infolgedessen vergrößerte sich dieser Unterschied um mehr als 2 Prozentpunkte und um rund 4 Prozentpunkte oder mehr in Ländern wie Spanien, Belgien

¹¹⁶ Bei Paaren bezeichnet die Untätigkeitsfalle für Zweitverdiener den marginalen effektiven Steuersatz auf das Erwerbseinkommen des Zweitverdieners, der von der Sozialhilfe in eine Erwerbstätigkeit wechselt. Die Niedriglohnfalle wird für kinderlose Paare berechnet, bei denen sich das Einkommen des Zweitverdieners von 33 % auf 67 % des Durchschnittslohns erhöht und der Hauptverdiener 100 % des Durchschnittslohns erhält (Steuer- und Leistungsdatenbank, Europäische Kommission).

¹¹⁷ Eurofound (2019), How your birthplace affects your workplace, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

¹¹⁸ Dieser geschlechtsspezifische Unterschied lässt sich teilweise durch die wesentlich niedrigeren Erwerbsquoten bei nicht in der EU geborenen Frauen erklären, insbesondere in Belgien, Kroatien, Frankreich und Italien (mit Werten von unter 60 %, Eurostat [Ifsa_argacob]). Siehe auch JRC (2020) [Gaps in the EU Labour Market Participation Rates: an intersectional assessment of the role of gender and migrant status](#).

¹¹⁹ Siehe OECD, What is the impact of the Covid 19 pandemic on immigrants and their children, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-e7cbb7de/>.

und Österreich.¹²⁰ Dies ist auf einen höheren Anteil von befristet Beschäftigten unter Migranten, eine kürzere Beschäftigungsdauer, einen geringeren Anteil von Arbeitnehmern, die in telearbeitsfähigen und/oder öffentlichen Bereichen beschäftigt sind, sowie auf höhere Anteile in Branchen zurückzuführen, die wahrscheinlich stärker von der Rezession betroffen sind (Beherbergungs- und Gaststättengewerbe, Tourismus, Dienstleistungssektor, Baugewerbe usw.).

Niedrige Beschäftigungs- und Erwerbsquoten bei Menschen mit Behinderungen deuten auf ein unausgeschöpftes Talentpotenzial hin. In der EU-27 lag die Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderungen im Jahr 2018 bei 50,8 % (gegenüber 75 % für Menschen ohne Behinderung).¹²¹ Das Gefälle ist in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich¹²² und reicht von 15,2 Prozentpunkten in Italien bis zu 40,3 Prozentpunkten in Irland. Trotz eines leichten Anstiegs waren nur 62,4 % der Menschen mit Behinderungen in der EU-27 erwerbstätig, verglichen mit 82,2 % der Menschen ohne Behinderung, was darauf hindeutet, dass sich an den erheblichen Barrieren, denen sich Menschen mit Behinderungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt gegenübersehen, wenig geändert hat. Die Beschäftigungsquote von Frauen mit Behinderungen (47,8 %) blieb niedriger als die Quote der Männer mit Behinderungen (54,3 %). Im Jahr 2019 war die Wahrscheinlichkeit, von Armut trotz Erwerbstätigkeit betroffen zu sein, für Menschen mit Behinderungen höher als für Menschen ohne Behinderung (10,5 % gegenüber 8,9 % im EU-Durchschnitt).¹²³

3.2.2 Maßnahmen der Mitgliedstaaten

Eine gezielte Förderung benachteiligter Gruppen ist von grundlegender Bedeutung, um die Schulabrecherquote zu senken, Ungleichheiten im Bildungswesen zu verringern und die Teilnahme an der Regelschulbildung zu fördern. Viele Mitgliedstaaten berücksichtigen diese Aspekte in ihrer Politikgestaltung. In Irland rief der National Council for Special Education (Nationaler Rat für Sonderpädagogik – NCSE) ein *Schulintegrationsmodell* ins Leben, um die inklusive Bildung in den Regelschulen der Primar- und Sekundarstufe zu unterstützen und die Kapazitäten der Schulen zur Integration von Schülern mit besonderen Bedürfnissen auszubauen. Lettland hat wichtige Schritte in Richtung einer inklusiven Bildung unternommen, indem die Verpflichtung der Regelschulen zur Berücksichtigung von Schülern mit besonderen Bedürfnissen in ihren Lehrplänen ab September 2020 gesetzlich verankert wurde. Die Palette der im Bildungsprozess zu erbringenden Fördermaßnahmen wurde entsprechend den spezifischen Bedürfnissen jedes einzelnen Kindes erweitert. In Polen leitete die Regierung ein Programm zur Unterstützung des Kaufs von Lehrbüchern und Lehr-/Unterrichtsmaterialien für Schüler mit Behinderungen ein, das bis 2023 laufen wird. Die schwedischen Schulbehörden haben an nationalen Zielvorgaben und Indikatoren für die Überwachung der Anstrengungen der Schulen gearbeitet, um so die Chancengleichheit zu verbessern und die Erfolgsfaktoren der Schulen besser zu verstehen; diese Indikatoren sollen dann sowohl auf lokaler als auch auf nationaler Ebene als Grundlage für die Zuweisung von Mitteln verwendet werden.

¹²⁰ Eurostat, [lfsq_ergacob].

¹²¹ Die Daten stammen aus der EU-SILC 2018 und wurden vom European Disability Expertise (EDE) analysiert.

¹²² Es bestehen erhebliche Unterschiede bei der Prävalenz von Behinderungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Im Vergleich zum EU-27-Durchschnitt (24,7 %) im Jahr 2018 (Altersgruppe 16-64 Jahre) ist sie im Fall von Malta mit 12 %, Irland mit 15,9 % und Bulgarien mit 16,8 % vergleichsweise niedrig.

¹²³ EU-SILC (2019) Quote der Armutgefährdung trotz Erwerbstätigkeit [hlth_dpe050].

Die COVID-19-Krise hat Unterschiede in der digitalen Ausstattung von Schulen und verschiedenen Teilen der Gesellschaft offenbart, welche die Gefahr einer Verschärfung der auf sozioökonomische Benachteiligung zurückgehenden Bildungsungleichheiten bergen. In allen Mitgliedstaaten wurden etwa 58 Millionen Kinder in den Fernunterricht geschickt, wodurch gefährdete Kinder eindeutig benachteiligt wurden. Die Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Maßnahmen ergriffen, um die Auswirkungen von Schulschließungen abzumildern. Länder wie Belgien, Bulgarien, Frankreich, Litauen, Malta, Österreich, Polen, Rumänien, Spanien und Zypern haben benachteiligte Lernende mit den für den Fernunterricht erforderlichen Geräten (Computer/Tablets, Internetzugang, Sim-Karten usw.) ausgestattet, wenn auch in unterschiedlichem Umfang. Die Mitgliedstaaten verteilten IT-Ausrüstung an benachteiligte Schüler (Deutschland, Griechenland, Irland, Kroatien, Litauen, Malta, Polen), unterstützten private Computerspenden (Belgien, Estland, Griechenland, Spanien) oder stellten Klassenräume zur Verfügung, damit die Schüler in Ruhe ihre Hausaufgaben erledigen oder an Videokonferenzen teilnehmen konnten (Luxemburg). Darüber hinaus boten 11 Mitgliedstaaten (Bulgarien, Estland, Finnland, Irland, Lettland, Litauen, Malta, Portugal, Slowakei, Spanien und Ungarn) weiterhin in unterschiedlichen Formen kostenlose Mahlzeiten für benachteiligte Schüler an. In einigen Mitgliedstaaten (z. B. Frankreich, Lettland, Luxemburg, Portugal) waren Gemeinden oder einzelne Schulen für die Bewältigung der Herausforderung zuständig. Im Allgemeinen befriedigten diese Sofortmaßnahmen jedoch die Nachfrage nicht (so konnten z. B. in den abgelegenen Gebieten Ungarns 1/3 der Kinder nicht am Fernunterricht teilnehmen).

Die Mitgliedstaaten verfolgten unterschiedliche Strategien, um den Zugang zum Unterricht auch während der Ausgangsbeschränkungen sicherzustellen. Griechenland verabschiedete ein Notstandsgesetz, das es den Gemeinden ermöglicht, Einsparungen bei den Betriebskosten während der Schulschließungen für die Beschaffung von IKT-Geräten zu nutzen, die an bedürftige Schüler ausgeliehen wurden. Darüber hinaus wurden in Griechenland mit Unterstützung privater Unternehmen über 17 000 Tablets und Laptops an Studenten (meist aus benachteiligten Gruppen) und an Lehrer für den Fernunterricht ausgeliehen. Ebenso wurde in Irland im April 2020 ein Sonderfonds in Höhe von 10 Mio. EUR für die Anschaffung von Technologie und Geräten für benachteiligte Schüler in Grund- und weiterführenden Schulen angekündigt, insbesondere für die Initiative „Delivering Equality of Opportunity in Schools“ (Gewährleistung von Chancengleichheit in Schulen (DEIS)). In Italien wurden 85 Millionen Euro zur Unterstützung des Fernunterrichts, einschließlich der Anschaffung digitaler Geräte, bereitgestellt. Die Niederlande gewährten Mittel in Höhe von rund 244 Mio. EUR, um Bildungsbenachteiligungen und Lernverzögerungen zu verhindern. Rumänien genehmigte ein nationales Programm mit dem Titel „*Heimunterricht*“ und stellte der Regierung Mittel aus der Haushaltsreserve zur Verfügung. In Polen stellte die Regierung im Rahmen des operationellen Programms des EFRE „*Digitales Polen*“ den Gemeindeverwaltungen rund 81 Mio. Euro für den Kauf von IKT-Geräten für benachteiligte Schüler sowie für Schulen und Lehrer bereit. In der Slowakei richtete das Bildungsministerium in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen eine Website zur Unterstützung des Online-Lernens ein. Der IT-Sektor unterstützte Schulen und Lehrer mit kostenloser Software und digitalen Lösungen. Eine Reihe von Mitgliedstaaten organisierte im Sommer auch Kurse zum Erlernen der Landessprache für benachteiligte Kinder, um die Auswirkungen auf den Sprachlernprozess zu begrenzen. So leitete Österreich beispielsweise ein zweiwöchiges Sommerschulprogramm ein, das 24 000 benachteiligten Schülern half, ihre Sprachkenntnisse aufzufrischen, bevor die Schulen im September wieder geöffnet wurden. Ebenso wurden in Bulgarien Schüler, die nicht am Fernunterricht teilnehmen konnten, im Rahmen des vom Europäischen Sozialfonds kofinanzierten Projekts

„Unterstützung für Erfolg“ in Förderkurse einbezogen. In der Slowakei stellte das Ministerium 500 000 EUR für die Organisation von Sommerkursen bereit, um die vorübergehende Schließung von Schulen aufzuwiegen. In Frankreich wurde im vergangenen Sommer ein „Lernurlaub“-Programm für eine Million Kinder im Alter zwischen 6 und 16 Jahren eingerichtet (200 Mio. Euro).

Es ist zu einer Schlüsselpriorität für die EU geworden, dafür zu sorgen, dass jeder Schüler ein bestimmtes Niveau an Grundkompetenzen wie Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften sowie digitalen Kompetenzen erreicht. Slowenien nahm eine *nationale Strategie für die Entwicklung der Lesekompetenz bis 2030* an, die Ziele für verschiedene Alters- und Zielgruppen festlegt (90 % der 15-Jährigen sollen bis 2030 mindestens Grundkompetenzen in der PISA-Studie erreichen und 10 % das höchste Niveau). Im Januar 2020 legten die nationalen italienischen Behörden einen Aktionsplan zur Verringerung der regionalen Unterschiede bei den erreichten Kompetenzen vor (*Piano di intervento per la riduzione dei divari territoriali in istruzione*). Im Rahmen dieses Plans werden „in Schwierigkeiten geratene“ Schulen in fünf Regionen im Süden Italiens (Kampanien, Kalabrien, Sizilien, Sardinien und Apulien) identifiziert und in jeder Region eine Taskforce eingerichtet, die gezielte Maßnahmen vorschlagen soll, zunächst für das letzte Jahr der Sekundarstufe I (8. Klasse). In Litauen wird im Jahr 2021 ein neuer kompetenzbasierter Lehrplan erprobt und ab 2022 eingeführt, der von neuen Bildungsbeurteilungspraktiken begleitet wird. Dieser Lehrplan zielt darauf ab, neue pädagogische Konzepte einzuführen, um den Lernbedürfnissen der Schüler besser gerecht zu werden und die digitalen Kompetenzen bereits in der Primarstufe zu verbessern. Malta führte eine neue nationale Initiative mit dem Titel „My Journey: Achieving through different paths“ (Meine Reise: Erfolg auf verschiedenen Wegen), mit dem Ziel ein, einen integrativeren und gerechteren Lehrplan zu schaffen. Im Juni 2020 verabschiedete Griechenland ein neues Schulgesetz, das eine Überarbeitung von Lehrplänen und Schulbüchern auf allen Ebenen (auch für den Bereich frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung) vorsieht, um von einem inhaltslastigen Fokus wegzukommen und die Entwicklung von Kompetenzen im Zusammenhang mit vier thematischen Säulen zu fördern: Umwelt, Wohlbefinden, Kreativität und politische Bildung. Gestärkt wird so auch die digitale Bildung, und das Erlernen von Fremdsprachen (Englisch) wird bereits im Vorschulbereich eingeführt. In Luxemburg wird der Bereich Programmieren ab 2020-2021 in den Mathematikunterricht im Zyklus 4 (Alter 10-11 Jahre) und ab 2021-2022 fächerübergreifend in den Zyklen 1 bis 3 (Alter 4-9 Jahre) integriert. Lehrer werden an Schulungen teilnehmen und Unterstützung von Fachlehrern erhalten, die im Jahr 2020 eingestellt werden sollen. In der Sekundarschulbildung wird Informatik 2021-2022 als neues Fach eingeführt und Programmieren und rechnergestütztes Denken umfassen.

Die Unterstützung von Lehrern und Ausbildern bei der Entwicklung ihrer digitalen und pädagogischen Kompetenzen sowie die Überwindung der digitalen Kluft sind grundlegende Schritte hin zu einer digitalen Bildung, die allen zugutekommen. Viele Mitgliedstaaten haben diesbezüglich wirksame politische Maßnahmen eingeführt. Frankreich kündigte 2019 an, dass ITK in der Sekundarschule als Fach mit ausgebildeten Lehrern unterrichtet wird, um sicherzustellen, dass alle Schüler über digitale Kenntnisse verfügen, und um die Zahl der IKT-Studenten (insbesondere Frauen) in der Hochschulbildung zu erhöhen. Österreich kündigte einen *8-Punkte-Plan für den digitalen Unterricht* an, der darauf abzielt, ab 2020-2021 ein einheitliches Portal für Anwendungen und Kommunikation zwischen Schülern, Lehrern und Eltern („Digitale Schule“) einzuführen, alle Lehrer durch verstärkte berufliche Weiterbildung auf Blended- und Distance Learning Settings vorzubereiten, Zugang zu harmonisierten Lern- und Lehrmaterialien zu bieten und die IT-Infrastruktur so zu

modernisieren, dass alle Schüler Zugang zu Endgeräten haben. In Polen ist das Projekt „*Lesson: Enter*“ das größte landesweite digitale Bildungsprojekt für Lehrer und Schulen, das durch das operationelle Programm des EFRE „*Digitales Polen*“ unterstützt wird. Sein Hauptziel ist es, Lehrerinnen und Lehrer zu schulen und zu ermutigen, digitale Inhalte und Tools häufiger im Unterricht einzusetzen. Zwischen 2019 und 2023 sollen rund 15 % der Lehrkräfte (d. h. 75 000 Lehrerinnen und Lehrer) geschult werden. In Kroatien haben in den Volksschulen alle Schüler der 5. und 7. Klasse Tablets erhalten, und die Schulen haben 1 Tablet pro 4 Schüler für den Unterricht in der Klasse in den unteren Klassen erhalten. In Sekundarschulen wurden Tablets an benachteiligte Schüler verteilt. Die Schulen haben im Rahmen des Projekts *E-Schools* auch Endgeräte für Klassenzimmer (Smart Boards, Projektoren, Laborgeräte) und Laptops für Lehrer erhalten.

Die Ausweitung der Teilnahme an der tertiären Bildung durch integrativeres und flexibleres Lernen und die Ausstattung der Studierenden mit arbeitsmarktrelevanten Fähigkeiten und Kompetenzen sind weiterhin Prioritäten. In Finnland werden im Zeitraum 2020-2022 mehr als 10 000 zusätzliche Plätze an Universitäten vergeben, um das Bildungsniveau anzuheben und auf den Fachkräftemangel in verschiedenen Bereichen und Regionen zu reagieren. Ab dem akademischen Jahr 2020/2021 hat Bulgarien die Studiengebühren für Studienanfänger in acht professionellen Studiengängen in den Bereichen Pädagogik und Naturwissenschaften und acht zugangsbeschränkten Fächern abgeschafft. Nach einem im Januar 2020 verabschiedeten Gesetz wird die Finanzierung der Universitäten in Griechenland teilweise auf Leistungskriterien (20 %) basieren, darunter Internationalisierung, Absorption der Absolventen auf dem Arbeitsmarkt und Verhältnis von Studienanfängern zu Absolventen. In Polen hat der im Juni 2019 neu eingerichtete Rat für wissenschaftliche Exzellenz die Regeln für Doktorate geändert: Sie können jetzt nur noch auf Vollzeitbasis durchgeführt werden, und alle Doktoranden erhalten Stipendien. Schließlich hat Irland den *Aktionsplan zur Erhöhung der Teilnahme von Fahrenden an der Hochschulbildung* eingeleitet, um den Zugang von Randgruppen zur Hochschulbildung zu fördern.

Die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Verbesserung der Teilhabe und des Bildungsniveaus von Drittstaatsangehörigen und von Kindern mit Migrationshintergrund und anderen benachteiligten Schülern beschlossen. Das slowakische Ministerium für Kultur, Wissenschaft, Forschung und Sport stellte 48 000 EUR für Projekte zur Unterstützung von Studenten mit Minderheitenhintergrund zur Verfügung. Slowenien hat die Zahl der Unterrichtsstunden in slowenischer Sprache, die Schülern mit Migrationshintergrund im ersten Jahr ihres Eintritts in das Bildungssystem zur Verfügung stehen, von 35 auf mindestens 120 Stunden pro Schüler erhöht. In der Sekundarstufe II hat Schweden das Recht aller Schüler auf einen Mentor weiter institutionalisiert. Tschechien hat für das Jahr 2020 das Programm „Unterstützung für die Schulbildung von Ausländern“ entwickelt, ein Förderprogramm, das den Tschechisch-Unterricht an die Bedürfnisse ausländischer Kinder und die Bedingungen für ihre Bildung anpassen soll. Im Rahmen des belgischen „*Paktes für Exzellenz in der Bildung*“, der bis 2030 läuft, wurden neue Ansätze zum Erlernen der französischen Sprache für neu angekommene und gefährdete Schüler von den Schulen verbreitet aufgegriffen. Malta richtete Einführungsprogramme für neu angekommene Kinder ein, die weder Maltesisch noch Englisch sprechen, wobei öffentliche Schulen zur Umsetzung des Rahmenwerks für Integration 2019 verpflichtet sind. Einige Mitgliedstaaten waren insbesondere bestrebt, die Teilhabe von Kindern von Drittstaatsangehörigen an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung zu erhöhen. So haben beispielsweise Bulgarien und Frankreich das Pflichtschulalter auf vier bzw. drei Jahre herabgesetzt, um eine bessere Integration von Kindern aus benachteiligten Familien zu

erreichen. Griechenland weitet die Vorschulpflicht schrittweise auf die 4-Jährigen aus (für das kommende Schuljahr 2020/2021 werden die noch verbleibenden 40 Gemeinden einbezogen).

Einige Mitgliedstaaten haben die finanziellen Mittel zur Unterstützung der Bildung erhöht, was auch Kindern mit Migrationshintergrund zugutekommen kann. In Frankreich gehören die Stärkung der Vor- und Grundschulbildung und die Bekämpfung von Ungleichheiten zu den Haushaltsprioritäten im Jahr 2020, wobei die Haushaltssmittel für die Pflichtschulbildung um 991 Mio. EUR aufgestockt wurden. In Irland wurden die Bemühungen fortgesetzt, den Zugang zur Hochschulbildung für gefährdete Gruppen zu verbessern, und es wurden 27 Mio. EUR zur Unterstützung von 30 000 Studierenden aus diesen Gruppen bereitgestellt. Schweden hat im Jahr 2020 460 Mio. EUR in den Gleichstellungszuschuss für Kommunen investiert, um die Qualität von Schulen mit einem höheren Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund zu verbessern. Darüber hinaus führte Schweden im Juli 2019 eine neue Garantie ein, die früher in den Bildungsweg der Lernenden eingreift und es ihnen ermöglicht, schon früh in ihrer Schulzeit Unterstützung zu erhalten. Dänemark investierte 2 Mrd. DKK (268 Mio. EUR) für mehr pädagogisches Personal in Gebieten mit Kindern aus benachteiligten Verhältnissen und für die entsprechende Weiterbildung des pädagogischen Personals. Im Dezember 2019 erhöhte Italien den jährlichen Gutschein für den Vorschulbesuch, den so genannten *Bonus Nido*, für einkommensschwächere Familien um weitere 1 500 EUR.

Die wirksame Durchsetzung von Gesetzesänderungen zur Inklusion der Roma im Bereich der allgemeinen Bildung ist weiterhin von Bedeutung. Mehrere Mitgliedstaaten haben vor kurzem Reformen zur Senkung des obligatorischen Vorschulalters eingeführt, die benachteiligten Schülern zugutekommen können. Obwohl affirmative Maßnahmen¹²⁴ zur verstärkten Teilhabe von Roma an Bildungsangeboten beigetragen haben, ist es wichtig, dass keine gesonderten Bildungsangebote für Roma geschaffen werden, die eigentlich reguläre Bildungseinrichtungen besuchen könnten. Aktive Maßnahmen zur Bekämpfung von Segregation in Schulen und Klassen müssen mit zusätzlicher finanzieller und professioneller Unterstützung für die Integration von Roma-Kindern in Regelschulen einhergehen. Bulgarien hat vor kurzem das obligatorische Vorschulalter auf 4 Jahre herabgesetzt. Zu den derzeit für Schüler aus der Volksgruppe der Roma vorgesehenen Maßnahmen gehören Bildungsmediatoren, Stipendien und Veranstaltungen außerhalb des Lehrplans, zusätzliche Bulgarischkurse und kostenlose Beförderungsangebote in einigen Gebieten. Seit 2018 gewährt das bulgarische Ministerium für Bildung und Wissenschaft Schulen¹²⁵, die mit schutzbedürftigen Kindern und/oder in ländlichen Gebieten arbeiten, zusätzliche Mittel. In Ungarn schränken Unterschiede in Bezug auf Regeln, Autonomiegrade und Größen der Schulbezirke die potenziellen Auswirkungen von Maßnahmen auf eine wirksame Beseitigung der Segregation im Bildungswesen ein. Im Anschluss an die 2017 erfolgte Änderung der *ungarischen Gesetze über Gleichbehandlung und öffentliche Bildung* wurden seit 2018 in den Bildungsbezirken Beauftragte und Arbeitsgruppen zur Bekämpfung von Segregation eingesetzt. Zwischen staatlichen und kirchlichen Schulen bestehen jedoch nach wie vor erhebliche Unterschiede in der Zusammensetzung der Schülerschaft. Darüber hinaus birgt die im Juli 2020 vorgenommene Änderung der *Gesetze über die öffentliche Bildung* die Gefahr, dass die abschreckende Wirkung von Sanktionen gegen Diskriminierung im Bildungsbereich eingeschränkt wird. Obwohl mehrere Programme und Maßnahmen zur Verbesserung des

¹²⁴ Europäische Kommission (2020) Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Analysedokument zum strategischen Rahmen der EU zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma

¹²⁵ Die zusätzlichen Mittel werden für Schüler der Primarstufe und der unteren Sekundarstufe eingesetzt.

Bildungssystems in Rumänien umgesetzt wurden, sind Roma-Schüler nach wie vor mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert, wobei zwischen ländlichen und städtischen Gebieten erhebliche Unterschiede bestehen. 2016 hat das Nationale Bildungsministerium eine neue Rahmenverordnung erlassen, die Segregation in voruniversitären Bildungseinrichtungen verbietet; die Umsetzung dieser Rahmenverordnung war allerdings auch 2020 noch nicht vollzogen. Die Methodik zur Überwachung der Schultrennung in der Sekundarstufe wurde jedoch erst Anfang 2020 per Ministerialerlass genehmigt. Die Überwachungsmethode wird in der ersten Phase in einer begrenzten Anzahl von Grund- und Sekundarschulen in drei Bezirken erprobt. In der Slowakei, wo noch immer unverhältnismäßig viele Roma-Kinder in Sonderschulen oder in Klassen für Kinder mit geistigen Behinderungen untergebracht werden, wird der überarbeitete *Aktionsplan zur Integration der Roma* umgesetzt; die Ergebnisse bleiben abzuwarten. Zudem verabschiedete die Slowakei einen Zehnjahresplan für die nationale Entwicklung der Weiterbildung, mit dem auch die Aspekte der Nichtausgrenzung und der Bildungsqualität¹²⁶, unter anderem für Kinder aus der Volksgruppe der Roma, angegangen werden sollen. Die geplante Einführung der Kindergartenpflicht ab einem Alter von 5 Jahren ab 2021 und die Abschaffung der Vorschulstufe, die in der Regel von Roma-Kindern besucht wurde, könnte sich in dieser Hinsicht positiv auswirken. Aktive Maßnahmen zur Beseitigung der Segregation fehlen jedoch weiterhin.

Das Ausmaß der aktuellen Herausforderung im Bereich der Kompetenzen erfordert einen Paradigmenwechsel in der Politik in diesem Bereich, um eine integrative und nachhaltige Erholung und ein nachhaltiges Wachstum in der Zukunft zu gewährleisten. Nationale Qualifikationsstrategien, die auf effektiven Qualifikationsprognosen basieren, müssen zur Regel werden, um einen ganzheitlichen, regierungsweiten Ansatz zur Qualifikationsentwicklung in die Praxis umzusetzen. Bisher haben sich zehn Mitgliedstaaten mit technischer Unterstützung der OECD an der Ausarbeitung einer nationalen Qualifikationsstrategie beteiligt.¹²⁷ Litauen hat zudem vor kurzem mit der Ausarbeitung einer Qualifikationsstrategie begonnen. Portugal, Slowenien und Lettland sind von der Diagnose-zur Aktionsphase übergegangen und konzentrieren sich auf die Höherqualifizierung von Erwachsenen.¹²⁸ Deutschland stellte seine nationale Weiterbildungsstrategie 2019 vor.¹²⁹ Die Europäische Kompetenzagenda 2020 schlägt einen Kompetenzpakt (Maßnahme 1) vor, um Investitionen in die Weiterbildung und Umschulung zu mobilisieren und Anreize dafür zu schaffen sowie alle Mitgliedstaaten bei der Einrichtung umfassender nationaler Weiterbildungsstrategien (Maßnahme 3), u. a. durch verbesserte Erkenntnisse über Kompetenzen (Maßnahme 2), zu unterstützen. Je nach nationalen Prioritäten können die Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit der Empfehlung des Rates für Weiterbildungspfade von 2016 einen besonderen Schwerpunkt auf Herausforderungen wie die Schließung bestimmter Qualifikationslücken, die Förderung des lebenslangen Lernens oder die Konzeption und Umsetzung von Maßnahmen legen, die speziell auf die Bedürfnisse gering qualifizierter Erwachsener zugeschnitten sind.

¹²⁶ Trotz teilweiser Verbesserungen bei der Gleichberechtigung der Roma im Bildungsbereich, die größtenteils auf ESF-/EFRE-Investitionen in integrative Bildung zurückzuführen sind, wie von den Interessenträgern berichtet wurde, waren die Fortschritte begrenzt. Die Europäische Kommission gab daher 2019 im Rahmen des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Slowakei eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab.

¹²⁷ Spanien, Portugal, Italien, Slowenien, die Slowakische Republik, Belgien (Flandern), Lettland und Polen mit finanzieller EU-Unterstützung sowie Österreich und die Niederlande ohne EU-Unterstützung.

¹²⁸ Vgl. die OECD-Seite über nationale Weiterbildungsstrategien unter <http://www.oecd.org/skills/buildingeffectiveskillsstrategiesatnationalandlocallevels.htm>.

¹²⁹ Vgl. die diesbezügliche Seite auf der Website des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Der ökologische und digitale Wandel bietet Herausforderungen, aber auch Chancen, und Europa muss bereit sein, diese zu ergreifen. Um dies zu erreichen, bedarf es einer angemessenen Entwicklung von Kompetenzen auf allen Ebenen: Jeder braucht ein Grundniveau an Fähigkeiten, um die täglichen Aktivitäten auf eine ökologisch nachhaltige Weise durchzuführen und in einer zunehmend digitalen Gesellschaft leben und arbeiten zu können. Gleichzeitig brauchen Unternehmen und Institutionen Menschen mit den richtigen Kompetenzen, um den Bedarf im Zusammenhang mit dem ökologischen und digitalen Wandel zu decken. Viele Maßnahmen der Europäischen Kompetenzagenda, vom Kompetenzpakt bis hin zur verbesserten Erfassung von Daten über Kompetenzen und der Entwicklung von Standards für Micro-Credentials, werden zur Entwicklung von Kompetenzen für den doppelten Wandel beitragen. Um den Mangel an Klarheit des Begriffs „grüne Kompetenzen“ zu beseitigen, sieht die Kompetenzagenda vor, eine vereinbarte Taxonomie von Kompetenzen für den ökologischen Wandel zu erstellen und eine Reihe von für den Arbeitsmarkt relevanten Kernkompetenzen zu definieren. Zusammen mit Maßnahmen im Zusammenhang mit dem europäischen Bildungsraum sollen eine Reihe von Indikatoren und ein europäischer Kompetenzrahmen für Bildung in den Bereichen Klimawandel und nachhaltige Entwicklung erarbeitet werden. Es gibt ein klareres Verständnis der digitalen Kompetenzen und der damit verbundenen Bedürfnisse des Arbeitsmarkts. Neben der dringenden Notwendigkeit, den Pool von IKT-Fachkräften zu vergrößern und die Anerkennung des IKT-Berufs zu stärken, sieht die Kompetenzagenda insbesondere zwei Maßnahmen vor: Deckung des Bedarfs der KMU durch digitale Kurzlehrgänge (Crashkurse), die ihre Mitarbeiter auf ein angemessenes Niveau digitaler Kompetenz bringen, und Unterstützung der Mitarbeiter bei der digitalen Weiterbildung durch IKT-Jump-Start-Schulungen. Darüber hinaus wird das neue Programm „Digitales Europa“ die Entwicklung ausgezeichneter Ausbildungsmöglichkeiten in digitalen Bereichen wie künstliche Intelligenz und Cybersicherheit unterstützen, um die besten Talente in der EU auszubilden und anzuziehen.

Die Entwicklung arbeitsmarktrelevanter Kompetenzen muss mit ihrer angemessenen Anerkennung und Nutzung einhergehen. Ordnungsgemäß verliehene, vertrauenswürdige Qualifikationen bleiben das wichtigste Mittel zur Anerkennung der Kompetenzen der Menschen. Ihre Transparenz ist entscheidend, um die Freizügigkeit von Lernenden und Arbeitnehmern im Binnenmarkt zu unterstützen. Alle Mitgliedstaaten außer Spanien haben ihre nationalen Qualifikationsrahmen auf den Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) abgestimmt, und die meisten (Bulgarien und Kroatien sind die Ausnahmen) geben das EQR-Niveau ihrer Qualifikationen oder Ergänzungen an, wodurch sie klarer und vergleichbarer werden. Außerdem erleichtert die Konzentration auf Lernergebnisse die Verknüpfung formeller Qualifikationen mit der Validierung nicht formal erworbener Kompetenzen sowie mit neu entstehenden innovativen Formen der Anerkennung von Qualifikationen. Unter den letzteren können Micro-Credentials eine wichtige Rolle dabei spielen, die Aus- und Weiterbildung flexibler zu gestalten und auf neue Bedürfnisse zu reagieren. Sie können Menschen dabei helfen, an kurzen, gezielten Weiter- und Neuqualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen, die für Menschen, die in einen anderen Beruf oder Sektor wechseln müssen, besonders wertvoll sind. Um kohärente Entwicklungen zu unterstützen, sehen die Qualifikationsagenda 2020 und der Europäische Bildungsraum vor, auf einen europaweiten Ansatz für Micro-Credentials hinzuarbeiten (Maßnahme 10) und dabei vereinbarte Mindeststandards für Qualität und Transparenz zu gewährleisten.

Micro-Credentials können auch wertvoll sein, um Fähigkeiten, die außerhalb der formalen Bildung und Ausbildung entwickelt wurden, im Rahmen eines

ordnungsgemäßen Validierungsprozesses, wie er in der Empfehlung des Rates zur Validierung von 2012 festgelegt ist, anzuerkennen und zu validieren.¹³⁰ Im Rahmen der Evaluierung der Umsetzung der Empfehlung¹³¹ wurde bestätigt, dass alle Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Anwendung ihrer Grundsätze ergriffen haben. In 23 Mitgliedstaaten kann die Validierung zu vielen (in 13 Ländern zu allen) im Nationalen Qualifikationsrahmen enthaltenen Qualifikationen führen, in 22 führt sie zu formalen Credits für eine Qualifikation und in 17 ermöglicht sie den Zugang zu formalen Bildungsprogrammen und zur Befreiung von Teilen davon. Die meisten Validierungsvorkehrungen sind jedoch nicht umfassend und stehen nicht jedem offen. Die wichtigste Lehre aus der Evaluierung ist, dass sich die Entwicklungen darauf konzentrieren sollten, den Zugang zur Validierung auf alle Menschen auszudehnen und Einzelpersonen aktiv dabei zu unterstützen, sich an Validierungspfaden zu beteiligen. In acht Mitgliedstaaten (Belgien (Flandern), Dänemark, Finnland, Frankreich, Italien, Portugal, Luxemburg und Schweden) decken die Validierungsvorkehrungen bereits alle Bereiche der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Arbeitsmarktes ab, wenngleich weiterhin einige Zugangsbeschränkungen bestehen. Ein vielversprechender Ansatz zur Erweiterung des Zugangs, wenn er angemessen koordiniert wird, ist durch die zunehmende Bereitstellung von Validierungsmöglichkeiten ohne direkten Bezug zur formalen Bildung und Ausbildung gegeben. Im Jahr 2018 wurde die Validierung im Zusammenhang mit Arbeitsmarktreformen in 17 Ländern (Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, Kroatien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei, Tschechien, Zypern) durchgeführt, häufig unter Einbeziehung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, während in 19 Ländern (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn, Zypern) Validierungsmöglichkeiten von Organisationen des dritten Sektors angeboten wurden.

Die COVID-19-Krise hat die Bedeutung von lebenslangen Beratungsdiensten für das lebenslange Management der eigenen Karriere weiter verdeutlicht, einschließlich der Notwendigkeit einer stärkeren Rolle der öffentlichen Arbeitsverwaltungen und der Sozialpartner sowie besserer Validierungsvorkehrungen. Die Reaktion auf die Krise wird das Experimentieren mit und die durchgängige Verbreitung von innovativen Beratungspraktiken und -instrumenten beschleunigen, unter anderem durch die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien und durch die Einbeziehung eines breiteren Spektrums von Akteuren.¹³² Die öffentlichen Arbeitsverwaltungen spielen eine wichtige Rolle bei einer italienischen Initiative, die die Arbeitssuchenden bei der Erstellung eines Kompetenzprofils unterstützt und Dokumentation sowie maßgeschneiderte Unterstützung bei der Berufsberatung anbietet. In Belgien stellt die flämische öffentliche Arbeitsverwaltung den Arbeitnehmern Berufsberatungsgutscheine zur Verfügung, die sie auf verschiedenen Stufen ihrer Karriere nutzen können. Die Validierung früherer Lernerfahrungen und die Berufsberatung sind in personalisierte Lernpläne integriert, die Erwachsenen in Finnland angeboten werden. Das französische System individueller Lernkonten unterstützt Erwachsene beim Zugang zu Beratungsmöglichkeiten und Fortbildungsprogrammen – eine der nationalen Praktiken, die in der Kompetenzagenda 2020 zur Regel werden soll (Maßnahme 9). Die tschechische öffentliche Arbeitsverwaltung führte das Outplacement-Projekt ein, das die

¹³⁰ Vgl. die Empfehlung des Rates vom 22. Dezember 2012 zur Validierung des nicht formalen und informellen Lernens. Abrufbar unter: <https://europa.eu/!jk88yN>.

¹³¹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2020) 121 vom 1.7.2020.

¹³² Siehe *Lifelong guidance policy and practice in the EU: trends, challenges and opportunities*, Europäische Kommission 2020. Abrufbar unter: <https://europa.eu/!VY66fv>.

Ausbildungsaktivitäten verstärkte, um die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer zu erhöhen, die aufgrund der COVID-19-Krise von Entlassung bedroht sind (3,6 Mrd. CZK, 130 Mio. EUR).

Die allgemeine und berufliche Bildung ist der Schlüssel zur Entwicklung arbeitsmarktrelevanter Fertigkeiten, sie muss jedoch dem ökologischen und digitalen Wandel und den Herausforderungen von COVID-19 angepasst werden. Um den sich rasch entwickelnden Bedürfnissen des Arbeitsmarktes gerecht zu werden, erfordert die Entwicklung von Kompetenzen eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen den vielen beteiligten Akteuren. Der Kompetenzpakt (Maßnahme 1 der Europäischen Kompetenzagenda) wird groß angelegte öffentliche und private Multi-Stakeholder-Partnerschaften in wichtigen industriellen Ökosystemen fördern, um Fachwissen und Ressourcen wie Ausbildungseinrichtungen und Finanzmittel für konkrete Maßnahmen zur Weiterbildung und Umschulung mit klaren Verpflichtungen zu bündeln. Programme zum Lernen am Arbeitsplatz und für Lehrlingsausbildungen können besonders enge Verbindungen zwischen Bildung und Arbeitswelt gewährleisten. Die verstärkte Europäische Ausbildungssallianz¹³³ wird daher nationale Koalitionen weiter fördern, KMU unterstützen und die Beteiligung der Sozialpartner verstärken. Um die Reformen in den Mitgliedstaaten zu erleichtern, werden in dem Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur beruflichen Aus- und Weiterbildung (Maßnahme 4) Grundsätze für eine wirksame Steuerung der beruflichen Aus- und Weiterbildung, eine stärkere Verknüpfung mit zukunftsorientierten Wirtschaftsstrategien, flexible Entwicklungsmöglichkeiten, Chancengleichheit und Qualitätssicherung vorgeschlagen. Die Mitgliedstaaten sind aktiv dabei, ihre Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung zu modernisieren, und 25 von ihnen beteiligen sich an der Säule „Benchlearning“ der Maßnahmen zur Ausbildungsförderung. Darüber hinaus haben mehrere Mitgliedstaaten als Reaktion auf die COVID-19-Krise finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt, um das Ausbildungsplatzangebot zu sichern: Deutschland startete ein mit 500 Mio. EUR ausgestattetes Programm zur Unterstützung von KMU, das eine einmalige Prämie von 2000 EUR für jeden neu abgeschlossenen Ausbildungsvertrag und 3000 EUR für zusätzliche Ausbildungsverträge vorsieht. Österreichische Unternehmen erhalten einen Bonus von 2000 EUR pro neuem Auszubildenden, um etwa 10 000 gefährdete Ausbildungsplätze zu retten. In Dänemark wird im Rahmen einer dreiseitigen Vereinbarung ein Überschuss aus dem Arbeitgeberausbildungszuschuss (AUB) umverteilt, um ein Lohnzuschussprogramm für Ausbildungsplätze bereitzustellen. Frankreich startete ein staatliches Förderprogramm in Höhe von 1 Mrd. EUR für die Einstellung von Auszubildenden.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, auf gemeinsame politische Ziele hinzuarbeiten, die in der Entschließung des Rates über eine erneuerte europäische Agenda für die Erwachsenenbildung (2011) definiert sind, die Teil des breiteren Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET 2020) ist. Die Arbeitsgruppe der Europäischen Kommission zur Erwachsenenbildung hat 2019 eine Bestandsaufnahme der Fortschritte in den vier prioritären Bereichen (Governance, Angebot und Inanspruchnahme, Zugang und Qualitätssicherung) der Europäischen Agenda für Erwachsenenbildung vorgenommen.¹³⁴ Positiv zu vermerken ist, dass der

¹³³ Die verstärkte Europäische Ausbildungssallianz ist eine der Säulen der Mitteilung der Kommission „Förderung der Jugendbeschäftigung: eine Brücke ins Arbeitsleben für die nächste Generation“, (COM(2020) 276 final vom 1.7.2020). Abrufbar unter <https://europa.eu/VK79Vc>.

¹³⁴ Europäische Kommission (2019), Achievements under the Renewed European Agenda for Adult Learning, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. Abrufbar unter: <https://europa.eu/Up64bh>.

Erwachsenenbildung von den politischen Entscheidungsträgern zunehmend Aufmerksamkeit geschenkt wird – ein Trend, der durch die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem sich wandelnden Charakter der Arbeit, der Automatisierung und der demografischen Entwicklung noch beschleunigt wird. Mehrere Mitgliedstaaten verabschiedeten Maßnahmen zur Stärkung der Governance der Erwachsenenbildung, insbesondere durch die Aktualisierung und Verbesserung der Rechtsvorschriften und die Einrichtung besserer Koordinierungsmechanismen. Die europäische Finanzierung spielt in vielen Ländern eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der Erwachsenenbildung, insbesondere im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Umsetzung der Weiterbildungspfade.¹³⁵ Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe deuten auf zwei miteinander verbundene Herausforderungen hin, nämlich die Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zur Erwachsenenbildung für alle und die Unterstützung gefährdeter Gruppen, die von COVID-19 stark betroffen sind. Darüber hinaus sind die Möglichkeiten für die Professionalisierung des Personals in der Erwachsenenbildung noch immer begrenzt.

Angesichts der Herausforderungen für ihre Systeme zur Erwachsenenbildung haben die Mitgliedstaaten in der zweiten Jahreshälfte 2019 und 2020 eine Reihe von Initiativen ergriffen. In der europäischen Säule sozialer Rechte wird das Recht Erwachsener auf lebenslanges Lernen als eine Möglichkeit anerkannt, die erforderlichen Kompetenzen zu erwerben, um in vollem Umfang an der Gesellschaft teilhaben und Veränderungen am Arbeitsplatz erfolgreich bewältigen zu können. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat Maßnahmen zur Förderung der Weiterbildung von gering qualifizierten oder arbeitslosen Erwachsenen ergriffen. Seit September 2019 hat Finnland eine parlamentarische Reform der kontinuierlichen Weiterbildung eingeleitet, um umfassende Maßnahmen vorzubereiten, die sich auf die berufliche Entwicklung und Bildung während des gesamten Arbeitslebens konzentrieren. Das Projekt „Upskilling CZ“ unterstützt das Netzwerk der autorisierten NQR-Gremien bei der Organisation und Durchführung von Prüfungen, die zu der so genannten vollständigen beruflichen Qualifikation auf NQR-Niveau 3 und 4 führen. In Bulgarien wurde die „Operation Skills“ entwickelt, um Arbeitgeber in die Lage zu versetzen, sowohl bereits beschäftigte Arbeitnehmer als auch neu eingestellte Arbeitslose in ihren Unternehmen zu schulen. Mit einer Haushaltsausstattung von 17 Mio. EUR soll diese Initiative mindestens 5500 Menschen Bildungsangebote für berufliche Qualifikation, Schlüsselkompetenzen und spezifische Ausbildung bieten. Dänemark erzielte eine politische Einigung über die Bereitstellung von 102 Mio. DKK (13,7 Mio. EUR) für die Höherqualifizierung gering qualifizierter Arbeitnehmer, um ihnen die notwendigen Kompetenzen für den Wechsel auf qualifizierte Arbeitsplätze zu vermitteln. Zypern, Italien und Lettland haben kürzlich Maßnahmen zur Unterstützung von Arbeitslosen eingeführt. Lettland hat sein Erwachsenenbildungsangebot ausgeweitet, einschließlich Fernunterricht, Studienmodulen und Kursen an Universitäten und Hochschulen. Die Unterstützung für Mitarbeiter wurde auch auf die Deckung ihrer Reisekosten zum Schulungsort ausgeweitet.

Die Mitgliedstaaten haben zudem die Auswahl von Bildungsmaßnahmen unterstützt, die den individuellen Lernpräferenzen und -bedürfnissen des Einzelnen entsprechen. Im Jahr 2019 verabschiedete Frankreich Dekrete zur Umsetzung des Gesetzes von 2018 über die freie Berufswahl, das Arbeitnehmern und Arbeitssuchenden den Zugang zur Weiterbildung und die Inanspruchnahme eines persönlichen Lernkontos ermöglicht. Die Niederlande leiteten 2020 das *SLIM-Programm* ein, ein Anreizsystem für Lernen und Entwicklung in KMU.

¹³⁵ Europäische Kommission (2019), Council Recommendation on Upskilling Pathways: New Opportunities for Adults – Taking stock of implementation measures, SWD(2019) 89. Abrufbar unter <https://europa.eu/!Wh39md>.

Darüber hinaus wird der neue STAP-Finanzierungsmechanismus zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsmarkt voraussichtlich 2022 in Kraft treten. Er ermöglicht es jedem, der eine Verbindung zum niederländischen Arbeitsmarkt hat, an Maßnahmen zur Förderung der eigenen Entwicklung und Beschäftigungsfähigkeit teilzunehmen. Österreich plant die Einführung eines *Bildungskontos* auf der Grundlage eines Sozialpartnerabkommens zur Finanzierung von Umschulungs- und Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. In Schweden werden die Investitionen in die regionale Berufsbildung für Erwachsene um 700 Millionen SEK (68,2 Mio. EUR) erhöht. Der Staat hob die Pflicht zur Kofinanzierung durch die Gemeinden für das Jahr 2020 auf und wird darüber hinaus 1500 zusätzliche Plätze und die damit verbundene Studienunterstützung finanzieren.

Die Jugendgarantie 2013 schuf Möglichkeiten für junge Menschen und wirkte als starker Antriebsfaktor für Strukturreformen und Innovation. Infolgedessen hat die Mehrheit der öffentlichen Arbeitsverwaltungen (ÖAV) ihre Dienstleistungen für junge Menschen verbessert und erweitert.¹³⁶ In den sieben Jahren vor der COVID-19-Pandemie gab es in der EU etwa 1,7 Millionen junge Menschen, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befanden (NEET).¹³⁷ Obwohl ein sich verbessernder makroökonomischer Kontext sicherlich eine Rolle gespielt hat, gibt es auch Anzeichen dafür, dass die Jugendgarantie viel verändert hat. Mehr als 24 Millionen junge Menschen, die einmal in Jugendgarantieprogrammen registriert waren, erhielten ein Angebot für eine Arbeitsstelle oder eine Weiterbildungsmaßnahme, einen Ausbildungsplatz oder ein Praktikum. In vielen Mitgliedstaaten beträgt der geschätzte Anteil an NEET, die im Laufe des Jahres in diesen Programmen registriert waren, jedoch weiterhin unter 50 %.¹³⁸ Vor der COVID-19-Pandemie waren die politischen Maßnahmen, die der Jugendgarantie zugrunde lagen, stärker auf bestimmte gefährdete Gruppen ausgerichtet. Im Juli 2020 schlug die Kommission vor, die Jugendgarantie zu verstärken, indem sie den Geltungsbereich auf Personen im Alter von 15 bis 29 Jahren (von zuvor 25 Jahren) ausweitet, die Inklusivität fördert, die Verbindung zum ökologischen und digitalen Wandel verstärkt und Beratung, Anleitung und Betreuung anbietet.

Vor der Pandemie begannen die Mitgliedstaaten, die Reichweite und Aktivierung der am schwersten zu erreichenden jungen Menschen zu verbessern und gleichzeitig die Geschlechterdimension der Initiativen zu stärken. Griechenland verabschiedete ein Pilotprogramm, mit dem 3000 arbeitslose Jugendliche (im Alter von 18-29 Jahren) vorübergehend bei der Gründung von Unternehmen unterstützt werden. Die Unterstützung umfasst die Bewertung und das Coaching von Geschäftsplänen, gefolgt von einem Subventionsprogramm für 2500 Jungunternehmer. Letzteres richtet sich insbesondere an junge Frauen (mindestens 60 % der Plätze) und beläuft sich entweder auf 10 000 EUR für 12 Monate oder 17 000 EUR für 18 Monate. Österreich plant eine Reform des

¹³⁶ Während die Gesamtverwaltung der nationalen oder regionalen Jugendgarantieprogramme in der Verantwortung eines bestimmten Ministeriums, einer anderen Regierungsebene oder der öffentlichen Arbeitsverwaltung liegen kann, führt letztere die Jugendgarantieprogramme in der Regel vor Ort durch, indem sie junge Menschen registriert und spezifische Arbeitsvermittlungsdienste anbietet. Siehe den 2019 Report on PES Implementation of the Youth Guarantee (abrufbar unter <https://europa.eu/!rR34MQ>) und den 2018 Assessment Report on PES Capacity (abrufbar unter <https://europa.eu/!Xg73Ux>).

¹³⁷ Daten von Eurostat für die Altersgruppe 15-24 Jahre, 2013–2019, unter Verwendung des EU-27-Durchschnitts. Innerhalb einer weiter definierten Altersgruppe zwischen 15 und 29 Jahren, die in vielen Mitgliedstaaten eingeführt wurde (siehe Abschnitt 2.2), beträgt der absolute Rückgang etwa 3,2 Millionen.

¹³⁸ Die begrenzte Nutzung des Programms ist in vielen Ländern auf eine Verschiebung innerhalb der Gruppe der NEET (geringerer Anteil arbeitsloser NEET) und eine Verringerung der Gesamtzahl der NEET zurückzuführen.

Arbeitsmarktservice mit dem Ziel einer nachhaltigeren Reduzierung der Arbeitslosigkeit. Die geplanten Maßnahmen zielen insbesondere auf Geschlechterstereotype, Personen mit Behinderungen und Langzeitarbeitslose ab und sollen die Effizienz durch die Einführung von zentralen Anlaufstellen für Arbeitssuchende stärken. Österreich plante auch eine umfassende Überarbeitung seines Lehrlingsausbildungssystems, um es zu modernisieren und seine Fähigkeit zu stärken, gefährdeten Gruppen wie jungen Menschen mit besonderen Bedürfnissen, frühzeitigen Schul- und Ausbildungsabgängern und Asylbewerbern zu helfen. Die deutsche öffentliche Arbeitsverwaltung verfügt über ein Instrument für Personen, die in der Bildungs- und Berufsberatung tätig sind, um junge Menschen, bei denen die Wahrscheinlichkeit eines Schulabbruchs besteht, schneller zu identifizieren und ihnen wirksame Beratungs- und Unterstützungsmaßnahmen anzubieten. Die Hochschule der Bundesagentur für Arbeit zeichnet verantwortlich für ein Instrument zur Verhinderung von vorzeitigen Abbrüchen von Ausbildungsverhältnissen. Die flämische Regierung und die Sozialpartner unterzeichneten eine Absichtserklärung zur Verbesserung der Aktivierung von Nichterwerbstätigen, insbesondere jungen NEET, die in enger Zusammenarbeit mit dem föderalen Sozialversicherungssystem (z. B. RIZIV) und den Diensten für soziale Integration (OCMW) umgesetzt werden soll.

Die durch COVID-19 ausgelöste Wirtschaftskrise hat junge Menschen hart getroffen und sie zu einer vorrangigen Gruppe für die Unterstützung in allen Mitgliedstaaten gemacht. Frankreich kündigte die Schaffung von 300 000 zusätzlichen *contrats d'insertion professionnelle* (subventionierte Arbeitsplätze) an, um die Arbeitsmarktintegration junger Menschen zu unterstützen. Außerdem ist eine Steuerbefreiung für junge Geringqualifizierte auf Arbeitsplätzen mit einem Gehalt bis zum 1,6-Fachen des Mindestlohns geplant, um ihren Zugang zum Arbeitsmarkt zu verbessern. Belgien verlängerte die Dauer des Arbeitslosengeldes für arbeitssuchende Schulabgänger (*inschakelingsuitkering*) um fünf Monate. In Lettland haben arbeitslose Vollzeitstudenten die Möglichkeit, an ihrer Universität oder Hochschule an einer digitalen Fortbildung teilzunehmen. Studierende, die an der Maßnahme teilnehmen, erhalten ein Stipendium von 10 EUR für jeden Tag der Teilnahme (ca. 200 EUR pro Monat). Lettland führte auch eine befristete Arbeitslosenunterstützung für junge Hochschulabsolventen für einen Gesamtzeitraum von vier Monaten, jedoch nicht länger als bis zum 31. Dezember 2020, in Höhe von 500 EUR pro Monat für die ersten beiden Monate und 375 EUR pro Monat für die letzten beiden Monate ein.

Die Mitgliedstaaten ergriffen Maßnahmen zur Erweiterung der Teilnahme an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung und zur Verbesserung der Qualität des Angebots als Schlüssel zur Vorbereitung der Kinder auf ein erfolgreiches Leben. Bulgarien und Belgien setzten das obligatorische Vorschulalter von fünf auf vier bzw. von sechs auf fünf Jahre herab. In Kroatien werden fast 500 Kindergärten gebaut oder renoviert, viele davon in Städten mit weniger als 5000 Einwohnern. Darüber hinaus steht ein Zuschuss in Höhe von 1,8 Mio. EUR für lokale Gebietskörperschaften zur Verfügung, um die Verfügbarkeit und Qualität der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung zu verbessern. Irland startete im November 2019 das *National Childcare Scheme* (Nationales Kinderbetreuungsprogramm), das Familien mit einem anrechenbaren Haushaltseinkommen von bis zu 60 000 EUR pro Jahr einkommensabhängige Zuschüsse zur Verfügung stellt, um die Kosten für die Kinderbetreuung außerhalb der Vorschul- oder Schulzeiten zu decken. Ziel des Programms ist es, allen Familien eine qualitativ hochwertige, zugängliche und erschwingliche frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung und außerschulische Betreuung zu ermöglichen, und es wird erwartet, dass in der Anfangsphase des Programms voraussichtlich 70 000-80 000 Kinder pro Jahr teilnehmen werden. Gleichzeitig haben die irischen nationalen Behörden den *Workforce Development Plan (2020–2028)*

(Arbeitskräfteentwicklungsplan) verabschiedet, der darauf abzielt, das Laufbahnprofil im Bereich der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung durch die Festlegung von Qualifikationsanforderungen, eines Karriererahmens und von Möglichkeiten zur Entwicklung von Führungskräften zu verbessern. Italien verdoppelte den jährlichen Vorschulgutschein in Höhe von 1500 EUR (*Bonus Nido* – Kita-Bonus) für einkommensschwache Familien auf 3000 EUR. Die Niederlande werden die Zulage für die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung und die Haushaltsmittel zur Unterstützung von Eltern ab 2020 um fast 500 Millionen Euro für Paare mit mittlerem Einkommen erhöhen. Familien mit mehr als zwei Kindern erhalten ab dem dritten Kind ab 2021 zusätzlich 617 EUR pro Kind und Jahr, was eine erhebliche Erhöhung gegenüber dem derzeitigen Betrag darstellt. Sie dehnen auch den Anspruch auf Zuschüsse für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung auf Haushalte aus, in denen ein Partner arbeitet und der andere pflegebedürftig ist. Das maltesische *Bildungsgesetz* von 2019 erhöhte die Mindesteintrittsvoraussetzungen für Mitarbeiter im Bereich frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung auf das Niveau eines Bachelor-Abschlusses, um die Qualität in diesem Sektor zu erhöhen.

Viele Mitgliedstaaten führten als Reaktion auf die COVID-19-Krise befristete Maßnahmen für Eltern und betreuende Angehörige ein. Solche vorübergehenden Maßnahmen wurden zum Beispiel in Tschechien ergriffen, um Eltern für den Zeitraum, in dem die Schulen geschlossen waren, durch ein Heimpflegegeld für Kinder zu unterstützen, die jünger als 13 Jahre waren oder deren betreuende Angehörige eine Behinderung hatten. Selbstständige, die mit Kindern im Alter zwischen 6 und 13 Jahren zu Hause bleiben mussten, erhielten ebenfalls einen Beitrag von 424 CZK/Tag (16 EUR/Tag). Litauen führte neue Sozialversicherungsbestimmungen für berufstätige Eltern und betreuende Angehörige älterer oder behinderter Menschen (vor allem Frauen) ein, nachdem Schulen und Betreuungseinrichtungen geschlossen wurden, und zahlte 65,9 % des gemeldeten Einkommens als Krankengeld. Frankreich stellte die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung für unverzichtbare Arbeitskräfte sicher und erhöhte die Kapazität der einzelnen Leistungen während der Zeit des Gesundheitsnotstands auf bis zu sechs Kinder gleichzeitig. Italien bot Familien einen Gutschein in Höhe von 1200 EUR an, der auf bis zu 2000 EUR erhöht wurde, wenn sie im Gesundheitswesen tätig waren.

Familienurlaub wurde während der COVID-Krise als wichtige Maßnahme zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben eingesetzt. Als Reaktion auf die Krise führte Belgien ein spezielles COVID-19-Elternurlaubssystem (Voll- oder Teilzeit) ein, um berufstätigen Eltern (mit einem Kind unter 12 Jahren) während der Pandemie die Möglichkeit zu geben, Arbeit und Betreuungsaufgaben miteinander zu vereinbaren. Zwischen Mai und September 2020 konnten Arbeitnehmer mit mindestens einem Monat Betriebszugehörigkeit ihre Arbeitszeit teilweise oder ganz reduzieren.¹³⁹ Da für die Anspruchsberechtigung nur eine einmonatige Betriebszugehörigkeit erforderlich war und die Leistungen um 25 % höher waren als bei der vorherigen Regelung, wurde auch die Inanspruchnahme durch die Väter gefördert. In Italien konnten Arbeitnehmer mit Kindern unter 12 Jahren bis Ende Juli bis zu 30 Tage Elternurlaub bei halbem Lohn nehmen. Familien, deren Äquivalenzeinkommen 40 000 EUR nicht übersteigt, erhalten eine Urlaubssteuergutschrift. Zypern gewährte Eltern (mit Kindern unter 15 Jahren), die aufgrund von geschlossenen Einrichtungen für die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung oder Schulschließungen nicht zur Telearbeit in der Lage

¹³⁹ Eltern können ihre Arbeitszeit um 20 % (bei Vollzeitbeschäftigen) bzw. um 50 % (bei Vollzeitbeschäftigen und zu 75 % beschäftigten Personen) reduzieren. Außerdem können seit Juli 2020 Alleinerziehende und Eltern von Kindern mit Behinderungen ihre Arbeitszeit vollständig reduzieren.

waren, bezahlten Sonderurlaub, der auf der Grundlage des Lohns oder Gehalts berechnet wurde. Luxemburg führte einen bezahlten Familienurlaub für den privaten Sektor und für Selbstständige ein, die aufgrund der Schließung zugelassener Einrichtungen gezwungen waren, ihre Arbeit einzustellen, um eine behinderte oder betreuungsbedürftige ältere Person in ihrem Haushalt zu betreuen. Eltern, die aufgrund der Schließung von Einrichtungen für die frökhkindliche Betreuung, Bildung und Schulen Kinder (unter 13 Jahren) betreuen mussten, konnten unter bestimmten Bedingungen Urlaub aus familiären Gründen in Anspruch nehmen. Rumänien gewährte Eltern während der Schließung von Bildungseinrichtungen aufgrund ungünstiger meteorologischer Bedingungen oder „anderer außergewöhnlicher Umstände“, wie der COVID-19-Pandemie, zusätzliche bezahlte Urlaubstage. Die Entschädigung beträgt 75 % des Grundgehalts bzw. bis zu 75 % des durchschnittlichen nationalen Bruttogehalts (d. h. 5429 RON bzw. 1115 EUR). Eltern oder gesetzliche Vertreter von Kindern oder Erwachsenen mit einer Behinderung, die keine Schule besuchen oder pflegebedürftig sind, erhalten ebenfalls zusätzliche bezahlte Urlaubstage. In Spanien wird den Arbeitnehmern die Flexibilität eingeräumt, ihre Arbeitszeit anzupassen oder zu reduzieren (bis zu 100 %), mit einer entsprechenden Lohn- oder Gehaltskürzung, falls sie im Zusammenhang mit der Pandemie Betreuungsaufgaben übernehmen müssen. In Bulgarien wurde der unbezahlte Urlaub von 30 auf 60 Tage verlängert, um die negativen Auswirkungen der Pandemie abzufangen.

In den Mitgliedstaaten werden in zunehmendem Maße dauerhafte Maßnahmen für die Einführung von Urlaub aus familiären Gründen ergriffen. Dies könnte teilweise auf die 2019 angenommene Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige zurückzuführen sein.¹⁴⁰ Tschechien erhöhte das Elterngeld auf 300 000 CZK (11 300 EUR, wobei dieser Betrag bei Zwillings- oder Mehrlingsgeburten um 50 % erhöht wird). Die monatliche Obergrenze für ein Kind unter 2 Jahren, das eine Einrichtung für frökhkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung besucht, wurde von 46 auf 92 Stunden erhöht, und die Obergrenze für das Elterngeld wurde für Eltern ohne Krankenversicherung auf 10 000 CZK (376 EUR) angehoben. Italien erhöhte den Vaterschaftsurlaub von fünf auf sieben Tage und näherte sich damit der Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige an, die einen 14-tägigen bezahlten Vaterschaftsurlaub vorsieht. Litauen verlängerte den Anspruch auf einen 30-tägigen Elternurlaub von drei Monaten auf ein Jahr nach der Geburt. In den Niederlanden können Väter oder Stiefeltern ab dem 1. Juli 2020 innerhalb der ersten sechs Monate nach der Geburt für bis zu fünf Wochen zusätzlichen Urlaub nehmen. Arbeitgeber können beim Institut für Arbeitnehmerversicherung ein Urlaubsgeld für ihre Arbeitnehmer in Höhe von bis zu 70 % des täglichen Lohns oder Gehalts beantragen (höchstens 70 % des maximalen täglichen Lohns oder Gehalts).

Als Reaktion auf die COVID-19-Krise wurden von einigen Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeit eingeführt. Malta führte eine Regelung zur Unterstützung von Arbeitgebern und Selbstständigen ein, die 45 % der förderfähigen Kosten bis zu 500 EUR pro Telearbeitsvereinbarung und 4000 EUR pro Unternehmen für Telearbeitstechnologie abdeckt. Die Slowakei verabschiedete Maßnahmen, die es Arbeitgebern und Arbeitnehmern ermöglichen, ein einvernehmlich vereinbartes Telearbeitssystem einzuführen. Tschechien schlug im Arbeitsgesetzbuch die Möglichkeit der Arbeitsplatzteilung vor, um den

¹⁴⁰ Richtlinie (EU) 2019/1158 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates.

Arbeitnehmern eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu ermöglichen. Die Arbeitsplatzteilung sollte Arbeitgeber dabei unterstützen, kürzere Arbeitszeiten anzubieten, um einigen Arbeitnehmern eine Alternative zum Verlassen des Arbeitsmarktes, insbesondere aufgrund von familiären Betreuungsaufgaben, zu bieten. Der Änderungsantrag durchlief seine erste Lesung in der Abgeordnetenkammer und soll ab Januar 2021 in Kraft treten.

In wenigen Mitgliedstaaten wurden Maßnahmen zur Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Verdienstgefälles verabschiedet. In Tschechien wird derzeit ein Aktionsplan für gleichen Lohn für gleiche Arbeit entwickelt, der spezifische Maßnahmen zur Verringerung des geschlechtsspezifischen Verdienstgefälles vorschlagen wird. Schlüsselakteure wie das staatliche Arbeitsaufsichtsamt, das Amt des Bürgerbeauftragten, das Arbeitsamt, die Sozialpartner und bestimmte Arbeitgeber aus dem öffentlichen und privaten Sektor sind daran beteiligt. Estland führt Pilotmaßnahmen durch, um den Anteil weiblicher IKT-Studenten und -Mitarbeiter zu erhöhen. Frankreich hat einen Index eingeführt, der die Sichtbarkeit mehrdimensionaler Vergütungsunterschiede für alle Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten erhöhen wird. In Spanien haben zwei Dekrete im Oktober allen Arbeitgebern die Pflicht auferlegt, Aufzeichnungen über die Durchschnittslöhne und -gehälter von Männern und Frauen zu führen, während Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten Gleichstellungspläne mit den Arbeitnehmervertretern aushandeln müssen. Die Kommission plant, eine Richtlinie über Maßnahmen zur Lohntransparenz vorzuschlagen, um den Zugang der Arbeitnehmer zu Informationen über den Lohn zu verbessern, das Bewusstsein für Diskriminierung zu schärfen und die Durchsetzung des Grundsatzes gleicher Lohn für gleiche Arbeit zu erleichtern.

Es wurden aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und gezielte Dienstleistungen eingeführt, um die Beschäftigung von Frauen zu unterstützen. Österreich plant, die Chancen für Frauen in ländlichen Gebieten durch Digitalisierungs-, Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten zu erhöhen. Griechenland plant mehrere Programme zur Unterstützung der Beschäftigung von Frauen, wie z. B. „*Advanced Skills 4 Women*“ – ein IKT-Schulungsprogramm für arbeitslose Frauen; das Programm „*Beratungsunterstützung, Weiterbildung und Zertifizierung für arbeitslose Frauen im Sektor der Kreativwirtschaft*“; und ein Programm zum Erwerb von Qualifikationen für arbeitslose Frauen bis 29 Jahre. Spanien führte neue Rechtsvorschriften zum Schutz von Frauen ein, die von Arbeitsplatzverlusten in von Frauen dominierten prekären Sektoren betroffen sind. Im Sondersystem der Hausangestellten des allgemeinen Sozialversicherungssystems wurde ein außerordentlicher Zuschuss (70 % der Löhne) für Hausangestellte eingeführt, die während der Pandemie ganz oder teilweise ihren Arbeitsplatz verloren und keine Arbeitslosenunterstützung erhalten haben.

Die Mitgliedstaaten leiteten mehrere Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung von Personen mit Behinderungen ein, darunter befristete Maßnahmen zur Milderung der negativen Auswirkungen der COVID-19-Krise. Auf der Grundlage des neuen Gesetzes für Menschen mit Behinderungen setzt Bulgarien das neue Nationale Programm für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen um, das darauf abzielt, Beschäftigungsbedingungen für sie zu schaffen. Luxemburg führte ein Gesetz ein, um den Zugang zum regulären Arbeitsmarkt (im privaten Sektor) und die Weiterbeschäftigung für Menschen mit Behinderungen oder durch eine externe Neueinstufung zu verbessern. Dies wird durch begleitende Maßnahmen (bis zu 150 Stunden für einen Vertrag oder aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen über mindestens 12 Monate und 300 Stunden über 24 Monate) unter Anleitung eines „Eingliederungsassistenten“ erreicht. Malta hat vom 8. März bis zum 5. Juli 2020 vorübergehend Personen mit Behinderungen unterstützt, die im

privaten Sektor arbeiten, bei Jobsplus (ÖAV) registriert waren und während der COVID-19-Krise aus gesundheitlichen Gründen oder zur Sicherheit zu Hause bleiben wollten. Bereits vor der COVID-19-Pandemie startete Finnland das Arbeitsfähigkeitsprogramm für Personen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit, das für 2020-2022 mit 33 Mio. Euro ausgestattet ist. Das Programm umfasst Maßnahmen zur Ermittlung der Arbeitsfähigkeit des Einzelnen und Maßnahmen, um Arbeitssuchende zu den Unterstützungsstellen zu führen, die sie benötigen. Es ist eng mit dem laufenden Programm „Future Health and Social Services Centres 2020-2022“ (Gesundheits- und Sozialdienstzentren der Zukunft) verbunden. Das Programm sieht auch vor, dass die öffentlichen Arbeitsverwaltungen mehr Koordinatoren für die Arbeitsfähigkeit einstellen, um die verfügbaren Dienste zu verbessern.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten startete Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeitsmarktintegration von Drittstaatsangehörigen, oft in Kombination mit Sprachunterricht. Einige Mitgliedstaaten haben als Reaktion auf die Notwendigkeit, die Anstrengungen zur langfristigen Integration in den Arbeitsmarkt zu verstärken, Aktionspläne und Strategien eingeführt oder überarbeitet. Außerdem haben einige Mitgliedstaaten ihr Angebot an Integrationsmaßnahmen ausgeweitet und die Teilnahme an verschiedenen Sprach- und Integrationskursen vorgeschrieben. Portugal veröffentlichte eine Verordnung zur Einführung eines neuen Programms von Sprachkursen in Portugiesisch, das an die Lernbedürfnisse von Migranten angepasst ist, um die soziale Inklusion und den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Deutschland entwickelte Leitlinien zur Unterstützung von Unternehmen bei der operationellen Integration von Flüchtlingen durch Begrüßungslotzen, um eine umfassende individuelle Unterstützung bei der Integration von Flüchtlingen anzubieten. In Österreich wurde das „*Projekt zur überregionalen Lehrstellenvermittlung*“ im Jahr 2019 nach einer mehrjährigen Pilotphase landesweit umgesetzt. Es zielt auf das Missverhältnis zwischen freien Lehrstellen und arbeitslosen Jugendlichen ab, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf Flüchtlinge gelegt wird. Tschechien verabschiedete im Dezember 2019 einen neuen Aktionsplan zur Integration. Zypern legte Mitte 2019 ebenfalls einen neuen Aktionsplan für die Integration von Migranten 2020-2022 vor, während Slowenien eine neue Migrationsstrategie verabschiedete (Juli 2019).

Einige Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Weiter- und Neuqualifizierung Erwachsener ergriffen, die häufig Drittstaatsangehörigen als eine der Zielgruppen zugutekommen. Schweden beispielsweise plante neue Investitionen (150 Mio. SEK, d.h. ca. 14,6 Mio. EUR), die für „ökologische Arbeitsplätze“ für arbeitsmarktferne Personen, einschließlich Einwanderern, vorgesehen sind. In Belgien schlug die wallonische Regierung ein neues Programm zur Unterstützung und Anleitung von Arbeitnehmern vor, die ihre Kompetenzen verbessern oder sich auf einen anderen Arbeitsplatz umschulen lassen wollen, bei dem Fachkräftemangel besteht, wobei der Schwerpunkt auf älteren Arbeitnehmern und Arbeitnehmern, die ihren Arbeitsplatz verlieren, liegt, während Flandern plant, verstärkt Lese-, Schreib- und Rechenkompetenzen zu fördern und eine neue Plattform für lebenslanges Lernen einzurichten. Schließlich setzte Österreich die Umsetzung seiner *Initiative Erwachsenenbildung* fort, die darauf abzielt, den Zugang sozioökonomisch benachteiligter Personen zur Erwachsenenbildung zu verbessern und ihr Bildungsniveau zu erhöhen, wobei vorwiegend Erwachsene mit Migrationshintergrund teilnehmen.

Außerdem führten die Mitgliedstaaten Reformen zur Anerkennung und/oder Validierung der Qualifikationen oder Kompetenzen von Drittstaatsangehörigen durch. Deutschland richtete beispielsweise im Februar 2020 die neue „Zentrale Servicestelle

Berufsanerkennung“ bei der Bundesagentur für Arbeit ein.¹⁴¹ Diese neue Servicestelle fungiert als landesweites Büro für diejenigen, die im Ausland die Anerkennung von Qualifikationen oder Kompetenzen anstreben. Das deutsche Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung bietet ferner die Möglichkeit, nach erfolgreichem Abschluss einer Berufsausbildung oder einer 30-monatigen Beschäftigung eine Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre zu erhalten. Finnland gab neue Leitlinien zur Bewertung von Kompetenzen und Arbeitsfähigkeiten aus, und darüber hinaus schlägt das Ministerium für Wirtschaft und Beschäftigung eine allgemeine Aufstockung der Haushaltsmittel für die Integration von Migranten (einschließlich der Ermittlung von Kompetenzen) um 3 Mio. Euro vor.

Einige Mitgliedstaaten haben Maßnahmen eingeführt, um die Aufnahme von Wanderarbeitnehmern aus Drittländern, insbesondere von hochqualifizierten Arbeitskräften und von Arbeitskräften in Mangelberufen, zu erleichtern. Im Anschluss an das Employment Permits (Amendment) Regulations 2018 (Gesetz zur Änderung der Arbeitserlaubnisse von 2018) veröffentlichte Irland die neueste Version der „Critical Skills and Ineligible Lists of Occupations“, die im Januar 2020 in Kraft trat, mit dem Ziel, dem unmittelbaren Arbeitskräftemangel in Schlüsselsektoren wie Gastgewerbe, Baugewerbe, Gesundheitswesen und Straßengüterverkehr zu begegnen.¹⁴² Im Jahr 2019 kündigte die französische Regierung an, dass sie auf der Grundlage der ersten Revision der regionalen Fachkräftemangelliste (seit 2008) eine Einwanderungspolitik nach Tätigkeitsbereichen einführen werde. Um den verstärkten Zustrom von Wanderarbeitnehmern zu bewältigen, führte Litauen im Juli 2019 Quoten für Arbeitnehmer aus Drittländern ein, die in Mangelberufen arbeiten, wobei die erste Liste von Berufen 2021 erstellt werden soll. Im September 2019 führte Tschechien neue jährliche Quoten für Anträge auf Ausstellung von Mitarbeiterkarten und langfristige Geschäftsvisa sowie drei neue Arbeitsmigrationsprogramme ein. In Lettland traten am 1. Juli 2019 Änderungen des Einwanderungsgesetzes in Kraft, die Arbeitgebern die Möglichkeit bieten, Drittstaatsangehörige auf der Grundlage eines Langzeitvisums einzustellen, wobei die Mindestdauer für die Bewerbung um eine freie Stelle und die Verpflichtung zur Veröffentlichung einer freien Stelle in bestimmten Fällen aufgehoben wurden. Finnland hat sein horizontales „Talent Boost“-Programm (Talentförderungsprogramm) für Arbeitsmigration in größerem Umfang ausgeweitet, mit einem stärkeren Fokus auf Einwanderung und Integration von internationalen Studenten und Forschern. Im Rahmen des Programms werden Maßnahmen ergriffen, um das arbeitsbasierte Aufenthaltsgenehmigungsverfahren zu beschleunigen, um Studenten und Forschern die Einreise nach und den Aufenthalt in Finnland zu erleichtern.

Die COVID-19-Krise hat viele Mitgliedstaaten dazu veranlasst, die Freizügigkeit von außerhalb und innerhalb der EU-Grenzen einzuschränken, was zu einem Arbeitskräftemangel in einigen Bereichen wie der Landwirtschaft und dem Gesundheitswesen geführt hat. Um diesen Arbeitskräftebedarf zu decken, beschleunigten Länder wie Belgien, Österreich, Deutschland, Griechenland, Spanien, Finnland, Frankreich, Italien und Slowenien die Erteilung von (Saison-)Arbeitsvisa für bestimmte landwirtschaftliche Arbeitnehmer und/oder Angehörige des Gesundheitswesens und/oder

¹⁴¹ Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA): <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/pro/zsba.php>.

¹⁴² Siehe die Liste unter <https://dbei.gov.ie/en/What-We-Do/Workplace-and-Skills/Employment-Permits/Employment-Permit-Eligibility/Ineligible-Categories-of-Employment/>.

verlängerten die Gültigkeit.¹⁴³ Speziell für den Gesundheitssektor hatten in Irland rechtmäßig ansässige Drittstaatsangehörige ohne Zugang zum Arbeitsmarkt die Möglichkeit, auf den nationalen Aufruf nach Arbeitskräften im Gesundheitswesen zu reagieren und eine Änderung ihres Status zu beantragen, um als Gesundheitspersonal zu arbeiten. In Frankreich wurde ein spezifisches und vereinfachtes Verfahren für Ärzte aus Drittländern mit einem Abschluss in einem Drittland eingeführt, die bei der Bewältigung der gesundheitlichen Notlage behilflich waren. Griechenland wandte Flexibilität bei Aufenthaltsgenehmigungen für Drittstaatsangehörige ohne Ausweispapiere für deren ausschließliche Beschäftigung in der Landwirtschaft an. In Spanien konnten reguläre Migranten mit einer Aufenthaltserlaubnis, die zwischen dem 14. März und dem 30. September abläuft, auch ordnungsgemäß von Landwirten beschäftigt werden. Darüber hinaus sicherte Spanien Saisonarbeitern einen verstärkten Schutz zu, sowohl was den Zugang zu befristeten Arbeitslosenregelungen (ERTE) als auch zu Arbeitslosenleistungen betrifft. Tschechien entwickelte Maßnahmen, um verfügbare Drittstaatsangehörige, die Gefahr liefen, ihren Arbeitsplatz zu verlieren, mit Arbeitgebern in Verbindung zu setzen, die auf der Suche nach neuen Arbeitskräften waren, insbesondere in der Landwirtschaft. Finnland und Belgien führten vorübergehende Ausnahmeregelungen für das Recht auf Arbeit für Asylsuchende ein. Darüber hinaus änderte Finnland das Ausländergesetz und das Gesetz über Saisonarbeitnehmer und ermöglichte damit Drittstaatsangehörigen, die sich bereits im Land aufhalten, den Arbeitgeber oder den Sektor zu wechseln, ohne eine Verlängerung oder Neuaustrichtung der Genehmigung beantragen zu müssen. Einige Länder hoben das Einreiseverbot für bestimmte Kategorien ausnahmsweise auf, wie Luxemburg, wo das Verbot auf Forscher und Experten, die im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie beratend tätig waren, sowie auf Saisonarbeiter nicht angewandt wurde.

¹⁴³ Siehe auch EMN/OECD (2020). Maintaining labour migration in essential sectors in times of pandemic. EMN-OECD Inform. Brüssel: European Migration Network. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_inform3_labour_migration_2020_en.pdf.

3.3 Leitlinie 7: Verbesserung der Funktionsweise der Arbeitsmärkte und der Wirksamkeit des sozialen Dialogs

In diesem Abschnitt wird die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinie 7 behandelt, mit der den Mitgliedstaaten empfohlen wird, die Funktionsweise des Arbeitsmarkts und die Wirksamkeit des sozialen Dialogs zu verbessern. Dazu zählen die Sicherstellung der Ausgewogenheit der Flexibilität und Sicherheit in der Arbeitsmarktpolitik, die Vermeidung der Arbeitsmarktsegmentierung, die Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit und die Förderung des Übergangs hin zu unbefristeten Arbeitsverträgen, die Gewährleistung der Abdeckung durch die öffentlichen Arbeitsverwaltungen und die Wirksamkeit aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die Bereitstellung angemessener Arbeitslosenleistungen und die Förderung der Mobilität von Arbeitnehmern und Lernenden. Aufbauend auf bestehenden nationalen Praktiken werden auch die Förderung des sozialen Dialogs und das Engagement mit der Zivilgesellschaft erörtert. In Abschnitt 3.3.2 werden abschließend die politischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen beschrieben.

3.3.1 Schlüsselindikatoren

Die COVID-19-Krise hat die Unterschiede in den Arbeitsbedingungen zwischen den einzelnen Personen betont und die negativen Folgen der Arbeitsmarktsegmentierung hervorgehoben. Obgleich die Zahl der unfreiwillig befristeten und Teilzeitarbeitsplätze insgesamt zurückgeht, ist sie in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor hoch. Die Dualität auf dem Arbeitsmarkt hat negative Folgen für die betroffenen Arbeitnehmer, insbesondere für junge Menschen und Menschen in prekären Verhältnissen. Dies ist im aktuellen Kontext deutlich geworden: Während das Segment der Arbeitskräfte, das bessere Berufsaussichten und mehr Sicherheit genießt, in der COVID-19-Krise besser geschützt war, waren diejenigen mit prekäreren oder weniger anpassungsfähigen Arbeitsbedingungen und/oder geringerem Zugang zum Sozialschutz stärker betroffen¹⁴⁴. Bei Gruppen am unteren Ende des Einkommens aus Erwerbstätigkeit waren weitere Einkommens- und Arbeitsplatzverluste wahrscheinlich, insbesondere bei Leiharbeitnehmern, jungen Beschäftigten und Personen in gering qualifizierten Berufen. Für die Zukunft ist es wichtig, dass die Mitgliedstaaten schlecht durchdachte Rechtsvorschriften vermeiden, die die Schaffung von Arbeitsplätzen behindern, und sicherstellen, dass befristete Arbeitsverhältnisse ein Sprungbrett zu geschützteren vertraglichen Arbeitsformen sind. Zwei Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte unterstützen die diesbezüglichen Anstrengungen. Insbesondere die Grundsätze 5 („Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung“) und 7 („Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz“) zielen darauf ab, die Gleichbehandlung der Arbeitnehmer unabhängig von der Art des Beschäftigungsverhältnisses zu gewährleisten.

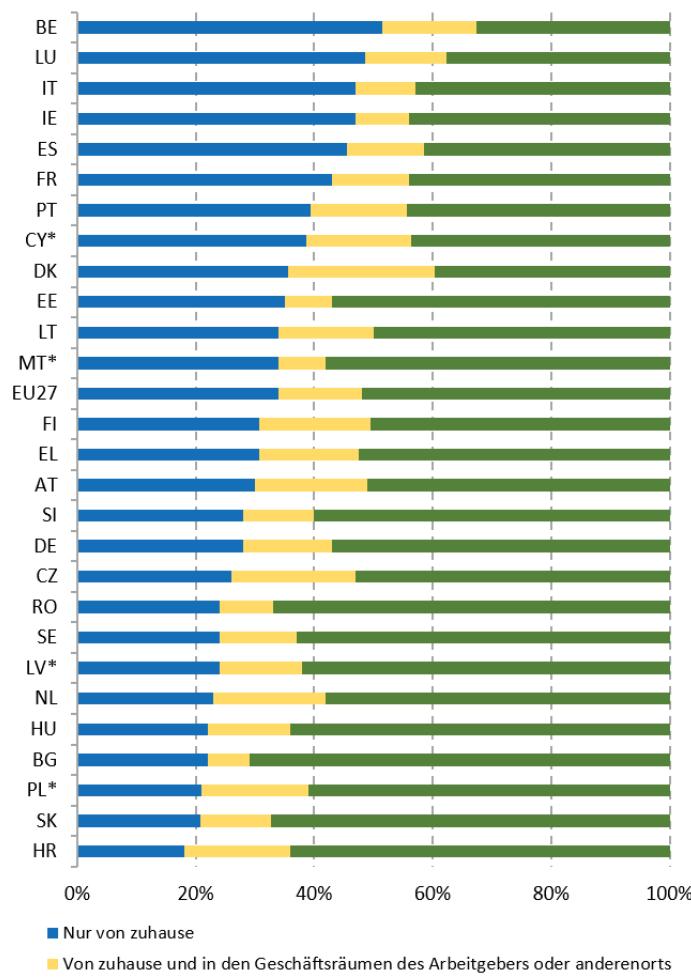
Flexible Arbeit dank der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) und insbesondere die Telearbeit sind zu einem Schlüsselement der sich wandelnden Arbeitsmuster und -praxis geworden. Der Gesundheitsnotstand hat die Debatte über die Ausweitung flexibler Arbeitsbedingungen durch den Einsatz von IKT ausgelöst. Dies kann eindeutige Vorteile für die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben haben und es den Menschen ermöglichen, Arbeitszeit und Arbeitsort ihren Bedürfnissen anzupassen. Telearbeit

¹⁴⁴ Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission (2020), *The impact of COVID confinement measures on EU labour market*, Science for Policy Briefs, abrufbar unter <https://europa.eu/!QK78dV>; Experimentelle Analyse von Eurostat (2020), *COVID-19 labour effects across the income distribution*, abrufbar unter <https://europa.eu/!nV98vQ>

kann jedoch auch zu einer Intensivierung der Arbeit führen, selbst wenn sie mit einem hohen Maß an Flexibilität und Autonomie verbunden ist. Diese Aspekte haben in einer Reihe von Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene zu einer Debatte über die Regelung der Arbeitszeit in Fernarbeitsregelungen geführt.¹⁴⁵ Darüber hinaus können Arbeitsumgebungen, die durch eine hohe IKT-Nutzung gekennzeichnet sind, Gesundheitsrisiken für die Arbeitnehmer bergen. Aspekte im Zusammenhang mit der Arbeitsplatzqualität sind auch im Kontext der IKT-gestützten Arbeit von Belang. Während es einigen Arbeitnehmern gelingt, die größere Flexibilität und das höhere Maß an Autonomie, die der IKT-gestützten Arbeit innewohnen, zu ihrem eigenen Vorteil zu nutzen, befindet sich etwa ein Viertel der Arbeitnehmer (24 %) in einem IKT-gestützten Arbeitsumfeld in prekären Beschäftigungsbedingungen (sie haben z. B. eher einen befristeten Vertrag, sind Geringverdiener, erleben Arbeitsplatzunsicherheit und haben keine Weiterbildungsmöglichkeiten). Auch Selbstständige, die IKT-basierte flexible Arbeit leisten, befinden sich häufiger in einer solchen Situation.

Schaubild 41: Die Pandemie hat der Telearbeit Auftrieb gegeben

Arbeitsort der Arbeitnehmer während der COVID-19-Beschränkungen der individuellen Mobilität (nach Mitgliedstaat, in %)



Quelle: Eurofound (2020), *Leben, Arbeiten und COVID-19*, Reihe COVID-19, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg. Anmerkung: Geringe Verlässlichkeit (*) im Oktober 2020 für CY, LV, MT

¹⁴⁵ Für weitere Einzelheiten siehe Eurofound (2020), *Telearbeit und IKT-gestützte mobile Arbeit: Flexibles Arbeiten im digitalen Zeitalter*, Reihe Neue Beschäftigungsformen, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

und PL. EU-27 bezieht sich auf den gewichteten Durchschnitt der 27 Mitgliedstaaten. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist Vorsicht geboten, da die sektorale Verteilung der Arbeitnehmer in der Stichprobe die Verteilung der Telearbeit nach Ländern beeinflusst.

Telearbeit ist für viele Menschen, die bisher nur wenig oder gar keine Erfahrung mit Fernarbeit hatten, zur üblichen Arbeitsform geworden. Nach den Daten der AKE¹⁴⁶ arbeiteten im Jahr 2019 nur 5,5 % aller Erwerbstätigen (im Alter von 20-64 Jahren) in der EU-27 regelmäßig von zu Hause aus. Die höchsten Anteile wurden in den Niederlanden (15 %), Finnland (14,5 %), Luxemburg (11,5 %) und Österreich (10,2 %) verzeichnet. Während in den vergangenen Jahren ein leicht steigender Trend zu verzeichnen war, war die Telearbeit in Bulgarien, Rumänien, Ungarn, Zypern, Kroatien und Griechenland mit einem Anteil von unter 2 % der Gesamtbeschäftigung im Jahr 2019 fast eine Ausnahme. Dies alles hat sich im Jahr 2020 aufgrund der Einschränkungen der individuellen Mobilität und der Maßnahmen zur räumlichen Trennung, die zur Bekämpfung der Pandemie ergriffen wurden, geändert. Eine vor kurzem von Eurofound durchgeführte elektronische Erhebung liefert wichtige Erkenntnisse über diesen Wandel in den Arbeitsmustern der Menschen.¹⁴⁷ Schaubild 41 zeigt signifikante Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich des selbst angegebenen Arbeitsplatzes während der Pandemie. Der Anteil der Befragten, die angaben, während der COVID-19-Pandemie ausschließlich von zu Hause aus zu arbeiten, reicht von etwa 20 % in Bulgarien, Kroatien, Ungarn, Polen und der Slowakei bis zu mehr als 40 % in Frankreich, Spanien, Italien und Irland und über 50 % in Belgien. Eine detaillierte Analyse der gefährdeten Berufe in den EU-Mitgliedstaaten (d. h. Berufe, die kontaktintensive Aufgaben umfassen und solche, die nicht aus der Ferne ausgeführt werden können) ist im Bericht Labour Market and Wage Developments, Annual Review 2020 enthalten.¹⁴⁸

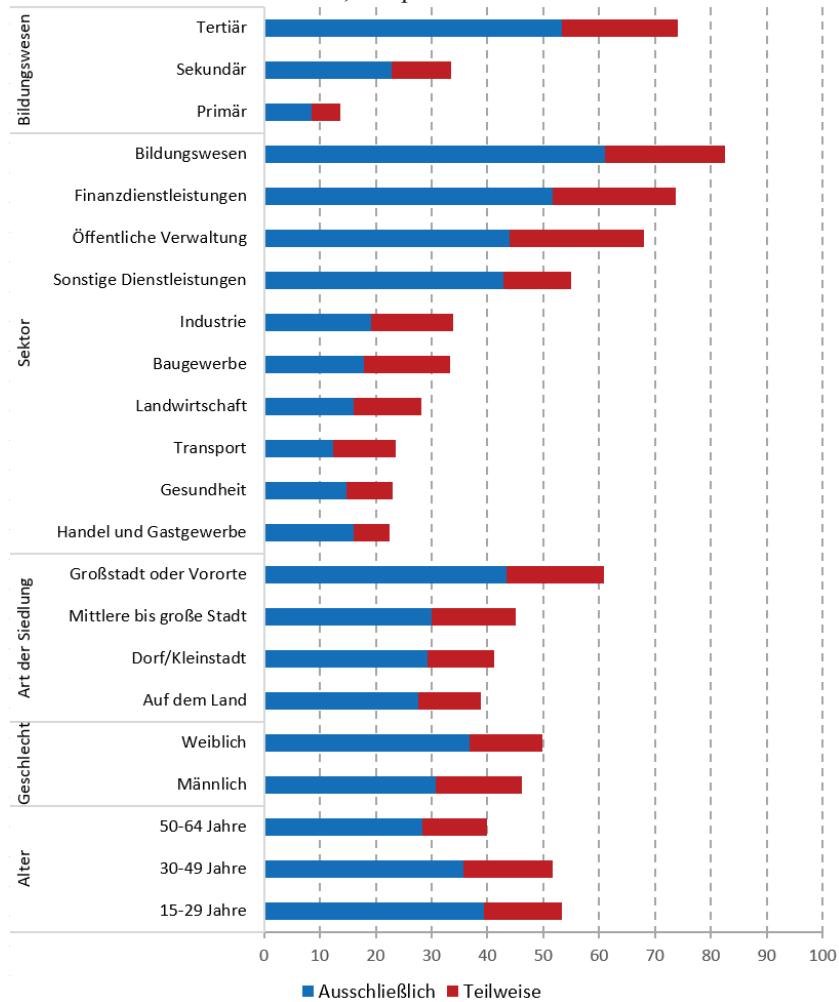
¹⁴⁶ Europäische Kommission (2020), *EU-Arbeitskräfteerhebung Ad-hoc-Modul 2019 über Arbeitsorganisation und Arbeitszeitgestaltung*, Eurostat, Quality Assessment Report. Abrufbar unter: <https://europa.eu/!Fq97qU>.

¹⁴⁷ Anmerkung: Die Online-Umfrage von Eurofound „Leben, Arbeiten und COVID-19“ ist ein Online-Instrument zur schnellen Erfassung von Informationen von Personen über 18 Jahren mit Internetzugang unter Verwendung einer nicht-probabilistischen Stichprobemethode. Die Online-Umfrage wurde in zwei Runden im April und Juli 2020 durchgeführt. Insgesamt wurden 91 753 Fragebögen ausgefüllt, 87 477 davon von Personen, die in der EU-27 leben.

¹⁴⁸ Europäische Kommission (2020), *Labour Market and Wage Developments in Europe*, Annual review 2020 (noch nicht veröffentlicht). Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Schaubild 42: Die Verbreitung der Telearbeit ist in bestimmten Berufen und Sektoren stärker ausgeprägt

Telearbeit während COVID-19, Hauptmerkmale der teilnehmenden Arbeitnehmer (EU-27, in %)



Quelle: Eurofound (2020) „Leben, Arbeiten und COVID-19“ Online-Umfrage.

Auf der Grundlage der Umfrageergebnisse waren die Menschen, die von zu Hause aus arbeiteten, überwiegend in Städten lebende Angestellte im Dienstleistungssektor und mit tertiärem Bildungsabschluss. Ganze 74 % der Beschäftigten mit tertiärem Bildungsabschluss arbeiteten von zu Hause aus, verglichen mit 34 % der Beschäftigten mit Sekundarschulbildung und 14 % der Beschäftigten mit Primarschulbildung. Wie zu erwarten war, gibt es auch große Unterschiede bei der Inzidenz von Telearbeit nach Sektoren, wobei die höchste Inzidenz in den meisten Dienstleistungssektoren (insbesondere im Bildungswesen, im Finanzwesen und in der öffentlichen Verwaltung) und die niedrigste in „Frontline“-Sektoren wie Gesundheit, Verkehr und Landwirtschaft sowie in Sektoren, die besonderen Beschränkungen unterlagen, wie Einzelhandel und Gastgewerbe, zu verzeichnen ist. Arbeitnehmer, die in Städten leben, arbeiten auch häufiger von zu Hause aus als Arbeitnehmer, die auf dem Land oder in weniger dicht besiedelten Gebieten leben. Ein relativ höherer Anteil von Frauen gab an, von zu Hause aus zu arbeiten als Männer. Jüngere

Arbeitnehmer schließlich arbeiteten häufiger als andere Alterskohorten von zu Hause aus. Diese Ergebnisse stimmen mit den Daten aus der EU-Umfrage zur IKT-Nutzung überein.¹⁴⁹

Die Ergebnisse der jüngsten Online-Umfrage COLLEEM II, die vor der Pandemie durchgeführt wurde, zeigen, dass die Plattformarbeit immer noch ein begrenztes, aber zunehmendes Phänomen ist.¹⁵⁰ Nur ein kleiner Teil (ca. 1,4 %) der Erwerbsbevölkerung in den im Jahr 2018 untersuchten Mitgliedstaaten bot Dienstleistungen über digitale Arbeitsplattformen im Haupterwerb an (ein Rückgang um 0,9 Prozentpunkte gegenüber 2017). Bei denjenigen, die angaben, diese Dienstleistungen im Nebenerwerb zu erbringen, ist der Prozentsatz jedoch höher (4,1 % der gesamten Befragten); ein Anstieg um 0,5 Prozentpunkte im Vergleich zu 2017), mit erheblichen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten. Die Plattformarbeit ist nach wie vor eine heterogene Tätigkeit, bei der die Arbeitsbedingungen, der Status und das Einkommen der Plattformarbeiter stark von der Art der ausgeführten Aufgaben, dem Geschäftsmodell und den von der Plattform angewandten Governance-Mechanismen abhängen. Dennoch sind die durchgeführten Schätzungen wichtig, um die Relevanz der Plattformarbeit in den Mitgliedstaaten und die damit verbundenen Überlegungen zur Arbeitsplatzqualität zu analysieren.¹⁵¹

Die COVID-19-Pandemie hatte Auswirkungen auf die Plattformwirtschaft in mehreren Mitgliedstaaten. Einige Plattformen passten ihre Geschäftsmodelle rasch an, um ihre Lieferungen auszuweiten und zusätzliche Produkte oder Dienstleistungen, einschließlich der Gesundheitsversorgung, anzubieten. Dies könnte dazu beigetragen haben, die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern zu erleichtern, das Risiko von Unterbrechungen in der Lieferkette zu minimieren und den Erhalt von Arbeitsplätzen zu unterstützen. Allerdings sind während der Pandemie Risiken im Zusammenhang mit Gesundheit und Sicherheit sowie Bedenken im Zusammenhang mit hoher Erwerbsintensität stärker hervorgetreten. Andere Plattformen, häufig solche, die Mobilitäts- und Haushaltsdienstleistungen anbieten, sahen sich nach den auferlegten Mobilitätsbeschränkungen und sozialen Distanzierungsmaßnahmen mit einem plötzlichen Rückgang ihrer Tätigkeit konfrontiert. Nach Angaben von Eurofound¹⁵² hat die Nachfrage nach Plattformarbeit seit dem Ausbruch der Pandemie in Belgien, Estland, Frankreich, Griechenland, Kroatien, Litauen, Malta, den Niederlanden, Portugal, Slowenien, Spanien und Tschechien zugenommen. In diesen und anderen Mitgliedstaaten haben Plattformen Maßnahmen ergriffen, um den Arbeitnehmern Orientierungshilfen in Bezug auf Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Einkommensbeihilfen und Vertragsgarantien zum Ausgleich von Fehlzeiten und Arbeitsausfällen zu geben. Die Auswirkungen in Bezug auf die Abdeckung und Angemessenheit dieser Maßnahmen auf die Plattformarbeiter werden jedoch wahrscheinlich eine eingehende Überwachung erfordern.

¹⁴⁹ Sostero M., et al. (2020), *Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?*, Europäische Kommission, 2020, JRC121193. Abrufbar unter <https://europa.eu/!PR73qN>.

¹⁵⁰ Urzi Brancati, C., et al. (2019), *New evidence on platform workers in Europe. Results from the second COLLEEM survey*. Abrufbar unter <https://europa.eu/!qQ33cP>. Anmerkung: Mit den Umfragen im Rahmen von COLLEEM II wird die vorherige COLLEEM-Umfrage („Collaborative Economy and Employment“) fortgesetzt und ausgeweitet. Dabei handelt es sich um eine Online-Befragung zu digitalen Plattformen, die von der GD Beschäftigung, Soziales und Integration in Auftrag gegeben und von der Gemeinsamen Forschungsstelle koordiniert wurde. Sie wurde in 15 EU-Mitgliedstaaten durchgeführt: CZ, DE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, NL, PT, RO, SE, SK und UK.

¹⁵¹ Weitere Einzelheiten zur Plattformarbeit sind im gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2020 und den zugrunde liegenden Datenquellen enthalten.

¹⁵² Eurofound (2020), *Platform economy: Developments in the COVID-19 crisis*.

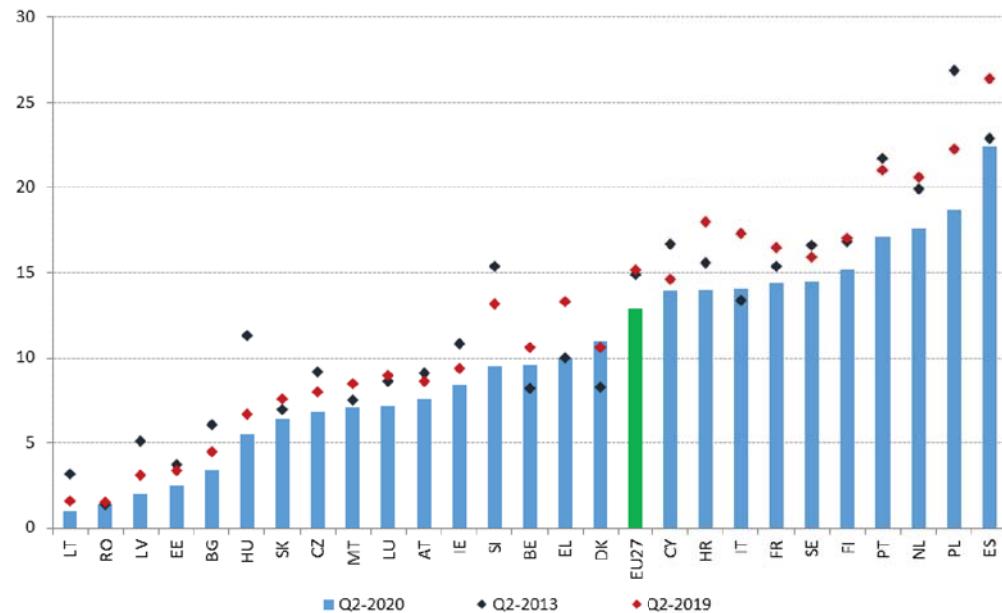
Die Segmentierung des Arbeitsmarktes¹⁵³ (gemessen am Anteil befristet Beschäftigter) könnte im derzeitigen Kontext der Krise eine zusätzliche Quelle der Benachteiligung sein.¹⁵⁴ Wie im gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2020 hervorgehoben wird, kann die Segmentierung des Arbeitsmarktes wichtige wirtschaftliche und soziale Folgen haben, wie z. B. eine begrenzte Effizienz bei der Ressourcenallokation, geringere Einkommen, schwaches Produktivitätswachstum und schwache Humankapitalentwicklung, ein höheres Armutsrisko, Ungleichheit oder eine geringere soziale Mobilität. Der Anteil der befristeten Verträge an der Gesamtbeschäftigung im Durchschnitt der letzten zehn Jahre ist in der EU-27 um etwa 15 % gestiegen, wobei zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede bestehen. Die Lücke zwischen den Mitgliedstaaten mit dem höchsten und dem niedrigsten Anteil lag 2019 bei 25 Prozentpunkten, wobei seit dem Höchststand von 31 Prozentpunkten im Jahr 2005 ein abnehmender Trend zu verzeichnen ist, und liegt nach den neuesten Daten für das zweite Quartal 2020 bei 21,4 Prozentpunkten. Ein erheblicher Rückgang des Anteils der befristet Beschäftigten wurde im zweiten Quartal 2020 in der EU-27 beobachtet (um 3,3 Prozentpunkte), verglichen mit dem zweiten Quartal 2019. Dies deutet darauf hin, dass die durch den wirtschaftlichen Schock verursachten Arbeitsplatzverluste vor allem durch die Nichtverlängerung befristeter Arbeitsverträge entstanden sind, während Kurzarbeitsregelungen und Entlassungsbeschränkungen die Arbeitsplatzvernichtung bei den Festangestellten möglicherweise in größerem Umfang verhindert haben. Einige Mitgliedstaaten wie Spanien, Kroatien, Polen, Portugal und Slowenien verzeichneten zwischen dem zweiten Quartal 2020 und dem zweiten Quartal 2019 einen Rückgang des Anteils befristet Beschäftigter um mehr als 3,5 Prozentpunkte, während ihr Gesamtanteil auf hohem Niveau bleibt (über 15 %). Weitere sieben Mitgliedstaaten (Schweden, Frankreich, Italien, Kroatien, Zypern, Dänemark und Griechenland) verzeichnen immer noch Anteile zwischen 15 % und 10 %, während die niedrigsten Anteile in Litauen, Rumänien, Lettland, Estland und Bulgarien mit Werten unter 5 % zu beobachten sind. Einige dieser Länder haben einen Rückgang ihres Anteils an befristet Beschäftigten unter 1 Prozentpunkt verzeichnet.

¹⁵³ Nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) handelt es sich um die Aufteilung des Arbeitsmarktes in getrennte Teilmärkte oder Segmente, die sich durch unterschiedliche Merkmale und Verhaltensregeln wie vertragliche Vereinbarungen, Durchsetzungsniveau oder betroffene Arbeitnehmertypen auszeichnen. Die Forschung zu diesem Thema zielt darauf ab, die wichtigsten Arbeitsmarktsegmente, den Grad der Übergänge zwischen ihnen und die Folgen für die Gerechtigkeit und Effizienz des Arbeitsmarktes zu identifizieren, um die negativen Folgen dieses Phänomens zu bekämpfen.

¹⁵⁴ Der gemeinsame Beschäftigungsbericht 2020 enthält eine umfassende Analyse von Fragen im Zusammenhang mit der Segmentierung des Arbeitsmarktes mit Erkenntnissen aus Eurofound (2019), *Labour market segmentation: Piloting new empirical and policy analyses*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Schaubild 43: Befristete Beschäftigungen stellen in mehreren Mitgliedstaaten nach wie vor eine Herausforderung dar.

Anteil der befristet Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung (15-64 Jahre), Quartalsdaten, saisonbereinigt.

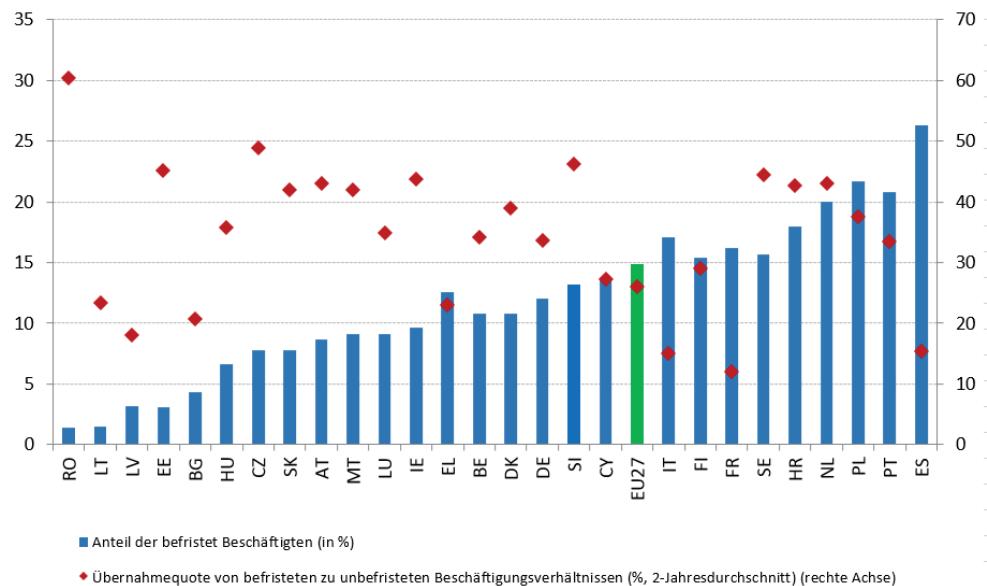


Quelle: Eurostat, AKE. Anmerkung: Die jüngsten Quartalsdaten sind für DE nicht verfügbar.

Frauen, jüngere Arbeitnehmer und nicht in der EU geborene Arbeitnehmer sind häufiger in befristeten Arbeitsverhältnissen tätig als andere Bevölkerungsgruppen. Im zweiten Quartal 2020 betrug der Anteil weiblicher Beschäftigter (im Alter von 15-64 Jahren) mit befristeten Verträgen in der EU-27 13,6 %, verglichen mit 12,4 % der männlichen Beschäftigten, was einem Rückgang um 2,2 Prozentpunkte sowohl für Männer als auch für Frauen zwischen dem zweiten Quartal 2019 und dem zweiten Quartal 2020 entspricht (die jährlichen Zahlen für 2019 betragen 15,5 % für Frauen und 14,4 % für Männer, wobei der Abstand in den letzten Jahren weitgehend unverändert ist). Die höchsten Anteile befristeter Beschäftigungsverhältnisse bei Frauen sind in Spanien (24,2 % im Jahr 2019; 24 % für das zweite Quartal 2020), Polen (19,4 % bzw. 19,8 %), Portugal (18,8 % bzw. 17,2 %) und den Niederlanden (18,5 % bzw. 18,4 %) zu verzeichnen. Im Jahr 2019 war der Anteil der befristeten Beschäftigungsverhältnisse bei jungen Erwerbstätigen (im Alter von 15 bis 24 Jahren) mit 49,8 % (45,2 % im zweiten Quartal 2020) viel höher, verglichen mit 14 % (12,1 % im zweiten Quartal 2020) bei den 25- bis 49-Jährigen und 6,8 % (5,8 % im zweiten Quartal 2020) bei den 55- bis 64-Jährigen. Der Anteil der befristeten Beschäftigung war auch bei den nicht in der EU geborenen Arbeitnehmern (22 %) viel größer als bei den Einheimischen (13 %), wobei der Unterschied in Polen und Zypern besonders groß (mehr als 20 Prozentpunkte Unterschied) und in Schweden, Spanien und Griechenland relativ groß (etwa 10-15 Prozentpunkte) war.

Schaubild 44: Die Gewährleistung des „Sprungbrett-Effekts“ von befristeten Verträgen trägt zu integrativem Wachstum bei

Übergangsquote zu Festanstellungen (Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019) und Anteil der Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen an der Gesamtzahl der Beschäftigten im Alter zwischen 15 und 64 Jahren (2019).



Quelle: Eurostat, AKE und SILC.

Anmerkung: Die Zahlen der Übergangsquote in BE, IE, FR, IT und LU beziehen sich auf das Jahr 2018; Zahl von 2017 für LV; der Wert für SK bezieht sich auf 2016.

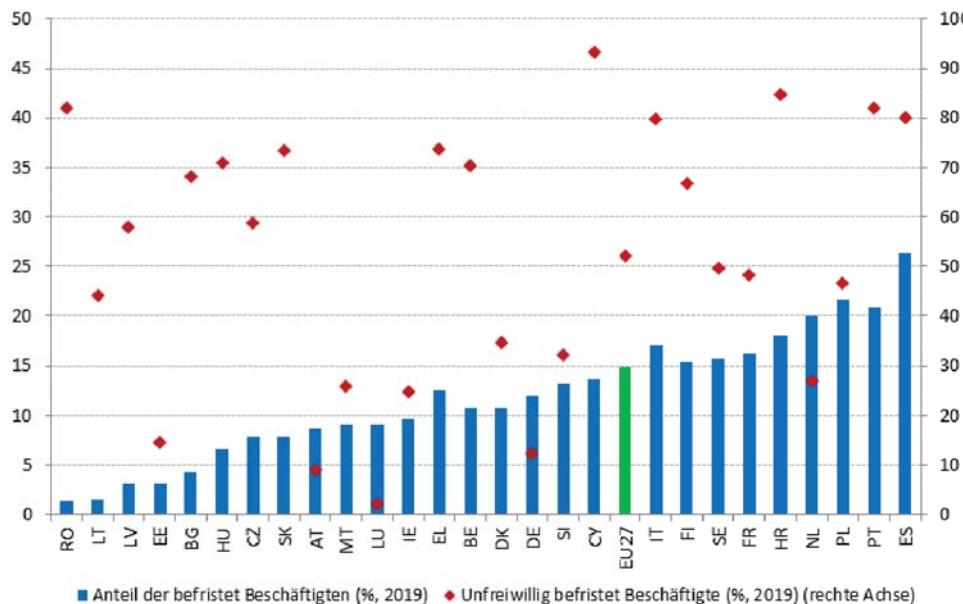
Dafür zu sorgen, dass befristete Verträge ein „Sprungbrett“ zu unbefristeten Arbeitsplätzen sind und nicht zu beruflichen Sackgassen werden, ist der Schlüssel für integratives Wachstum. Ein hoher Anteil der befristet Beschäftigten und niedrige Quoten beim Übergang von befristeten zu unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen können Anzeichen einer Dualität auf dem Arbeitsmarkt sein. Schaubild 44 zeigt die Übergangsquoten von befristeten zu unbefristeten Verträgen (im Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019), dargestellt anhand der jüngsten jährlichen Daten über den Anteil der befristet Beschäftigten als Prozentsatz der Gesamtbeschäftigung (15-64 Jahre). Drei Mitgliedstaaten (Spanien, Frankreich und Italien) verzeichnen hohe Quoten befristeter Beschäftigung (über dem EU-Durchschnitt von 12,8 % im Jahr 2019); gleichzeitig waren nur geringe Übergangsquoten von befristeten in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse zu verzeichnen (unter 20 %). Andere Länder wie Polen, die Niederlande oder Portugal weisen einen hohen Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse auf, allerdings mit höheren Übergangsquoten (über 30 %). Umgekehrt wurden in Rumänien, Estland, Tschechien, der Slowakei und Österreich niedrige Quoten der befristeten Beschäftigung und relativ hohe Übergangsquoten zu unbefristeten Verträgen (über 30 %) beobachtet.

Die unfreiwillige befristete Beschäftigung ist in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor beträchtlich. In einigen Mitgliedstaaten ist der Hauptgrund dafür, dass befristete Beschäftigungsverhältnisse eingegangen werden, die Tatsache, dass die Betroffenen keinen unbefristeten Arbeitsplatz finden konnten. Der Anteil der unfreiwillig befristet Beschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten in der EU-27 ist in den letzten Jahren langsam, aber stetig zurückgegangen, von 56,2 % im Jahr 2016 auf 52,1 % im Jahr 2019, allerdings mit starken Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten (siehe Schaubild 45). In Ländern wie Kroatien, Portugal, Rumänien, Spanien und Italien gaben rund 80 % oder mehr der befristet Beschäftigten (15-64 Jahre) an, dass sie sich in dieser Situation befinden, da sie keine

unbefristete Anstellung finden konnten. In Zypern liegt der Anteil der befristet Beschäftigten (13,9 % im zweiten Quartal 2020) nahe dem EU-Durchschnitt, 93,4 % davon werden nicht freiwillig eingegangen, während der EU-Durchschnitt bei 53 % liegt. Die niedrigsten Quoten unfreiwillig befristet Beschäftigter waren in Luxemburg, Österreich und Deutschland zu verzeichnen (unter 15 %).

Schaubild 45: In einigen Mitgliedstaaten ist der Anteil der unfreiwillig befristet Beschäftigten nach wie vor erheblich

Anteil unfreiwillig befristet Beschäftigter an der Gesamtzahl befristet Beschäftigter (2019) und Anteil befristet Beschäftigter an der Gesamtbeschäftigung (2019).



Quelle: Eurostat, AKE und SILC.

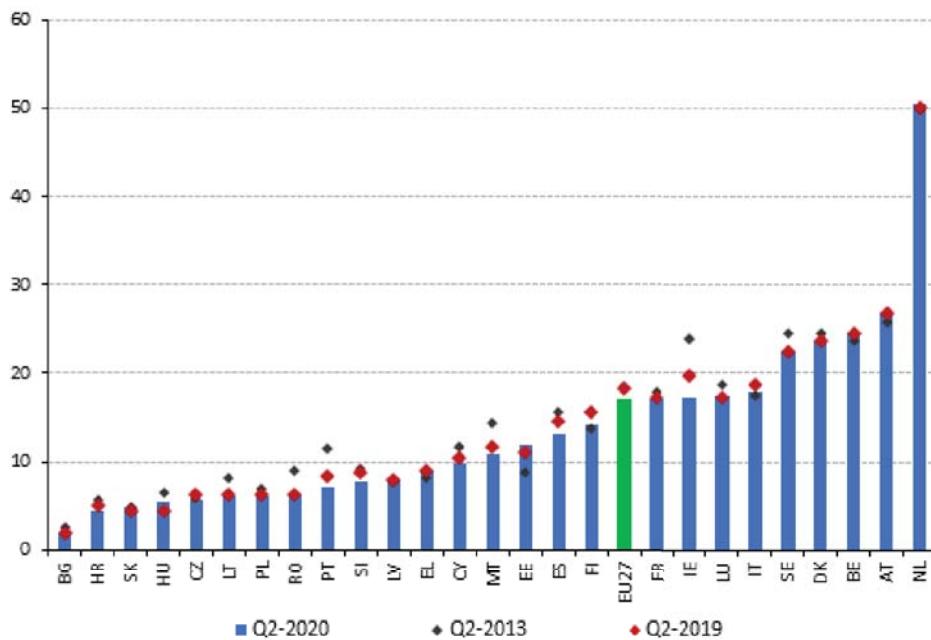
Anmerkung: Die Daten in Bezug auf die unfreiwillig befristet Beschäftigten für EE bezieht sich auf das Jahr 2018.

Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung ist in letzter Zeit zurückgegangen, aber unfreiwillige Teilzeitarbeit weiterhin eine beträchtliche Anzahl von Beschäftigten. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigen (15-64 Jahre, saisonbereinigt) in der EU-27 erreichte im zweiten Quartal 2020 17 %, 1,4 Prozentpunkte weniger als im zweiten Quartal 2019. Was die vierteljährlichen Schwankungen betrifft, haben Ungarn, Estland und die Niederlande in jüngster Zeit einen Anstieg der Teilzeitbeschäftigung verzeichnet (zwischen 1,1 und 0,5 Prozentpunkten im zweiten Quartal 2020 im Vergleich zum gleichen Quartal im Vorjahr), während in Portugal, Slowenien, Spanien, Finnland und Irland dieser Anteil deutlich zurückgegangen ist (zwischen -2,3 und -1 Prozentpunkten) (siehe Schaubild 46). Im zweiten Quartal 2020 beträgt der Anteil der Teilzeitbeschäftigen in fünf Mitgliedstaaten (Niederlande, Österreich, Belgien, Dänemark und Schweden) 20 % oder mehr, während er in drei anderen Mitgliedstaaten (Bulgarien, Slowakei und Kroatien) bei unter 5 % liegt. Vor der Pandemie war der Anteil der unfreiwilligen Teilzeitarbeit an der Gesamtbeschäftigung (Altersgruppe 15-64-Jährige) rückläufig, von 32 % im Jahr 2014 auf 25,8 % im Jahr 2019. Allerdings sind die Anteile in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich (etwa 62 Prozentpunkte zwischen dem niedrigsten und dem höchsten Anteil im Jahr 2019), wobei Griechenland, Italien, Zypern und Rumänien Zahlen über 55 % melden, während andere Länder (Belgien, Tschechien, Estland, Malta, die Niederlande, Österreich und Slowenien) Zahlen unter 5 % ausweisen. Es ist noch zu früh, um den Daten entnehmen zu

können, ob die gegenwärtige Krise zu einem Wiederanstieg des Anteils der unfreiwillig Teilzeitbeschäftigen führen wird.

Schaubild 46: Der Anteil der Teilzeitarbeit ist im Laufe der Zeit im Großen und Ganzen stabil geblieben, wenn auch mit erheblichen Schwankungen in einigen Mitgliedstaaten

Anteil der Teilzeitbeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung (15-64), vierteljährliche Daten, saisonbereinigt.



Quelle: Eurostat, AKE. Anmerkung: Die jüngsten Quartalsdaten sind für DE nicht verfügbar.

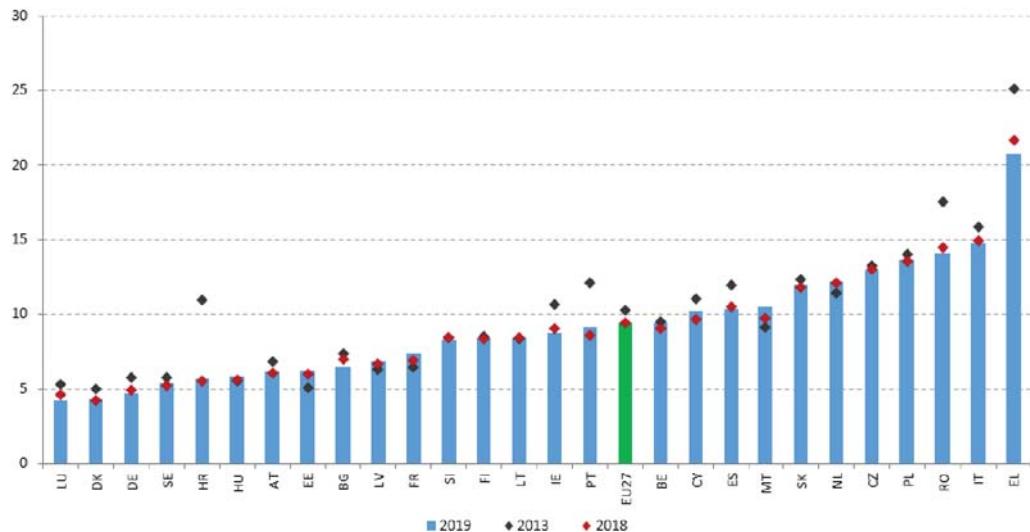
Die selbstständige Erwerbstätigkeit ohne abhängig Beschäftigte ist nach wie vor weit verbreitet. Vor der Pandemie blieb der Anteil der Selbstständigen im Alter von 20-64 Jahren an der Gesamtbeschäftigung relativ stabil oder war in den meisten Mitgliedstaaten leicht rückläufig, wobei jedoch je nach Mitgliedstaat und Sektor immer noch erhebliche Unterschiede bestehen (siehe Abschnitt 3.1). Selbstständige Erwerbstätigkeit ist in der Regel freiwillig und als Zeichen für Unternehmergeist positiv zu bewerten. Allerdings können durch Selbstständigkeit aber auch abhängige Arbeitsverhältnisse verschleiert werden (es gibt jedoch Einschränkungen bei der Beurteilung der wirtschaftlichen und organisatorischen Abhängigkeit ausgehend von vergleichbaren Eurostat-Statistiken).¹⁵⁵ Im Jahr 2019 lag der Anteil der Selbstständigen ohne abhängig Beschäftigte bei 9,4 % der Gesamtbeschäftigung in der EU. Griechenland, Italien und Rumänien (14 %) wiesen die höchsten Werte auf, gefolgt von Polen, Tschechien, den Niederlanden und der Slowakei mit Werten zwischen 13,6 % und 12 % (siehe Schaubild 47). Auf der anderen Seite haben Mitgliedstaaten wie Luxemburg, Dänemark, Deutschland, Schweden, Kroatien und Ungarn Werte unter oder nahe 5 %. In Malta, den Niederlanden, Zypern und Portugal ist der Anteil der Selbstständigen ohne abhängig Beschäftigte im Jahr 2019 im Vergleich zum Vorjahr gestiegen (um mindestens 0,5 Prozentpunkte), während er in Griechenland und Bulgarien im gleichen Zeitraum um mindestens 0,5 Prozentpunkte zurückgegangen ist. Im gegenwärtigen Kontext könnte die

¹⁵⁵ Weitere Informationen sind im gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2020 und im Ad-hoc-Modul zur Selbstständigkeit 2017 von Eurostat zu finden.

Gewährleistung des Zugangs zum Sozialschutz für alle, auch für Selbstständige, die Unsicherheit verringern und die Arbeitsmarktbedingungen verbessern.

Schaubild 47: Obgleich sie rückläufig ist, bleibt die Anzahl der Selbstständigen ohne abhängig Beschäftigte in einigen Mitgliedstaaten hoch und muss weiter überwacht werden, um Scheinselbstständigkeit entgegenzuwirken

Prozentualer Anteil der Selbstständigen ohne abhängig Beschäftigte an der Gesamterwerbsbevölkerung.



Quelle: Eurostat, AKE (Berechnungen der GD Beschäftigung, Soziales und Integration).

COVID-19 hat sich stark auf Personen ausgewirkt, die einer nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit nachgehen. Die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit stellt nach wie vor eine große Herausforderung für die EU dar und nimmt viele verschiedene Formen an, von mangelnder Dokumentation bis hin zur Untererfassung von Arbeitsstunden, Barzahlungen und Scheinselbstständigkeit. Laut einer speziellen Eurobarometer-Umfrage kennen 33 % der Europäer jemanden, der nicht angemeldet arbeitet, und 10 % geben an, im vergangenen Jahr Waren oder Dienstleistungen erworben zu haben, die mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit verbunden waren. Die Pandemie hat erhebliche Auswirkungen auf die meisten Wirtschaftssektoren in der gesamten EU, einschließlich solcher mit einem traditionell hohen Anteil nicht angemeldeter Erwerbstätiger mit oft eingeschränktem Zugang zum Sozialschutz und höheren Risiken des Einkommens- und Arbeitsplatzverlustes. Daraus ergeben sich neue Herausforderungen für die Arbeitsaufsichtsbehörden, die angesichts der Pandemie ihre Arbeitspraktiken und Prioritäten anpassen mussten. Im Einklang mit der Europäischen Säule sozialer Rechte hat die Europäische Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit auf die unmittelbaren Herausforderungen mit Maßnahmen zur Förderung des Übergangs von nicht angemeldeter zu angemeldeter Erwerbstätigkeit reagiert (siehe Abschnitt 3.3.2 für weitere Einzelheiten).

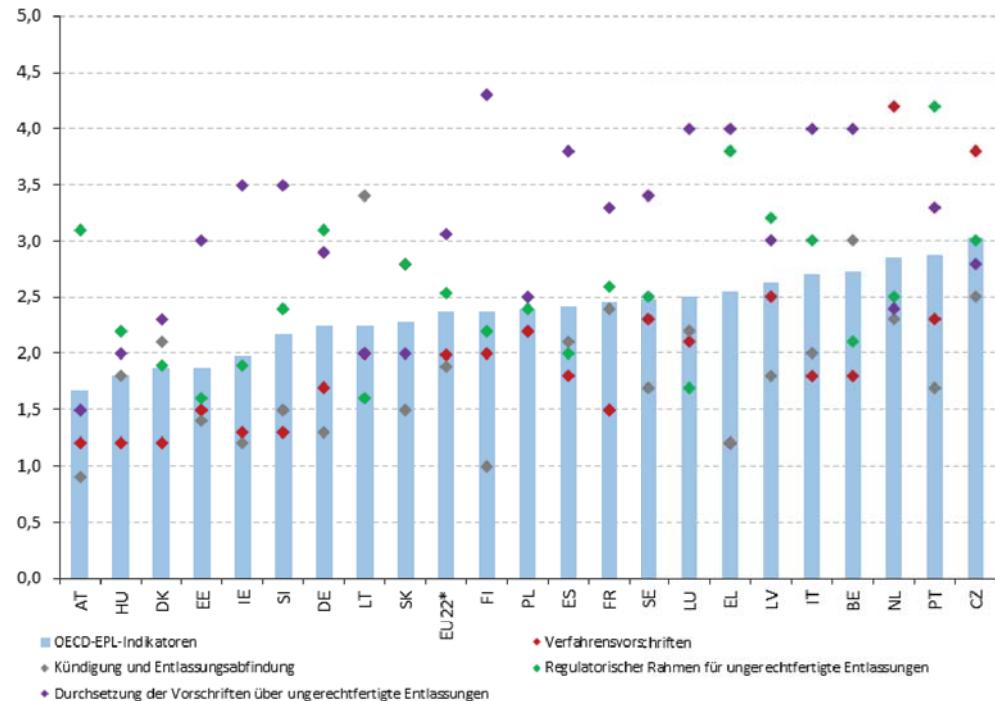
Gut konzipierte Rechtsvorschriften im Bereich des Kündigungsschutzes können die Anpassung des Arbeitsmarkts und den Strukturwandel erleichtern, indem sie die Arbeitnehmer vor Auswirkungen wirtschaftlicher Schocks schützen und reibungslose Arbeitsmarktübergänge fördern. Unter Einbeziehung der Sozialpartner fördert dies auch ein stabiles Umfeld, in dem Menschen und Unternehmen mit Vertrauen konsumieren und investieren. Schaubild 48 enthält die Hauptergebnisse der Aktualisierung 2020 der

Beschäftigungsschutzindikatoren durch die OECD für die teilnehmenden Mitgliedstaaten.¹⁵⁶ Auch wenn diese Indikatoren nur einen begrenzten normativen Wert haben, verdeutlichen sie doch die Heterogenität der Modelle in den einzelnen Ländern (was sich an den Unterschieden sowohl beim Gesamtindikator als auch bei den einzelnen Subindikatoren zeigt) und ermöglichen es, ihre Entwicklung im Laufe der Zeit zu beobachten. Im Durchschnitt erreichen die teilnehmenden Mitgliedstaaten im OECD-Gesamtindikator für die Beschäftigungsschutzbestimmungen (EPL) auf einer Skala von 0 bis 6 etwa 2 Punkte. In einigen Mitgliedstaaten, wie Dänemark, Estland, Ungarn, Irland und Österreich, liegt die Gesamtpunktzahl des EPL-Indikators unter 2, was auf eine flexiblere Regulierung der Arbeitsmärkte hinweist; während andere, wie Belgien, Tschechien, Italien, Lettland, die Niederlande und Portugal, einen EPL-Indikator zwischen 2,5 und 3 aufweisen, was auf stärker regulierte Arbeitsmärkte hinweist. Die übrigen elf Mitgliedstaaten liegen mit Indikatorwerten zwischen 2 und 2,5 in der Mitte. Generell haben sich für den Zeitraum 2008–2020 einige Mitgliedstaaten wie die Niederlande, Tschechien und Irland auf höhere Werte des Indikators zubewegt, was eine strengere Regulierung bedeutet (mit einem Anstieg der Werte um 0,4 Punkte oder mehr) (siehe Schaubild 49). Umgekehrt ist in Ländern wie Österreich, Griechenland, Slowenien, Deutschland und Luxemburg ein Rückgang des Wertes des globalen Indikators um etwa 0,8 Punkte oder mehr zu verzeichnen, was den Übergang zu einer flexibleren Regulierung signalisiert.

¹⁵⁶ Die OECD-Indikatoren für die Beschäftigungsschutzbestimmungen (EPL) für die Entlassung regulär beschäftigter Arbeitnehmer sehen Werte zwischen 0 und 6 vor. Sie bewerten die nationalen Bestimmungen zur Entlassung regulär beschäftigter Arbeitnehmer anhand von vier großen Kategorien: i) Verfahrensvorschriften; ii) Kündigung und Entlassungsabfindung; iii) regulatorischer Rahmen für ungerechtfertigte Entlassungen; iv) Durchsetzung der Vorschriften über ungerechtfertigte Entlassungen. Der OECD EPL-Indikator ist der Durchschnitt der vier Punktzahlen. Er wurde in 22 EU-Mitgliedstaaten berechnet: BE, CZ, DK, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, LU, HU, LV, LT, NL, AT, PL, PT, SI, SK, FI und SE. Quelle: <http://oe.cd/epl>

Schaubild 48: Die Mitgliedstaaten haben ihre Arbeitsschutzgesetze unterschiedlich gestaltet

OECD-Indikatoren: Strenge der Regulierung von Einzelentlassungen regulärer Arbeitnehmer, 2019



(*) EU-22 bezieht sich auf die durchschnittliche Punktzahl der 22 Mitgliedstaaten, die in der OECD-EPL-Datenbank analysiert wurden.

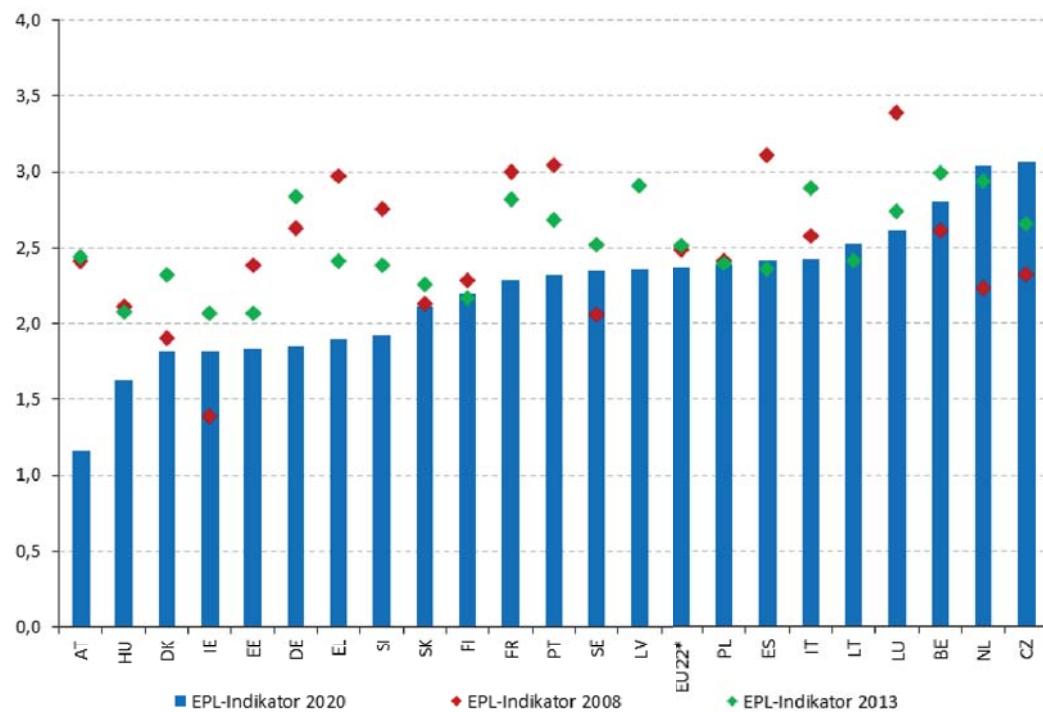
Quelle: OECD-Indikatoren 2020 für die Arbeitsschutzbestimmungen.

Unterschiede zwischen Verträgen in Bezug auf Verfahrensvorschriften, Einstellungs- und Entlassungskosten und Vorschriften über ungerechtfertigte Entlassungen können die Einstellungspräferenzen der Arbeitgeber und die Arbeitsplatzsicherheit für Arbeitnehmer beeinflussen. Die durchschnittliche Punktzahl¹⁵⁷ der 22 EU-Länder, die hinsichtlich der Verfahrensvorschriften analysiert wurden, liegt bei 2, wobei sechs Mitgliedstaaten (Österreich, Ungarn, Dänemark, Griechenland, Irland und Slowenien) Werte unter 1,3 und drei Mitgliedstaaten (Slowakei, Tschechien und Niederlande) Werte über 2,8 aufweisen. Die Kündigungsduauer und die Höhe der Abfindung weisen einen relativ niedrigen Durchschnittswert (1,9) auf, mit einem Abstand von 2,5 Prozentpunkten zwischen dem höchsten Wert (3,4 in Litauen) und dem niedrigsten (0,9 in Österreich). Die Unterschiede im regulatorischen Rahmen für ungerechtfertigte Entlassungen oder Entschädigungen im Streitfall (d. h. die Kosten für die Durchsetzung der ungerechtfertigten Entlassung durch die Abfindung, wenn diese vor Gericht als „nicht gerechtfertigt“ eingestuft wird) können sich ebenfalls auf das Einstellungsverhalten der Arbeitgeber auswirken. Der Durchschnittswert für die Durchsetzung ungerechtfertigter Entlassungen liegt in der EU-22 bei 3,1, mit einem Abstand von 2,8 Prozentpunkten zwischen den niedrigsten Werten (in Österreich, der Slowakei, Ungarn und Litauen) und den höchsten (in Finnland, Belgien, Luxemburg, Italien und Griechenland).

¹⁵⁷ Die Punktzahl ist der ungewichtete Durchschnitt der für die 22 EU-Mitgliedstaaten, die an den OECD-Indikatoren für den Beschäftigungsschutz teilnehmen, gemeldeten Werte. Für jedes Jahr beziehen sich die Indikatoren auf die am 1. Januar geltenden Bestimmungen. Weiterführende Informationen sind abrufbar unter: www.oecd.org/employment/protectionanalysis.

Schaubild 49: In einigen Mitgliedstaaten haben sich die Arbeitsschutzbestimmungen im Laufe der Zeit erheblich geändert

OECD-Indikatoren: Strenge des Kündigungsschutzes, Einzel- und Massenentlassungen (reguläre Verträge), Werte 2020, 2013 und 2008



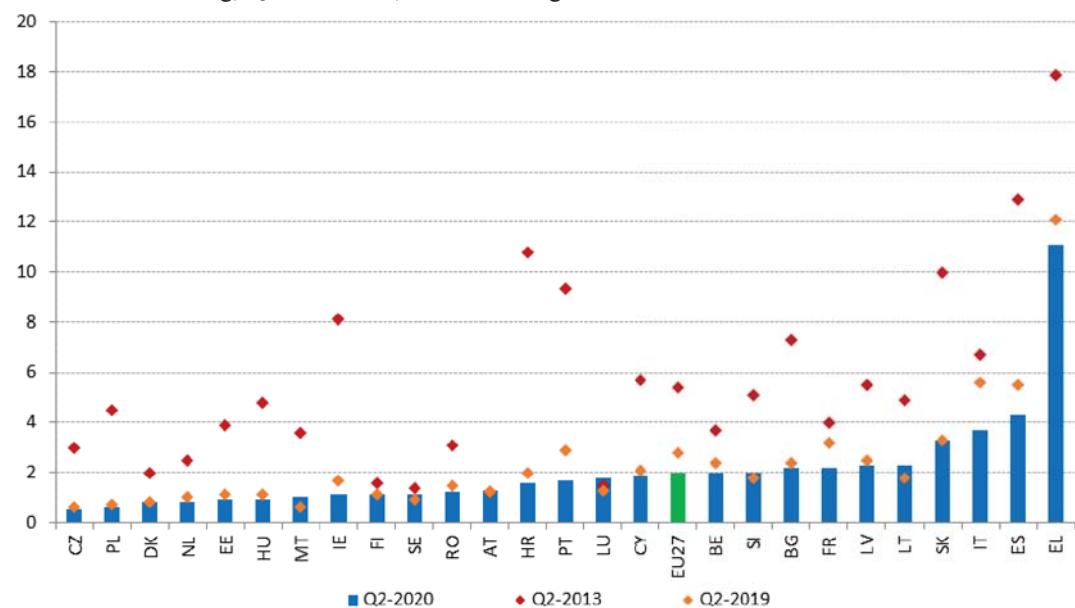
(*) EU-22 bezieht sich auf die durchschnittliche Punktzahl der 22 Mitgliedstaaten, die in der OECD-EPL-Datenbank analysiert wurden.

Quelle: OECD-Indikatoren 2020 für die Arbeitsschutzbestimmungen, veröffentlicht in den Jahren 2009, 2013 und 2020. Anmerkung: Die EPL-Werte für 2008 (veröffentlicht 2009) waren für LV und LT nicht verfügbar.

Auch die Strenge der Kündigungsschutzbestimmungen für befristete Arbeitsverträge wurde im Laufe der Zeit angepasst. Im Allgemeinen ist der Indikator für die Strenge der Kündigungsschutzbestimmungen (d. h. die Strenge der Einstellungsvorschriften) für Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen von 1,85 im Jahr 2000 auf 1,78 im Jahr 2009 gesunken (d. h. die Bedingungen für die Einstellung von befristet Beschäftigten haben sich in diesem Zeitraum verschlechtert), um später wieder zu steigen (von 1,78 im Jahr 2009 auf 1,84 im Jahr 2019) und damit fast wieder das Niveau von 2000 zu erreichen. Es gibt jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Strenge des Beschäftigungsschutzes von befristeten Arbeitsverträgen, wobei die Werte von weniger als 1 in Irland, Schweden und Lettland bis zu mehr als 3 in Estland, Frankreich, Italien und Luxemburg reichen. Was den Zeitraum 2000–2019 betrifft, ist in Schweden, Deutschland, Portugal, Griechenland und Spanien ein progressiver Rückgang der Gesamtpunktzahl (d. h. eine geringere Strenge) zu verzeichnen. Umgekehrt stieg die Punktzahl in der Slowakei, Polen, Tschechien und Ungarn leicht an (was eine größere Strenge bedeutet).

Schaubild 50: Die Langzeitarbeitslosigkeit geht zwar zurück, bleibt in einigen süd- und osteuropäischen Ländern aber weiterhin hoch

Langzeitarbeitslosigkeit (15-74 Jahre) als prozentualer Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung, Quartalsdaten, saisonbereinigt



Quelle: Eurostat, AKE. Anmerkung: Die jüngsten Quartalsdaten sind für DE nicht verfügbar.

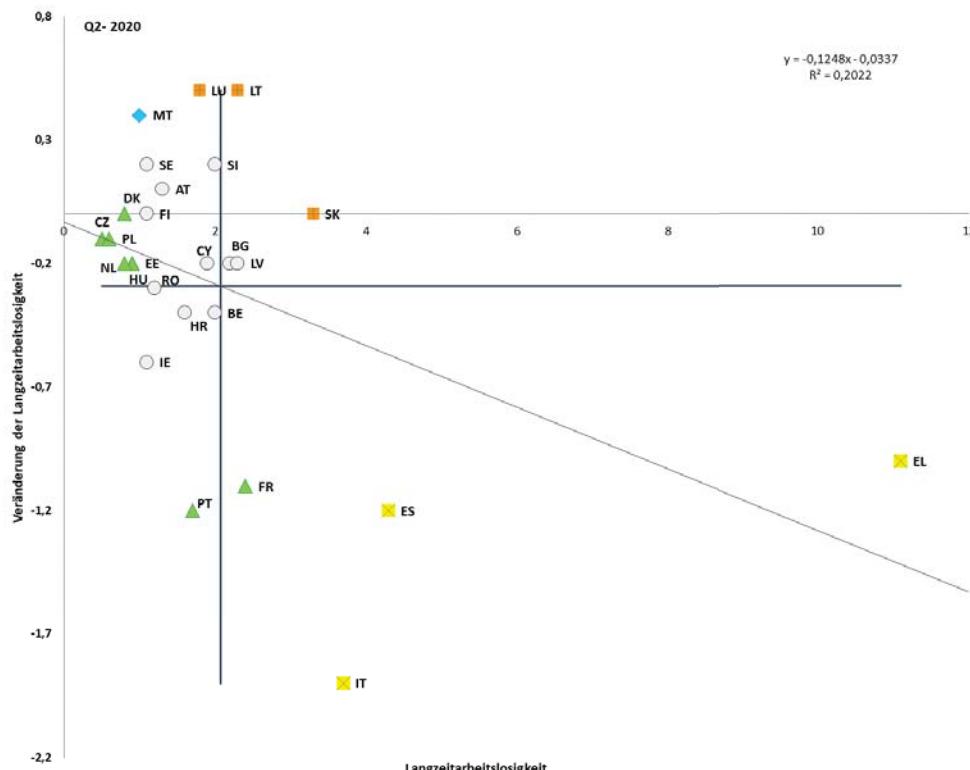
Trotz erheblicher Verbesserungen in den letzten Jahren ist die Inzidenz der Langzeitarbeitslosigkeit in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor hoch. Schaubild 50 zeigt für das zweite Quartal der ausgewählten Jahre die Langzeitarbeitslosenquote (d. h. das Verhältnis zwischen der Anzahl an Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, und der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung, saisonbereinigt, als guter Indikator für die Wirksamkeit aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen).¹⁵⁸ Im Durchschnitt der EU-27 ist die Langzeitarbeitslosenquote in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen, von 5,4 % im zweiten Quartal 2013 auf 2 % im zweiten Quartal 2020 (bzw. von 5,5 % im Jahr 2014 auf 2,8 % im Jahr 2019 in jährlichen Zahlen). Die Inzidenz der Langzeitarbeitslosigkeit unterscheidet sich jedoch nach wie vor erheblich zwischen den Mitgliedstaaten, wobei die Quoten im zweiten Quartal 2020 von 0,5 % in der Tschechischen Republik, 0,6 % in Polen oder 0,8 % in den Niederlanden bis zu 3,7 % in Italien und 4,3 % in Spanien reichen. Hohe Werte werden auch in der Slowakei, Lettland, Litauen, Bulgarien und Frankreich verzeichnet, mit Werten über 2 %. Dessen ungeachtet war die Verbesserung im zweiten Quartal 2020 im Vergleich zu einem Jahr zuvor in Italien, Spanien und Portugal erheblich (um mehr als 1,2 Prozentpunkte). Umgekehrt stieg in Litauen und Luxemburg die Langzeitarbeitslosenquote im Vergleich zum zweiten Quartal 2019 merklich an (um mehr als 0,5 Prozentpunkte) (Schaubild 51). Bei der Langzeitarbeitslosenquote sind erhebliche regionale Unterschiede festzustellen (Anhang 4). In sechs Mitgliedstaaten gibt es mindestens eine Region mit einer Langzeitarbeitslosenquote von über 5 %.

Die Empfehlung des Rates zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt von 2016 ist nach wie vor relevant für politische Maßnahmen, die

¹⁵⁸ Der Beschäftigungsausschuss hat sich dafür entschieden, die Langzeitarbeitslosenquote als Leitindikator des sozialpolitischen Scoreboards zur Überwachung der aktiven Förderung der Beschäftigung heranzuziehen.

erforderlich sind, um die Narbenwirkungen der Krise abzuschwächen. Es wird erwartet, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie die Langzeitarbeitslosigkeit zeitverzögert (d. h. nach einem Jahr) verschärfen wird, während die Qualität der Unterstützung für diese Gruppe in den einzelnen Mitgliedstaaten nach wie vor sehr unterschiedlich ist. Unter den bestehenden aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gibt es Spielraum für eine Ausweitung der gezielten Öffentlichkeitsarbeit, für eine Verbesserung der Qualität der von den öffentlichen Arbeitsverwaltungen durchgeführten Bewertungen und für eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern. Auch die Koordinierung zwischen den öffentlichen Beschäftigungs- und sozialen Diensten stellt in einigen Ländern eine Herausforderung dar, häufig aufgrund begrenzter Kapazitäten, fehlender strategischer Ansätze und fehlenden politischen Engagements zur Gewährleistung institutioneller oder gesetzgeberischer Veränderungen.

Schaubild 51: Die Herausforderungen, vor denen Langzeitarbeitslose stehen, um wieder in Arbeit zu kommen, werden durch die Pandemie möglicherweise noch verschärft
Langzeitarbeitslosenquote (Leitindikator des sozialpolitischen Scoreboards)



Quelle: Eurostat, AKE. Zeitraum: Werte von 2020 und vierteljährliche Veränderung im Vergleich zu 2019.
Anmerkung: Schnittpunkt der Achsen ist der nicht gewichtete EU-Durchschnittswert. Legende siehe Anhang.

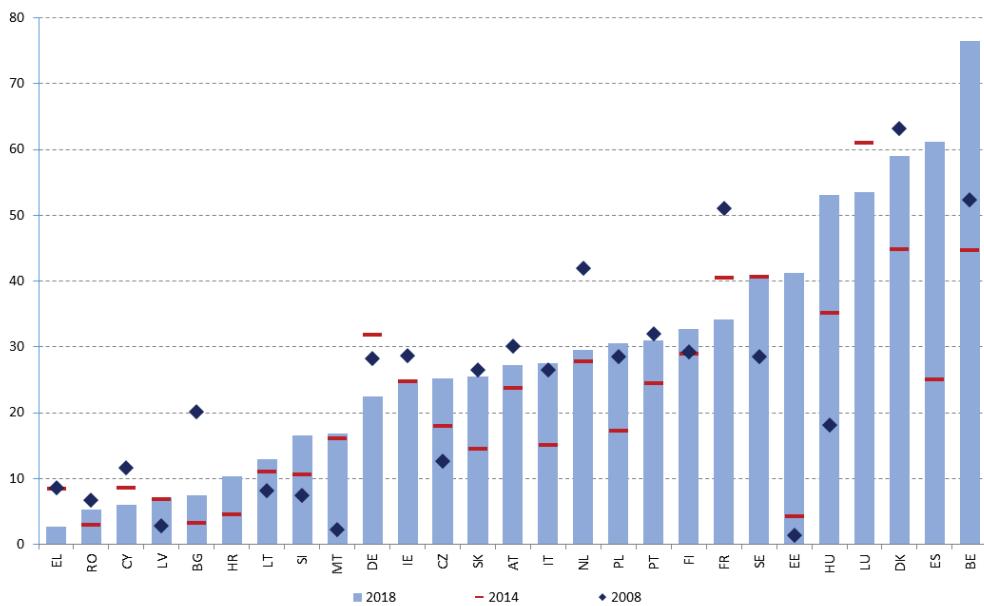
Die Mitgliedstaaten gingen mit unterschiedlichen Quoten der Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in die Krise. Es bestehen große Unterschiede in Bezug auf die Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen, auch in Bezug auf den Anteil der Langzeitarbeitslosen in den Ländern (siehe Schaubild 52).¹⁵⁹ Seit 2014 haben mehrere Mitgliedstaaten (wie Litauen, Slowenien, Malta, Slowakei, Italien und Polen)

¹⁵⁹ Dennoch sollte dieser Indikator mit Vorsicht betrachtet werden, da er lediglich die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (und nicht etwa deren Wirksamkeit) erfasst und da bei einer Reihe von Ländern aufgrund der praktizierten Form der Datenerfassung die statistische Zuverlässigkeit infrage steht.

Teilnahmequoten unter 30 % verzeichnet, wenn auch mit positiven Entwicklungen in den letzten Jahren. In mehreren Ländern, darunter Griechenland, Rumänien, Zypern, Lettland, Bulgarien und Kroatien, sind sowohl die Investitionen in als auch die Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Vergleich zum Durchschnitt nach wie vor gering (bei oder unter 10 % in Bezug auf die Teilnahme und unter 0,2 % des BIP in Bezug auf die Ausgaben). In Mitgliedstaaten mit niedrigen Quoten der Teilnahme vor der Gesundheitskrise könnten zusätzliche und gezieltere Investitionen in aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen alle näher an den Arbeitsmarkt heranführen und sicherstellen, dass die Erholung inklusiv ist.

Schaubild 52: Hinsichtlich der Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bestehen ausgeprägte Unterschiede

Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (pro 100 Arbeitssuchende)



Quelle: Eurostat, AMP-Datenbank.

Anmerkung: Für BG und EL beziehen sich die Daten auf 2017 und nicht auf 2018.

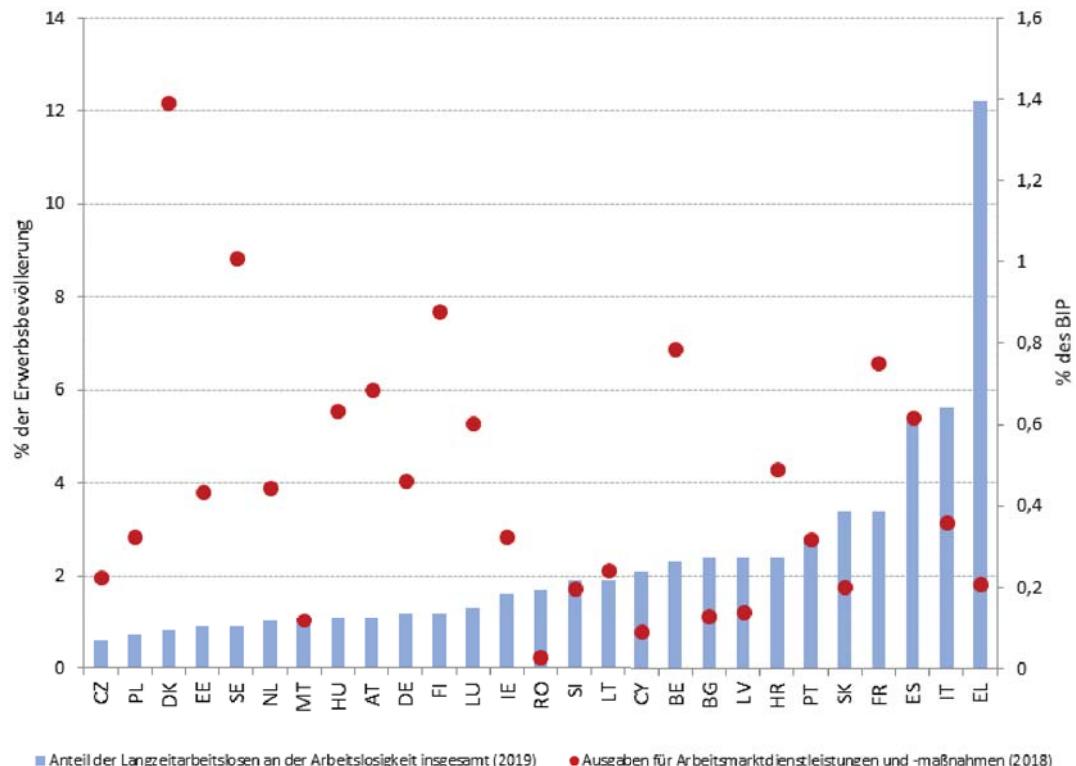
Durch die Stärkung der Verbindungen zwischen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der Bereitstellung von Qualifikationen können die Mitgliedstaaten Arbeitsmarktreformen wirksamer gestalten und eine integrative und nachhaltige Erholung fördern. Die nachhaltige Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze setzt die erfolgreiche Umsetzung zielgerichteter und anpassungsfähiger aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mit einem besonderen Fokus auf Investitionen in Umschulung und Weiterbildung für alle Altersgruppen voraus. Dies wird eine inklusive Erholung unterstützen, insbesondere für Menschen in gefährdeten Situationen. Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung von Partnerschaften, an denen ein breites Spektrum von Akteuren beteiligt ist, und bei der Intensivierung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren in Bezug auf aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Die Mitgliedstaaten können nun verschiedene Instrumente nutzen, darunter die neue Aufbau- und Resilienzfazilität¹⁶⁰, um die Entwicklung von Fähigkeiten auf allen Ebenen zu fördern, insbesondere im Rahmen der Leitinitiative

¹⁶⁰ COM(2020) 408 final. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität. Abrufbar unter <https://europa.eu/!fp38Ng>.

„Umschulen und Weiterbilden“. Eine starke Koordinierung und eine klare Definition der angestrebten Ziele, der Reformen, Investitionen und Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele sowie der verschiedenen Finanzierungsbeiträge werden für eine wirksame Umsetzung von entscheidender Bedeutung sein.¹⁶¹

Schaubild 53: Die Ausgaben für Arbeitsmarktdienstleistungen und -maßnahmen sind in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich und stehen oft nicht unmittelbar in Zusammenhang mit der Arbeitslosenquote

Ausgaben für Arbeitsmarktdienstleistungen und -maßnahmen (2018) sowie Anteil an Langzeitarbeitslosen (2019)

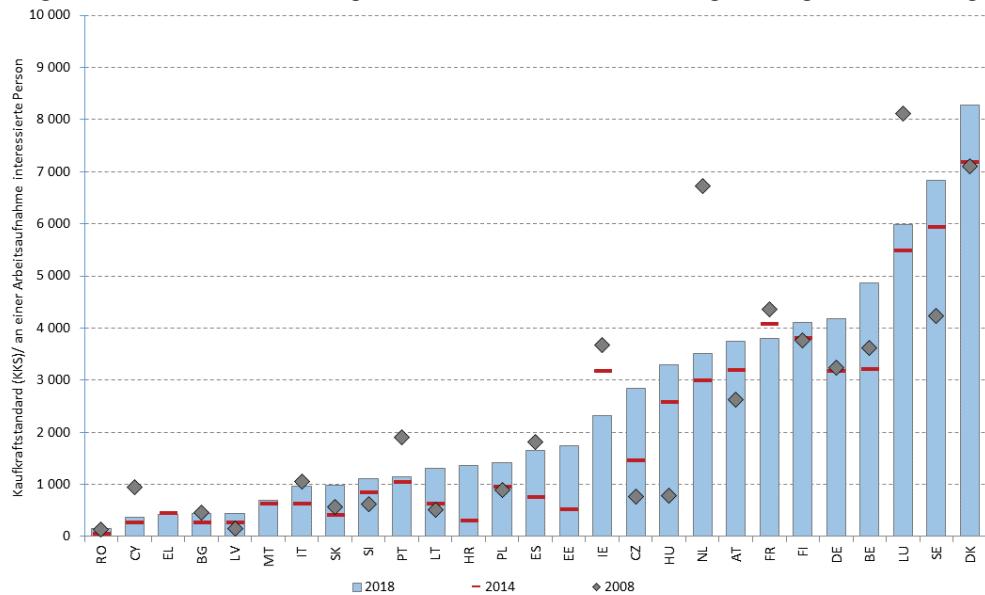


Quelle: Datenbank zur Arbeitsmarktpolitik und AKE.

¹⁶¹ COM(2020) 575 final. Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021. Abrufbar unter: <https://europa.eu/!DY66vx>.

Schaubild 54: Die Ausgaben für Arbeitsmarktdienstleistungen und -maßnahmen haben sich im Laufe der Zeit in vielen Mitgliedstaaten erheblich verändert

Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Prozentpunkten pro arbeitswillige Person

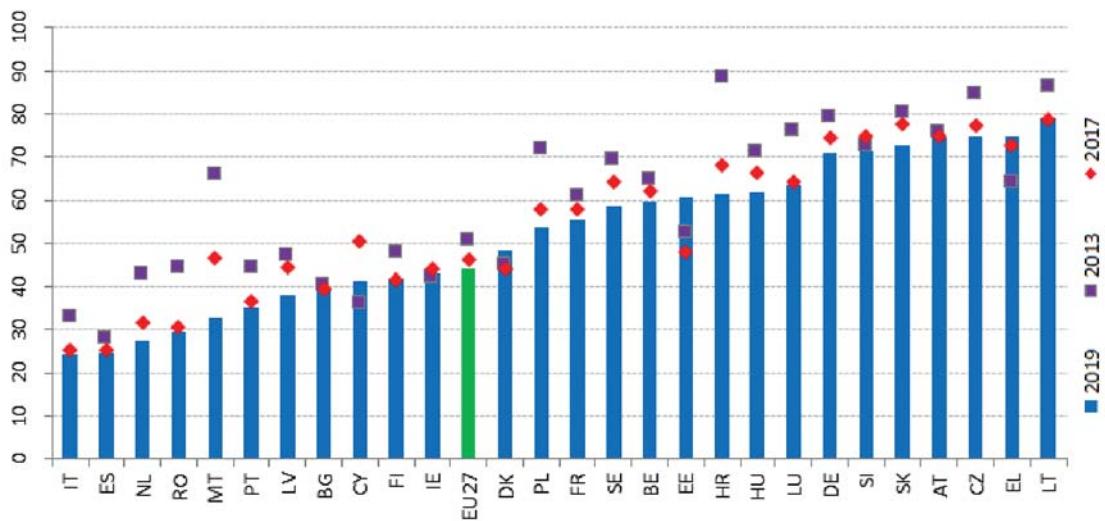


Quelle: LMP-Datenbank. Anmerkung: Für BG, DK und IT beziehen sich die Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf das Jahr 2017.

Die öffentlichen Arbeitsverwaltungen spielen eine wichtige Rolle bei der Eindämmung der Auswirkungen der Krise und bei der Unterstützung von Menschen, die mit Beschäftigungshindernissen konfrontiert sind. Schaubild 55 zeigt den Anteil an Arbeitslosen, die bei der Suche nach einer Beschäftigung die Leistungsangebote öffentlicher Arbeitsverwaltungen wahrnehmen. Es gibt erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten im Jahr 2019, wobei die Zahlen von 30 % in Italien, Spanien, den Niederlanden und Rumänien bis zu 75 % in Litauen, Griechenland, Tschechien, Österreich, der Slowakei, Slowenien und Deutschland reichen. Im Durchschnitt der EU-27 ist die Inanspruchnahme der öffentlichen Arbeitsverwaltung durch die Arbeitslosen rückläufig und von 50,8 % im Jahr 2013 auf 44,2 % im Jahr 2019 gesunken, obwohl einige Mitgliedstaaten in diesem Zeitraum einen bemerkenswerten Anstieg verzeichneten (Griechenland um 10,7 Prozentpunkte); Estland um 8,4 Prozentpunkte; Zypern um 5 Prozentpunkte; Dänemark um 3,3 Prozentpunkte). Junge Menschen, Geringqualifizierte und ältere Arbeitssuchende sind unter denjenigen, die Hilfe bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung suchen, nach wie vor überrepräsentiert und dürften dies auch unter den Auswirkungen der Krise bleiben.

Schaubild 55: Die Inanspruchnahme der öffentlichen Arbeitsverwaltung in den Mitgliedstaaten hat sich im Laufe der Zeit verändert

Anteil der Arbeitslosen, die bei der Suche nach einer Beschäftigung die Leistungsangebote öffentlicher Arbeitsverwaltungen wahrnehmen, Zahlen für 2013, 2017 und 2019



Quelle: Eurostat, AKE.

Die öffentlichen Arbeitsverwaltungen gehen derzeit über die traditionellen Arbeitsweisen hinaus, um einem Anstieg der Zahl der Arbeitssuchenden entgegenzuwirken und sie bei ihrem berufs- oder sektorübergreifenden Wechsel zu unterstützen.¹⁶² ¹⁶³ Die Notwendigkeit, Unterstützung immer häufiger aus der Ferne zu leisten, erfordert weitere Investitionen in moderne Technologie und Online-Plattformen, verbunden mit der Entwicklung von IKT-Kompetenzen für das Personal. Die Gewährleistung einer angemessenen und wirksamen Reaktion auf die Bedürfnisse von Arbeitssuchenden und Arbeitgebern kann auch einen Ausbau der Kapazitäten in bestimmten Diensten erfordern, um diese individueller und effektiver zu gestalten. Zusammen mit der Unterstützung und Beratung bei der Arbeitssuche könnten verbesserte Profilierungsinstrumente für Arbeitssuchende die Arbeitsvermittlung unterstützen, indem sie die Dienstleistungen besser auf bestimmte Gruppen und individuelle Bedürfnisse ausrichten.

Das Verhalten bei der Arbeitssuche unterscheidet sich zwischen den Mitgliedstaaten. Im Durchschnitt geben in der EU-27 68,1 % der Befragten an, bei der Arbeitssuche soziale Verbindungen (z. B. Freunde, Verwandte und Gewerkschaften) zu nutzen, gefolgt von Direktbewerbungen bei Arbeitgebern (56,6 %), Unterstützung durch die öffentlichen Arbeitsverwaltungen (44,2 %) und Kontakt zu privaten Arbeitsvermittlungsbüros (21 %) (siehe Schaubild 56). Auf nationaler Ebene gibt es keine klaren Substitutionsmuster zwischen den Methoden der Arbeitssuche. Allerdings ist festzustellen, dass in den Mitgliedstaaten, in denen öffentliche Arbeitsverwaltungen eher weniger in Anspruch genommen werden, häufiger informelle Ansätze wie die Nutzung von Beziehungen oder Direktbewerbungen bei Arbeitgebern verfolgt werden. Im Durchschnitt wenden sich 21 % der Arbeitssuchenden an

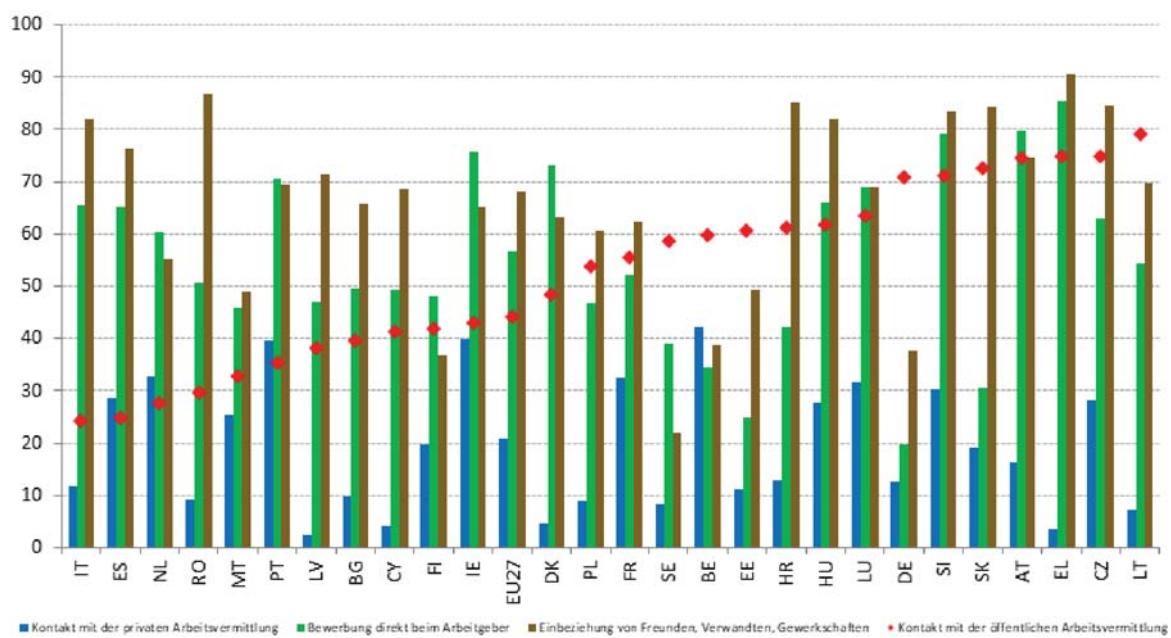
¹⁶² OECD (2020). *Public employment services in the frontline for employees, jobseekers and employers*.

¹⁶³ Europäische Kommission (2020). *Maßnahmen und Aktivitäten der öffentlichen Arbeitsverwaltungen als Reaktion auf Covid-19*, Europäisches Netz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, erhebungsbasierte Studie, Juni 2020.

private Arbeitsvermittlungsbüros, wobei sich die Quoten zwischen den Mitgliedstaaten unterschieden (zwischen 2,3 und 42,2 %). Die Wirksamkeit der Unterstützung, die die öffentlichen Arbeitsverwaltungen den Arbeitssuchenden bieten, wird traditionell unter Berücksichtigung von Faktoren wie Kapazität (in Bezug auf Ausgaben und Personal), Grad der digitalen und technologischen Integration sowie Niveau und Umfang der Partnerschaften gemessen. Dieselben Faktoren spielen nun eine entscheidende Rolle bei der Unterstützung der raschen Anpassung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen an die mit der Pandemie verbundenen Unterbrechungen und den Bedarf an verbesserten Anpassungsleistungen (ILO, 2020¹⁶⁴).

Schaubild 56: Die Inanspruchnahme der öffentlichen Arbeitsverwaltung bei der Arbeitssuche ist in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich

Anteil an Arbeitslosen, die ausgewählte Methoden zur Suche nach einem Arbeitsplatz nutzen (2019)



Quelle: Eurostat, AKE.

Dauer, Höhe und Anspruchsberechtigung der Leistungen sind Merkmale von Arbeitslosenunterstützungssystemen, die für die Abmilderung der sozioökonomischen Auswirkungen der Krise von entscheidender Bedeutung sind. Dass alle Arbeitslosen ausreichende Arbeitslosenleistungen über einen angemessenen Zeitraum erhalten und dass die gewährten Leistungen von wirksamen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen begleitet werden, ist von entscheidender Bedeutung für die Unterstützung Arbeitssuchender bei der Bewältigung von Übergängen. Im aktuellen Kontext benötigen Personen mit kurzer oder weniger kontinuierlicher Erwerbsbiographie besondere Aufmerksamkeit, da sie häufig weniger von den Systemen der Arbeitslosenunterstützung abgedeckt sind. Mehrere Mitgliedstaaten haben diese Programme in der gegenwärtigen Krise verstärkt. Die im gemeinsamen Beschäftigungsbericht vorgestellte vergleichende Analyse basiert auf dem vom Beschäftigungsausschuss vereinbarten Benchmarking-Rahmen für Arbeitslosenleistungen und aktive Arbeitsmarktpolitik. Diese Analyse bleibt insgesamt gültig. Dieser Abschnitt bietet

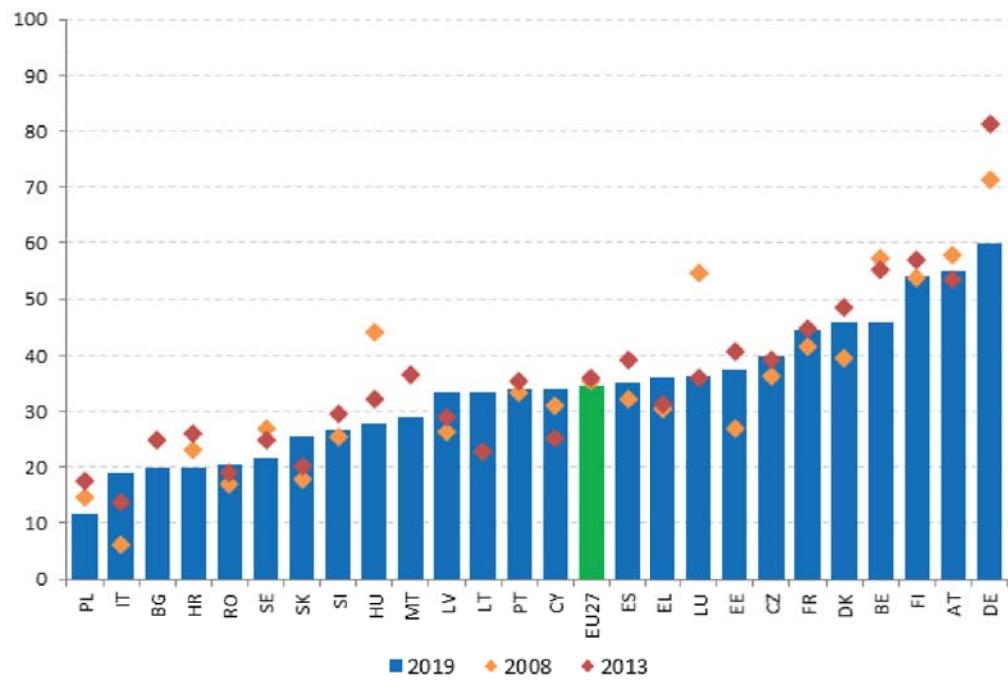
¹⁶⁴ Avila, Z., & Mattozzi, G. (2020), *COVID-19: public employment services and labour market policy responses*. Internationale Arbeitsorganisation, ILO Policy Brief.

eine Aktualisierung zur durchgeföhrten Analyse, insbesondere in Bezug auf die Indikatoren für die Hebelwirkung der Politik.¹⁶⁵

Im Durchschnitt erhielt vor der COVID-19-Krise ein Drittel der Kurzzeitarbeitslosen in der EU Arbeitslosenleistungen. Der Anteil der Kurzzeitarbeitslosen (d. h. der Personen, die seit weniger als 12 Monaten arbeitslos sind), die Arbeitslosenleistungen erhalten, ist in den letzten Jahren stabil geblieben, wobei die Rangfolge der Länder nur wenig variiert (siehe Schaubild 56). Die höchsten Quoten (über 50 %) waren in Deutschland, Österreich und Finnland zu verzeichnen, gefolgt von Belgien, Dänemark und Frankreich. Auf der anderen Seite des Spektrums lag Polen mit der niedrigsten Quote (12 %), gefolgt von Italien und Kroatien mit rund 20 %. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind auf die politische Gestaltung der Systeme zur Arbeitslosenunterstützung (insbesondere die Bedingungen für die Inanspruchnahme, die maximale Bezugsdauer, die Strenge der Anforderungen an die Arbeitsplatzsuche und Überschneidungen mit anderen Sozialschutzprogrammen) zurückzuführen.

Schaubild 57: In Bezug auf den Anteil der Kurzzeitarbeitslosen, die Arbeitslosenleistungen bezogen, bestehen zwischen den einzelnen Ländern erhebliche Unterschiede

Quote der Anspruchsberechtigten auf Arbeitslosenleistungen unter den Kurzzeitarbeitslosen (15-64)



Quelle: Eurostat, AKE. Anmerkung: Keine Daten für IE und NL verfügbar. Die Daten für BG und RO beziehen sich auf 2018.

In allen bis auf einen Mitgliedstaat reicht ein Beschäftigungsjahr aus, um Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung zu beziehen, aber dies entspricht sehr unterschiedlichen Anspruchszeiträumen. Ein Schlüsselparameter zur Bestimmung der Anspruchsberechtigung ist die erforderliche Mindestbeitragsdauer für Arbeitnehmer, um

¹⁶⁵ Für weitere Einzelheiten siehe Europäische Kommission (2020). *Employment and Social developments in Europe. Quarterly review*, Juni 2020. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Anspruch auf Arbeitslosenleistungen zu haben. In etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten ist ein einjähriger Beschäftigungsnachweis erforderlich, um Anspruch auf Leistungen zu haben (Schaubild 58). Nur in der Slowakei ist die Anforderung höher (zwei Beschäftigungsjahre in den letzten drei Jahren). In den übrigen Ländern beträgt die erforderliche Mindestdauer entweder sechs oder neun Monate. Am niedrigsten ist sie in Italien, wo 13 Wochen Versicherungsbeiträge ausreichen, um Anspruch auf Leistungen zu haben. Eine solch kurzer Versicherungszeitraum entspricht jedoch einem Anspruch von nur 6,5 Wochen (denn die Leistungsdauer entspricht 50 % des Versicherungsverlaufs, begrenzt auf zwei Jahre). Kürzere Anspruchszeiträume erleichtern Arbeitnehmern mit einer kurzen oder unregelmäßigen Erwerbsbiografie den Zugang zu Arbeitslosenleistungen, können andererseits aber eine unnötige Fluktuation von Arbeitskräften („Umbruch“) zur Folge haben. Wie aus Schaubild 59 hervorgeht, haben Arbeitnehmer, die nach einem Beschäftigungsjahr entlassen werden, je nach Land für sehr unterschiedliche Zeiträume Anspruch auf Leistungen. In der Mehrheit der Mitgliedstaaten können Leistungen für höchstens sechs Monate in Anspruch genommen werden. In Griechenland und Luxemburg beträgt die Dauer genau 12 Monate, während sie in Belgien, Dänemark und Frankreich mehr als ein Jahr beträgt. Neben der Slowakei (wo eine Person mit einjähriger Beschäftigungsdauer keinen Anspruch auf Leistungen hat) ist die kürzeste Dauer (von nur fünf Wochen) in Ungarn zu finden.

Schaubild 58: In etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten beträgt die Beitragszeit für den Anspruch auf Arbeitslosenleistungen ein Jahr (52 Wochen)

Dauer des zum Erwerb eines Anspruchs geforderten Zeitraums, 2020 (in Wochen)



Quelle: MISSOC-Datenbank (System zur gegenseitigen Information über soziale Sicherheit), Januar 2015 und Januar 2020. Anmerkung: In MT müssen zum Erwerb eines Anspruchs 50 Wochen lang Beiträge entrichtet worden sein, davon in den letzten 2 Kalenderjahren Beitrags- oder Anrechnungszeiten über mindestens 20 Wochen; in Irland müssen mindestens 104 Wochenbeiträge entrichtet worden sein.

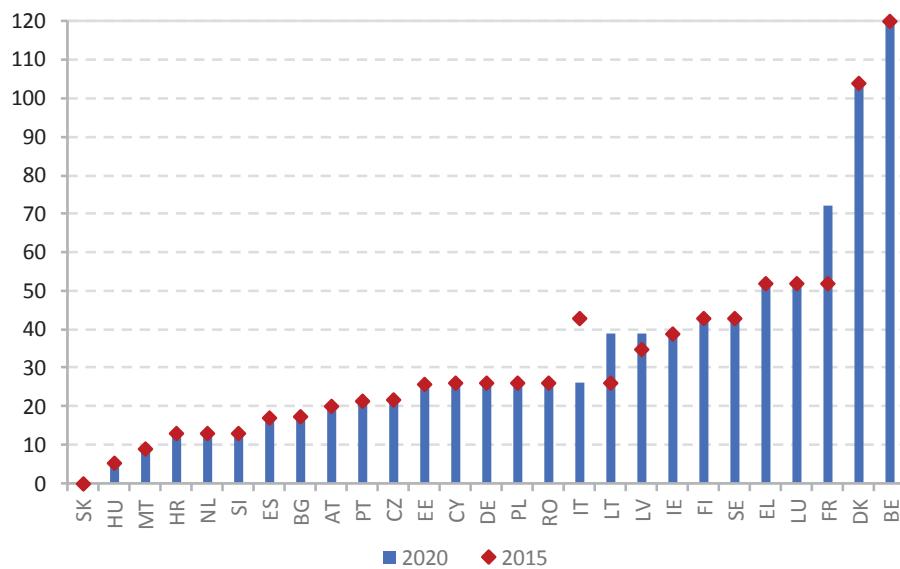
Die Angemessenheit der Arbeitslosenleistungen ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Die Nettoersatzquoten zu Beginn der Arbeitslosigkeit¹⁶⁶ für Niedriglohnbezieher (d. h. mit einem letzten Verdienst in Höhe von 67 % des Durchschnittslohns), die im Allgemeinen zu den Hauptempfängern von

¹⁶⁶ Die Nettoersatzquoten geben einen Hinweis auf die Zulänglichkeit der Einkommensersatzfunktion der aus der Arbeitslosenversicherung gezahlten Leistungen. Die Nettoersatzquote wird in der Regel definiert als das Verhältnis des Nettoeinkommens während der Arbeitslosigkeit (hauptsächlich Arbeitslosenleistungen oder bedürftigkeitsabhängige Leistungen bei Sozialhilfebezug) zum Nettoeinkommen während der Erwerbstätigkeit.

Arbeitslosenleistungen gehören, reichen von unter 20 % in Ungarn bis 90 % in Belgien, wobei die meisten Länder zwischen 60 % und 80 % liegen (siehe Schaubild 60). Die (während verschiedener Phasen der Arbeitslosigkeit) erhaltene Einkommensunterstützung geht im Allgemeinen im Laufe der Zeit zurück, da die Großzügigkeit der Leistungen im Laufe der Zeit abnimmt oder der Übergang von der Arbeitslosenversicherung zu Arbeitslosenhilfeprogrammen erfolgt. Aus diesem Grund sind die Nettoersatzquoten im Allgemeinen im 2. Monat der Arbeitslosigkeit höher als im 12. Monat.¹⁶⁷ Fünf Mitgliedstaaten (Zypern, die Niederlande, Italien, Portugal und Bulgarien) weisen die größten Unterschiede zwischen den Nettoersatzquoten im 2. und 12. Monat auf.

Schaubild 59: Die Bezugsdauer der Arbeitslosenleistungen (für einen Arbeitnehmer mit einem Beitragsnachweis von einem Jahr) ist in der EU sehr unterschiedlich

Maximale Bezugsdauer in Anzahl von Wochen bei einer einjährigen Beschäftigung, 2015 und 2020

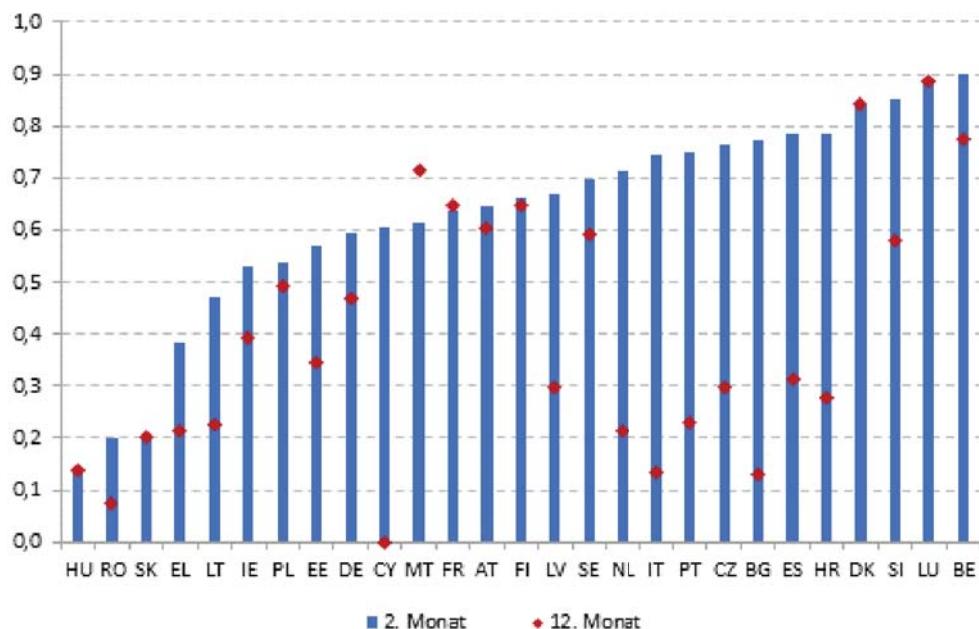


Quelle: MISSOC-Datenbank, Januar 2015 und Januar 2020. Anmerkung: In BE erfolgt die Gewährung von Leistungen zeitlich unbegrenzt. In CY werden die Beitrags- bzw. Anrechnungszeiten nach Wochen (jeweils mit sechs Arbeitstagen) berechnet. In IE erhalten nur Personen, die mindestens für 260 Wochen Sozialversicherungsbeiträge (PRSI) gezahlt haben, Leistungen über einen Zeitraum von 39 Wochen (234 Tage). In der SK hat eine Person nach einer einjährigen Beschäftigung keinen Anspruch auf Arbeitslosenleistungen. In den letzten vier Jahren müssen mindestens zwei Jahre lang Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet worden sein. In PL schwankt der Bezugszeitraum je nach Höhe der regionalen Arbeitslosenquote relativ zum landesweiten Durchschnitt.

¹⁶⁷ Malta ist der einzige Fall, in dem die Nettoersatzquote im 12. Monat der Arbeitslosigkeit höher ist als im 2. Monat, was darauf zurückzuführen ist, dass die Arbeitslosenhilfe (die einzige Leistung, zu der die Betroffenen nach 12 Monaten Arbeitslosigkeit Zugang haben) höher ist als die Leistung der Arbeitslosenversicherung.

Schaubild 60: Große Unterschiede bei der Höhe der Leistungen in der EU

Nettoversatzquote von 67 % des Durchschnittslohns zum 2. und zum 12. Monat der Arbeitslosigkeit (2019)



Quelle: Europäische Kommission auf Grundlage des Steuer-Sozialleistungs-Modells der OECD.

Anmerkung: Für die Berechnung des Indikators wird eine 20-jährige alleinstehende Person ohne Kinder zugrunde gelegt, die erst seit Kurzem erwerbstätig ist (1 Jahr). Dazu gehören verschiedene Einkommenskomponenten, Arbeitslosenleistungen und andere Leistungen (wie Sozialhilfe und Wohngeld).

Vor der Pandemie setzte sich der Aufwärtstrend der Mobilität innerhalb der EU fort. Im Jahr 2019 waren 7,3 Millionen Unionsbürger (Vereinigtes Königreich ausgenommen) im Alter von 20-64 Jahren in einem anderen Mitgliedstaat aktiv als in dem ihrer Staatsangehörigkeit. Hinzu kamen rund 7 Millionen Menschen in der EU-27, die in ein anderes Land gezogen waren, ohne dort erwerbstätig zu sein (z. B. nicht erwerbstätige Familienmitglieder, Studierende und Rentner). Etwa 1,9 Millionen (inklusive EFTA-Länder) überquerten die Grenzen, um zur Arbeit zu gehen, und 2019 wurden etwa 3 Millionen Entsendungen von Arbeitnehmern registriert. 17 Millionen Nicht-EU-Bürger, die ihren Wohnsitz in die EU verlegt hatten, ergänzten diese innergemeinschaftliche Mobilität. All dies zusammen machte etwa 10 % der EU-Bevölkerung aus. Mit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie kam es im Zusammenhang mit der Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu einigen Problemen. Grenzgänger und kurzfristig mobile Arbeitnehmer wie Saisonarbeiter und entsandte Arbeitnehmer gehörten zu den am stärksten Betroffenen. Die Europäische Kommission hat Anleitungen und praktische Ratschläge bereitgestellt, um sicherzustellen, dass mobile Arbeitnehmer innerhalb der EU, insbesondere in entscheidenden Berufen, ihren Arbeitsplatz erreichen können.¹⁶⁸ Die Mitgliedstaaten sollten Informationen austauschen und spezifische Verfahren zur Gewährleistung eines reibungslosen Übergangs von mobilen Kurzzeitarbeitskräften (z. B. Saisonarbeitern) festlegen, um besser auf Arbeitskräftemangel und krisenbedingten Bedarf reagieren zu können. Darüber hinaus sollte die Bereitstellung von Informationen in den Bereichen Arbeitsrecht und soziale Sicherheit für Grenzgänger und kurzfristig mobile Arbeitnehmer verbessert werden; ferner sollten rechtliche und

¹⁶⁸ C/2020/2051. Mitteilung der Kommission – Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte während des COVID-19-Ausbruchs, 2020/C 102 I/03.

administrative Hindernisse von den Mitgliedstaaten und regionalen Behörden abgebaut werden.

Ein bedeutender Anteil der Lernenden in der EU ist mobil. Grenzenloses Lernen trägt zur persönlichen und erzieherischen Entwicklung sowohl der einzelnen Lernenden als auch der Bildungskontexte, in denen das Lernen stattfindet, bei. Im Jahr 2018 waren 13,5 % der Hochschulabsolventen in der EU mobil (d. h. sie studierten ganz oder teilweise im Ausland). Zypern, Deutschland, Finnland, Luxemburg und die Niederlande haben die höchsten Anteile an der Auslandsmobilität von Absolventen in der EU. Im Jahr 2018 wurden die höchsten Anteile an ausländischen Hochschulabsolventen in Luxemburg (24,2 %), den Niederlanden (18,8 %), Österreich (16,0 %) und Dänemark (15,1 %) verzeichnet.

Der soziale Dialog ist ein Schlüsselement der Arbeitsbeziehungen und ein wichtiges Element zur Förderung des Aufschwungs und der sozialen Widerstandsfähigkeit. Er umfasst alle Verhandlungen und Konsultationen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und Regierungsvertretern und unterstützt sichere Arbeitsumgebungen, faire Arbeitsbedingungen und resiliente Arbeitsmärkte. Ein rechtzeitiger und wirksamer sozialer Dialog ist von zentraler Bedeutung, um nationale Eigenverantwortung für Reformen aufzubauen und ihren dauerhaften Erfolg zu gewährleisten. Die beschäftigungspolitische Leitlinie 7 und die europäische Säule sozialer Rechte unterstreichen die Bedeutung der Einbeziehung der Sozialpartner in die Gestaltung und Umsetzung der einschlägigen Reformen und Strategien.

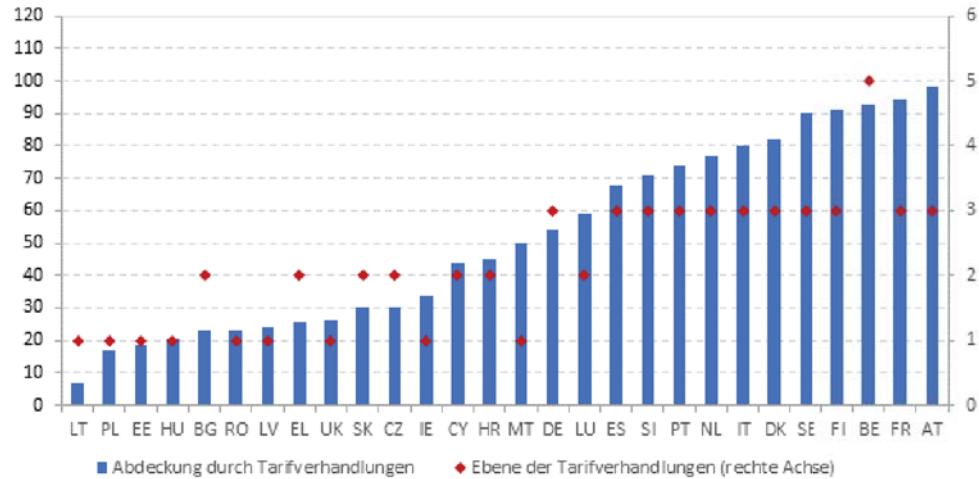
Im Einklang mit den nationalen Gepflogenheiten können die Mitgliedstaaten den sozialen Dialog weiter fördern durch mehr Unterstützung zur Stärkung der Kapazitäten der Sozialpartner. Wie dem gemeinsamen Beschäftigungsbericht zu entnehmen ist, ist die Anzahl der Gewerkschaftsmitglieder in den letzten Jahren im europäischen Durchschnitt zurückgegangen. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist jedoch nicht der einzige Indikator für die Fähigkeit der Gewerkschaften zur Mobilisierung von Arbeitnehmern. Aspekte wie die Abdeckung durch Tarifvereinbarungen¹⁶⁹ (d. h. der Anteil der Arbeitnehmer, die unter Tarifvereinbarungen fallen, ausgenommen Sektoren oder Berufe, die kein Recht aus Tarifverhandlungen haben) und die Ebene der Tarifverhandlungen in der Gewerkschaftslandschaft können ebenfalls eine Rolle spielen. Obwohl die Abdeckung durch Tarifvereinbarungen in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen ist, bleibt¹⁷⁰ die Gewerkschaft in einigen Mitgliedstaaten eine Schlüsselinstitution des Arbeitsmarktes für die Lohnfestsetzung auf allen Ebenen. Daher zielt der Vorschlag der Kommission in Bezug auf angemessene Mindestlöhne (COM(2020) 682 final) darauf ab, Tarifverhandlungen über Löhne in allen Mitgliedstaaten zu fördern.

¹⁶⁹ Die Abdeckung durch Tarifvereinbarungen gehört zu den Indikatoren, die die Prävalenz von Tarifverhandlungen in einem Mitgliedstaat am besten beschreiben könnten. Dieser Indikator hat jedoch eine Reihe wichtiger statistischer und konzeptioneller Nachteile, die seine Repräsentativität und Vergleichbarkeit einschränken, insbesondere wenn es um die Analyse der Funktionalität geht. Die verschiedenen Dimensionen der Tarifvereinbarungen erfordern eine genaue Untersuchung des funktionalen Rahmens und der vorhandenen Indikatoren zur Bewertung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse.

¹⁷⁰ Europäische Kommission (2020): *Employment and Social Developments in Europe, Annual Review*, September 2020. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Schaubild 61: Die Abdeckung durch und die Ebene der Tarifvereinbarungen sind in den Mitgliedstaaten unterschiedlich

Abdeckung durch Tarifvereinbarungen und Ebene (aktuellstes verfügbare Jahr)



Quelle: Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS). Es wurde jeweils die Quelle mit aktuelleren Daten zum jeweiligen Mitgliedstaat verwendet. Anmerkung: Jahre der Daten: 2018 für AT, DE, FR, IT, LT, NL; 2017 für ES, HR, HU, IE, LU; 2016 für BE, BG, CY, CZ, DK, EL, FI, MT, PT, RO, SE, SI. 2015 für EE, PL. Vorherrschende Ebene der Tarifvereinbarungen: 5 = überwiegend auf zentraler oder branchenübergreifender Ebene, und es gibt zentral festgelegte verbindliche Normen oder Bestimmungen, die von den auf niedrigeren Ebenen ausgehandelten Vereinbarungen einzuhalten sind; 4 = mittlere Ebene oder Wechsel zwischen einer zentralen und Branchenebene; 3 = überwiegend auf Sektor- oder Branchenebene; 2 = mittlere Ebene oder Wechsel zwischen Sektor- und Unternehmensebene; 1 = überwiegend auf Sektor- oder Unternehmensebene; Jahr der Daten: 2018, mit Ausnahme von: DE, SE, SI, SK (Jahr der Daten: 2017).

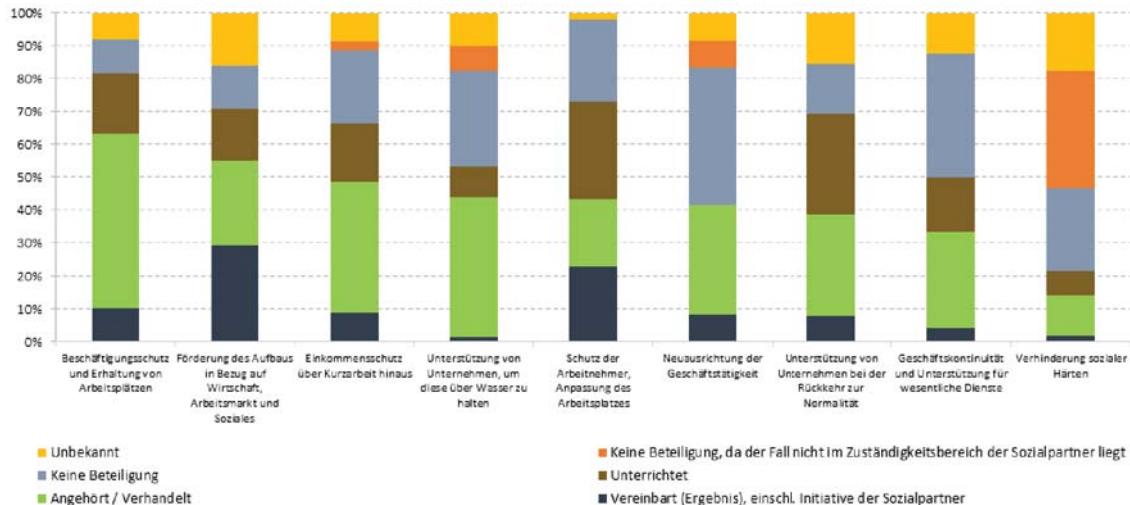
Die Sozialpartner können einen wichtigen Beitrag zu Initiativen leisten, die von Regierungen geplant sind, um einen plötzlichen Stopp der Wirtschaftstätigkeit abzumildern oder neuen technologischen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Sie spielen eine Schlüsselrolle bei der Steuerung der Beschäftigungsverhältnisse und können dazu beitragen, einen Wandel auf dem Arbeitsmarkt zu unterstützen, der nachhaltig und fair ist. Der soziale Dialog war ein wichtiger Rahmen für die Aushandlung der unmittelbaren sozioökonomischen Reaktion auf die COVID-19-Krise, einschließlich Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit, der Einkommen und der Arbeitsplätze von Arbeitnehmern an vorderster Front und von Arbeitnehmern von wesentlicher Bedeutung. Die Sozialpartner können auch schnelle Anpassungen bestehender Vereinbarungen aushandeln, wie z. B. die Ausweitung von Kurzarbeitsregelungen oder die Vereinfachung der Verfahren zur Förderung der Telearbeit und ganz allgemein der IKT-gestützten mobilen Arbeit. Nach Angaben von Eurofound¹⁷¹ waren die Sozialpartner in etwa 40 % der registrierten Fälle, in denen die Regierung als Reaktion auf die COVID-19-Krise zwischen April und Oktober 2020 Gesetze verabschiedet oder andere nicht verbindliche Texte verfasst hat, „beteiligt“ (d. h. sie wurden entweder konsultiert, haben verhandelt oder haben sich letztlich mit der Maßnahme einverstanden erklärt). Schaubild 62 zeigt, wie dieses Engagement je nach Themenbereich variiert. Die Sozialpartner waren meist an Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Schutz

¹⁷¹ In der Datenbank COVID-19 EU Policy Watch von Eurofound werden politische Maßnahmen, Tarifvereinbarungen und Unternehmenspraktiken von Regierungen, Sozialpartnern und anderen Akteuren erfasst, die darauf abzielen die sozioökonomischen Auswirkungen der Krise abzufedern. Bis zum 8. Oktober 2020 enthielt die Datenbank insgesamt 564 Fälle im Zusammenhang mit Rechtsvorschriften oder nicht verbindlichen Texten, die als im Bereich der Sozialpartner liegend betrachtet wurden.

und Erhalt von Arbeitsplätzen beteiligt, zu denen hauptsächlich Kurzarbeitsregelungen und andere Einkommensschutzsysteme gehören. Sie waren auch in hohem Maße an Maßnahmen zur Förderung des Aufbaus beteiligt, einschließlich Einkommensschutz über die Kurzarbeit hinaus und Unterstützung für Unternehmen. Die geringste Beteiligung wurde für Maßnahmen zur Unterstützung der Geschäftskontinuität und zur Vermeidung sozialer Härten gemeldet.

Schaubild 62: Die Einbeziehung der Sozialpartner ist je nach Themenbereich unterschiedlich

Form der Einbeziehung der Sozialpartner bei der Gestaltung von politischen Maßnahmen als Reaktion auf die Krise



Quelle: Eurofound (2020), Datenbank COVID-19 EU Policy Watch.

Trotz der jüngsten Fortschritte in der gesamten EU gibt es immer noch Raum für eine stärkere Einbeziehung der Sozialpartner in die Entwicklung und Umsetzung von Politiken und Reformen. Die COVID-19-Krise hat die politischen und legislativen Entscheidungsverfahren in den meisten Mitgliedstaaten unter Druck gesetzt. In einem historisch einmaligen Kontext verabschiedeten viele Mitgliedstaaten außerordentliche Notfallmaßnahmen oder genehmigten Gesetzgebungsverfahren im Eiltempo, die nicht immer die Einbeziehung der Sozialpartner vorsahen. In einigen Mitgliedstaaten, namentlich in Ungarn, Polen und Rumänien, hat die Krise die bereits vor der Pandemie begrenzte Einbeziehung der Sozialpartner noch verschärft. Die Fortschritte insgesamt und die bestehenden Herausforderungen wurden vom Beschäftigungsausschuss im Herbst 2018 und 2019 analysiert und bewertet. In den länderspezifischen Empfehlungen für 2020 wurde die mangelnde Einbeziehung der Sozialpartner in den drei oben genannten Mitgliedstaaten hervorgehoben. Um sicherzustellen, dass der Aufbau nach der Krise qualitativ hochwertige Arbeitsplätze sowie sichere und anpassungsfähige Arbeitsbedingungen fördert, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten in einen breiten politischen Dialog mit den Sozialpartnern eintreten, auch zur Vorbereitung und Umsetzung ihrer Aufbau- und Resilienzpläne.¹⁷²

Die Konsultation zivilgesellschaftlicher Organisationen kann wertvolle Erkenntnisse vermitteln und die politische Umsetzung unterstützen. Organisationen der Zivilgesellschaft haben sich an vorderster Front für die Eindämmung der Auswirkungen der

¹⁷² COM(2020) 575 final. Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021.

Pandemie in Europa eingesetzt. Sie haben beispielsweise häufig als Unterstützungsnetz für die Bereitstellung von Sozial- und Pflegedienstleistungen in den Mitgliedstaaten fungiert. Wie in den im Oktober 2020 angenommenen überarbeiteten beschäftigungspolitischen Leitlinien festgestellt,¹⁷³ sollten die Mitgliedstaaten entsprechend den einzelstaatlichen Gepflogenheiten die Erfahrungen der einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft in beschäftigungs- oder sozialpolitischen Fragen berücksichtigen. Organisationen der Zivilgesellschaft können eine Schlüsselrolle bei der raschen und verantwortungsbewussten Umsetzung außerordentlicher Maßnahmen, Reformen und Investitionen zur Unterstützung des Aufbaus und der sozialen Resilienz spielen. Die Bemühungen, den Aufbau integrativer und nachhaltiger zu gestalten, hängen auch vom Engagement und der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden und den Organisationen der Zivilgesellschaft ab.

3.3.2 Maßnahmen der Mitgliedstaaten

Die jüngsten Arbeitsmarktentwicklungen haben einige Mitgliedstaaten dazu veranlasst, die Arbeitsbedingungen anzupassen, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf dem Schutz gefährdeter Arbeitnehmer liegt. Im März 2020 führte Spanien ein befristetes Verbot von Entlassungen aus objektiven Gründen und die Aussetzung befristeter Verträge ein, die von einer Kurzarbeitsregelung betroffen sind, damit die betroffenen Arbeitnehmer während der Arbeitseinschränkungen nicht mit dem Auslaufen ihrer Verträge konfrontiert werden. Italien verabschiedete eine Maßnahme, um die Entlassung von Arbeitnehmern während eines Zeitraums von 5 Monaten ab dem 23. Februar 2020 zu verbieten. Belgien führte eine befristete Maßnahme ein, die kurz aufeinanderfolgende befristete Verträge in entscheidenden Sektoren für einen Zeitraum von maximal 3 Monaten zulässt. Um dem Arbeitskräftemangel in Sektoren mit einem signifikanten Anteil an studentischer Arbeit zu begegnen, hat die belgische Regierung darüber hinaus eine befristete Ausnahmeregelung für die Höchstzahl der studentischen Arbeitsstunden (475 pro Jahr) bis Ende 2020 eingeführt. Im Anschluss an das im März 2020 erlassene Notstandsgesetz verlängerte Finnland die Kündigungsfrist für Einzelentlassungen auf alle Beschäftigten im Gesundheits- und Sozialwesen, einschließlich der Rettungs- und Notfalldienste, um auf den möglichen Arbeitskräftemangel in entscheidenden und lebensrettenden Sektoren zu reagieren. Im Rahmen einer breit angelegten Reform zur Bewältigung der strukturellen Herausforderungen verabschiedete Portugal im Jahr 2019 Maßnahmen zur Sicherung der Rechte von Leiharbeitnehmern auf Entschädigung bei Vertragsbeendigung sowie Maßnahmen, die auf sehr kurzfristige Verträge (z. B. Verlängerung der Höchstdauer von 15 auf 35 Tage) und intermittierende Verträge (z. B. Verkürzung der Mindestdauer von 6 auf 5 Monate) abzielen. Eine zusätzliche Maßnahme, „CONVERTE +“, unterstützt die Umwandlung befristeter Verträge in unbefristete Verträge durch finanzielle Unterstützung der Arbeitgeber (in Höhe des Vierfachen des Nettogehalts des unbefristeten Vertrags bis zu einer Obergrenze von 439 EUR). Es ist dabei ein Aufschlag von 10 % vorgesehen, wenn die Vertragsumwandlung in wirtschaftlich benachteiligten Gebieten erfolgt oder Personen in gefährdeten Situationen, einschließlich Personen mit Behinderungen, davon betroffen sind.

Andere Mitgliedstaaten schlagen neue oder geänderte Arbeitszeitregelungen vor, um auf bestehende, neue und sich abzeichnende Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt zu reagieren. In Finnland wurde zwischen März und Juni 2020 eine befristete Ausnahmeregelung verabschiedet, um die Zustimmung der Arbeitnehmer zu Überstunden zu

¹⁷³ Beschluss (EU) 2020/1512 des Rates vom 13. Oktober 2020 zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

erhalten, regelmäßige Ruhezeiten zu gewährleisten und den Jahresurlaubsanspruch aller Beschäftigten im Gesundheits- und Sozialwesen, einschließlich der Beschäftigten in Notfallzentren, einzuhalten. Im März 2020 verabschiedete Spanien eine befristete Maßnahme, die Telearbeitsregelungen und das Recht auf Anpassung oder Verkürzung der Arbeitszeit infolge der Auswirkungen der Pandemie in den Vordergrund stellt. Im April 2020 verabschiedete Frankreich eine Reihe von Änderungen des Arbeitsgesetzes für Beamte (mit Ausnahme von Lehrern) mit dem Ziel, die Arbeitsvereinbarungen (d. h. Arbeitszeiten, Heimarbeit, bezahlter Urlaub und Ruhetage) an die für Arbeitnehmer des privaten Sektors festgelegten Regelungen anzugeleichen. Ungarn verabschiedete ein Dekret, das für mehr Flexibilität in Bezug auf Arbeitszeit und -organisation sorgen soll. Belgien aktualisierte seine Beschäftigungsschutzbestimmungen vorübergehend, um die Anzahl der Arbeitstage für Saisonarbeitnehmer zu erhöhen und die befristete Entsendung von Festangestellten aus anderen Unternehmen zu Arbeitgebern in als entscheidend angesehenen Sektoren zu erleichtern. Finnland verabschiedete ein neues Gesetz, das den Rahmen für die Regulierung der Arbeitszeiten in allen Sektoren festlegt. Das Gesetz, das seit Januar 2020 in Kraft ist, enthält Bestimmungen über Arbeitszeitbanken, die es den Arbeitnehmern ermöglichen, Arbeitszeit zu sparen und Jahresurlaubsansprüche oder Geldleistungen im Austausch gegen Urlaub zu erwerben. In Portugal hingegen könnte die Abschaffung der Zählung der Arbeitsstunden auf der Grundlage individueller Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer seit Oktober 2020 die Regulierung der Arbeitszeiten verschärfen.

Unterschiede bestehen in Bezug auf den Inhalt und den Geltungsbereich der Vorschriften auf nationaler Ebene im Zusammenhang mit Telearbeit und IKT-gestützter mobiler Arbeit. In einigen Mitgliedstaaten wurde ein allgemeiner Ansatz verfolgt, indem die Telearbeit reguliert wurde, ohne eine direkte Verbindung zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben herzustellen (z. B. Deutschland). Andere Länder haben die Telearbeit reguliert, um die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zu fördern, jedoch ohne Bestimmungen über die möglichen negativen Auswirkungen des flexiblen Arbeitens mit IKT aufzunehmen (z. B. Litauen, Malta, Polen, Portugal und Rumänien). In Spanien wurde im September 2020 ein neues Gesetz zur Regelung der strukturellen Telearbeit (d. h. wenn mindestens 30 % der Arbeitszeit als Telearbeit erbracht wird) verabschiedet. Die Arbeitgeber sind verpflichtet, die Arbeitnehmer für die entstandenen Kosten zu entschädigen und Gleichbehandlung und Chancengleichheit für alle zu gewährleisten. Einige andere Mitgliedstaaten haben Gesetze verabschiedet, die den Einsatz von IKT zur Unterstützung flexibler Arbeitsmuster fördern und gleichzeitig eine klare Trennung zwischen Arbeits- und Nicht-Arbeitszeit festlegen. In anderen Ländern werden Fragen im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben durch Tarifverhandlungen auf Unternehmens- oder Branchenebene geregelt, wobei auf bestehenden nationalen Praktiken aufgebaut wird.

Im aktuellen Kontext haben mehrere Mitgliedstaaten ihre Vorschriften aktualisiert und verstärkt, um die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz angemessen zu gewährleisten. Gemeinsam mit den Sozialpartnern verabschiedete Italien im April 2020 ein gemeinsames Protokoll, das Maßnahmen zur Gewährleistung eines angemessenen Gesundheitsschutzniveaus für alle Arbeitnehmer definiert. Die Maßnahme umfasst Haushaltsmittel in Höhe von 50 Mio. EUR für den Kauf von persönlicher Schutzausrüstung und Werkzeugen. Darüber hinaus steht Unternehmen eine Steuergutschrift zur Verfügung, um bis zu 60 % (oder bis zu 60 000 EUR) ihrer Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen im Jahr 2020 zu finanzieren. Im April aktualisierte Litauen sein Gesetz zur Prävention und Kontrolle übertragbarer Krankheiten, um den Kreis der im Staatshaushalt versicherten Personen zu erweitern und die mit der Pandemie und anderen schweren Krankheiten

verbundenen Risiken besser abzudecken. Im Mai 2020 verabschiedete Rumänien Richtlinien und Maßnahmen zur Regelung der Wiederaufnahme der Tätigkeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Es wird erwartet, dass dies in spezifischere Protokolle auf Sektor- oder Firmenebene umgesetzt wird, um arbeitsbezogene Gefahren zu identifizieren und zu beseitigen oder zu kontrollieren. Im Juni änderte Estland das Arbeitsschutzgesetz, um Bußgelder für diejenigen Unternehmen einzuführen, die die Normen für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz nicht einhalten, auch in Bezug auf Arbeitsmittel und die Verhütung von Risikofaktoren. Als Teil eines umfassenderen Pakets verabschiedete Portugal im Juli 2020 Leitlinien und befristete Maßnahmen zur Unterstützung der Anschaffung von Gesundheitskontrollgeräten für Arbeitnehmer.

Der Prozess der Modernisierung der Beschäftigungsschutzbestimmungen in mehreren Mitgliedstaaten wurde auf verschiedenen Wegen fortgesetzt, um die Arbeitsmarktsegmentierung zu bekämpfen. Im Rahmen einer umfassenderen Reform führte Griechenland im Oktober 2019 eine Maßnahme zur Stärkung des Schutzes von Teilzeitbeschäftigten, zusätzliche Anforderungen an schriftliche Verträge und die Regulierung von Überstunden ein, um den Missbrauch dieser Art von Verträgen (die oft als Verschleierung nicht angemeldeter Vollzeitarbeit angesehen werden) zu verhindern. Das „ERGANI“-Meldesystem wurde ebenfalls verbessert, um alle Formen der atypischen Beschäftigung abzudecken. Dies geht einher mit der Einführung einer neuen digitalen Plattform zur effizienten Arbeitszeiterfassung. Im Oktober 2019 revidierte Portugal sein Arbeitsgesetzbuch, um restriktivere Bedingungen für den Einsatz befristeter Arbeitsverträge festzulegen, Sozialschutz zu gewährleisten und nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zu unterbinden. Konkret zielen die Maßnahmen darauf ab, die Höchstdauer befristeter Verträge zu verkürzen (von 3 auf 2 Jahre), befristete Einstellungen für feste Stellen und Verlängerungen von Zeitverträgen zu beschränken (z. B. Höchstgrenze von 6 Verlängerungen). Im Januar 2020 ist in den Niederlanden eine neue Maßnahme in Kraft getreten, um das Gleichgewicht zwischen unbefristeten und befristeten Verträgen zu verbessern, indem die Einstellung von Mitarbeitern auf Dauer erleichtert und die Attraktivität befristeter Einstellungen verringert wird. Estland hat die Maßnahmen zum besseren Schutz der Rechte von entsandten Arbeitnehmern und solchen mit ähnlichen Bedingungen, die Dienstleistungen über Zeitarbeitsfirmen erbringen, verschärft.

Einige Mitgliedstaaten haben die bisherigen Bemühungen zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit und zur Stärkung der Arbeitsaufsichtsbehörden mit zusätzlichen Maßnahmen und Ressourcen ergänzt. In Griechenland wurde im Oktober 2019 ein Follow-up zum Aktionsplan 2017-2019 zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit eingeleitet. Die griechischen Behörden haben auch ein neues elektronisches Register von Firmen eingerichtet, die in der Vergangenheit für die Beschäftigung nicht angemeldeter Arbeitnehmer mit Bußgeldern belegt wurden, und eine elektronische Liste der Firmen, die die Vorschriften einhalten, wird folgen. Außerdem ist geplant, einen neuen Ethikkodex für die Arbeitsaufsichtsbehörden zu definieren, das bestehende Risikoanalysesystem zu verbessern und eine verbesserte Ausbildung für Arbeitsaufsichtsbehörden anzubieten, die sich an den bewährten Verfahren der EU orientiert. In Italien erhöhte die Regierung die Mittel zur Bekämpfung von irregulärer Arbeit und Ausbeutung in der Landwirtschaft um insgesamt 31 Mio. EUR, teilweise unterstützt durch den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds. Darüber hinaus unternahm Italien im Mai 2020 Schritte, um den Beschäftigungsstatus zu regularisieren und befristete Aufenthaltsgenehmigungen für ausländische Staatsbürger auszustellen. Diese Maßnahme zielt auf bestimmte Wirtschaftssektoren ab, in denen die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit stark

verbreitet ist, wie z. B. die Landwirtschaft und personenbezogene und Haushaltsdienstleistungen. In Spanien wurden Data Mining und Data Matching eingesetzt, um betrügerische Ansprüche im Zusammenhang mit Beschäftigungsförderungsprogrammen besser aufzudecken. Die Verstärkung der Prävention ist ein weiteres wichtiges Merkmal, wobei Länder wie Bulgarien, Portugal und die Slowakei im Rahmen der paneuropäischen Kampagne #EU4FairWork neue Dienste zur Einbeziehung von Arbeitnehmern und Unternehmen entwickeln.

Die Mitgliedstaaten sind dabei, bestehende Rahmenbedingungen zu ändern oder neue Systeme mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einzuführen, um besser auf die neuen Arbeitsmarktbedingungen reagieren zu können, mit besonderem Schwerpunkt auf Langzeitarbeitslosen und anderen benachteiligten Gruppen. Mit der Unterstützung des Europäischen Sozialfonds (ESF) schließen die bulgarischen öffentlichen Arbeitsverwaltungen derzeit das „Job Project“ ab, das sich an Langzeitarbeitslose und Nichterwerbspersonen richtet und 2018 eingeleitet wurde. Die belgische Region Wallonien führt derzeit ein neues Unterstützungsprogramm ein, das speziell auf die Bedürfnisse von Arbeitssuchenden zugeschnitten ist. Das Programm legt einen besonderen Schwerpunkt auf gefährdete Gruppen (z. B. Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose und Menschen mit Migrationshintergrund). In Tschechien zielen die im März 2020 verabschiedeten Maßnahmen darauf ab, den Zugang zum Arbeitsamt zu verbessern, indem eine Online-Registrierung zur Unterstützung bei der Arbeitssuche vorgesehen und die Verpflichtung für Arbeitssuchende aufgehoben wird, sich an ihrem ständigen Wohnsitz zu registrieren. In Estland erweiterte eine neue Maßnahme, die im April 2020 verabschiedet wurde, die Möglichkeiten für Arbeitslose, die öffentliche Arbeitsverwaltung virtuell zu konsultieren, auch durch IT-Tools wie Skype. In Frankreich zielt die im Dezember 2019 zwischen der Regierung, der öffentlichen Arbeitsverwaltung und der Nationalen Union für Beschäftigung in Industrie und Handel (Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, UNEDIC) unterzeichnete dreiseitige Vereinbarung im Rahmen einer umfassenden Reform darauf ab, die Beratung für registrierte Arbeitslose und insbesondere für Personen in prekären Situationen zu verstärken. Deutschland verabschiedete zwischen März und Juni mehrere Maßnahmen zur Unterstützung gefährdeter Gruppen. Diese Gruppen profitierten auch von allgemeinen Arbeitsmarktmaßnahmen, einschließlich Beratungsdiensten und Schulungen, um den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts besser gerecht zu werden. Polen führte im April 2020 eine befristete Unterstützung für Arbeitslose oder Personen, deren Arbeitsplatz gefährdet ist, ein. Das Programm kofinanziert Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Begünstigten und zur Förderung ihres Eintritts in den Arbeitsmarkt, einschließlich des Übergangs von einem Arbeitsplatz zum anderen.

Die Mitgliedstaaten unternehmen weitere Schritte, um eine individualisierte Unterstützung und eine bessere Integration der Dienstleistungen für Langzeitarbeitslose zu gewährleisten. Im Rahmen einer umfassenderen Reform wurden in Frankreich Maßnahmen ergriffen, um die Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern zu verstärken, die unterschiedlichen Bedürfnisse der öffentlichen Arbeitsverwaltungen besser einzuschätzen und die Beratung für Arbeitssuchende, insbesondere für Langzeitarbeitslose, zu verbessern. Es ist nun geplant, Gesetzesänderungen zu verabschieden, um Arbeitnehmer durch Früherkennungsmechanismen vor Risiken im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit zu schützen. Als Teil einer umfassenden Reaktion auf die Krise genehmigte Griechenland im Juni 2020 36 500 Plätze für einen 8-monatigen Arbeitsvertrag im öffentlichen Sektor, einschließlich 150 Stunden Ausbildung und Zertifizierung der erworbenen Kompetenzen. Finnland ergreift Maßnahmen, um Arbeitssuchenden und Arbeitsplatzwechsler in den

öffentlichen Arbeitsverwaltungen eine individuellere und maßgeschneiderte Unterstützung zu bieten. Zypern führte verschiedene Anreize für die innerbetriebliche Ausbildung für neu eingestellte Langzeitarbeitslose ein. Im Jahr 2019 kamen 92 bisherige Langzeitarbeitslose in den Genuss dieses gezielten Programms, und bis Ende 2020 sollen 300 Teilnehmer erreicht werden.

Im aktuellen Kontext haben die Mitgliedstaaten Maßnahmen (meist vorübergehender Natur) zur Stärkung ihrer Systeme der Arbeitslosenunterstützung ergriffen. Im März verlängerte Dänemark die Bezugsdauer von Arbeitslosenleistungen und Krankengeld bis Juni 2020 und lockerte die Zugangsbedingungen für Personen, die bereits Arbeitslosenleistungen und Krankengeld beziehen. Im Juni 2020 verabschiedete Estland Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitslosenleistungen und zur Stärkung seiner Sozialschutzmaßnahmen. Dies beinhaltet ab September 2020 eine Erhöhung der Arbeitslosenversicherungsleistung (von 50 % auf 60 % des bisherigen Lohnes des neuen Arbeitslosen) und ab Januar 2021 eine Erhöhung des Arbeitslosengeldes (von 35 % auf 50 % des diesjährigen monatlichen Mindestlohnes bzw. 292 EUR). Diese Maßnahmen folgen auf die Verabschiedung der jährlichen Erhöhung der Arbeitslosenversicherungsleistung im Dezember 2019. Der neue monatliche Mindestsatz für 2020 erhöhte sich auf 279 EUR (für 31 Tage), gegenüber 258 EUR im Jahr 2019. Im März verabschiedete Malta eine befristete Arbeitslosenleistung (in Höhe von 800 EUR) für alle Personen, die aufgrund der Gesundheitskrise ihren Arbeitsplatz verloren haben. Im Rahmen einer umfassenderen Reform verabschiedete Schweden im April 2020 eine Reihe von Maßnahmen zur vorübergehenden Stärkung seines Arbeitslosenversicherungssystems, einschließlich einer Lockerung der Anforderungen in Bezug auf den Zugang und die Höhe (d. h. Erhöhung der Mindestbeträge) des Arbeitslosenversicherungsfonds. Ab Oktober 2020 erhöhte Bulgarien das Mindesttagesgeld um 30 % und verlängerte die Bezugsdauer von 4 auf 7 Monate. Luxemburg stimmte einer automatischen Verlängerung der Arbeitslosenleistungen für die Dauer des Krisenzustands zu und unterstützte damit Empfänger, deren Leistungen während der Gesundheitskrise ausliefen. Als Reaktion auf den Ausbruch von COVID-19 verlängerten Griechenland und Frankreich den Bezugszeitraum der Arbeitslosenleistungen. Die Slowakei beschloss dasselbe für die Empfänger, deren Unterstützungszeitraum während der Gesundheitskrise endete. Im Juli 2020 verlängerte Portugal die Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit bis Ende des Jahres. In Absprache mit den Sozialpartnern verabschiedete Zypern im April ein zeitlich befristetes Sonderprogramm zur Unterstützung von Arbeitslosen, die die regulären Arbeitslosenleistungen ausgeschöpft hatten. Es ist auf 360-500 EUR pro Monat beschränkt und bleibt bis Oktober 2020 gültig. Im April führte Lettland eine Arbeitslosenhilfe (in Höhe von 180 EUR pro Monat) für einen Zeitraum von 4 Monaten für diejenigen ein, die ihre Arbeitslosenleistungen ausgeschöpft haben. Es wird bis Ende 2020 in Kraft bleiben. Im März führte Frankreich Einkommensersatzmaßnahmen für den Gesundheitsnotstand ein, um Arbeitssuchende zu unterstützen, die das Ende ihres Anspruchs erreichen. Italien stellte im März rund 10 Mrd. Euro bereit, um sein System des sozialen Netzes („Cassa Integrazione“) zu stärken und das Beschäftigungs- und Einkommensniveau der von der Krise am stärksten betroffenen Menschen zu unterstützen. Falls die arbeitslose Person keinen Anspruch auf die oben genannte Sozialhilfe (in Höhe von 600 EUR pro Monat) hat, erhält sie eine automatische Verlängerung der Arbeitslosenleistungen (bei Kündigung vor dem 1. Mai 2020) für einen Zeitraum von bis zu 2 Monaten. In Abstimmung mit den Sozialpartnern führte Finnland im April 2020 befristete Änderungen des „Arbeitslosenversicherungsgesetzes“ ein, um den arbeitsbezogenen Zeitraum für den Anspruch auf ein einkommensbezogenes Arbeitslosengeld (65 EUR pro Arbeitstag) anstelle des Grundarbeitslosengelds (34 EUR pro Arbeitstag) zu verkürzen. Weitere befristete

Ausnahmeregelungen zielen auf eine breitere befristete Unterstützung für die Annahme von Arbeit ab, insbesondere für Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft.

Einige der Maßnahmen zur Stärkung der Arbeitslosenunterstützungssysteme zielen darauf ab, die spezifische Situation bestimmter Gruppen zu verbessern. Belgien verlängerte im März 2020 die Dauer des Arbeitslosengeldes für arbeitssuchende Schulabgänger um drei Monate. Auf diese befristete Maßnahme folgte ein vorübergehendes Einfrieren der Degravität der Arbeitslosenleistungen (d. h. eine allmähliche Verringerung der Höhe der Leistungen) ab April 2020, was für die gesamte Dauer der Krise gilt. Frankreich dehnte die Bezugsdauer der Arbeitslosenleistungen und der damit verbundenen Rechte auf neue Kategorien von Arbeitnehmern aus (u. a. Saisonarbeiter und Arbeitnehmer, die von einem Selbstständigen beschäftigt werden). Im Rahmen einer breit angelegten Reform wurde auch in Frankreich das System der „Teilarbeitslosigkeit“ geändert, um die negativen Auswirkungen der Pandemie für bestimmte Gruppen (z. B. Kinderbetreuer, Telearbeiter, Zeit- und Gelegenheitsarbeiter, Freiberufler und Saisonarbeitnehmer) und bestimmte Sektoren abzufedern. Im April verlängerte Lettland die Arbeitslosenunterstützung für Selbstständige und Inhaber von Kleinstunternehmen, die von der Pandemie betroffen sind, bis Ende 2020. Im März verabschiedete Spanien außerordentliche Maßnahmen, um bestimmten von der Pandemie betroffenen Gruppen eine vorübergehende Einkommensunterstützung zu gewähren. Die Maßnahmen zielen insbesondere auf Leiharbeitnehmer oder Beschäftigte im häuslichen Sektor ab, deren Arbeit ganz oder teilweise unterbrochen wurde (einschließlich der Beendigung des Arbeitsverhältnisses) und die keinen Zugang zu regulären Arbeitslosenleistungen haben. Finnland beschloss außerdem eine gezielte Maßnahme, um sicherzustellen, dass Arbeitslosenleistungen ohne vorherige Beurteilung als Vorschuss für einen Zeitraum von sechs Monaten statt der üblichen zwei Monate gezahlt werden.

In den letzten Jahren überprüften die Mitgliedstaaten die Anwartschaftszeiten für Arbeitslosenleistungen, um das richtige Gleichgewicht zwischen Aktivierung und Konditionalität zu finden. In Litauen wurde der erforderliche Zeitraum für den Anspruch auf Arbeitslosenleistungen im Jahr 2017 von 18 auf 12 Monate reduziert, während er in Bulgarien und Lettland seit 2018 bzw. 2020 von 9 auf 12 Monate gestiegen ist. Ab 2020 hat Lettland auch die Höhe und die Dauer der Arbeitslosenleistungen von 9 auf 8 Monate reduziert. In Österreich ist für Erstanträge ein Versicherungsnachweis von 52 Wochen (innerhalb der letzten 24 Monate) erforderlich, für Folgeanträge wird dieser jedoch auf 28 Wochen und für Arbeitnehmer unter 25 Jahren auf 26 Wochen (innerhalb der letzten 12 Monate) reduziert. Schließlich erhöhte Frankreich im Rahmen einer umfassenden Reform seines Systems der Arbeitslosenleistungen ab November 2019 die erforderliche Mindestbeschäftigungsdauer von 4 auf 6 Monate und verlängerte gleichzeitig die Bezugsdauer.

In vielen Mitgliedstaaten leisteten die Sozialpartner ihren wichtigsten Beitrag zu den politischen Entscheidungsträgern im Bereich des Schutzes und der Erhaltung von Arbeitsplätzen.¹⁷⁴ Die Einbeziehung der Sozialpartner nach dem Ausbruch der Pandemie war in den Mitgliedstaaten mit gut entwickelten Strukturen des sozialen Dialogs am stärksten. Im März 2020 trafen die dänische Regierung und die Sozialpartner eine dreiseitige Vereinbarung zur Unterstützung der Arbeitsplatzerhaltung. Ähnliche Vereinbarungen zum Beschäftigungsschutz und zur Einkommensförderung wurden in Österreich getroffen, ebenso

¹⁷⁴ Eurofound (2020), *Involvement of national social partners in policymaking – 2019*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

wie die Umsetzung von Telearbeitsmaßnahmen nach den gesundheitsbezogenen Beschränkungen. In Spanien führten dreiseitige Vereinbarungen zu einer Verlängerung der Programme zur Erhaltung von Arbeitsplätzen mindestens bis Januar 2021 und zur Verabschiedung eines neuen Gesetzes über Telearbeit. In Deutschland wurden in mehreren Sektoren, wie z. B. in der Chemieindustrie und im öffentlichen Sektor, zweiseitige Vereinbarungen zum Arbeits- und Einkommensschutz getroffen. In Frankreich und Italien entwickelten die Sozialpartner Sicherheitsprotokolle, um die Gesundheit und Sicherheit aller Arbeitnehmer am Arbeitsplatz zu gewährleisten. In Zypern wurde im Jahr 2020 eine neue Konsultation als Pilotprojekt eingeführt, um die Wirksamkeit des Prozesses zu verbessern und die Bereitstellung von Input in der Anfangsphase der Vorbereitung des Nationalen Reformprogramms (NRP) zu erleichtern. In Litauen wurde ein neues zweiteiliges Gremium geschaffen, um den Aufbau von Kapazitäten der Sozialpartner zu fördern und ihre Beteiligung am Europäischen Semester zu verbessern. Erwähnenswert ist auch der wertvolle Beitrag der Sozialpartner zu den jüngsten EU-Initiativen, wie z. B. die neue Kompetenzagenda und die Mindestlohninitiative.¹⁷⁵

Die Unterstützung des Engagements der Sozialpartner hat sich in den Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Weise entwickelt. In Frankreich gilt seit Januar 2020 die gesetzliche Verpflichtung, in jedem Unternehmen mit mehr als elf Beschäftigten einen Sozial- und Wirtschaftsausschuss einzurichten. Die Maßnahme zielt darauf ab, die drei bereits bestehenden Gremien für den sozialen Dialog zu ersetzen und die Verhandlungen auf Unternehmensebene zu dezentralisieren. In Portugal legt eine Maßnahme fest, dass vor der Kündigung von Tarifverträgen bestimmte Anträge vorgelegt werden müssen, einschließlich der Motivation und der Kündigungsgründe. Jede der beteiligten Parteien kann ein Schiedsverfahren vor dem Arbeitsgericht beantragen. Im Juni 2020 änderte Estland das Gewerkschaftsgesetz, um Geldstrafen für Maßnahmen einzuführen, die die Teilnahme an gewerkschaftsbezogenen Aktivitäten behindern. In Spanien unterzeichneten die nationale Regierung und die Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände im Juli 2020 eine Vereinbarung zur Wiederaufnahme der dreiseitigen Rundtisch-Gespräche zur Verhandlung wichtiger Beschäftigungs- und Sozialreformen. Die Arbeit an diesen Rundtisch-Gesprächen ist seit März 2019 unterbrochen. In Polen ermächtigten neue, im März 2020 verabschiedete Bestimmungen die Regierung, Mitglieder des Rates für den sozialen Dialog unter bestimmten Umständen zu entlassen. Dies führt zu einer potenziellen Schwächung der Autonomie der Sozialpartner und einer Abkehr von Grundsatz 8 der europäischen Säule sozialer Rechte.

Die Reaktionen auf den Gesundheitsnotstand haben das Potenzial für eine engere Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden und Sozialpartnern bei der Entwicklung und Umsetzung von Politiken und Reformen aufgezeigt. In einer von Eurofound durchgeführten Umfrage¹⁷⁶ bewerteten die Sozialpartner die Qualität der nationalen Verfahren und Governance-Strukturen zur Erörterung des Nationalen Reformprogramms (NRP) ähnlich wie in den vergangenen Jahren. Die Ergebnisse zeigen, dass spezifische Verfahren zur Erörterung der NRP nur in einigen Ländern (z. B. Belgien) geändert wurden. Sie deuten jedoch auch darauf hin, dass die Einbeziehung der Sozialpartner im Jahr 2020 insgesamt unter den üblichen Qualitätsstandards lag, was vor allem auf die begrenzten Konsultationen und den begrenzten Austausch in einer Reihe von Mitgliedstaaten

¹⁷⁵ Bis zum Ende der Frist für die Erstellung dieses Berichts waren weitere Konsultationssitzungen zu anderen politischen Initiativen wie der Kindergarantie und der Plattformarbeit geplant.

¹⁷⁶ Quelle: Eurofound (2021), *National social partners and policymaking during the health crisis*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg (erscheint in Kürze).

zurückzuführen ist. Die Ergebnisse zeigen auch, dass die Sozialpartner mit dem politischen Inhalt der NRP insgesamt zufrieden sind, selbst in Mitgliedstaaten, in denen ihre Beteiligung am Prozess des Europäischen Semesters nicht vollständig institutionalisiert ist. Nur in einigen wenigen Ländern berichteten die Gewerkschaften über eine eher negative Bewertung des Inhalts dieser Dokumente. Insgesamt könnte dieses positive Feedback zum Teil dadurch erklärt werden, dass die Sozialpartner in einigen Mitgliedstaaten an der Gestaltung einiger der wichtigsten politischen Reaktionen auf nationaler Ebene beteiligt waren.

3.4 Leitlinie 8: Verbesserung der Chancengleichheit für alle, Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung der Armut

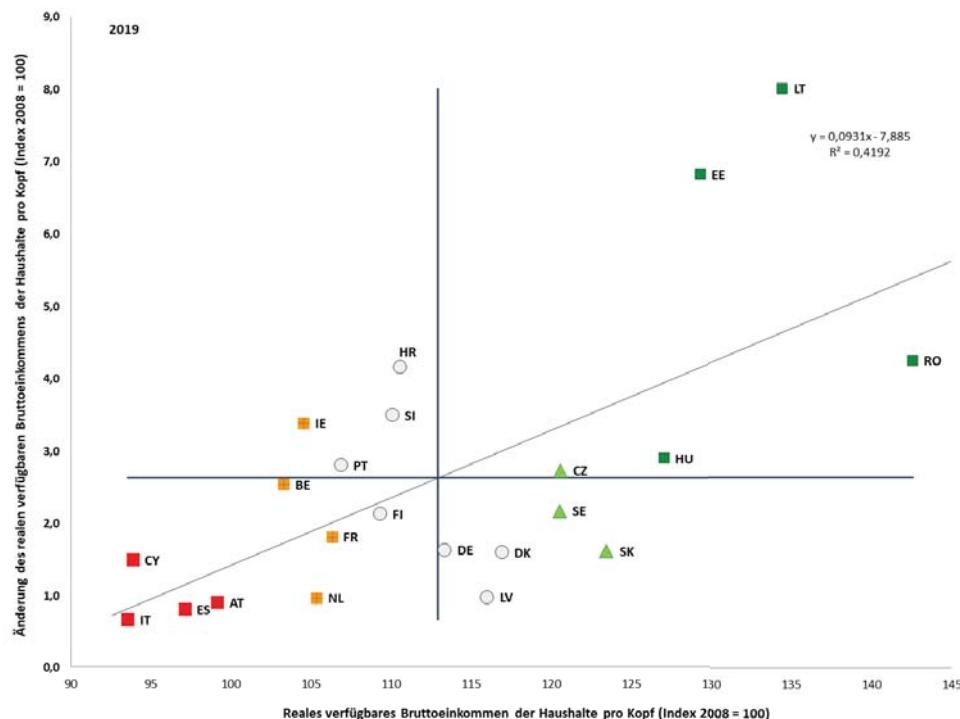
In diesem Abschnitt wird die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinie 8 behandelt, mit der den Mitgliedstaaten empfohlen wird, die Chancengleichheit zu fördern und gegen Armut und soziale Ausgrenzung vorzugehen. In Abschnitt 3.4.2 wird über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialschutzsysteme berichtet, einschließlich Mindesteinkommensregelungen, Familienbeihilfen, Wohnungspolitik, Altersversorgung, Langzeitpflege, Gesundheitsversorgung und Inklusion von Personen mit Behinderungen.

3.4.1 Schlüsselindikatoren

Die positive Dynamik der Wirtschaft, die in früheren Jahren zu beobachten war, war vor dem Ausbruch der COVID-19-Krise stabil, wobei die aggregierten Bruttoeinkommen der Haushalte in allen EU-27-Mitgliedstaaten stiegen. Das Einkommen der Haushalte wuchs 2019 überall in Europa, begünstigt durch höhere Arbeitseinkommen und im Einklang mit der allgemeinen Entwicklung des verfügbaren Bruttoeinkommens pro Kopf. Nichtsdestoweniger war die Spanne der realen Wachstumsrate des verfügbaren Bruttoeinkommens der privaten Haushalte in den einzelnen Mitgliedstaaten groß. Der Konvergenzprozess setzte sich in den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern fort, wobei das verfügbare Bruttoeinkommen der Haushalte überdurchschnittlich wuchs. In den Ländern, in denen die Einkommen der Haushalte seit der Krise von 2008 am stärksten zurückgegangen waren, war das Wachstum dagegen weiterhin gedämpft. Das verfügbare Bruttoeinkommen der Haushalte pro Kopf lag in fünf Mitgliedstaaten (Zypern, Italien, Spanien, Österreich und Griechenland¹⁷⁷) immer noch unter dem Niveau, das vor der Rezession 2008–2009 erreicht wurde.

¹⁷⁷ Basierend auf Daten für 2018, da für 2019 zum Zeitpunkt des Entwurfs des Berichts keine Daten verfügbar waren.

Schaubild 63: Die realen Haushaltseinkommen stiegen vor der COVID-19-Krise noch an, aber die Wachstumsraten sind in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich
 Reales verfügbares Bruttoeinkommen der Haushalte pro Kopf, Index 2008 = 100 (Leitindikator des sozialpolitischen Scoreboards)



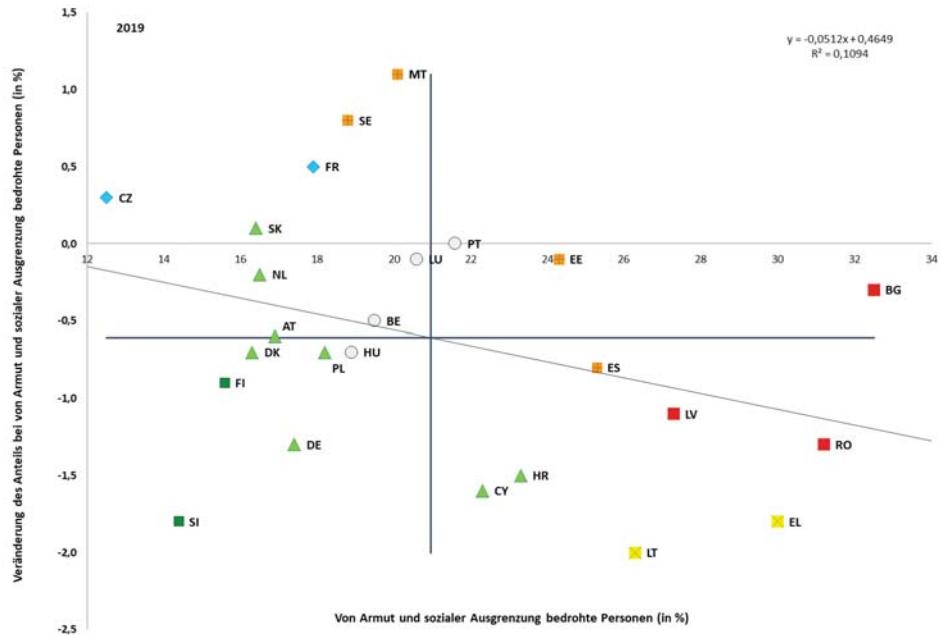
Quelle: Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen [nasq_10_nf_tr und namq_10_gdp], eigene Berechnungen. Reales verfügbares Bruttoeinkommen der Haushalte pro Kopf Index 2008 = 100. Zeitraum: Werte von 2019 und jährliche Veränderung im Vergleich zu 2018. Anmerkung: Der Schnittpunkt der Achsen ist der nicht gewichtete EU-Durchschnittswert. Legende siehe Anhang. Zu BG, EL, LU, MT und PL lagen am 28. Oktober 2020 noch keine Daten vor.

Der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen war vor der COVID-19-Krise das siebte Jahr in Folge rückläufig, doch in Ländern mit höheren Raten verlangsamte sich der Fortschritt. Im Jahr 2019 sank der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen in der EU-27 im Vergleich zu 2018 um weitere 0,5 Prozentpunkte auf 21,1 % (bzw. 2,3 Millionen Menschen weniger als 2018). Ein gewisser Grad an Konvergenz war in der gesamten EU zu verzeichnen (siehe Schaubild 64), wenn auch mit verringertem Tempo, da sich die Verbesserung in einigen Ländern mit den höchsten Werten im Vergleich zum Vorjahr verlangsamte. Insbesondere in Bulgarien lag die Armuts- und Ausgrenzungsquote nur um 0,5 Prozentpunkte niedriger als 2018, verglichen mit viel größeren Rückgängen in den Vorjahren (was einen kumulativen Rückgang von 16,8 Prozentpunkten seit dem Höchststand von 2012 ergibt). In ähnlicher Weise sank die Armuts- und Ausgrenzungsquote in Rumänien ab 2018 um 1,3 Prozentpunkte (-12 Prozentpunkte seit 2012), in Lettland um 1,1 Prozentpunkte (-8,9 Prozentpunkte seit 2012) und in Ungarn nur um 0,7 Prozentpunkte, gegenüber einem Rückgang von 6 Prozentpunkten im Jahr 2018. Die auffälligsten Verbesserungen sind in Litauen (-2 Prozentpunkte), Griechenland (-1,8 Prozentpunkte), Zypern (-1,6 Prozentpunkte) und Kroatien (-1,5 Prozentpunkte) zu beobachten. Trotz der Verbesserungen liegen diese Mitgliedstaaten nach wie vor alle über dem EU-Durchschnitt. Von den Ländern unterhalb des EU-Durchschnitts verbesserten sich Slowenien (-1,8 Prozentpunkte) und Deutschland (-1,3 Prozentpunkte), während Malta (+1,1 Prozentpunkte) und Frankreich

(+0,5 Prozentpunkte) eine gewisse Verschlechterung verzeichneten¹⁷⁸. Und in einigen Mitgliedstaaten bestehen unverändert erhebliche regionale Unterschiede hinsichtlich der Armuts- und Ausgrenzungsquote (siehe Anhang 4).

Schaubild 64: Der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen ist in den meisten Mitgliedstaaten zurückgegangen

Prozentualer Anteil der Bevölkerung, der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht ist, für das Jahr 2019 und Veränderungen zum Vorjahr (Leitindikator des sozialpolitischen Scoreboards)



Quelle: Eurostat, AKE. Zeitraum: Werte von 2019 und jährliche Veränderung im Vergleich zu 2018. Anmerkung: Der Schnittpunkt der Achsen ist der nicht gewichtete EU-Durchschnittswert. Legende siehe Anhang. Reihenbrüche für BE. Zu IE und IT lagen am 28. Oktober 2020 keine Daten vor.

Der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kinder war in den letzten Jahren vor der COVID-19-Krise rückläufig. Im Jahr 2019 betrug die Armuts- und Ausgrenzungsquote insgesamt in der EU-27 22,5 % für Kinder, verglichen mit 21,5 % für die Personen im erwerbsfähigen Alter (18-64 Jahre) und 18,6 % für ältere Menschen (65 Jahre und älter). Insgesamt sind die höchsten Anteile in Rumänien (35,8 %), Bulgarien (33,9 %), Griechenland (30,5 %) und Spanien (30,3 %) zu verzeichnen. Zwischen 2018 und 2019 sank der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Kinder in der EU-27 um 674 000, d. h. um 3,6 %. Relativ betrachtet war der Rückgang in Lettland (15,0 %), Kroatien (14,7 %) und Dänemark (14,2 %) am größten. Am anderen Ende des Spektrums stieg die Zahl der Kinder, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, in Schweden um 14,5 % (ein Plus von 2,5 Prozentpunkten bei der Armuts- und Ausgrenzungsquote) und in Spanien um 1,9 % (ein Plus von 0,8 Prozentpunkten bei der Armuts- und Ausgrenzungsquote). In den wohlhabendsten Ländern (z. B. Luxemburg, Schweden oder Finnland) bedeutet das Leben unterhalb der Armutsgrenze nicht immer, dass man sich in einem Zustand materieller und sozialer Deprivation befindet. Auf der anderen Seite leiden viele Kinder in ärmeren Ländern unter materieller Deprivation, selbst wenn das Einkommen ihrer Familien über der Armutsgrenze liegt. Bei Kindern, die in Armut oder sozialer Ausgrenzung aufwachsen, ist

¹⁷⁸ Zum Zeitpunkt des Entwurfs sind keine Kennzeichnungen für die statistische Signifikanz der jährlichen Änderungen verfügbar.

gegenüber besser gestellten Gleichaltrigen die Wahrscheinlichkeit geringer, dass sie in der Schule Erfolg haben, sich guter Gesundheit erfreuen und in ihrem Leben ihr ganzes Potenzial ausschöpfen. Die Hauptursache für Kinderarmut ist die Position der Eltern auf dem Arbeitsmarkt, die wiederum stark mit ihrem Bildungsniveau und der Zusammensetzung des Haushalts zusammenhängt. In allen Mitgliedstaaten ist das Armutsrisko für Kinder, die von einem alleinerziehenden Elternteil oder in Familien mit mehr als drei Kindern oder mit einem Migrations- oder Roma-Hintergrund aufwachsen, zwei- bis dreimal so hoch wie das anderer Kinder. Solche Nachteile sind oft eng miteinander verbunden.

Menschen, die nicht in der EU geboren sind, sind stärker von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht. Im Jahr 2019 war die Armuts- und Ausgrenzungsquote von nicht in der EU geborenen Personen (18 Jahre oder älter) fast doppelt so hoch wie von in der EU geborenen Personen (39 % gegenüber 19,5 %), was einem Abstand von fast 20 Prozentpunkten entspricht. In den letzten Jahren ist dieser Wert stabil geblieben und betrug um die 19,5 Prozentpunkte. In einigen Mitgliedstaaten ist der Wert besonders groß: fast 30 Prozentpunkte in Schweden, Belgien und Griechenland. Nicht in der EU geborene Personen sind häufig auch von Armut trotz Erwerbstätigkeit betroffen. Im Jahr 2019 lag der entsprechende Anteil bei 21,2 %, verglichen mit 7,9 % für in der EU geborene Personen. Auf EU-Ebene ist der Abstand zwischen den beiden Gruppen stabil, ist aber für einige Mitgliedstaaten, insbesondere Spanien, Luxemburg und Schweden, weiterhin hoch.

Der Anteil der von Armut bedrohten EU-Bevölkerung blieb vor der COVID-19-Krise weitgehend stabil. Mit 1,4 Millionen weniger armutsgefährdeten Menschen in der EU-27 ging dieser Anteil im Jahr 2019 leicht zurück auf 16,5 % (von 16,8 % im Jahr 2018) – siehe das obere Fenster von Schaubild 3. Die Situation blieb in Rumänien, Lettland, Bulgarien, Estland, Spanien, Litauen und Italien deutlich schlechter als der Durchschnitt¹⁷⁹, alle über 20 %. Der Anteil der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Personen ging in Litauen (-2,3 Prozentpunkte), Belgien (-1,6 Prozentpunkte), Slowenien (-1,3 Prozentpunkte), Deutschland (-1,2 Prozentpunkte) und Kroatien (-1 Prozentpunkt) zurück. Insgesamt ist die durchschnittliche Armuts- und Ausgrenzungsquote nach Jahren des Anstiegs und der jüngsten Verbesserungen stabil und wieder auf dem Niveau von 2010. Diese allgemeine Stabilität ist jedoch das Ergebnis voneinander abhängiger Veränderungen, die auf der Ebene der Mitgliedstaaten recht vielfältig sind. Man beobachtet eine erhebliche Verschlechterung in einigen Mitgliedstaaten (um über 2 Prozentpunkte oder mehr in Estland, Luxemburg, den Niederlanden, Schweden und Rumänien), aber auch einige Verbesserungen (um mehr als 2 Prozentpunkte in Kroatien, Griechenland und Polen). Jüngste Daten auf der Grundlage von Schnellschätzungen von Eurostat deuten darauf hin, dass sich für 2019 in den meisten Ländern kaum Veränderungen ergeben werden.¹⁸⁰ Insbesondere ist ein Anstieg des Anteils der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Personen in Slowenien und Schweden und ein Rückgang in Zypern, Deutschland, Griechenland, Spanien und Rumänien zu erwarten. Zum Zeitpunkt des Entwurfs liegen noch keine Eurostat-Schnellschätzungen vor, die sich auf die Einkommen im Jahr 2020 beziehen (und somit den Auswirkungen der Krise Rechnung tragen).

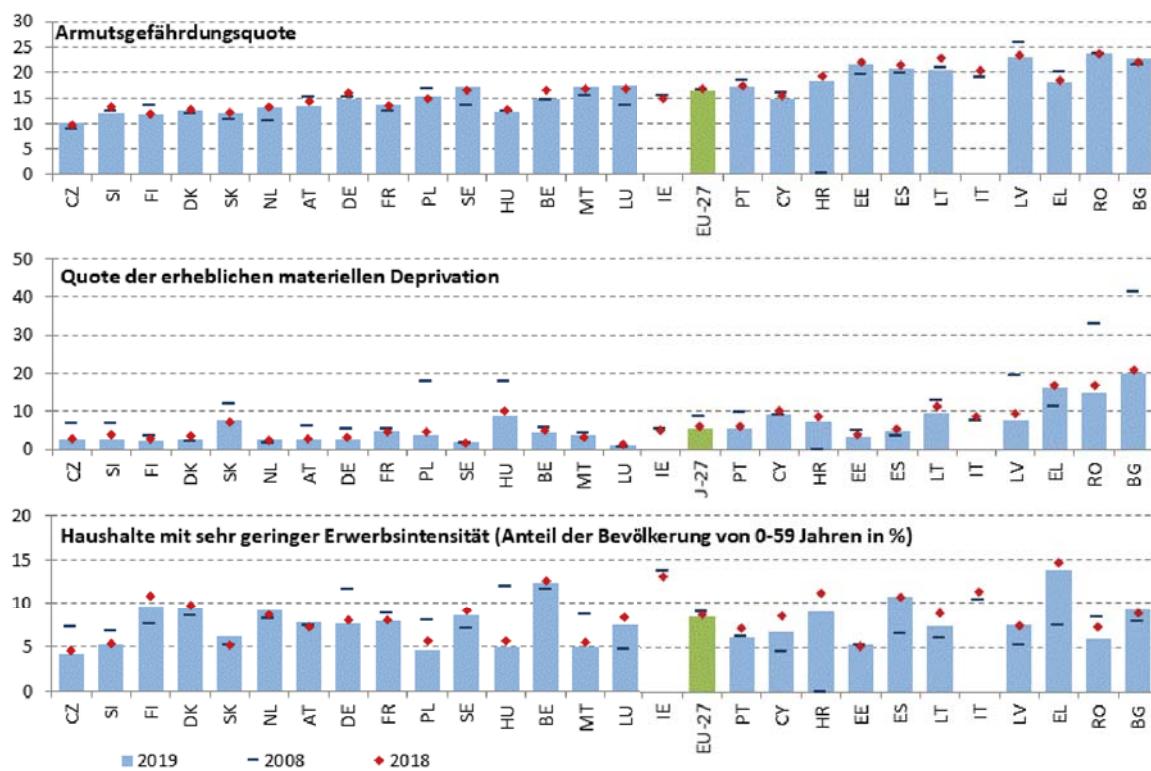
¹⁷⁹ Basierend auf Daten für 2018, da Zahlen für 2019 zum Zeitpunkt des Entwurfs des Berichts nicht verfügbar waren.

¹⁸⁰ Eurostat-Schnellschätzungen zu den Einkommen im Jahr 2019. Abrufbar unter: <https://europa.eu/!px93hB>.

Die COVID-19-Krise dürfte die bestehenden Herausforderungen im Bereich der Armut noch verschärfen. Eine aktuelle Studie des Gemeinsamen Forschungszentrums¹⁸¹ hat die Auswirkungen der Pandemie auf die Haushaltseinkommen und die einkommensstützende Wirkung der fiskalpolitischen Maßnahmen untersucht, die als Reaktion auf die Krise ergriffen wurden. Unter Berücksichtigung des automatischen Stabilisierungseffekts der Sozialschutz- und Inklusionssysteme sowie zusätzlicher Maßnahmen würde der Anteil der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Personen in der EU im Durchschnitt nur um 0,1 Prozentpunkte steigen. Die verankerte Armut- und Ausgrenzungsquote¹⁸² würde um 1,7 Prozentpunkte ansteigen, was den erheblichen Rückgang des Einkommensniveaus gegenüber einer festen Armutsgrenze aufgrund der COVID-19-Krise widerspiegelt. Zu den Ländern mit einem Anstieg der Armutskoten würden Ungarn, die Slowakei, Spanien, Schweden, Litauen und Tschechien gehören. Die Zunahme der Armut würde sich über eine ähnliche Bandbreite erstrecken wie die zwischen 2008 und 2009 aufgrund der Finanzkrise.

Schaubild 65: Die Lage verbessert sich weiterhin insbesondere in Bezug auf starke materielle Deprivation und die in Quasi-Erwerbslosenhaushalten lebenden Menschen.

Subindikatoren des Indikators „Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen“, EU-27



Quelle: Eurostat, AKE. Anmerkung: Die Indikatoren sind nach der Zahl der 2019 (2018 für IE und IT) von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen geordnet. Zu IE und IT lagen am 28. Oktober 2020 keine Daten für 2019 vor. Aufgrund der Datenverfügbarkeit schließt das EU-Aggregat für 2008 das UK ein und schließt HR aus.

¹⁸¹ Almeida et al. (2020), *Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown*, JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No 06/2020. Abrufbar unter: <https://europa.eu/! Vj39hX> und das begleitende Kurzdossier unter <https://europa.eu/! JU66Gc>.

¹⁸² In diesem Fall ist die Armutsgrenze mit dem Wert der EUROMOD-Basisimulationen 2019 verankert, anstatt die geschätzte Armutsgrenze für 2020 zu verwenden.

Die Situation in Bezug auf materielle Deprivation hat sich in fast allen Ländern vor der Pandemie weiter verbessert. Im Jahr 2019 wurden in der EU-27 im Vergleich zum Vorjahr mehr als 2,2 Millionen Menschen von starker materieller Deprivation befreit, und der Anteil der Bevölkerung in diesem Zustand betrug 5,6 %, ein halber Prozentpunkt weniger als im Jahr 2018 – siehe das mittlere Fenster von Schaubild 65. Verbesserungen bei der materiellen Deprivation trieben die Verbesserung des Anteils der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen weiter voran, insbesondere dank der Rückgänge in Rumänien, Polen, Deutschland und Spanien. Dies führte dazu, dass mehr als 20 Millionen Menschen weniger in starker materieller Deprivation leben als 2012, als der Indikator seinen Höhepunkt erreichte. Allerdings scheint sich der positive Trend in einigen der Länder mit den höchsten Raten (Bulgarien, Lettland, Litauen und Griechenland) abzuschwächen. Dennoch ging die materielle und soziale Deprivation¹⁸³ (d. h. der erweiterte Indikator, bei dem mehr Punkte und auch soziale Aspekte berücksichtigt werden), in diesen Ländern schnell zurück, mit Ausnahme Bulgariens, wo die Verbesserung bescheiden war.

Die positive Arbeitsmarktdynamik trug dazu bei, dass der Anteil der Menschen, die vor der COVID-19-Krise in Quasi-Erwerbslosenhaushalten lebten, weiter zurückging. Der Anteil der Personen, die in Quasi-Erwerbslosenhaushalten leben, lag 2019 in den EU-27-Ländern insgesamt bei 8,5 % und ging damit gegenüber dem Vorjahr leicht zurück – siehe das untere Fenster von Schaubild 65. Während der Gesamtrend in fast allen Mitgliedstaaten (mit einigen Ausnahmen wie der Slowakei, den Niederlanden und Österreich) positiv oder stabil war, wird sich dieser Trend aufgrund der COVID-19-Krise wahrscheinlich umkehren, da die Arbeitslosigkeit zunimmt und die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden zurückgeht, wie in Kapitel 3.1 hervorgehoben.

Die Armut trotz Erwerbstätigkeit blieb 2019 trotz einiger merklicher Verringerungen auf hohem Niveau stabil. Nach ihrem Höchststand von 9,8 % im Jahr 2016 für die EU-27 blieb die Armut trotz Erwerbstätigkeit mit 9 % weiterhin hoch (leicht unter ihrem Niveau von 9,3 % im Jahr 2018; siehe auch Kapitel 3.1.1). Besonders hoch ist die Armut trotz Erwerbstätigkeit nach wie vor in Rumänien (15,4 %), Spanien (12,8 %), Italien (12,8 %, basierend auf Daten für 2018) und Luxemburg (12 %). Im Laufe des letzten Jahres konnten in einigen Mitgliedstaaten Verbesserungen beobachtet werden (-1,5 Prozentpunkte in Slowenien, -1,1 Prozentpunkte in Bulgarien und Deutschland, -0,8 Prozentpunkte in Griechenland). Menschen mit Teilzeitarbeitsverträgen sind stärker von Armut trotz Erwerbstätigkeit bedroht (insgesamt 15,1 % in der EU-27), aber in einigen Ländern sind auch Menschen in Vollzeitbeschäftigung einem hohen damit verbundenen Risiko ausgesetzt. Dies ist insbesondere in Rumänien mit 12,3 %, in Spanien mit 10,7 % und in Luxemburg mit 10 % der Fall.

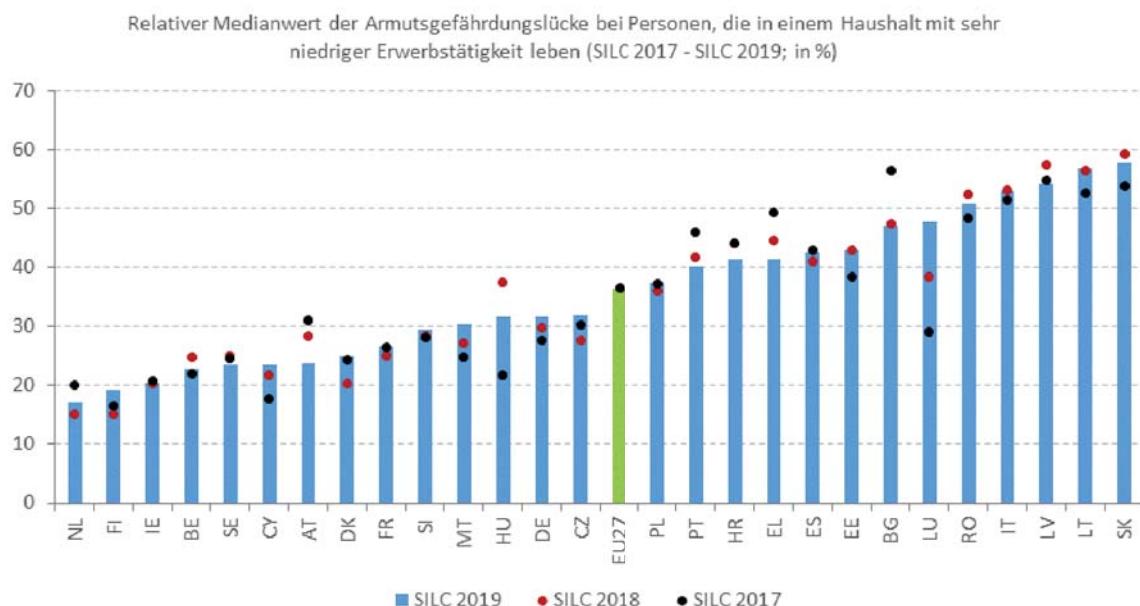
Die Armutstiefe blieb 2019 trotz der allgemeinen Verbesserung des Einkommensniveaus unverändert. Die Armutgefährdungslücke zeigt den Abstand des Medianeinkommens der von Armut bedrohten Personen von der Armutsschwelle. Diese Lücke betrug in der EU-27 im Jahr 2019 24,4 % und blieb damit im Vergleich zu 2018 nahezu unverändert. Unter den Ländern mit der größten Armutgefährdungslücke (über 25 % in Rumänien, Spanien, Ungarn,

¹⁸³ Eine Person fällt unter die materielle und soziale Deprivation, wenn sie einen erzwungenen Mangel an mindestens 5 von 13 Deprivationsgütern (anstelle von 9 bei der schweren materialen Deprivation) erlebt. Dazu gehören Aspekte im Zusammenhang mit sozialen Aktivitäten (Freizeit, Internet, Treffen mit Freunden/Familie, Taschengeld). Ab 2014 werden 7 neue Aspekte erhoben, 1 auf Haushaltsebene und 6 auf individueller Ebene, d. h. für jede der Personen ab 16 Jahren innerhalb des Haushalts.

Lettland, Bulgarien, Griechenland, Kroatien und Litauen¹⁸⁴) hat sich der Indikator 2019 nur in Rumänien, Litauen und Griechenland verbessert. In Ungarn nahm die Armutgefährdungslücke um 4,8 Prozentpunkte zu. Sie stieg auch in Ländern mit unterdurchschnittlichem Niveau (Österreich +2,2 Prozentpunkte, Schweden +1,8 Prozentpunkte und Deutschland +1,2 Prozentpunkte). In vielen Fällen nahm die Armutstiefe trotz der allgemeinen Verbesserung der sozioökonomischen Situation vor der Pandemie nicht wesentlich ab.

Schaubild 66: Relativer Medianwert der Armutgefährdungslücke in Quasi-Erwerbslosenhaushalten

Relativer Medianwert der Armutgefährdungslücke für Quasi-Erwerbslosenhaushalte 2017–2019



Quelle: Eigene Berechnung ausgehend von Eurostat, SILC-Mikrodaten.

Die Armut in Haushalten mit niedriger Erwerbsintensität ist tiefer als bei anderen Gruppen. In der EU-27 blieb die Armutgefährdungslücke für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (18-64 Jahre), die in (Quasi-)Erwerbslosenhaushalten lebt¹⁸⁵, im Jahr 2019 stabil bei 36,2 % (36,5 % im Jahr 2018). Die Slowakei, Litauen, Lettland, Italien und Rumänien weisen trotz einiger Verbesserungen immer noch die größten Armutgefährdungslücken auf (Schaubild 66). In den Niederlanden und Finnland liegt der Indikator bei unter 20 %. Der stärkste Anstieg ist in Luxemburg zu beobachten (+9,4 Prozentpunkte). Hohe Quoten deuten auf eine geringe Angemessenheit und Abdeckung der Leistungen hin, da sie diese Lücke nicht gut füllen können.

Für Personen mit Behinderungen ist das Risiko von Armut oder sozialer Ausgrenzung wesentlich höher als für Menschen ohne Behinderung. 2019 waren in der EU 28,5 % der

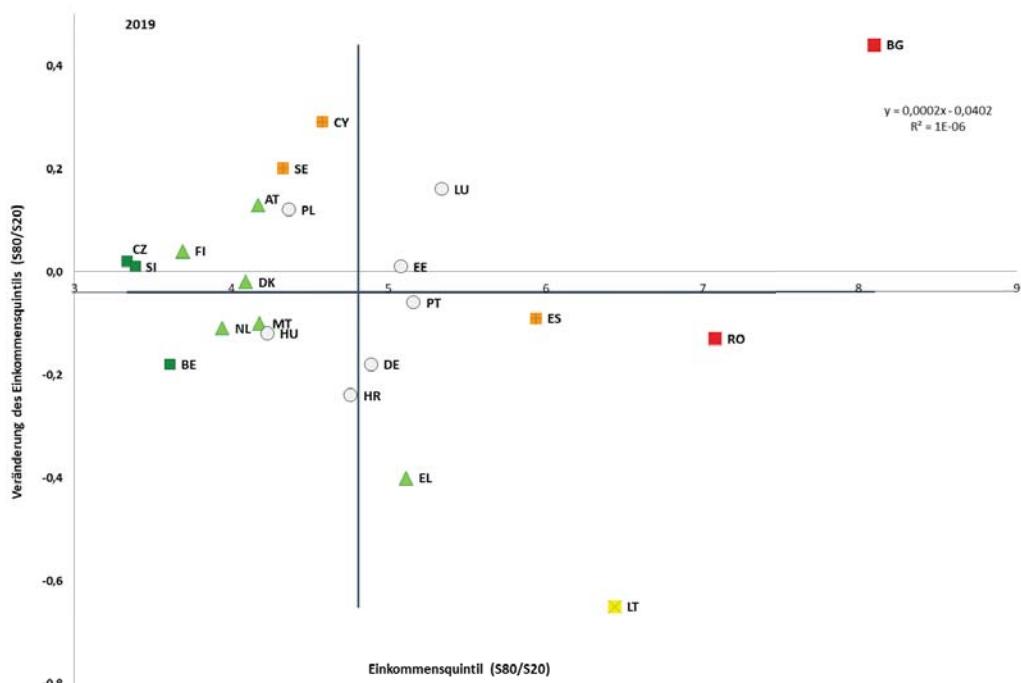
¹⁸⁴ Zu dieser Gruppe gehören auch Italien und die Slowakei auf der Grundlage von Daten aus dem Jahr 2018.

¹⁸⁵ Der Indikator wird berechnet als Abstand zwischen dem medianen Äquivalenzgesamtnettoeinkommen von Personen unterhalb der Armutgefährdungsschwelle und bei sehr geringer Erwerbsintensität und der Armutgefährdungsschwelle selbst, ausgedrückt in Prozent der Armutgefährdungsschwelle. Dieser Schwellenwert ist auf 60 % des nationalen verfügbaren medianen Äquivalenzeinkommens aller Menschen eines Landes und nicht für die EU als Ganzes festgelegt.

Personen mit Behinderungen in der EU-27 von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht, während diese Quote für Menschen ohne Behinderung bei 18,6 % lag; der Unterschied belief sich somit auf 9,9 Prozentpunkte. Der Schweregrad der Behinderung ist ein sehr wichtiger Erklärungsfaktor, denn 34,7 % der Schwerbehinderten ab 16 Jahren sind von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht, gegenüber 26 % der Menschen mit einer leichten Behinderung.¹⁸⁶

Schaubild 67: Die Einkommensungleichheit nahm insgesamt leicht ab, wobei in einigen Mitgliedstaaten ein moderater Anstieg zu verzeichnen war.

Einkommensquintil und jährliche Veränderung (Leitindikator des sozialpolitischen Scoreboards).



Quelle: Eurostat, AKE. Zeitraum: Werte von 2019 und jährliche Veränderung im Vergleich zu 2018.

Anmerkung: Der Schnittpunkt der Achsen ist der nicht gewichtete EU-Durchschnittswert. Legende siehe Anhang. Reihenbrüche für BE. Für IE, FR, IT, LV und SK lagen am 28. Oktober 2020 noch keine Daten vor.

Während die Einkommensungleichheit insgesamt im Durchschnitt weiter leicht abnahm, deutet ihre Dynamik auf eine Abschwächung der Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten vor der COVID-19-Krise hin. Im Jahr 2019 betrug in der EU-27 der Einkommensanteil der oberen 20 % das Fünffache des Anteils der unteren 20 % und lag damit leicht unter dem Anteil des Vorjahres (5,05). Dieser Indikator der Einkommensungleichheit blieb weiterhin hoch, deutlich über 7, insbesondere in Bulgarien und Rumänien (beide „kritische Lage“ nach der Methodik des sozialpolitischen Scoreboards – siehe Schaubild 67). Die Verbesserungen waren begrenzt, insbesondere in den Ländern mit den größten Einkommensunterschieden. Nichtsdestoweniger nahmen die Ungleichheiten in Litauen („schwach, aber mit Aufwärtstrend“) und Griechenland („überdurchschnittlich“ aufgrund der jüngsten Verbesserung) deutlich ab. Weitere Rückgänge waren in Deutschland und Belgien zu beobachten. Insgesamt ist die Konvergenz zwischen den Ländern begrenzt,

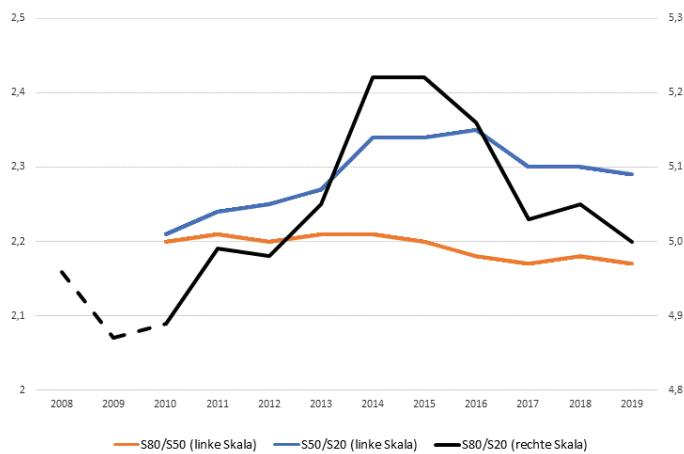
¹⁸⁶ EU-SILC (2019), von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen nach Grad der Aktivitätseinschränkung, Geschlecht und Alter [hlth_dpe010].

mit Ausnahme Bulgariens, das mit einem deutlichen Anstieg des Einkommensquintil-Verhältnisses (+0,44) eine Ausnahme darstellt. Nach vorläufigen Schätzungen der Gemeinsamen Forschungsstelle¹⁸⁷ könnten politische Maßnahmen der Ungleichheitssteigernden Wirkung der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 weitgehend entgegensteuern. Während die COVID-19-Krise allein einen erheblichen Anstieg der Ungleichheit verursachen würde (+3,3 % im Gini-Index), würden politische Maßnahmen die Ungleichheit um 1 % verringern. Im Vergleich dazu führte die Krise 2008/2009 zu einem leichten Rückgang der Einkommensungleichheit.

Die allgemeine Zunahme der Einkommensungleichheit in den letzten zehn Jahren war auf eine Zunahme der Ungleichheit am unteren Ende der Einkommensverteilung zurückzuführen. Die Ungleichheit über die gesamte Einkommensverteilung kann in den oberen und den unteren Teil der Einkommensverteilung unterteilt werden. Das Einkommensquintil-Verhältnis, S50/S20, misst das Verhältnis zwischen den Einkommensanteilen im Median und in den unteren 20 % der Einkommen. Im Jahr 2019 lag dieser Wert bei 2,29 und blieb damit gegenüber 2018 (2,3) stabil. Die wirtschaftliche Erholung ermöglichte einen weiteren Rückgang nach dem Höchststand von 2016 (2,36), konnte aber den seit 2010 beobachteten Gesamtanstieg (von 2,21) nicht vollständig ausgleichen – siehe Schaubild 68. Dies erklärt die allgemeine Zunahme der Einkommensungleichheit im Laufe des Jahrzehnts. In ähnlicher Weise misst das Verhältnis S80/S50 die Ungleichheit im oberen Einkommensbereich. Dieser Indikator blieb in der Tat weitgehend stabil und ging im Laufe des Jahrzehnts sogar leicht zurück (von 2,2 auf 2,17).

Schaubild 68: Im letzten Jahrzehnt nahm die Ungleichheit am unteren Ende der Einkommensverteilung zu

Aufteilung der Entwicklungen zur Einkommensungleichheit im letzten Jahrzehnt.



Quelle: Eigene Berechnung in Eurostat, AKE-Daten.

Das Einkommen der unteren 40 % der Bevölkerung stieg weiterhin etwas schneller als der Durchschnitt. Der Einkommensanteil der Haushalte der Gruppe der unteren 40 % der Einkommen stieg bis 2019 langsam an, im Einklang mit moderaten Verbesserungen bei

¹⁸⁷ Siehe [Almeida et al. \(2020\)](#), wie oben erwähnt.

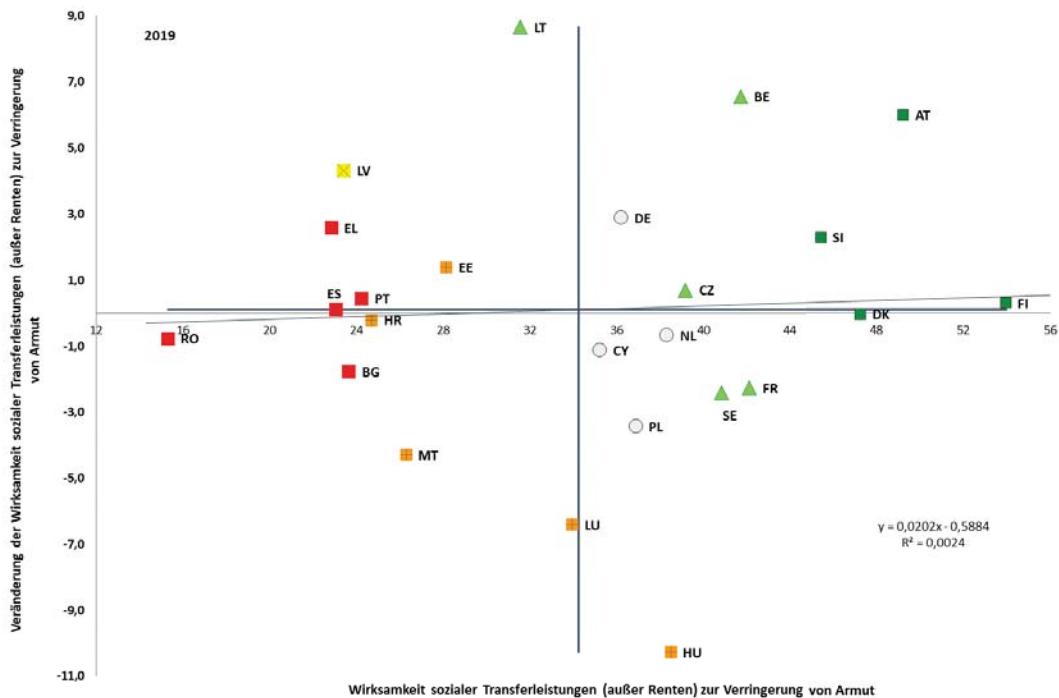
anderen Bereichen der Einkommensungleichheit. Der EU-Durchschnitt erreichte im Jahr 2019 21,33 %, verglichen mit 21,19 % im Jahr 2018 (während der Tiefstwert von 20,9 % in den Jahren 2014 und 2015 verzeichnet wurde). Der Einkommensanteil der Haushalte im Bereich der unteren 40 % der Einkommen nahm vor allem in Deutschland, Griechenland, Litauen und Ungarn zu, während ihr Einkommensanteil in Bulgarien, Luxemburg, Polen und Schweden zurückging.

Bis 2017 (dem Jahr der neuesten verfügbaren Daten) stiegen die Sozialschutzausgaben in der EU in fast allen Mitgliedstaaten weiter an und bezogen sich auf Altersrenten und gesundheitliche Bedürfnisse.¹⁸⁸ Die Erhöhungen der Sozialausgaben in den Jahren 2012 bis 2017 waren hauptsächlich auf den weiteren Anstieg der Ausgaben für das Alter (zum Teil demographisch bedingt) – mit Ausnahme Griechenlands – und für das Gesundheitswesen zurückzuführen. Im Gegensatz dazu stabilisierten sich die Ausgaben für Arbeitslosigkeit nach 2010 und gingen seit 2014 aufgrund der Verbesserung des wirtschaftlichen Umfelds zurück. Die Ausgaben für Familien, Wohnen und die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sind seit 2013 leicht gestiegen. Ausgaben für Krankheits- und Invaliditätsleistungen trugen in den meisten Mitgliedstaaten erheblich zum Anstieg der Gesamtausgaben bei, außer in Griechenland und Polen, wo sie zurückgingen.

¹⁸⁸ Siehe S. 33 in Europäische Kommission (2020). Employment and Social Developments in Europe. Annual review 2020. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. Abrufbar unter: <https://europa.eu/!MM76mf>.

Schaubild 69: Die Auswirkung von Sozialleistungen auf die Armutsbekämpfung geht in einigen Mitgliedstaaten zurück.

Auswirkung sozialer Transferleistungen (außer Renten) auf die Armutsbekämpfung und jährliche Veränderung (Leitindikator des sozialpolitischen Scoreboards).



Quelle: Eurostat, AKE. Zeitraum: Werte von 2019 und jährliche Veränderung im Vergleich zu 2018.
Anmerkung: Der Schnittpunkt der Achsen ist der nicht gewichtete EU-Durchschnittswert. Legende siehe Anhang. Reihenbrüche für BE. Für IE, IT und SK lagen am 28. Oktober 2020 noch keine Daten vor.

Während die Auswirkung sozialer Transferleistungen (ohne Renten) auf die Armut stabil ist, bestehen zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor erhebliche Unterschiede in Bezug auf Höhe und Dynamik. Insgesamt blieb dieser Indikator 2019 für die EU-27 im Vergleich zum Vorjahr stabil (32,65 % gegenüber 32,8 % im Jahr 2018). Leistung und Dynamik sind jedoch sehr unterschiedlich – siehe Schaubild 69. Die Länder mit der besten Leistung sind Finnland, Österreich, Dänemark und Slowenien mit über 45 %, während die schlechtesten Ergebnisse weiterhin aus Rumänien, Griechenland, Spanien, Bulgarien und Portugal mit Werten unter oder nahe 24 % gemeldet werden. Litauen und Lettland, die unter bzw. nahe dem EU-Durchschnitt liegen, zeigen wesentliche Verbesserungen (+8,7 Prozentpunkte bzw. +4,3 Prozentpunkte), während Luxemburg, Malta und insbesondere Ungarn einen deutlichen Rückgang verzeichnen (um 6,4 Prozentpunkte, 4,3 Prozentpunkte bzw. 10,3 Prozentpunkte). Die Grafik zeigt keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen dem Niveau und den Veränderungen.

Die COVID-19-Krise ist eine eindringliche Erinnerung an die Bedeutung des Sozialschutzes. Sozialversicherungsmechanismen können dazu beitragen, die Pandemiekurve „abzuflachen“, indem sie es den Arbeitnehmern ermöglichen, bei Bedarf zu Hause zu bleiben. Sie können auch die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen einer reduzierten Wirtschaftstätigkeit abschwächen und gleichzeitig die Arbeitnehmer während des ökologischen und digitalen Wandels unterstützen. Allerdings stehen diese Mechanismen den

atypischen Arbeitnehmern und Selbstständigen nicht immer zur Verfügung. Ferner sind sie möglicherweise in Zeiten einer Pandemie nicht ausreichend oder angemessen.

Trotz staatlicher Maßnahmen zur Arbeitsplatzsicherung (z. B. Kurzarbeit) zeichnete sich bis zum Sommer 2020 ein deutlicher Anstieg der Zahl der Empfänger von Leistungen bei Arbeitslosigkeit ab (siehe auch Kapitel 3.3). Von den Ländern, für die aktuelle Daten vorliegen, war der relative Anstieg der Empfänger von Leistungen bei Arbeitslosigkeit seit Februar 2020 in Österreich, Estland, Spanien, Ungarn, Malta und der Slowakei besonders stark (mehr als 50%).¹⁸⁹ Im Gegensatz dazu gab es zu diesem Zeitpunkt nicht viel zu signalisieren, was die sich verändernden Trends bei der Zahl der Empfänger von Sozialhilfeleistungen und Erwerbsunfähigkeitsleistungen betraf, wobei die verfügbaren Zahlen im Allgemeinen keine unmittelbaren, klaren Anzeichen für einen Anstieg der Empfängerzahlen erkennen ließen.

Der Monitoring-Rahmen für den Zugang zum Sozialschutz zeigt, dass es nach wie vor erhebliche Lücken beim Schutz von Selbstständigen und atypischen Arbeitnehmern gibt. Einige Gruppen von Selbstständigen haben in vier Mitgliedstaaten keinen Zugang zu Krankengeld, in elf Mitgliedstaaten keinen Zugang zur Arbeitslosenversicherung und in neun Mitgliedstaaten keinen Zugang zu einer Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Der Monitoring-Bericht zeigt, dass der Zugang zum Sozialschutz auch für einige Formen von atypischen Arbeitnehmern eingeschränkter sein kann. Diese Lücken können Gelegenheitsarbeit, Arbeit auf Abruf, kurzfristige feste Verträge, Saisonarbeit, Arbeitsplätze oder Praktika betreffen. Länderspezifische Beispiele für atypische Arbeitsformen sind Minijobs in Deutschland, zivilrechtliche Verträge in Polen, Vereinbarungen über die Ausübung einer Arbeit in Tschechien, Arbeitsvereinbarungen mit unregelmäßigem Einkommen in der Slowakei, Hausangestellte in Spanien und vereinfachte Verträge in Ungarn. Solche Verträge können einen beträchtlichen Anteil des Arbeitsmarkts ausmachen.

Auch wenn sie formell abgedeckt sind, haben einige atypische Arbeitnehmer und Selbstständige de facto möglicherweise nur begrenzten Zugang zum Sozialschutz. Begrenzter Zugang bedeutet, dass die Arbeitnehmer nicht in der Lage sind, angemessene Ansprüche aufzubauen und zu erwerben, auf die sie im Bedarfsfall zurückgreifen können. Zu den Hindernissen gehören Mindestbeitragszeiten, Wartezeiten und mangelnde Übertragbarkeit von Sozialschutzrechten. Sozialschutzrechte bleiben nicht immer erhalten und werden nicht immer kumuliert und/oder übertragen, wenn sich der Status der Person auf dem Arbeitsmarkt ändert. Im Zuge der Veränderungen der Arbeitswelt erlangt diese Flexibilität zunehmende Bedeutung, und die mangelnde Übertragbarkeit kann die Dynamik des Arbeitsmarktes sowie die Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt beeinträchtigen. Mangelnde Regulierung, hohe Kosten und unterschiedliche Regelungen für verschiedene Systeme können in mehreren Mitgliedstaaten ein Hindernis für einen Wechsel zwischen Sektoren oder Beschäftigungsformen sein. Der Mangel an transparenten Informationen zu Sozialversicherungsansprüchen hat zur Folge, dass die Menschen in vielen Ländern keine fundierten Entscheidungen treffen können.

Temporäre Maßnahmen ersetzen nicht die Notwendigkeit, den Sozialschutz für diejenigen auszuweiten, die nicht auf einer dauerhafteren Basis abgesichert sind. Die

¹⁸⁹ Siehe die *Jährliche Überprüfung 2020 des Ausschusses für Sozialschutz des Anzeigers für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes und der Entwicklungen in der Sozialpolitik*. Abrufbar unter: <https://europa.eu/!FN69gB>.

meisten Maßnahmen, die zu Beginn der COVID-19-Krise ergriffen wurden, wurden als vorübergehend vorgestellt. In einer Phase des Aufbaus nach der Krise sind jedoch nachhaltige Anstrengungen erforderlich, um den Sozialschutz für alle, einschließlich der Selbstständigen, aufrechtzuerhalten und zu verstärken. Aufbauend auf der Krisenreaktion sollte der Schutz von Selbstständigen und atypischen Arbeitnehmern im Einklang mit der Empfehlung zum Zugang zum Sozialschutz strukturell weiter verbessert werden.

Die Angemessenheit der Mindesteinkommenssysteme wurde in fast allen Mitgliedstaaten ausgehöhlt, wenn man diese mit den Armutsschwellen und Einkommen von Niedriglohnempfängern vergleicht. Die Angemessenheit der Mindesteinkommensleistungen kann anhand eines Vergleichs des Einkommens von Leistungsempfängern mit der nationalen Armutsschwelle und mit dem Einkommen eines Geringverdieners bewertet¹⁹⁰ werden.¹⁹¹ Diese Hinweise geben Aufschluss über die Auswirkungen der Programme auf die Bekämpfung der Einkommensarmut sowie über die Aktivierungsdimension bzw. die potenziellen negativen Anreizeffekte der Programme. Für das letzte verfügbare Einkommensjahr (2018) erodierte die Angemessenheit der Mindesteinkommensregelungen in der EU-27 insgesamt, was widerspiegelt, dass das Einkommen der Bezieher von Mindesteinkommen hinter der Gesamteinkommensentwicklung in der wirtschaftlichen Expansion vor der COVID-19-Krise zurückgeblieben ist. Während eine solche Erosion der Angemessenheit allgemein zu beobachten ist, ist der Rückgang in einigen Ländern im Vergleich zum Einkommen eines Niedriglohnempfängers stärker ausgeprägt (Estland -18,2 Prozentpunkte, Tschechien -7 Prozentpunkte, Luxemburg -5,8 Prozentpunkte). Nur in zwei Ländern liegt die Angemessenheit des Mindesteinkommens nahe an der Armutsschwelle (Irland und die Niederlande), während sie in Rumänien, Bulgarien, Ungarn, Italien¹⁹², Tschechien und der Slowakei unter einem Drittel der Armutsschwelle blieb.

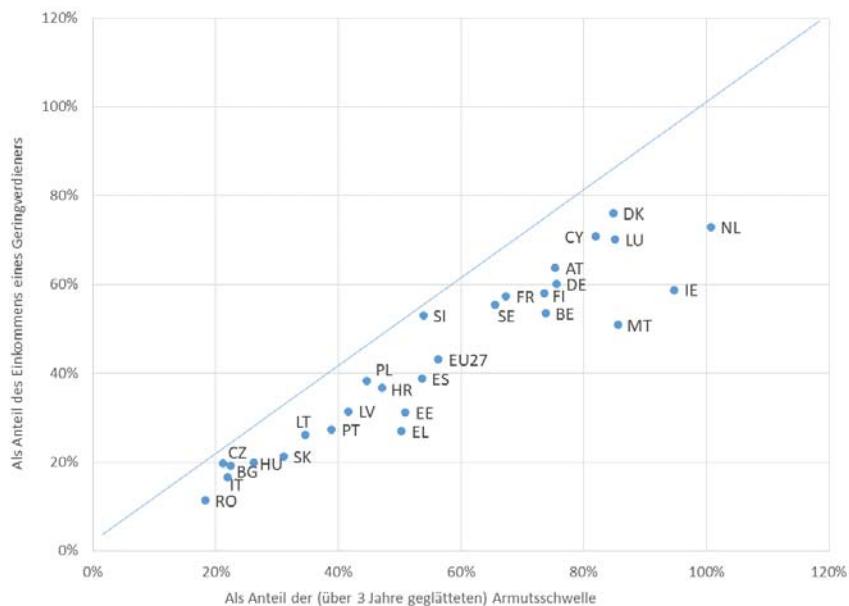
¹⁹⁰ Gemäß der im Rahmen des Benchmarking-Rahmens zum Mindesteinkommen vereinbarten Methodik, siehe die gemeinsamen Beschäftigungsberichte 2019 und 2020.

¹⁹¹ Ein „Geringverdiener“ ist im Vergleichsrahmen als eine Person definiert, die 50 % des nationalen durchschnittlichen Bruttolohns verdient.

¹⁹² Das in Betracht gezogene Schema ist das Mindesteinkommen zur Inklusionsförderung (Reddito di inclusione), das vor der Verabschiedung des aktuellen Schemas des Bürgereinkommens (Reddito di cittadinanza) im Jahr 2019 eingeführt wurde.

Schaubild 70: Die Angemessenheit der Unterstützung von Mindesteinkommen in den einzelnen Mitgliedstaaten gestaltet sich sehr unterschiedlich

Nettoeinkommen von Beziehern des Mindesteinkommens in % der (über drei Jahre geglätteten) Armutsgefährdungsschwelle sowie des Einkommens eines Geringverdiener (Einkommensjahr 2018)



Quelle: Eurostat, OECD.

Anmerkungen: Die Diagramme beziehen sich auf Alleinstehende ohne Kinder. Das Netto-Mindesteinkommen kann auch andere Arten von Leistungen (z. B. Wohngeld) beinhalten. Der angenommene Geringverdiener erzielt in Vollzeittätigkeit 50 % der durchschnittlichen Vergütung. Für einige Mitgliedstaaten (IE, IT und SK) wird aufgrund der Tatsache, dass die Armut- und Ausgrenzungsschwellen nach SILC 2019 noch nicht vorliegen, die Schwelle, die in der Grafik zum Vergleich herangezogen wird, nur über die letzten zwei Jahre geglättet, für die Daten vorliegen, und nicht wie für die anderen MS über die letzten drei Jahre.

Vor dem Ausbruch der Pandemie war die Deckung der Sozialleistungen für ärmere Menschen weitgehend stabil. Die Leistungsempfängerquote gibt Aufschluss über den Anteil der Leistungsempfänger im erwerbsfähigen Alter (18-59 Jahre) (ohne Bezieher von Altersrenten) an der von Armut betroffenen Bevölkerung. Sie liegt zwischen 42,1 % in Spanien und 96,1 % in Dänemark bei einem EU-27-Durchschnitt von 63,9 % und ist gegenüber dem Vorjahr leicht rückläufig (-2 Prozentpunkte).

Schaubild 71: In mehreren Mitgliedstaaten erhält ein großer Teil der armutsgefährdeten Bevölkerung keine Leistungen

Leistungsempfängerquote (Anteil der Empfänger von Sozialleistungen im erwerbsfähigen Alter (18-59 Jahre) ohne Bezieher von Altersrenten) an der von Armut betroffenen Bevölkerung im Jahr 2018.



Quelle: Eigene Berechnung ausgehend von SILC-Daten von ESTAT.

Das Unvermögen, die eigene Wohnung warm zu halten, hat abgenommen und ist von Land zu Land sehr unterschiedlich. Diese Dimension der Energiearmut ist im Durchschnitt zwischen einem Höchststand von 11,2 % im Jahr 2012 und 7,3 % im Jahr 2019 zurückgegangen. Der Prozentsatz der Bevölkerung, der nicht in der Lage ist, den Heizbedarf zu decken, ist in Malta, Bulgarien, Lettland, Litauen, Ungarn, Zypern, Griechenland, Polen, Portugal, Italien und Rumänien stark zurückgegangen (um 5 Prozentpunkte oder mehr), während er in der Slowakei um 2,3 Prozentpunkte und in Luxemburg um 1,8 Prozentpunkte gestiegen ist. In der EU-27 waren 18,8 % der armutsgefährdeten Personen davon betroffen (im Vergleich zu 5 % bei Personen, die in Haushalten mit mindestens 60 % des medianen Äquivalenzeinkommens leben). Alleinstehende im Alter von 65 Jahren oder darüber (10,2 %) oder Alleinerziehende (10,5 %) waren stärker gefährdet als der Bevölkerungsdurchschnitt. Die kürzlich verabschiedete Empfehlung der Kommission zu Energiearmut¹⁹³ bietet eine Orientierungshilfe und ein besseres Verständnis der Energiearmut in der EU, zusammen mit den nationalen Energie- und Klimaplänen der Mitgliedstaaten – und deren Bewertungen durch die Kommission.

Die Angemessenheit der Renten hat sich 2019 leicht verschlechtert. Die Armuts- und Ausgrenzungsquote unter den über 65-Jährigen ist in der EU-27 von 18,7 % im Jahr 2018 auf 18,9 % im Jahr 2019 leicht angestiegen, wenngleich sie weiterhin weit unter dem Wert von 2008 (23,3 %) liegt. Die Unterschiede zwischen den Geschlechtern bestehen fort (16,1 % bei älteren Männern, 21 % bei älteren Frauen). Der Anteil ist in den einzelnen Mitgliedstaaten

¹⁹³ C(2020) 9600 final.

sehr unterschiedlich und reicht von 9,6 % in Luxemburg bis 47,1 % in Bulgarien. Der Anstieg der Armut- und Ausgrenzungsquote ist hauptsächlich auf die relative Armut zurückzuführen, da die Armutsschwelle in allen 27 Ländern außer Schweden gestiegen ist. Im Gegensatz dazu hat sich beim Anteil der von starker materieller Deprivation betroffenen Personen der Abwärtstrend fortgesetzt: Nachdem der Anteil von 7,5 % im Jahr 2008 auf 4,7 % im Jahr 2018 gesunken war, ging er 2019 weiter auf 4,4 % zurück. Die Gesamt-Einkommensersatzrate¹⁹⁴ ging ebenfalls leicht zurück, von 58 % im Jahr 2018 auf 57 % im Jahr 2019, was auf eine relative Verschlechterung der Rentenleistungen im Verhältnis zum letzten Arbeitskommen hindeutet; sie ist immer noch höher als 2008 (52 %). Die Geschlechterdifferenz (wobei Frauen im Durchschnitt eine niedrigere Einkommensersatzrate haben) verringerte sich von 5 auf 4 Prozentpunkte und blieb seit 2008 trotz des relativen Anstiegs der Frauenerwerbstätigkeit im Wesentlichen konstant.

Das geschlechtsspezifische Rentengefälle nimmt weiter langsam ab. Das geschlechtsspezifische Rentengefälle¹⁹⁵ hat sich seit 2010 um etwa 1 Prozentpunkt pro Jahr verringert und lag 2018 bei 29,1 % (Altersgruppe 65-74-Jährige). Die jüngsten Daten aus dem Jahr 2019 zeigen, dass das geschlechtsspezifische Rentengefälle in Luxemburg, Malta, den Niederlanden (über 40 %), Österreich und Zypern (knapp über 35 %) am höchsten ist, während das geringste Gefälle (unter 10 %) in Estland (0,2 %), Dänemark (6,7 %) und Slowenien (9,4 %) bestand.

Die COVID-19-Pandemie machte die Pflegebedürfnisse älterer Menschen noch deutlicher. Seit dem Ausbruch von COVID-19 stellte ein Fünftel der pflegebedürftigen Menschen über 50 Jahren fest, dass es schwieriger geworden ist, die benötigte Pflege zu erhalten¹⁹⁶; dies war entweder darauf zurückzuführen, dass die Pflegekräfte nicht anreisen konnten oder darauf, dass die Pflege nicht mehr erschwinglich war.

Insgesamt hat sich die Erschwinglichkeit von Wohnraum für europäische Haushalte im Jahr 2019 weiter verbessert, wenn auch mit großen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten. Im Jahr 2019 lebten 9,3 % der Bevölkerung der EU-27 in Haushalten, die 40 % oder mehr ihres verfügbaren Äquivalenzeinkommens für Wohnraum aufwenden (ein Maß für die Überlastung aufgrund von Wohnkosten). Dieser Anteil war am höchsten in Griechenland (36,2 %), gefolgt von Bulgarien und Dänemark (mehr als 15 %) und am niedrigsten in Finnland, Malta und Zypern (weniger als 4 % der Bevölkerung). Innerhalb der armutsgefährdeten Bevölkerung war die Quote der Überlastung aufgrund von Wohnkosten deutlich höher (35 % im Jahr 2019), wobei es erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gab. In Griechenland waren 88 % der von Armut bedrohten Bevölkerung durch Wohnkosten überfordert, 74 % in Dänemark und 48 % in Bulgarien und Deutschland. Gleichzeitig gaben in Litauen, Lettland, Finnland, Estland, Zypern und Malta weniger als 20 % der von Armut bedrohten Bevölkerung 40 % oder mehr des verfügbaren Einkommens für Wohnungskosten aus. Im Allgemeinen sind Mieter, entweder auf dem privaten Mietmarkt oder auf dem sozialen Wohnungsmarkt, stärker von der Erschwinglichkeit von Wohnraum

¹⁹⁴ Die Gesamt-Einkommensersatzrate ist das individuelle Median-Alterseinkommen der 65 bis 74-Jährigen im Vergleich zum individuellen Median-Einkommen der 50–59-Jährigen, sonstige Sozialleistungen ausgenommen.

¹⁹⁵ Das geschlechtsspezifische Rentengefälle ist definiert als der prozentuale Unterschied der durchschnittlichen individuellen Altersrente aller in der Studie erfassten Frauen im Vergleich zur durchschnittlichen individuellen Altersrente der vergleichbaren Gruppe von Männern.

¹⁹⁶ SHARE-Umfrage Welle 8, vorläufige Ergebnisse.

betroffen als Eigentümer mit einer Hypothek. Die Überlastungsrate bei den Wohnkosten war in den Städten (11,9 %) im Vergleich zu den ländlichen Gebieten (6,8 %) am höchsten.

Die Wohnqualität hat sich in den letzten zehn Jahren verbessert, aber immer noch leben 4 % der Bevölkerung der EU-27 in Wohnungen, die überbelegt waren oder wesentliche Qualitätsprobleme aufwiesen. Zu diesen Problemen gehörten das Fehlen eines Badezimmers oder einer Toilette, ein undichtes Dach in der Wohnung oder eine als zu dunkel angesehene Wohnung. Überbelegung oder minderwertige Wohnungen betreffen unverhältnismäßig stark von Armut bedrohte Menschen und Mieter, insbesondere auf dem subventionierten Mietmarkt. Nicht in der EU geborene Menschen sahen sich auch größeren Schwierigkeiten beim Zugang zu menschenwürdigen Wohnungen gegenüber, da die Überbelegungsrate (27,6 % gegenüber 14,2 % für Einheimische) und die Überlastung durch Wohnkosten (19,1 % gegenüber 8,8 % für Einheimische) im Jahr 2019 höher waren.

In den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind die Obdachlosenzahlen in den letzten zehn Jahren konstant gestiegen. Studien schätzen, dass in der EU pro Nacht mindestens 700 000 Menschen auf der Straße oder in Notunterkünften oder provisorischen Unterkünften schlafen, 70 % mehr als noch vor einem Jahrzehnt¹⁹⁷. Darüber hinaus weitet sich das Risiko der Obdachlosigkeit auf verschiedene gesellschaftliche Gruppen aus. In Irland zum Beispiel war im vergangenen Jahr jeder dritte Obdachlose in provisorischen Unterkünften ein Kind. In Schweden stieg der Anteil der Frauen an der obdachlosen Bevölkerung zwischen 1993 und 2017 von 17 % auf 38 %. In den Niederlanden hat sich die Zahl der obdachlosen Jugendlichen zwischen 2009 und 2018 mehr als verdreifacht, von 4 000 auf 12 600. Auch Flüchtlinge und Asylsuchende sind unter der obdachlosen Bevölkerung überrepräsentiert. In Deutschland machen Familien mit Kindern 27,2 % der obdachlosen Flüchtlinge aus, im Vergleich zu 13 % der übrigen obdachlosen Bevölkerung. In der Stadt Barcelona sind 52,3 % der Obdachlosen Drittstaatsangehörige. Und in Griechenland sind 51 % der 3 774 unbegleiteten Minderjährigen obdachlos. Menschen, die von Obdachlosigkeit betroffen sind, sind auch mit gesundheitlichen Ungleichheiten konfrontiert: Es werden in dieser Gruppe hohe Raten chronischer psychischer und physischer Gesundheitszustände, Drogenmissbrauchsprobleme und eine verkürzte Lebenserwartung registriert.

Durch die COVID-19-Krise sind die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten so stark wie nie zuvor belastet. Sie stellt nicht nur eine Herausforderung in Bezug auf die Krisenreaktionsfähigkeit der Mitgliedstaaten dar, sondern sie hat auch die bestehenden strukturellen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Wirksamkeit, Zugänglichkeit und Belastbarkeit der Gesundheitssysteme verschärft. Diese beziehen sich z. B. auf die unzureichende Finanzierung von Gesundheitsinvestitionen (auch für die Krisenvorsorge und -bewältigung), die begrenzte Koordinierung und Integration der Versorgung, die schwache Primärversorgung, die anhaltenden Hindernisse beim Zugang zur Gesundheitsversorgung und den ungedeckten Bedarf an medizinischer Versorgung. Solche Schwierigkeiten betrafen vor allem die Schwächsten, insbesondere wegen der hohen Selbstzahlungen.

Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Anteils der Bevölkerung, der über eine unzureichende ärztliche Versorgung berichtete, sowohl in Bezug auf den Umfang als auch die Veränderungen. Im Gegensatz zum Vorjahr besteht 2019 eine negative Korrelation zwischen dem Umfang und den Veränderungen hinsichtlich des nicht gedeckten Bedarfs an ärztlicher Versorgung, d. h. in den Ländern, in denen der nicht gedeckte Bedarf ohnehin am höchsten ist, ist die Versorgungslücke im Vergleich stärker

¹⁹⁷ FEANTSA (2020): Dritter Überblick zur Wohnexklusion in der EU.

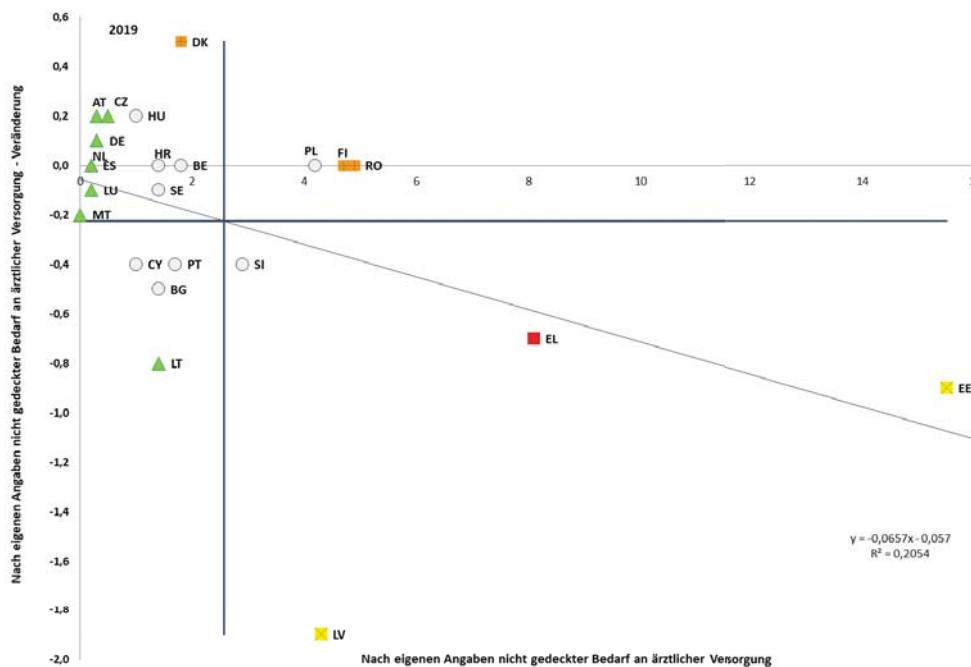
zurückgegangen (Schaubild 72). In manchen Mitgliedstaaten stellen die Kosten und die Wartezeiten weiterhin erhebliche Hindernisse für den Zugang zu Einrichtungen der Gesundheitsversorgung dar. Der Anteil der EU-Bevölkerung, die nach eigenen Angaben ihren Bedarf an ärztlicher Versorgung wegen zu hoher Kosten, zu langer Wartezeiten oder zu weiter Anfahrt nicht zu decken vermag, ist im Jahr 2019 im Schnitt um 1,8 % zurückgegangen (der gleiche Anteil wie 2018). In Estland und Griechenland lag dieser Anteil immer noch über 5 %, während Rumänien und Finnland nahe an dieser Schwelle lagen. Der deutlichste Anstieg im Jahr 2019 wurde für Dänemark verzeichnet. Personen mit Behinderungen haben nach eigenen Angaben im Jahr 2019 einen höheren ungedeckten Bedarf an medizinischer Untersuchung und Versorgung (4,2 %) als Personen ohne Behinderungen (1 %). Besonders betroffen sind Menschen mit schweren Behinderungen (5,6 %).¹⁹⁸

In einigen Ländern sind das Einkommensniveau und der Erwerbsstatus ebenfalls eine wesentliche Ursache für Schwierigkeiten hinsichtlich des Zugangs zu medizinischer Versorgung. Obwohl bezogen auf den Erwerbsstatus in den meisten Ländern keine Anzeichen für erhebliche Unterschiede festzustellen sind (Schaubild 73), haben Arbeitslose (Estland und Griechenland) und Rentner (Estland, Griechenland und Rumänien) größere Schwierigkeiten, Zugang zu ärztlicher Versorgung zu erhalten, wobei die Versorgungslücke bei über 10 % liegt. In den meisten EU-Ländern haben Menschen aus dem untersten Einkommensquintil einen höheren ungedeckten ärztlichen Versorgungsbedarf (siehe Schaubild in den Kernbotschaften). Die Belastung für Haushalte mit niedrigem Einkommen ist in Griechenland (+10 Prozentpunkte im Vergleich zur Gesamtbevölkerung) und Lettland (mehr als 4,5 Prozentpunkte im Vergleich zur Gesamtbevölkerung) besonders hoch.

¹⁹⁸ Tabelle EU-SILC 2019 [HLTH_DH030].

Schaubild 72: Vor der COVID-19-Krise gab es in den Mitgliedstaaten große Unterschiede beim nach eigenen Angaben nicht gedeckten Bedarf an ärztlicher Versorgung

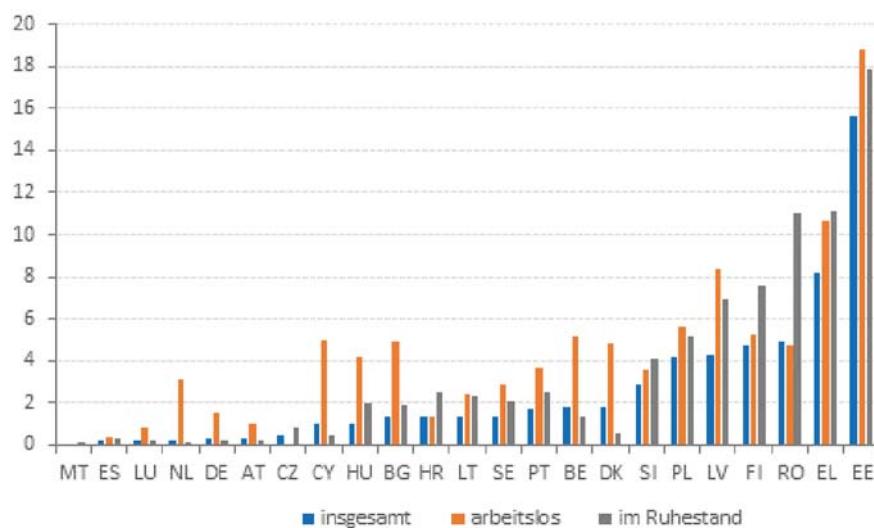
Nach eigenen Angaben nicht gedeckter Bedarf an ärztlicher Versorgung (Leitindikator des sozialpolitischen Scoreboards)



Quelle: Eurostat, AKE. Zeitraum: Werte von 2019 und jährliche Veränderung im Vergleich zu 2018.
Anmerkung: Der Schnittpunkt der Achsen ist der nicht gewichtete EU-Durchschnittswert. Legende siehe Anhang. Für IE, FR, IT und SK lagen am 28. Oktober 2020 noch keine Daten vor.

Schaubild 73: In einigen Ländern berichten Arbeitslose oder Rentner über einen höheren ungedeckten Bedarf an ärztlicher Versorgung

Nach eigenen Angaben nicht gedeckter Bedarf an ärztlicher Versorgung bezogen auf den Erwerbsstatus (2019)



Quelle: Eurostat [hlth_silc_13]. Für FR, IE, IT und SK liegen keine Daten vor.

Bei einer Berichtigung nach Alterszusammensetzung war der ungedeckte ärztliche Bedarf bei den nicht in der EU geborenen Personen (im Vergleich zu den Einheimischen) wahrscheinlicher. Dies zeigte sich vor allem in Estland und Griechenland und in geringerem Maße in Schweden, Italien, Dänemark und Lettland.¹⁹⁹ Ein solcher Trend kann mit verschiedenen Faktoren zusammenhängen, z. B. mangelnder Zugang aufgrund des Aufenthaltsstatus oder einer begrenzten Krankenversicherung (in einigen Ländern), mangelndes Wissen über den Zugang zu Dienstleistungen, finanzielle Ressourcen, Konzentration von Migranten in benachteiligten Gebieten mit geringerem Zugang zu Gesundheitsdiensten und nationale Systeme, die den spezifischen Bedürfnissen von Migranten nicht Rechnung tragen.²⁰⁰ Diese Faktoren, kombiniert mit der Wohnsituation und der Exposition am Arbeitsplatz, erklären, warum Migranten stärker von der COVID-19-Pandemie betroffen sind.²⁰¹ Unter den in der EU ansässigen Migranten sind Flüchtlinge (und Asylbewerber) möglicherweise besonders gefährdet.

Die durchschnittliche Anzahl der im Alter von 65 Jahren zu erwartenden gesunden Lebensjahre blieb 2018 in der EU stabil. Für Männer sind dies 9,8 Jahre und für Frauen 10,0 Jahre. Die höchste Zahl an gesunden Lebensjahren bei einem Alter von 65 Jahren sind in Schweden, Malta, Irland und Spanien (mehr als 12 Jahre für beide Geschlechter) zu erwarten. In Lettland, der Slowakei und Kroatien dagegen ist die Lebenserwartung bei guter Gesundheit (etwa 5 Jahre) besonders niedrig.

Die Finanzierung des Gesundheitswesens erfolgt aus verschiedenen Quellen, wobei sich die relative Bedeutung der einzelnen Quellen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheidet. Im Jahr 2018 beliefen sich die Selbstzahlungen – d. h. Aufwendungen der Haushalte für Gesundheit (einschließlich Medizinprodukten), die nicht aus einem Programm oder nach Abzug eines Selbstbehalts über ein organisiertes System erstattet werden – auf über 30 % der laufenden Gesundheitsaufwendungen in Bulgarien, Griechenland, Zypern, Lettland und Litauen (Schaubild 74).

Langzeitpflegesysteme sind aufgrund der hohen Krankheitsanfälligkeit ihrer Nutzer (aufgrund von Alter, Komorbiditäten oder Behinderungen) stark von der Pandemie betroffen. Mehrere COVID-bezogene Herausforderungen für die Langzeitpflege, die von begrenzter Datenverfügbarkeit, schwierigen Situationen für Arbeitnehmer und informelle Pflegekräfte, Diskontinuität der Dienste, Kapazitätsproblemen bei Tests und persönlicher Schutzausrüstung bis hin zu Verletzungen der Menschenrechte von älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen, insbesondere von Menschen mit geistigen und schweren Behinderungen, reichen, sind in den letzten Wochen in den Vordergrund gerückt. Einige von ihnen stellen neue krisenbedingte Herausforderungen dar (z. B. Testkapazitäten), während in anderen Fällen die COVID-19-Pandemie bestehende strukturelle Herausforderungen aufgedeckt und verschärft hat (z. B. in Bezug auf den Zugang zu medizinischer Versorgung und Arbeitskräften).

¹⁹⁹ OECD-EU 2019, Zusammen wachsen – Integration von Zuwanderern, Indikatoren, „Abbildung 4.11. Ungedeckter medizinischer Bedarf“.

²⁰⁰ EC (2020) EWSI analysis on availability of services for long-term integration of migrants and refugees in Europe. Abrufbar unter <https://europa.eu/Xq69WR>.

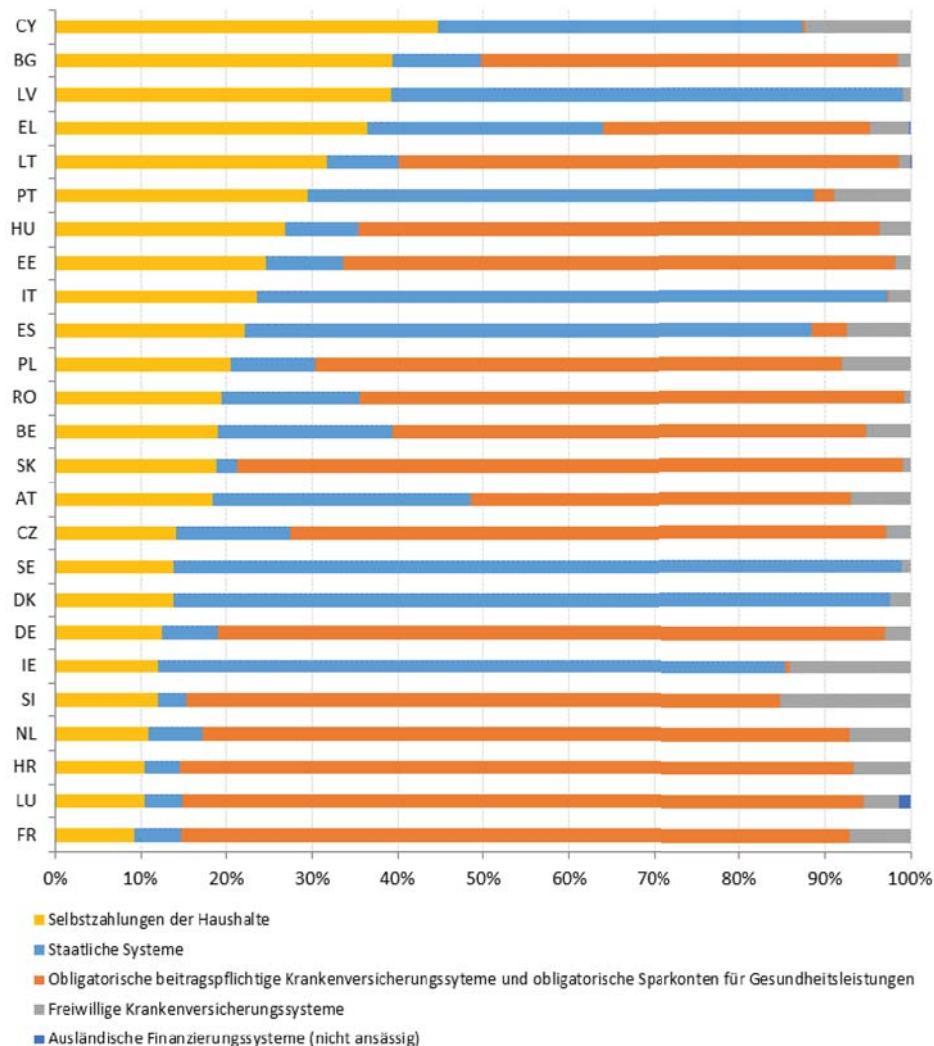
²⁰¹ Vgl. OECD What is the impact of the Covid 19 pandemic on immigrants and their children, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-e7cbb7de/>.

Der Bedarf an Langzeitpflege nimmt mit der Alterung der Bevölkerung in der EU zu. Schätzungen zufolge wird sich in den nächsten sechs Jahrzehnten die Zahl der Europäer, die 80 Jahre oder älter sind, im Laufe der nächsten 60 Jahre (bis 2070) wohl verdoppeln und der Altersabhängigkeitsquotient (Personen ab 65 Jahren im Verhältnis zu den Personen von 15-64 Jahren) wird voraussichtlich von 29,6 % im Jahr 2016 auf 51,2 % im Jahr 2070 sprunghaft ansteigen.²⁰² In der EU wird es für jede Person im Alter von über 65 nur noch 2 Personen im erwerbsfähigen Alter geben, gegenüber 3,3 Personen im Jahr 2016. Das Risiko, von anderen abhängig zu werden, ist mit zunehmendem Alter höher, wenn die Wahrscheinlichkeit steigt, gebrechlich zu werden (27,3 % der über 65-Jährigen und 41,5 % der über 75-Jährigen berichten über ernsthafte Schwierigkeiten bei der persönlichen Pflege oder bei Tätigkeiten im Haushalt).

²⁰² Europäische Kommission, Ageing Report 2018. Abrufbar unter:
https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en

Schaubild 74: In einigen Mitgliedstaaten machen Selbstzahlungen einen großen Teil der gesamten Gesundheitsausgaben aus

Kosten der Gesundheitsversorgung nach Finanzierungsquelle, 2018



Quelle: Eurostat [hlth_sha11_hf]. Anmerkungen: Die Datenerfassung in Bezug auf Statistiken über die Kosten der Gesundheitsversorgung und ihre Finanzierung erfolgt nach den Vorgaben der Verordnung (EU) 2015/359 der Kommission (Handbuch „System of Health Accounts 2011“). Für FI und MT liegen keine Daten vor.

Ein großer Teil der Bedürftigen hat keinen Zugang zu persönlichen Pflegediensten. In der EU-27 hatten im Jahr 2014 (letzter verfügbarer Datenpunkt)²⁰³ 52 % der Personen mit schwerwiegenden Schwierigkeiten bei der Körperpflege oder bei Tätigkeiten im Haushalt keine Hilfe bei diesen Tätigkeiten, 37 % hatten genügend Unterstützung und 11 % brauchten keine Hilfe. Für viele Haushalte ist es schwierig, professionelle häusliche Pflegedienste in Anspruch zu nehmen, und die Haupthinderungsfaktoren für den Verzicht auf häusliche Pflege waren finanzielle Gründe (35,7 %), Nichtverfügbarkeit (9,7 %), Ablehnung durch die bedürftige Person (5 %) und unbefriedigende Qualität (2,1 %). In der gesamten EU-27 erbrachten 6,3 % der erwachsenen Bevölkerung informelle Pflege für Familie oder Freunde.

²⁰³ Die Ergebnisse für 2020 werden 2021 erwartet [hlth_ehis_tae].

Es wird ein signifikanter Anstieg des Langzeitpflegebedarfs prognostiziert. Im Vergleich zur Gesundheitsversorgung und den Rentenbezügen sind die Aufwendungen für die Langzeitpflege die am schnellsten steigenden Sozialausgaben. Die öffentlichen Ausgaben der EU für die Langzeitpflege werden zwischen 2016 und 2070 voraussichtlich von 1,6 % auf 2,7 % des BIP ansteigen, wobei innerhalb der EU deutliche Unterschiede bestehen (vgl. Schaubild 72).

Die sich verändernde Rolle der Frauen in der Gesellschaft steht in Wechselwirkung mit den demographischen Veränderungen und der Bereitstellung von Langzeitpflege in der EU. Obwohl nach wie vor ein Geschlechtergefälle besteht (siehe Kapitel 3.2), nehmen Frauen zunehmend am Arbeitsmarkt teil – eine positive Entwicklung vor dem Hintergrund einer alternden Gesellschaft und einer abnehmenden Erwerbsbevölkerung. Angesichts ihrer erhöhten Mobilität und Teilnahme am Arbeitsmarkt sind Frauen weniger in der Lage, jemanden in ihrem sozialen Umfeld langfristig zu pflegen. Der Bedarf an adäquater und bezahlbarer Langzeitpflege ist daher noch dringender.

3.4.2 Maßnahmen der Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten ergriffen Sofortmaßnahmen, um auf die sozialen Auswirkungen der COVID-19-Krise zu reagieren, was oft zusätzlich zu den laufenden Reformen zur Verbesserung des Sozialschutzes für armutsgefährdete Menschen geschah. Viele Mitgliedstaaten führten Maßnahmen zur Unterstützung des Einkommens von Haushalten in sehr fragiler Lage ein. Zu den Maßnahmen zählten die Erhöhung bestehender Leistungen oder die Bereitstellung zusätzlicher Sachleistungen, die Lockerung der Anspruchsvoraussetzungen und die Verringerung des Verwaltungsaufwands oder die Einführung neuer befristeter Leistungen. Diese befristeten Maßnahmen sollten vor allem Menschen unterstützen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenleistungen haben und über ein sehr niedriges Einkommen verfügen. Beispielsweise führte Italien ein „Notstandseinkommen“ (*Reddito di emergenza*) ein, um Familien mit niedrigem Einkommen (potenziell eine Million Menschen) zu unterstützen, die nicht durch das Mindesteinkommenssystem oder durch andere Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Krise umgesetzt wurden (wie Lohnergänzungssysteme oder Leistungen für reglementierte Berufe), abgedeckt sind. In Bulgarien wurde ein Pauschalbetrag von fast 200 EUR an Familien mit Kindern unter 14 Jahren gezahlt, die während der Ausgangssperre unbezahlten Urlaub nahmen, wobei die Regierung weiterhin Sozialhilfeleistungen gewährte, indem sie die Anforderungen in Bezug auf den regelmäßigen Schulbesuch lockerte. Finnland unterstützte die wirtschaftlich schwächsten Familien mit Anspruch auf ein Mindesteinkommen, wobei die aus der Pandemie resultierenden Auflagen mit zusätzlichen Kosten verbunden waren. Was die dauerhaften Maßnahmen betrifft, hat Spanien ein landesweites Mindesteinkommenssystem verabschiedet, das eine Mindestgrenze für das gesamte Territorium festlegt, mit gemeinsamen Regeln in Bezug auf Anspruchsberechtigung, Dauer und Höhe. Es wird erwartet, dass es den Geltungsbereich der bestehenden regionalen Programme ausweiten und die regionalen Ungleichheiten verringern wird. Das nationale System ist mit niedrigem Arbeitseinkommen vereinbar, obwohl die spezifischen Vorschriften zu diesem Punkt sowie weitere Aktivierungsmaßnahmen noch in Vorbereitung sind. Einige geringfügige dauerhafte Änderungen wurden in anderen Mitgliedstaaten vorgenommen. In Lettland wird ab dem 1. Januar 2021 das garantierte Mindesteinkommensniveau (GMI) von derzeit 64 EUR auf 109 EUR pro Monat und Person in einem Haushalt angehoben. In Bulgarien wurde ein neues „Basis-Heizeinkommen“ eingeführt, indem die Zugangskriterien erweitert und die Beträge angehoben wurden (Anstieg der Beträge um 24,5 % und 21 % mehr Anspruchsberechtigte im Vergleich zu 2018).

Die COVID-19-Krise hat einen beispiellosen Druck auf spezielle soziale Dienste ausgeübt. Viele spezielle soziale Dienste wurden als nicht wesentlich erachtet und konnten ihren Betrieb während der Ausgangssperren nicht fortsetzen. Davon unverhältnismäßig stark betroffen waren Menschen in besonders gefährdeten Situationen, die auf die kontinuierliche Bereitstellung dieser Dienste angewiesen waren, insbesondere Obdachlose, Menschen mit Behinderungen, verschuldete Haushalte, Kinder, Personen, die von häuslicher Gewalt und Sucht betroffen sind, und Haushalte, die auf die Besuche von Sozialarbeitern angewiesen sind. Der negative Effekt betraf insbesondere die von NRO oder sozialwirtschaftlichen Unternehmen erbrachten Dienstleistungen. Die Bereitstellung von Dienstleistungen und der Kontakt zu den Leistungsempfängern wurde durch Personalmangel, fehlende Business-Continuity-Pläne, die begrenzte Implementierung von IKT-Technologien, Kommunikationsprobleme und Schwierigkeiten bei der Koordinierung mit anderen Beteiligten wie der öffentlichen Verwaltung, Dienstleistungsanbietern und NRO beeinträchtigt. In diesem schwierigen Kontext führten die Mitgliedstaaten positive Planungs- und Notfallmaßnahmen durch. Als Beispiel für letzteres wurden in Spanien den sozialen Diensten der Regionen und Kommunen zusätzliche Mittel aus dem Staatshaushalt bereitgestellt, mit dem Ziel, schutzbedürftigen Menschen, insbesondere älteren und abhängigen Personen, zu helfen. Darüber hinaus wurden die Lokalregierungen ermächtigt, die Haushaltsüberschüsse von 2019 in die Bewältigung der Folgen der Pandemie zu investieren (rund 300 Millionen Euro). Was die geplanten Maßnahmen anbelangt, verabschiedete Estland ein Mentorenprogramm, um die Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich der Sozialfürsorge zu unterstützen, die Entwicklung von Organisationen der Sozialfürsorge zu fördern und die Qualität der Wohlfahrtsmaßnahmen auf lokaler Ebene zu verbessern. Eine weitere Maßnahme sah soziale Rehabilitationsmaßnahmen ohne Warteliste im Falle erstmaliger psychischer Störungen vor, um eine rechtzeitige und ununterbrochene Unterstützung zu gewährleisten. Rumänien aktualisierte die Standardkosten der sozialen Dienste für gefährdete Kategorien von Leistungsempfängern: Kinder, Erwachsene mit Behinderungen, pflegebedürftige ältere Menschen, Opfer häuslicher Gewalt oder soziale Dienste für Aggressoren. Der Anstieg der Ausgaben bewegt sich zwischen 44 % und 98 % je nach Art der Dienstleistung. Entsprechende Aktionen wurden auch auf lokaler Ebene durchgeführt und umfassen: Zahlungsaufschub für bestimmte bezahlte Dienste, Personalumsetzung, Zuweisung zusätzlicher Einrichtungen (auch für Obdachlose), Einführung von Telediensten und Verlagerung von Diensten ins Internet.

Die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um den Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen zu unterstützen und die Energiearmut zu bekämpfen, auch als Reaktion auf die COVID-19-Krise. Die Maßnahmen zur Unterstützung des Zugangs bedürftiger Menschen zu grundlegenden Dienstleistungen – wie Wasser, sanitäre Einrichtungen, Energie, Transport, digitale Kommunikation und Finanzdienstleistungen – sind in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Dazu gehören allgemeine sozialpolitische Maßnahmen, die auf einkommensschwache oder arme Haushalte abzielen, wie z. B. Einkommensbeihilfen, um Dienstleistungen zu finanzieren oder ihnen zu helfen, ihre Rechnungen zu bezahlen, Gutscheine, Kreditlinien und Subventionen, Steuerbefreiungen, direkte Interventionen zur Senkung der Preise von Dienstleistungen und Verbraucherschutzmaßnahmen, wie z. B. die Bereitstellung von Mindestleistungen und Schutz vor Abschaltungen.²⁰⁴ Einige Mitgliedstaaten haben in den letzten Jahren ihre politischen Rahmenbedingungen angepasst, um die Unterstützung zu erweitern und den

²⁰⁴ ESPN (2020), Access to essential services for people on low incomes in Europe. An analysis of policies in 35 countries, Brüssel: Europäische Kommission. Abrufbar unter: <https://europa.eu/!rp96Kc>.

Zugang zu erleichtern. In Rumänien wurden beispielsweise neue Geldleistungen für die Versorgung mit Trinkwasser und Abwasser für die einkommensschwache Bevölkerung eingeführt. In Italien werden ab 2021 automatisch Boni für Wasser und Energie auf die Rechnungen angewandt, um die Inanspruchnahme der Leistungen zu erhöhen. Während die Grundversorgung während der COVID-19-Krise gewährleistet war, könnte es für gefährdete Gruppen zunehmend eine Herausforderung bedeuten, sich Zugang dazu zu verschaffen und diese bezahlen zu können. In den Notfallpaketen haben die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, um diesem Risiko zu begegnen. Beispielsweise hat Spanien den Kreis der Kunden, die für den Stromsozialtarif in Frage kommen, auf einige Selbstständige erweitert. Schließlich wurde der Energiearmut dank der nationalen Energie- und Klimapläne (NEKP)²⁰⁵ und der Renovierungswellenstrategie erneut Aufmerksamkeit geschenkt.²⁰⁶ Die NEKP gehen auch das Problem der Erschwinglichkeit an, oft im Zusammenhang mit dem Energie- und Klimawechsel. Dies ist in Österreich, Belgien, Frankreich, den Niederlanden oder Dänemark der Fall.

Die COVID-19-Krise wird wahrscheinlich besonders schwerwiegende Auswirkungen auf einkommensschwache Familien mit Kindern haben. Unter normalen Umständen ist die Erhöhung der Teilhabe der Eltern am Arbeitsmarkt eine der effizientesten Möglichkeiten, die Grundursachen der Kinderarmut anzugehen, wobei aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und der Ausbau erschwinglicher und hochwertiger Kinderbetreuungsmöglichkeiten mit langen Arbeitszeiten die wichtigsten Interventionsmaßnahmen sind. Im Zusammenhang mit COVID-19 ist dies jedoch schwierig geworden. Nicht nur neue Arbeitsplätze wurden infolge des wirtschaftlichen Abschwungs knapper, sondern auch viele Kinderbetreuungseinrichtungen schränkten ihre Kapazität oder Arbeitszeiten ein – oder schlossen ganz, um das Epidemierisiko zu mindern. Nur ein Mitgliedstaat (Schweden) hielt die Vorschulen und Schulen für Kinder bis zu 15 Jahren offen²⁰⁷, wodurch eine Betreuung und eine qualitativ hochwertige Ausbildung der Kinder gewährleistet wurde und die Eltern die Möglichkeit hatten, ihren Arbeitsrhythmus so weit wie möglich beizubehalten. Die Antworten der Mitgliedstaaten auf diese zentralen Herausforderungen im Bildungsbereich werden in Abschnitt 3.2.2 ausführlich erörtert.

Die meisten der neuen Maßnahmen im Bereich der Familienpolitik waren Teil der Reaktion auf die COVID-19-Herausforderung. Dabei handelte es sich in der Regel um zusätzliche und befristete finanzielle Leistungen, die auf die am stärksten gefährdeten Kinder und Familien ausgerichtet waren (Belgien (Flandern), Bulgarien, Lettland, Portugal, Rumänien), oder um die Ausweitung des Anspruchs auf bereits bestehende Leistungen (Polen, Slowakei). Darüber hinaus hoben Litauen, Malta, Slowenien und die Slowakei die Familienleistungen dauerhaft an, und Polen erweiterte den Anspruch auf das bestehende Kindergeld. Mit einem neuen Familiengesetz will Italien ein monatliches Kindergeld für alle unterhaltsberechtigten Kinder einführen, die verschiedenen Arten von Familienurlaub reformieren, Anreize für Frauen mit Betreuungsaufgaben schaffen, ins Berufsleben einzusteigen, und Maßnahmen entwickeln, die Familien mit Bildungs- und Schulkosten unterstützt.

²⁰⁵ Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, NEKP im Rahmen der Energieunion und des 2019 verabschiedeten Pakets „Saubere Energie für alle Europäer“ auszuarbeiten. Abrufbar unter: <https://europa.eu/!WR76jF>.

²⁰⁶ COM (2020) 662 final.

²⁰⁷ Mit einer Klausel, die eine vorübergehende Schließung zulässt.

Angesichts der Tatsache, dass die COVID-19-Pandemie wahrscheinlich die Ungleichheiten in Europa sowohl im Einkommens- als auch im Bildungsbereich vergrößern wird, sind Korrekturmaßnahmen erforderlich. Darunter spielt die Kindergarantie eine herausragende Rolle, die darauf abzielt, bedürftigen Kindern den Zugang zu Dienstleistungen wie Gesundheitsversorgung und Bildung zu sichern, wozu auch eine angemessene Ernährung (die der Schlüssel für eine gesunde Entwicklung ist), frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung, außerschulische Aktivitäten in den Bereichen Kultur, Sport und Freizeit (die den Aspekt der sozialen Integration in der Bildung ergänzen) und – soweit möglich – Wohnen gehören. Die europäische Kindergarantie wird dazu beitragen, die negativen Auswirkungen der Wirtschaftskrise nach COVID-19 abzuschwächen: Sie wird auch einen Beitrag dazu leisten, die Lücken auf nationaler Ebene beim Zugang zu Dienstleistungen zu schließen und die Chancengleichheit zu fördern.

Während die Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren die Deckung der Sozialschutzsysteme dauerhaft ausweiteten, lag der Schwerpunkt im Jahr 2020 auf der Verabschiedung temporärer Maßnahmen zur Bewältigung von Notsituationen. COVID-19 lenkte die Aufmerksamkeit auf Personen, die nicht oder nicht ausreichend durch den Sozialschutz abgedeckt sind, wie z. B. atypische Arbeitnehmer oder Selbstständige. In den ersten Monaten der Krise (März/April 2020) haben die Länder daher bestehende Systeme erweitert und ausgeweitet und ihre Anspruchsvoraussetzungen gelockert (z. B. Arbeitslosenleistungen oder Krankengeld). Die Arbeitslosenleistungen wurden verlängert (z. B. in Dänemark, Griechenland, Bulgarien oder Luxemburg), erhöht (Bulgarien) oder ihre Degravität wurde eingefroren, wie in Belgien. Selbstständige erhielten mehr Möglichkeiten, von Einkommensunterstützungssystemen zu profitieren, meist für einen begrenzten Zeitraum oder durch einmalige Zahlungen (z. B. Belgien, Tschechien, Portugal und Zypern). In Tschechien beispielsweise entschädigte die Regierung den Einkommensverlust der von den rückläufigen Umsätzen betroffenen Selbstständigen durch eine Pauschalzahlung in Höhe von 25 000 CZK (ca. 915 EUR) für den Zeitraum vom 12. März bis zum 30. April. Vor kurzem wurde die Unterstützung für den gesamten Zeitraum der Schließung von Geschäften/Betrieben verlängert; die betroffenen Selbstständigen erhalten 500 CZK pro Tag (ca. 18 EUR). In Zypern soll ein Subventionsprogramm einen Teil der Betriebsausgaben von Kleinunternehmen und Selbstständigen decken. Das Krankengeld wurde erweitert und greift ab dem zweiten Krankheitstag (Estland) bzw. deckt sowohl Arbeitnehmer als auch Selbstständige im Krankheitsfall, die aus Gründen der Gesundheitssicherheit der Arbeit fernbleiben müssen (Zypern), und erstreckt sich auf Fälle von obligatorischem Fernbleiben vom Arbeitsplatz auf Anweisung oder Anordnung der Behörden (obligatorisches Ausgehverbot/Quarantäne). In Lettland übernimmt der Staat die Verantwortung für den zuvor vom Arbeitgeber bezahlten Krankheitszeitraum (ab dem 2. Urlaubstag) in mit COVID-19 zusammenhängenden Fällen (Krankheit und obligatorische Quarantäne) bis Ende 2020.

Die COVID-19-Krise machte zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um die unverhältnismäßig negativen Auswirkungen auf Personen mit Behinderungen anzugehen. Daher haben mehrere Mitgliedstaaten zusätzlich zu den geplanten dauerhaften Maßnahmen auch vorübergehende Maßnahmen ergriffen, um die Situation von Personen mit Behinderungen zu erleichtern. In diesem Abschnitt werden sowohl dauerhafte als auch befristete Maßnahmen im Zusammenhang mit COVID-19 aufgeführt. Belgien führte eine zusätzliche Einkommensunterstützung von 50 EUR pro Monat für 6 Monate für die Empfänger eines Mindesteinkommens, einer Invaliditätsleistung und der Einkommensgarantie für Rentner ein. Aufgrund von COVID-19 verlängerte Estland die

Gültigkeit der Behindertenrechte für Kinder bis Ende August 2020 mit zusätzlichen Mitteln in Höhe von 0,34 Mio. EUR. Gleichzeitig erhöhte Estland die Leistungen für behinderte Kinder, die zuletzt 2006 angehoben wurden. Während der Notsituation (bis zum 18. Mai 2020) wurden außerordentliche Beihilfezahlungen an Eltern von Kindern mit besonderen Bedürfnissen mit einer Mittelausstattung von 10 Mio. EUR bereitgestellt. Estland verlängerte auch die Gültigkeit des Invaliditätsgrades von Kindern bis zum Erreichen des erwerbsfähigen Alters im Falle einer unveränderten oder fortschreitenden schweren oder tiefgreifenden Behinderung. Zuvor wurde der Grad der Behinderung für ein bis drei Jahre festgestellt. Frankreich verlängerte bestimmte soziale Rechte um drei oder sechs Monate, wenn diese Rechte zwischen dem 12. März 2020 und dem 31. Juli 2020 auslaufen würden, darunter die Beihilfe für Personen mit Behinderungen, die Beihilfe für die Ausbildung eines behinderten Kindes und die Behindertenentschädigungsleistung. Was die ständige Maßnahme anbelangt, so boten Gesundheits- und Sozialarbeiter in Bulgarien älteren Menschen und Personen mit Behinderungen Pflegedienste an, darunter Hausbesuche, Essenspakete und warmes Mittagessen, Medikamente und lebenswichtige Güter. Lettland plante, die Einkommensunterstützung für Menschen mit Behinderungen zu erhöhen und einen Assistenten für Menschen mit Behinderungen in der Hochschulbildung einzuführen (zuvor hatten nur Studenten mit Sehbehinderungen Anspruch auf die Dienste von Assistenten). Litauen unternimmt Anstrengungen, alle institutionellen Waisenhäuser bis Ende 2020 zu schließen (siehe Abschnitt 3.2). Malta erhöhte die Invaliditätsrenten und die Slowakei die Invaliditätsleistungen. Portugal legte das Rechtsstatut des informellen Pflegers fest, vereinfachte den Prozess der Überprüfung der Behinderung im Status des informellen Pflegers und arbeitet an den Pilotprojekten zur Verbesserung der Situation der informellen Pfleger. Rumänien aktualisierte die Kostenstandards der sozialen Dienste für gefährdete Gruppen, einschließlich Personen mit Behinderungen, die seit 2015 nicht mehr aktualisiert wurden (siehe auch oben).

Während der COVID-19-Krise haben viele Mitgliedstaaten Sofortmaßnahmen ergriffen, um die Wohnsituation der am stärksten gefährdeten Personen zu schützen.²⁰⁸ Beispielsweise wurden während der Ausgangssperre Notunterkünfte für Obdachlose bereitgestellt, unter anderem in Wohnheimen und Schutzräumen. Dies war zum Beispiel in Frankreich, Spanien und den wichtigsten Städten in Irland und Österreich der Fall. In Spanien, Österreich, Deutschland oder Portugal wurden Moratorien für Mietzahlungen für schwer betroffene Mieter eingeführt, während Irland und Luxemburg finanzielle Unterstützung für Mieter gewährte, die aufgrund der Krise nicht in der Lage waren, ihre Mietzahlungen zu leisten.²⁰⁹ In Griechenland genehmigte die Regierung eine vorübergehende Reduzierung (bis zu 60 %) der Mietzahlungen für Mieter, die während der Krise ihren Arbeitsplatz verloren haben.²¹⁰ Ähnliche Maßnahmen wurden von den Kommunalverwaltungen und in einigen Städten ergriffen, wie z. B. in Lissabon und Sintra (Portugal), wo die Mieten für Sozialwohnungen mehrere Monate lang ausgesetzt wurden.²¹¹ Italien und die Niederlande setzten Maßnahmen zum Schutz von Hypothekenschuldnern gegen das Risiko des Verlustes ihres Eigenheims um, wie z. B. durch Aussetzung von Zwangsvollstreckungsverfahren während der Zeit der Ausgangssperren.²¹² Diese Maßnahmen

²⁰⁸ <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/housing-amid-covid-19-policy-responses-and-challenges-cfdc08a8/>

²⁰⁹ OECD (2020), Housing amid COVID-19: Policy responses and challenges.

²¹⁰ Ebd.

²¹¹ OECD (2020), Policy responses to the COVID-19 crisis in cities.

²¹² OECD (2020), Housing amid COVID-19: Policy responses and challenges.

waren jedoch zum größten Teil nur vorübergehender Natur und werden wahrscheinlich von ihrer Dauer her nicht mit der Dauer der Auswirkungen der globalen Pandemie auf die Fähigkeit der Haushalte übereinstimmen, die Wohnkosten zu zahlen, insbesondere für diejenigen, die während der Krise unter Arbeits- oder Einkommensverlusten gelitten haben. Auf der Angebotsseite stellt der Rückgang der öffentlichen Investitionen in das Wohnungsangebot im letzten Jahrzehnt eine große wohnungspolitische Herausforderung dar.²¹³ Einige Mitgliedstaaten haben Schritte unternommen, um das Angebot an Sozialwohnungen zu erhöhen und die Erholung des Bausektors nach der Krise zu unterstützen. Beispielsweise haben Österreich, Irland und die Niederlande zusätzliche Finanzmittel und/oder Lockerungen der Kreditbedingungen vorgesehen, um Bauträgern Liquidität zu verschaffen. In Portugal wurden Steuerbefreiungen für Immobilien-Kapitalgewinne gewährt, um Hausbesitzern, die auf dem Markt für kurzfristige Ferienvermietung tätig sind, Anreize für die Vermietung auf dem Niedrigmietmarkt zu bieten.

Renten sind die Haupteinkommensquelle für jeden vierten Europäer und spielen eine wichtige Rolle bei der Sicherung der Resilienz der Wirtschaft während der durch COVID-19 ausgelösten Wirtschaftskrise. Im letzten Jahr, vor dem Ausbruch der COVID-19-Krise, setzten die Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund eines anhaltenden Beschäftigungswachstums in der EU, das den höchsten jemals verzeichneten Stand erreichte, ihre Bemühungen zur Sicherung der Angemessenheit der Renten fort. Mehrere Mitgliedstaaten setzten ihre Bemühungen fort, ein längeres Arbeitsleben und einen späteren Eintritt in den Ruhestand zu fördern, vor allem durch Anreize und andere „weiche“ Maßnahmen wie die Erleichterung der Kombination von Rente und Beschäftigung (Slowenien), die Erleichterung von aufgeschobener Ruhestandsarbeit über das Rentenalter hinaus (Estland, Schweden) und die Verlängerung der Anwartschaftszeit (Dänemark, Litauen). Andere Länder zielten darauf ab, die Einkommenserhaltungskapazität und die Inklusivität der Rentensysteme zu stärken, z. B. durch die Überarbeitung der Regeln für den Rentenaufbau (Estland, Litauen) oder die Indexierung (Kroatien), die Anhebung der Steuerbefreiungen (Malta), die Einführung von Rentengutschriften für Kinderbetreuungszeiten (Slowenien) oder die Stärkung der betrieblichen Vorsorge (Niederlande, Polen). Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat Maßnahmen zur Armutsbekämpfung ergriffen, meist durch die Einführung oder Anhebung einer Grund- oder Mindestrente (z. B. Italien, Slowenien, Bulgarien) oder durch die Einführung einer kleinen Aufstockung der Renten während der COVID-19-Krise und durch die Einführung dauerhafter Erhöhungen (Bulgarien). Einige Mitgliedstaaten haben die Finanzierung ihrer Rentensysteme reformiert; Litauen verlagerte z. B. einen Teil der Finanzierung von der Sozialversicherung in den allgemeinen Haushalt und nahm freiwillig einen Transfer in die gesetzlich finanzierte Säule vor. Gleichzeitig haben die meisten Mitgliedstaaten seit Beginn der Krise keine substanziellen krisenbedingten Reformen ihrer Rentensysteme verabschiedet, während einige zuvor geplante Reformen auf Eis gelegt wurden (z. B. die umfassende Rentenreform in Frankreich).

Alle Mitgliedstaaten haben verschiedene vorübergehende Maßnahmen ergriffen, um ihre Gesundheitssysteme als Reaktion auf die Pandemie zu stärken und ihre Resilienz zu verbessern. Die Maßnahmen umfassen zusätzliche Mittel, die zur Deckung der durch die Coronavirus-Pandemie verursachten Gesundheitskosten (z. B. für die Reorganisation der Versorgung in Krankenhäusern oder für entscheidende medizinische Produkte wie

²¹³ Siehe Seite 13 in OECD (2020), *Housing and Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris. Abrufbar unter: <https://doi.org/10.1787/6ef36f4b-en>.

persönliche Schutzausrüstung, Arzneimittel oder Beatmungsgeräte) und zur Erhöhung der Forschungs- und Innovationskapazität (insbesondere für Impfstoffe und Krisenreaktionsmaßnahmen) bereitgestellt werden. Die Maßnahmen zielen auch darauf ab, die Gesundheitssysteme zu stärken, indem die Zahl der Intensivbetten erhöht wurde, den am stärksten betroffenen Regionen territoriale Unterstützung gewährt wurde, das Personal im Gesundheitswesen aufgestockt wurde (z. B. durch Einstellung von zusätzlichem Personal, Weiter- oder Umschulung des Personals, Einsatz von Medizinstudenten oder der medizinischen Reserve), Überstunden des Gesundheitspersonals, das in der Eindämmung von COVID-19 arbeitet, finanziert wurden und/oder ein Risikoanreiz-Bonus für das Sozial- und Gemeindehilfepersonal, die Gesundheitsversorgung und das Personal, das Gemeindepflege leistet, gewährt wurde. Die Mitgliedstaaten haben ihre Test- und Laborkapazitäten erhöht und verbessert, und sie passen die Vorschriften für Tests, körperlichen Abstand, Reisen, persönlichen Schutz und Quarantäne kontinuierlich an die jeweilige epidemiologische Situation an.

Die Krise legte strukturelle grundlegende Schwächen der Gesundheitssysteme in vielen Mitgliedstaaten bloß und unterstrich die Notwendigkeit von Reformen und einer Modernisierung. Sie stieß Reformen zur Verbesserung des Zugangs zu den Gesundheitssystemen an, wie z. B. die Abschaffung von Gebühren für die Primärversorgung in Irland, die Deckung der COVID-19-bezogenen Versorgung auch für Nichtversicherte in Bulgarien, die Ausweitung des Versicherungsschutzes für Migranten in Portugal oder die teilweise Übernahme der Beiträge für Arbeitslose in Ungarn, Slowenien, Griechenland und Kroatien. In Deutschland und Frankreich wurden die Beschränkungen für die Nutzung von Fernbehandlungen im Zuge der Krise weiter reduziert.

Die Mitgliedstaaten fahren fort, ihre Gesundheitssysteme zu modernisieren, z. B. indem sie den Zugang und die Verfügbarkeit von Gesundheitsdiensten verbessern. Einige Mitgliedstaaten bieten Hausärzten oder Medizinstudenten Anreize oder Stipendien, um in unversorgten Gebieten zu arbeiten (z. B. Estland, Lettland, Frankreich, Deutschland) oder erhöhen die Gehälter von Beschäftigten (in bestimmten Berufen) im Gesundheitswesen (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien). Die Primärversorgung wird durch die Einrichtung von Gemeindegesundheitszentren, lokalen Gesundheitseinheiten oder Hausarzt-Gruppenpraxen gestärkt (Österreich, Tschechien, Estland, Griechenland, Luxemburg, Rumänien). Litauen berichtet über Fortschritte bei der Verkürzung der Wartelisten und der Reduzierung der Zuzahlung zu Rezepten. Zypern führte 2019 die erste Phase der ambulanten Versorgung ein, die voraussichtlich zu einer deutlichen Reduzierung der Selbstzahlungen führen und den Zugang zur Gesundheitsversorgung weiter verbessern wird. Die letzte Phase der allgemeinen Reform des Gesundheitssystems wurde am 1. Juni 2020 mit der Einführung der Deckung der Krankenhausversorgung als Teil des Leistungspakets eingeleitet. Die Aufnahme einiger Fachrichtungen, die ursprünglich in Phase 2 aufgenommen werden sollten (klinische Ernährungswissenschaftler, Ergotherapeuten, Sprachtherapeuten, Physiotherapeuten, Psychiater, Zahnärzte, medizinische Rehabilitation und Palliativpflege), wurde auf den Herbst verschoben. Eine Reihe von Mitgliedstaaten plant oder implementiert eine verbesserte Planung und/oder Ausbildung des Gesundheitspersonals (Schweden, Deutschland, Frankreich, Estland, Spanien, Litauen, Luxemburg und Lettland).

Die Bemühungen um die Verbesserung der Resilienz, Wirksamkeit und Effizienz der Gesundheitsversorgung werden fortgesetzt. In Finnland setzte die neue Regierung die Sozial- und Gesundheitsreform (SOTE) mit einigen Änderungen fort, wobei der Schwerpunkt weiterhin auf einem verbesserten Zugang zur Gesundheitsversorgung liegt. Österreich reduzierte zum 1. Januar 2020 die Zahl der Versicherungsträger aus Effizienzgründen von 21

auf 5. In Tschechien und Lettland wird derzeit ein neues System zur Leistungsbewertung entwickelt, und Portugal schuf eine formale Struktur zur Bewertung der Verwaltung öffentlicher Krankenhäuser. Luxemburg richtete eine nationale Beobachtungsstelle für Gesundheitsdaten ein, um die Verfügbarkeit und Qualität von Gesundheitsdaten zu verbessern. In Griechenland wird eine neue zentrale Einkaufsbehörde für den Gesundheitssektor (EKAPY) die zentrale Beschaffung organisieren. Frankreich setzt die Konsolidierung von Krankenhausnetzwerken zur besseren Koordinierung der stationären Versorgung fort. Systeme für diagnosebezogene Fallgruppen (DRG) werden in Tschechien und Griechenland eingeführt und sind in Luxemburg geplant. Im Bereich der digitalen Gesundheitsfürsorge ermöglicht das estnische E-Konsultationssystem Hausärzten, Fachärzte digital zu ihren schwierigen Fällen zu konsultieren. Das Land führte im Juli 2019 ein zentrales digitales Registrierungssystem für die Buchung von Krankenhausbehandlungen ein. Tschechien und Polen schlossen die Einführung elektronischer Rezepte vollständig ab, und Litauen testete ein Modell für die Bereitstellung von Telegesundheitsdiensten. Deutschland bereitet sich darauf vor, ab 2021 für alle Patienten elektronische Patientenakten zur Verfügung zu haben. Rumänien plant, im Jahr 2021 eine neue mehrjährige Gesundheitsstrategie vorzulegen. Frankreich kündigte im Sommer 2020 neue Investitionen in die Gesundheits- und Altenpflege an, unter anderem in Infrastruktur, Personal und digitale Dienste.

Aufgrund der Auswirkungen der Pandemie haben viele Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, um ihre Langzeitpflegesysteme und Leistungsbezieher zu schützen, und einige haben die Situation im formellen und im informellen Sektor verbessert. Finnland verabschiedete Änderungen des Gesetzes über Pflegedienste für ältere Menschen, um die Mindestpersonalausstattung und die Qualität der 24-Stunden-Pflege sowie die institutionelle Langzeitpflege älterer Menschen von 0,5 Mitarbeitern pro Pflegebedürftigem im Oktober 2020 schrittweise auf 0,7 Mitarbeiter pro Pflegebedürftigem bis April 2023 zu erhöhen. Portugal legte das Rechtsstatut der informellen Pflegekräfte fest. Zum Schutz der Pflegebedürftigen während der Pandemie führten mehrere Mitgliedstaaten (z. B. Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien, Slowenien) Maßnahmen ein, um die Bewohner von anderen Pflegebedürftigen innerhalb des Pflegeheims zu isolieren. Zu solchen Maßnahmen gehören Quarantäne von Neuankömmlingen in einem Pflegeheim für eine bestimmte Anzahl von Tagen, die Trennung der Einrichtungen in COVID-Bereiche und COVID-freie Bereiche sowie die Isolierung der Bewohner in Einzelzimmern. Einige Mitgliedstaaten (z. B. Belgien (Wallonien), Estland, Frankreich, Irland, Italien, Spanien) führten auch Maßnahmen zur Bekämpfung der durch die Pandemie und die einhergehenden Eindämmungsmaßnahmen erhöhten Einsamkeit ein. Zu solchen Initiativen gehören die Ermöglichung von Besuchen von Angehörigen in Pflegeheimen unter geregelten Bedingungen, der Einsatz von Videotools, um die Kommunikation zwischen Heimbewohnern und ihren Angehörigen zu ermöglichen, und psychologische Unterstützung durch telefonische Beratung. Da sich der Arbeitskräftemangel im Langzeitpflegesektor während der Krise verschärft hat, haben einige Mitgliedstaaten (z. B. Österreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Slowenien, Schweden) Maßnahmen zur Vergrößerung des Pools an Beschäftigten in der Langzeitpflege eingeführt oder ausgeweitet, u. a. die vorübergehende Reduzierung der Qualifikationsanforderungen, um die rasche Einstellung neuer Mitarbeiter zu ermöglichen, die Rekrutierung von Freiwilligen, Medizinstudenten und Rentnern, die Lockerung der Vorschriften über die Höchstarbeitszeit, die Umschichtung von Personal aus anderen Sektoren, die Steigerung der Inanspruchnahme von Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten und Angeboten des lebenslangen Lernens innerhalb des Sektors und die Ermöglichung der Einreise von im Pflegebereich tätigen Grenzgängern trotz

Grenzschließungen. Einige Mitgliedstaaten (z. B. Litauen, Luxemburg, Slowakei, Spanien) führten auch Maßnahmen zur Unterstützung informeller Pflegekräfte während der Pandemie ein, z. B. durch Leistungen, die es ermöglichen, die Arbeitszeit zu verkürzen oder spezielle Urlaubsregelungen einzuführen.