



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 25. Februar 2016
(OR. en)

6147/16

SOC 63
EMPL 38
ECOFIN 102
EDUC 25

VERMERK

Absender: Vorsitz
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Betr.: Europäisches Semester 2016: Beitrag zur Tagung des Europäischen Rates
(17./18. März 2015 in Brüssel)

Im Hinblick auf die Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 7. März 2016 erhalten die Delegationen anbei einen Orientierungsvermerk des Vorsitzes zum obengenannten Thema.

Europäisches Semester 2016: Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen

Arbeitsmarktsegmentierung und vertragliche Vereinbarungen

Orientierungsvermerk des Vorsitzes

Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz), 7. März

Einleitung

Seit der Einführung des Europäischen Semesters im Jahr 2011 wurden regelmäßige Anpassungen in Bezug auf das Verfahren, den Inhalt und die beteiligten Einrichtungen vorgenommen. Die zunehmende Bedeutung, die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielen im Rahmen des Europäischen Semesters beigemessen wird, spiegelt sich in den jährlichen länderspezifischen Empfehlungen wider. Dies hat auch zu einer intensiveren Überprüfung und multilateralen Überwachung, einschließlich gegenseitiger Begutachtung, geführt. Hinter dieser Entwicklung steht ein weitgehendes gemeinsames Verständnis darüber, dass zwischen wirtschafts-/finanzpolitischen und sozialpolitischen Zielen ein besseres Gleichgewicht herrschen muss.

Von Seiten des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) wird die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen, die einen Bezug zur Beschäftigungs- und Sozialpolitik haben, regelmäßig vom Beschäftigungsausschusses und vom Ausschuss für Sozialschutz überprüft.

Neben dieser "technischen Realität" gibt es auch eine "politische Realität", und es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass ein stärkeres Gewicht auf die wirksame Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen gelegt wird. Diese zweite Dimension ist deshalb so wichtig, weil die Übernahme politischer Verantwortung eine notwendige Voraussetzung für die erfolgreiche Inangriffnahme der in den länderspezifischen Empfehlungen aufgezeigten Schwachstellen ist. Dennoch findet selten eine offene Diskussion dieser Dimension zwischen den direkt Beteiligten statt.

Auf politischer Ebene sollte eine positive gegenseitige Bestärkung erfolgen, insbesondere durch den Austausch bewährter Verfahren und die Anregung zu freien und offenen Diskussionen. Da ein großer Teil der Politikbereiche der jährlichen länderspezifischen Empfehlungen in den Zuständigkeitsbereich der Ratsformation (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) fällt, sollte der Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) in dieser Hinsicht aktiver und zielgerichteter tätig werden. Diese Orientierungsaussprache soll diesem Zweck dienen.

Politische Referenzdokumente

Die zu erörternden politischen Hauptthemen sind im Beitrag des Beschäftigungsausschusses (s. Dokument 6151/16 + ADD 1) nachzulesen; darin sind die Ergebnisse seiner jüngsten multilateralen themenbezogenen Überprüfung der **Arbeitsmarktsegmentierung und vertraglichen Vereinbarungen** beschrieben. In dem Vermerk wird insbesondere hervorgehoben, dass die Anforderung an die Arbeitsmarktpolitik, Flexibilität und Sicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen, nicht neu ist, und dass die Reform Erfahrungen der Vergangenheit gemischt waren: Manche waren sehr erfolgreich, andere haben zu einigen unerwünschten Folgen geführt, die bewältigt werden müssen.

Die Segmentierung des Arbeitsmarktes ist zu einem Problem für die Politik geworden. Der Rat hat zahlreichen Mitgliedsstaaten empfohlen, der Segmentierung des Arbeitsmarktes mit Hilfe von Reformen der Gesetze zum Beschäftigungsschutz zu begegnen. Als Reaktion auf diese Herausforderung haben eine Reihe von Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren weitreichende und umfassende Reformen umgesetzt, und andere treffen gegenwärtig Vorbereitungen, es ihnen nachzutun.

Immer mehr Aufmerksamkeit ist in letzter Zeit den Chancen zuteil geworden, die flexiblere Arbeitsmarktbedingungen bieten, während zugleich auch die Herausforderungen gesehen werden, die durch neue Beschäftigungsformen (selbständige Erwerbstätigkeit, Gelegenheitsarbeit, Bereitschaftsarbeit usw.) entstanden sind. Die größte Sorge besteht darin, dass unkonventionelle Beschäftigungsregelungen die herkömmlichen prekären, schlecht bezahlten Arbeitsverhältnisse verschleiern könnten und keine echte Möglichkeit darstellen, flexiblere und günstigere Herstellungstechnologien zu nutzen. Infolge dieser aufkommenden neuen Beschäftigungsformen sind mittlerweile nicht mehr die zweigeteilten, sondern die segmentierten Arbeitsmärkte Gegenstand der Diskussion. Wenig Mobilität und Austausch zwischen beiden Arbeitsmärkten sind Anzeichen dafür, dass die Arbeitsmarktsegmentierung strukturell bedingt ist.

Als wichtige allgemeine Feststellung wird in den Schlussfolgerungen des Beschäftigungsausschusses zur multilateralen Überwachung festgehalten, dass die Mitgliedstaaten sehr unterschiedlichen Situationen ausgesetzt sind. Der Beitrag des Beschäftigungsausschusses hat gezeigt, dass es einen deutlichen Fortschritt bei der Bewältigung der in den länderspezifischen Empfehlungen aufgezeigten Herausforderungen gibt. In einigen Fällen ist der politische sowie der Gesetzgebungsprozess (der häufig sehr heikel ist und die Einbindung zahlreicher interessierter Parteien, nicht zuletzt der Sozialpartner erfordert) abgeschlossen oder nahezu abgeschlossen. Nun geht es um die erfolgreiche Umsetzung dieser Maßnahmen und die anschließende hinreichend strikte Überwachung und Bewertung, um eine Feinabstimmung der Maßnahmen zu ermöglichen.

Man sollte allerdings berücksichtigen, dass die Umsetzung Zeit braucht und man nicht sofort Ergebnisse erwarten kann. Darüber hinaus sollte man sich nicht auf spezifische Details bei Politikmaßnahmen konzentrieren, sondern die Aufmerksamkeit eher auf die Bewertung richten, ob zwischen allen sich gegenseitig beeinflussenden Faktoren, die auf das Funktionieren der Arbeitsmärkte einwirken, ein Gesamtgleichgewicht besteht, da dies auf unterschiedliche Weise erreicht werden kann.

Im Beitrag des Beschäftigungsausschusses wird ferner auf einige spezifische politische Leitlinien hingewiesen. Sie beziehen sich u. a. auf die Bedeutung der gerichtlichen Durchsetzung zur Bekämpfung von Missbrauch und Scheinkonstruktionen, auf die Nutzung und Wirksamkeit steuerlicher Anreize, auf die Erhöhung der Anzahl der selbständig Erwerbstätigen und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Sozialschutzsysteme sowie auf die Bewertungs- und Überwachungspraxis.

Vor diesem Hintergrund werden die Minister ersucht, sich mit folgenden Fragen zu befassen:

- Strukturreformen führen häufig zu einer Umverteilung des kollektiven Wohlstands: Einige gewinnen dabei, andere verlieren. Wie können "inklusive" Strukturreformen am besten abgesichert werden? Wie kann das politisch ungünstige Missverhältnis zwischen den kurzfristigen negativen Auswirkungen von Reformen und Wahlzyklen in Einklang gebracht werden?
- Waren die länderspezifischen Empfehlungen selbst der Umsetzung förderlich? Sollte mehr Eigenverantwortung angestrebt werden, indem den Mitgliedstaaten ein größerer Ermessensspielraum hinsichtlich ihrer eigenen, bevorzugten politischen Reaktion gegeben wird, oder sollten die länderspezifischen Empfehlungen eher spezifisch genug formuliert werden, um ein "Hineininterpretieren" der Mitgliedstaaten zu ihren Gunsten zu vermeiden (und um dadurch Druck für notwendige, aber unpopuläre Reformen aufzubauen)?
- Welchen Rat würden Sie in Bezug auf die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen geben? Welche Faktoren haben in Ihrem Land zu einer erfolgreichen Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen beigetragen, und welche Hindernisse mussten Sie überwinden? Hat die erfolgreiche vollständige Umsetzung einer länderspezifischen Empfehlung zu dem erwarteten positiven Ergebnis geführt? Falls nicht, liegt es an der zeitlichen Verzögerung, bis Ergebnisse erzielt sind?

Gestaltung der Beratungen

Die Minister sollten sich in ihren Beiträgen auf die Umsetzung konzentrieren. Aufbauend auf die obengenannten Aspekte sollte der Schwerpunkt weiterer Beiträge auf den politischen Herausforderungen, Engpässen und Erfolgen liegen, die sich aus Arbeitsmarktsegmentierungen und vertraglichen Vereinbarungen ergeben. Da nicht alle Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen zu den zu erörternden Themen erhalten haben, können die Minister auch auf die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen im Allgemeinen eingehen (siehe oben).

Die Beiträge werden in folgender Reihenfolge vorgebracht: Nach der Einführung des Vorsitzes stellen die Kommission sowie die Vorsitzenden des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz ihre Beiträge für die Aussprache vor.

Danach präsentieren drei Mitgliedstaaten (FR, IT, PL) ihre jüngsten Reformanstrengungen auf diesem Gebiet, wobei sie sich auf die dabei aufgetretenen politischen Herausforderungen – etwa Fragen, die sich u. a. beim Umgang mit verschiedenen Akteuren oder mit unterschiedlichen und persönlichen Interessen ergeben haben – wie auch auf andere politische Erwägungen konzentrieren.

Nach der Erörterung dieser länderspezifischen Situationen haben alle Mitgliedstaaten, die dies wünschen, die Gelegenheit, auf die Präsentationen oder die in diesem Orientierungsvermerk aufgeworfenen zur Diskussion stehenden Fragen einzugehen. Die Minister können sich auch zur "Beschaffenheit" der länderspezifischen Empfehlungen äußern oder ihre eigenen Erfahrungen mit der Umsetzung schildern.

Insbesondere können sich die Minister zu Strategien im Umgang mit den "Gewinnern und Verlierern" von Strukturreformen äußern, gegebenenfalls in Verbindung mit etwaigen Übergangsregelungen und Hinweisen dazu, wie eine angemessene Einbindung der Sozialpartner gewährleistet werden kann. Sie können auch die Schwierigkeit des Kommunizierens und Durchführens solcher Strukturreformen ansprechen, besonders wenn deren kurzfristige Auswirkungen möglicherweise nicht zu Wachstum führen.

Die Minister werden ermutigt, sich beim Erfahrungsaustausch offen und konstruktiv zu zeigen. Dadurch wird eine dynamische Diskussion mit konkreten Ergebnissen zum Nutzen aller möglich.

Der Vorsitz wird auf der Tagung des Europäischen Rates (17./18. März) einen zusammenfassenden Bericht über die Ergebnisse dieser und anderer Beratungen zum Thema Europäisches Semester vorlegen.