



Brüssel, den 7. Juni 2017
(OR. en)

9653/17

SOC 437
EMPL 341
EDUC 268

VERMERK

Absender:	Beschäftigungsausschuss und Ausschuss für Sozialschutz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Bewertung der länderspezifischen Empfehlungen 2017 und der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2016 = Billigung der Stellungnahmen des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz

Die Delegationen erhalten im Hinblick auf die Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 15. Juni 2017 anbei die vorgenannten Stellungnahmen (Beschäftigungsausschuss in Anlage I und Ausschuss für Sozialschutz in Anlage II).



Der Beschäftigungsausschuss

HORIZONTALE STELLUNGNAHME ZU DEN LÄNDERSPEZIFISCHEN EMPFEHLUNGEN 2017 EINSCHLIESSLICH DER ERGEBNISSE DER MULTILATERALEN ÜBERWACHUNG DER LÄNDERSPEZIFISCHEN EMPFEHLUNGEN 2016

Der **Beschäftigungsausschuss** hat im Auftrag des Rates die Umsetzung aller arbeitsmarktbezogenen länderspezifischen Empfehlungen (LSE), die der Rat 2016 an die Mitgliedstaaten gerichtet hat, umfassend analysiert. Diese Prüfung gehört – zusammen mit den diesjährigen länderspezifischen Stellungnahmen, die an den Rat gehen – laut Vertrag zu den Kernaufgaben des **Beschäftigungsausschusses** und stellt die entscheidende Schlussphase der Arbeit dar, mit denen eine multilaterale Betrachtung im Ausschuss sichergestellt werden soll.

Neben den vorliegenden Schlussfolgerungen zur multilateralen Überwachung hat der **Beschäftigungsausschuss** kürzlich den Entwurf des Anzeigers für die Leistungen im Beschäftigungsbereich angenommen, in dem die vorrangigen Herausforderungen im Beschäftigungsbereich beschrieben werden.

Auf der Grundlage dieser unterschiedlichen Arbeitsfelder hat der **Beschäftigungsausschuss** in Zusammenarbeit mit dem **Ausschuss für Sozialschutz** und den Ausschüssen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) und unter Mitwirkung des Ausschusses für Bildungsfragen in den letzten Wochen die Kommissionsvorschläge für länderspezifische Empfehlungen erörtert und diese bestätigt oder abgeändert.

Der erste Abschnitt dieser Stellungnahme enthält eine horizontale Bewertung der Kommissionsvorschläge für die länderspezifischen Empfehlungen 2017, die am 22. Mai angenommen wurden. Die vom **Beschäftigungsausschuss** mit den europäischen Sozialpartnern geführte Debatte über die Vorschläge ist darin berücksichtigt. Der zweite Abschnitt enthält die wichtigsten thematischen Botschaften, die sich aus den vom **Beschäftigungsausschuss** im Rahmen der multilateralen Überwachung vorgenommenen Überprüfungen ergeben. Ein abschließender Abschnitt enthält Überlegungen zum Verfahren.

Abschnitt 1: Vorschläge für die Empfehlungen 2017

Vom Beschäftigungsausschuss vorgenommene Analyse der beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekte der LSE-Vorschläge 2017

Der Beschäftigungsausschuss begrüßt das Paket mit den LSE-Vorschlägen insgesamt. Der Beschäftigungspolitik wird in dem Paket weiterhin große Bedeutung beigemessen, was zeigt, dass die Europäische Beschäftigungsstrategie bei der Steuerung auf EU-Ebene nach wie vor eine zentrale Rolle spielt.

- 2017 wurden 76 LSE abgegeben. Davon hatten 34 (45 %) eine sozial- oder beschäftigungspolitische Komponente. 2016 waren es noch 42 (47 %) und 2015 noch 53 (52 %).
- Die Zahl der in den LSE enthaltenen konkreten Einzelempfehlungen ist insgesamt zurückgegangen – von 114 im Jahr 2016 und 118 im Jahr 2015 auf 86¹ in diesem Jahr. Somit sank mit der Gesamtzahl der LSE in diesem Jahr erstmals auch die Gesamtzahl der konkreten Einzelempfehlungen.
- An der Neigung, mehrere Empfehlungen zu bündeln, hat sich kaum etwas geändert. 2017 enthielt jede LSE mit einer beschäftigungs- und sozialpolitischen Komponente im Durchschnitt 2,5 sozial- und beschäftigungspolitische Einzelempfehlungen (und vielfach auch Empfehlungen für andere Politikbereiche). Im Jahr 2016 lag der Durchschnitt bei 2,7 und im Jahr 2015 bei 2,2.

¹ In Anbetracht der im Folgenden erwähnten Bündelung ist die Anzahl der Einzelempfehlungen eher als Schätzwert anzusehen, denn die Antwort auf die Frage, wie viele Empfehlungen genau in einem Text enthalten sind, dürfte von Person zu Person unterschiedlich ausfallen.

- Ein Hauptschwerpunkt der LSE liegt auf den Themen Qualifizierung sowie allgemeine und berufliche Bildung, denen – wie bereits 2016 – 16 Empfehlungen gewidmet sind. Erwartungsgemäß deckt sich dies mit der Analyse im Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich, wonach in Bezug auf diese Themen insgesamt 51 vorrangige Herausforderungen im Beschäftigungsbereich bestehen. Gleiches gilt für die aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen und öffentliche Arbeitsvermittlungsstellen (14 LSE und 27 vorrangige Herausforderungen) sowie für die Erwerbsbeteiligung von Frauen (neun LSE und 26 vorrangige Herausforderungen). Anders als im vergangenen Jahr gibt es jedoch auch einige überraschende Unterschiede zwischen beiden Instrumenten. So wurden zehn LSE zu Löhnen und Wettbewerbsfähigkeit abgegeben, wohingegen im Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich hierzu lediglich sieben vorrangige Herausforderungen genannt werden; hingegen betreffen nur drei LSE die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, während nach dem Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich hier 17 vorrangige Herausforderungen bestehen. Außerdem wird das Thema Jugendarbeitslosigkeit in den LSE fast gar nicht behandelt, auch wenn es in den vorgeschlagenen LSE für andere Bereiche indirekt angesprochen wird. Die Umsetzung der Jugendgarantie wird im Rahmen der multilateralen Überwachung durch den Beschäftigungsausschuss weiter verfolgt.

Die Ansichten der Sozialpartner

Zur Einstimmung auf die Hauptdebatten hat der Beschäftigungsausschuss die LSE-Vorschläge bei einem gemeinsamen Treffen mit dem Ausschuss für Sozialschutz am 31. Mai mit den Sozialpartnern erörtert.

Die Gewerkschaften (EGB) vertraten die Auffassung, dass dieses LSE-Paket ein erheblicher Fortschritt sei, insbesondere was die empfohlenen Lohn- und Investitionssteigerungen anbelange. Sie begrüßten den Versuch, Reallohnzuwächse in Angriff zu nehmen, und wiesen darauf hin, dass es in einigen Ländern immer noch gewisse Bedenken in Bezug auf den Mindestlohn gebe. Prekäre Beschäftigungsverhältnisse müssten unterbunden werden, weshalb es Lohn- und Gehaltsbildungsmechanismen unter Beteiligung der Sozialpartner geben müsse; hierauf werde in dem Paket an mehreren Stellen ausdrücklich eingegangen.

Die Gewerkschaften begrüßten, dass neben der Nachhaltigkeit auch die Angemessenheit des Sozialschutzes thematisiert werde. Es sei zweifelhaft, dass sich eine Reduzierung der Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit nennenswert auf die Arbeitslosigkeit auswirke. Arbeitslosigkeit entwickle sich allzu oft zu einem strukturellen Problem, weshalb zu begrüßen sei, dass aktive Arbeitsmarktmaßnahmen zu den Schwerpunkten des Pakets zählten.

Die Gewerkschaften kritisierten, dass der Aspekt der Arbeitsplatzqualität aus dem Blickfeld zu geraten scheine.

Außerdem forderten sie, dass die Umsetzung dieser LSE mit Nachdruck vorangetrieben werden müsse.

Die Arbeitgeber (Business Europe, CEEP und UEAPME²) äußerten Zweifel, dass in dem Paket ausreichend auf die Punkte eingegangen wird, die aus ihrer Sicht auf dem Arbeitsmarkt die meisten Probleme bereiten, nämlich die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit, Kinderbetreuung und Investitionen in Qualifikationen. Zurückhaltend äußerten sie sich über die Vorschläge zu Löhnen und Lohn- und Gehaltsbildungsmechanismen, wobei sie betonten, dass eine wachstumsfreundliche Politik erforderlich sei. Aus ihrer Sicht könnte stärker auf aktive Arbeitsmarktmaßnahmen (insbesondere ihre Wirksamkeit) eingegangen werden.

Die Arbeitgeber erklärten, dass sie, was den Grad der Umsetzung der LSE anbelangt, anderer Ansicht sind als die Kommission. Durch Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern auf Ebene der Mitgliedstaaten könnten bessere Umsetzungswerte erreicht werden. Daher sei es verwunderlich, dass es keine LSE zum sozialen Dialog an sich gebe.

Auch sei nicht nachvollziehbar, wie die LSE mit anderen Initiativen (beispielsweise der Säule sozialer Rechte und dem Benchmarking) zu einem kohärenten politischen Rahmen zusammengefügt werden könnten.

In diesem Zusammenhang kündigte der Beschäftigungsausschuss an, dass er im Rahmen der multilateralen Überwachung im Herbst 2017 überprüfen will, inwieweit die Sozialpartner auf nationaler Ebene in das Europäische Semester einbezogen sind.³ Die Sozialpartner in den Mitgliedstaaten werden ersucht werden, sich an dieser Überprüfung aktiv zu beteiligen.

² Wohlgernekt haben sich die Arbeitsgeberorganisationen getrennt geäußert und in einigen Punkten unterschiedliche Auffassungen vertreten. In dieser Stellungnahme wird versucht, die Punkte, in denen sie übereinstimmen, kurz wiederzugeben.

³ Im Anschluss an die erste Überprüfung der Einbeziehung der Sozialpartner in die nationalen Prozesse im Rahmen des Europäischen Semesters, deren Ergebnisse dem Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) im Dezember 2016 in Form von Kernbotschaften vorgelegt worden sind.

Abschnitt 2: Multilateraler Überwachungszyklus 2016 – 2017: Horizontale Botschaften

Die Analyse des Beschäftigungsausschusses wird im Wege einer Reihe von gegenseitigen Begutachtungen durchgeführt und ist als multilaterale Überwachung bekannt. Sie beschränkt sich nicht allein auf die Weiterverfolgung der länderspezifischen Empfehlungen. Der Beschäftigungsausschuss hat auch einige der im Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich 2016 genannten vorrangigen Herausforderungen im Beschäftigungsbereich und die Umsetzung der Empfehlung zur Langzeitarbeitslosigkeit durch die Mitgliedstaaten einer multilateralen Überwachung unterzogen. Er hat sich weiter bemüht, mit anderen Ausschüssen zusammenzuarbeiten, und die Mitglieder des Bildungsausschusses ersucht, mit ihm gemeinsam Überprüfungen in den Bereichen Qualifikationen und Bildung durchzuführen.

Insgesamt wurden in der Zeit von Dezember 2016 bis Mai 2017 vom Beschäftigungsausschuss 28 Überprüfungen zur Langzeitarbeitslosigkeit (die elf vorrangige Herausforderungen im Beschäftigungsbereich und fünf LSE zur Langzeitarbeitslosigkeit betrafen) durchgeführt sowie weitere 57 LSE und 30 vorrangige Herausforderungen im Beschäftigungsbereich überprüft. Die Schlussfolgerungen dieser Überprüfungen sind dieser Stellungnahme als Anlage beigefügt.

Aus den Ergebnissen der Überprüfung zur **Langzeitarbeitslosigkeit** geht klar hervor, dass zwischen Registrierung der Arbeitslosen und Art der Leistungen und Dienste ein sehr enger Zusammenhang besteht. In einigen Mitgliedstaaten ist dies kein Problem, in anderen jedoch sehr wohl. Entmutigten Arbeitsuchenden sollte vielleicht mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden, da sie möglicherweise nicht als Langzeitarbeitslose gelten.

In den Mitgliedstaaten gibt es sehr unterschiedliche Konzepte für die einzige Anlaufstelle: In einigen sind die Dienste in sie integriert, wohingegen sie in anderen als Brücke zu den Diensten dient; in einigen Mitgliedstaaten sind die Institutionen räumlich integriert, in anderen virtuell, d. h. über eine gemeinsame IT-Infrastruktur. Einige Länder haben erst vor Kurzem Schritte zur Integration der Dienste eingeleitet. Der Beschäftigungsausschuss stellte fest, dass nicht immer klar erfasst wurde, was genau die Kommission unter einer einzigen Anlaufstelle versteht.

Im Bereich der Wiedereingliederungsvereinbarungen haben wahrscheinlich die meisten Länder die Empfehlung befolgt: In nahezu allen gibt es etwas, was einer Wiedereingliederungsvereinbarung sehr nahe kommt. Hier kam es vor allem auf die regelmäßige Überprüfung und Aktualisierung an.

Die Einbindung der Arbeitgeber erfolgt in unterschiedlicher Form: Sie reicht von der Arbeit mit einzelnen Arbeitgebern über die Ausbildung am Arbeitsplatz und Lohnzuschüsse bis hin zu Vereinbarungen mit den Sozialpartnern. Im Detail unterscheidet sie sich stark von einem Mitgliedstaat zum anderen, je nachdem, an wen sich eine bestimmte Maßnahme richtet.

Insgesamt wurden die Kapazitäten der öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen als entscheidend für eine erfolgreiche Umsetzung aller wichtigen Teile der Empfehlung erachtet.

Was die **aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen und die öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen** angelangt, so sind die Verbesserungen auf den Arbeitsmärkten der EU natürlich zu begrüßen; besondere Sorgen bereiten allerdings der Arbeitskräftemangel und die Gruppen am Rande des Arbeitsmarkts. Die Kapazitäten der öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen sind nach wie vor ein Problem, wenn auch im geringerem Maße als früher. Wichtig sind nach wie vor die Verknüpfung von Leistungen und Aktivierungsmaßnahmen und die Überwachung der Bemühungen um einen Arbeitsplatz.

Die Zusammenarbeit mit privaten Arbeitsvermittlungen kann funktionieren, wirft jedoch unweigerlich Fragen nach der politischen Gestaltung, nach den richtigen Anreizen, die ein "Absahnen" verhindern, usw. auf. Pilotprojekte (sofern sie gründlich evaluiert werden) sowie das Lernen von den Mitgliedstaaten, die über Erfahrungen in dem betreffenden Bereich verfügen, können sehr hilfreich sein.

Elektronische Dienste bringen zweifellos mehr Effizienz, doch deuten die bisherigen Erfahrungen darauf hin, dass sie den persönlichen Kontakt mit bestimmten Gruppen nicht gänzlich ersetzen sollten; zudem müssen die politischen Strategien möglicherweise entsprechend weiterentwickelt werden.

Weiterhin kommt es in erster Linie darauf an, die Effizienz und Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen und einen optimalen Einsatz der öffentlichen Gelder sicherzustellen. Der Überwachung und Bewertung der Maßnahmen kommt daher große Bedeutung zu. Dies gilt umso mehr, als in den letzten Jahren eine Vielzahl umfangreicher und tiefgreifende Reformen stattgefunden haben.

In Bezug auf die **Arbeitsmarktsegmentierung** war eine erhebliche Heterogenität festzustellen. In einigen Fällen wirkt sie konjunkturell, in anderen wiederum strukturell, wobei ein Zusammenhang mit den gesetzlichen Regelungen über Kündigungsschutz, Vertragsverlängerung oder Gerichtsverfahren besteht. Überdies besteht ein Zusammenhang mit der Politik im Bereich der Arbeitslosenleistungen und der sozialen Sicherheit.

In einigen Fällen verbergen sich hinter den Problemen im Hinblick auf die Vertragsgestaltung wohl andere Probleme, beispielsweise die Erwerbsbeteiligung von Frauen oder die Stellung von Zweitverdienern. Neue Formen der selbstständigen Erwerbstätigkeit – einschließlich der Scheinselbstständigkeit – erfordern ein umfassendes Konzept zur Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen und Verhinderung von Missbrauch. Zudem ist das Problem der Schwarzarbeit meist stark in einen bestimmten sozioökonomischen Kontext eingebettet und daher nicht leicht zu bekämpfen. Zwar werden einige Maßnahmen unternommen, um dem Problem beizukommen, doch dürfte es einige Zeit dauern, bis sie Früchte tragen.

Bei der **Jugendarbeitslosigkeit** zeichnet sich allmählich eine positive Entwicklung ab, denn sie geht in allen Ländern zurück, wenn auch in einigen schneller als in anderen. Die Jugendgarantiesysteme setzen sich durch, obwohl die meisten Länder noch mehr Anstrengungen unternehmen müssen, um die Reichweite und Wirkung zu erhöhen und eine dauerhafte Einführung sicherzustellen. Zudem müssen sie fortlaufend evaluiert werden, um festzustellen, welche Maßnahmen am besten funktionieren.

Nach wie vor kommt es bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit entscheidend darauf an, dass die Dienste (auch die Arbeitsvermittlungsstellen) die Betroffenen erreichen und über ausreichende Kapazitäten verfügen und dass die Maßnahmen äußerst zielgerichtet eingesetzt werden, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Eine Herausforderung besteht weiterhin darin, die Qualität der Angebote und eine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt sicherzustellen. Auch wurde abermals unterstrichen, dass Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen bei der Verringerung des Missverhältnisses zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage eine wichtige Rolle spielen.

Im Bereich **Bildung, Qualifikationen und lebenslanges Lernen** kommen die Reformen nur sehr langsam voran und lassen die Ergebnisse noch auf sich warten (obwohl es in einigen Mitgliedstaaten erste ermutigende Anzeichen gibt).

Mehrere Mitgliedstaaten sind dazu übergegangen, den Lehrerberuf attraktiver zu machen. Gehaltserhöhungen sind zwar zu begrüßen, aber das Problem ist vielschichtiger und ließe sich beispielsweise auch mit einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Bürokratieabbau und besseren Fortbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten beheben.

Im Bereich der beruflichen Bildung hat es viele Reformen gegeben. Die Strukturen wurden modularisiert und flexibilisiert. Inzwischen gibt es eine größere Auswahl an Lehrplänen für die berufliche Bildung, und zudem wird vom Lernen am Arbeitsplatz mehr Gebrauch gemacht. Die Ermittlung und Vorwegnahme des Bedarfs der Wirtschaft kann nützlich sein, sofern dies korrekt geschieht. Die Reformen im Bereich der beruflichen Bildung betrafen in den letzten Jahren vielfach die Angebotsseite: Nunmehr gilt es, (oft mit den Sozialpartnern) dafür zu sorgen, dass dieses Angebot auch im gewünschten Ausmaß in Anspruch genommen wird.

In vielen Ländern gibt es nach wie vor Probleme, was die Ergebnisse bei den beteiligten Gruppen anbelangt. Viele Reformen wurden ausgearbeitet, und die Rechtsvorschriften wurden entsprechend geändert: Nun kommt es entscheidend darauf an, dass diese Änderungen umgesetzt werden (um beispielsweise Segregation in Schulen in der Praxis und rechtlich zu verhindern). Weiterhin muss bei einigen Gruppen vor allem dafür gesorgt werden, dass sie Sprachkenntnisse erwerben und dass sie die Schule nicht vorzeitig verlassen.

Was die **Erwerbsbeteiligung** anbelangt, so müssen die Maßnahmen für bestimmte Gruppen in eine allgemeine Arbeitsmarktstrategie eingebettet werden. Spezifische wie allgemeine Maßnahmen müssen überwacht und bewertet werden, um sicherzustellen, dass sie zu den geforderten Ergebnissen führen.

Die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer ist in einigen Ländern ein besonderes Problem (das sich je nach der Lage in Bezug auf die Tragfähigkeit des Rentensystems mehr oder weniger dringlich stellt). Dies kann eine große politische Herausforderung sein: Vorruhestandsregelungen sind bekanntlich nur schwer zu reformieren. Die Reformen müssen breit angelegt sein (und beispielsweise Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, lebenslanges Lernen und die Sensibilisierung der Arbeitgeber einschließen). Auch müssen sie von der Öffentlichkeit mitgetragen und unterstützt werden.

Bei der Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt haben die Länder nach wie vor Probleme mit der zweiten und dritten Generation. Wir müssen aus den politischen Fehlern der Vergangenheit lernen und frühzeitig auf die Integration in den Arbeitsmarkt und den Erwerb von Sprachkenntnissen achten. Dem Bildungssystem fällt ebenfalls eine wichtige Rolle zu. Der Aspekt der Geschlechtergleichstellung bei der Integration ist nach wie vor wichtig, doch gibt es von Generation zu Generation Unterschiede.

Das Geschlechtergefälle verringert sich weiter, wenn auch nicht überall in gleichem Maße. Zwar werden viele verschiedene Maßnahmen unternommen, aber oft fehlt es an einer Gesamtstrategie. Bei den Steuervorteilen gibt es noch erheblichen Spielraum für Reformen, die dafür sorgen könnten, dass sich Arbeit für Zweitverdiener lohnt. Die Inanspruchnahme des Elternurlaubs könnte ausgewogener sein. Nach wie vor gibt es einen Konflikt zwischen Qualität und Verfügbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen: Neue Regelungsansätze und Investitionen in Erziehungszulagen sind in dieser Hinsicht offenbar vielversprechend.

Nach den Ergebnissen der Überprüfung im Bereich **Besteuerung des Faktors Arbeit und sozialer Dialog** hat es in vielen Mitgliedstaaten Fortschritte bei der Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung gegeben. Allerdings waren diese oft nur begrenzt, und die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit ist insgesamt immer noch hoch.

In den Fällen, in denen Steuern verlagert wurden, wurden eher die Verbrauchssteuern als die Umwelt- oder die Grundsteuern angehoben.

Auch müssen Steuerverlagerungen durchdacht sein, um negative Auswirkungen zu vermeiden. Vor allem muss bei Maßnahmen, die die Einstellung bestimmter Gruppen fördern, darauf geachtet werden, dass Mitnahme- oder Verdrängungseffekte vermieden werden.

Die schleichende Steuerprogression und die mangelnde Verknüpfung mit einer Indexierung sind offenbar problematisch: Sie sind möglicherweise eine der strukturellen Ursachen für die nach wie vor hohe Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit in der EU.

Was die Löhne anbelangt, so wurde in einigen Ländern in den letzten Jahren Lohnzurückhaltung geübt. Die Sozialpartner wurden eng eingebunden, insbesondere bei den Reformen im Bereich des Mindestlohns. Bei der Festsetzung von Mindestlöhnen geht es stets darum, das Anliegen, mit der Lohnentwicklung Schritt zu halten und gefährdete Gruppen zu schützen, mit dem Bestreben, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, in Einklang zu bringen. Dies muss unter transparenten und vorhersehbaren Rahmenbedingungen geschehen.

Abschnitt 3: Das LSE-Verfahren im Rahmen des Europäischen Semesters

Das Verfahren im Rahmen des Europäischen Semesters läuft von Jahr zu Jahr besser ab. Die Zusammenarbeit mit anderen Ausschüssen und mit der Kommission funktionierte reibungslos und effizient. Das LSE-Paket scheint insgesamt ausgewogen. Bei den Punkten, die angesprochen werden, handelt es sich meist um die Hauptprobleme.

Es gab einige LSE-Vorschläge, die überhaupt nicht auf der Arbeit des Ausschusses fußen, weder auf der multilateralen Überwachung (einschließlich der länderspezifischen Überprüfung) noch auf dem Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich. Die sollte grundsätzlich nicht passieren. Denn sonst hat der Ausschuss keine vereinbarte analytische Grundlage, auf die er sich stützen kann, was dazu führen könnte, dass ein Vorschlag abgelehnt wird, weil er nicht genug gesicherte Fakten für die Beratungen bietet. In diesem Zusammenhang möchte der Ausschuss betonen, dass die Ergebnisse der multilateralen Überwachung und der Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich bei den Beratungen über die LSE-Entwürfe und -Änderungen in diesem Jahr wieder sehr hilfreich waren.

Der Beschäftigungsausschuss hat den diesjährigen verstärkten Dialog zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über die Länderberichte, den er seit vielen Jahren angemahnt hatte, nachdrücklich begrüßt. Es hat sich insofern ausgezahlt, als nur sehr wenige Meinungsverschiedenheiten über die in der Analyse enthaltenen Feststellungen gab (die größtenteils während des Dialogs über die Länderberichte ausgeräumt wurden). Diese Verbesserung sollte weiter vorangetrieben werden, damit wir dahin gelangen, dass alle analytischen Punkte, die die LSE stützen, bereits im Zusammenhang mit den Länderberichten oder anderen gemeinsamen Analysen der Mitgliedstaaten erörtert worden sind, bevor die Empfehlungsentwürfe veröffentlicht werden.

Nach den Fortschritten, die in den letzten Jahren erzielt wurden, hat es weitere redaktionelle Verbesserungen gegeben (im letzten Jahr hatte der Beschäftigungsausschuss die Kommission aufgefordert, Formulierungen wie "weiter zu verbessern" oder "weiter zu reformieren" bzw. "weiter Reformen durchzuführen" zu vermeiden, was – zumindest bei den vorliegenden LSE – offenbar geschehen ist), wodurch die Beratungen beschleunigt wurden.

Die in letzter Minute eingetretenen Verzögerung bei der Annahme des LSE-Pakets war nicht hilfreich: Sie bereitete dem Ausschuss eine Reihe logistischer Probleme, und überdies hatten die Mitgliedstaaten weniger Zeit, um die Vorschläge der anderen zu prüfen, was möglicherweise dazu beigetragen hat, den multilateralen Charakter der diesjährigen Überwachung einzuschränken (siehe unten).

Da die LSE tendenziell eher allgemeiner oder pauschaler formuliert sind als in den vergangenen Jahren, geben möglicherweise die Erwägungsgründe wichtige Hinweise, worauf eine bestimmte LSE genau abstellt (und der Beschäftigungsausschuss muss dies gegebenenfalls bei seinen Überprüfungen im Rahmen der multilateralen Überwachung berücksichtigen). In dieser Hinsicht wäre es hilfreich, wenn die Erwägungsgründe möglichst vorausschauend sein könnten.

Die Bündelung mehrerer Probleme in einer LSE erschwert die Beratungen und die weitere Überwachung. Zuweilen ist nicht ersichtlich, weshalb eine solche Bündelung erfolgt ist.⁴ Auch kann dies Probleme aufwerfen, wenn die Umsetzung der LSE zu bewerten ist: Wenn einige LSE so viele verschiedene Maßnahmen abdecken, wie soll dann der Grad der Umsetzung angemessen bewertet werden? Auch wenn in der Vergangenheit die "Anzahl" der LSE selbst als Botschaft an die Mitgliedstaaten genutzt wurde, gibt es keinen Grund, an dieser Praxis festzuhalten. Der Beschäftigungsausschuss ist zwar nach wie vor dafür, die Anzahl von Empfehlungen zu begrenzen, würde jedoch den Ansatz "eine LSE = eine Empfehlung" eindeutig vorziehen, selbst wenn dies zu einem Anstieg der Gesamtzahl der LSE führt.

Dass die Umsetzung der LSE nunmehr in Abständen von mehreren Jahren bewertet werden, ist ein positiver Schritt hin zu der Erkenntnis, dass die Durchführung einiger Reformen in den Bereichen Beschäftigung, Qualifikationen und Bildung mehr Zeit in Anspruch nimmt. Nach wie vor ist nicht recht klar, ob die LSE für mehrere Jahre gelten; diese Unsicherheit wird durch die Betonung der mehrjährigen Bewertung noch verstärkt. Gelten die LSE früherer Jahre weiter, wenn sie nicht umgesetzt wurden? Einige dieser LSE werden wiederholt, aber bei anderen ist dies offenbar nicht der Fall, wobei nicht ganz klar ist, weshalb.

Die flexible und reaktive Herangehensweise der Kommission in den LSE-Beratungen wurde zur Kenntnis genommen und begrüßt. Hierdurch wurde die Konsensfindung erheblich erleichtert (wozu zweifellos auch das verbesserte Verfahren der Länderberichte beigetragen hat, siehe oben). Dies ist zwar zu begrüßen, doch könnte es mit ein Grund dafür sein, dass die Beratungen in diesem Jahr eher weniger multilateral waren als früher. Wie oben bereits erwähnt, spielte auch die verzögerte Annahme der LSE eine Rolle. Eine Option wäre, den Mitgliedstaaten nach Ablauf der Frist für die Einreichung von Bemerkungen zur ihren eigenen Empfehlungsentwürfen ein paar Tage mehr Zeit zu geben, um die aneinander gerichteten LSE zu ändern.

⁴ So heißt es beispielsweise im Kommissionsvorschlag für die LSE 2 an Lettland: "die Angemessenheit des Systems der sozialen Sicherheit verbessert und die Qualifikationen der Erwerbsbevölkerung erhöht, indem es die Reform der Ausbildungspläne für die berufliche Bildung beschleunigt", d. h. zwei Aspekte, die überhaupt nichts miteinander zu tun haben, stehen in ein und demselben Satz. Ein anderes Beispiel ist LSE 2 an Rumänien, die mindestens fünf unzusammenhängende Empfehlungen enthält, nämlich zu Aktivierungsmaßnahmen, zum Renteneintrittsalter, zur Lohnfestsetzung, zum Zugang zur Bildung und zur Reform des Gesundheitswesens.



Der Ausschuss für Sozialschutz

Vom Ausschuss für Sozialschutz vorgenommene Bewertung des Pakets länderspezifischer Empfehlungen für 2017 und der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates für 2016 in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion

Der Ausschuss für Sozialschutz hat im Auftrag des Rates und im Einklang mit den Bestimmungen des Titels X des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und seinem Mandat nach Artikel 160 im Frühjahr 2017 die Umsetzung der vom Rat 2016 erteilten länderspezifischen Empfehlungen (LSE) für die Bereiche Sozialschutz und soziale Inklusion (Teil I dieser Stellungnahme) analysiert. In Einklang mit seinem Mandat, mit den Anforderungen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 und dem Ratsbeschluss zur Einsetzung des Ausschusses, in dem dieser aufgefordert wird, Beiträge zu allen in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Aspekten des Europäischen Semesters zu leisten und dem Rat darüber Bericht zu erstatten, hat der Ausschuss für Sozialschutz auch die neuen LSE-Vorschläge der Kommission für 2017 in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion geprüft (Teil II dieser Stellungnahme). Den Bereich Gesundheit betreffende Fragen wurden gemeinsam mit der hochrangigen Ratsgruppe "Gesundheitswesen" geprüft. Teil III enthält einige allgemeine Bemerkungen zu den Aspekten der Steuerung des Europäischen Semesters 2017.

Der Ausschuss möchte betonen, dass Sozialpolitik als Investition und produktiver Faktor begriffen werden sollte. Die Modernisierung der Sozialschutzsysteme, die in vielen Mitgliedstaaten im Gange ist, muss fortgesetzt werden, wobei es gilt, die Grundsätze für die aktive Inklusion anzuwenden, die Betonung auf Erwerbsbeteiligung und Integration in den Arbeitsmarkt, angemessene Einkommensersatz- und Unterstützungsleistungen und die Bereitstellung erschwinglicher und hochwertiger Dienste zu legen, das zweifache Ziel angemessener und tragfähiger Rentensysteme zu verfolgen und die Zugänglichkeit, Qualität und Tragfähigkeit der Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege sicherzustellen. Der Erfolg der Reformen in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion ist eine entscheidende Voraussetzung für die Förderung des sozialen Zusammenhalts, die Verbesserung der sozialen Bedingungen und die Verringerung der Einkommensunterschiede und hängt überdies von einer wirksamen Einbeziehung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft ab.

I. Festhalten an einer anspruchsvollen Agenda für die Modernisierung der Sozialschutzsysteme: Hauptergebnisse der vom Ausschuss für Sozialschutz im Rahmen der multilateralen Überwachung vorgenommenen Überprüfung der Umsetzung der LSE 2016

Die multilaterale Überwachung zählt zu den Kernaufgaben des Ausschusses im Rahmen des Europäischen Semesters. Sie stützt sich auf die Wissensbasis und den politischen Konsens, die im Wege der offene Methode der Koordinierung im Sozialbereich erreicht werden, wobei der Schwerpunkt vor allem auf dem multilateralen Charakter der Beratungen und Schlussfolgerungen liegt, ganz in dem Bewusstsein, dass es Wechselwirkungen zwischen den sozialen Herausforderungen gibt und das wechselseitige Lernen bei politischen Lösungen in der EU Potenzial bietet. Dieses Jahr hat der Ausschuss zusätzliche Anstrengungen unternommen, um den multilateralen Aspekt der Überwachung stärker zur Geltung zu bringen, mit beachtlichem Erfolg. Der Ausschuss hat 24 LSE an 21 Mitgliedstaaten in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion, einschließlich Renten, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege, geprüft.

Reformen in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion

Die Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung sind nach wie vor die Hauptherausforderungen für die Mitgliedstaaten. Teilweise wegen der Auswirkungen der Krise ist die EU immer noch weit davon entfernt, das in der Strategie Europa 2020 festgelegte Ziel für die Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung zu erreichen, selbst wenn die jüngsten, ermutigenderen Daten berücksichtigt werden. 2016 haben 11 Mitgliedstaaten LSE für die Bereiche Sozialschutz und soziale Inklusion erhalten. Wie in den vorhergehenden Jahren wird darin stark betont, dass es darauf ankomme, Reichweite und Angemessenheit der Sozialleistungen zu verbessern und eine echte Verbindung zur Aktivierung und dauerhaften (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt herzustellen, hochwertige Dienste zur Ergänzung von Aktivierungsmaßnahmen bereitzustellen, Kinderarmut zu bekämpfen und dem Risiko der langfristigen Abhängigkeit von Sozialleistungen entgegenzuwirken.

Bei der multilateralen Überwachung der Umsetzung der LSE in diesem Bereich hat sich gezeigt, dass einige Mitgliedstaaten politische Initiativen verfolgen, bei denen es darum geht, die Sozialhilfe zu konsolidieren und zu integrieren, die Reichweite und Angemessenheit der Mindesteinkommenssysteme zu erhöhen und diese stärker zu vereinheitlichen, auch indem die Förderkriterien überprüft werden, um den Zugang für die Bedürftigsten zu verbessern. Ein wichtiger Aspekt der Reformanstrengungen ist auch, dass finanzielle Fehlanreize vermieden werden, indem durch die degressive Gestaltung der Einkommensstützung Beschäftigungsanreize geschaffen werden. Derzeit werden die Informationssysteme ausgebaut, um einen hinreichenden Austausch von Daten über Leistungsempfänger zu gewährleisten und so die Überwachung, Effizienz und Wirksamkeit der Einkommensstützung zu verbessern. Bei Reformen, die die Verwaltung der Leistungen und Dienste betreffen, wird versucht, diese umfassend zu gestalten und die Fragmentierung der Sozialhilfesysteme zu beseitigen, indem die Verwaltung der Leistungen vereinheitlicht und die Einbeziehung der verschiedenen Regierungsebenen in die Verwaltungsverfahren rationalisiert wird. Kinderarmut wird durch gezielte und frühzeitige Maßnahmen – Einkommensstützung einschließlich Lohnzuschüssen sowie Förderung einer dauerhaften Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt – bekämpft. Ein weiterer Schwerpunkt der Politik ist die Überwindung der Kluft zwischen selbstständig Erwerbstätigen und herkömmlichen Arbeitnehmern, was den Zugang zu erschwinglichem Sozialschutz anbelangt. In einigen Mitgliedstaaten finden derzeit umfangreiche Reformen statt, die auf die Entwicklung und die Überwachung der Qualität von Sozialdiensten zielen. Gut konzipierte soziale Dienste, die unter anderem mit den Arbeitsvermittlungsstellen koordiniert werden, können wie eine langfristige Investition wirken, die das Wachstum und die soziale Inklusion fördert und das Humankapital erhält.

Reformen der Rentensysteme

Die Reform der Rentensysteme zählt seit Einführung des Europäischen Semesters stets zu den wichtigsten Bestandteilen der Strukturreformagenda. Bei den politischen Leitlinien im Rahmen des Europäischen Semesters wurde in erster Linie darauf hingewiesen, dass die Tragfähigkeit der Rentensysteme auf lange Sicht verbessert werden muss, ohne die Hauptfunktion der Renten, nämlich den Menschen in vernünftigem Ausmaß zu ermöglichen, ihren Lebensstandard auch nach dem Renteneintritt zu halten und Altersarmut zu verhindern, in Frage zu stellen. Die empfohlenen Maßnahmen umfassen die Förderung einer längeren Lebensarbeitszeit durch Erhöhung des Renteneintrittsalters und Beschränkung der Frühverrentung, auch durch Verschärfung der Kriterien für die Gewährung von Invaliditätsrenten und durch Begünstigung eines späteren Renteneintritts und durch Angleichung des gesetzlichen Rentenalters von Männern und Frauen. Gleichzeitig können verstärkte Anstrengungen zur Verbesserung der finanziellen Tragfähigkeit der Rentensysteme dazu führen, dass die gesetzlichen Renten weniger großzügig ausfallen und flankierende Maßnahmen erforderlich sind, um die Alterseinkommen zu sichern. Daher wurden die Mitgliedstaaten in den Empfehlungen auch aufgefordert, das aktive Altern und die Arbeitsfähigkeit älterer Arbeitnehmer zu fördern und die Zusatzrenten zu verbessern.

2016 haben lediglich neun Mitgliedstaaten eine LSE für den Rentenbereich erhalten – der niedrigste Wert seit Beginn des Europäischen Semesters. Bei der multilateralen Überwachung der Umsetzung der LSE hat sich gezeigt, dass die meisten Mitgliedstaaten, denen der Rat Empfehlungen für diesen Bereich erteilt hatte, bei der Problembewältigung Fortschritte machen. Da Rentenreformen kompliziert sind und die Sozialpartner in die Verhandlungen einbezogen werden müssen, werden Reformen häufig im Rahmen eines mehrjährigen Zyklus durchgeführt. Die Erhöhung des Renteneintrittsalters und die Erleichterung eines längeren Erwerbslebens haben nach wie vor absoluten Vorrang. Einige Mitgliedstaaten bemühen sich derzeit verstärkt, Anreize für Zusatzrentensysteme zu schaffen. Zwar ist es für die künftige finanzielle Tragfähigkeit und die Angemessenheit der Altersversorgungsleistungen entscheidend, dass die Arbeitslosigkeit verringert und ein längerer Verbleib auf dem Arbeitsmarkt gefördert wird, auch durch geeignete Strategien für die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und die Modernisierung des Arbeitsumfelds unter Einhaltung der geltenden Gesundheitsschutz- und Sicherheitsbestimmungen, doch Zusatzrenten und andere Altersversorgungssysteme könnten gegebenenfalls auch eine positive Rolle spielen. Einige Mitgliedstaaten passen derzeit die Vorzugsrenten für bestimmte Kategorien an die Regeln des allgemeinen Rentensystems an.

Die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf den Haushalt stellen eine große Herausforderung für die finanzielle Tragfähigkeit des Rentensystems auf lange Sicht dar, aber bei Reformen sollte auch die Angemessenheit der Renten mit bedacht werden, weshalb den mit einer Zunahme der Armut unter alten Menschen einhergehenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Risiken volle Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Wie der Ausschuss für Sozialschutz immer wieder betont hat, ist die Anpassung des Renteneintrittsalters an die veränderte Lebenserwartung ein tauglicher horizontaler Reformansatz. Daneben stehen jedoch auch andere Instrumente (z. B. Beschränkung des Vorruststands, Ausdehnung der Beitragszeiten, einschließlich der Aufnahme eines Lebenserwartungsfaktors in die Rentenberechnungsformeln, und Verstärkung der Anstrengungen an den Arbeitsplätzen und auf den Arbeitsmärkten, um es Frauen und Männern ermöglichen, mehr und länger zu arbeiten) als politische Optionen zur Verfügung, wenn es darum geht, das tatsächliche Renteneintrittsalter anzuheben und die Altersversorgungssysteme an die sich wandelnden demografischen und wirtschaftlichen Bedingungen anzupassen. Das Problem der Angemessenheit der Renten ist zu einem erheblichen Teil geschlechtsspezifisch. Die Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und die Beseitigung des Lohngefälles zwischen den Geschlechtern, mit dem Ziel, das in der EU nach wie vor große Rentengefälle zwischen den Geschlechtern zu beheben, sind – neben der Anrechnung von Betreuungszeiten auf die Renten – bei der politischen Antwort wichtige Gesichtspunkte, zumal sich die Renten in den meisten Mitgliedstaaten immer stärker nach den Beiträgen richten.

Reformen der Gesundheitssysteme

Die Bevölkerungsalterung und andere Faktoren wie die hohen Kosten für innovative Technologien und Medikamente gefährden zunehmend die finanzielle Tragfähigkeit der Gesundheitssysteme und die Fähigkeit, eine angemessene medizinische Versorgung für alle bereitzustellen. Reformen der Gesundheitssysteme sind ein Schwerpunkt des Europäischen Semesters gewesen; ihr Ziel sind nachhaltige, erschwingliche und kostenwirksame Gesundheitsdienste ohne Beeinträchtigung eines universellen und gerechten Zugangs, der Qualität und der Sicherheit, wobei der Vorsorge zunehmende Bedeutung beizumessen ist.

2016 haben 12 Mitgliedstaaten LSE für den Bereich Gesundheit erhalten. Die genannten Herausforderungen betreffen hauptsächlich die Sicherstellung der Kostenwirksamkeit und der finanziellen Tragfähigkeit des Gesundheitswesens sowie die Verbesserung des Zugangs, der Qualität und der Finanzierung. Bei der gemeinsam mit der hochrangigen Ratsgruppe "Gesundheitswesen" durchgeführten multilateralen Überwachung der Umsetzung der LSE hat sich gezeigt, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten, denen der Rat Empfehlungen erteilt hat, Maßnahmen eingeleitet haben, um Probleme in Bezug auf die Kostenwirksamkeit und die finanzielle Tragfähigkeit anzugehen. Hierzu zählen Ausgabenziele und -kontrollen, Maßnahmen zur Verbesserung der Leistung und der Rechenschaftspflicht, Ausbau der elektronischen Gesundheitsdienste und Unterbindung von informellen Zahlungen. In einigen Mitgliedstaaten hängen die finanziellen Herausforderungen damit zusammen, dass die öffentliche Finanzierung wegen der niedrigen Niveaus derselben in Verbindung mit hohen Eigenbeiträgen der Versicherten erhöht werden muss, wohingegen sie in vielen anderen damit zu tun haben, dass die Kostensteigerungen im Gesundheitswesen mittel- und langfristig eingedämmt werden müssen. Um dem zu begegnen, wird derzeit eine Vielzahl von Reformen im Bereich der Finanzverwaltung und der Steuerung des Gesundheitswesens durchgeführt. Einige Mitgliedstaaten haben ehrgeizige Reformen des Gesundheitswesens unter Festlegung langfristiger Prioritäten für die Gesundheitsversorgung eingeleitet. Dies geschieht in vielen Fällen im Kontext mehrjähriger umfassender nationaler Gesundheitsstrategien. Die Verlagerung von einem stationären Versorgungssystem zu einem System, bei dem die Erstversorgung als "Gatekeeper" eine stärkere Rolle spielt, oder die Weiterentwicklung der Integration der Pflegeleistungen sind weitere wichtige Schwerpunkte bei den politischen Anstrengungen. Einige Mitgliedstaaten setzen auf einen stärkeren Einsatz von Informationstechnologien, um Effizienzsteigerungen zu erzielen und den Zugang zur Versorgung zu verbessern. Im Interesse der Kosteneffizienz werden Reformmaßnahmen in Hinblick auf die Zentralisierung oder Rationalisierung der Beschaffungssysteme und auf die Festsetzung der Arzneimittelpreise und Verwendung von Generika ergriffen. Einige wenige Mitgliedstaaten haben inzwischen spezifische Probleme in Angriff genommen, bei denen es darum geht, durch Aufstockung der Finanzmittel einen angemessenen Zugang zu Gesundheitsdiensten und Krankenversicherungen sicherzustellen, auch für die Bedürftigsten, jedoch auch einen besseren Zugang zur Diagnose und Behandlung bestimmter Krankheiten zu gewährleisten, die Wartezeiten bei ambulanten Gesundheitsdiensten zu verkürzen und die Verfügbarkeit von Arzneimitteln zu verbessern.

Notwendig sind ein rationeller Ressourceneinsatz, vor allem durch geeignete Anreize für Nutzer und Anbieter, eine gute Verwaltung und eine Koordinierung der verschiedenen Ebenen und Dienste des Gesundheitswesens. Um die Zugänglichkeit, Qualität und Tragfähigkeit der Gesundheitssysteme zu gewährleisten, kann es erforderlich sein, die Gesundheitsförderung und Krankheitsprävention in allen relevanten Politikbereichen zu verstärken und gleichzeitig die integrierte Gesundheitsversorgung und die medizinische Grundversorgung und Früherkennung zu verbessern, den Einsatz von Fachärzten und stationären Behandlungen zu optimieren sowie dafür zu sorgen, dass geeignete und qualifizierte Arbeitskräfte im Gesundheitswesen zur Verfügung stehen. Die Dienste sollten möglichst allen einen uneingeschränkten Zugang zur Gesundheitsversorgung bieten und Hindernisse, mit denen die Bedürftigsten konfrontiert sind, wie Kosten, mangelnde Information und Zugänglichkeit, aus dem Weg räumen, wobei sie gesundheitlicher Ungleichheit entgegenwirken sollten.

Reformen der Langzeitpflege

2016 haben nur zwei Mitgliedstaaten LSE für Fragen im Zusammenhang mit der Langzeitpflege erhalten. Dabei lag der Schwerpunkt auf der Steigerung der Kosteneffizienz bei gleichzeitiger Gewährleistung des Zugangs zu guten Langzeitpflegediensten. Die Maßnahmen, über die berichtet wurde, bestehen in der Hauptsache darin, dass Mechanismen für eine Gesamtanalyse der Langzeitpflegesysteme eingeführt werden, um festzustellen, in welchen Bereichen Verbesserungen vorgenommen werden können, dass die Verlagerung von der Pflege in Einrichtungen hin zur bürgernahen Pflege gefördert, informelle Pflegepersonen stärker unterstützt und die Strategien für Prävention, Rehabilitation und eigenständige Lebensführung verbessert werden. Ein verbesserter Zugang zu guten Langzeitpflegediensten würde sich auch auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen auswirken.

Wie im gemeinsamen Bericht des Ausschusses für Sozialschutz und der Europäischen Kommission "Angemessener Sozialschutz für Langzeitpflege in einer alternden Gesellschaft" bereits erwähnt, gibt es unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit und der Effizienz gute Gründe für die Mitgliedstaaten, Sozialschutz als Absicherung gegen das Risiko der Abhängigkeit von Langzeitpflege aufzubauen und für einen angemessenen Zugang zu bezahlbarer, qualitativ hochwertiger Pflege zu sorgen. Wenn die Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit der Vorlage von Regelungen für die Langzeitpflege angesichts der Bevölkerungsalterung stellen, konstruktiv angegangen und der Anstieg der öffentlichen Ausgaben in Grenzen gehalten werden sollen, muss von einem in erster Linie reaktiven zu einem zunehmend proaktiven Ansatz bei der Politikgestaltung übergegangen werden, bei dem versucht werden muss, sowohl den Pflegebedarf zu reduzieren als auch wirksame und kosteneffiziente Pflegeleistungen zu fördern.

II. Das LSE-Paket für 2017: stärkere Konzentration auf den Abbau von Ungleichheiten, auf soziale Sicherung und Inklusion sowie Prioritätensetzung

Das am 22. Mai 2017 von der Kommission angenommene LSE-Paket für 2017 tendiert begrüßenswerterweise zu einer ausgewogeneren Betrachtung der wirtschaftlichen und sozialen Ziele sowie zu einer stärkeren Betonung der sozialpolitischen Prioritäten sowie der sozialen Auswirkungen der Umsetzung von politischen Reformen in allen Bereichen. Darin wird betont, dass Einkommensunterschiede in Angriff genommen werden müssen und die Aufwärtskonvergenz in Bezug auf soziale Ergebnisse unterstützt werden muss; diese Ziele hat der Ausschuss für Sozialschutz wiederholt als wesentlich für die Gewährleistung eines breitenwirksamen Wachstums hervorgehoben. Gegenseitiges Lernen und der Austausch über politische Maßnahmen im Rahmen der Arbeit des Ausschusses für Sozialschutz zeigen, dass gut konzipierte und in angemessener Weise aneinander gereihte Reformen, die den Verteilungswirkungen gebührend Rechnung tragen, zu einem besseren und nachhaltigeren Wachstum beitragen und die Aufwärtskonvergenz begünstigen können.

Auch im Paket länderspezifischer Empfehlungen für 2017 liegt der Schwerpunkt auf der Wirksamkeit der Sozialversicherungssysteme, einschließlich der Abdeckung und Angemessenheit von Leistungen, und ihrer Verknüpfung mit Aktivierungsmaßnahmen. Die Reformen der Gesundheitspolitik werden in dem Paket ausgewogener und positiver als in den vergangenen Jahren betrachtet, wobei der Zugänglichkeit und Wirksamkeit der Gesundheitsdienste und der Prävention gebührende Aufmerksamkeit gewidmet wird. Der Schwerpunkt liegt in erster Linie auf der Fortführung und Umsetzung laufender konkreter Strukturreformmaßnahmen mit dem Ziel einer Verbesserung der Leistung, der Qualität, der Erschwinglichkeit und Zugänglichkeit oder der finanziellen Tragfähigkeit der Gesundheitsversorgung und einer Verbesserung der Gesundheitsergebnisse in der Bevölkerung.

Die Empfehlungen in Bezug auf die Rentenpolitik sind im Gegensatz zu den vergangenen Jahren weniger streng und lassen den Mitgliedstaaten den erforderlichen Spielraum für den Einsatz politischer Instrumente, um die angestrebten politischen Ziele zu erreichen. Wie der Ausschuss für Sozialschutz wiederholt hervorgehoben hat, hängt der beste Mix politischer Optionen im Rentenbereich von den Besonderheiten der nationalen Rentensysteme, der Anforderung der Tragfähigkeit sowie von der derzeitigen und voraussichtlichen Angemessenheit der künftigen Renten ab. Um in diesem Bereich effektive politische Reformen sicherzustellen, ist es nach wie vor von wesentlicher Bedeutung, dass die Tragfähigkeit der Rentensysteme zusammen mit der Angemessenheit der Renten geprüft wird. Im Interesse der angestrebten Effektivität ist auch der Aspekt der Gleichbehandlung der Geschlechter von Bedeutung.

Das diesjährigen Paket enthält eine Empfehlung im Bereich der Langzeitpflege. Obwohl Fragen der Langzeitpflege in den Erwägungsgründen eingehend behandelt werden, möchte der Ausschuss für Sozialschutz bekräftigen, dass nicht zuletzt wegen der demografischen Herausforderungen in vielen Mitgliedstaaten Reformen der Langzeitpflege weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Der Ausschuss setzt seine einschlägige Arbeit bei der Beurteilung der Herausforderungen und der Ermittlung der besten politischen Lösungen für die besonderen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern fort.

Allgemein ist die Verfügbarkeit von erschwinglichen, zugänglichen und qualitativ hochwertigen Diensten unerlässlich. Die Sozialversicherungssysteme müssen allen grundlegende Dienste bieten und zugleich Beschäftigung und Erwerbsbeteiligung bei denjenigen fördern, die dazu in der Lage sind, insbesondere bei stärker benachteiligten Bevölkerungsgruppen wie Roma und Menschen mit Behinderungen. Der Abbau der Ungleichbehandlung der Geschlechter und die Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen wird eine erhebliche Verringerung des geschlechtsspezifischen Rentengefälles in der Zukunft bewirken. Das Schließen dieser Lücken bei der Erwerbsbeteiligung würde sich auch positiv auf die gesamte Beschäftigungslage in der EU auswirken.

Wie in den Vorjahren ist eine erhebliche Zahl von LSE in den Bereichen soziale Sicherung und soziale Inklusion als MIP-Empfehlungen ausgesprochen worden. Wie der Ausschuss für Sozialschutz dem Rat bereits in den vorangegangenen Semestern dargelegt hat, erstreckt sich der Geltungsbereich des MIP gemäß den geltenden MIP-Rechtsvorschriften (Sechserpaket) nicht auf Politikbereiche und Indikatoren im Zusammenhang mit Renten, Gesundheitswesen, Langzeitpflege und Armutsbekämpfung. In ähnlicher Weise werden eine Reihe von Strukturreformen in den Bereichen Renten und Gesundheitswesen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts empfohlen. Der Ausschuss für Sozialschutz bekräftigt seine Auffassung, dass über alle Themen, die in die Zuständigkeit der Arbeits-, Sozial- und Gesundheitsminister fallen, im Rat "Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz" entschieden werden sollte, um Kohärenz, Eigenverantwortung und Umsetzung zu begünstigen.

III. Allgemeine Aspekte der Steuerung im Rahmen des Europäischen Semesters 2017

Die frühzeitige Veröffentlichung der Länderberichte der Kommission für 2017 und die bilateralen Gespräche mit den Mitgliedstaaten über die Entwürfe haben sich als wirksam erwiesen, um ein gemeinsames Verständnis der Mitgliedstaaten und der Kommission von der Bewertung, den damit zusammenhängenden Schwierigkeiten und den politischen Anstrengungen zu gewährleisten. Dieses Vorgehen sollte in Zukunft beibehalten werden. Insgesamt wiesen die Länderberichte eine umfassendere Analyse der beschäftigungsbezogenen und sozialen Fragen und eine größere Ausgewogenheit zwischen wirtschaftlichen und sozialen Erwägungen auf. Außerdem stellt der Mehrjahresansatz bei der Bewertung der Umsetzung einen positiven Schritt in dem Sinne dar, dass anerkannt wird, dass eine Reihe von Reformen, insbesondere im Bereich der sozialen Sicherung, für die Durchführung und für die Verwirklichung der angestrebten Ergebnisse mehr Zeit benötigen. Der Ausschuss für Sozialschutz legt der Kommission nahe, die Synergien zwischen den Erwägungsgründen und den LSE weiter zu steigern.

Die Verzögerung bei der Vorlage der Kommissionsvorschläge für die LSE für 2017 hat sich auf die Möglichkeit einer angemessenen gegenseitigen Überprüfung der vorgeschlagenen länderspezifischen Empfehlungen ausgewirkt. Für die erforderliche multilaterale Erörterung der Vorschläge für die ILSE in den Ausschüssen ist es wesentlich, dass den Mitgliedstaaten genug Zeit für die Analyse des LSE-Pakets eingeräumt wird.

Die gemeinsame Sitzung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz hat sich für die Erörterung einer Reihe von LSE bereichsübergreifender Art als wirksam erwiesen und hat eine koordinierte Vorbereitung der Annahme der LSE durch die beiden zuständigen Ratsformationen – EPSCO und ECOFIN – gewährleistet.

Die Einbeziehung der Sozialpartner und die Konsultation der Zivilgesellschaft sind für die erfolgreiche Durchführung der politischen Reformen nach wie vor von wesentlicher Bedeutung. Der Ausschuss für Sozialschutz hat einen Gedankenaustausch mit den Sozialpartnern und den im sozialen Bereich tätigen NRO auf EU-Ebene über die Ergebnisse seiner multilateralen Überprüfungen der Umsetzung der LSE und das neue LSE-Paket für 2017 geführt, der im Ergebnis zu einem konstruktiven und inhaltlich fundierten Dialog über die Hauptrichtung der Reformen der sozialen Sicherung geführt hat, was bei der Ausarbeitung dieser Stellungnahme berücksichtigt wurde.