

Überwachung der Konvergenz in der EU
**Aufwärtskonvergenz in Bezug auf
das materielle Wohlbefinden:
Ist ein Rückschlag durch COVID-19
unvermeidlich?**



Verwenden Sie bei Verweisen auf diesen Bericht bitte folgenden Wortlaut:

Eurofound (2020), *Aufwärtskonvergenz in Bezug auf das materielle Wohlbefinden: Ist ein Rückschlag durch COVID-19 unvermeidlich?*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Autoren: Massimiliano Mascherini, Hans Dubois und Praxis Center for Policy Studies

Forschungsleiter: Massimiliano Mascherini und Hans Dubois (Eurofound)

Eurofound-Projekt: Überwachung der Konvergenz im Sozialschutz (191004) und Überwachung der Konvergenz der Lebensbedingungen (191003)

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

Dieser Kurzbericht und die zugehörigen Materialien sind online abrufbar unter <http://eurofound.link/ef20025>

© Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 2020

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

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

Titelbild: © Ranta Images/Adobe Stock

Weitere Bilder: S. 1 © jollier_/Adobe Stock; S. 2 © Monkey Business/Adobe Stock;

S. 5 © Bits and Splits/Adobe Stock; S. 18 © Zoran/Adobe Stock; S. 20 © Thomas Bethge/Shutterstock.

Fragen zum Urheberrecht sind in Schriftform zu richten an: copyright@eurofound.europa.eu

Forschungsarbeiten, die vor dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union am 31. Januar 2020 durchgeführt und anschließend veröffentlicht wurden, können Angaben zu den 28 EU-Mitgliedstaaten enthalten. Nach diesem Datum werden nur noch die 27 EU-Mitgliedstaaten (EU-28 ohne das Vereinigte Königreich) in den Forschungsarbeiten berücksichtigt, sofern nichts anderes angegeben ist.

Dieser Bericht enthält die Ergebnisse der Forschungsarbeiten, die vor dem Ausbruch von COVID-19 im Februar 2020 in Europa durchgeführt wurden. Aus diesem Grund wird der Ausbruch in den Ergebnissen nicht berücksichtigt.

Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) ist eine dreigliedrige Agentur der Europäischen Union, die 1975 gegründet wurde. Sie hat den Auftrag, Fachwissen im Bereich sozial-, beschäftigungs- und arbeitspolitischer Strategien gemäß der Verordnung (EU) 2019/127 bereitzustellen.

Druckfassung: ISBN: 978-92-897-2143-1 ISSN: 2599-8129 doi:10.2806/21438 TJ-AR-20-006-DE-C

PDF: ISBN: 978-92-897-2140-0 ISSN: 2599-8161 doi:10.2806/12210 TJ-AR-20-006-DE-N

Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

Telefon: (+353 1) 204 31 00

E-Mail: information@eurofound.europa.eu

Internet: www.eurofound.europa.eu



Einleitung

Die Veränderungen für Arbeit und Leben in der gesamten EU infolge der COVID-19-Pandemie sind beispiellos. Viele Arbeitnehmer haben ihre Arbeit innerhalb weniger Wochen nach dem Ausbruch verloren und viele weitere sind in den kommenden Monaten aufgrund der zweiten Welle des Virus und der neuen restriktiven Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten zu Kontrolle des Virus umgesetzt wurden, von Arbeitslosigkeit bedroht. Besorgniserregend ist, dass sich die wirtschaftlichen Auswirkungen in einem Rückgang des materiellen Wohlbefindens der EU-Bevölkerung widerspiegeln werden.

Die Wirtschaftskrise von 2008 bis 2013 zeigte die enge Verknüpfung zwischen einem Wirtschaftsabschwung und dem Rückgang des materiellen Wohlbefindens. Es besteht heute die akute Gefahr, dass sich die Geschichte wiederholt, die wirtschaftliche Benachteiligung zwischen Europäern steigt und sich die Unterschiede zwischen den EU-Ländern vergrößern.

Die wirtschaftliche und soziale Aufwärtskonvergenz der Mitgliedstaaten ist eines der Ziele der EU und die europäische Säule sozialer Rechte wurde eingeführt, um die Mitgliedstaaten zu diesem Ziel zu führen. Die Aufwärtskonvergenz geriet in der Zeit nach dem Wirtschaftseinbruch von 2008 ins Stocken, als sich die Leistung der Mitgliedstaaten bei

den Indikatoren für Wirtschaftswachstum, Funktionieren des Arbeitsmarktes und Lebensbedingungen verschlechterten und sich gleichzeitig die Unterschiede zwischen ihnen hinsichtlich dieser Indikatoren vergrößerten. Mit der Erholung im Jahr 2014 setzte sich die Aufwärtskonvergenz wieder fort, aber die COVID-19-Krise setzt dieses langfristige Ziel erneut unter starken Druck.

Dieser Kurzbericht befasst sich mit dem Fortschritt der EU hinsichtlich der Verbesserung des materiellen Wohlbefindens der Europäer im Laufe der 12 Jahre von 2007 bis 2018, indem die Muster der Aufwärtskonvergenz bei verschiedenen Indikatoren betrachtet werden.

Hervorgehoben wird eine wichtige Lehre, die aus der Krise von 2008 bis 2013 für die aktuelle Lage gezogen werden kann: die Bedeutung rechtzeitiger politischer Maßnahmen, um die Auswirkungen eines wirtschaftlichen Schocks abzuschwächen.

Nach einem Überblick über die Maßnahmen, die von der EU und ihren Mitgliedstaaten ergriffen wurden, um soziale Härten durch die Pandemie zu kompensieren, wird das Potenzial für einen gemeinsamen EU-weiten Ansatz für Mindesteinkommensschutz erörtert, mit dem der Schutz vor Armut auf alle Europäer ausgeweitet und Unterschiede in Europa verhindert werden sollten.



Politischer Kontext

Ziel der Aufwärtskonvergenz

Aufwärtskonvergenz in Bezug auf den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ist eine Grundvoraussetzung für die Stärkung des Zusammenhalts und der Legitimität der EU. Es wurde argumentiert, dass wirtschaftliche Divergenz in den Mitgliedstaaten das Versprechen gemeinsamen wirtschaftlichen Wohlstands untergraben, welches bei Gründung der EU eine zentrale Rolle spielte. Soziale Divergenz und wachsende Ungleichheiten innerhalb der Mitgliedstaaten untergraben den sozialen Zusammenhalt und das entscheidende Ziel der EU, die Lebensbedingungen zu verbessern. Die Rezession von 2008 bis 2013 war eine Zeit mit genau dieser Divergenz, besonders was den Arbeitsmarkt und die Lebensbedingungen betraf. Mit der Erholung setzte sich die Aufwärtskonvergenz wieder fort; allerdings profitierten weder alle Mitgliedstaaten noch verschiedene Gruppen der Bevölkerung gleichermaßen vom Aufschwung, da die Geschwindigkeit unterschiedlich war, mit der die wirtschaftliche und soziale Leistung der Mitgliedstaaten erbracht wurde. Dieser ungleiche Aufschwung wurde anerkannt und gab den Impuls für die europäischen Säule sozialer Rechte.

Reaktion auf COVID-19

Durch die COVID-19-Pandemie ist die EU erneut in eine Krise geraten, doch die Regierungen und die EU haben eine andere Vorgehensweise als während der vorherigen Rezession gewählt. Die EU hat in Zusammenarbeit mit ihren Mitgliedstaaten mehrere zeitnahe Initiativen in einem breiten Spektrum von Politikbereichen umgesetzt, um die europäische Reaktion auf die Pandemie zu stärken und deren Auswirkungen zu dämpfen. Auch wenn dies in den ersten Wochen der Krise besser hätte koordiniert werden können, handelte die EU umgehend, um die nationalen Gesundheitsversorgungssysteme zu unterstützen und Forschungsprogramme für die Suche nach wirksamen Behandlungen für die Krankheit zu koordinieren. Sie lockerte anschließend ihre Regeln für staatliche Beihilfen und gestaltete ihre Steuervorschriften so flexibel, dass die Regierungen der Wirtschaft Liquidität zur Unterstützung von Unternehmen und Arbeitsplätzen bereitstellen konnten. Darüber hinaus wurden Notfallrettungspakete eingeführt. Der paneuropäische Garantiefonds leistet Unternehmen (besonders kleinen und mittleren Unternehmen, KMU) Finanzierungsunterstützung. Die SURE-Initiative (Europäisches Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage) unterstützt Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Kurzarbeitsprogrammen, um Arbeitsplätze während der Pandemie zu

sichern. Ein Paket zur Förderung der Jugendbeschäftigung, das eine verlängerte Jugendgarantie enthält, wurde am 1. Juli 2020 aufgelegt.

Aufgrund der negativen Prognose über das Ausmaß der Auswirkungen der Pandemie, erzielten die Mitgliedstaaten außerdem am 21. Juli 2020 im Rat der Europäischen Union eine Einigung über den Aufbaufonds NextGenerationEU. Diese Initiative in Höhe von 750 Milliarden EUR hat das Ziel, die Mitgliedstaaten bei ihren wirtschaftlichen Reaktionen auf die wirtschaftlichen Folgen von COVID-19 zu unterstützen; sie wird einen Teil der Kosten auf EU-Ebene umlegen und dabei fiskalische Risikoteilung und die zentrale Emission von Schuldtiteln einführen.

Armutsbekämpfungspolitik

Über die Jahrzehnte wurden von der EU verschiedene Initiativen ergriffen, um Härtefälle innerhalb ihrer Bevölkerung zu verringern und die soziale Dimension der EU zu unterstützen und zu stärken. EU-Mittel wurden insbesondere den ärmsten Mitgliedstaaten bereitgestellt und trugen zur regionalen Entwicklung bei. Durch Initiativen, wie dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten

benachteiligten Personen, strebt die EU zudem die Verringerung der Armut an. Derzeit prüft sie die Festlegung von Standards für Mindestlöhne. In der Empfehlung des Rates von 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der Sozialschutzsysteme wird der Anspruch „auf ausreichende Zuwendungen und Leistungen [...], um ein menschenwürdiges Leben führen zu können“ festgelegt. Hierauf aufbauend wurde in das Semester 2019 ein Benchmarking-Rahmen zu Mindesteinkommen (der Angemessenheit, Geltungsbereich, Aktivierungskomponenten umfasst) aufgenommen, in dem politische Hebel ermittelt und allgemeine Grundsätze für politische Leitlinien festgelegt wurden.

Vor diesem Hintergrund werden in diesem Kurzbericht nach Überprüfung der Entwicklungen der Aufwärtskonvergenz in Bezug auf das materielle Wohlbefinden die Vor- und Nachteile der Mindesteinkommensstrategien erörtert; ferner wird untersucht, ob die Rolle der EU bei der Koordinierung dieser Strategien verstärkt und so eine umfassendere Lösung im Hinblick auf die niedrigen Niveaus des materiellen Wohlbefindens in Europa geboten werden kann.

Wichtigste Erkenntnisse

In dem Kurzbericht wurde die Aufwärtskonvergenz anhand von acht Indikatoren untersucht: Armutsgefährdung und Risiko sozialer Ausgrenzung (AROPE), Erwerbstätigenarmut, sehr geringe Erwerbsintensität, Einkommensungleichheit, Armutsgefährdung (AROP), erhebliche materielle Deprivation, Unfähigkeit, über die Runden zu kommen sowie Zahlungsrückstände.

- Vier dieser acht Indikatoren hatten sich 2018 im Vergleich zu 2007 verbessert: AROPE, erhebliche materielle Deprivation, sehr geringe Erwerbsintensität und die Unfähigkeit, über die Runden zu kommen. Während sich nach dem Wirtschaftseinbruch 2008 alle acht Indikatoren verschlechterten, verbesserten sich diese vier durch die Erholung im Jahr 2014. Dies zeigt, dass materielles Wohlbefinden stark von Konjunkturzyklen abhängt.
- Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bezüglich drei dieser Indikatoren nahmen ab, was auf Aufwärtskonvergenz hinweist: AROPE, erhebliche materielle Deprivation und sehr geringe Erwerbsintensität. Im Gegensatz dazu gab es bei der Unfähigkeit, über die Runden zu kommen, Unterschiede zwischen den Ländern, was auf Aufwärtsdivergenz hinweist.
- Der Indikator Zahlungsrückstände war ähnlich vom Expansions- und Rezessionskonjunkturzyklus betroffen, aber der Mittelwert hatte sich 2018 im Vergleich zu 2007 noch nicht vollständig erholt und zeigte abweichende Entwicklungen in den Mitgliedstaaten.
- Alle Faktoren, die Ungleichheit widerspiegeln – Erwerbstätigenarmut, Einkommensungleichheit und Armutsgefährdungsquote – scheinen weniger vom Konjunkturzyklus abzuhängen. Die Niveaus stiegen während des Untersuchungszeitraums etwas an, und die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten verringerten sich, was auf eine Abwärtskonvergenz hinweist.
- Selbst bei den Indikatoren, die Aufwärtskonvergenz anzeigten, waren die Entwicklungen nicht in allen Mitgliedstaaten positiv und nicht alle haben sich angenähert. Grundlagen müssen geschaffen werden, damit kein Mitgliedstaat während der nächsten Erholung zurückbleibt.
- Die Unempfindlichkeit der Ungleichheitsindikatoren gegenüber dem Wirtschaftsaufschwung legt nahe, dass mehr strukturelle Verbesserungen in Bezug auf die Situation der niedrigsten Einkommensgruppen in der Gesellschaft erforderlich sind.
- Eine Lehre aus der vorherigen Krise ist, dass als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie umgehende politische Maßnahmen ergriffen werden müssen, um eine Eskalation materieller Härten zu vermeiden und den abweichenden Leistungen der Mitgliedstaaten entgegenzuwirken. Die Europäer müssen unterstützt werden, damit sie sich an die Härten, die sich aus den schlechteren sozioökonomischen Bedingungen ergeben, anpassen und diese Härten überwinden können.
- Im Mittelpunkt der Grundsatzdebatte standen in letzter Zeit Strategien zum Mindesteinkommensschutz, die dazu dienen könnten, die Armut zu bekämpfen und Lücken in sozialen Sicherheitsnetzen zu schließen, beispielsweise für Personen in neuen Arbeits- und Beschäftigungsformen, die durch keine Systeme der Arbeitslosenunterstützung abgesichert sind.
- Durch eine Koordinierung auf EU-Ebene könnten solche Systeme auf Personen und Haushalte ausgeweitet werden, die EU-weit Unterstützung benötigen. Die europäische Säule sozialer Rechte ermächtigt die EU wohl zu diesem Schritt.



Analyse der Faktenlage

Dieser Kurzbericht untersucht die Aufwärtskonvergenz der Mitgliedstaaten anhand von ausgewählten Indikatoren für materielles Wohlbefinden. Aufwärtskonvergenz wird definiert als Verbesserung der Durchschnittsleistung der Mitgliedstaaten hinsichtlich eines politischen Ziels (in diesem Fall besseres materielles Wohlbefinden) bei gleichzeitiger Verringerung der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Nach der von Eurofound (2018) entwickelten Methode wird Aufwärtskonvergenz hier als Sigma-Konvergenz gemessen – ein Rückgang der Ungleichheiten bei der Leistung der Mitgliedstaaten im Laufe der Zeit – verbunden mit Änderungen bei den ungewichteten Mittelwerten für einen gegebenen Indikator. Die folgenden Muster können ermittelt werden:

- Aufwärtskonvergenz (verbesserte Leistung und geringere Ungleichheiten)
- Abwärtskonvergenz (verschlechterte Leistung und geringere Ungleichheiten)
- Aufwärtsdivergenz (verbesserte Leistung und größere Ungleichheiten)
- Abwärtsdivergenz (verschlechterte Leistung und größere Ungleichheiten)

Die Analyse stützt sich auf acht Indikatoren (Tabelle 1). Sechs Indikatoren sind dem sozialpolitischen Scoreboard entnommen, das zur Überwachung der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte verwendet wird. Diese Indikatoren werden durch Indikatoren der Eurostat-Rahmen über materielle Deprivation und wirtschaftliche Sicherheit ergänzt. Mehrere dieser Indikatoren sind auch Teil des Anzeigers für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes, einem Instrument, das eine Reihe von wichtigen sozialen Indikatoren der EU zur Überwachung der sozialen Lage in der EU verwendet.

Die Analyse umfasst den Zeitraum von 2007, dem Höhepunkt des vorherigen Expansionszeitraums, bis 2018, dem letzten Jahr, für das Daten für alle Indikatoren zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes verfügbar waren. Durch den Mangel an verfügbaren Daten war es nicht möglich, die Auswirkungen der COVID-19-Krise zu erfassen. Die Korrelation zwischen den Entwicklungen der Indikatoren und den Konjunkturschwankungen legt allerdings nahe, wie sich die Krise entwickeln könnte.

Tabelle 1: Angaben über die analysierten Indikatoren für materielles Wohlbefinden

Bezeichnung	Beschreibung	Rahmen
Armutsgefährdung oder soziale Ausgrenzung (AROPE)	Der Anteil an von Armut bedrohten Personen nach Sozialtransfers (d. h. Einkommensarmut), Personen mit starker materieller Deprivation, oder die in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität leben	Sozialpolitisches Scoreboard Leitindikator Dimension: Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang - Lebensbedingungen und Armut
Erwerbstätigenarmut	Der Anteil an erwerbstätigen Personen ab 18 Jahren mit einem Einkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle, festgelegt auf 60 % des nationalen Medianwerts des verfügbaren Äquivalenzeinkommens (nach Sozialtransfers)	Sozialpolitisches Scoreboard Nebenindikator Dimension: Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang - Einkommen, einschließlich beschäftigungsbezogenes Einkommen
Sehr geringe Erwerbsintensität	Der Anteil an Personen, die in Haushalt mit sehr geringer Erwerbsintensität leben (Bevölkerung im Alter von 0–59)	Sozialpolitisches Scoreboard Nebenindikator Dimension: Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang - Einkommen, einschließlich beschäftigungsbezogenes Einkommen
Einkommensungleichheit	Verhältnis des Gesamteinkommens von 20 % der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen (oberstes Quintil) zum Einkommen von 20 % der Bevölkerung mit dem geringsten Einkommen (unterstes Quintil)	Sozialpolitisches Scoreboard Leitindikator Dimension: Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang - Ungleichheit und sozialer Aufstieg
Armutsgefährdungsquote (AROP)	Der Anteil an Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle, festgelegt auf 60 % des nationalen Medianwerts des verfügbaren Äquivalenzeinkommens (nach Sozialtransfers)	Sozialpolitisches Scoreboard Nebenindikator Dimension: Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang - Lebensbedingungen und Armut
Erhebliche materielle Deprivation	Der Anteil an Personen, die sich nicht wenigstens vier der folgenden neun Positionen leisten können: 1) Zahlung ihrer Miete, Hypothek oder Gas-, Wasser- oder Stromrechnungen; 2) angemessene Heizung ihrer Wohnung; 3) unerwartete Ausgaben; 4) regelmäßiger Verzehr von Fleisch oder Proteinen; 5) Urlaubsreisen; 6) Fernsehgerät; 7) Waschmaschine; 8) Auto; 9) Telefon	Sozialpolitisches Scoreboard Nebenindikator Dimension: Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang - Lebensbedingungen und Armut
Unfähigkeit, über die Runden zu kommen	Der Anteil an Haushalten, die große Schwierigkeiten haben, über die Runden zu kommen	Eurostat-Rahmen über materielle Deprivation - Nebenindikator
Zahlungsrückstände	Der Anteil an Haushalten mit Zahlungsrückständen auf ihre Hypothek oder Miete, Gas-, Wasser- oder Stromrechnungen oder Ratenzahlungen	Eurostat-Rahmen über wirtschaftliche Sicherheit - Nebenindikator

Konvergenz in Bezug auf das materielle Wohlbefinden

Allgemeine Entwicklungen

Die Entwicklungen bei den meisten Indikatoren für materielles Wohlbefinden im Verlauf der 12 Jahre von 2007 bis 2018 werden stark mit dem Auf und Ab des Konjunkturzyklus in Verbindung gebracht, üblicherweise mit einer Aufwärtskonvergenz in guten Zeiten und einer Abwärtsdivergenz in schlechten Zeiten.

Alle Indikatoren verschlechterten sich von 2008 bis ungefähr 2014. Es gab beispielsweise einen Anstieg des Anteils an armutsgefährdeten Personen, und dies wurde mit einem Anstieg der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Verbindung gebracht. Die wirtschaftliche Erholung spiegelte sich in einer Verbesserung der Leistung der Mitgliedstaaten wider, sowie in einem Rückgang des Anteils an armutsgefährdeten Personen und einem Rückgang der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.

Tabelle 2: Zusammenfassung der Ergebnisse, 2007–2018, EU27

Aufwärtskonvergenz	Aufwärtsdivergenz	Abwärtskonvergenz	Abwärtsdivergenz
AROPE Erhebliche materielle Deprivation Sehr geringe Erwerbsintensität	Unfähigkeit, über die Runden zu kommen	Erwerbstätigenarmut Armutsgefährdungsquote Einkommensungleichheit	Zahlungsrückstände

Bei einigen Indikatoren war die verbesserte Leistung während der Erholung stärker als die Verschlechterung während der Krise. Daher gab es von 2007 bis 2018 insgesamt eine Aufwärtskonvergenz. Bei anderen Indikatoren reichten die Verbesserungen während der Erholung nicht aus, um die Niveaus vor der Krise zu erreichen, sowohl hinsichtlich des EU-Mittelwerts als auch hinsichtlich von Unterschieden, was bedeutet, dass keine Aufwärtskonvergenz erzielt wurde.

Insgesamt verbesserten sich während des Untersuchungszeitraums nur vier der acht Indikatoren (Tabelle 2). Bei drei Indikatoren näherten sich die Mitgliedstaaten an, aber beim vierten (Unfähigkeit, über die Runden zu kommen) wichen sie voneinander ab. Die anderen vier Indikatoren zeigten einen Abwärtstrend mit einer Konvergenz bei den Mitgliedstaaten hinsichtlich drei Indikatoren. Beim vierten reichte die Konvergenz während der Erholung nicht aus, um die Divergenz während des Abschwungs auszugleichen.

Dieser Zusammenhang zwischen der Leistung der EU bei der Verringerung materieller Benachteiligung und dem Zyklus von Wirtschaftswachstum und -rückgang überrascht nicht. Er wird allerdings mit großer Besorgnis zur Kenntnis genommen, da die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zum Tragen kommen und Europa vor der größten Wirtschaftskrise seit dem zweiten Weltkrieg steht. War es den Mitgliedstaaten nicht gelungen, ihre wirtschaftliche und soziale Widerstandsfähigkeit während des Wirtschaftsaufschwungs von 2014 bis 2019 zu stärken, und bringt die EU keine koordinierte Erholungsstrategie auf den Weg, sind eine Verschlechterung und Divergenz bei diesen Messgrößen erneut wahrscheinlich, mit im Vergleich zur vorherigen Krise ähnlichen, wenn nicht schlimmeren Szenarien.

Armutsgefährdungsquote, Erwerbstätigenarmut und Einkommensungleichheit wiesen ein eher stabiles Muster mit geringer Verschlechterung und Konvergenz auf. Da sowohl die Armutsgefährdungsquote als auch die Erwerbstätigenarmut relative Armutsindikatoren sind (d. h. im Vergleich zum Medianeinkommen) können sie als Messgrößen der verschiedenen Aspekte von Ungleichheit, einschließlich Einkommensungleichheit, angesehen werden, welche die Lage der unteren Einkommenschichten widerspiegeln. Die Stabilität dieser Indikatoren im Zeitablauf ist problematisch, denn die jüngste Geschichte deutet darauf hin, dass es auch nach der COVID-19-Krise zu keiner Aufwärtskonvergenz kommen wird, wenn keine politischen Maßnahmen ergriffen werden.

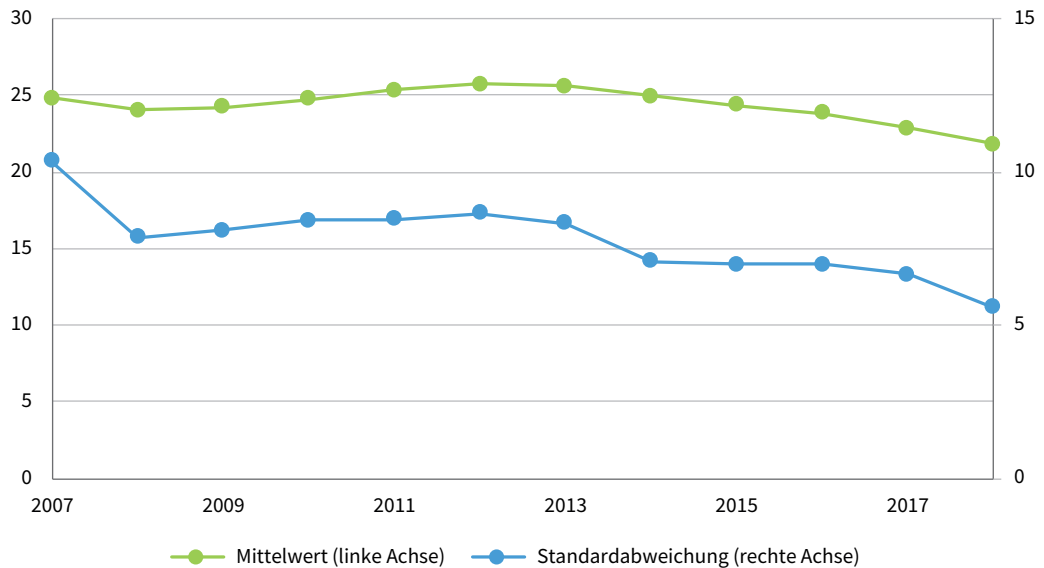
Entwicklungen bei den Indikatoren

Die EU-Leistung bei jedem Indikator ist der Mittelwert, der aus den ungewichteten Mittelwerten der 27 EU-Mitgliedstaaten berechnet wird. Die Konvergenz wird mittels Standardabweichung (Sigma-Konvergenz) berechnet; ein Rückgang bei der Standardabweichung weist auf Konvergenz, ein Anstieg auf Divergenz hin. Diese Begriffe werden vollständig im Eurofound-Bericht *Upward convergence in the EU: Concepts, measurements and indicators* beschrieben.

AROPE

Der Anteil an von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen (AROPE) ist ein Leitindikator des sozialpolitischen Scoreboard. Die EU-Leistung bei diesem Indikator verbesserte sich im Laufe der 12 Jahre und ging von 24,8 % im Jahr 2007 auf 21,8 % im Jahr 2018 zurück. Es handelte sich allerdings nicht um einen kontinuierlichen Rückgang, da sich der Anteil der Personen in dieser Lage während der großen Rezession erhöhte und 2012 mit 25,7 % einen Höchststand erreichte. Unterschiede bei der Leistung der Mitgliedstaaten nahmen im Laufe des Zeitraums ab, d. h., der Trend ist eine Aufwärtskonvergenz (Abbildung 1).

Abbildung 1: Aufwärtskonvergenz bei der AROPE-Quote, 2007–2018, EU27



Quelle: Eurostat, Berechnungen der Autoren

Die Länder mit der höchsten AROPE-Quote im Jahr 2008 – wie beispielsweise Bulgarien, Lettland und Rumänien – holten gegenüber den leistungsstärksten Ländern auf. Besonders erwähnenswert ist Polen: seine AROPE-Quote lag 2008 über dem Durchschnitt bei 30,5 %, ging jedoch unablässig bis 2018 um 11,6 Prozentpunkte auf 18,9 % zurück und fiel unter den EU-Durchschnitt. Leider sank die AROPE-Quote 2018 im Vergleich zu 2007 nicht bei allen Ländern: mehrere Länder verzeichneten Anstiege, darunter Dänemark, Griechenland, Italien, Luxemburg, Spanien und Schweden.

Erhebliche materielle Deprivation

Schlechte wirtschaftliche Bedingungen, Arbeitslosigkeit und geringes Einkommen sind die Triebfedern für materielle Deprivation. Deprivation gilt als schwerwiegend, wenn sich Personen vier von neun spezifizierten üblichen Haushaltsausgaben nicht leisten können (siehe Tabelle 1). Die Wirtschaftskrise erhöhte den Anteil an Personen mit erheblicher materieller Deprivation von 10 % im Jahr 2008 auf 12 % im Jahr 2012. Mit der Erholung verbesserte sich die Lage und der Anteil ging bis 2018 auf 7 % zurück. Im gleichen Zeitraum verringerten sich die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten erheblich, hauptsächlich durch das starke Aufholen der osteuropäischen Mitgliedstaaten, insbesondere Estland, Ungarn, Lettland und Polen. Das Gesamtmuster des Indikators für

erhebliche materielle Deprivation bestand in einer Aufwärtskonvergenz (Abbildung 2).

Für den gesamten Zeitraum sank die Quote der erheblichen materiellen Deprivation in allen Ländern, außer Dänemark, Griechenland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande und Spanien.

Sehr geringe Erwerbsintensität

Der Betrag für bezahlte, von Haushaltsangehörigen ausgeführte Arbeit ist eine wesentliche Determinante dafür, ob ein Haushalt geringes materielles Wohlbefinden und Ausgrenzung erfährt. Der Anteil an Personen in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität sank im Untersuchungszeitraum, ebenso verringerten sich die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, sodass die EU bei diesem Indikator eine Aufwärtskonvergenz verzeichnete. Während die Verbesserung gering war, wurden Schwankungen während des Konjunkturzyklus festgestellt. 2007 lebten 9,1 % der Europäer in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität, doch stieg die Quote im Jahr 2010 allmählich an und erreichte 2014 einen Höchststand mit 10,9 %. Im Jahr 2018 ging sie rasch auf 8,5 % zurück (Abbildung 3).

Allerdings ging die Prävalenz nicht in allen Ländern zurück. Anstiege wurden in

Abbildung 2: Aufwärtskonvergenz bei der Quote der erheblichen materiellen Deprivation, 2007–2018, EU27



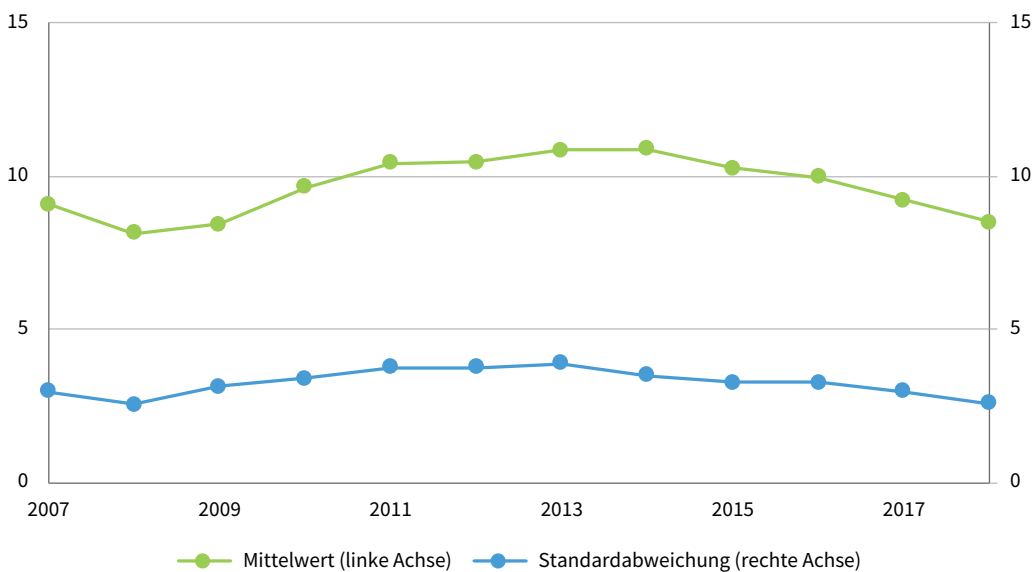
Quelle: Eurostat, Berechnungen der Autoren

Mittelmeerländern verzeichnet, darunter Zypern, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien, sowie in den baltischen Staaten, Finnland, Luxemburg und Schweden.

Unfähigkeit, über die Runden zu kommen

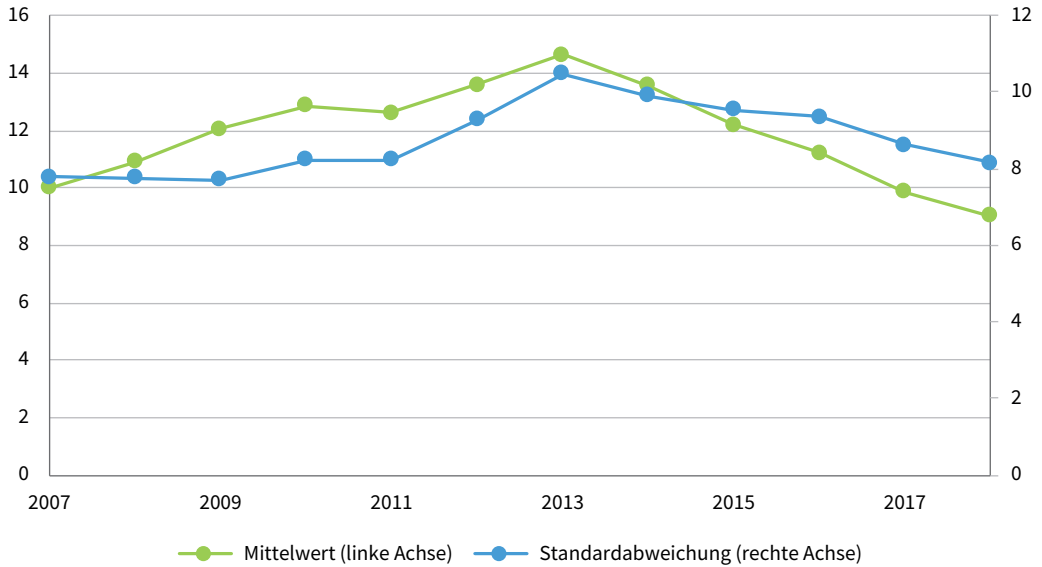
Die Wirtschaftskrise ging nicht spurlos am materiellen Lebensstandard der Menschen vorüber. Der Anteil der Personen, die nicht über

Abbildung 3: Aufwärtskonvergenz bei der Quote der sehr geringen Erwerbsintensität, 2007–2018, EU27



Quelle: Eurostat, Berechnungen der Autoren

Abbildung 4: Aufwärtsdivergenz bei der Quote für die Unfähigkeit, über die Runden zu kommen, 2007-2018, EU27



Quelle: Eurostat, Berechnungen der Autoren

die Runden kommen können, erhöhte sich nach dem Wirtschaftseinbruch von 2007 bis 2013 und ging seitdem jedes Jahr zurück. Der prozentuale Anteil im Jahr 2018 (9,0 %) war etwas niedriger als 2007 (10,0 %). Länderübergreifende Unterschiede folgten einem ähnlichen Verlauf, wonach die EU-Länder von 2007 bis 2013 voneinander abwichen und sich seitdem jedes Jahr annäherten. Der gesamte Entwicklungsverlauf von 2007 bis 2018 entsprach einer Aufwärtsdivergenz (Abbildung 4).

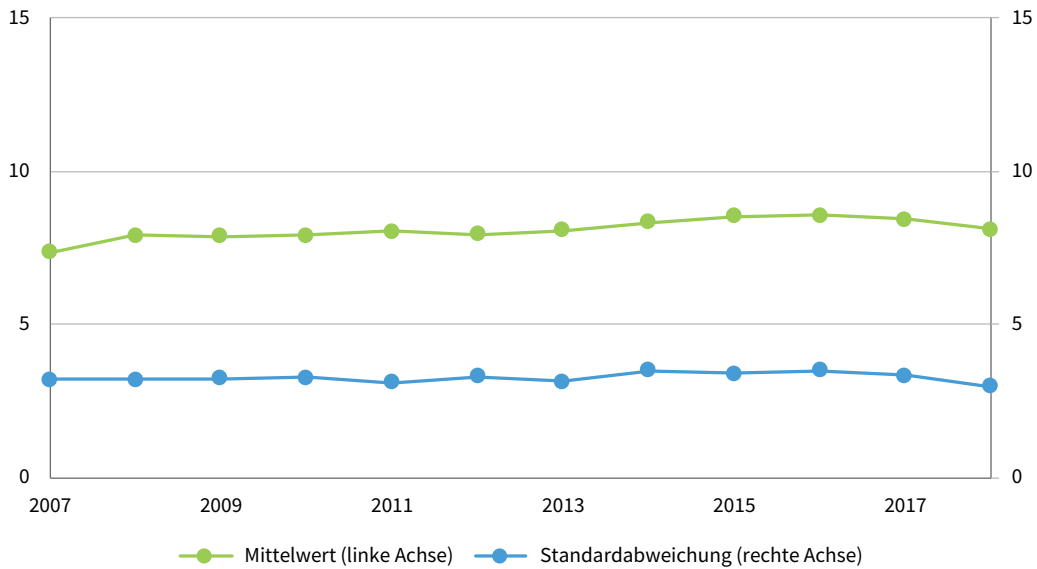
Erwerbstätigenarmut

Trotz der Erholung der europäischen Wirtschaft seit 2014 war der Anteil an Arbeitnehmern, die trotz einer Erwerbstätigkeit armutsgefährdet waren, im Jahr 2018 höher als vor der Krise. Er stieg von 7,4 % im Jahr 2007 auf 8,1 % im Jahr

2018. Zwischen 2008 und 2013 blieb er weitgehend stabil (mit Schwankungen zwischen 7,9 % und 8,1 %), stieg 2016 auf 8,6 % und ist seither gesunken. Trotz dieser allgemeinen Leistungsverschlechterung bei dem Indikator holten die Länder, die 2007 am leistungsschwächsten waren, deutlich zu den leistungsstärksten Ländern auf, besonders Griechenland und Rumänien. Somit kam es zu einer Konvergenz der Mitgliedstaaten, allerdings in einer Abwärtsrichtung (Abbildung 5).

Während es in Kroatien, Griechenland, Finnland, Irland, Lettland, Polen und Rumänien zu einer Verbesserung bei dem Indikator kam, verzeichneten alle anderen Länder einen Anstieg bei der Quote der Erwerbstätigenarmut.

Abbildung 5: Abwärtskonvergenz bei der Quote der Erwerbstätigenarmut, 2007–2018, EU27



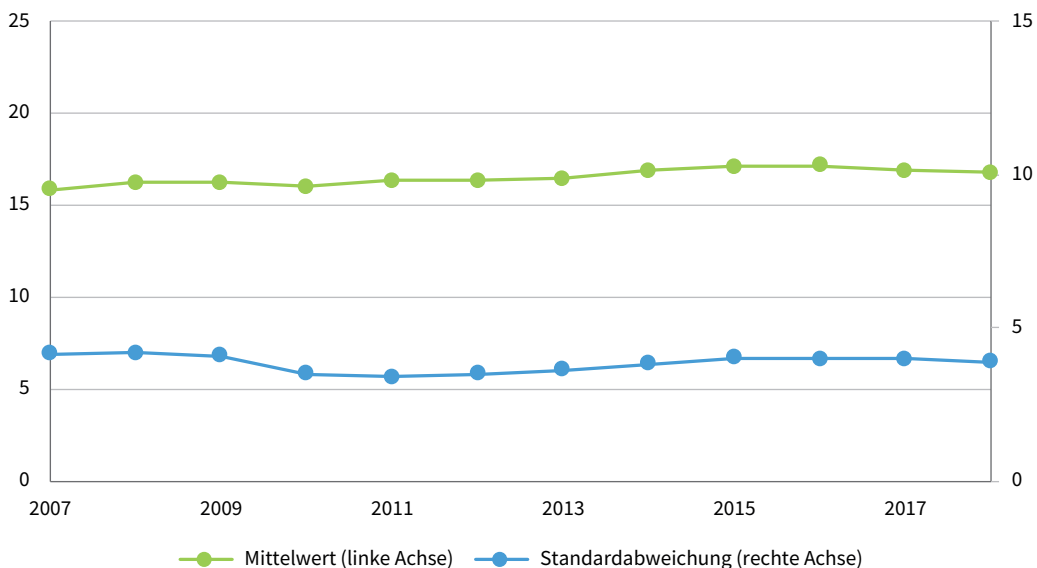
Quelle: Eurostat, Berechnungen der Autoren

Armutsgefährdungsquote

Der prozentuale Anteil der armutsgefährdeten Personen (AROP) stieg von 2007 bis 2016 graduell von 15,9 % auf 17,1 %. 2018 sank er wieder auf 16,8 %, war aber immer noch höher

als vor der Krise. Die Standardabweichung zeigt kein klares Muster über den Konjunkturzyklus. Es gibt etwas Konvergenz während der Krise und Divergenz in der Zeit danach. Insgesamt gingen die Unterschiede bei

Abbildung 6: Abwärtskonvergenz bei der AROP-Quote, 2007–2018, EU27



Quelle: Eurostat, Berechnungen der Autoren

der Durchschnittsquote zwischen den Mitgliedstaaten zurück, was auf Konvergenz hinweist. Der Trend bei der Armutsgefährdungsquote von 2007 bis 2018 ist eine Abwärtskonvergenz (Abbildung 6).

Trotz der allgemeinen Verschlechterung des Indikators verzeichneten acht Länder eine Verbesserung: Kroatien, Zypern, Finnland, Griechenland, Irland, Polen, Portugal und Rumänien.

Beim Vergleich dieser Ergebnisse mit dem Indikator für von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen (AROPE) resultiert die Verbesserung bei AROPE aus dem Rückgang der Prävalenz der geringen Erwerbsintensität, während sich die relative Armut (AROP) nicht verbesserte.

Einkommensungleichheit

Das sozialpolitische Scoreboard überwacht Entwicklungen bei der Einkommensungleichheit anhand des Einkommensquintil-Verhältnisses, welches das Einkommen des reichsten Fünftels der

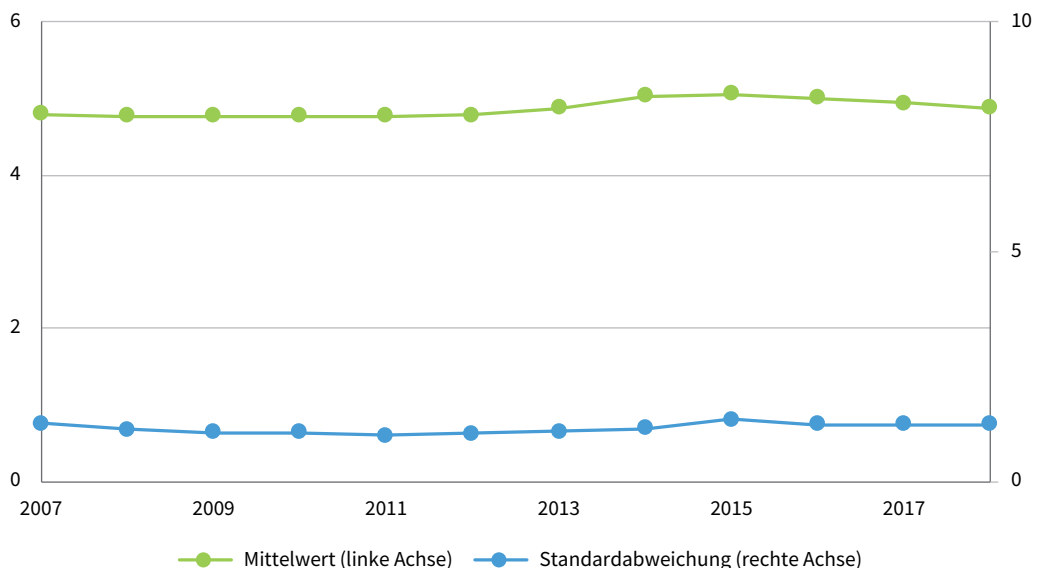
Bevölkerung mit dem ärmsten Fünftel vergleicht. Die Einkommensungleichheit stieg von 4,8 im Jahr 2007 auf 4,9 im Jahr 2018. Der Indikator blieb bis 2012 nahezu unverändert, allerdings war zwischen 2012 und 2015 ein Anstieg zu beobachten. Ab 2015 ging die Einkommensungleichheit wieder zurück. Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zeigten geringe Schwankungen, gingen aber von 2007 bis 2018 etwas zurück (mit einem kleinen Rückgang während der Krise); somit war der Trend eine Abwärtskonvergenz (Abbildung 7).

Insgesamt stieg die Einkommensungleichheit in der Hälfte der Mitgliedstaaten, wie beispielsweise in Bulgarien, Litauen und Luxemburg. Umgekehrt wurden deutliche Rückgänge in Polen und Portugal beobachtet.

Zahlungsrückstände

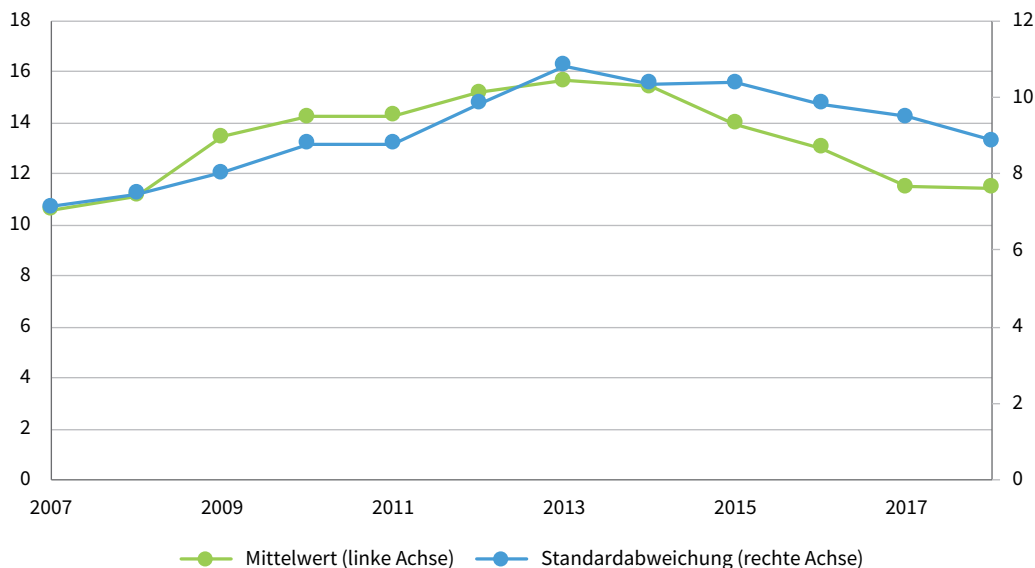
Die Unfähigkeit, das Geld für Waren und Dienstleistungen aufzubringen, und materielle Deprivation spiegeln sich auch im Anteil an Personen mit Zahlungsrückständen bei Hypotheken oder Mieten, Gas-, Wasser- oder Stromrechnungen oder Ratenzahlungen wider.

Abbildung 7: Abwärtskonvergenz beim Einkommensquintil-Verhältnis, 2007–2018, EU27



Quelle: Eurostat, Berechnungen der Autoren

Abbildung 8: Abwärtsdivergenz bei der Quote der Zahlungsrückstände innerhalb der Bevölkerung, 2007–2018, EU27



Quelle: Eurostat, Berechnungen der Autoren

Der Anteil an Personen mit Zahlungsrückständen stieg im Verlauf des Zeitraums leicht (von 10,6 % auf 11,4 %), ebenso wie die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Schwankungen über den Konjunkturzyklus sind offensichtlich. Die Niveaus und Unterschiede zwischen den Ländern stiegen bis 2014 stetig und gingen dann schnell zurück. Der Rückgang während der Erholung war allerdings geringer als der vorherige Anstieg. Folglich kam es von 2007 bis 2018 zu einer Abwärtsdivergenz (Abbildung 8).

Auswirkungen von COVID-19

Die Folgen der COVID-19-Krise für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt sind voraussichtlich tiefgreifend und schwerwiegend. Laut Wirtschaftsprognose der Kommission vom Herbst 2020 wurde für die EU-Wirtschaft im Jahr 2020 ein Rückgang von 7,4 % und wird für 2021 ein Wachstum von 4,1 % erwartet.

Die Auswirkungen auf die einzelnen Mitgliedstaaten werden sich deutlich unterscheiden, teilweise aufgrund des Ausmaßes ihrer Abhängigkeit von Wirtschaftszweigen, die besonders schwer betroffen waren, wie beispielsweise der Einzelhandel und die Reise- und Freizeitbranche. Die Mittelmeerländer, die stark

vom Tourismus abhängig sind, waren während der ersten Welle der Pandemie am stärksten betroffen. Sie gehörten zu den Ländern, die die Hauptlast der vorherigen Rezession trugen. Die anhaltenden Beschränkungen der wirtschaftlichen Aktivität, die zur Kontrolle des Virus eingeführt wurden, bergen ein erhebliches Risiko, dass die Folgen für den Arbeitsmarkt langfristig sein könnten, und dass Liquiditätsschwierigkeiten vieler Unternehmen und Haushalte zu Solvenzproblemen mit spürbaren Risiken für die Finanzstabilität einiger Mitgliedstaaten führen könnten.

Eine Verschlechterung des materiellen Wohlbefindens der Unionsbürger ist wahrscheinlich die Folge. Aus der von Eurofound im April und Juli 2020 durchgeführten elektronischen Umfrage „Leben, Arbeiten und COVID-19“ ging hervor, dass 11 % der Beschäftigten ihren Arbeitsplatz in diesem Zeitraum verloren haben. Davon wurden 8 % arbeitslos und 3 % nicht erwerbstätig. Arbeitsplatzverluste, Lohnkürzungen, reduzierte Arbeitszeiten und Konjunkturrückgang werden Auswirkungen auf das Einkommen und die Lebensbedingungen haben. Da dies aber in den Mitgliedstaaten uneinheitlich sein wird, weichen sie wahrscheinlich in Bezug auf materielle Deprivation innerhalb ihrer Bevölkerung ab.

Die Umfrage erfasste die ersten Anzeichen für divergierende Aussichten: Im April 2020 gaben 38 % der in Europa lebenden Personen an, dass ihre finanzielle Lage schlechter als vor der Krise sei; dies variierte zwischen unter 20 % der in Dänemark und Luxemburg befragten Personen und 50 % oder mehr der Umfrageteilnehmer in Bulgarien und Polen. Die wirtschaftliche Erholung jedes Mitgliedstaats wird nicht nur von der Entwicklung der Pandemie in diesem Land und den verordneten Maßnahmen zur Kontrolle der Pandemie abhängen, sondern auch von der Struktur der Wirtschaft und der Fähigkeit des jeweiligen Mitgliedstaates, Stabilisierungsstrategien umzusetzen. Daher werden die Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten zur Erholung von der Krise ergriffen werden, das Ausmaß der Verschlechterung und der divergierenden Entwicklungen bei den Indikatoren in den kommenden Jahren beeinflussen.

Zuverlässige Belege über die genauen Auswirkungen der Pandemie liegen noch nicht vor, aber die Verknüpfung zwischen materieller Benachteiligung und den Konjunkturschwankungen während der Rezession von 2008 bis 2013 sollte bei den politischen Entscheidungsträgern laut die Alarmglocken läuten lassen. Diese Indikatoren verschlechterten sich während dieses Abschwungs rasch, es dauerte lange, bis sie sich erholten, und nicht alle hatten vor Ausbruch der neuen Krise das Niveau vor 2007 erreicht.

Verschlechterung und Divergenz verhindern

Dieser Absatz beschreibt in Kürze die Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten bisher in einem breiten Spektrum von Politikbereichen ergriffen wurden, um die Reaktion auf die COVID-19-Krise zu stärken und ihre wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen zu mindern. Im Rahmen der laufenden Debatte werden politische Maßnahmen auf EU-Ebene vorgeschlagen, um ein Sicherheitsnetz zu schaffen und so das materielle Wohlbefinden aller Europäer zu schützen, d. h. eine verstärkte EU-weite Koordinierung des Mindesteinkommenschutzes.

Maßnahmen der Mitgliedstaaten

In der Datenbank „COVID-19 EU PolicyWatch“ von Eurofound wurden mehr als 400 Maßnahmen erfasst, die von den nationalen Regierungen und Sozialpartnern seit April 2020 umgesetzt wurden, um die Auswirkungen der

Krise auf Unternehmen, Arbeitnehmer und Bürger rasch zu mildern. Diese Initiativen erstrecken sich auf mehrere Politikbereiche.

Sachleistungen: Mehrere Mitgliedstaaten (einschließlich Belgien, Kroatien, Italien und Spanien) stellten Sachleistungen, wie beispielsweise Nahrungsmittelgutscheine bereit, um die am stärksten Benachteiligten zu unterstützen. Ein Gutscheinsystem wurde auch für die Bereitstellung grundlegender materieller Hilfeleistungen und den Kauf von Schutzausrüstung für Hilfeleistende entwickelt.

Steuern und Sozialbeiträge: Die Anpassung des Steuersystems war eine wichtige Säule der politischen Optionen, die von den Mitgliedstaaten für die direkte finanzielle Unterstützung von Personen und Haushalten genutzt wurde. Sofortmaßnahmen umfassten eine Ausweitung von Sozialbeiträgen auf Personen, die bisher nicht abgesichert waren. Zum Erhalt von Arbeitsplätzen gewährten die Regierungen in manchen Ländern – zum Beispiel Estland, Finnland und Spanien – Steueraufschub oder sie reduzierten oder verschoben Verpflichtungen, die unter anderen Umständen zu Unternehmensschließungen und dem Verlust von Arbeitsplätzen und Einkommen für Arbeitnehmer führen könnten.

Erhalt von Arbeitsplätzen: Die Mitgliedstaaten konzentrierten sich auf Arbeitsplatzerhaltungsprogramme, die unter anderem die Verringerung von Auflagen und die Ausweitung der Unterstützung durch Krankheitsurlaubs- Arbeitslosenhilfesysteme vorsahen. Letztere beinhalten die Einführung vorübergehender Lohnzuschussprogramme, welche die schnellere Wiederaufnahme wirtschaftlicher Aktivitäten ermöglichen, insbesondere von KMU, sowie die Aussetzung von Sozialversicherungsbeiträgen (wie beispielsweise Arbeitslosenversicherung und -leistungen).

Leistungen bei Arbeitslosigkeit: Die Länder haben auch die politischen Regelungen bezüglich Arbeitslosengeld und Zulagen geändert; dazu zählen unter anderem die Lockerung der Anforderungen für den Anspruch auf Leistungen und der Durchsetzung der Anforderungen (z. B. Finnland, Frankreich und Schweden), die Ausweitung der Sozialleistungen (z. B. Österreich, Frankreich, Deutschland und Slowakei) sowie die Vereinfachung des Antragsverfahrens durch Ermöglichung einer Online-Antragsstellung anstelle einer persönlichen Antragsstellung und die automatische Verlängerung (z. B. Österreich und Spanien).

Andere Hilfeleistungen: Viele Arbeitnehmer in atypischer Beschäftigung und Selbständige fielen nicht unter die Arbeitsplatzhaltungsprogramme. In diesen Fällen wurden gezielte Programme wie zeitlich befristete oder pauschale Hilfsprogramme erlassen, um Notlagen zu lindern (z. B. Unterstützung für Selbstständige in Österreich und Deutschland). Es gab auch Unterstützung für Wohnraumkosten durch das Einfrieren von Mieten oder Wohngeld, Hypothekenaufschübe und Moratorien zu Versorgungssperren und Unterstützung für Zahlungen an Versorgungsunternehmen. Zusätzlich wurden Hilfeleistungen für Personen eingeführt, die sich selbst isolieren mussten, wie beispielsweise Einkommensschutz für bestimmte Gruppen (z. B. Zypern, Irland, Italien, Litauen, Malta, Portugal und Rumänien).

Ein auf EU-Ebene koordiniertes Mindesteinkommen?

Eine Möglichkeit, eine Aufwärtsspirale bei materieller Benachteiligung zu verhindern, besteht in der EU-weiten Koordinierung der Mindesteinkommensregelungen der Mitgliedstaaten. Diese Systeme stellen bedarfsabhängige und beitragsfreie Geldleistungen bereit, um Notlagen vorzubeugen und einen Mindestlebensstandard sicherzustellen. Während es für Kinder Kindergeld und für ältere Menschen Mindestrenten gibt, konzentrieren sich Mindesteinkommensregelungen in erster Linie auf Personen im erwerbsfähigen Alter, könnten jedoch über diese Gruppe hinaus ausgeweitet werden.

Es ist festzuhalten, dass sich ein Mindesteinkommen von einem bedingungslosen Grundeinkommen unterscheidet. Mindestlohn und Arbeitslosengeld sind nicht Gegenstand dieses Kurzberichts, wenngleich die EU Maßnahmen ermittelt, um gerechten Mindestlohn in der ganzen EU sicherzustellen. Sowohl Mindestlöhne als auch Arbeitslosengeld stehen in einem Zusammenhang mit Mindesteinkommensregelungen (siehe unten).

Nationale Mindesteinkommensregelungen

Nachdem Griechenland und Italien 2017 bzw. 2018 nationale Mindesteinkommensregelungen umgesetzt hatten, verfügen mittlerweile alle Mitgliedstaaten über solche Systeme (Europäische Kommission, 2016). Die Förderung eines europäischen Mindesteinkommensschutzsystems ist auch

eine der Prioritäten des deutschen Ratsvorsitzes.

Der Mindesteinkommenschutz wurde als Reaktion auf die COVID-19-Krise verstärkt, insbesondere in Spanien durch die Einführung eines *ingreso mínimo vital*, der seit Juni 2020 gilt. Demnach wird ein Mindesthaushaltseinkommen zwischen 461,50 EUR (für einen Erwachsenen im Alter von 23 bis 65 Jahren) und 1 015 EUR (Fünf-Personen-Haushalt) garantiert.

Die Angemessenheit und der Geltungsbereich dieser Systeme und somit ihre Fähigkeit, das materielle Wohlbefinden zu schützen, unterscheiden sich stark. Sie unterliegen häufig Bedingungen, wie der Arbeitssuche und der Verpflichtung zu Aktivierungsmaßnahmen, Schulungen und Dienstleistungen. Sie hängen nicht unbedingt vom Beschäftigungsstatus ab, sondern häufig vom Haushaltseinkommen (nicht vom Einzeleinkommen). Mitunter bieten regionale oder lokale Systeme zusätzlichen Schutz.

Angemessenheit: Die Diskussion zur Angemessenheit konzentriert sich häufig auf die AROP-Schwelle: 60 % des nationalen Medianwerts des verfügbaren Äquivalenzeinkommens nach Sozialtransfers. Diese Messgröße wurde aus mehreren Gründen kritisiert: für ihre willkürliche Definition, ihre Missachtung von Schwankungen beim Zugang zu Dienstleistungen und die Tatsache, dass die Schwelle unterschiedliche Niveaus der Bedürfnisbefriedigung in den Ländern darstellt (Goedemé et al, 2019). Würde sich die AROP-Schwelle auf ein Medianeinkommen auf EU-Ebene (anstatt auf ein nationales Medianeinkommen) stützen, wäre der Anteil an armutsgefährdeten Personen in Mitgliedstaaten mit niedrigeren Einkommen höher und in Mitgliedstaaten mit höheren Einkommen niedriger, heißt es im Bericht der Kommission *Employment and social developments in Europe 2020*.

Geltungsbereich: Manche Gruppen fallen in mehreren Mitgliedstaaten weiterhin nicht unter die Regelungen, selbst wenn sie die Bedürftigkeitsprüfung bestehen würden. Das kann beispielsweise auftreten, wenn eine Wohnsitzanschrift erforderlich ist (die nicht sesshaften Personen oder Roma in Ansiedlungen fehlt) oder weil sie erwerbstätig (und somit keinen Anspruch haben) sind. Laut Eurofound (2015) erhalten darüber hinaus viele Personen, die Anspruch auf Mindesteinkommensleistungen haben, diese oft nicht, weil ihnen die Leistungen, ihr Anspruch oder die Art der Beantragung nicht bekannt sind. Es wurde argumentiert, dass die Anspruchskriterien und Verfahren zum Erhalt solcher Leistungen klar

und einheitlich angewandt und proaktiv sein sollten, um alle armutsgefährdeten Personen zu erreichen. Es gibt hinsichtlich der Einfachheit, Befolgungskosten für Antragsteller und des Verwaltungsaufwands Kompromisse bei Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Bewertungszeitraum, der Zahlungshäufigkeit und der Festlegungsdauer für die Vergabe vor der Neubewertung.

Vorteile: Zu den Vorteilen zählen die Fähigkeit dieser Systeme als automatische Stabilisatoren, um den Konsum in Rezessionen umgehend zu fördern. Sie können auch Lücken bei Ad-hoc-Maßnahmen ausgleichen und Mängel bereits bestehender Unterstützungsprogramme beheben, die in Krisen verstärkt werden und Personen erfassen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben oder bei denen die Laufzeit des Arbeitslosengelds abgelaufen ist. All dies trägt zur Stabilität bei und kann abweichende Abwärtstrends in den am härtesten betroffenen Ländern verringern.

Nachteile: Ein Nachteil sind die gestiegenen öffentlichen Ausgaben, besonders wenn intensiviertere Programme andere bereits bestehende Sozialleistungen ergänzen (anstatt fragmentierte Systeme zu ersetzen), was insbesondere ärmere Länder vor Herausforderungen stellt. Geldleistungen haben zudem begrenzte Wirksamkeit bei der Erreichung annehmbarer Lebensstandards, wenn sie beispielsweise für die Bedienung von Schulden oder Süchten verwendet werden und wenig für die anderen Lebensaspekte übrig bleibt. Darüber hinaus variieren die Dinge, die Menschen brauchen, um eine Beschäftigung zu bekommen und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Das Mindesteinkommen kann nutzlos sein, wenn es keinen Zugang zu Betreuung oder Bildung von Kindern, Gesundheitsversorgung, Internet oder Transportmitteln sicherstellt.

Es gibt auch Bedenken, dass Mindesteinkommensregelungen Personen davon abhalten, sich eine Arbeitsstelle zu suchen. Ob diese Regelungen dazu führen, hängt von ihrer Gestaltung und Durchführung sowie vom Kontext ab. Wenn sie bedingungslos sind oder die Anforderungen an Tätigkeiten schlecht gestaltet sind, wenn der Mindestlohn niedrig ist und wenn die nicht monetäre Motivation zur Arbeit fehlt, kann durch das zur Verfügung gestellte Einkommen der Anreiz für eine Erwerbstätigkeit verloren gehen. Mindesteinkommensregelungen können Menschen allerdings auch befähigen, indem ihnen Ressourcen und Möglichkeiten geboten werden, an Schulungen teilzunehmen.

Aktivierungsanforderungen können den Verwaltungsaufwand für Behörden und Betroffene erhöhen und unwirksam sein, wenn es unrealistisch ist, einen Arbeitsplatz zu finden. Im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise, inmitten von Quarantäne-Regeln und dem Abbau von Arbeitsplätzen, setzte Italien die Anforderungen der Arbeitssuche aus.

Wie könnte Koordinierung auf EU-Ebene helfen?

Eine Koordinierung auf EU-Ebene könnte dabei helfen, Mindesteinkommensregelungen für alle Personen und Haushalte, die Unterstützung benötigen, allgemein umzusetzen, ohne die Arbeitsmotivation oder die finanzielle Tragfähigkeit des Sozialschutzes zu untergraben. Bis zu einem gewissen Grad hat die EU bereits über die offene Methode der Koordinierung dazu beigetragen, nachdem 2005 Leitlinien festgelegt und durch nationale Reformprogramme umgesetzt wurden, um die länderbezogenen Fortschritte zu überwachen (Wang et al., 2018).

Die erörterten Optionen zur Förderung der Koordinierung umfassen Konvergenz bei Rechten und Grundsätzen (beispielsweise eine Rahmenrichtlinie) und die schrittweise Harmonisierung politischer Regelungen, einschließlich eines verbesserten Benchmarkings zur Bewertung des Geltungsbereichs und verbindlicher Regelungen über gemeinsame Grundsätze und Definitionen.

Falls die EU, befähigt durch die Säule sozialer Rechte und die COVID-19-Krise, eine solche Koordinierung erwägt, könnten die Maßnahmen schrittweise erfolgen: vom verbesserten Benchmarking der Angemessenheit und des Geltungsbereichs bis zur möglichen Einführung politischer Regelungen zur Unterstützung der Finanzierung von Programmen. Die Ansätze sollten allerdings mehrere Wege durch die aktuelle Rezession und nachfolgende Erholung ermöglichen und gleichzeitig Druck ausüben, um die Lebensbedingungen in verschiedenen Ländern in Anbetracht der Beschränkungen von Mindesteinkommensregelungen zu verbessern.

Machbarkeit

Inwieweit die Beteiligung der EU an der Koordinierung der Mindesteinkommensregelungen machbar ist, hängt teilweise von der Unterstützung der Bürger ab. Laut dem Eurobarometer Spezial 467 sprachen sich 2017 fast zwei Drittel (64 %) der EU-Bürger für eine Harmonisierung der Sozialsysteme aus, was einen Anstieg um 2 Prozentpunkte seit 2006

darstellt. Die meisten Europäer (83 %) sind der Ansicht, dass die freie Marktwirtschaft mit einem hohen Maß an Sozialschutz einhergehen sollte. Die Europäische Sozialstudie zeigt ein ähnliches Bild: In den Jahren 2016 und 2017 befürworteten etwa zwei Drittel der in der Stichprobe enthaltenen befragten Personen in den 18 Mitgliedstaaten ein EU-weites System der Sozialleistungen „um einen Mindestlebensstandard für alle Armen in der Europäischen Union zu gewährleisten“. Das Niveau sollte „angepasst werden, um die Lebenshaltungskosten im Land widerzuspiegeln“ und „reichere Länder der Europäischen Union sollten mehr in ein solches System einzahlen als ärmere Länder der Europäischen Union“ (Roosma und van Oorshot, 2020).

Die Machbarkeit hängt auch vom Vorhandensein einer Rechtsgrundlage ab. Befürworter einer verbindlichen Regelung finden diese Grundlage im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Nach Artikel 156 sollte die EU die Aktivitäten der Mitgliedstaaten hinsichtlich Sozialschutz und Integration ausgegrenzter Personen unterstützen und ergänzen. In einer Empfehlung des Rates von 1992 wurden gemeinsame Kriterien über ausreichende Ressourcen und soziale Hilfeleistungen in Sozialschutzsystemen festgelegt und das Recht jeder Person auf solche Unterstützung bestätigt. In dem Sozialinvestitionspaket von 2013 wurde erneut bekräftigt, dass die Angemessenheit der Mindesteinkommensregelungen der Mitgliedstaaten verbessert werden könnte, um den Menschen ein annehmbares Leben zu ermöglichen und für die Arbeit zu motivieren und zu mobilisieren.

Die Säule sozialer Rechte besagt:

„Jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, hat in jedem Lebensabschnitt das Recht auf angemessene Mindesteinkommensleistungen, die ein würdevolles Leben ermöglichen, und einen wirksamen Zugang zu dafür erforderlichen Gütern und Dienstleistungen.“ Für diejenigen, die in der Lage sind zu arbeiten, sollten Mindesteinkommensleistungen mit Anreizen zur (Wieder-)eingliederung in den Arbeitsmarkt kombiniert werden.

Die Säule identifizierte Benchmarking als ein Instrument zur Unterstützung struktureller Reformen und zur Förderung von Aufwärtskonvergenz. Der Benchmarking-Rahmen über Mindesteinkommen, der in das Semester 2019 aufgenommen wurde, beinhaltet Indikatoren zum Vergleich und zur Förderung von wechselseitigem Lernen, um Anreize für Reformen zu schaffen (Europäische Kommission, 2020). Obwohl für die Indikatoren keine Zielwerte angegeben sind, könnten die Förderung von wechselseitigem Lernen und die Schaffung von Anreizen für Reformen als sanfte Form der Koordinierung angesehen werden.

Institutionen auf EU-Ebene und Interessenträger halten eine gemeinsame Regulierung des Mindesteinkommensschutzes für sinnvoll, um Armut und Ausgrenzung zu bekämpfen: der Europäische Ausschuss der Regionen (2011), das Europäische Parlament (2016), der Europäische Gewerkschaftsbund (2016) und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (2019). Das europäische Netz gegen Armut (EAPN) setzte sich kürzlich für eine Rahmenrichtlinie mit messbaren grundlegenden Standards und nicht nur Mindeststandards ein, um die Gefahr eines Wettrennens nach unten zu verringern (2020).

Methodische Anmerkung

Die Analyse wurde mit dem Tool „ConvergEU“ durchgeführt, einem R-Paket, das die von Eurofound (2018) entwickelten rechnergestützten Tools vollständig einbindet. Das R-Paket ist auf GitHub zum Herunterladen erhältlich: <https://github.com/eurofound/convergEU> (Version 0.6.0). Es wird auch auf der CRAN-Website, der akademischen Speicherbibliothek von R unter

<https://cran.r-project.org/web/packages/convergEU/index.html> abrufbar sein.



Empfehlungen für die Politik

- Aufwärtskonvergenz in Richtung widerstandsfähigerer und nachhaltiger Lebensbedingungen und Sozialstrukturen in den Mitgliedstaaten ist ein wesentliches Element für den langfristigen Erfolg des sozialen Europas. Die Analyse in diesem Kurzbericht hebt die gedämpfte Leistung der EU bei der Verbesserung des materiellen Wohlbefindens zwischen 2007 und 2018 hervor, wobei die letzten sechs Jahre dieses Zeitraums von stetigem Wirtschaftswachstum gekennzeichnet waren. Nur bei drei der acht untersuchten Indikatoren verzeichnete die EU eine Aufwärtskonvergenz: Armutsgefährdung oder soziale Ausgrenzung (AROPE), erhebliche materielle Deprivation und sehr geringe Erwerbsintensität. Bei einem vierten Indikator – Fähigkeit, über die Runden zu kommen – gab es auch einen Aufwärtstrend, aber auch Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Selbst bei diesen Indikatoren waren die Verbesserungen allerdings bescheiden und einige Mitgliedstaaten gerieten ins Hintertreffen. Um Aufwärtskonvergenz in Bezug auf das materielle Wohlbefinden zu erreichen, sollte die EU nicht nur die bereits verfolgten Strategien fortsetzen, sondern wirksamere Maßnahmen sondieren.
- Die Analyse deckte Entwicklungen auf, die zeigen, dass die meisten Indikatoren für materielles Wohlbefinden anfällig für Konjunkturzyklen sind. Sie verschlechtern sich bei einem Wirtschaftsabschwung, und die Mitgliedstaaten weichen bei ihrer Leistung diesbezüglich voneinander ab. Darauf folgt eine Aufwärtskonvergenz, sobald eine Erholung eintritt. Dieses Muster sollte den Entscheidungsträgern nun Anlass zur Sorge geben, da die COVID-19-Pandemie die europäischen Wirtschaftssysteme gefährdet. Der Mangel an Widerstandsfähigkeit und die Schwierigkeit, materielles Wohlbefinden aufrechtzuerhalten, kann sich erheblich und anhaltend auf die Lebensqualität und das Wohlbefinden über Konjunkturzyklen hinweg auswirken, eine Erkenntnis, die besonders kurz vor einem Wirtschaftsabschwung von Bedeutung ist.
- Der Wirtschaftsabschwung ab 2014 spiegelte sich nicht in den Indikatoren wider, welche die relative Einkommenssituation der niedrigsten Einkommensgruppen erfassen – Erwerbstätigenarmut, Einkommensungleichheit und Armutsgefährdung (AROP). Politische Entscheidungsträger, welche die Abwärtskonvergenz bei solchen Messgrößen der Ungleichheit verringern wollen, müssen versuchen, die Ursachen besser zu verstehen und sollten sich im Hinblick auf Verbesserungen nicht auf das Wirtschaftswachstum verlassen.

- Die Divergenz bei der Leistung der Mitgliedstaaten wird in den kommenden Jahren wahrscheinlich durch Unterschiede zwischen den Ländern verstärkt, einschließlich des Ausmaßes der COVID-19-Pandemie in dem jeweiligen Land, der Wirtschaftsstruktur und der ergriffenen Krisenmaßnahmen. Entscheidend ist eine EU-weite Anstrengung zur Verhinderung von Abwärtstrends bei materieller Benachteiligung und Divergenz durch die zeitnahe Unterstützung für Erholungsmaßnahmen.
- Es bedarf wirksamer Sozialschutzsysteme, um Armut, Arbeitslosigkeit und Schwarzarbeit entgegenzuwirken und wirtschaftliche und soziale Stabilität bei gleichzeitiger Stimulierung der Gesamtnachfrage zu fördern. Die Mitgliedstaaten haben ihre Sozialsysteme und sozialen Sicherheitsnetze angepasst, um den Sozialschutz sicherzustellen und Risiken in Verbindung mit sozioökonomischen Entwicklungen zu beherrschen. Als letztes Mittel im Sicherheitsnetz führen alle Mindesteinkommensregelungen für diejenigen ein, die am meisten Gefahr laufen, durchs Netz zu fallen, wie etwa Arbeitnehmer in neuen Arbeits- und Beschäftigungsformen, die nicht durch Systeme der Arbeitslosenunterstützung abgesichert sind. Die Nachfrage nach solchen Systemen könnte sich in den kommenden Monaten und Jahren erheblich erhöhen, um die Auswirkungen der COVID-19-Krise zu bewältigen. Die dringenden Maßnahmen zur Einkommenssicherung, die von den Mitgliedstaaten für Personen eingeführt wurden, die ihr Arbeitseinkommen verloren haben, ebnen den Weg für die Beurteilung und Neubewertung, welche Form von Mindesteinkommensschutz die Gesellschaft braucht, um sich von der Krise zu erholen und Unterschieden bei den Lebensbedingungen vorzubeugen. Die steigende Großzügigkeit solcher Systeme erhöht auch die Risiken in Bezug auf deren finanzielle Tragfähigkeit. Gleichzeitig müssen die bestehenden Mindesteinkommensregelungen stärker an die sich ändernden Umstände auf dem Arbeitsmarkt und in der Wirtschaft angepasst werden.
- Auf der Grundlage der europäischen Säule sozialer Rechte könnte die EU eine verstärkte Koordinierung der Mindesteinkommensregelungen in Erwägung ziehen, um sie auf alle bedürftigen Personen und Haushalte auszuweiten. Es bedarf möglicherweise eines gemeinsamen Verständnisses hinsichtlich der Mindestbedingungen für den Geltungsbereich und die Angemessenheit, da sich die politischen Systeme der EU-Länder stark unterscheiden, sowie einer Anerkennung der Beschränkungen solcher Systeme. Die COVID-19-Pandemie und ihre Auswirkungen auf das materielle Wohlbefinden rücken diese Debatten in ein neues Licht.



Ressourcen

Alle Eurofound-Veröffentlichungen sind abrufbar unter www.eurofound.europa.eu

Eurofound-Website zum Thema „Überwachung der Konvergenz in der Europäischen Union“:
<http://eurofound.link/convergence>

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

EAPN (Europäisches Netz gegen Armut) (2020), „The European Minimum Income Network: Promising examples of minimum income protection“, Beitrag zur Konferenz *Soziales Europa – Starker Zusammenhalt*, 16. September, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Eurofound (2015), *Access to social benefits: Reducing non-take-up*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, abrufbar unter <http://eurofound.link/ef1536>.

Eurofound (2018), *Upward convergence in the EU: Concepts, measurements and indicators*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, abrufbar unter <http://eurofound.link/ef18003>.

Eurofound (2020), *Living, working and COVID-19: First findings – April 2020*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, abrufbar unter <http://eurofound.link/ef20058>.

Europäische Kommission (2017), *Eurobarometer Spezial 467*, Brüssel.

Europäische Kommission (2016), *Minimum income schemes in Europe: A study of national policies*, Brüssel.

Europäische Kommission (2020), *Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2020*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Kommission (2020), *Employment and social developments in Europe 2020*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Eurostat (2015), *Quality of life facts and views*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Eurostat (2017), *Final report of the expert group on quality of life indicators*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Goedemé, T., Penne, T., Hufkens, T., Karakitsios, A., Bernát, A., Franziskus, A. et al (2019), „What does it mean to live on the poverty threshold? Lessons from reference budgets“, in Cantillon, B., Goedemé, T. und Hills, J. (Hrsg.), *Decent incomes for all: Improving policies in Europe*, Oxford University Press, Oxford.

Roosma, F. und van Oorschot, W. (2020), „Between hope and fear? Regional and social dividing lines in attitudes towards an EU minimum income scheme“, *International Journal of Social Welfare*, Online-Veröffentlichung 20. September.

Wang, J., van Vliet, O. und Goudswaard, K. (2018), „Minimum income protection and EU coordination“, *European Journal of Social Security*, Vol. 20, Nr. 3, S. 253–271.

Kontaktaufnahme mit der EU

Persönlich

In der Europäischen Union gibt es Hunderte von „Europe-Direct“-Informationsbüros. Die Adresse des Büros in Ihrer Nähe finden Sie unter: https://europa.eu/european-union/contact_de

Telefon oder E-Mail

Europe Direct ist ein Dienst, der Ihre Fragen zur Europäischen Union beantwortet. Kontaktieren Sie Europe Direct:

– über die gebührenfreie Nummer: 00 800 6 7 8 9 10 11 (manche Telefondienstleister können allerdings Gebühren berechnen),

– über die folgende Rufnummer der Zentrale: +32 22999696

per E-Mail über: https://europa.eu/european-union/contact_de

Wo finden Sie Informationen über die EU

Im Internet

Informationen über die Europäische Union in allen Amtssprachen der EU sind verfügbar auf der Europa-Website unter: <http://europa.eu>

EU-Veröffentlichungen

Unter folgender Adresse können Sie beim EU Bookshop EU-Veröffentlichungen herunterladen oder bestellen: <http://publications.europa.eu/eubookshop>. Wünschen Sie mehrere Exemplare einer kostenlosen Veröffentlichung, wenden Sie sich bitte an Europe Direct oder das Informationsbüro in Ihrer Nähe (siehe https://europa.eu/european-union/contact_de).

EU-Recht und damit zusammenhängende Dokumente

Informationen zum EU-Recht, darunter alle EU-Rechtsvorschriften seit 1951 in sämtlichen Amtssprachen, finden Sie in EUR-Lex unter: <http://eur-lex.europa.eu>

Offene Daten von der EU

Über ihr Offenes Datenportal (<http://data.europa.eu/euodp/de/home>) stellt die EU-Datensätze zur Verfügung. Die Daten können zu gewerblichen und nicht gewerblichen Zwecken kostenfrei heruntergeladen werden.

Die EU strebt die Aufwärtskonvergenz ihrer Mitgliedstaaten an, wonach sich deren Leistungen verbessern und die Unterschiede zwischen ihnen kleiner werden sollten. Fast ein Jahrzehnt nach der großen Rezession hat die COVID-19-Krise dieses Ziel erneut unter Druck gesetzt. Dieser Kurzbericht konzentriert sich auf die Konvergenz in Bezug auf das materielle Wohlbefinden in Europa. Die Entwicklungen bei mehreren Indikatoren folgen weitgehend dem Konjunkturzyklus, mit Aufwärtskonvergenz in guten Zeiten und Abwärtsdivergenz in schlechten Zeiten. Das könnte eine weitere Divergenz und Polarisierung zwischen den Mitgliedstaaten bedeuten, da wir vor einem neuen Wirtschaftsabschwung stehen und die Erholung in den Ländern voraussichtlich mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten erfolgen wird, wenn die Wirtschaft wieder wächst.

Dieser Kurzbericht bietet eine Übersicht der von der EU und den Mitgliedstaaten durchgeführten politischen Maßnahmen zur Minderung der Auswirkungen der COVID-19-Krise. Erörtert wird die EU-weite Koordinierung der Mindesteinkommensregelungen als mögliches Instrument, um die Verschlechterung und Divergenz bei den Indikatoren zu begrenzen, sollte die Wirtschaft einen Abschwung erfahren.

Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) ist eine dreigliedrige Agentur der Europäischen Union, die 1975 gegründet wurde. Sie hat den Auftrag, Fachwissen im Bereich sozial-, beschäftigungs- und arbeitspolitischer Strategien gemäß der Verordnung (EU) 2019/127 bereitzustellen.

