

# Evaluierung der COVID-19- Reaktionen Belgiens

**HIGHLIGHT-BROSCHÜRE**



**Bildnachweis:**

Deckblatt © Grisha Bruev/Shutterstock.com; Illustration © Funda Sun

Fotos: © Shutterstock.com

Layout von Meral Gedik

© OECD 2023

# Einführung

---

Die Reaktion auf die COVID-19-Krise stellte die Länder der „Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ (OECD) vor eine noch nie dagewesene Herausforderung, nicht zuletzt, weil sie ein konzertiertes Vorgehen aller Teile der Regierung und der Gesellschaft erforderte, um die Auswirkungen der Pandemie auf das Leben und die Lebensgrundlagen der Bürger zu mildern. Um diese Herausforderung zu bewältigen, haben die OECD-Mitgliedsländer, oft in relativ kurzer Zeit, außergewöhnliche Maßnahmen ergriffen und beträchtliche Ressourcen eingesetzt. Vier Jahre nach Ausbruch der Pandemie haben viele bereits damit begonnen, diese Schritte zu bewerten, um ihre Auswirkungen besser zu verstehen, Lehren für die Zukunft zu ziehen und letztlich das Vertrauen in die öffentlichen Einrichtungen zu stärken.

Die Arbeit der OECD zum Thema „Evaluierung der staatlichen Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Krise“ trägt zu diesem Ziel bei, indem sie Aufschluss darüber gibt, welche Maßnahmen für wen und warum erfolgreich waren und welche nicht. Belgien ist das zweite Land, das die OECD beauftragt hat, diesen Analyserahmen

anzuwenden und seine Reaktionen auf die COVID-19-Pandemie hinsichtlich der Risikoversorge und des Krisenmanagements sowie der Bereiche Gesundheit, Bildung, Wirtschaft und Steuern sowie Arbeitsmarkt und Sozialpolitik umfassend zu bewerten.

Die vorliegende Zusammenfassung enthält die wichtigsten Schlussfolgerungen des Berichts über die Bewertung der belgischen Reaktion auf COVID-19. Sie stützt sich auf die Arbeit der OECD an der Studie „First lessons from government evaluations of COVID-19 responses (Erste Lektionen aus staatlichen Evaluierungen der Reaktion auf COVID-19)“, die die wichtigsten Erkenntnisse aus den von den Regierungen der OECD-Länder durchgeführten Evaluierungen zusammenfasst. Der Bericht ist ein wichtiger Schritt zum Aufbau einer multidisziplinären und soliden Evidenzgrundlage für politische Reaktionen auf COVID-19. Seine Schlussfolgerungen und Empfehlungen werden die Regierungen bei ihren Bemühungen zur Förderung des Vertrauens und die Erreichung einer nachhaltigen Erholung unterstützen.

# Inhaltsverzeichnis

Einführung	3
<b>1 Bewertung der Reaktion auf die COVID-19-Krise in Belgien</b>	<b>6</b>
1.1. Wie wurde die Reaktion Belgiens auf die COVID-19-Krise bewertet?	8
1.2. Kontext: Was waren die strukturellen Stärken und Herausforderungen Belgiens bei der Bewältigung der Krise?	9
1.3. Wie hat Belgien auf die Krise reagiert?	11
1.4. Welche übergreifenden Lehren lassen sich aus der Bewertung der belgischen Reaktionen auf COVID-19 ziehen?	11
<b>2 Notfälle – Antizipation und Vorbereitung in Belgien</b>	<b>13</b>
2.1. Antizipationskapazitäten vor der Pandemie	15
2.2. Bereitschaft der Betreiber kritischer Infrastrukturen und der Anbieter wesentlicher Dienste	17
2.3. Bewältigung der grenzüberschreitenden Pandemieauswirkungen	17
<b>3 Die Handhabung der COVID-19-Krise in Belgien</b>	<b>18</b>
3.1. Die Steuerung des Krisenmanagements in Belgien	20
3.2. Externe Krisenkommunikation	21
3.3. Gesamtgesellschaftlicher Ansatz und Fortbestand des demokratischen Lebens	22
<b>4 Die Widerstandsfähigkeit des Gesundheitssystems gegenüber der Pandemie</b>	<b>23</b>
4.1. Direkte gesundheitliche Auswirkungen von COVID-19	25
4.2. Indirekte gesundheitliche Auswirkungen von COVID-19	26
4.3. Wirksamkeit der Reaktion der Gesundheitssysteme	26
<b>5 Bildung in Belgien während der Pandemie</b>	<b>28</b>
5.1. Das belgische Bildungssystem verstehen	30
5.2. Kontinuität im Bildungswesen während der Gesundheitskrise in Belgien	30
5.3. Koordinierung der Bildungsakteure	31
<b>6 Wirtschaftliche und steuerliche Maßnahmen</b>	<b>33</b>
6.1. Wirtschaftliche Folgen und Hauptmerkmale der Unterstützungsmaßnahmen	35
6.2. Implementierung wirtschaftlicher und steuerlicher Maßnahmen	37
6.3. Auswirkungen der wirtschaftlichen und steuerlichen Maßnahmen	37
<b>7 Arbeitsmarkt und sozialpolitische Maßnahmen</b>	<b>39</b>
7.1. Die Auswirkungen der Krise auf den Arbeitsmarkt	41
7.2. Politische Maßnahmen zum Schutz von Arbeitsplätzen und Einkommen in Belgien	42
7.3. Niedrige Einkommen waren in der Anfangsphase der Pandemie gut geschützt	43

## ABBILDUNGEN

Abbildung 1.1. Rahmen für die Bewertung der als Reaktion auf COVID-19 ergriffenen Maßnahmen	8
Abbildung 1.2. Geographie der föderalen Einheiten Belgiens auf Ebene der Regionen und Sprachgemeinschaften	10
Abbildung 2.1. Pandemieplanung auf kommunaler Ebene in Belgien	16
Abbildung 3.1. Föderale Struktur des Krisenmanagements	21
Abbildung 4.1. Veränderung der Sterblichkeitsrate für 2020-22 (im Vergleich zum Zeitraum 2015-19)	25
Abbildung 5.1. Schulschließungen aufgrund von COVID-19 (2020, 2021 und im ersten Quartal 2022)	31
Abbildung 6.1. Die Wirtschaftstätigkeit ging während der COVID-19-Pandemie in Belgien erheblich zurück	35
Abbildung 6.2. Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen während der COVID-19-Pandemie in Belgien	36
Abbildung 7.1. Sowohl die Arbeitslosen- als auch die Beschäftigungsquote in Belgien haben relativ schnell wieder das Vorkrisenniveau erreicht	41

## BOXEN

Box 2.1. Empfehlung des OECD-Rates zur Steuerung kritischer Risiken (Governance of Critical Risks)	15
--	----



# **1** **Bewertung der Reaktion auf die COVID-19-Krise in Belgien**

---

Wie viele andere Länder hat auch Belgien rasch erhebliche personelle, finanzielle und technische Ressourcen mobilisiert, um die Auswirkungen der COVID-19-Krise zu bewältigen und abzumildern. Um zu verstehen, was warum und für wen funktioniert bzw. nicht funktioniert hat, basiert diese Bewertung auf dem OECD-Rahmen für die Bewertung von COVID-19-Maßnahmen, der sich auf die drei Hauptphasen des Risikomanagementzyklus konzentriert. Die Bewertung stützt sich auch auf eine Vielzahl qualitativer und quantitativer Daten, einschließlich Umfragedaten, die bei den Ministerien, Gemeinden, Krankenhäusern, Allgemeinärzten und Schulen des Landes erhoben wurden. Dieser Bericht bietet einen umfassenden und multidisziplinären Ansatz zur Bewertung der belgischen Krisenreaktionen mit dem Ziel, Vertrauen zu schaffen und die künftige Widerstandsfähigkeit zu stärken.

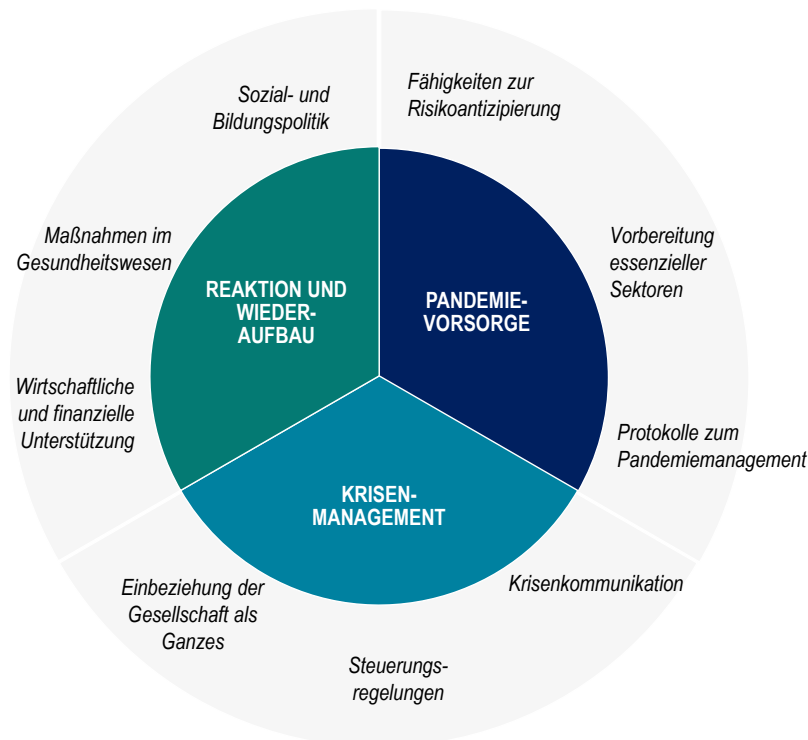


## 1.1. WIE WURDE DIE REAKTION BELGIENS AUF DIE COVID-19-KRISE BEWERTET?

Die OECD hat in ihrer Arbeit zur staatlichen Bewertung von COVID-19-Maßnahmen drei Arten von Maßnahmen zur Bewertung der Länder identifiziert, um besser zu verstehen, was bei ihrer Reaktion auf die Pandemie funktioniert hat und was nicht (Abbildung 1.1):

1. **Pandemievorsorge:** Die von den Regierungen ergriffenen Maßnahmen, um das Risiko einer Pandemie vor deren Eintreten zu antizipieren und um sich auf einen globalen Gesundheitsnotfall vorzubereiten.
2. **Krisenmanagement:** Die von den Regierungen nach Ausbruch der Pandemie durchgeführten Strategien und Maßnahmen, um die Schritte auf den verschiedenen Regierungsebenen und zwischen den Ministerien zu koordinieren, mit der Öffentlichkeit zu kommunizieren
3. **Reaktion und Wiederaufbau:** Umgesetzte Politiken und Maßnahmen, um die Auswirkungen der Pandemie und der daraus resultierenden Wirtschaftskrise auf Bürger und Unternehmen abzumildern und die wirtschaftliche Erholung und das Wohlergehen zu unterstützen. Zu diesen Maßnahmen gehören Lockdowns und andere Beschränkungen, um die Ausbreitung des Virus einzudämmen, sowie die finanzielle Unterstützung für Haushalte, Arbeitnehmer und Unternehmen, um die Auswirkungen des Abschwungs abzufedern; Gesundheitsmaßnahmen zum Schutz und zur Versorgung der Bevölkerung und sozialpolitische Maßnahmen zum Schutz der Schwächsten.

**Abbildung 1.1. Rahmen für die Bewertung der als Reaktion auf COVID-19 ergriffenen Maßnahmen**



Anmerkung: Diese Phasen werden als Kreis dargestellt, da sie nicht zwingend chronologisch sind.

Quelle: OECD (2022<sup>[6]</sup>), „First lessons from government evaluations of COVID-19 responses: A synthesis“, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/483507d6-en>.



Die Untersuchung der belgischen Reaktion auf COVID-19 stützt sich auf einen gemischten Methodenansatz, bei dem zur Bewertung qualitative und quantitative Daten kombiniert eingesetzt werden. Das OECD-Sekretariat konzipierte vier spezifische qualitative und wahrnehmungsbasierte Umfragen, um Daten über die Wirksamkeit von Maßnahmen aus ihrer Sicht zu sammeln. Diese Umfragen wurden an Gemeinden, Allgemeinmediziner, Krankenhäuser sowie Grund- und Sekundarschulen verteilt. Diese Bewertung profitierte auch vom Zugang zu umfassenden quantitativen Daten, wie beispielsweise zuvor erhobenen Umfragedaten sowie zu Unternehmens- und Verwaltungsdaten zu ausgewählten Maßnahmen der Unternehmensförderung und zu Krankenhausdaten, die vom „Hospital & Transport Surge Capacity Committee“ (HTSC) erhoben wurden.

Darüber hinaus stützte sich die Bewertung auf qualitative Interviews mit den wichtigsten Akteuren der COVID-19-Maßnahmen. Im Rahmen dieser Gespräche konnten die OECD-Teams über 150 Akteure treffen, darunter Ministerkabinette und öffentliche Verwaltungen auf Bundes- und Landesebene, Vertreter von Schulen, des Gesundheitssektors (Krankenhäuser und Kliniken), Vertreter der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft und der Gewerkschaften. Außerdem wurden Rundtischgespräche und weitere Interviews mit mehreren Gouverneuren, Langzeitpflegeeinrichtungen und Gesundheitsfachkräften organisiert, die direkt an den COVID-19-Maßnahmen beteiligt waren. Die Kombination dieser verschiedenen Datenquellen und Analysemethoden ermöglicht ein umfassenderes Verständnis der in dieser Bewertung untersuchten Forschungsfragen und erhöht die Gültigkeit und Zuverlässigkeit der Ergebnisse.

## 1.2. KONTEXT: WAS WAREN DIE STRUKTURELLEN STÄRKEN UND HERAUSFORDERUNGEN BELGIENS BEI DER BEWÄLTIGUNG DER KRISE?

---

Die Fähigkeit einer Regierung, mit einer Krise umzugehen, kann durch mehrere Kontextfaktoren beeinflusst werden, wie beispielsweise die Größe des Landes und seine sozioökonomische Zusammensetzung. Um die Reaktion einer Regierung auf die Krise beurteilen zu können, ist es daher zunächst notwendig zu verstehen, inwieweit diese Regierung diese Faktoren berücksichtigen konnte,

um die für ihren nationalen Kontext geeigneten Maßnahmen zu ergreifen.

Belgien ist ein föderales und stark dezentralisiertes Land mit föderalen Einheiten, sowohl auf dem regionalen (Brüssel-Hauptstadt, Flämische Region, Wallonische Region) und kommunalen Ebene (Flämische, Französische und Deutschsprachige Gemeinschaft).

## Abbildung 1.2. Geographie der föderalen Einheiten Belgiens auf Ebene der Regionen und Sprachgemeinschaften



Anmerkung: Oberes Feld: Karte der belgischen Regionen. Unteres Feld: Karte der Sprachgemeinschaften in Belgien.  
Quelle: Kanzlei des Premierministers „Föderaler öffentlicher Dienst“.

Als ein mittelgroßes Land mit einer föderalen Regierung, die sich auf breite Koalitionen stützt, konnte sich auf seine seit langem bestehende politische Kultur der Zusammenarbeit und des Konsenses verlassen, um eine regierungsweite Reaktion auf die Krise zu gewährleisten. Außerdem profitierte Belgien von einem relativ robusten Gesundheitssystem vor der Pandemie und einer höheren Leistungsfähigkeit in diesem Bereich als die meisten Länder der Europäischen Union.

Doch trotz der allgemein hohen Zufriedenheit mit den öffentlichen Diensten hatte Belgien mit einem

geringeren Vertrauen in die öffentlichen Institutionen zu kämpfen als der OECD-Durchschnitt. Der stark dezentralisierte Charakter des öffentlichen Verwaltungssystems des Landes führte zu Herausforderungen hinsichtlich der Autonomie der belgischen Bildungssysteme. Belgien sah sich ferner mit mehreren makroökonomischen und finanziellen Herausforderungen konfrontiert, die den finanzpolitischen Handlungsspielraum während der Krise einschränkten. Letztlich sind die sozioökonomischen Ungleichheiten im ganzen Land nach wie vor groß.

### 1.3. WIE HAT BELGIEN AUF DIE KRISE REAGIERT?

Die vorliegende Bewertung erstreckt sich über die gesamte Dauer der Krise: von der Entdeckung und Identifizierung der ersten COVID-Fälle in Europa im Januar 2020 bis zum Ende der so genannten föderalen Phase der Krise in Belgien am 14. März 2022. Am 19. Januar 2020 haben die Gesundheitsbehörden das neuartige Coronavirus als meldepflichtige Krankheit als „ungewöhnliche Bedrohung“ aufgenommen. In den folgenden Tagen begannen das Nationale Krisenzentrum (NCCN) und der Föderale Öffentliche Dienst Volksgesundheit (FÖD Volksgesundheit), sich über die möglicherweise bevorstehende Krise auszutauschen. Im Februar konzentrierten sich die Gespräche auf Verfahren zur Behandlung rückgeführter Patienten und zur Erhöhung der Testkapazität. Am 12. März wurde die föderale Phase der Krise ausgerufen; die föderale Regierung wurde offiziell mit der Koordinierung der

Krisenbewältigung beauftragt. Am selben Abend kündigte die Regierung die Schließung von Schulen, Clubs, Cafés und Restaurants sowie die Absage öffentlicher Versammlungen an. Diese Anordnungen sollten am nächsten Tag um Mitternacht in Kraft treten. Am 17. März wurde für das gesamte Land ein Lockdown angekündigt.

Nach der Aktivierung der föderalen Phase der Krise haben die belgischen Behörden auch eine Governance-Struktur eingerichtet, um die Krisenbewältigung über Regierungsebenen hinweg zu koordinieren. Auf föderaler Ebene wurden neben den bestehenden Gremien für die Entscheidungsfindung auf hoher Ebene mehrere Ad-hoc- oder ständige Koordinierungsgremien, Taskforces und beratende Gruppen aktiviert. Die genaue Landschaft der Krisenbewältigung änderte sich im Laufe der Zeit.

### 1.4. WELCHE ÜBERGREIFENDEN LEHREN LASSEN SICH AUS DER BEWERTUNG DER BELGISCHEN REAKTIONEN AUF COVID-19 ZIEHEN?

Da es sich bei der COVID-19-Pandemie um eine komplexe Krise handelte, die durch starke Wechselwirkungen und Kompromisse zwischen den einzelnen Politikbereichen gekennzeichnet war, werden in dieser Bewertung übergreifende Lehren zu drei für die Krise wichtigen Themen gezogen.

- Die **Verhältnismäßigkeit** der während der Krise getroffenen Maßnahmen. Darunter wird hier ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem öffentlichen Interesse und dem Ausmaß von Eingriffen in das persönliche Leben verstanden, wie es von der Weltgesundheitsorganisation definiert wird. In einem sich schnell verändernden Umfeld wie der COVID-19-Pandemie, in dem vorab nur wenige Belege über Nutzen und Risiken von Maßnahmen vorliegen, ist eine Verhältnismäßigkeit natürlich nur schwer zu erzielen. Den Daten zufolge waren in Belgien die Maßnahmen insgesamt ähnlich oder weniger streng als in den Nachbarländern. Mit dem 2021 eingeführten „Pandemiegesezt“ 2021

wurde auf Fragen in der öffentlichen Debatte über die Legitimität bestimmter Beschränkungen reagiert.

- Das Ausmaß, in dem es mit den in Belgien getroffenen Maßnahmen gelungen ist, die **Lebensqualität** der Bürger, einschließlich ihrer psychischen Gesundheit, zu erhalten. Die Pandemie hat die psychische Gesundheit der belgischen Bevölkerung stark beeinträchtigt. Besonders betroffen waren die Bevölkerung im Allgemeinen, Angehörige der medizinischen Berufe sowie Schüler, Lehrer und Eltern. Um auf diese Situation einzugehen, arbeiteten die belgischen Behörden landesweit daran, die Kontinuität der psychiatrischen Versorgung aufrechtzuerhalten und den Zugang zu psychosozialen Diensten zu erweitern.
- Die **Auswirkungen der Krise** auf gefährdete Gruppen wie **Jugendliche und Ältere**. In allen OECD-Ländern waren die vulnerabelsten Gruppen am stärksten von der Pandemie betroffen, sei es aufgrund

von Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen oder aufgrund größerer Risiken im Zusammenhang mit COVID-19. Die Arbeitsplatzverluste betrafen vor allem Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen, darunter junge Menschen und Migranten. Ältere Menschen, insbesondere in Langzeitpflegeeinrichtungen, waren von der Pandemie besonders stark betroffen. Und letztlich litten junge Menschen, wie in allen OECD-Mitgliedstaaten, unverhältnismäßig unter den Auswirkungen der Pandemie auf ihre psychische Gesundheit.

Diese drei Schlüsselfragen werden in den Kapiteln 2 bis 7 der vorliegenden Bewertung untersucht. So wird die Lebensqualität der Bürger unter gesundheitlichen (Schwerpunkt in Kapitel 4) und sozialen (Schwerpunkt in Kapitel 7) Gesichtspunkten bewertet, aber auch unter dem Aspekt, inwieweit sich Schulschließungen und Home-Schooling auf Eltern, Lehrer und Schüler auswirkten (diese Frage wird in Kapitel 5 behandelt). Dieser multidisziplinäre Ansatz zielt darauf ab, die verfügbare Evidenzbasis in bisher zu wenig erforschten Bereichen der Reaktion auf COVID zu erweitern.



## **2** Notfälle – Antizipation und Vorbereitung in Belgien

---

Die COVID-19-Pandemie war aufgrund ihrer vielfältigen Auswirkungen auf alle Bereiche der Gesellschaft eine der größten Herausforderungen für Regierungen weltweit. Belgien hatte bereits vor der Krise ein ausgereiftes Krisenmanagementsystem eingerichtet und das Risiko einer Pandemie im Rahmen seiner nationalen Risikobewertung beurteilt. Obwohl das Krisenmanagementsystem des Landes erst später in der Pandemie aktiviert wurde, konnten die belgischen Behörden einige Merkmale des Systems und seine Vorkehrungen für Notfälle im Bereich der Volksgesundheit nutzen, um eine frühzeitige Reaktion auf COVID-19 zu koordinieren. Während sich die Vorbereitung auf Pandemien in Belgien größtenteils auf das Gesundheitswesen beschränkte, finden sich doch einige Beispiele für eine umfassendere Vorbereitung in der gesamten Gesellschaft: in den Anstrengungen der Betreiber kritischer Infrastrukturen sowie der Anbieter essenzieller Dienstleistungen. Infolge des globalen Charakters der COVID-19-Pandemie musste Belgien zudem seit Krisenbeginn Ressourcen zur Unterstützung seiner Staatsangehörigen im Ausland mobilisieren. Auch spielte das Land eine aktive Rolle bei den weltweiten Bemühungen, auf die Pandemie zu reagieren und einen gerechten Zugang zu Impfstoffen zu gewährleisten.



## 2.1. ANTIZIPATIONSKAPAZITÄTEN VOR DER PANDEMIE

Die Risikobewertung ist die erste Stufe eines umfassenderen Risikomanagementprozesses. Sie ermöglicht es, informierte Entscheidungen über die Maßnahmen zu treffen, die nötig sind, um identifizierte Risiken zu vermeiden bzw. abzuschwächen, und um auf die Auswirkungen und Bewältigung besagter Risiken zu reagieren. In

der OECD-Empfehlung zur Steuerung kritischer Risiken werden alle OECD-Mitgliedsländer aufgefordert, kritische Risiken zu ermitteln und zu bewerten und anhand der daraus resultierenden Analyse wirksame Kapazitäten für das Katastrophenrisiko- und Krisenmanagement aufzubauen.

### Box 2.1. Empfehlung des OECD-Rates zur Steuerung kritischer Risiken (Governance of Critical Risks)

In der Empfehlung des OECD-Rates von 2014 zur Steuerung kritischer Risiken werden die Regierungen angehalten:

- Alle Risiken nationaler Bedeutung zu identifizieren und zu bewerten und mittels dieser Analyse Prioritäten bei Entscheidungen zum Risikomanagement festzulegen.
- Governance-Mechanismen zur Koordinierung von Risiken und zum Krisenmanagement in der gesamten Regierung aufzustellen.
- Mit dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten sowie grenzüberschreitend international zu kooperieren, um kritische Risiken besser bewerten, abschwächen, vorbereiten, beantworten und bewältigen zu können.

Quelle: OECD (2014), „Council Recommendation on the Governance of Critical Risks“, OECD Legal Instruments, OECD/LEGAL/0405, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0405>.

Wie die meisten anderen OECD-Mitgliedsländer ermittelte und bewertete auch Belgien innerhalb der nationalen Risikobewertung zahlreiche Risiken durch Infektionskrankheiten. Diese, zuletzt 2018 vom NCCN durchgeführte Bewertung umfasste drei gesundheitsbezogene Risiken: die Ausbreitung einer neuen Infektionskrankheit, eine Infektionskrankheit in der Tierhaltung mit direkten Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit sowie eine nicht behandelbare Infektionskrankheit bei begrenztem Impfstoffvorrat. Obgleich das Risiko einer Pandemie anerkannt wurde, waren nur wenige mit der Nationalen Risikobewertung vertraut, da deren vollständige Fassung weiterhin als Verschlussache eingestuft war. Unter anderem diese Tatsache beschränkte das gemeinsame Verständnis über das Risiko künftiger Pandemien innerhalb der Regierung, wobei die Verantwortung für das Risiko hauptsächlich bei den Gesundheitsbehörden des Bundes lag. Für die Zukunft würde Belgien von einer stärkeren Sensi-

bilisierung für die nationale Risikobewertung auf allen Regierungsebenen profitieren.

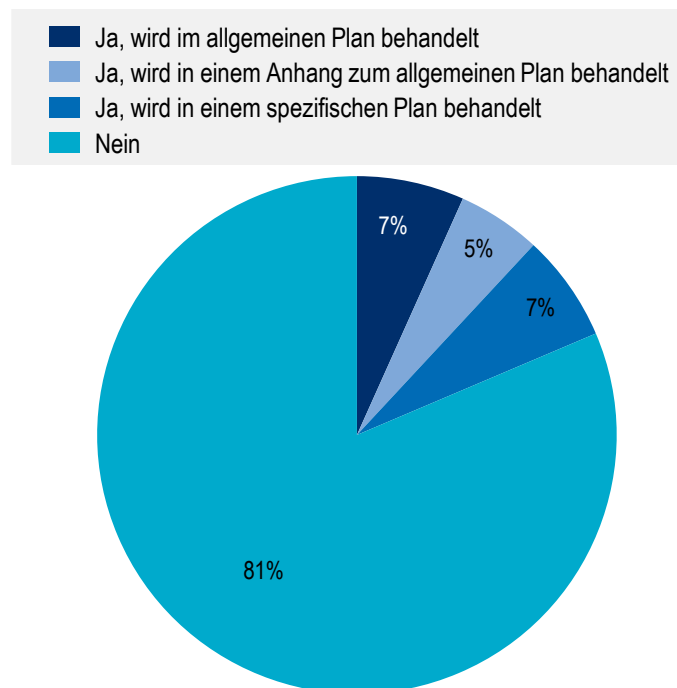
Außerdem floss die nationale Risikobewertung nur eingeschränkt in die Politik und Entscheidungsfindung ein: Die föderalen, provinziellen und lokalen Regierungsebenen betrachteten die Pandemie-Notfallplanung nach wie vor als Angelegenheit der Bundesregierung. Auf föderaler Ebene galten die Pandemie-Notfallpläne als Hauptaufgabe des FÖD Volksgesundheit.

Die in der belgischen nationalen Risikobewertung erfassten Gesundheitsrisiken hätten besser genutzt werden können, um jene Entscheidungen über antizipative Maßnahmen zu treffen, die erhebliche Investitionen erfordern (z. B. die Erneuerung von Vorräten und Reservekapazitäten für Notfallmaßnahmen im Bereich der Volksgesundheit). Dennoch waren bereits vor der COVID-19-Pandemie einige wichtige Kernkapazitäten im belgischen Gesundheitssystem

vorhanden (z. B. Laborkapazitäten für die frühzeitige Untersuchung von mit Ausbrüchen in Verbindung stehenden Proben, Isolationsstationen für hochinfektiöse Krankheiten und eine überdurchschnittliche Anzahl von Intensivbetten). Künftig sollte Belgien erwägen, ein gemeinsames Risikoverständnis besser zu nutzen, um die Bereitschaftsaktivitäten zu steuern und zu überwachen.

Auf der Ebene der Gemeinden, die in Belgien für die Krisenreaktion und -vorbereitung eine Schlüsselrolle spielen, wurde eine spezifische Planung für Pandemien nicht als notwendig erachtet. Selbst als sich die durch COVID-19 verursachten Herausforderungen abzeichneten, verfügte nur knapp ein Fünftel der belgischen Gemeinden über einen multidisziplinären Notfallplan für ihre Pandemiebekämpfung.

**Abbildung 2.1. Pandemieplanung auf kommunaler Ebene in Belgien**



Anmerkung: N=259. FLA=129, WAL=114, BXL=9, Deutschsprachige Gemeinschaft=7.

Frage: Haben Sie einen Notfall- und Interventionsplan für Pandemierisiken erstellt oder einen spezifischen Anhang zu Pandemien aufgenommen, wie im Königlichen Erlass vom 22. Mai 2019 über die lokale Notfallplanung (PGUI/ANIP//PPUI/BNIP) festgelegt?

Quelle: OECD (2023[35]), OECD Survey of municipal authorities for the evaluation of Belgium's COVID-19 response.

Letztlich beschränkten sich die Vorbereitungsmaßnahmen in den ersten Tagen der Pandemie größtenteils auf den Gesundheitssektor unter Leitung des FÖD Volksgesundheit und unter Beteiligung des NCCN. Trotz der vorhandenen Koordinierung zwischen beiden Einrichtungen wurde die umfassende Kapazität zum Krisenmanagement des NCCN erst mit der Aktivierung einer föderalen Phase am 12. März 2020 vollständig mobilisiert. Dies erschwerte die Bemühungen, in der gesamten Regierung ein gemeinsames Bewusstsein für die

sich entwickelnde Situation zu schaffen. Darum blieb das Gros der ersten Reaktionen dem FÖD Volksgesundheit überlassen. Belgien nutzte die Kapazitäten für Notfälle innerhalb des Bereichs der Volksgesundheit (wie die Risikomanagement- und die Risikobewertungsgruppe), um die Situation zu überwachen und um frühzeitig Maßnahmen zu ergreifen, um sich der ersten Fälle von COVID-19 anzunehmen. Künftig sollte ein integrierter Ansatz zur Mobilisierung weiterer vorbereitender Aktivitäten über das Gesundheitswesen hinaus verstärkt werden.



## 2.2. BEREITSCHAFT DER BETREIBER KRITISCHER INFRASTRUKTUREN UND DER ANBIETER WESENTLICHER DIENSTE

Die Anpassung der Betreiber kritischer Infrastrukturen spielte bei der optimalen Vorbereitung auf die Pandemie eine Schlüsselrolle. In Belgien ist das Resilienzsystem für kritische Infrastrukturen auf den Schutz der Infrastrukturen ausgerichtet. Es wird vom NCCN in Zusammenarbeit mit den sektoralen Behörden koordiniert. Zu Beginn der Pandemie weitete die belgische Regierung die Definition der lebenswichtigen Sektoren und Dienste aus. Die Kontinuität der Verwaltungen zu gewährleisten, erforderte mehr Ressourcen und war schwieriger, als notwendig gewesen wäre, da es für diese neuen essenziellen Dienste keine Betriebskontinuitätspläne gab. Die Infrastrukturanbieter und öffentlichen Dienste rea-

gierten jedoch äußerst schnell, was zu Beginn der Krise sehr hilfreich war.

Ferner gewährleistete Belgien durch hochgradig anpassungsfähige Reaktions- und Koordinierungsregelungen für Zwischenfälle, dass die Notfalldienste kontinuierlich bereitgestellt werden konnten. In der Tat mobilisierte Belgien seine Notfalldienste nicht nur, um die Reaktion auf die Pandemie zu unterstützen, sondern auch, um die Kontinuität der unentbehrlichen Notfallkapazitäten zu gewährleisten. Diese Notfalldienste konnten sich auf spezifische, vor der Pandemie eingerichtete Strategien zur Ressourcenzuweisung und regierungsweite Koordinierungsmechanismen stützen.

## 2.3. BEWÄLTIGUNG DER GRENZÜBERSCHREITENDEN PANDEMIEAUSWIRKUNGEN

Eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung von Belgiern im Ausland und bei der Aufklärung der Staatsangehörigen über Reisebeschränkungen spielte der Föderale Öffentliche Dienst (FÖD) „Auswärtige Angelegenheiten“. Dieser charterte bspw. 47 Flüge und unterstützte 12 weitere, um belgische und europäische Staatsbürger heimzufliegen. Auch strukturierte er in Abstimmung mit dem FÖD Volksgesundheit auch die Veröffentlichung aktueller Reisehinweise und die Einrichtung einer Hotline. Diese Koordination hätte auch anderen föderalen Verwaltungen

und föderalen Einrichtungen zugutekommen können, um sich besser auf die Pandemie vorzubereiten.

Außerdem spielte Belgien eine aktive Rolle bei den weltweiten Bemühungen, auf die Pandemie zu reagieren und einen gerechten Zugang zu Impfstoffen zu gewährleisten, insbesondere durch Beiträge an COVAX über Team Europe, durch Impfstoffspenden und die Unterstützung der weltweiten Impfstoffproduktion.

### Zusammenfassung der Empfehlungen

- Gemeinsames Verständnis der Risiken nutzen, um evidenzbasierte Vorsorgeaktivitäten voranzutreiben
- Kapazitäten zur Bewältigung von Notfällen im Bereich Volksgesundheit mobilisieren, besonders um Vorbereitungsmaßnahmen zu unterstützen, sobald die Risiken eintreten
- Lehren aus vergangenen Ausbrüchen/Pandemien und Gap-Analysen ziehen, um Verbesserungen auf allen Regierungsebenen und über den Gesundheitssektor hinaus voranzutreiben
- Fähigkeiten entwickeln, die sich vor einer Krise mobilisieren lassen und auf Arbeiten zum Krisenmanagement und zur Widerstandsfähigkeit kritischer Infrastrukturen aufbauen

# **3** Die Handhabung der COVID-19-Krise in Belgien

---

Um eine komplexe, multidisziplinäre Krise wie die COVID-19-Pandemie meistern zu können, ist eine Reaktion der gesamten Regierung und der gesamten Gesellschaft erforderlich, die das Vertrauen in das öffentliche Handeln aufrechterhält und die demokratische Kontinuität bewahrt. Trotz der Herausforderungen infolge der zahlreichen Institutionen sowie der Probleme mit den Grenzen zwischen Wissenschaft und Entscheidungsfindung konnten in Belgien öffentliche Stellen landesweit dank der Governance-Mechanismen zur Koordinierung der Pandemiebekämpfung mit einer Stimme sprechen. Auch die Krisenkommunikation war insgesamt kohärent. Dennoch hätte man bestimmte gefährdete Gruppen noch gezielter ansprechen können. Letztlich bemühten sich zwar alle Regierungsebenen während der Krise um eine demokratische Rechenschaftspflicht. Trotzdem hätte eine stärker einbezogene Zivilgesellschaft möglicherweise das Vertrauen gestärkt. Künftig sollte Belgien sein Krisenmanagement stärken und ein glaubwürdiges und vertrauenswürdiges System entwickeln, das in Krisenzeiten eine wissenschaftliche Beratung ermöglicht.



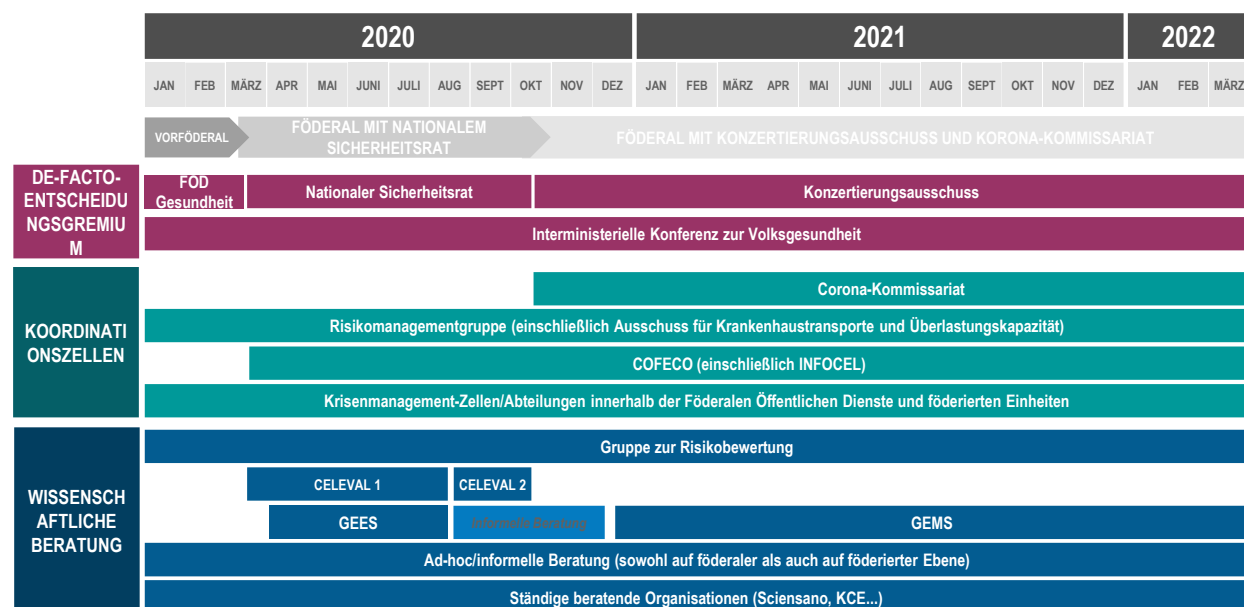
### 3.1. DIE STEUERUNG DES KRISENMANAGEMENTS IN BELGIEN

---

Die OECD-Empfehlung zur Steuerung kritischer Risiken unterstreicht die Notwendigkeit einer starken Führung für wirksames Krisenmanagement. Eine solche Führung ist unerlässlich, um Zusammenarbeit und Entscheidungsfindung innerhalb der Regierung sowie mit externen Interessengruppen zu erleichtern und das Vertrauen in die Krisenmanager zu stärken. In Belgien war während der gesamten Krise die persönliche Führung auf höchster Regierungsebene durch die mit einer Stimme sprechenden Chefs der föderalen und föderierten Exekutive gewährleistet. In den ersten Monaten der Pandemie spielten das NCCN und der FÖD Volksgesundheit bei der Leitung der Krisenreaktion jedoch keine starke institutionelle Rolle, obwohl sie dazu das gesetzliche Mandat hatten. Das hätte bei der Koordinierung der Krisenreaktion zu erheblichen Ineffizienzen führen können. Im Oktober 2020 verbesserte sich die Artikulierung der belgischen Reaktion auf die Krise dank des eingerichteten Koronakommissariats. Zukünftig sollte Belgien erwägen, Mandat und Strukturen des NCCN zu stärken, um es auf natürliche Weise als diejenige Institution zu positionieren, die künftige Krisenreaktionen leitet.

In der OECD-Empfehlung wird auch die Notwendigkeit hervorgehoben, Governance-

Mechanismen einzurichten, um die Krise regierungsweit, auch vertikal mit subnationalen Behörden, zu koordinieren und um Entscheidungen umzusetzen. Hierzu mussten viele OECD-Länder traditionelle Mechanismen des Krisenmanagements um neue Strukturen ergänzen. Parallel dazu wurden in Belgien die ständigen, von NCCN und FÖD Volksgesundheit verwalteten Strukturen zum Krisenmanagement zügig zugunsten neuer Ad-hoc-Gremien, wie der mit der Exit-Strategie zuständigen Expertengruppe (GEES), umgangen. Die daraus folgende Vervielfachung der Gremien mit unklaren Mandaten verursachte Probleme bei der Zuweisung von Zuständigkeiten und der Effizienz des Krisenmanagementsystems. Ferner führte die Politisierung bestehender und neu geschaffener Krisenmanagementgremien zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung einiger Entscheidungen (Abbildung 3.1). Insgesamt jedoch förderten die engen zwischenmenschlichen Beziehungen die solide Funktion besagter Governance-Mechanismen, insbesondere auf subnationaler Ebene. Künftig sollten ständige föderale Krisenmanagementstrukturen und Berichtslinien geklärt werden. Belgien sollte sich außerdem bemühen, die vertikale Koordinierung weiter zu institutionalisieren, bspw. durch eine breitere Nutzung interministerieller Konferenzen.

**Abbildung 3.1. Föderale Struktur des Krisenmanagements**

Quelle: Eigene Ausarbeitung der OECD-Autoren anhand von durch belgische Behörden erfassten und verbreiteten Informationen.

Schließlich hat Belgien, wie viele andere OECD-Mitgliedsländer auch, wissenschaftliche Gremien geschaffen und aktiviert, um Entscheidungsträger zu beraten. Diese realisierten zwar die erforderliche Beratung, standen jedoch vor mehreren Herausforderungen: Erstens hatten sie nicht alle ein klares oder ausdrückliches Mandat, wodurch sich Zuständigkeiten überschneiden und Fragen zum Umfang für die erteilten Empfehlungen ergaben. Zweitens wurden Glaubwürdigkeit und Legitimität der Empfehlungen bezweifelt, da nicht alle Einrichtungen eine Hausordnung und

transparente Regeln für Interessenkonflikte hatten. Schließlich bemühte sich Belgien, die Multidisziplinarität des Gutachtens zu gewährleisten, indem man Sachverständige einbezog, die nicht aus dem Gesundheitsbereich stammten. Doch hätte ein breiteres wissenschaftliches Fachwissen integriert werden können. In Zukunft sollte Belgien versuchen, die Entscheidungsprozesse dieser Gremien transparenter zu gestalten und in diese ein noch breiteres Spektrum an Fachwissen einfließen zu lassen.

### 3.2. EXTERNE KRISENKOMMUNIKATION

Insgesamt gelang es Belgien, während der gesamten Pandemie ein kohärentes Krisenkommunikationskonzept zu verfolgen. Die Informationszelle (INFOCEL), eine der vom NCCN eingerichteten Krisenmanagement-Strukturen, in der Sprecher verschiedener Regierungs- und Verwaltungsebenen vertreten waren, trug wesentlich dazu bei, die meisten Kommunikationsbotschaften im ganzen Land zu vereinheitlichen. Dennoch stellten die zahlreichen Botschaften, die von den verschiedenen

Regierungsebenen ausgingen, regelmäßig eine Herausforderung dar, insbesondere auf kommunaler Ebene. Noch entscheidender ist: Die Medien forderten wissenschaftliche Experten auf, Erklärungen für Entscheidungen abzugeben, an denen sie gar nicht beteiligt waren. Wie die Öffentlichkeit die Grenzen zwischen Wissenschaft und Entscheidungsfindung wahrnahm, warf deshalb Probleme auf.

Außerdem wurde sich sehr bemüht zu gewährleisten, dass die Kommunikationsmaßnahmen möglichst viele Teile der Bevölkerung erreichen. Hierzu übersetzte die föderale Regierung die Kommunikationskampagnen in Dutzende Sprachen und wandten sich an Multiplikatoren mit unterschiedlichem Hintergrund. Die Kommunikationskampagnen

wurden überwacht und ausgewertet, wodurch die Botschaften besser aufeinander abgestimmt waren. Dennoch wurden gefährdete Gruppen und Minderheiten möglicherweise nicht ausreichend berücksichtigt. Das geringe Vertrauen in die öffentlichen Institutionen war auch während der Krise weiterhin problematisch.

### 3.3. GESAMTGESELLSCHAFTLICHER ANSATZ UND FORTBESTAND DES DEMOKRATISCHEN LEBENS

In allen OECD-Mitgliedsländern wurden infolge der Pandemie oft die individuellen Freiheiten eingeschränkt, was, auch wenn es nur vorübergehend geschah, eine größere demokratische Rechenschaftspflicht erfordert. Die regulären demokratischen Rechenschaftsmechanismen funktionierten während der Krise in den verschiedenen belgischen Regierungsstellen unterschiedlich gut weiter. Auf föderaler Ebene machte die Regierung „außergewöhnliche Umstände“ geltend, was der Exekutive vom 27. März bis zum 27. Juni 2020 außergewöhnliche Befugnisse verlieh. Die Rechte des Parlaments wurden somit auf föderaler Ebene weniger lang eingeschränkt als in anderen europäischen Ländern. Dennoch beschnitt die Bundesregierung auch danach die Freizügigkeit mittels Ministerialerlassen, was in der öffentlichen Debatte Fragen aufwarf, inwieweit diese Beschränkungen legitim waren. Das am 14. August 2021 verabschiedete so genannte „Pandemiegesetz“ (Gesetz über verwaltungspolizeiliche Maßnahmen während

einer epidemischen Notsituation) bietet für diese Freiheitsbeschränkungen eine solidere rechtliche Basis. In den föderalen Einheiten wählten die verschiedenen Exekutiven unterschiedliche rechtliche Ansätze, die von der Ausübung besonderer Befugnisse bis zu beschleunigten parlamentarischen Verfahren reichten.

Darüber hinaus haben mehrere belgische öffentliche Einrichtungen auch ihre COVID-19-Maßnahmen bewertet. Damit unterstrichen sie, dass sie bereit sind, aus dem, was (nicht) funktioniert hat, Lehren zu ziehen, um so die öffentliche Rechenschaftspflicht zu fördern.

Als interessante Ergänzung zu den Top-down-Ansätzen während der Krise hätte man jedoch NGOs oder zivilgesellschaftliche Akteure stärker in die Entscheidungsfindung einbeziehen können. Wenn sich in Belgien zudem eine Erinnerungspolitik entwickeln würde, ließe sich hierdurch die gesamte Gesellschaft auf eine widerstandsfähigere und beschwichtigende Einstellung zur Zukunft einstimmen.

## Zusammenfassung der Empfehlungen

- Das gesamte nationale System zum Krisenmanagement für multidisziplinäre Krisen stärken.
- Stärkere und kohärentere Kommunikation gewährleisten, um das Vertrauen in die Reaktion auf die Krise zu fördern.
- Ein robustes und glaubwürdiges System zur Bereitstellung wissenschaftlicher Gutachten während multidisziplinärer Krisen entwickeln.
- Mechanismen der demokratischen Rechenschaftspflicht stärken und den gesamtgesellschaftlichen Ansatz für ein multidisziplinäres Krisenmanagement untermauern.

# 4 Die Widerstandsfähigkeit des Gesundheitssystems gegenüber der Pandemie

---

Während Belgien in den ersten Wellen der COVID-19-Pandemie schlecht abschnitt, war das belgische Gesundheitssystem in der Lage, sich im Verlauf der Pandemie anzupassen und insgesamt recht robust zu reagieren. Viele der Maßnahmen, die Belgien zur Bewältigung der Krise ergriffen hat, wie z. B. der Ausbau und die Überwachung der Krankenhauskapazitäten, die Organisation von Tests und Rückverfolgung von Fällen sowie die Durchführung der Impfkampagne, waren im Vergleich zu anderen OECD-Ländern weitgehend erfolgreich. Dennoch waren bestimmte Gruppen, darunter ältere Menschen in Pflegeheimen, sehr stark betroffen, und die indirekten Auswirkungen der Pandemie, einschließlich der Zunahme der schlechten psychischen Gesundheit, wirken sich weiterhin auf die Bevölkerung aus. Die Stärkung der Krisenreaktionskapazitäten im Gesundheitssystem, einschließlich der Verbesserung der Koordinierung zwischen den Regierungsebenen, wird wichtig sein, um auf künftige Schocks widerstandsfähig reagieren zu können.





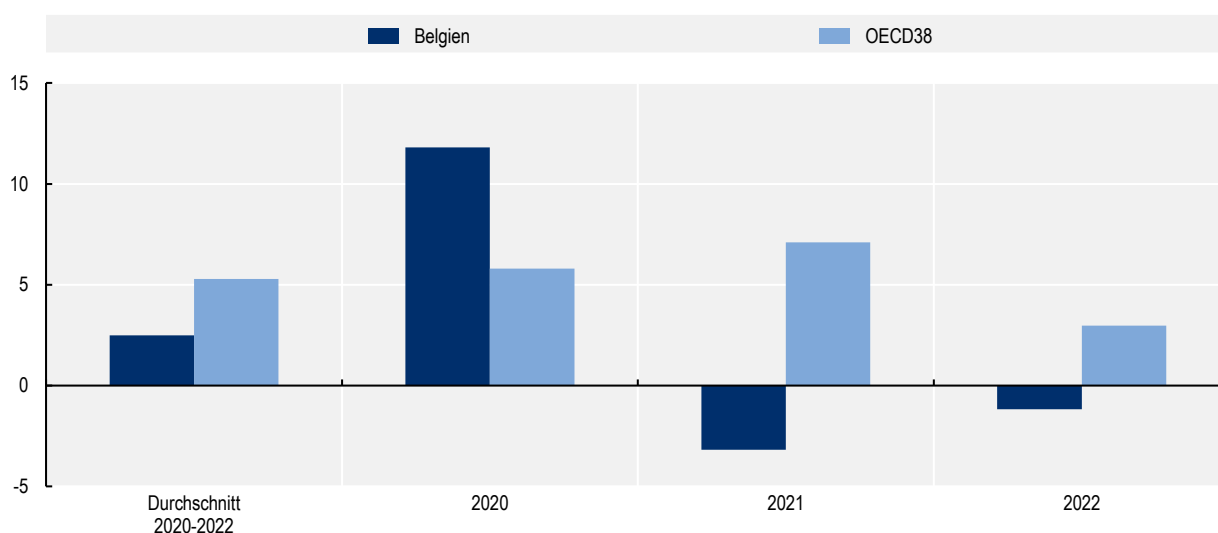
## 4.1. DIREKTE GESUNDHEITLICHE AUSWIRKUNGEN VON COVID-19

Die COVID-19-Pandemie betraf Belgien stark: Zwischen dem ersten COVID-19-Todesfall und Ende März 2022 starben mehr als 30.000 Menschen an COVID-19. Das Land verzeichnete die höchste Sterblichkeitsrate während der ersten und zweiten Welle im Jahr 2020 und übertraf damit die Werte der Nachbarländer. In den Jahren 2021 und 2022 waren die Raten jedoch deutlich niedriger. Insgesamt lagen die direkten

gesundheitlichen Auswirkungen von COVID-19 in Belgien bis März 2022 unter dem OECD-Durchschnitt und entsprachen denen vieler Nachbarländer. Die durchschnittliche jährliche Übersterblichkeit zwischen 2020 und 2022 lag etwa 2,5 % höher als im Zeitraum 2015-2019, im Gegensatz zum OECD-Durchschnitt, der im selben Zeitraum um 5,3 % höher lag.

### Abbildung 4.1. Veränderung der Sterblichkeitsrate für 2020-22 (im Vergleich zum Zeitraum 2015-19)

Altersstandardisierte Sterberaten (ASMR)



Anmerkung: Die Daten beziehen sich auf die Methode der altersstandardisierten Sterberate (ASMR) unter Verwendung der OECD-Bevölkerungsstruktur 2015. Die Balken stellen die jährliche Übersterblichkeit für den Durchschnitt der Jahre 2020-2022 und für jedes der angegebenen Jahre im Vergleich zu 2015-2019 dar. Die Daten sind nach zunehmender Übersterblichkeit für den Durchschnitt 2020-2022 sortiert.

Quelle: Morgan, D., et al. (2023), "Examining recent mortality trends: The impact of demographic change", *OECD Health Working Papers*, No. 163, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/78f69783-en>.

Wie in anderen OECD-Ländern waren auch in Belgien die meisten COVID-19-bedingten Todesfälle in der älteren Bevölkerung zu beklagen, wobei die über 65-Jährigen bis März 2022 92 % der Todesopfer ausmachten. Mit 45 % entfiel ein erheblicher Teil dieser Todesfälle auf Bewohner von Pflegeheimen. Andere gefährdete Gruppen, darunter Personen mit niedrigem sozioökonomischem Status sowie bestimmte ethnische und berufliche Gruppen, trugen eine überproportional hohe Last. Darüber hinaus hat eine beträchtliche Anzahl von Belgiern weiterhin mit den Auswirkungen von Long COVID zu kämpfen, was nicht nur für ihre Gesundheit, sondern auch für ihr langfristiges Wohlbefinden und ihre Beschäftigungsfähigkeit von Bedeutung ist. In Zukunft wird es wichtig sein, die potenziellen Auswirkungen von Long COVID und anderer langfristiger gesundheitlicher Folgen der Pandemie zu beobachten, um die Krankheit, die Reaktion der Gesundheitssysteme und die Auswirkungen auf das tägliche und berufliche Leben von Menschen mit Long COVID besser zu verstehen.

## 4.2. INDIREKTE GESUNDHEITLICHE AUSWIRKUNGEN VON COVID-19

Die Pandemie hatte auch erhebliche indirekte Auswirkungen auf die Gesundheit in Belgien. Die Pandemie wirkte sich stark auf die psychische Gesundheit aus, wobei sich die Prävalenz von selbstberichteten Depressionen und Angstzuständen zwischen 2019 und 2020 fast verdoppelte und auch 2022 noch über dem Niveau vor der Pandemie lag. Relativ früh haben die föderalen und föderierten Behörden Maßnahmen ergriffen, um die Bereitstellung und Kontinuität der psychologischen Versorgung zu stärken. Diesbezüglich hat die Interministerielle Konferenz Volksgesundheit zu konsequenten Investitionen in die psychische Gesundheit geführt.

Die Verschlechterung des psychischen Gesundheitszustands wirkte sich besonders auf bereits gefährdete Gruppen wie Menschen mit geringem Einkommen, Arbeitslose und junge Menschen aus. Die Pandemie hatte auch Auswirkungen auf das Gesundheitspersonal: Die

OECD-Umfrage unter Allgemeinärzten ergab, dass von den 17 % der Befragten, die angaben, während der Pandemie psychologische Unterstützung gesucht zu haben, vier Fünftel (81 %) vor der Pandemie keine psychologische Unterstützung in Anspruch genommen hatten oder seit langem keine psychologische Unterstützung mehr erhalten hatten.

Andere indirekte Auswirkungen auf die Gesundheit betrafen Unterbrechungen der Routineversorgung. Aufschiebungen und Verzögerungen bei Routine- und Wahlleistungen, die auch in den meisten OECD-Ländern zu beobachten waren, führten in Belgien zu einem Rückgang der Zahl der Arztbesuche. Obwohl Telekonsultationen während der Pandemie zugenommen haben, werden sie in Belgien nach wie vor weniger genutzt als in vielen anderen Ländern.

## 4.3. WIRKSAMKEIT DER REAKTION DER GESUNDHEITSSYSTEME

Nach einer schwierigen Anfangsphase war das belgische Gesundheitssystem in der Lage, recht robust auf die COVID-19-Pandemie zu reagieren. Belgien hat insbesondere die Krankenhauskapazitäten schnell erhöht und durch den „Hospital and Transport Surge Capacity Committee“ (HTSC) überwacht. Dieser Ausschuss erstellte einen Notfallplan für Krankenhäuser und ergriff mehrere Maßnahmen, um ausreichende Kapazitäten zu schaffen und gleichzeitig die Routineversorgung aufrechtzuerhalten. Belgien führte ebenfalls eine erfolgreiche Impfkampagne durch, insbesondere durch eine erfolgreiche Mobilisierung und Integration von Mitarbeitern des Gesundheitswesens, eine datengestützte Priorisierung der wichtigsten gefährdeten Gruppen, die auf bereits etablierten Strukturen aufbaute, und eine historisch hohe Impfleistung. Dennoch bleiben regionale Diskrepanzen und eine zögerliche Haltung bei der Impfung für Belgien optimierbar. Außerdem erwiesen sich die Versorgungskonzepte als flexibel, um den Zugang und die Kontinuität der Versorgung zu

gewährleisten. So hat Belgien beispielsweise die Telemedizin ausgebaut, um während der Pandemie ein gewisses Maß an Zugang und Kontinuität der Versorgung aufrechtzuerhalten. Die Inanspruchnahme der Telemedizin nahm zwar zu, blieb aber im Vergleich zu anderen OECD-Ländern relativ gering. Sie war jedoch ziemlich gleichmäßig auf die sozioökonomischen Gruppen der Bevölkerung verteilt.

Belgien stand vor allem in der akuten Phase der Krise vor mehreren Herausforderungen. Erstens erschwerten die komplexen Regierungs- und Krisenreaktionsstrukturen Belgiens die erste Reaktion auf die Pandemie. Zweitens herrschte in Belgien in den ersten Wochen der Pandemie ein großer Mangel an persönlicher Schutzausrüstung. Schließlich fehlte es vielen Pflegeheimen an den richtigen Informationen, Material und Fachwissen, um wirksam auf die Pandemie zu reagieren. Dennoch konnte Belgien die Lehren aus der akuten Phase der Krise ziehen und sich den Herausforderungen anpassen.

## Zusammenfassung der Empfehlungen

- Festlegung klarer Zuständigkeiten für die Reaktion auf Gesundheitskrisen und Einrichtung und Stärkung der Koordinierung der Gesundheitsakteure zwischen und auf den verschiedenen Regierungsebenen.
- Sicherstellung, dass schutzbedürftige Gruppen, schwer erreichbare Gemeinschaften und die Langzeitpflege ausreichend in die Krisenreaktion einbezogen werden.
- Aufrechterhaltung der während der Pandemie aufgebauten Dateninfrastrukturen und Verbesserung der Datenverknüpfungsmöglichkeiten.
- Überwachung der langfristigen Auswirkungen der Pandemie und weitere Investitionen in das Gesundheitspersonal.



# 5 Bildung in Belgien während der Pandemie

---

Im Großen und Ganzen bot Belgien den Schulen während der COVID-19-Pandemie Flexibilität bei der Erteilung von Schulunterricht und konnte die Zahl der Schulschließungstagen im Vergleich zu anderen Ländern geringer halten. Angesichts der Herausforderungen im Analysezeitraum (März 2020-Juni 2022) ist die Aufrechterhaltung des Schulbetriebs eine der wichtigsten Lehren für künftige Krisen, ebenso wie weitere Investitionen in die digitale Bereitschaft und die Stärkung der Koordinierung und des Engagements der Bildungsakteure.



## 5.1. DAS BELGISCHE BILDUNGSSYSTEM VERSTEHEN

---

Belgien hat eine stark dezentralisierte Bildungspolitik. Jede der drei belgischen Sprachgemeinschaften – die flämische, die französische und die deutschsprachige – hat ein eigenes Bildungssystem, das ihren Einrichtungen ein hohes Maß an Autonomie bietet. Das bedeutet, dass jede der drei Sprachgemeinschaften ihre eigene Bildungspolitik in Bezug auf die Vision, die Verbesserung und die Funktionsweise ihrer jeweiligen Bildungssysteme, einschließlich der Lehrkräfte und der Finanzierungsregelungen, festlegt. In der belgischen Verfassung ist auch der Grundsatz der Bildungsfreiheit verankert, der jeder natürlichen oder juristischen Person das Recht einräumt, eine Schule zu gründen. Die Schulbehörden, die für eine oder mehrere Schulen zuständig sind, verfügen über eine große

Autonomie, insbesondere bei der Festlegung der Lehrmethoden und des Lehrplans. Darüber hinaus gibt es in jeder Gemeinde eine Vielzahl von Schulnetzwerken, die oft in Dachverbänden zusammengeschlossen sind. Dieser hohe Grad an Dezentralisierung und Vielfalt innerhalb der drei belgischen Schulsysteme macht es schwierig, allgemeingültige Schlussfolgerungen über die Reaktion auf die Pandemie zu ziehen.

Darüber hinaus hat Belgien zwar vor der Pandemie die Bildungsinvestitionen erhöht und kann im Allgemeinen hohe Bildungsergebnisse vorweisen, steht aber im Vergleich zu anderen OECD-Ländern immer noch vor großen Herausforderungen, wenn es darum geht, gerechte Bildungsergebnisse für alle Schülergruppen zu gewährleisten.

## 5.2. KONTINUITÄT IM BILDUNGSWESEN WÄHREND DER GESUNDHEITSKRISE IN BELGIEN

---

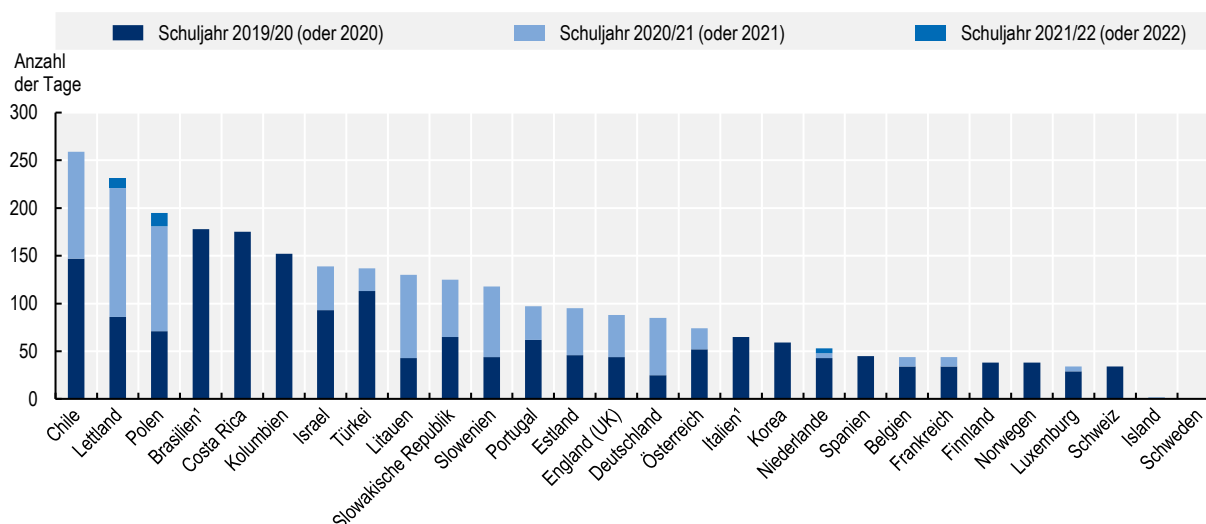
Wie die meisten OECD-Mitgliedsländer stand auch Belgien vor großen Herausforderungen, um die Kontinuität des Bildungswesens während der Pandemie sicherzustellen. In der akuten Phase der Krise haben die drei Sprachgemeinschaften des Landes einen Ansatz der „Schadensbegrenzung“ betrieben. Nach der Schließung der Schulen am 13. März 2020 konzentrierten sich die Sprachgemeinschaften auf das Erlernen von Grundkenntnissen und das Lernen aus der Ferne mithilfe digitaler Hilfsmittel. Außerdem investierten alle drei Sprachgemeinschaften rasch in die psychologische Betreuung von Schülern und Lehrern und in geringerem Maße auch von Eltern. Trotz dieser Bemühungen und einer raschen Angleichung hat die Pandemie deutlich gemacht, dass die Vorbereitung auf das Lehren und Lernen aus der Ferne weithin unzureichend und der Zugang zur digitalen Infrastruktur ungleich verteilt ist. Die Krise wirkte als Katalysator für verstärkte Bemühungen um digitale Werkzeuge und Ressourcen sowie für die Förderung des Erwerbs digitaler Kompetenzen bei den Bildungsakteuren.

Diese Fortschritte könnten dazu beitragen, dass die drei Bildungssysteme für künftige Krisen gewappnet sind.

Die drei Sprachgemeinschaften machten es sich zur Priorität, die Schulen so früh wie möglich wieder zu öffnen, was dazu führte, dass Belgien eine der niedrigsten Raten nationaler Schulschließungen unter den OECD- und europäischen Ländern aufweist (Abbildung 5.1). Gleichzeitig sahen sich Lehrkräfte und andere Bildungsakteure während der Krise mit Problemen wie Überlastung und Erschöpfung konfrontiert. Darüber hinaus hat das Fehlen einer angemessenen Überwachungs- und Informationsinfrastruktur eine datengestützte Bewertung der Auswirkungen der Pandemie auf die Leistungen der Schüler und die Erfahrungen der Bildungsakteure während der Krise verhindert. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, diese Infrastruktur zu stärken, um die politische Entscheidungsfindung zu unterstützen und die Verwaltungsabläufe zu erleichtern.

### Abbildung 5.1. Schulschließungen aufgrund von COVID-19 (2020, 2021 und im ersten Quartal 2022)

Anzahl der Unterrichtstage, an denen die Schulen der Sekundarstufe I vollständig geschlossen sind, ohne Schulferien, Feiertage und Wochenenden



Hinweis: Die diesem Bericht zugrundeliegenden Daten wurden im Rahmen der Erhebung über gemeinsame nationale Antworten auf COVID-19 erstellt, einer gemeinsamen Anstrengung der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF), der Weltbank (WB) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Daten für andere Bildungsniveaus sind unter <https://www.oecd.org/education/Results-4th-wave-COVID-Survey-OECD-database.xlsx> verfügbar.

Die Länder und sonstigen Teilnehmer sind in absteigender Reihenfolge nach der Anzahl der Tage geordnet, an denen die Schulen der Sekundarstufe I in den Schuljahren 2019/20 (2020), 2020/21 (2021) und 2021/22 (2022) vollständig geschlossen waren. Die Daten für 2021 und 2022 fehlen.

Quelle: OECD/UIS/UNESCO/UNICEF/WB (2022).

### 5.3. KOORDINIERUNG DER BILDUNGSAKTEURE

Als Belgien die akute Phase der Krise hinter sich gelassen hatte, standen die Aufrechterhaltung der Kontinuität des Bildungsangebots und des Schulbetriebs weiterhin im Mittelpunkt der Bildungsstrategie des Landes. Dieses Engagement war das Ergebnis einer engen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen der belgischen Regierung, zunächst über den Nationalen Sicherheitsrat und später über den Konzertierungsausschuss. Die Grundlage dieser Zusammenarbeit liegt in den eng koordinierten Bemühungen der Führungskräfte und Verwaltungen der drei Sprachgemeinschaften, die Schulen offen zu halten. Während die Bildung in der politischen Entscheidungsfindung einen wichtigen Platz einnahm, gab es bei der Umsetzung dieser Entscheidungen auf Schulebene

Herausforderungen. Die Einrichtung eines geeigneten Forums zur Nutzung dieser Zusammenarbeit in Krisensituationen und der daraus gezogenen Lehren würde dazu beitragen, das belgische Bildungssystem widerstandsfähiger zu machen.

Trotz umfassender Konsultationen zwischen den politischen Akteuren und den Interessengruppen im Bildungsbereich war es angesichts des rasanten Tempos der Krise schwierig, Entscheidungen zeitnah zu kommunizieren. Außerdem gab es nur wenige Mechanismen, um mit den Schülern in Kontakt zu treten und ihr Feedback einzuholen. In Zukunft sollte Belgien Protokolle für die Konsultation und Kommunikation mit den Akteuren im Bildungsbereich entwickeln.

Schließlich ermöglichte die Schulautonomie den Lehrern und Schulleitern, während der Krise anpassungsfähig zu bleiben. So scheint die Kombination aus gezielten Ressourcen und relativer Autonomie Lehrer und Schulleiter in die Lage versetzt zu haben, sich während der

verschiedenen Phasen der Pandemie schnell an die sich ändernden Gesundheitsprotokolle anzupassen. Einige Akteure im Bildungsbereich hätten jedoch von zusätzlicher Unterstützung profitieren können, um diese noch nie dagewesenen Herausforderungen zu bewältigen.

## Zusammenfassung der Empfehlungen

- Priorisierung der Aufrechterhaltung des Schulbetriebs in künftigen Krisenzeiten, um die Kontinuität des Bildungswesens zu gewährleisten – auch durch Investitionen in nachhaltige Bemühungen zur Verbesserung der digitalen Bereitschaft – und die Verbesserung der Informations- und Überwachungskapazitäten für die Bildungssysteme.
- Überdenken der Anwendung (von Teilen) des Paradigmas der „Schulautonomie“ in Krisensituationen und gleichzeitige Klärung der Zuständigkeiten für die Unterstützung von Schulen in Notsituationen.
- Sondierung der Formalisierung einer gemeinsamen Koordinierungsstruktur für die Bildung in Krisensituationen, die auf den Erfahrungen mit der Pandemie aufbaut und ein gemeinsames Verständnis der Widerstandsfähigkeit von Schülern fördert.
- Stärkung des Engagements von Bildungsakteuren, insbesondere von Kindern und Jugendlichen, im Falle einer Krise.





# **6 Wirtschaftliche und steuerliche Maßnahmen**

---

Die wirtschaftliche Unterstützung Belgiens während der COVID-19-Pandemie erfolgte rasch und stützte sich zum Teil auf bestehende Mechanismen wie die befristete Arbeitslosenregelung sowie auf direkte Unterstützung, Notkredite und Bürgschaftssysteme. Die wirtschaftliche Reaktion beruhte hauptsächlich auf Maßnahmen, die sich direkt auf die öffentlichen Ausgaben auswirkten, und weniger auf Liquiditätshilfen. Insgesamt ging die Unterstützung an Unternehmen, die während der Pandemie am stärksten betroffen waren, und trug dazu bei, die Wirtschaft vor dem durch die Pandemie ausgelösten Schock zu schützen. Künftig sollte Belgien der Inanspruchnahme von Darlehen und Bürgschaften Vorrang einräumen, die Koordinierung von Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen verbessern und die Datenerhebung und den Datenaustausch weiter ausbauen, um wirtschaftliche Maßnahmen zu konzipieren, gezielt einzusetzen und zu bewerten.

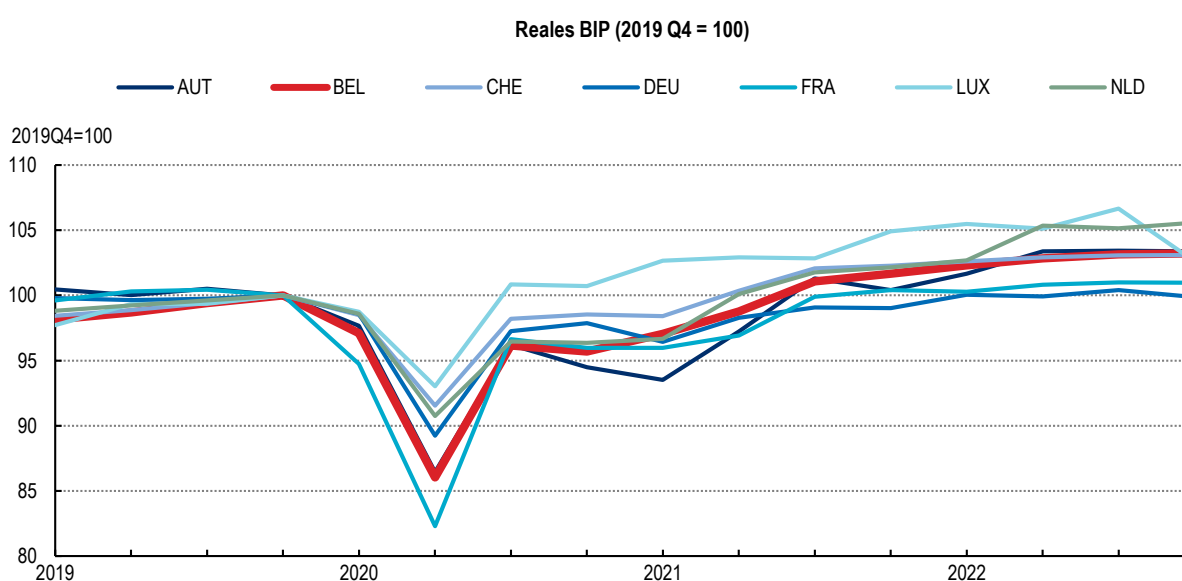


## 6.1. WIRTSCHAFTLICHE FOLGEN UND HAUPTMERKMALE DER UNTERSTÜTZUNGSMAßNAHMEN

Wie andere OECD-Mitgliedsländer wurde auch die belgische Wirtschaft von der Pandemie schwer getroffen (Abbildung 6.1). Dieser wirtschaftliche Schock war vor allem auf einen Rückgang des privaten Verbrauchs im zweiten Quartal 2020 zurückzuführen, der sich in den Jahren 2021 und

2022 wieder erholen sollte. Auch die Investitionen gingen 2020 zurück, wenn auch in geringerem Maße als der Verbrauch, und stiegen 2021 wieder an, was darauf hindeutet, dass viele Investitionsprojekte verschoben und nicht gestrichen wurden.

**Abbildung 6.1. Die Wirtschaftstätigkeit ging während der COVID-19-Pandemie in Belgien erheblich zurück**

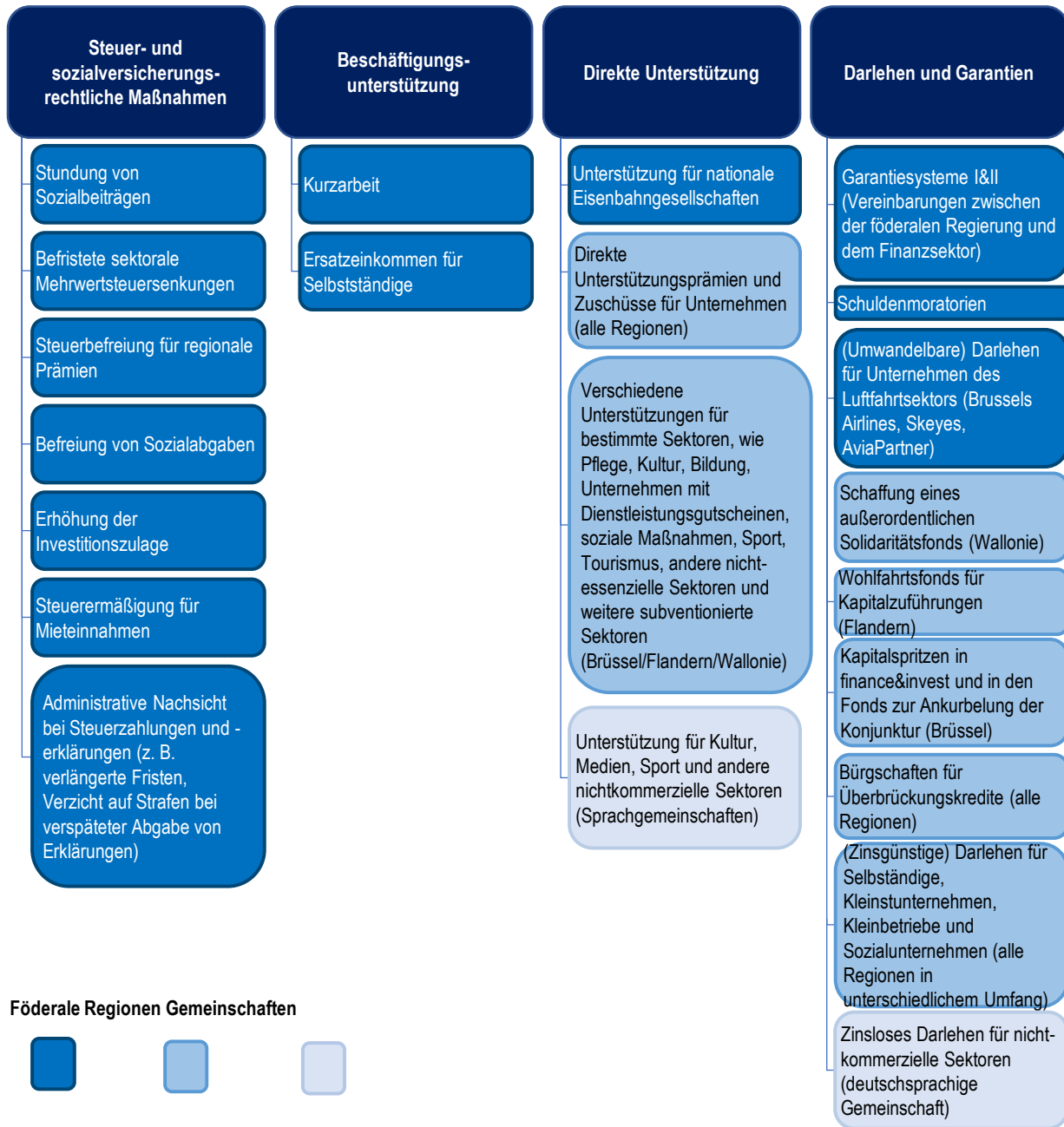


Quelle: OECD Economic Outlook 113 Database (Juni 2023).

Insgesamt hat Belgien ähnlich wie andere OECD-Mitgliedsländer auf die Wirtschaftskrise reagiert und Soforthilfemaßnahmen in Höhe von 4,9 % des BIP ergriffen. Zu den verschiedenen Maßnahmen, die Belgien zur Unterstützung der Wirtschaft ergriffen hat, gehören: 1) Maßnahmen in den Bereichen Steuern und Sozialversicherung (Ermäßigungen, Stundungen, Verzicht und Anpassung von Sanktionen und Fristen); 2) Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung (einschließlich Kurzarbeit, in Belgien als

vorübergehende Arbeitslosigkeit bekannt); 3) direkte Unterstützung für Unternehmen; 4) Darlehen und Bürgschaften. Steuerliche und beschäftigungspolitische Maßnahmen fielen in den Zuständigkeitsbereich der föderalen Regierung, während die direkte Unterstützung zumeist von den Regierungen der Regionen und Sprachgemeinschaften geleistet wurde. Einige Darlehen und Garantien wurden auf allen Regierungsebenen gewährt (Abbildung 6.2).

**Abbildung 6.2. Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen während der COVID-19-Pandemie in Belgien**



Quelle: Eigene Ausarbeitung der OECD-Autoren auf der Grundlage von Informationen, die von den belgischen Behörden gesammelt und bereitgestellt wurden.

Diese Unterstützungsmaßnahmen können in zwei Kategorien unterteilt werden: Haushaltsmaßnahmen, die sich direkt auf die nationalen Haushaltssalden auswirken, und Liquiditätsmaßnahmen, die Eventualverbindlichkeiten beinhalten, die sich je nach der finanziellen Gesundheit der begünstigten

Unternehmen später auf die Haushaltslage auswirken könnten. Belgien stützte sich hauptsächlich auf Haushaltsmaßnahmen, die 4 % des BIP ausmachen, wobei die öffentlichen Ausgaben für die Kurzarbeiterregelung zwischen dem dritten Quartal 2020 und dem zweiten Quartal 2022 60 % aller Ausgaben für

Haushaltsmaßnahmen ausmachen. Die Liquiditätsmaßnahmen machten nur einen kleinen Teil der belgischen Unterstützung aus. Die wirtschaftliche und finanzielle Soforthilfe für Unternehmen milderte den Schock ab, so dass es nach der Krise nicht zu weit verbreiteten Konkursen und Entlassungen kam. Künftig könnte

mehr Gewicht auf Liquiditätsmaßnahmen wie staatliche Garantien gelegt werden, um lebensfähige Unternehmen in erster Linie zu schützen und so die fiskalische Belastung zu verringern und gleichzeitig die Wirtschaft wirksam zu erhalten.

## 6.2. IMPLEMENTIERUNG WIRTSCHAFTLICHER UND STEUERLICHER MAßNAHMEN

Die föderale Regierung Belgiens und die föderalen Einheiten haben die wirtschaftlichen und steuerlichen Maßnahmen unabhängig voneinander im Rahmen ihrer jeweiligen verfassungsmäßigen Zuständigkeiten konzipiert und umgesetzt. Die föderale Regierung ist in erster Linie für die Steuerpolitik zuständig, während die regionalen Regierungen von Flandern, der Wallonie und von Brüssel-Hauptstadt für die Wirtschaftsförderung verantwortlich sind. Die Sprachgemeinschaften sind in Abstimmung mit den Gemeinden für die Unterstützung von kulturellen Initiativen, Bildung und anderen subventionierten lokalen Sektoren (z. B. Tourismus) zuständig. Während der COVID-19-Pandemie bedeutete diese Aufteilung der Zuständigkeiten, dass die Bereitstellung von Direkt- und Darlehensunterstützung für Unternehmen in Bezug auf Umfang und Generosität, Konzeption und Umsetzung variierte, insbesondere in den frühen Phasen der Krise.

Ein gewisser Dialog zwischen den Regierungsebenen fand in der Gruppe für wirtschaftliches Risikomanagement statt, einem Gremium, das ursprünglich die Aufgabe hatte, Maßnahmen für die föderale Regierung zu entwickeln und zu empfehlen, und das seinen Anwendungsbereich rasch auf die Überwachung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise und die Gewährleistung der Geschäftskontinuität ausrichtete. Dennoch erwies sich die kontinuierliche Beobachtung der Krise durch Unternehmensbefragungen trotz einiger Einschränkungen bei der Stichprobenziehung und der Einrichtung eines ständigen Unternehmenspanels als nützlich, um die politischen Entscheidungsträger bei der Anpassung und Entwicklung geeigneter politischer Maßnahmen zu unterstützen. Der begrenzte Datenaustausch zwischen den Verwaltungen und die Datenverfügbarkeit wirkten sich jedoch nicht nur auf die Konzeption der Maßnahmen, sondern auch auf die Bewertung ihrer Auswirkungen aus.

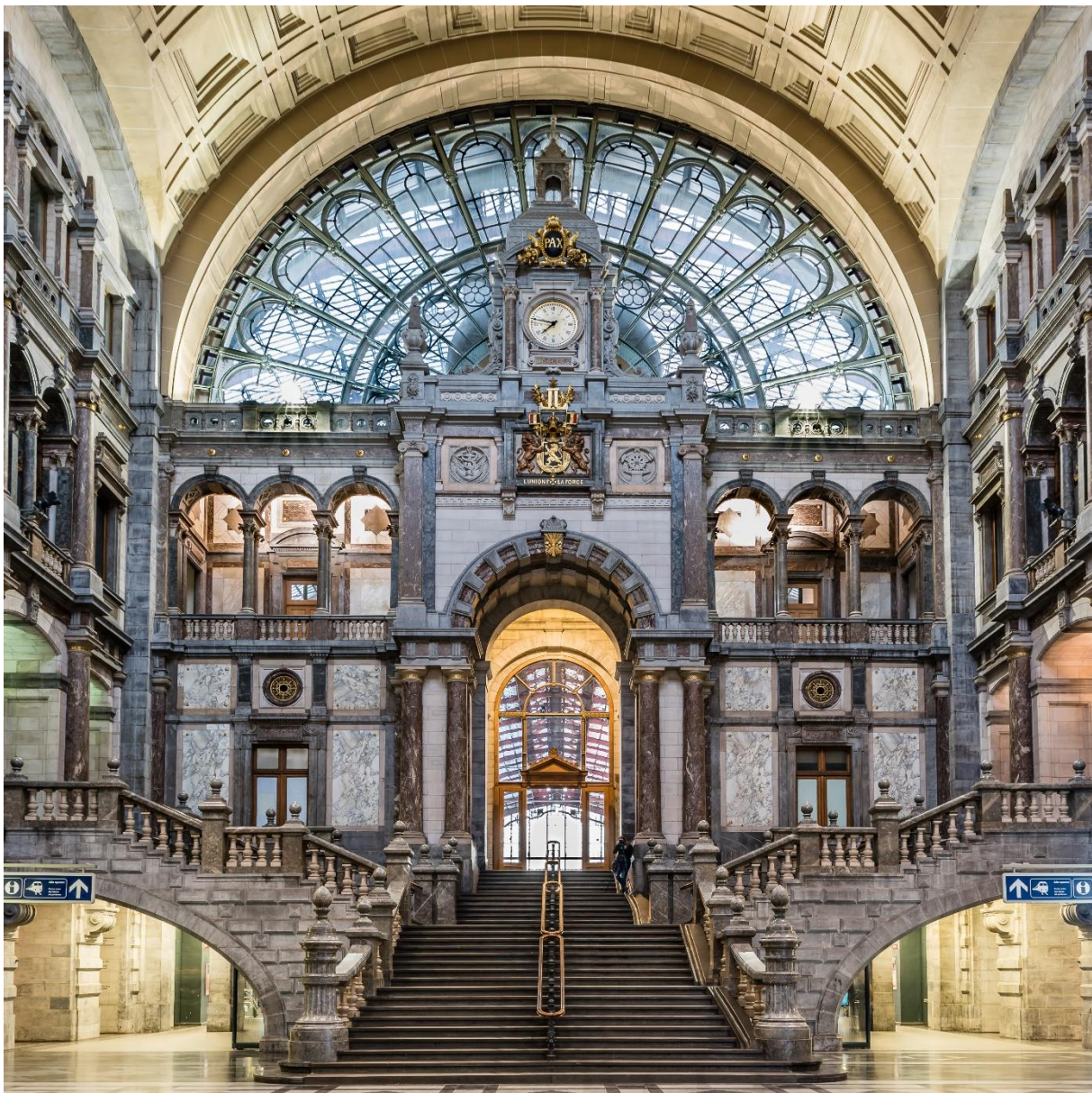
## 6.3. AUSWIRKUNGEN DER WIRTSCHAFTLICHEN UND STEUERLICHEN MAßNAHMEN

Das OECD-Sekretariat führte eine Analyse auf der Grundlage eines einzigartigen Datensatzes durch, der Daten zu den Merkmalen und der Leistung von Unternehmen sowie Verwaltungsdaten zu den von den Regionen gewährten Zuschüssen und den von der Föderalregierung vorgenommenen Steueraufhebungen zusammenführt. Die Ergebnisse dieser Analyse zeigen, dass der größte Teil der Unterstützung in die Sektoren Gastgewerbe und Einzelhandel floss, die am stärksten betroffen waren. Die meisten Zuschüsse

gingen an Unternehmen, die vor der Krise ein positives Umsatzwachstum aufwiesen. Strengere Förderbedingungen hätten jedoch dazu beitragen können, die Unterstützung in der Anfangsphase der Krise gezielter auf lebensfähige Unternehmen auszurichten. Der Datenzugang und die Datenintegration sollten verbessert werden, um die Auswirkungen der Maßnahmen wirksam zu bewerten und gezielte Maßnahmen zu konzipieren.

## Zusammenfassung der Empfehlungen

- Stärkere Nutzung von Liquiditätsmaßnahmen wie staatlichen Garantien, die die Steuerlast senken könnten.
- Bessere Koordinierung der Gestaltung und Umsetzung wirtschaftlicher und fiskalischer Sofortmaßnahmen auf Bundes- und föderaler Ebene.
- Weiterentwicklung von Überwachungsinstrumenten, die den politischen Entscheidungsträgern bei der Bewältigung der Krise als Entscheidungsgrundlage dienen.
- Stärkere Nutzung von Unternehmens- und Verwaltungsdaten, um die Unterstützung auf lebensfähige Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten auszurichten und die Unterstützung an Schlüsselindikatoren für die finanzielle Gesundheit der Unternehmen vor der Krise zu knüpfen.



# 7 **Arbeitsmarkt und sozialpolitische Maßnahmen**

---

Belgien war in der Lage, während der COVID-19-Krise auf bereits bestehende institutionelle Strukturen zum Schutz von Leben und Lebensunterhalt aufzubauen und sein Arbeitsplatzerhaltungssystem sowie das Überbrückungsrecht für Selbstständige rasch auszuweiten. Der Arbeitsmarktschock wurde folglich hauptsächlich durch Arbeitszeitverkürzungen aufgefangen, während die Arbeitslosigkeit nur geringfügig anstieg. Einkommensunterstützungsprogramme der unteren Ebenen, einschließlich Arbeitslosen- und Sozialhilfe, wurden dagegen nur geringfügig ausgeweitet. Einkommensungleichheit und Armut gingen in der Anfangsphase der Krise dank der staatlichen Unterstützung zurück. Für Arbeitnehmer mit Kurzzeitverträgen, darunter viele junge Menschen, bestanden jedoch wahrscheinlich Deckungslücken.





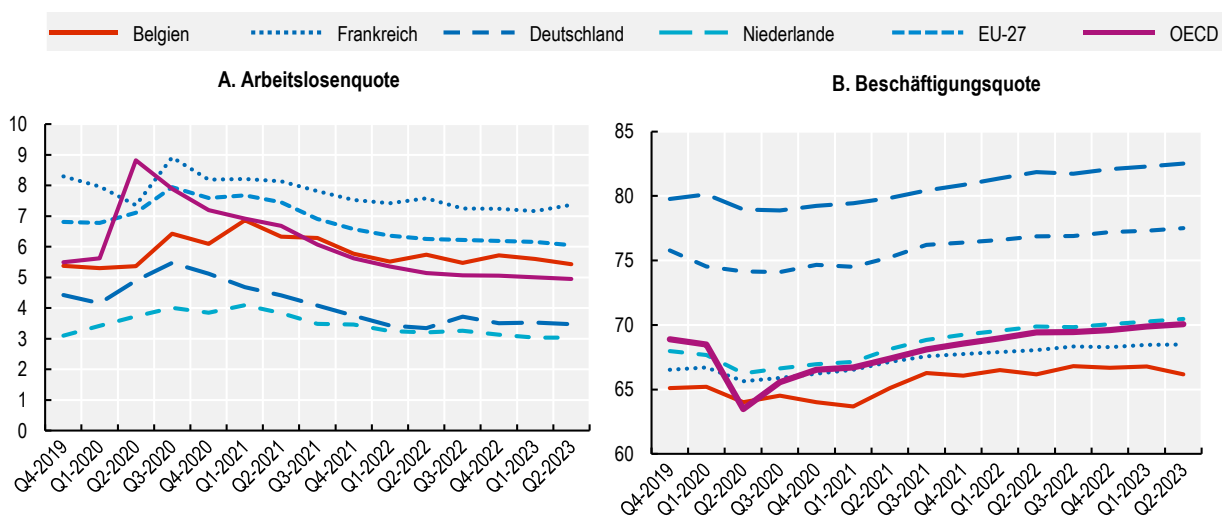
## 7.1. DIE AUSWIRKUNGEN DER KRISE AUF DEN ARBEITSMARKT

Der Ausbruch von COVID-19 hat das Leben und den Lebensunterhalt der Menschen in Belgien und in allen OECD-Ländern tiefgreifend gestört, und zur Eindämmung der Pandemie waren beispiellose Einschränkungen der sozialen und wirtschaftlichen Aktivitäten erforderlich. Wie viele andere OECD-Länder, insbesondere in Europa, stützte sich Belgien in hohem Maße auf Arbeitsplatzerhaltungsmaßnahmen, die befristete Arbeitslosenregelung, als zentralen Pfeiler seiner Strategie zum Schutz von Arbeitsplätzen und Einkünften. Der Arbeitsmarktschock wurde folglich hauptsächlich durch Arbeitszeitverkürzungen aufgefangen. In der Anfangsphase der Krise ging die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden um 18 % zurück und lag damit nahe am Durchschnitt der EU-27. Drei von vier nicht geleisteten Ar-

beitsstunden entfielen auf Arbeitnehmer, die ihre Arbeitszeit auf Null reduzierten und dabei beschäftigt blieben. Gleichzeitig arbeitete ein größerer Anteil der Arbeitnehmer von zu Hause aus als in den meisten EU-Ländern. Die Arbeitslosenquote stieg nur geringfügig an, um 1,5 Prozentpunkte im Jahr 2020, wobei die Arbeitsplatzverluste unverhältnismäßig stark von gefährdeten Gruppen getragen wurden, insbesondere von Arbeitnehmern mit befristeten Verträgen. Bei jungen Menschen wurden mehr Arbeitsstunden reduziert und mehr Arbeitsplätze abgebaut als bei Arbeitnehmern im Haupterwerbsalter; Frauen reduzierten ihre Arbeitsstunden etwas weniger als Männer, aber ein größerer Anteil dieser Reduzierungen war auf Arbeitsplatzverluste zurückzuführen.

### Abbildung 7.1. Sowohl die Arbeitslosen- als auch die Beschäftigungsquote in Belgien haben relativ schnell wieder das Vorkrisenniveau erreicht

Saisonbereinigte vierteljährliche Arbeitslosen- und Erwerbstätigenquoten, 15-64



Anmerkung: OECD und EU-27 sind gewichtete Durchschnittswerte.

Quelle: OECD Kurzfristige Arbeitsmarktstatistik (2023).

Die Erholung des Arbeitsmarktes erfolgte rasch. Als sich die Lage der öffentlichen Gesundheit verbesserte und die Wirtschaftstätigkeit wieder einsetzte, nahm die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden rasch wieder zu. Im ersten Quartal 2022 übertraf die belgische Beschäftigungsquote das Vorkrisenniveau um etwa 1,4 Prozentpunkte,

während die Nichterwerbstätigkeit gegenüber dem vierten Quartal 2019 um 1,6 Prozentpunkte zurückging. Auch diese Trends entsprechen weitgehend denen vieler anderer OECD-Länder, darunter Frankreich, Deutschland und die Niederlande.

## 7.2. POLITISCHE MAßNAHMEN ZUM SCHUTZ VON ARBEITSPLÄTZEN UND EINKOMMEN IN BELGIEN

Eine Stärke der belgischen Reaktion auf die COVID-19-Krise bestand darin, dass Belgien – mehr als viele andere OECD-Länder – auf bereits bestehende institutionelle Strukturen aufbauen konnte. Durch die beträchtliche Ausweitung der befristeten Arbeitslosenregelung wurde die Unterstützung zur Erhaltung des Arbeitsplatzes zur ersten Verteidigungslinie gegen pandemiebedingte Einkommensverluste. Die Regelung hat eine breite Abdeckung erreicht, so dass im Frühjahr 2020 etwa 30 % der abhängigen Beschäftigten Unterstützung durch die Arbeitsplatzerhaltungsmaßnahmen erhielten. Die Generösität der Leistungen war etwas geringer als im OECD-Durchschnitt, aber viele Arbeitnehmer erhielten zusätzlich tarifliche Branchenzuschläge. Ein Manko der Regelung war, dass Arbeitnehmer mit sehr kurzen Verträgen ausgeschlossen blieben, obwohl sie einen vergleichsweise großen Anteil an der Gesamtbeschäftigung in Belgien ausmachen. Sie waren daher von den Arbeitsplatzverlusten während der Krise besonders betroffen. Belgien hat die Unterstützung zur Erhaltung des Arbeitsplatzes langsamer als andere Länder abgebaut, was sich während des Aufschwungs negativ auf die Auslastung der Arbeitskräfte ausgewirkt haben könnte, insbesondere vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Arbeitskräftemangels.

Belgien hat auch sein Überbrückungsrecht, ein einzigartiges Einkommensunterstützungsprogramm für Selbstständige, die von externen Schocks betroffen sind, ausgeweitet, indem die Anspruchsberechtigung erweitert, die Höchstdauer erhöht und der gleichzeitige Bezug anderer Sozialleistungen ermöglicht wurde. Im

April 2020 erhielt mehr als die Hälfte der überwiegend selbständig Erwerbstätigen Überbrückungsgeld. Die Erstattungsquoten dieser Pauschalzahlungen waren für Geringverdiener relativ hoch, insbesondere nachdem die Zahlungen für diejenigen verdoppelt wurden, die von den angeordneten Schließungen während des zweiten Lockdowns betroffen waren. Während höhere Ersatzquoten für Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen in einer Krise gerechtfertigt sind, insbesondere wenn die Leistungen aus dem allgemeinen Haushalt finanziert werden, führen Pauschalzahlungen zu einem Verlust an Zielgenauigkeit und können langfristig das moralische Risiko erhöhen.

Einkommensbeihilfen für Nicht-Erwerbstätige spielten eine geringere Rolle beim Schutz des Lebensunterhalts der von der Krise betroffenen Arbeitnehmer und Haushalte. Die Arbeitslosenunterstützung bietet vergleichsweise hohe Ersatzquoten, und Belgien fror vorübergehend die Zahlungsbeträge ein, die außerhalb der Krise im Laufe der Leistungsdauer sinken, um den Schwierigkeiten der Arbeitssuche während der Pandemie Rechnung zu tragen. Im Gegensatz zu vielen anderen OECD-Ländern hat Belgien jedoch seine relativ langen Mindestbeitragszeiten nicht verkürzt. Die Zahl der Bezieher von Arbeitslosenunterstützung blieb während der Krise unverändert.

Da Arbeitslosengeld in Belgien (im Prinzip) unbegrenzt bezogen werden kann, spielt die Sozialhilfe eine geringere Rolle als in vergleichbaren OECD-Ländern. Während der COVID-19-Krise stieg der Bezug von Sozialhilfe nur leicht an. Dies spiegelt die Wirksamkeit der pandemischen Verlängerungen der Regelungen

für vorübergehende Arbeitslosigkeit und Überbrückungsrechte wider. In Anbetracht des Anstiegs der Arbeitslosenquote um 1,5 Prozentpunkte und der Tatsache, dass der Bezug von Arbeitslosengeld ebenfalls unverändert blieb, bedeutet dieser nur geringfügige Anstieg des Sozialhilfebezugs jedoch, dass viele derjenigen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, möglicherweise keine Einkommensunterstützung

erhalten haben. Belgien hat die Sozialhilfeleistungen während der Krise aufgestockt, aber die Auswirkungen auf die Haushaltseinkommen waren begrenzt. Andere Länder haben die Großzügigkeit der bedürftigkeitsabhängigen Leistungen deutlich erhöht und die Anforderungen an die Zugänglichkeit gesenkt.

### 7.3. NIEDRIGE EINKOMMEN WAREN IN DER ANFANGSPHASE DER PANDEMIE GUT GESCHÜTZT

Die Krise und die außerordentlichen Maßnahmen, die Belgien zum Schutz von Arbeitsplätzen und Einkommen ergriffen hat, haben zu einem starken Anstieg der öffentlichen Sozialausgaben geführt, der mit 8 % im Jahr 2020 vergleichbar ist mit dem, was in vergleichbaren OECD-Ländern zu beobachten ist. Dadurch konnte Belgien, wie auch mehrere andere EU-Länder, in der Anfangsphase

der Krise größere Einkommensverluste vermeiden. Haushalte mit geringem Einkommen verzeichneten 2020 dank staatlicher Unterstützung sogar reale Einkommenszuwächse, und Einkommensungleichheit und Armut gingen zurück. Da keine neueren Einkommensdaten vorliegen, sind die mittelfristigen Auswirkungen der Krise auf die Einkommen noch nicht absehbar.

#### Zusammenfassung der Empfehlungen

- Anpassung der Anspruchsvoraussetzungen für die befristete Arbeitslosigkeit, das belgische Programm zur Arbeitsplatzhalterhaltung, an die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt.
- Ausweitung des Überbrückungsrechts zu einer effektiven Einkommensersatzleistung für Selbstständige.
- Sicherstellung von angemessenen und zugänglichen Sozialleistungen und persönliche Dienstleistungen für die am stärksten gefährdeten Menschen.
- Ausweitung der Nutzung von Verwaltungsdaten bei der Gestaltung, Überwachung und Bewertung der Politikmaßnahmen.