



Brüssel, den 13. Juni 2018
(OR. en)

9931/18

SOC 386
EMPL 312
EDUC 247
ECOFIN 614

VERMERK

Absender:	Beschäftigungsausschuss und Ausschuss für Sozialschutz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Bewertung der länderspezifischen Empfehlungen 2018 und der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2017 = 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 21. Juni 2018 anbei die vorgenannten Stellungnahmen (Beschäftigungsausschuss in Anlage I und Ausschuss für Sozialschutz in Anlage II).



Der Beschäftigungsausschuss

Horizontale Stellungnahme 2018 des Beschäftigungsausschusses zum Semester

Der Beschäftigungsausschuss hat im Auftrag des Rates die Umsetzung der arbeitsmarktrelevanten Aspekte der länderspezifischen Empfehlungen 2017 geprüft. Er hat zudem die Reaktionen der Mitgliedstaaten auf mehrere der vorrangigen Herausforderungen im Beschäftigungsbereich analysiert, die anhand des Anzeigers für die Leistungen im Beschäftigungsbereich ermittelt wurden. Ferner hat er den Stand der Umsetzung der Jugendgarantie (alle Mitgliedstaaten) und die Lage in Bezug auf den sozialen Dialog (12 Mitgliedstaaten) überprüft. Die aus dieser multilateralen Überwachung resultierenden länderspezifischen Schlussfolgerungen sind in einer Anlage wiedergegeben. Die Überprüfungen sind nach Themen geordnet, sodass horizontale Schlussfolgerungen gezogen werden können. Diese sind in Abschnitt 2 dieser Stellungnahme wiedergegeben.

Der Beschäftigungsausschuss hat unlängst auch den Entwurf¹ des neuen und aktualisierten Anzeigers für die Leistungen im Beschäftigungsbereich angenommen, mit dem die Arbeitsmarktlage in einzelnen Mitgliedstaaten analysiert wird und sowohl vorrangige Herausforderungen im Beschäftigungsbereich als auch gute Arbeitsmarktergebnisse für diese Mitgliedstaaten aufgezeigt werden.

Anhand der Ergebnisse der multilateralen Überwachung und des Anzeigers für die Leistungen im Beschäftigungsbereich 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 die Kommissionsvorschläge für länderspezifische Empfehlungen erörtert und diese bestätigt oder abgeändert.

¹ Der Entwurf wird dem Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) zusammen mit dem vom Beschäftigungsausschuss erstellten Jahresbericht über die Leistungen im Beschäftigungsbereich und einigen Kernbotschaften hinsichtlich der Arbeitsmarktlage im Oktober zur Billigung vorgelegt.

Im ersten Abschnitt dieser Stellungnahme wird eine horizontale Bewertung der Kommissionsvorschläge für die länderspezifischen Empfehlungen 2018 vorgenommen. Er enthält eine Zusammenfassung der Bemerkungen der europäischen Sozialpartner, die in der gemeinsamen Sitzung des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz vom 30. Mai zum Ausdruck gebracht wurden. Der zweite Abschnitt enthält die wichtigsten thematischen Botschaften, die sich aus den Überprüfungen im Rahmen der multilateralen Überwachung ergeben. In einem dritten Abschnitt sind die Kernbotschaften enthalten, die sich aus den Arbeiten des Beschäftigungsausschusses zur politischen Ökonomie der Reformen ergeben und zu einem großen Teil von allgemeiner Bedeutung für das Semester sind. Ein abschließender Abschnitt enthält Überlegungen zum Verfahren.

Abschnitt 1: Vorschläge für die Empfehlungen 2018

In diesem Jahr hat sich die Gesamtzahl der länderspezifischen Empfehlungen verringert (von 78 im Jahr 2017 auf 72 im Jahr 2018).

36 (und damit 50 %) dieser Empfehlungen wiesen mindestens einen Bestandteil auf, der in die – ausschließliche oder gemeinsame – Zuständigkeit des Beschäftigungsausschusses oder des Ausschusses für Sozialschutz fällt. Dies deckt sich weitgehend mit dem in den Vorjahren ermittelten Anteil (45 % im Jahr 2017; 47 % im Jahr 2016 und 52 % im Jahr 2015).

Was die Entwicklung des Schwerpunkts der Vorschläge betrifft, ist das Paket länderspezifischer Empfehlungen weiterhin stark auf die Bereiche allgemeine Bildung, Kompetenzen und berufliche Bildung fokussiert (20 länderspezifische Empfehlungen in diesem Jahr). Aktive Arbeitsmarktmaßnahmen und öffentliche Arbeitsvermittlungsstellen sind Gegenstand von 11 länderspezifischen Empfehlungen, während 9 länderspezifische Empfehlungen die Erwerbsbeteiligung von Frauen betreffen. Bei der Behandlung des Themas Löhne ist ein Rückgang zu verzeichnen (6 länderspezifische Empfehlungen in diesem Jahr gegenüber 10 im Vorjahr). Wie in den Vorjahren ist auch diesmal eine beträchtliche Kohärenz zwischen der Analyse der Kommission in den länderspezifischen Empfehlungen und dem vom Beschäftigungsausschuss erstellten Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich zu verzeichnen, allerdings bestehen auch gelegentliche Diskrepanzen (beispielsweise werden im diesjährigen Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich gegenüber dem Vorjahr etwas mehr als halb so viele vorrangige Herausforderungen im Bereich der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der öffentlichen Arbeitsverwaltungen aufgezeigt, während die Zahl der länderspezifischen Empfehlungen im Wesentlichen unverändert geblieben ist).

Nach wie gibt es einige wenige länderspezifische Empfehlungen, die auf politische Maßnahmen in den Bereichen Integration der Roma und von Menschen mit Migrationshintergrund, Jugendarbeitslosigkeit und Arbeitsmarktsegmentierung abstellen.

Eine merkliche Änderung hinsichtlich des diesjährigen Inhalts der länderspezifischen Empfehlungen betrifft den sozialen Dialog, und zwar auch im hinsichtlich der europäische Säule sozialer Rechte, da diesem Thema zwei länderspezifische Empfehlungen und acht Erwägungsgründe gewidmet sind. Dies ist ein deutlicher Anstieg im Vergleich zu den Vorjahren.

Ansichten der Sozialpartner

Die Vorschläge für länderspezifische Empfehlungen wurden mit den europäischen Sozialpartnern am 30. Mai in einer gemeinsamen Sitzung mit dem Ausschuss für Sozialschutz erörtert, die den Auftakt für die Debatte über die länderspezifischen Empfehlungen selbst bildete.

Die Gewerkschaften (EGB) begrüßten, dass mehr Aufmerksamkeit auf die sozialen Auswirkungen der unter das Semester fallenden politischen Maßnahmen gerichtet wurde. Sie wandten jedoch ein, dass die Qualität der Arbeitsplätze nicht ausreichend berücksichtigt worden sei. Sie wiesen zudem auf die weiterhin hohe Erwerbsarmutsquote hin. Sie plädierten für mehr Investitionen und eine Umverteilung des Wohlstands, die mit einer Aufwärtskonvergenz bei den Löhnen und Gehältern sowie bei den Arbeitsbedingungen in allen EU-Mitgliedstaaten beginnen müsse.

Der EGB begrüßte die Fortschritte bei der Eingliederung der Säule in das Semester, wies jedoch darauf hin, dass die Mitgliedstaaten für die gebührende Umsetzung der Säule mehr finanz-politischen Spielraum bräuchten. Der EGB führte an, dass eine weitreichendere Einbindung der Sozialpartner in die nationalen Prozesse im Rahmen des Europäischen Semesters erforderlich sei.

Der EGB begrüßte ferner, dass viele länderspezifische Empfehlungen auf aktive Arbeitsmarktmaßnahmen abstellten, wies jedoch darauf hin, dass es weiterhin an einem klaren Gesamtbild dafür mangele, wie gut funktionierende Arbeitsmärkte auszusehen hätten und welche Rolle den aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen bei der Schaffung dieser Arbeitsmärkte zufalle.

Die Arbeitgeber (BUSINESSEUROPE, UEAPME und CEEP) begrüßten das insgesamt ausgewogene des Pakets länderspezifischer Empfehlungen, äußerten jedoch abermals Bedenken über den nach ihrem Empfinden geringen Grad der Umsetzung dieser Empfehlungen. Sie teilten die Ansicht, dass das Semester das geeignete Instrument für die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte sei. Kompetenzen – und insbesondere die Notwendigkeit, für die gebührende Ausstattung der Arbeitnehmer mit digitalen Kompetenzen zu sorgen, sei eines ihrer Hauptanliegen: Die Beseitigung der Kompetenzkluft und des Missverhältnisses zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage habe für sie absoluten Vorrang. Sie begrüßten deshalb, dass der Schwerpunkt des Pakets länderspezifischer Empfehlungen auf Bildung und Kompetenzen liege, wiesen jedoch darauf hin, dass die Umsetzung von Reformen im Bildungswesen naturgemäß zeitaufwendig sei.

Es wurde betont, dass eine klare und zugleich flexible Regulierung des Arbeitsmarkts notwendig sei. Zu bedenken gegeben wurde auch, dass die Lohnnebenkosten gesenkt werden müssten, da diese Kosten nach Ansicht der Arbeitgeber die EU im Wettbewerb mit ihren globalen Konkurrenten benachteiligen könnten.

Ferner wurde die Frage der Erwerbsbeteiligung ins Blickfeld gerückt, insbesondere die Notwendigkeit, den inaktiven Teil der Bevölkerung in Arbeit zu bringen, zumal die Arbeitsmärkte insgesamt in einer guten Verfassung seien und in einigen Ländern und Sektoren bereits Arbeitskräftemangel herrsche oder entstehe. Die Förderung längerer Lebensarbeitszeiten wurde als weiterer Schlüsselfaktor betrachtet, da dies sowohl der finanziellen Tragfähigkeit als auch der Angemessenheit der Rentensysteme zugute komme.

Die Sozialpartner und der Beschäftigungsausschuss bekräftigten ferner ihre anhaltende Unterstützung für die Partnerschaft, bei der erstmals Schlussfolgerungen zur Überwachung des sozialen Dialogs in die dieser Stellungnahme beigefügten Schlussfolgerungen aufgenommen wurden. Die Überprüfung wird kontinuierlich weiterentwickelt und im November 2018 wiederholt. Der Beschäftigungsausschuss und die Sozialpartner werden auch andere Möglichkeiten zur weiteren Vertiefung der Zusammenarbeit ausloten.

Abschnitt 2: Multilateraler Überwachungszyklus 2017 – 2018: Horizontale Botschaften

Wie oben dargelegt, sind die Überprüfungen durch den Beschäftigungsausschuss im Rahmen der multilateralen Überwachung nach Themen geordnet. So können horizontale Schlussfolgerungen aus den einzelnen thematischen Überprüfungen gezogen werden, die hier wiedergegeben sind.

Die Kernbotschaften des Beschäftigungsausschusses bezüglich der Überprüfung der Umsetzung der **Jugendgarantie²** wurden dem Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) im März 2018 gesondert vorgelegt.

Bei der Überprüfung der länderspezifischen Empfehlungen und der vorrangigen Herausforderungen zu **Löhnen und Wettbewerbsfähigkeit** wurde festgestellt, dass die Lohn- und Gehaltsbildungsmechanismen ebenso wie die Rolle der Sozialpartner in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind (in einigen Mitgliedstaaten liegt die Zuständigkeit für die Lohn- und Gehaltsbildung allein bei den Sozialpartnern, oder sie findet direkt auf der Ebene der Unternehmen statt). In ihrem jeweiligen Kontext versuchen die Mitgliedstaaten oftmals, mit einer relativ begrenzten Zahl von Hebeln die Entwicklung in eine bestimmte Richtung zu lenken (sei es Mäßigung oder größere Erhöhungen – der Beschäftigungsausschuss hat sich in diesem Jahr mit beiden Fällen befasst).

In Anbetracht der Rolle, die Regierungen gegebenenfalls bei der Festlegung von Mindestlöhnen zukommen kann, wurde erneut betont, wie wichtig transparente und verlässliche Systeme zur Festsetzung von Löhnen und Gehältern sind. Die Überwachung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen der Festlegung von Mindestlöhnen ist ebenfalls sehr wichtig.

² Ratsdokument 6149/18.

Die Lohn- und Gehaltsfestlegung im öffentlichen Sektor kann ein Hebel sein, durch den die Lohnentwicklung auf gesamtwirtschaftlicher Ebene beeinflusst werden kann, wobei auch hier die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen und der makroökonomische Kontext insgesamt beachtet werden müssen; gleichwohl muss auf diejenigen geachtet werden, die schlecht dabei wegkommen können. Ein Vergleich mit internationalen Standards und Verfahren kann ebenfalls hilfreich sein. Die in der Privatwirtschaften gezahlten Löhne und Gehälter können auch in den öffentlichen Sektor hineinwirken.

Den Regierungen stehen umfassendere politische Maßnahmen zur Verfügung, um Produktivitätssteigerungen zur Förderung von Löhnen und Wachstum zu bewirken. Seitens der Arbeitsmärkte wurden diesbezüglich die Neu- und Weiterqualifizierung als wichtigste Strategien herausgestellt. Beide würden auch dazu beitragen, die Beschäftigungsfähigkeit Geringqualifizierter zu verbessern, da diese so in die Lage versetzt würden, die laufenden und bevorstehenden strukturellen Änderungen und Herausforderungen, einschließlich der Globalisierung und der Digitalisierung, zu meistern.

Bei der Überprüfung der **Besteuerung des Faktors Arbeit** wurde deutlich, dass Maßnahmen zur Verringerung der steuerlichen Belastung der Arbeit sehr wichtig sind, bei denen es jedoch nur langsam vorangeht, da das Beharrungsvermögen oftmals sehr ausgeprägt ist. Gleichzeitig sind Unterschiede in der Besteuerung oftmals Ausdruck gesellschaftlicher Präferenzen. In diesem Zusammenhang haben einige Mitgliedstaaten Maßnahmen eingeführt, die oftmals (aber nicht immer) Teil eines schrittweisen Ansatzes sind, der sich auf vorhergehenden Reformen stützt. Generell galt das Augenmerk dem Niedriglohn-Ende der Lohnskala. Zwar sind die Reformen eher langsam vorangeschritten (obgleich einige Mitgliedstaaten mehr getan haben als andere), sie gehen jedoch in die richtige Richtung.

Die Auswirkungen dieser Veränderungen müssen sorgfältig beobachtet werden: wir müssen uns vor Maßnahmen in Acht nehmen, durch die für bestimmte Personengruppen die Aussichten auf dem Arbeitsmarkt geschränkt werden könnten. Deshalb ist eine kontinuierliche Überwachung notwendig.

Die Überprüfung der **Arbeitsmarktsegmentierung** ergab, dass die Mitgliedstaaten eine Reihe von Maßnahmen ergriffen haben, um den Übergang in unbefristete Arbeitsverhältnisse zu fördern, nämlich Änderungen bei den Sozialabgaben, Entlastungen bei den Lohnkosten, Negativprämien für Branchen und Unternehmen, im öffentlichen Sektor in großem Maßstab Übergang zu unbefristeten Verträgen sowie Herstellen eines besseren Gleichgewichts bei Entlassungsregelungen und Abfindungszahlungen.

Bei der selbstständigen Erwerbstätigkeit muss darauf hingewirkt werden, am unteren Ende die Gefahr von Missbrauch zu vermeiden ohne am oberen Ende zu stark einzuhängen. Es ist zudem zu prüfen, wie sich ein hoher Anteil selbstständiger Erwerbstätiger auf die Tragfähigkeit der Systeme der sozialen Sicherheit auswirkt.

Der Haltung der Arbeitgeber kann entscheidend zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit (die beispielsweise in fiktiver Teilzeitarbeit oder in Schwarzgeldumschlägen ihren Ausdruck finden kann) beitragen. Deshalb kommt der Sensibilisierung eine Schlüsselrolle zu, und die Sozialpartner können hier einbezogen werden.

Generell sollten alle diese Maßnahmen dadurch flankiert werden, dass die Arbeitsaufsichtsbehörden in angemessener Weise mit Ressourcen ausgestattet werden.

Bei der Überprüfung der **aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen und der öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen** haben die überprüften Mitgliedstaaten deutliche Verbesserungen der Arbeitsmarktlage signalisiert, besondere Sorgen bereiten ihnen allerdings der Arbeitskräftemangel und die Hindernisse, mit denen die arbeitsmarktfernen Personen konfrontiert sind. Kombinierte Maßnahmen, mit denen zum einen unbefristete Beschäftigungsverhältnisse gefördert werden und die zum andere gezielt auf gefährdete Gruppen (wie Langzeitarbeitslose) ausgerichtet sind, sind begrüßenswert, da mit ihnen gleichermaßen gegen die Arbeitsmarktsegmentierung und gegen die Langzeitarbeitslosigkeit vorgegangen wird. Stärkere Verknüpfungen zwischen dem Bezug von Sozialleistungen und speziell auf die Einzelperson zugeschnittenen Aktivierungsmaßnahmen sind von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, Menschen, die gefährdeten Gruppen angehören, bessere Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt zu verschaffen. Die Registrierung von Arbeitslosen ist auch eng mit der allgemeinen Ausgestaltung von Sozialleistungen und Diensten verknüpft.

Die Kapazitäten der öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen bleiben ein Problem, wenn auch in geringerem Maße als in den vergangenen Jahren. Die Kapazitäten der öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen könnten durch eine Zusammenarbeit mit privaten Arbeitsvermittlungsstellen entlastet werden. Die öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen in ihrer Funktion als einzige bzw. zentrale Anlaufstelle für Beschäftigungsfragen könnten eine wichtige Rolle dabei spielen, die Aktivierung einer größeren Zahl von Langzeitarbeitslosen zu beschleunigen. Überdies könnte durch eine verbesserte Profilerstellung, eine individuelle Beratung, die Spezialisierung der Berater und das Angebot einer Reihe von Standardleistungen durch die öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen eine bessere Betreuung Arbeitssuchender erreicht werden. Diesbezüglich haben zahlreiche Mitgliedstaaten verstärkt auf mehr Ausbildungsmaßnahmen für das Personal der öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen gesetzt. Mehrere Mitgliedstaaten haben zur Verbesserung der Arbeitsweise der öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen vermehrt Informations- und Kommunikationstechnologien eingesetzt und gleichzeitig die Option "Bezahlung für Leistung" weiter ausgelotet.

Es gibt noch Raum für effektive und wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Strategien, ebenso gibt es noch Raum dafür, diese flächendeckender anzuwenden und ihre Tragfähigkeit zu verbessern, indem die öffentlichen Finanzen optimal eingesetzt werden. Der Überwachung und Bewertung der Maßnahmen kommt daher große Bedeutung zu. Dies gilt umso mehr, als in den letzten Jahren eine Vielzahl umfangreicher Reformen stattgefunden haben.

Der Beschäftigungsausschuss konzentriert sich bei den von ihm vorgenommenen Überprüfungen der **Erwerbsbeteiligung** verstärkt auf bestimmte Gruppen, deren Potenzial auf dem Arbeitsmarkt noch immer nicht ausreichend genutzt wird: Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, Geringqualifizierte und ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Erwerbsbeteiligung dieser Gruppen muss dringend verbessert werden, hierfür bedarf es nicht nur sofortiger Maßnahmen, sondern auch eines längerfristigen Ansatzes.

Einige Mitgliedstaaten erweitern derzeit den Anspruch auf Teilzeitarbeit, in einigen Fällen ist sogar in Verbindung mit einem Anspruch auf Rückkehr zur Vollzeitarbeit. Dies kann insbesondere für Frauen und für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wichtig sein. Auch das Bestehen von Negativanreizen für Zweitverdiener wirkt sich auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen aus. Die Verfügbarkeit und die Qualität von Betreuungsmöglichkeiten für Kinder ist auch ein wichtiger Faktor, durch den die Erwerbsbeteiligung von Frauen positiv beeinflusst werden kann; in zahlreichen Mitgliedstaaten werden diesbezüglich erhebliche Anstrengungen unternommen, allerdings bestehen hier in einigen von ihnen erhebliche regionale Unterschiede. In diesem Bereich muss mehr geschehen, handelt es sich doch um eine erhebliche Herausforderung.

Mehrere Mitgliedstaaten arbeiten derzeit auch darauf hin, dass mehr Väter Elternzeit nehmen. Wie bei allen Problemstellungen, die die Erwerbsbeteiligung von Frauen betreffen, kann bei einem erheblichen Anteil der Problematik davon ausgegangen werden, dass sie kulturell bedingt ist; erfolgreiche Initiativen beweisen jedoch, dass es dennoch möglich ist, positive Ergebnisse zu erzielen.

In Bezug auf das Lohngefälle zwischen Frauen und Männern bemühen sich zahlreiche Mitgliedstaaten eher um die Durchsetzung bestehender Rechtsvorschriften als um die Einführung neuer Gesetze; das gleiche gilt für diskriminierende Praktiken bei der Einstellung. In einigen Mitgliedstaaten werden derzeit verschiedene innovative Ansätze erprobt; es wäre hilfreich, wenn die dabei gesammelten Erfahrungen zu einem späteren Zeitpunkt weitergegeben würden. Den Sozialpartnern kommt in beiden Bereichen eine wichtige Rolle zu, ebenso wie der Sensibilisierung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Einige Mitgliedstaaten setzen Subventionen ein, um die Erwerbsbeteiligung zu fördern. Die Wirksamkeit dieser Maßnahme muss genau überwacht werden.

Weiterqualifizierung und lebensbegleitendes Lernen können der Erwerbsbeteiligung von Geringqualifizierten, aber auch einer längeren Teilhabe am Arbeitsmarkt von älteren Arbeitnehmern förderlich sein. Dies erfordert jedoch Zeit und Engagement ebenso wie ein Zusammenwirken mit den Sozialpartnern. Dies ist ein weiterer Politikbereich, in dem in einigen Mitgliedstaaten verschiedene innovative Ansätze erprobt werden, und es wird interessant sein, demnächst zu erfahren, welche Ergebnisse damit erzielt werden könnten.

Bei Art und Ausmaß der Problematik im Zusammenhang mit der Erwerbsbeteiligung von Personen mit Migrationshintergrund bestehen EU-weit erhebliche Unterschiede. Es sind einige positive Entwicklungen zu verzeichnen, bei denen Arbeit mit Bildung, insbesondere mit Sprachunterricht, kombiniert wird.

Bei der Überprüfung im Bereich **Bildung, Qualifikationen und lebensbegleitendes Lernen** wurde wieder einmal deutlich, dass die Herausforderungen und die Reformen in diesen Bereichen über längere Zeiträume angegangen werden müssen. Reformen werden oftmals in Phasen durchgeführt, dabei wird auf Pilotprojekte zurückgegriffen. Bei den Reformprozessen muss es deshalb möglich sein, die Maßnahmen entsprechend den bereits erzielten Ergebnissen anzupassen. In mehreren Mitgliedstaaten stellte sich das Problem, erfolgreich durchgeführte Pilotprojekte in landesweit anwendbare Maßnahmen umzusetzen. Die Einbeziehung der Interessenträger ist oftmals von größter Bedeutung, damit Reformen erfolgreich vorstatten gehen können.

Im Bereich der beruflichen Bildung wurden zahlreiche Reformen durchgeführt. Die Nutzung neuer Angebote geht jedoch noch immer nur langsam voran (in einigen Mitgliedstaaten ist sie sogar rückläufig), wodurch unterstrichen wird, dass es nach wie vor notwendig ist, die Angebote für potenzielle Lernende attraktiver zu machen, indem beispielsweise Übergangsmöglichkeiten von der beruflichen Bildung zur Hochschulbildung geschaffen werden. Die Einbeziehung der Arbeitgeber ist von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, die Relevanz der beruflichen Bildung für den Arbeitsmarkt, durch die der Übergang von der Ausbildung in ein Arbeitsverhältnis erleichtert werden soll, sicherzustellen.

Einige Mitgliedstaaten investieren in Systeme zur beruflichen Weiterentwicklung von Lehrern und Ausbildern, um Lehrberufe attraktiver zu machen. In einigen Fällen wurden die Gehälter von Lehrkräften erhöht.

In Bezug auf eine inklusive Bildung für benachteiligte Gruppen – und insbesondere für Roma, denen bei den Beratungen im Beschäftigungsausschuss besondere Aufmerksamkeit galt – sind oftmals sowohl umfassende als auch gezielte Maßnahmen notwendig. Frühkindliche Bildung und Betreuung bilden die Grundlage für den späteren Erfolg und sind deshalb besonders wichtig. Maßnahmen, durch die die Eltern einbezogen werden (beispielsweise Alphabetisierungsmaßnahmen) sind ebenfalls wichtig. Strategien, die es erlauben, die Hochschulbildung inklusiver zu gestalten, könnten ebenfalls als Bestandteil des politischen Instrumentariums betrachtet werden.

Investitionen in bessere Qualifikationen, in Erwachsenenbildung und lebensbegleitendes Lernen sind von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, eine produktive Arbeitnehmerschaft zu erhalten, die über arbeitsmarktrelevante Qualifikationen verfügt; deshalb müssen die entsprechenden Reformen weiter finanziert werden, und erforderlichenfalls müssen noch mehr Finanzmittel dafür bereitgestellt werden. Einige Mitgliedstaaten planen Sensibilisierungs- und Informationskampagnen, um die Teilnahme an Maßnahmen der Erwachsenenbildung zu verbessern.

Einige Mitgliedstaaten haben sich auf die Digitalisierung der Schulen und auf Infrastrukturverbesserungen konzentriert. Die Investitionen in Bildung (als Prozentsatz des BIP) fallen in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich aus, allerdings ist in einigen Fällen deutlich, dass mehr Investitionen erforderlich sind, um weitere Fortschritte bei den Bildungsreformen zu erzielen.

Abschnitt 3: Kernbotschaften des Beschäftigungsausschusses zur politischen Ökonomie der Reformen

Während des Zyklus des Europäischen Semesters 2017 – 2018 hat die Gruppe "Politische Analyse" des Beschäftigungsausschusses inhaltliche Arbeit zur politischen Ökonomie der Reformen durchgeführt; dabei sind einige Punkte zutage getreten, die für das Europäische Semester von Bedeutung sind. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit dem wachsenden Interesse an der Frage, in welchem Maß das Europäische Semester dazu beiträgt, Reformen voranzubringen.

Die Bewertung der bei der Durchführung von Reformen erzielten Fortschritte ist zwangsläufig eine recht komplexe Angelegenheit: Ab wann ist eine Reform als vollständig, als teilweise oder als gar nicht durchgeführt zu betrachten? Unterschiede bei den angewendeten Methoden führen dazu, dass verschiedene Analysen zu unterschiedlichen Ergebnissen bezüglich des Grads der Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen gelangen.

Eine kürzlich von der Kommission vorgenommene Analyse ergab, dass bei einer Bewertung auf Mehrjahresbasis bei 70 % der länderspezifischen Empfehlungen wenigstens gewisse Fortschritte zu verzeichnen sind; bei einer Bewertung auf Jahresbasis hingegen nur noch bei etwa 50 %. Es dürfte wohl kaum überraschend sein, dass angesichts der Tatsache, dass zahlreiche Reformen mittel- bis langfristig angelegt sind, der Grad der Umsetzung deutlich höher ist, wenn bei der Analyse auf mehrere Jahre anstatt auf nur ein Jahr abgestellt wird. Bei der Umsetzung der LSE in den Bereichen Beschäftigung, Soziales und Bildung wurden in ähnlichem Umfang Fortschritte erzielt wie bei den Empfehlungen zu anderen Politikbereichen. Zwar gelten nur verhältnismäßig wenige LSE als "vollständig" umgesetzt, die Analyse ergab jedoch auch, dass nur eine geringe Zahl von Empfehlungen nicht in laufende Reformen umgesetzt wurde (während in Bezug auf einige andere Empfehlungen die Reformanstrengungen als begrenzt bewertet wurden).

Einige Reformen wurde in den Anfangsjahren des Europäischen Semesters in Bereichen wie Frühverrentungs- und Erwerbsunfähigkeitsregelungen und Tragfähigkeit der Sozialleistungen durchgeführt, die später weit weniger im Blickpunkt standen. Problemstellungen wie die Eingliederung bestimmter Gruppen in den Arbeitsmarkt, aktive Arbeitsmarktpolitik und die Besteuerung des Faktors Arbeit hingegen waren die ganze Zeit von Bedeutung. Und Problemstellungen wie die Verringerung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie die Stärkung von Bildung und Qualifikationen sind erst in den letzten Zyklen des Europäischen Semesters verstärkt in den Mittelpunkt gerückt.

Der Beschäftigungsausschuss hat oftmals betont, dass Reformen des Arbeitsmarkts komplex sind, dass ihre Konzeption und Durchführung Zeit in Anspruch nimmt und dass sie nicht von heute auf morgen Wirkung zeigen können. Damit eine Reform erfolgreich durchgeführt werden kann, sind nationale Eigenverantwortung und sehr häufig die Einbeziehung der Sozialpartner und anderer Interessenträger und deren Unterstützung erforderlich. Die Einbeziehung der erforderlichen Akteure und die Herstellung des gebotenen Konsenses erfordert Zeit. Reformoptionen stellen oftmals einen Kompromiss dar, mit dem verschiedene Interessen ausgeglichen werden sollen, und der eingegangen wird, um voranzukommen. Durch die Staffelung und Bündelung von Strukturreformen kann erheblich zur Umsetzung der Reformen beigetragen werden, indem Synergien und die wechselseitige Ergänzungswirkung zwischen verschiedenen Arten von Reformen genutzt werden.

Insgesamt ist bei der Umsetzung der LSE eine rückläufige Entwicklung feststellbar. Die Gründe dafür müssen noch näher untersucht werden, dennoch liegt es auf der Hand, dass die gegenwärtige Phase der Erholung der Wirtschaft, die mit einem soliden und anhaltenden Wirtschaftswachstum einhergeht, den günstigsten Zeitpunkt für die Annahme von Strukturreformen bietet. Diese Reformen dürften für die Gesellschaft insgesamt mit langfristigen Vorteilen einhergehen, die wirtschaftliche Resilienz verbessern und den Prozess der Konvergenz, der gerade wieder begonnen hat, konsolidieren. Im Rahmen des Europäischen Semesters und bei der Arbeit des Beschäftigungsausschusses besteht die Herausforderung nun darin, die notwendige Dynamik für solche Reformen zu schaffen.

Abschnitt 4: Das LSE-Verfahren im Rahmen des Europäischen Semesters

Das LSE-Paket scheint insgesamt ausgewogen zu sein und die richtige Schwerpunkte zu setzen. Das Europäische Semester im Jahr 2018 wurde durch die Prioritäten beeinflusst, die in der europäischen Säule sozialer Rechte vereinbart wurden. Im Vergleich zu den Vorjahren sind einige redaktionelle Verbesserungen bei den LSE sowie Verbesserungen bei der Funktionsweise des Verfahrens zu verzeichnen. Zwar bestehen nach wie vor einige Bedenken - insbesondere hinsichtlich der kurzen Fristen, der Prozess selbst jedoch ist relativ reibungslos abgelaufen: insbesondere die Zusammenarbeit mit anderen Ausschüssen ist jetzt sehr effizient geworden. Der Wortlaut der LSE wird jetzt so gewählt, dass sie weniger vorschreibenden Charakter haben und den Mitgliedstaaten die Freiheit lassen, auf landesspezifische Weise heranzugehen. Allerdings waren die LSE in bestimmten Fällen manchmal nachdrücklicher formuliert, was von der Kommission damit begründet wurde, dass es aufgrund einer nicht ausreichend starken Reaktion in der Vergangenheit eine dringendere und konzentriertere Reaktion geboten war. Dies galt insbesondere für die LSE zum gesetzlichen Renteneintrittsalter. Löhne und mögliche Lohnungleichgewichte standen im Vergleich zu den vergangenen Jahren weniger stark im Mittelpunkt der LSE, wie die Diskussionsbeiträge der EZB verdeutlicht haben. Arbeitskosten und Löhne werden allerdings bereits in der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet thematisiert. Zu diesem letztgenannten Punkt sollte geprüft werden, welche Möglichkeiten bestehen, künftig die Umsetzung der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet (oder von Teilen davon) nachzuhalten / zu erörtern.

Einige der Bedenken aus der vorhergehenden Bewertung bestehen nach wie vor. Der Beschäftigungsausschuss weist erneut nachdrücklich darauf hin, dass die Bündelung mehrerer nicht miteinander verbundener politischer Empfehlungen in eine LSE dazu führen kann, dass diese missverständlich sein kann und die zu verfolgenden Prioritäten nicht ausreichend klar wahrgenommen werden; hinzu kommt, dass es schwierig wird, den Grad der Umsetzung genau zu bewerten. In diesem Zusammenhang ist nach Auffassung des Beschäftigungsausschusses die Gesamtzahl der LSE nicht so wichtig, es kommt vielmehr auf die Zahl der einzelnen eigenständigen Empfehlungen an. Der Ausschuss bekräftigt, dass er der Formel "eine LSE = eine Empfehlung" den Vorzug gibt.

Im vergangenen Jahr hatte der Beschäftigungsausschuss Bedenken in Bezug auf LSE, die nicht auf der vorbereitenden Arbeit fußten, und es kann positiv vermerkt werden, dass dies in diesem Jahr kein mehr Problem war. Die Kommission hat sich bei der Ausarbeitung der LSE in der Tat in erheblichem Maße auf die vom Beschäftigungsausschuss im Rahmen der multilateralen Überwachung durchgeführte Arbeit gestützt. Die Schlussfolgerungen zur Überwachung wiederum wurden bei den Beratungen über die LSE herangezogen und konnten oftmals in Bezug auf den einen oder anderen bestimmten Diskussions- oder Aussprachepunkt Klarheit schaffen. Die Ergebnisse des Anzeigers für die Leistungen im Beschäftigungsbereich bildeten ebenfalls eine gute Grundlage für die Beratungen. Zwar ist die Überwachungsarbeit sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten recht ressourcenintensiv, sie hat sich jedoch in dieser Phase des Zyklus definitiv bewährt.

Der Beschäftigungsausschuss stellt erneut fest, dass der verbesserte Dialog über die Länderberichte deutlich zu einem gemeinsamen Verständnis beiträgt.

Die Kommission hat bei der Ausarbeitung der LSE die redaktionelle Verbesserungen, die der Beschäftigungsausschuss im letzten Jahr lobend erwähnt hatte, fortgeführt und Einschränkungen und Formulierungen wie "X ist weiterzuführen" oder "Y ist fortzusetzen" vermieden. Gleichermaßen hat der Beschäftigungsausschuss die generelle Regel beibehalten, vorgeschlagene Änderungen abzulehnen, wenn sie mehr der Verschönerung denn der inhaltlichen Verbesserung dienen.

Der Zeitplan bleibt für manche Mitgliedstaaten problematisch. Eine realistischere Zeitplanung würde den Prozess in mehreren Beziehungen verbessern. Erstens ist der Beschäftigungsausschuss der Auffassung, dass hierdurch die Zahl der Bemerkungen seitens der Mitgliedstaaten verringert werden könnte: in diesem Jahr scheinen einige Mitgliedstaaten nicht ausreichend Zeit gehabt zu haben, die interne Koordinierung durchzuführen, die zur Priorisierung der Änderungen erforderlich ist, und hatten deshalb alle im Zuge der internen Konsultation vorgelegten Bemerkungen weitergegeben. Zweitens würden die Mitgliedstaaten über mehr Zeit verfügen, die an die anderen gerichteten LSE zu lesen und Bemerkungen dazu vorzulegen, und damit wäre ein wirklich multilateraler Ansatz gegeben. Drittens hätten die Mitgliedstaaten mehr Zeit, sich mit den von anderen Mitgliedstaaten vorgetragenen Bemerkungen zu befassen. Es liegt auf der Hand, dass viele Beteiligte gegenwärtig nicht die Zeit haben, Bemerkungen zu anderen LSE abzugeben, und dass sie ebenfalls nicht die Zeit haben, zu den Vorschlägen anderer Position zu beziehen. Wenn der Prozess wirklich multilateral sein soll, sollte zwischen der Annahme der Vorschläge für länderspezifische Empfehlungen und den ersten Sitzungen des Ausschusses mindestens eine Woche mehr Zeit zur Verfügung stehen als dies gegenwärtig der Fall ist.

Die Beratungen über die LSE könnten eventuell dadurch beschleunigt werden, dass geprüft wird, welche Möglichkeiten bestehen, zu den Bemerkungen von Mitgliedstaaten, die Fakten betreffen, schon vor den Hauptsitzungen des Ausschusses Lösungen zu finden.

Mit Blick in die Zukunft sei darauf hingewiesen, dass sich die Arbeitsweise des Beschäftigungsausschusses im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester seit dessen Einführung weiterentwickelt hat. Der Ausschuss stützt sich bis zu einem gewissen Grad weiterhin auf den durch Europa 2020 vorgegebenen Rahmen. Da das Ende der Laufzeit von Europa 2020 näher rückt, wird der Beschäftigungsausschuss prüfen müssen, wie und wann die Arbeiten im Rahmen von Europa 2020 am wirksamsten evaluiert werden können, und ob das Auslaufen der Strategie Auswirkungen für seine künftige Arbeit zeitigt. Insbesondere erscheint eine Bestandsaufnahme der derzeitigen analytischen und statistischen Instrumente lohnend. Eine erste Aussprache darüber wird in der Sitzung des Beschäftigungsausschusses im September 2018 in Wien stattfinden.



Der Ausschuss für Sozialschutz

Bewertung der länderspezifischen Empfehlungen 2018 und der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2017

Präambel

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 2018 die Umsetzung der vom Rat 2017 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 2018 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 2018.

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 die Gesellschaft, 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.

Teil I

Hauptergebnisse der vom Ausschuss für Sozialschutz vorgenommenen multilateralen Überprüfung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2017

1. Reformen in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion

Trotz der allgemeinen Verbesserung der sozialen Situation in Europa, die sich in einem Abstieg der Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen auf etwa das Niveau vor der Krise zeigt, steht die EU nach wie vor vor erheblichen Herausforderungen, wenn sie das in der Europa 2020-Strategie vorgegebene Ziel im Hinblick auf die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung erreichen will. Die zunehmende Verschlechterung bei der Armutstiefe und -persistenz, ein hohes Maß an Ungleichheit und Anzeichen für Lücken in der Angemessenheit von Sozialleistungen stellen die Netze der sozialen Sicherheit in einer Reihe von Mitgliedstaaten vor Probleme. Sozialschutzsysteme, die eine angemessene und gezielte Einkommensunterstützung bereitstellen, die Erwerbsbeteiligung fördern und einen gleichberechtigten Zugang zu Qualitätsdiensten gewährleisten, spielen eine wichtige Rolle bei der Bewältigung dieser Probleme. In diesem Sinne ist eine systematische Analyse in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion für jeden Mitgliedstaat nach wie vor eine Hauptaufgabe im Rahmen des Europäischen Semesters.

2017 haben 13 Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen (LSE) für den Bereich Sozialschutz und soziale Inklusion erhalten. In Fortführung des Ansatzes aus dem Vorjahr wird auf die Verbesserung des Umfangs und der Angemessenheit der Sozialleistungen – unter Gewährleistung der Koordinierung und Rationalisierung der Leistungen im Hinblick auf die Reduzierung der Ungleichheiten und der Fragmentierung der Systeme zur Einkommensunterstützung –, auf die Bereitstellung von Qualitätsdiensten (wie Kinderbetreuung, Unterkunft und Langzeitpflege) und auf Lücken im Sozialschutz für Menschen, die auf der Grundlage von atypischen Arbeitsverträgen arbeiten, besonderes Gewicht gelegt.

Bei der multilateralen Überwachung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen hat sich gezeigt, dass alle Mitgliedstaaten, denen der Rat eine Empfehlung für diesen Bereich erteilt hatte, bei der Problembewältigung Fortschritte machen.

Mehrere Mitgliedstaaten betreiben politische Reformen, die den Umfang und die Angemessenheit ihrer Netze der sozialen Sicherheit verbessern. Diese Reformen schließen Folgendes ein:

Maßnahmen zur Verbesserung der Angemessenheit der Sozialfürsorge, auch durch eine Erhöhung des Niveaus und des Umfangs von Mindesteinkommensregelungen unter Gewährleistung einer wirksamen Verbindung zur (Re-)Aktivierung für den Arbeitsmarkt; Maßnahmen zur Bewältigung der Fragmentierung der Sozialhilfesysteme; Anstrengungen zur Verbesserung der Zielorientierung und des Umfangs der Sozialhilfe, auch durch die Harmonisierung und Vereinfachung der Bereitstellung von Leistungen; schließlich Einführung neuer Leistungen für Personen in prekären Situationen.

Andere Mitgliedstaaten führen Maßnahmen durch, um den Zugang zu hochwertigen Sozialdiensten zu erleichtern. Die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Erschwinglichkeit von Kinderbetreuung sowie die Erbringung von Langzeitpflege werden mit dem Ziel angegangen, das Wohlergehen betreuungsbedürftiger Kinder und Erwachsener sowie die Arbeitsmarktergebnisse für Frauen zu verbessern. Auch die Zunahme atypisch beschäftigter Arbeitnehmer und die Reaktion auf ihren – gegenüber anderen Arbeitnehmern – stärker beschränkten Zugang zum Sozialschutz stehen verstärkt im Fokus der Politik.

Trotz der Anstrengungen der Mitgliedstaaten deutet das Ausmaß der Probleme bei der Lage in Bezug auf Armut und soziale Exklusion darauf hin, dass bei der Leistung der Sozialschutzsysteme noch Raum für Verbesserungen besteht. Die Nachfrage nach Kinderbetreuung und erschwinglichen Sozialwohnungen ist in einer Reihe von Ländern immer noch größer als das Angebot. Auch Bedenken hinsichtlich der Langzeitpflege sind nach wie vor angebracht, insbesondere angesichts der europaweiten Bevölkerungsalterung.

2. Reformen im Bereich der Gesundheitsversorgung

Der Zugang zu einer angemessenen, erschwinglichen und hochwertigen Gesundheitsversorgung – unter zunehmender Schwerpunktsetzung auf Prävention – ist ein Schlüssel zur Förderung einer gesunden und aktiven Bevölkerung und zur Verwirklichung des wirtschaftlichen Wohlstands.

Gleichzeitig wird durch die Bevölkerungsalterung und andere Faktoren wie die hohen Kosten innovativer Technologien und Medikamente immer stärkerer Druck nicht nur auf die Fähigkeit der Bereitstellung einer angemessenen Gesundheitsversorgung für alle, sondern auch auf die finanzielle Tragfähigkeit der Gesundheitsversorgungssysteme ausgeübt. Daher sind verstärkte Anstrengungen erforderlich, um die Wirksamkeit und Effizienz der Gesundheitsversorgungssysteme in ganz Europa zu verbessern.

2017 haben 10 Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen für den Bereich Gesundheitsversorgung erhalten. Bei 5 Mitgliedstaaten betrafen die Empfehlungen die Zugänglichkeit der Gesundheitsversorgung einschließlich der Erfassung durch das öffentliche System, die Erschwinglichkeit der Versorgung, Wartezeiten, geografische Entferungen, die Rolle der Primärversorgung und die Verfügbarkeit qualifizierten Gesundheitspersonals. Bei den übrigen Mitgliedstaaten standen die Nachhaltigkeit und die Kostenwirksamkeit ihrer Gesundheitsversorgungssysteme im Mittelpunkt. Die meisten Empfehlungen stimmen mit denen der Vorjahre überein und lassen dadurch erkennen, dass viele Probleme in dem Bereich struktureller Art sind und Reformen Zeit für Umsetzung und Verwirklichung benötigen.

Bei der gemeinsam mit der hochrangigen Ratsgruppe "Gesundheitswesen" durchgeführten multilateralen Überwachung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen hat sich gezeigt, dass alle Mitgliedstaaten Maßnahmen einleiten, um den Empfehlungen nachzukommen. In den meisten Fällen nehmen die Reformbemühungen die Gestalt von mehrjährigen und umfassenden Gesundheitsversorgungsprogrammen und -strategien an. In anderen Fällen werden verschiedene legislative und nichtlegislative Maßnahmen angenommen, mit denen die Leistung des Gesundheitsversorgungssystems verbessert werden soll und gute Gesundheitsergebnisse für die Bevölkerung gewährleistet werden sollen.

Bei den Reformbemühungen der Mitgliedstaaten wurde besonderes Augenmerk auf die Zugänglichkeit der Gesundheitsversorgung gerichtet. Einige Mitgliedstaaten haben Maßnahmen getroffen, um den Krankenversicherungsschutz zu erhöhen. Andere haben Maßnahmen eingeführt, um die Frage der hohen Zahlungen aus eigener Tasche anzugehen und dem Problem mit informellen Zahlungen zu begegnen. Einige wenige Mitgliedstaaten haben ferner Anstrengungen unternommen, um die Verfügbarkeit und Verbreitung von Informationen zu verbessern, mit denen zu gesünderen Lebensgewohnheiten angeregt werden soll, und sie haben Maßnahmen getroffen, um die Transparenz der Verfahren zu verbessern und somit einen gleichberechtigteren Zugang zur Gesundheitsversorgung zu gewährleisten.

Um sich der Tragfähigkeit und Kostenwirksamkeit ihrer Gesundheitsversorgungssysteme anzunehmen, haben mehrere Mitgliedstaaten über Maßnahmen berichtet, mit denen eine bessere Ausgabenwirksamkeit gewährleistet werden soll, wie etwa zentralisierte Beschaffung von Arzneimitteln, Medizinprodukten und Gesundheitsversorgungsdienstleistungen, der verstärkte Rückgriff auf generische Arzneimittel und die kontinuierliche Reformierung der primären Gesundheitsversorgung. Ein Rückgang bei der Krankenhausversorgung und der Übergang zu Primärversorgung und Prävention wird als besonders wichtig erachtet, wenn es um die Sicherstellung der tragfähigen Finanzierung der Gesundheitssysteme geht.

Angesichts des Ausmaßes der Herausforderungen in Bezug auf die Tragfähigkeit und der Bedeutung der Verwirklichung eines universellen und wirksamen Zugangs zur Gesundheitsversorgung wird die Durchführung der bereits eingeleiteten Reformen in einer Reihe von Mitgliedstaaten fortgesetzt werden müssen. Darüber hinaus müssen viele der angekündigten Reformen erst noch in die Praxis umgesetzt werden, und ihre positiven Auswirkungen müssen sich erst noch zeigen. Die Zahl der Angehörigen des Gesundheitspersonals und seine Zusammensetzung geben in einigen wenigen Mitgliedstaaten nach wie vor Anlass zur Besorgnis. Die potenziell vermeidbare Inanspruchnahme kostspieliger Krankenhausdienstleistungen ist nach wie vor hoch, insbesondere aufgrund der geringen Wirksamkeit und Verfügbarkeit von Primärversorgungsdienstleistungen. Die Verstärkung des universellen und gleichberechtigten Zugangs zur Gesundheitsversorgung, unter anderem durch die Verbesserung des Krankenversicherungsschutzes sowie eine weitere Senkung der Zahlungen aus eigener Tasche erweisen sich zusehends als besonders wichtig, da sie sich auf die Zugänglichkeit der Gesundheitsversorgung für Menschen mit geringem Einkommen auswirken.

3. Reformen im Rentenbereich

Die Rentensysteme sind einer der Bereiche, in denen unionsweit in den jüngsten Jahren die meisten Reformen in Angriff genommen wurden. Während die Ausgaben für Renten den größten Posten in den Sozialschutzsystemen darstellen, wirken sich die Renten auch auf die Primäreinkommen von mehr Menschen aus als alle anderen Komponenten. Daher standen die jüngsten Reformen unter dem Druck, ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen dem Ziel der Gewährleistung der Angemessenheit der Renteneinkommen und dem Ziel der Wahrung der finanziellen Tragfähigkeit des Rentensystems zu erzielen. Da Rentenreformen kompliziert sind und die Sozialpartner in die Verhandlungen einbezogen werden müssen, werden Reformen häufig im Rahmen eines mehrjährigen Zyklus durchgeführt.

2017 haben 9 Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen für den Rentenbereich erhalten. 5 Mitgliedstaaten standen angesichts der Alterung ihrer Gesellschaften gemeinsam vor der Herausforderung, die Rentenausgaben auf lange Sicht einzudämmen. Für einige von ihnen liegt die Herausforderung auch darin, für ein angemessenes Einkommen im Alter zu sorgen. In den übrigen vier Mitgliedstaaten hängen die Probleme mit Folgendem zusammen: Verwirklichung der Gleichstellung von Männern und Frauen beim Erwerb und Ansammeln von Rentenansprüchen, Verwirklichung der Fairness zwischen den Generationen sowie die Vermeidung einer Ungleichbehandlung verschiedener Berufsgruppen, die sowohl die Tragfähigkeit als auch die Angemessenheit des Rentensystems beeinträchtigt.

Alle Mitgliedstaaten, die eine Empfehlung des Rates erhalten haben, haben bestimmte Maßnahmen ergriffen, um die Risiken für die Tragfähigkeit der Rentensysteme zu verringern. Diese Maßnahmen schließen Schritte zur Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters und in einigen Fällen dessen Verknüpfung mit der Entwicklung der Lebenserwartung, Maßnahmen zur Überbrückung der Lücke zwischen dem tatsächlichen und dem gesetzlichen Renteneintrittsalter und zur Beschränkung des Zugangs zur Frühverrentung ein. In einigen wenigen Mitgliedstaaten wurden auch Änderungen an der Rentenindexierung eingeführt, um die Frage der Angemessenheit anzugehen.

Ungeachtet der bereits ergriffenen Maßnahmen werden weitere Anstrengungen notwendig sein, um die Herausforderungen, vor denen die Rentensysteme in den überprüften Mitgliedstaaten stehen, anzugehen. Auch wenn die Dauer des Erwerbslebens ansteigt und damit gerechnet wird, dass dieser Anstieg in den kommenden Jahrzehnten andauern wird, gibt der Umstand, dass mit dem erwarteten Anstieg der Lebenserwartung Schritt gehalten werden muss, Anlass zu Bedenken in Bezug auf die langfristige Tragfähigkeit der Rentensysteme. Um sicherzustellen, dass alle Frauen und Männer im Alter über angemessene Einkommen verfügen, wird es von wesentlicher Bedeutung sein, Tragfähigkeits- und Angemessenheitserwägungen gegeneinander abzuwägen und dies mit Maßnahmen zu flankieren, die zu einer längeren Erwerbstätigkeit und zu einem späteren Rückzug vom Arbeitsmarkt führen und gleiche Voraussetzungen für das Ansammeln von Rentenansprüchen schaffen.

Teil II

Das Paket länderspezifischer Empfehlungen für 2018

Wie in den Vorjahren spiegelt auch das Paket länderspezifischer Empfehlungen für 2018 gut die Bestrebungen wider, das Europäische Semester zu straffen, indem weniger, dafür aber gezieltere länderspezifische Empfehlungen veröffentlicht werden. Durch die geringere Zahl von länderspezifischen Empfehlungen (Rückgang von 78 im Jahr 2017 auf 72 im Jahr 2018) rücken die Reformprioritäten in ganz Europa stärker und deutlicher in den Vordergrund.

Der Ausschuss für Sozialschutz begrüßt das stärkere Bewusstsein für die sozialen Ziele im Rahmen des Semesters, da trotz der insgesamt rückläufigen Zahl von Empfehlungen ein größerer Teil von ihnen auf soziale, beschäftigungspolitische und gesundheitsbezogene Fragen abstellt. Mit der stärkeren Hervorhebung sozialpolitischer Prioritäten wird der Trend zu einer ausgewogenen Betrachtung der wirtschaftlichen und sozialen Ziele im Rahmen des Europäischen Semesters fortgesetzt.

Der Ausschuss für Sozialschutz begrüßt zudem, dass anerkannt wird, dass sich trotz der anhaltenden wirtschaftlichen Erholung besorgniserregende sozioökonomische Entwicklungen in der gesamten EU fortsetzen oder gar verstärken, wie etwa die zunehmende Vertiefung und Verfestigung der Armut, die Kinderarmut und die Armut trotz Erwerbstätigkeit, die hohe Einkommensungleichheit, die geringen Auswirkungen sozialer Transferleistungen auf die Armutsbekämpfung oder der eingeschränkte Zugang zu sozialen Dienstleistungen. Die anhaltend günstige Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der gesamten EU bietet die Gelegenheit, die Reformen im sozialen Bereich weiter zu verstärken und sich mit den genannten Entwicklungen zu befassen.

Mit 15 Empfehlungen, die auf Renten und ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abstellen, bilden die Reformen der **Rentensysteme** weiterhin einen Hauptschwerpunkt der länderspezifischen Empfehlungen im Sozialschutzbereich. Wie in den Vorjahren wird weiterhin großer Nachdruck auf die Tragfähigkeit der Rentensysteme gelegt. Der Ausschuss für Sozialschutz ist sich der Bedeutung der langfristigen finanziellen Tragfähigkeit der Rentensysteme bewusst. Dennoch hat der Ausschuss für Sozialschutz im Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe (2018) betont, dass umfassende Überlegungen über die Angemessenheit der Alterseinkünfte und die langfristige Finanzierbarkeit der Renten- und Pensionssysteme angestellt werden müssen, damit wirksame politische Reformen gewährleistet werden können. Angesichts des anhaltend hohen Rentengefälles zwischen Frauen und Männern stellt auch die Angemessenheit der Renten für Frauen und Männer weiterhin eine große Herausforderung dar.

In den länderspezifischen Empfehlungen 2018 werden ferner die Reformen im Bereich der **Gesundheitsfürsorge** stärker in den Mittelpunkt gerückt, wobei mehr Mitgliedstaaten als bisher diesbezügliche Empfehlungen erhalten (12 Staaten im Jahr 2018 gegenüber 10 im Jahr 2017). Der Ausschuss für Sozialschutz begrüßt diese verstärkte Aufmerksamkeit und stellt fest, dass die Reformempfehlungen weiterhin vornehmlich auf Tragfähigkeit und Effizienz abzielen und erst in zweiter Linie auf die Aspekte der Angemessenheit und des Zugangs. Die Bedeutung präventiver oder gesundheitsfördernder Maßnahmen kann zudem im Rahmen des Pakets besser zur Geltung kommen, da für 2018 nur eine diesbezügliche länderspezifische Empfehlung vorgelegt wird. Der Ausschuss für Sozialschutz stellt fest, dass es nur wenige länderspezifische Empfehlungen gibt, die die Bereitstellung von **Langzeitpflegeleistungen** betreffen. In Anbetracht der alternden europäischen Bevölkerungen sollte der Zugang zu angemessenen, erschwinglichen und qualitativ hochwertigen Langzeitpflegeleistungen ein vorrangiger Reformbereich sein, wobei der Schwerpunkt zunehmend auf der Vermeidung von Langzeitpflegefällen liegen muss.

Der Bereich **Sozialschutz und soziale Inklusion** ist weiterhin ein wichtiger Bestandteil des Pakets länderspezifischer Empfehlungen für 2018; einschlägige Empfehlungen werden an elf Mitgliedstaaten gerichtet. Während die mit Armut und Ungleichheit verknüpften Anliegen in den Länderberichten gut berücksichtigt werden, liegt der Schwerpunkt in den länderspezifischen Empfehlungen weiterhin auf der Wirksamkeit der Sozialversicherungssysteme, einschließlich der Abdeckung und Angemessenheit von Leistungen, und ihrer Verknüpfung mit Aktivierungsmaßnahmen. Der Ausschuss für Sozialschutz ist sich bewusst, dass die politischen Empfehlungen in diesem Bereich das Potenzial aufweisen, um die mit der Armutsverringerung und dem Schutz vor Armut zusammenhängenden Ziele zu erreichen. Der Ausschuss für Sozialschutz weist darauf hin, dass die Empfehlungen für Reformen zur Bekämpfung der Armut trotz Erwerbstätigkeit und der Kinderarmut, d. h. der im Jahresbericht des Ausschusses für Sozialschutz ins Blickfeld gerückten zentralen sozialen Herausforderungen, nachdrücklicher formuliert werden können. Die Lage der Kinder wird zwar in den Länderberichten gut erfasst, allerdings zumeist im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarktstatus der Eltern, wobei nur eine länderspezifische Empfehlung auf Maßnahmen zur Unterstützung von Familien abstellt. Armut trotz Erwerbstätigkeit findet nur teilweise Berücksichtigung: Dieses Phänomen wird zwar in den Erwägungsgründen zu den länderspezifischen Empfehlungen für mehrere Mitgliedstaaten behandelt, doch haben nur einige Länder Empfehlungen erhalten, die sich im Falle ihrer Umsetzung positiv auf die Behandlung dieser Frage auswirken können. Der Ausschuss für Sozialschutz erkennt ferner an, dass trotz des Mangels an länderspezifischen Empfehlungen, die auf Obdachlosigkeit und extreme Armut abstellen, in den Länderberichten auf die Notwendigkeit Bezug genommen wird, in einigen Ländern das Angebot an Sozialwohnungen zu erhöhen.

Wie in den Vorjahren ist eine erhebliche Zahl von länderspezifischer Empfehlungen 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.

Teil III

Aspekte der Steuerung im Rahmen des Europäischen Semesters 2018

Der Ausschuss für Sozialschutz stellt fest, dass das Verfahren für das Jahr 2018 durch die Prioritäten beeinflusst wurde, die in der europäischen Säule sozialer Rechte vereinbart wurden. Der Ausschuss für Sozialschutz ist der Ansicht, dass die vorhandenen Überwachungsinstrumente³ weiterhin parallel zum sozialpolitischen Scoreboard angewendet werden und die Analyse der zentralen sozialen Herausforderungen während des gesamten Semesters unterstützen sollten.

In den Vorjahren hat sich gezeigt, dass die Gewährung eines ausreichenden Zeitraums für die Durchsicht der Semester-Dokumente unerlässlich ist, damit eine eingehendere multilaterale Überwachung durch den Rat und seine Ausschüsse gewährleistet werden kann. 2018 hat die Zeitspanne zwischen der Veröffentlichung der Länderberichte zum Europäischen Semester und der Ansetzung der Überprüfungssitzung des Ausschusses den Mitgliedstaaten keine Gelegenheit zur Vorbereitung einer wirklich multilateralen Aussprache geboten. Dies sollte künftig vermieden werden.

Die bilaterale Anhörung der Mitgliedstaaten zu den Entwürfen der Länderberichte der Kommission ist eine willkommene Maßnahme, um für ein besseres Verständnis der Mitgliedstaaten und der Kommission von der Bewertung, den damit zusammenhängenden Schwierigkeiten und den politischen Anstrengungen zu sorgen. Sie bietet zudem die Möglichkeit, zu einer stärkeren nationalen Eigenverantwortung für die länderspezifischen Empfehlungen beizutragen, die für den Erfolg des Semesters von entscheidender Bedeutung ist. Der Ausschuss für Sozialschutz betont, wie wichtig es ist, dass die Erwägungsgründe und die länderspezifischen Empfehlungen durch die in den Länderberichten vorgenommene Analyse gut untermauert werden.

Die gemeinsame Sitzung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz hat sich für die Erörterung einer Reihe von länderspezifischen Empfehlungen bereichsübergreifender Art als wirksam erwiesen und hat eine koordinierte Vorbereitung der Annahme der länderspezifischen Empfehlungen 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 länderspezifischen Empfehlungen und das neue Paket dieser Empfehlungen für 2018 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.

³ Gemeinsamer Bewertungsrahmen und die im Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich und im Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes enthaltenen Dashboards.

In die Zukunft schauend sei darauf hingewiesen, dass sich die Arbeitsweise des Ausschusses für Sozialschutz im Zusammenhang mit dem Semester seit dessen Einführung weiterentwickelt hat. Der Ausschuss stützt sich bis zu einem gewissen Grad weiterhin auf den durch Europa 2020 vorgegebenen Rahmen. Da das Ende der Laufzeit von Europa 2020 näher rückt, wird der Ausschuss für Sozialschutz prüfen müssen, wie und wann die Arbeiten im Rahmen von Europa 2020 am wirksamsten evaluiert werden können, und ob das Auslaufen der Strategie Auswirkungen für seine künftige Arbeit zeitigt. Es ist insbesondere lohnend, eine Bestandsaufnahme der derzeitigen Palette analytischer und statistischer Instrumente vorzunehmen. Eine erste Aussprache darüber wird in der Sitzung des Ausschusses für Sozialschutz im September 2018 in Wien stattfinden.
