

Zusammenfassung

NIEMANDEN ZURÜCKLASSEN UND NACH MEHR STREBEN:

FAIRNESS UND SOLIDARITÄT IN DER EUROPÄISCHEN SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT

Bevor Europa und die Welt durch den Ausbruch von COVID-19 einer beispiellosen Belastung von öffentlicher Gesundheit, Wirtschaft und Gesellschaft ausgesetzt wurden, hatte das Jahr 2020 in der EU mit anhaltend positiven Tendenzen begonnen. Trotz der Verlangsamung des Wirtschaftswachstums im Vergleich zu 2018 hatte die EU im Jahr 2019 die höchste Beschäftigungsquote in der Geschichte erreicht und konnte die bislang niedrigste Arbeitslosenquote verzeichnen, während sich der Lebensstandard weiter verbesserte und die öffentlichen Finanzen konsolidiert wurden. Auf globaler Ebene trat die EU weiterhin für Beschäftigung, Klimaschutz und soziale Rechte ein und gewährte ihrer Bevölkerung ein hohes Maß an sozialer Gerechtigkeit auf dem Fundament innergesellschaftlicher Solidarität, die durch starke Systeme der sozialen Sicherheit ermöglicht wird. Dennoch blieben erhebliche Schwächen bestehen, wie die nach wie vor relativ hohe Jugendarbeitslosigkeit, die geschlechtsspezifischen Unterschiede sowie die Disparitäten in den Sozialfürsorge- und Sozialschutzsystemen. Die Einkommensunterschiede sind zwar im internationalen Vergleich gering, wurden aber seit Jahren kaum verringert, während die Armut trotz Erwerbstätigkeit in den meisten Mitgliedstaaten zugenommen hatte.

Beginnend mit einem weltweiten Gesundheitsnotstand mit erheblichem Verlust an Menschenleben und beträchtlichen Auswirkungen auf die Gesundheit der EU-Bevölkerung, hat sich COVID-19 zur größten globalen sozioökonomischen Krise seit dem Zweiten Weltkrieg entwickelt. In der EU wie auch anderswo hat die Krise bestehende Schwachstellen aufgedeckt und verstärkt, während gleichzeitig die Fragilität einiger ihrer größten Errungenschaften offenbart wurde, darunter die Freizügigkeit von Menschen, Waren und Dienstleistungen. Voraussichtlich werden die Auswirkungen der Pandemie sowohl auf die Wirtschaftsleistung als auch auf die Beschäftigung schwerwiegender sein als bei der letzten Rezession. Es ist zu erwarten, dass der aus dem deutlichen Rückgang der Wirtschaftsleistung resultierende Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahr 2020 dank der Kurzarbeitsprogramme, von denen über vierzig Millionen Menschen in der gesamten EU profitiert haben, sowie dank anderer Unterstützungsprogramme für Unternehmen, Arbeitnehmer und Selbstständige eingedämmt werden kann. Dennoch haben große Teile der Bevölkerung immer noch die Befürchtung, dass sie ihre Arbeit und ihre Lebensgrundlage verlieren könnten.

Die Auswirkungen der Pandemie in den Bereichen Beschäftigung und Soziales waren ungleich verteilt. Während die Mehrheit der Bevölkerung wochenlang mit Beschränkungen des öffentlichen Lebens und sozialer Distanz zurechtkommen musste, waren Arbeitnehmer in bestimmten Sektoren (vor allem im Gesundheitswesen und im Betreuungs- und Pflegebereich, im Transportgewerbe, in der Landwirtschaft und Gaststättengewerbe, in der Hotellerie und im Bereich Freizeit und Kultur) einem höheren Ansteckungsrisiko und/oder höheren Einkommensverlusten ausgesetzt. Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (insbesondere Auszubildende sowie Plattform- und Zeitarbeitskräfte, einschließlich Migranten) oder einem niedrigen Qualifikationsniveau (insbesondere diejenigen, die Dienstleistungen mit Kundenkontakt erbringen) waren dem Verlust ihres Arbeitsplatzes stärker ausgesetzt. Vor allem junge Menschen sind im neuen wirtschaftlichen Kontext unverhältnismäßig stark von Unterbrechungen in ihrer allgemeinen und beruflichen Bildung (insbesondere jene,

die nicht von digitalen Fortbildungslösungen profitieren können) und von schwierigen Übergängen von der Schule ins Berufsleben betroffen. Gleichzeitig sind junge Arbeitnehmer oft in den am stärksten betroffenen Sektoren überrepräsentiert. Die unkoordinierten Grenzschießungen zu Beginn der Krise haben dem Binnenmarkt geschadet und die Einkommen der mobilen – grenzüberschreitenden und entsandten – Arbeitnehmer in der EU wie auch die Einwanderer aus Drittstaaten besonders hart getroffen sowie die Personalzugänge in und -abgänge aus Schlüsselberufen verhindert. Ohne öffentliche Unterstützungsmaßnahmen oder alternative Einkommensquellen könnten diese Arbeitnehmer viel größere Einkommensverluste erleiden als beispielsweise Arbeitnehmer, die Tele- oder Heimarbeit leisten. Auch haben Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen tendenziell einen weniger umfassenden Sozialschutz, da sie schlechteren Zugang zu Gesundheitsdiensten und im Krankheitsfall weniger Chancen auf Einkommensersatz haben. Da die Pandemie jene unverhältnismäßig hart zu treffen scheint, die bereits vor der Krise einem höheren sozialen Risiko ausgesetzt waren, wird sie wahrscheinlich die bereits bestehenden Ungleichheiten weiter verstärken und zu einem Anstieg der relativen Armutsquoten führen.

Um den gesundheitlichen Notstand in den Griff zu bekommen und unter Berücksichtigung der Auswirkungen der vorangegangenen schweren Rezession auf die Wirtschaft und Gesellschaft, haben die Mitgliedstaaten schnell und entschlossen reagiert und massive Konjunkturmaßnahmen ergriffen, die in einigen Ländern bis zu 20 % des BIP ausmachten. Innerhalb von nur wenigen Wochen nach dem Ausbruch legte die Europäische Kommission eine Reihe von Initiativen vor, um die nationalen Bemühungen zur Bewältigung der Gesundheits- und Wirtschaftskrise zu unterstützen. Diese umfassen mehr Flexibilität bei den EU-Haushalts- und Beihilferegeln sowie zwei Hilfspakete (die Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise, sogenannte CRII und CRII+), mit denen eine außerordentliche Flexibilität bei der Nutzung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds zur Bekämpfung der Folgen von COVID-19 eingeführt wurde. Die EU verabschiedete auch ein neues Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in der durch den COVID-19-Ausbruch verursachten Krise (SURE), das den Mitgliedstaaten finanzielle Solidarität bietet. Am 27. Mai legte die Europäische Kommission einen Aufbauplan in Höhe von 2,4 Billionen EUR vor. Dazu gehört ein neues Aufbauminstrument namens „Next Generation EU“, das mit einer Finanzkapazität von 750 Mrd. EUR ausgestattet ist. „Next Generation EU“ ist in ein überarbeitetes langfristiges EU-Budget in Höhe von 1,85 Billionen EUR eingebettet, das sich auf die Förderung einer beschäftigungsreichen und nachhaltigen Erholung konzentriert, unter anderem durch die Beschleunigung der parallelen grünen und digitalen Wende.⁽¹⁾ Um sicherzustellen, dass die Unterstützung beim Aufschwung mit Investitionen in die langfristigen Prioritäten der EU einhergeht, insbesondere in die grüne, digitale und soziale Resilienz, wird „Next Generation EU“ insbesondere die „Aufbau- und Resilienzfazilität“ finanzieren. Diese besteht aus einer umfassenden finanziellen Unterstützung (Zuschüsse in Höhe von 310 Mrd. EUR und Darlehen in Höhe von bis zu 250 Mrd. EUR) für öffentliche Investitionen und Reformen, die den grünen und digitalen Übergang sowie soziale Fairness und Resilienz fördern und somit zur Stärkung der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten mit Blick auf die Zukunft beitragen.

Vor diesem Hintergrund analysiert der diesjährige Bericht den Stand und die Herausforderungen in bezug auf soziale Fairness und inklusives Wachstum in der EU. Außerdem werden spezifische Strategien und Instrumente untersucht, die die Aussichten auf mehr soziale Fairness und mehr Solidarität in der Zukunft verbessern können. Er liefert eine evidenzbasierte Grundlage für Überlegungen, wie die Politik zur Erholung und weiteren Normalisierung beitragen und gleichzeitig die Erwartungen der Europäerinnen und Europäer hinsichtlich Fairness und Solidarität erfüllen kann. Der Bericht ist wie folgt strukturiert:

Kapitel 1: Wichtige Entwicklungen und zentrale Herausforderungen in der europäischen sozialen Marktwirtschaft

Kapitel 2: Fairness in der EU: Wahrnehmungen, Belege und Triebkräfte

Kapitel 3: Integratives Wachstum und Solidarität in der EU: Herausforderungen, politische Instrumente und Wege in die Zukunft

Kapitel 4: Die Rolle des sozialen Dialogs bei Fairness und Integration

⁽¹⁾ Einzelheiten zu den zahlreichen Komponenten der Corona-Krisenreaktion der Europäischen Kommission finden Sie unter https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_de

1. WICHTIGE ENTWICKLUNGEN UND ZENTRALE HERAUSFORDERUNGEN IN DER EUROPÄISCHEN SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT

Die COVID-19-Krise hat die positive Entwicklung der EU-Wirtschaft und der Beschäftigung in der EU gestoppt. Im Jahr 2019 war das BIP der EU um 1,5 % gestiegen (1,2 % in der Eurozone), was 0,6 Prozentpunkte (pps) weniger als im Vorjahr ist und das niedrigste Wachstum seit der Erholung nach dem Abschwung von 2012-2013 darstellt. Die Sommerprognose der Europäischen Kommission vom Juli 2020 geht jedoch von einem Rückgang um bis zu 8,3 % im Jahr 2020 aus. Bereits im zweiten Quartal 2020 ging es nach einem Rückgang

COVID-19 setzte den kontinuierlichen Verbesserungen der Arbeitsmärkte und der sozialen Lage in der EU ein jähes Ende und führte zu einem starken Rückgang der Produktion ...

9 %:

Die Prognose für die EU-Arbeitslosenquote im Jahr 2020

von -3,3% im ersten Quartal um -11,4% zurück. Dies ist mit Abstand der stärkste Rückgang seit Beginn der Zeitreihen im Jahr 1995. Die Beschäftigung ging im ersten Quartal 2020 um -0,2% zurück und ging im zweiten Quartal 2020 um -2,7% zurück, nachdem sie 25 Quartale in Folge gestiegen war. Die im Frühjahr 2020 europaweit verhängten Beschränkungen des öffentlichen Lebens zur Eindämmung der Ausbreitung des Virus werden voraussichtlich zu einem deutlichen Rückgang der Beschäftigung im Jahr 2020 im Vergleich zu 2019 führen. Die Arbeitslosenquote in der EU, die 2019 auf den niedrigsten jemals verzeichneten Stand (6,7 %) gesunken war, wird infolge des Covid-19-Ausbruchs 2020 voraussichtlich auf 9 % in der EU und 9,6 % in der Eurozone ansteigen, bevor sie sich 2021 wieder verringert.

Vor der Pandemie war die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen in der EU auf 73,1 % gestiegen (72,7 % in der Eurozone). Da die Beschäftigungsquoten sowohl für Männer als auch für Frauen zwischen 2013 und 2019 gestiegen waren, blieb die geschlechtsspezifische Diskrepanz im Bereich der Beschäftigung stabil bei etwa 12 Prozentpunkten. Von 2014 bis 2017 haben die meisten Mitgliedstaaten einige Fortschritte beim Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede bei der Entlohnung erzielt. Im Jahr 2018 lagen die durchschnittlichen Bruttostundenlöhne von Frauen in der EU insgesamt rund 15 % unter denen der Männer. Die Beschäftigungsquote der 15- bis 24-Jährigen hatte 2019 33,5 % erreicht, lag aber immer noch 1,5 Prozentpunkte unter dem Niveau von 2008.

Die Produktivität auf EU-Ebene war 2019 weiter gestiegen, wenngleich dieser Anstieg unter den einzelnen Mitgliedstaaten ungleich verteilt war. Die Produktivität pro Arbeitsstunde hatte sich in der EU von 2010 bis 2019 um über 9 % erhöht (rund 8 % in der Eurozone). Der langfristige rückläufige Trend bei der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden pro Erwerbstätigen hat sich fortgesetzt.

Der Lebensstandard hatte sich bis zum Ausbruch von COVID-19 weiter verbessert. Die Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen (AROPE) in der EU war weiter auf 21,6 % gesunken. Im Jahr 2018 hatten es 3,9 Millionen Menschen mehr geschafft, aus Armut und sozialer Ausgrenzung herauszukommen, vor allem weil ein Rückgang bei schweren materiellen Entbehrungen und beim Anteil der Menschen, die in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität leben, verzeichnet werden konnte. Dennoch waren im Jahr 2018 immer noch 94,7 Millionen Europäer von Armut und Ausgrenzung bedroht, wobei die Armut in einigen ländlichen Gebieten besonders hoch war. Die Ungleichheit in der EU hatte sich seit 2014 kaum verändert. Menschen, die unterhalb der Armutsschwelle

... und möglicherweise einem ansteigendem Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung, nachdem die Zahl der gefährdeten Europäer viele Jahre lang zurückgegangen war.

**Um
14 Prozentpunkte
höheres Risiko**

**der Energiearmut bei
Personen in Haushalten
unterhalb der AROP-Schwelle**

verzeichnet werden konnte. Dennoch waren im Jahr 2018 immer noch 94,7 Millionen Europäer von Armut und Ausgrenzung bedroht, wobei die Armut in einigen ländlichen Gebieten besonders hoch war. Die Ungleichheit in der EU hatte sich seit 2014 kaum verändert. Menschen, die unterhalb der Armutsschwelle

leben, sowie gefährdete Haushalte (Alleinerziehende oder Großfamilienhaushalte) waren weiterhin einem höheren Risiko der Energiearmut (19 %, verglichen mit 5,3 % bei Personen oberhalb der Armutsschwelle) und unangemessenen Wohnverhältnissen ausgesetzt.

Die COVID-19-Krise könnte die sozioökonomischen Risiken sowohl für gefährdete Gruppen wie Alleinerziehende, Kinder und ältere Menschen, Migranten, Minderheiten und Arbeitnehmer in prekären Arbeitsverhältnissen (einschließlich bestimmter Kategorien von Selbständigen, Plattform- und informellen Arbeitnehmern) als auch für Menschen, die in Gebieten und Haushalten mit eingeschränkter oder keiner digitalen Konnektivität leben, erhöhen. Gruppen mit niedrigem und mittlerem Einkommen haben ein höheres Risiko von Einkommensverlusten aufgrund zunehmender Arbeitslosigkeit und eingeschränkter Telearbeitsmöglichkeiten. Unterbrechungen des Betriebs (insbesondere im Bildungswesen) können auch bestehende Ungleichheiten bei den Bildungsergebnissen und der sozialen Mobilität verstärken und die Schwierigkeiten erhöhen, die junge Menschen beim Übergang von der Schule zur Arbeit haben können.

Die Krise trifft gefährdete Gruppen unverhältnismäßig hart ...

Vor der Pandemie hatte verbesserte sich die finanzielle Situation der Haushalte verbessert. Das verfügbare Bruttoeinkommen der Haushalte bestätigte 2018 den steigenden Trend, der durch höhere Arbeitseinkommen begünstigt wurde. Allerdings lag das verfügbare Bruttoeinkommen der Haushalte pro Kopf in fünf Mitgliedstaaten immer noch unter dem vor der Rezession 2008-2009 erreichten Niveau.

... und könnte die Einkommensunterschiede potenziell noch verstärken.

Die insgesamt gute Leistung der EU bis zum Beginn der Krise spiegelte sich auch in ihren Fortschritten bei der Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen wider. Die meisten Fortschritte wurden unter dem Ziel 16 „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“ verzeichnet, während beim Ziel 1 „Armut beenden“, beim Ziel 3 „Gesundes Leben für alle“, beim Ziel 2 „Ernährung sichern“ und beim Ziel 8 „Nachhaltiges Wirtschaftswachstum und menschenwürdige Arbeit für alle“ beträchtliche Fortschritte erzielt werden konnten. Jedoch entfernte sich die EU jedoch vom Ziel 5 „Gleichstellung der Geschlechter“, mit einem wachsenden Anteil von Frauen, die aufgrund von Betreuungsaufgaben wirtschaftlich inaktiv waren. Dies nur zur Erinnerung, dass es vor der COVID-19-Krise noch einige Ungleichheiten im Beschäftigungs- und Sozialbereich gab, die durch die Krise noch verschärft werden könnten, wenn ihnen nicht durch politische Maßnahmen entgegengewirkt wird.

Die EU ist auf ihrem Weg zu den „Nachhaltigen Entwicklungszielen“ vorangekommen, mit Ausnahme der Geschlechtergleichstellung.

Es wird erwartet, dass die demografische Entwicklung zu einem erheblich gestiegenen

**16 Prozentpunkte mehr
Europäerinnen und
Europäer**

**25-34-Jährige mit
Hochschulbildung im
Jahr 2019 verglichen mit
2002**

Altersabhängigkeitsquotienten führen wird (von 31,4 im Jahr 2019 auf 52 im Jahr 2050). Dieser Anstieg wird durch die steigende Lebenserwartung (78,2 Jahre für Männer und 83,7 Jahre für Frauen im Jahr 2018) und eine niedrige Geburtenrate (1,56 Geburten pro Frau im Jahr 2018) angetrieben. In ländlichen Gebieten ist die Abwanderung der jungen und aktiven Bevölkerung ein zusätzlicher Faktor für

Die EU muss ihre Bemühungen um Erholung vor dem Hintergrund unablässiger langfristiger Herausforderungen, wie der demografischen Alterung, verstärken.

den Anstieg des Altersabhängigkeitsverhältnisses. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird wahrscheinlich schrumpfen, aber besser ausgebildet sein (+16,3 Prozentpunkte bei hochqualifizierten Menschen im Zeitraum 2002-2019) in der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen).

2. FAIRNESS IN DER EU: WAHRNEHMUNGEN, FAKTEN UND DETERMINANTEN

Eine Förderung der Fairness in der EU muss einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Prinzipien schaffen, die von den Europäerinnen und Europäern befürwortet werden, zu denen insbesondere die Belohnung von Verdiensten, die Deckung der Grundbedürfnisse und die Förderung der Chancengleichheit oder des Lebensstandards zählen. Da Fairness so tief in der subjektiven Erfahrung des Einzelnen verankert ist, wird sie auch durch die Art und Weise bestimmt, wie die Menschen wirtschaftliche und gesellschaftsweite Ergebnisse wie Ungleichheit (bei Verdienst und Chancen), Armut und soziale Mobilität wahrnehmen.

Die Förderung von Fairness ist eine Gratwanderung zwischen den verschiedenen Vorstellungen von Fairness, die unter den Menschen bestehen.

In Bezug auf das für ein menschenwürdiges Leben erforderliche Einkommensniveau könnte die Erfahrung der Menschen möglicherweise nicht den offiziellen Definitionen entsprechen, wie z. B. der Definition für die Armutsgrenze mit 60 % des nationalen Medianeinkommens. In Mitgliedstaaten mit niedrigem Einkommensniveau geben weniger als 10 % der Gesamtbevölkerung an, dass sie mit einem Einkommen auskommen könnten, das ihrer „objektiven“ Armutgefährdungsschwelle (für ihr Land und ihre Haushaltsgröße) entspricht. In der Tat reicht in einigen der ärmeren Mitgliedstaaten ein Einkommen an der nationalen Armutsgrenze kaum aus, um Lebensmittel zu kaufen, geschweige denn die Miete zu bezahlen oder andere Grundbedürfnisse zu befriedigen.

Selbst Menschen unterhalb der Armutsgrenze können in den verschiedenen Mitgliedstaaten einen sehr unterschiedlichen Lebensstandard haben.

Die Verwendung eines neuen Messwerts einer gemeinsamen EU-weiten Armutsgrenze (im Gegensatz zu dem derzeit verwendeten national definierten AROP-Schwellenwert) würde offenbaren, dass es in der EU mehr Haushalte gibt, die von Armut betroffen sind. Diese Haushalte befinden sich hauptsächlich in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten und ihr Anteil ist in einigen ländlichen Gebieten besonders hoch. Was die *Veränderungen* im Bereich der Armut betrifft, hat sich jedoch die Zahl der Haushalte in Armutslage nach dem EU-Grenzwert signifikant verringert; im Vergleich dazu blieb die Anzahl der in Armut befindlichen Haushalte nach den nationalen Grenzwerten relativ konstant. Dies ist in erster Linie auf die Einkommenskonvergenz zwischen den EU-Ländern zurückzuführen, da nach den EU-Standards die Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen – die im Großen und Ganzen den Mittelschichten der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten entsprechen – schneller zunehmen würden als die EU-weite Armutsschwelle.

Eine andersartige Messung der relativen Armut anhand eines EU-weiten Schwellenwertes könnte ein neues Bild der geographischen Verteilung der armen Bevölkerung Europas ergeben.

Fast ein Viertel (24 %) der EU-Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter befand sich

Ein Viertel der Menschen im erwerbsfähigen Alter in der EU

lebte irgendwann im Zeitraum von vier Jahren unter der Armutsgrenze

in den letzten vier Jahren, in denen einschlägige Erhebungen durchgeführt wurden, irgendwann unter der Armutgefährdungsschwelle, gegenüber 16 %, die nur im letzten Jahr gemessen wurden. Die meisten der Armen (69 %) sind länger als ein Jahr von Armut betroffen, und 26 % von ihnen sind immer wieder arm (abwechselnd zwischen Armut und Nichtarmut). In Ländern mit höheren Armutsraten ist der Anteil der

Die Betrachtung der Zeitdimension zeigt ein anderes Bild davon, wie groß die Armut in der EU ist.

Menschen, die in Armut geraten, tendenziell höher als der Anteil derer, die den Weg aus der Armut schaffen.

Soziale Mobilität – sei es in Bezug auf Einkommen und Lohn oder den Beschäftigungsstatus – kann die Wahrnehmung von Fairness stark beeinflussen, da sie sich auf die Chancen des Einzelnen auswirkt, seine Situation im Laufe seines Lebens verbessern zu können. Nicht jeder hat die gleichen Mobilitätschancen. Die meisten Bewegungen finden in der Mitte des Lohn- und Einkommensverteilungsspektrums statt, während es im unteren Bereich und vor allem ganz oben viel Stabilität gibt. Natürlich ist die Lohnmobilität bei jungen Menschen häufiger anzutreffen.

Übergänge im Beschäftigungsstatus sind mit einer hohen sozialen Mobilität auf der Grundlage des Einkommens verbunden.

Mindestlöhne können die soziale Mobilität verbessern. Das Kapitel zeigt, dass Mindestlohnbezieher - entweder durch Tarifverträge (auch als „kollektiv vereinbarte Lohnuntergrenzen“ bezeichnet) oder gesetzliche Bestimmungen („gesetzliche Mindestlöhne“) - offenbar bessere Chancen haben, ihren Lohn von einem Jahr zum nächsten deutlich zu verbessern, als andere Arbeitnehmer. Daher ist ein Mindestlohn ein Sprungbrett zu besser bezahlten Arbeitsplätzen, selbst auf sehr kurze Sicht. Auf lange Sicht können Mindestlöhne als Anreiz für den Eintritt in den Arbeitsmarkt wirken. Daher ist es an der Zeit, über die Rolle nachzudenken, die Mindestlöhne bei der Stärkung des Arbeitskräfteangebots und dem Schutz der Arbeitnehmer vor sozialen Risiken spielen können, insbesondere nach schweren Rezessionen wie der gegenwärtigen.

Empirische Analysen deuten darauf hin, dass der Mindestlohn und möglicherweise das Mindesteinkommen eine positive Rolle auf den Arbeitsmärkten spielen und die soziale Lage verbessern können, auch im Krisenkontext.

In diesem Kapitel wird auch die Auswirkung von Mindesteinkommen auf die Erwerbsbeteiligung Es deutet darauf hin, dass ein Mindesteinkommen die Teilnahme am Arbeitsmarkt nicht notwendigerweise erschwert. Die Festlegung von Mindesteinkommensstandards sollte jedoch in Koordination mit verstärkten Arbeitsanreizen erfolgen, um die Wirkung des Mindesteinkommens auf die Armutsbekämpfung zu verbessern.

3. INKLUSIVES WACHSTUM UND SOLIDARITÄT IN DER EU: HERAUSFORDERUNGEN, POLITISCHE INSTRUMENTE UND WEGE IN DIE ZUKUNFT

Kapitel 3 befasst sich mit der Fairness aus makroökonomischer Sicht und betrachtet die gesamtwirtschaftlichen Investitionen, die für mehr Fairness getätigt werden müssen. Wirtschaftliches Wachstum sollte allen Menschen zugutekommen, insbesondere aber den unteren Einkommensgruppen. Hohe Einkommensungleichheit ist mit Chancenungleichheit, d. h. geringer sozialer Mobilität, verbunden. Sie dämpft die Anreize für Investitionen in Humankapital, gefährdet das potenzielle Wirtschaftswachstum und stellt somit die Fairness des Wachstumsmodells in Frage.

Wirtschaftliches Wachstum ist fair, wenn es inklusiv ist.

Das Erreichen inklusiven Wachstums ist eine gewaltige Herausforderung für jede Gesellschaft, sowohl bei hohem als auch bei negativem Wachstum. Die Analyse des Kapitels gibt diesbezüglich Einblicke, mit Blick auf die derzeitige COVID-19-

Das jüngste Einkommenswachstum in der EU hat einen konvergierenden Trend gezeigt, war jedoch auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht besonders inklusiv.

Die oberen 10 %

erzielten mehr Einkommen als die unteren 40 % der Einkommensverteilung in den Mitgliedstaaten mit dem nachhaltigsten Wachstum

Krise nicht aktueller ein könnten. Untersucht wird die Verteilung des Wachstums von 2007 bis 2017. Dies umschließt den Zeitraum der Finanzkrise und die anschließende wirtschaftliche Erholungsphase ein. Von 2007 bis 2012 litten die untersten 40% der Einkommens-Skala unverhältnismäßig stark unter den Einkommensrückgängen in mehreren Mitgliedstaaten. In jenen

Ländern, die von der vorangegangenen Rezession am stärksten betroffen waren, musste diese Gruppe erhebliche Einkommenseinbußen hinnehmen, im Gegensatz zu dem nur moderaten Einkommensrückgang der oberen 10 %. In denjenigen Mitgliedstaaten, die keine Rezession durchmachten, profitierten dagegen im gleichen Zeitraum die oberen Einkommensgruppen stärker vom Wirtschaftswachstum als die unteren Einkommensgruppen. Auch in den Jahren der Erholung von der Finanzkrise verzeichnete die obere Einkommensgruppe die stärksten relativen Einkommenszuwächse.

Das künftige Wachstum inklusiver zu gestalten – das könnte künftig eine noch größere Herausforderung darstellen als in der jüngsten Vergangenheit. Der rasche technologische Wandel steigert zwar die Produktivität und wirkt sich unter dem Strich positiv auf die Schaffung von Arbeitsplätzen aus. Er ermöglicht jedoch auch die Verbreitung neuer Arbeitsformen, die bislang von den bestehenden Wohlfahrtssystemen nicht vollständig oder nicht angemessen abgedeckt werden, wodurch einige Arbeitnehmer in eine prekäre Lage geraten.

Es braucht gezielte politische Maßnahmen, um das Wachstum in einem Umfeld rascher struktureller Veränderungen und großer ökonomischer Schocks integrativer zu gestalten.

20 Mrd. EUR oder mehr
an sozialen Investitionen
bis 2030 sind für den
grünen Übergang
erforderlich

Der Europäische 'Green Deal' ist die neue Wachstumsstrategie der EU. Sie zielt darauf ab, eine moderne, ressourceneffiziente, wettbewerbsfähige Wirtschaft zu gestalten. Diese soll bis zum Jahr 2050 die Emission von Treibhausgasen unter dem Strich bis auf Null reduzieren, indem Wirtschaftswachstum so weit es geht

Eine erfolgreiche Ökologisierung der Wirtschaft setzt verstärkte soziale Investitionen und eine gerechte Kostenteilung voraus.

von Ressourcenausbeutung der Erde entkoppelt wird. Dies ist auch ein zentrales Element des Europäischen Aufbauplans. Das Streben der EU nach ressourceneffizientem, digitalem und klimaneutralem Wirtschaften und die weite Verbreitung künstlicher Intelligenz werden neue Jobs schaffen. Andere Jobs werden sich stark verändern oder sogar ganz verschwinden. Der Übergang in die neue Wirtschaft erfordert hohe Investitionen in Kapital, jedoch auch hohe soziale Investitionen in Form von (Um-)Schulungsprogrammen und/oder Arbeitslosenunterstützung für diejenigen, die in der Übergangsphase ihren Arbeitsplatz verlieren. Die notwendigen sozialen Investitionen könnten sich bis 2030 auf insgesamt auf mehr als 20 Mrd. EUR belaufen. Darüber hinaus besteht weiterer Investitionsbedarf, um Bürger zu schützen, die vom Klimawandel direkt bedroht sind, z.B. durch Naturkatastrophen. Für einen ehrgeizigeren Übergang zur Klimaneutralität, der größere Verschiebungen bei den Qualifikationen der Arbeitskräfte oder mehr Zeiten von Arbeitslosigkeit mit sich brächte, könnte ein Vielfaches dieses Investitionsbetrags erforderlich sein.

Um den Übergang in die CO₂-freie Wirtschaft sozial gerecht zu gestalten, ist es somit notwendig, den stärker betroffenen Regionen und Mitgliedstaaten zu helfen, die Kosten der Klimaneutralität zu tragen. Der Fonds für einen gerechten Übergang sieht Investitionen von bis zu 100 Mrd. EUR zwischen 2021 und 2027 vor, um die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen. Die Auswirkungen des grünen Übergangs werden auch bei den Haushaltseinkommen zu spüren sein. Beispielsweise betrifft die Energiebesteuerung tendenziell ärmere Haushalte unverhältnismäßig stark, weil Energiekosten für diese einen größeren Teil ihres Einkommens ausmachen. Um die Progressivität des Steuersystems zu fördern, könnten Regierungen erwägen, die Einnahmen aus der Energiebesteuerung zu reinvestieren, indem sie sie an arme Haushalte zurücktransferieren. Mikrosimulationen für vier Mitgliedstaaten zeigen, dass die Erhebung von Energiesteuern bei gleichzeitiger Rückführung dieser Einnahmen an die Haushalte die Ungleichheits- und Armutsraten sogar senken könnte.

In diesem Umfeld raschen Wandels kann öffentliche Politik zur mehr Fairness beitragen, indem sie die Chancen der Menschen auf mehr und/oder höher entlohnte Beschäftigung verbessert. In einem finanzmathematischen Modell wird in diesem Kapitel der Versuch unternommen, die Vorteile einer Verringerung geschlechtsspezifischer Arbeitsmarktlücken in einem Umfeld rascher Bevölkerungsalterung zu quantifizieren. Demografische Alterung

Die Politik könnte die Fairness über verschiedene Ansätze stärken, z. B. durch die Beseitigung von geschlechtsspezifischen Unterschieden, ...

+400 Mrd. EUR
an Renten pro Jahr bis 2070
durch den Abbau der
geschlechtsspezifischen
Unterschiede auf dem
Arbeitsmarkt

könnte dazu führen, dass das durchschnittliche Rentenniveau in der EU als Prozentsatz der Löhne und Gehälter von heute 43,3 % bis 2070 auf 26,7 % sinkt. Es wird die Verringerung dreier geschlechtsspezifischer Unterschiede modelliert: Erwerbsbeteiligung, Lohnniveau und wöchentliche Arbeitszeit. Es zeigt sich, dass eine Verringerung dieser geschlechtsspezifischen Unterschiede den Rückgang beim Rentenniveau deutlich abfedern könnte. In der EU nehmen immer noch 15 Millionen weniger Frauen als Männer am Arbeitsmarkt teil. Im Durchschnitt verdienen diese Frauen 14 % weniger als Männer. Frauen arbeiten fast sechs Stunden pro Woche weniger als Männer. Wenn es gelingt, diese Unterschiede EU-weit auf das heutige schwedische Niveau zu verringern, wird das Rentenniveau weniger stark sinken, nämlich auf 29,9 % der Löhne bis 2070. Das sind 3,1 Prozentpunkte mehr als im , als in dem Fall, dass die heutigen

geschlechtsspezifischen Unterschiede weiter fortbestehen. In heutigen Werten entspricht dies einem Volumen von fast 400 Mrd. EUR pro Jahr. Man könnte diesen Betrag auch als die jährliche Verringerung der Kosten des Alterns (in Form höherer künftiger Renten) betrachten.

+130 Mrd. EUR
an Renten pro Jahr bis
2070 durch Verlängerung
des Arbeitslebens

Für die Gerechtigkeit zwischen den Generationen könnte auch ein längeres reales Arbeitsleben von Vorteil sein. Durch eine Verschiebung des Renteneintritts um ein weiteres Jahr ließe sich die Beschäftigung um 2,2 % steigern und langfristig der Wert der Renten um mehr als 2 % erhöhen. Bis zum Jahr 2070 würde das Renten-Lohn-Verhältnis von heute 43 % auf 28,5 % sinken, statt wie erwartet auf 26,7 %, wenn es keine Veränderungen gibt, wobei die Differenz in heutigen Werten einem Volumen von 130 Mrd. EUR pro Jahr entspricht. Schließlich zeigt das Kapitel anhand von Simulationen auf dem italienischen Arbeitsmarkt auf, dass eine Anhebung des Bildungsniveaus auch dazu beitragen könnte, die Kosten der Alterung zu senken. Die Erwerbsbeteiligung steigt nämlich mit steigendem Anteil von Personen mit höherer Bildung.

... durch die Verlängerung des Arbeitslebens und durch Investitionen in höhere Qualifikationen.

Die Analyse zeigt auch das bedeutende Potenzial von Kurzarbeitsprogrammen zur Milderung des wirtschaftlichen Schadens starker zyklischer Schocks. Im

Die Subventionierung
eines Arbeitsplatzes
durch Kurzarbeit
während der COVID-19-
Krise könnte tatsächlich
mehr als nur diesen
einen Arbeitsplatz retten

Jahr 2009 wurden 32 % des massiven BIP-Rückgangs (-4,3 %) durch Verkürzung der Arbeitszeit (-1,3 %), absorbiert. Hierzu haben Kurzarbeitsprogramme wesentlich beigetragen. Während das BIP der EU im Jahr 2020 aufgrund der COVID-19-Krise voraussichtlich stärker schrumpfen wird (-8,3 %), dürfte die Absorptionsfähigkeit der Arbeitszeitverkürzung noch größer sein als im Jahr 2009. Dies zeigt sich bereits in den Zahlen zur Beschäftigungsentwicklung im zweiten Quartal 2020. In der jüngeren Vergangenheit stieg der Rückgriff auf Arbeitslosenunterstützung tendenziell weniger stark an, wenn die Kurzarbeitsprogramme parallel zu einem Rückgang der Produktion ausgeweitet wurden. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass Investitionen in Kurzarbeit einen positiven unmittelbaren Multiplikatoreffekt hat: Die Subventionierung eines Arbeitsplatzes während eines wirtschaftlichen Abschwungs kann mehr als diesen einen Arbeitsplatz retten. Eine Schätzung der Kosten für Kurzarbeitsprogramme in der EU27 im Jahr 2020 ergibt, dass sich diese auf bis zu 33 Mrd. EUR belaufen könnten – für jeden Prozentpunkt des BIP-Rückgangs. Dies wäre dann der Fall, wenn jede reduzierte Arbeitsstunde subventioniert werden müsste. Dieser *Höchstbetrag* ist etwas höher als die geschätzten Kosten der höheren Arbeitslosigkeit, d. h. die Kosten, die im Jahr 2020 ohne Kurzarbeitsprogramme und ohne sog. Interne Absorption des Produktionsrückgangs anfallen würden (29 Mrd. EUR). Hier sollte jedoch der Multiplikatoreffekt bei der Kurzarbeit berücksichtigt werden: Die Subventionierung eines Arbeitnehmers ermöglicht es den Unternehmen, die Arbeitszeit für mehr Arbeitnehmer zu verkürzen, sodass die tatsächlichen Kosten der Kurzarbeit weit unter 33 Mrd. liegen. Mittelfristig dürfte der Kostenvorteil der Kurzarbeitsprogramme weiter zunehmen, da sie die Arbeitnehmer vor potenzieller Langzeitarbeitslosigkeit bewahren. Um den größtmöglichen Nutzen aus den Kurzarbeitsprogrammen zu ziehen, müssten die Regierungen jedoch gleichzeitig Fehlanreize entgegenwirken, die durch die Subventionierung der Arbeitszeitverkürzung entstehen könnten.

Kurzarbeitsprogramme haben ihre Wirksamkeit beim Schutz von Arbeitsplätzen unter Beweis gestellt ...

Diese Schätzungen unterstreichen die Bedeutung und die Vorteile einer Ausweitung der Reichweite der Kurzarbeitsprogramme durch EU-weite Solidaritätsmechanismen wie SURE für künftige Ausnahmesituationen. Kurzarbeit in der Covid-19-Krise kann Millionen von Arbeitnehmern und Selbständigen davor schützen, ihren Arbeitsplatz und ihre Existenzgrundlage (oft für immer) zu verlieren. Daher ist SURE ein wesentlicher Bestandteil einer angemessenen

... und machen SURE zu einem wertvollen Instrument zur Milderung der Auswirkungen von COVID-19 auf die Beschäftigung.

Reaktion auf die Krise, da nicht alle Mitgliedstaaten in der Lage sein werden, die hohen Kosten der Kurzarbeitsprogramme ohne Unterstützung zu tragen.

4. DIE ROLLE DES SOZIALEN DIALOGS BEI FAIRNESS UND INTEGRATION

10 % höhere Löhne
für Arbeitnehmer, die unter einen Tarifvertrag fallen

Sozialer Dialog und Tarifverhandlungen tragen zu einem höheren Maß an Fairness in der Arbeitswelt bei, indem sie die Arbeitsbedingungen, einschließlich der Löhne, beeinflussen. Tarifverhandlungen auf Unternehmensebene ermöglichen eine leistungsbezogene Anpassung der Löhne an die Produktivität. Vereinbarungen auf

Der soziale Dialog und insbesondere die Tarifverhandlungen beeinflussen Fairness und wie sie wahrgenommen wird.

Branchenebene verringern tendenziell größere Lohnspreizung unter den Arbeitnehmern zu verringern; durch weniger Lohnungleichheit tragen sie damit zu mehr Fairness bei. Koordinierte Tarifverhandlungssysteme können wirtschaftsweite Ziele mit Zielen auf Unternehmensebene kombinieren und so einen besseren Ausgleich zwischen leistungsbezogenen und auf weniger Ungleichheit bedachten Fairnessvorstellungen schaffen. Arbeitnehmer, die unter einen Tarifvertrag fallen, verdienen bis zu 10 % mehr als Arbeitnehmer in vergleichbaren Berufen, die nicht unter einen Tarifvertrag fallen.

Wirksamer sozialer Dialog erhöht Fairness am Arbeitsplatz zwischen Männern

20 % weniger Mobbing, 60 % weniger sexuelle Belästigung
werden von Arbeitnehmern in Unternehmen mit Arbeitnehmervertretung gemeldet

und Frauen und zwischen den Generationen, indem er die Integration in die Arbeitswelt und die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben fördert und Diskriminierung aufgrund von Geschlecht und Alter sowie Missbrauch, Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz bekämpft. Dies hilft auch, geschlechtsspezifische Lücken im Erwerbsleben abzubauen. Die EU-

Die Bemühungen der Sozialpartner fördern die Fairness am Arbeitsplatz auf verschiedene Weise.

weiten Kosten der Inaktivität von Frauen werden auf 361,9 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt. Diese beinhalten sowohl Steuerausfälle also auch die Kosten von Unterstützungsleistungen. Darüber hinaus werden von Arbeitnehmern, die in Unternehmen mit einer Arbeitnehmervertretung beschäftigt sind, bis zu 30 % weniger verbale Beschimpfungen, etwa 20 % weniger Mobbing und 60 % weniger sexuelle Belästigung gemeldet. Durch Tarifverträge wird der geschlechtsspezifische Lohnunterschied um bis zu 5 % verringert.

+5 % höhere Löhne
für tariflich bezahlte weibliche Beschäftigte im Vergleich zu denjenigen, die nicht unter Tarifverträge fallen

Die Sozialpartner haben auch wesentlich zu Politik-Reaktionen auf konjunkturelle Abschwünge beigetragen. Unabhängig davon, ob es um die Minderung von Gesundheitsrisiken für Arbeitnehmer oder um makroökonomische Unterstützungsprogramme (Kurzarbeitergeld und andere staatliche Beihilfen auf nationaler Ebene sowie

Die Sozialpartner haben die Reaktionen der Regierungen auf die COVID-19-Krise stark motiviert und begleitet.

fiskalpolitische Interventionen auf EU-Ebene) geht, waren die Sozialpartner in den meisten Mitgliedstaaten zentrale Berater, Mitgestalter, Umsetzer und/oder Bewerter der Maßnahmen zur Reaktion auf die COVID-19-Krise.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die COVID-19-Pandemie hat tiefgreifende gesundheitliche, wirtschaftliche, beschäftigungspolitische und soziale Auswirkungen und bedroht einen Großteil des sozialen Fortschritts, den die EU bis Ende 2019 erreicht hat. Die EU erlebt derzeit einen noch größeren wirtschaftlichen Schock als dies in den Jahren 2008-2009 der Fall war. Die Produktion ist stark zurückgegangen und die Arbeitslosigkeit wird steigen. Ungleichheiten und Armut werden sich wahrscheinlich noch verstärken, was die Notwendigkeit unterstreicht, Solidarität zwischen sozioökonomischen Gruppen, Generationen, Regionen und Mitgliedstaaten aufzubauen. Dies ist nötig, um einen fairen, integrativen Aufschwung zu erreichen, der tatsächlich niemanden zurücklässt.

Die Pandemie hat dem langfristigen Ziel der EU, ein ökologisch und sozial nachhaltiges Wachstum durch Ökologisierung und Digitalisierung zu erreichen, einen neuen Impuls gegeben. Um den durch COVID-19 entstandenen Schaden zu beheben und Europas Wirtschaft und Gesellschaft auf eine Zukunft mit schnelleren strukturellen Veränderungen vorzubereiten, müssen die EU und die Mitgliedstaaten die Chancen, die der Übergang zu einer grüneren und stärker digitalisierten Wirtschaft bietet, ausschöpfen. Die Politik muss ihre Fähigkeit zur Integration unter Beweis stellen, indem Solidarität gestärkt und die Wirtschaft bei großen Herausforderungen wie COVID-19 widerstandsfähiger wird.