

Brüssel, den 23. Mai 2023
(OR. en)

9481/23

SOC 323
EMPL 209
ECOFIN 443

VERMERK

| | |
|------------|---|
| Absender: | Beschäftigungsausschuss und Ausschuss für Sozialschutz |
| Empfänger: | Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat |
| Betr.: | Aufnahme eines Rahmens für soziale Konvergenz in das Europäische Semester – Kernbotschaften des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz |

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Kernbotschaften des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz zu einem Rahmen für soziale Konvergenz auf der Grundlage des Berichts der gemeinsamen Arbeitsgruppe des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz.

Die Kernbotschaften wurden gemäß der Geschäftsordnung der vorbereitenden Ausschüsse in ihrer gemeinsamen Sitzung vom 12. Mai 2023 im Hinblick auf die Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 12. Juni 2023 angenommen.

Der vollständige Bericht ist in Dokument 9481/23 ADD 1 wiedergegeben.



Aufnahme eines Rahmens für soziale Konvergenz in das Europäische Semester

Kernbotschaften des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz

Einleitung

1. **Soziale Aufwärtskonvergenz ist ein grundlegendes Ziel der Union, das in der europäischen Säule sozialer Rechte verankert ist, wie die Staats- und Regierungschefs der EU in der Erklärung von Porto vom 8. Mai 2021 bekräftigt haben.** Wie in der Strategischen Agenda 2019-2024 der EU festgelegt, sollte die Umsetzung der Säule eine zentrale Priorität auf EU-Ebene und auf der Ebene der Mitgliedstaaten sein, wobei die jeweiligen Zuständigkeiten und die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gebührend zu achten sind. In diesem Zusammenhang spielt das Europäische Semester – als EU-Rahmen für die Koordinierung und Überwachung der Wirtschafts-, Haushalts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik im Einklang mit dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – eine zentrale Rolle dabei, die Umsetzung der Säule in den Mitgliedstaaten zu fördern.

2. **Der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz haben darüber beraten, wie die soziale Dimension des Europäischen Semesters im Einklang mit den vom französischen, tschechischen und schwedischen Vorsitz erteilten Mandaten** und im Anschluss an die Initiative Belgiens und Spaniens zur Aufnahme eines „Verfahrens bei sozialen Ungleichgewichten“ (Social Imbalance Procedure, SIP), die auf der Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) vom Oktober 2021 vorgestellt wurde, **gestärkt werden kann**. In der Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz vom 16. Mai 2022¹ wurde hervorgehoben, dass bei wichtigen Aspekten der Initiative weitere konzeptionelle und analytische Arbeiten erforderlich sind, wobei darauf hingewiesen wurde, dass die Mitgliedstaaten hinsichtlich des potenziellen Mehrwerts geteilter Meinung sind. Mithilfe des vollständigen Berichts in der Anlage sollen diese Kernbotschaften den Rat über die eingehende Prüfung informieren, die zwischen Oktober 2022 und Mai 2023 durchgeführt wurde, um unter Berücksichtigung der bereits in der Stellungnahme vorgelegten Standpunkte zu sondieren, wie die soziale Dimension des Semesters gestärkt werden kann.
3. **Im September 2022 kamen der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz überein, eine gemeinsame Arbeitsgruppe damit zu beauftragen, die in ihrer Stellungnahme für die Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) vom Juni 2022 aufgeworfenen Fragen eingehender zu prüfen.** Zwischen Oktober 2022 und März 2023 führte die Arbeitsgruppe – bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern von 21 Mitgliedstaaten² und der Kommission – weitere methodische Beratungen sowie Pilotberatungen über die Struktur und die Arbeitsweise des neuen Rahmens. Als Grundlage für die Pilotberatungen dienten eine Reihe von Positionspapieren über die allgemeine Architektur und „Modelldokumente“ der Kommissionsdienststellen³ sowie Vermerke des Sekretariats mit dem Ziel, fiktive aber realistische Beispiele zu erörtern, um die Standpunkte der teilnehmenden Mitgliedstaaten zu ermitteln.

¹ Dok. 9222/22.

² Die Beteiligung an der Arbeitsgruppe erfolgte auf freiwilliger Basis. Die folgenden Mitgliedstaaten beantragten die Mitgliedschaft in der Gruppe: BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK.

³ Zur Unterstützung der Pilotberatungen erstellten die Kommissionsdienststellen spezielle Dokumente als Beispiele dafür, wie ein Rahmen für soziale Konvergenz Schritt für Schritt umgesetzt werden könnte. Bei den Beispieldokumenten handelte es sich um einen neuen Abschnitt für den *gemeinsamen Beschäftigungsbericht*, einen *Bericht zur sozialen Konvergenz*, den Modell-Rechtstext für eine *länderspezifische Empfehlung* mit Verweisen auf den neuen Rahmen in den Erwägungsgründen sowie *Modell-Schlussfolgerungen des Rates zur sozialen Konvergenz in der Europäischen Union*.

Im Anschluss an die Prüfung des Berichts der Arbeitsgruppe und die Beratungen in ihren Untergruppen zu den Indikatoren billigen der **Beschäftigungsausschuss** und der **Ausschuss für Sozialschutz** die folgenden Ergebnisse, erkennen jedoch an, dass diese in unterschiedlichem Umfang die Unterstützung der Mitgliedstaaten finden:

Definition und Anwendungsbereich eines möglichen Rahmens für soziale Konvergenz

- Die Aufnahme eines „Rahmens für soziale Konvergenz“ könnte insbesondere eine Gelegenheit bieten, im Rahmen des jährlichen Semesterzyklus eine strukturiertere und vertiefte Analyse der beschäftigungs- und sozialpolitischen Entwicklungen auf Ebene der Mitgliedstaaten und auf Unionsebene vorzunehmen**, insbesondere indem auf den Methoden aufgebaut wird, die für die Leitindikatoren des sozialpolitischen Scoreboards im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht angewandt werden. Ein solcher Rahmen würde einen Mehrwert schaffen, wenn es darum geht, die allgemeinen Risiken und Herausforderungen für die soziale Aufwärtskonvergenz in der Union zu analysieren und besser sichtbar zu machen. Er sollte nicht zu einem übermäßigen zusätzlichen Verwaltungsaufwand führen und könnte zur weiteren Modernisierung der Überwachungsinstrumente der Ausschüsse beitragen.

Mögliche Aufnahme in das Europäische Semester

- Im Einklang mit dem oben genannten Ziel würde die Kommission, ohne einer politischen Einigung über die Aufnahme eines Rahmens für soziale Konvergenz vorzugreifen, in diesem Rahmen eine Analyse in zwei Phasen durchführen**. In einer ersten Phase würde die Kommission in ihrem jährlichen Vorschlag für einen *gemeinsamen Beschäftigungsbericht* die allgemeinen *Risiken* im Bereich der sozialen Aufwärtskonvergenz in allen Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Interpretation der Ergebnisse der Leitindikatoren des sozialpolitischen Scoreboards bewerten und Mitgliedstaaten ermitteln, in denen eine weitere Prüfung erforderlich wäre. Die Kommissionsdienststellen würden danach „Berichte zur sozialen Konvergenz“ für jene Mitgliedstaaten veröffentlichen, bei denen ein Risiko im Bereich der sozialen Aufwärtskonvergenz festgestellt worden ist. Darin wäre eine eingehende länderspezifische Prüfung enthalten, um zu ermitteln, ob die Union im Bereich der sozialen Aufwärtskonvergenz derzeit vor *Herausforderungen* steht.

6. **In der ersten Analysephase sollten im Vorschlag für einen gemeinsamen Beschäftigungsbericht die bestehenden Methoden, die für das sozialpolitische Scoreboard angewandt werden, mit Kriterien⁴ für die Feststellung der allgemeinen Risiken** im Bereich der sozialen Aufwärtskonvergenz in allen Mitgliedstaaten, in denen eine weitere Prüfung erforderlich ist, ergänzt werden. Mithilfe dieser Kriterien würden die Ergebnisse der einzelnen Leitindikatoren des Scoreboards aggregiert und eine erste Bewertung der potenziellen allgemeinen Risiken im Bereich der sozialen Aufwärtskonvergenz in den einzelnen Mitgliedstaaten unterstützt. Die Verwendung einfacher Kriterien kann zwar zu einem umfassenderen Verständnis der jährlichen Ermittlung der Mitgliedstaaten führen, doch haben mehrere Delegierte darauf hingewiesen, dass für die Bewertung der Risiken im Bereich der sozialen Aufwärtskonvergenz eine längerfristige Perspektive erforderlich wäre; daher sollte diese ein Merkmal der gewählten Kriterien darstellen.
7. **Die zweite Analysephase, die in den Berichten der Kommissionsdienststellen zur sozialen Konvergenz erfolgt, würde auf umfassenden quantitativen und qualitativen Erhebungen beruhen, wobei Maßnahmen, die auf einzelstaatlicher Ebene ergriffen worden sind, um die festgestellten Risiken im Bereich der sozialen Aufwärtskonvergenz anzugehen, angemessen zu berücksichtigen wären.** Insbesondere würde die Kommission über die Ergebnisse des sozialpolitischen Scoreboards hinaus das gesamte Spektrum der im Rahmen des Semesters vereinbarten Überwachungsinstrumente und Analyserahmen nutzen, die gegebenenfalls durch qualitative Informationen und nationale Quellen zu ergänzen wären. Dazu zählen unter anderem die Analyse mittelfristiger absoluter Trends der Indikatoren, der Fortschritte bei den einzelstaatlichen Beschäftigungszielen bis 2030, der Kompetenzen und der Armutsminderung sowie von Daten anderer relevanter EU-Indikatoren (einschließlich der sekundären Indikatoren des sozialpolitischen Scoreboards, die von der Europäischen Kommission im Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte vorgeschlagen worden sind). Im Einklang mit anderen länderspezifischen Analysen, die im umfassenderen Rahmen des Semesters durchgeführt werden, ist es wichtig, bilaterale Konsultationen mit den Mitgliedstaaten über ihre Berichte zur sozialen Konvergenz vor Veröffentlichung dieser Berichte zu führen sowie die Komplementarität mit den Länderberichten, die zu einem späteren Zeitpunkt im Semesterzyklus veröffentlicht werden, sicherzustellen.

⁴ Nach umfassenden in der Arbeitsgruppe erörterten Simulationen würden die Delegierten eher eine jährliche Ermittlung von Mitgliedstaaten, in denen eine eingehende Prüfung erforderlich ist, aufgrund eines vorab festgelegten Schwellenwerts unterstützen, und zwar beruhend auf (i) der Anzahl der Leitindikatoren des sozialpolitischen Scoreboards, bei denen für das Land in dem betreffenden Jahr eine Einstufung als „kritische Lage“ oder „zu beobachten“ erfolgt ist, und (ii) der Anzahl der Indikatoren, die zwei aufeinanderfolgende Verschlechterungen in ihrer Einstufung im gemeinsamen Beschäftigungsbericht aufweisen.

8. **Die Berichte zur sozialen Konvergenz könnten als Grundlage für die jährlichen multilateralen Überwachungstätigkeiten des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz dienen, um den Rat über Herausforderungen im Bereich der sozialen Aufwärtskonvergenz zu informieren.** Die Integration des Rahmens für soziale Konvergenz in die multilateralen Überwachungstätigkeiten könnte zu einem gemeinsamen Verständnis der Herausforderungen im Bereich der sozialen Aufwärtskonvergenz – mit einer vertieften länderspezifischen Perspektive – und der damit verbundenen politischen Maßnahmen beitragen. Nach den in der Arbeitsgruppe erörterten Simulationen stimmen mehrere Delegierte darin überein, dass eine solche Integration auch die Gelegenheit bieten könnte, den Ansatz bei der Überwachungstätigkeit der Ausschüsse zu straffen und zu stabilisieren ohne den Verwaltungsaufwand wesentlich zu erhöhen.⁵
9. **Auf der Grundlage der Ergebnisse der multilateralen Überwachungstätigkeiten würden die meisten Delegierten die Einführung neuer Schlussfolgerungen des Rates zur sozialen Konvergenz in der Union begrüßen, die jedes Jahr auf der Juni-Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) anzunehmen wären.** In der Stellungnahme vom Juni 2022 wurde bereits hervorgehoben, dass die Ausschüsse *„das angestrebte Ziel einer ausgewogenen Berücksichtigung der beschäftigungspolitischen, sozialen, wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Dimensionen des Europäischen Semesters, indem die Steuerungsrolle des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) gestärkt wird“* begrüßen. Die Delegierten, die neue Schlussfolgerungen des Rates befürworteten, hoben hervor, dass durch die Anerkennung der Ergebnisse des Rahmens für soziale Konvergenz mit diesen Schlussfolgerungen die politische Sichtbarkeit der sozialen Dimension im Europäischen Semester erhöht und ein Beitrag zur Verbesserung der beschäftigungs- und sozialpolitischen Ergebnisse auf einzelstaatlicher Ebene und auf EU-Ebene geleistet werden könnte. Einige Delegierte äußerten nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Anzahl der für den Rat im Rahmen des Europäischen Semesters vorzubereitenden Dokumente und sprachen sich für einen gestrafften Ansatz aus, wobei sie betonten, dass jedes Dokument einen klaren Zweck erfüllen müsse.

⁵ Zwischen 2020 und 2023 haben der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz ihren Ansatz bei der multilateralen Überwachung jährlich angepasst, um strukturellen Veränderungen im Europäischen Semester Rechnung zu tragen. Die Integration des Rahmens für soziale Konvergenz in die multilaterale Überwachungstätigkeiten würde es ermöglichen, über alle Herausforderungen in den Mitgliedstaaten, die in einem Bericht zur sozialen Konvergenz untersucht wurden, in einer einzigen Sitzung zu beraten. Im Vergleich zu den Ansätzen der letzten Jahre könnte damit die Zahl der länderspezifischen Überprüfungen verringert werden.

10. **Die Feststellung von Herausforderungen innerhalb des Rahmens für soziale Konvergenz sollte weder automatisch noch direkt zu Vorschlägen für länderspezifische Empfehlungen führen.** Soweit in den Rechtstexten der länderspezifischen Empfehlungen auf die soziale Aufwärtskonvergenz in der Union Bezug genommen wird, sollten sie angemessene Verweise auf den neuen Rahmen enthalten, der die Grundlage für die Analyse darstellt.

Vor dem Hintergrund der genannten Ergebnisse und nach Prüfung des in der Anlage enthaltenen Berichts brachten die Ausschüsse am 12. Mai 2023 ihre Bewertung, wie die soziale Dimension des Europäischen Semesters durch die mögliche Aufnahme eines Rahmens für soziale Konvergenz gestärkt werden kann, wie folgt zum Abschluss:

11. **Der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz begrüßen das von den Kommissionsdienststellen vorgeschlagene positive Narrativ für einen „Rahmen für soziale Konvergenz“ (anstelle eines „Verfahrens bei sozialen Ungleichgewichten“) mit dem Ziel, Risiken und Herausforderungen im Bereich der sozialen Aufwärtskonvergenz in der Union besser zu erkennen und zu bewerten.** Insgesamt spiegeln die Standpunkte der Mitgliedstaaten tendenziell einen breiten Konsens in Bezug auf das zugrunde liegende Konzept der sozialen Aufwärtskonvergenz, die Architektur des Rahmens innerhalb des Semesters sowie die technischen Merkmale wider, die genutzt werden könnten, um die Mitgliedstaaten leichter zu ermitteln, in denen eine eingehende Prüfung erforderlich ist. In diesem Zusammenhang würden die meisten Mitgliedstaaten bei der Analyse der Kommission einen zweistufigen Ansatz begrüßen, wobei die Ergebnisse im Rahmen der multilateralen Überwachungstätigkeiten der Ausschüsse zu erörtern wären, um den Rat über den Stand der sozialen Konvergenz in der Union zu informieren, und in den Vorschlägen für länderspezifische Empfehlungen berücksichtigt würden.

12. **Der Mehrwert der Aufnahme eines Rahmens für soziale Konvergenz wurde einer genauen Prüfung unterzogen und fand in unterschiedlichem Umfang die Unterstützung der Mitgliedstaaten.** Die Kommissionsdienststellen wie auch die meisten Mitgliedstaaten nahmen Kenntnis von den Vorteilen eines strukturierteren Rahmens für die Überwachung beschäftigungs- und sozialpolitischer Entwicklungen sowie der Möglichkeit, die jährlichen multilateralen Überwachungstätigkeiten der Ausschüsse des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) stärker auf die Herausforderungen im Bereich der sozialen Konvergenz zu fokussieren und Überlegungen zu technischen Verfeinerungen bei der Analyse mithilfe des sozialpolitischen Scoreboards und der Methoden im Rahmen des gemeinsamen Beschäftigungsberichts anzustellen. Die meisten Mitgliedstaaten betonten auch die Vorteile im Hinblick auf eine wachsende politische Sichtbarkeit der beschäftigungs- und sozialpolitischen Herausforderungen sowie ein umfassenderes Verständnis der Lage der sozialen Konvergenz in der Union.
13. **Dennoch bestehen bei einigen Mitgliedstaaten angesichts des zu befürchtenden Verwaltungsaufwands nach wie vor Zweifel, ob ein Rahmen für soziale Konvergenz die Ermittlung von Herausforderungen wesentlich verbessern würde.** In diesem Zusammenhang wurde hervorgehoben, dass erneuten Bemühungen um die Modernisierung der Überwachungsinstrumente der Ausschüsse, die derzeit überprüft werden, hohe Priorität einzuräumen wäre, insbesondere wenn es zu einer Einigung über die Schaffung eines Rahmens für soziale Konvergenz kommt. Einige Mitgliedstaaten wiesen ferner darauf hin, dass zwar für die multilaterale Überwachungstätigkeit der Ausschüsse des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) eine Integration in den Rahmen von Vorteil sein könnte, dass jedoch das Ausmaß an Koordinierung, das auf nationaler Ebene erforderlich wäre, um die Herausforderungen der sozialen Aufwärtskonvergenz umfassend zu erörtern, möglicherweise verbessert werden und in der Praxis erprobt werden muss.

14. **Die mögliche Aufnahme eines Rahmens für soziale Konvergenz soll im Einklang mit dem integrierten Ansatz des Europäischen Semesters stehen, wie dies in den Vorschlägen der Kommission für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung ausgeführt ist.** Die von der Kommission im April 2023 vorgelegten Gesetzgebungsvorschläge bieten zwar eine neue Grundlage für die künftige Überwachung mit der Einführung mittelfristiger Pläne der Mitgliedstaaten für strukturelle haushaltspolitische Maßnahmen, in denen Haushalts-, Reform- und Investitionspolitik mit jährlichen Fortschrittsberichten zur Überwachung der Fortschritte kombiniert werden, sie enthalten jedoch keine Änderungen der wichtigsten Merkmale des jährlichen Zyklus des Europäischen Semesters. Der Rahmen für soziale Konvergenz greift nicht in das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht ein und würde keine Änderung des Verfahrens und der dabei verwendeten Indikatoren bedeuten. Ein möglicher neuer Rahmen für soziale Konvergenz stünde im Einklang mit einem integrierten Ansatz für die Überwachung der Politik im Rahmen des Semesters und würde zu einer stärkeren und wirksameren politischen Koordinierung beitragen. Dies würde den Zielen der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte und der Gewährleistung des integrierten Charakters des Europäischen Semesters entsprechen, wie in den Vorschlägen der Kommission vom 26. April 2023 zum Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung ausgeführt. Insbesondere die eingehende Analyse der länderspezifischen Herausforderungen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Kompetenzen und Sozialpolitik durch die Kommission und die verstärkte multilaterale Überwachungstätigkeit des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) und seiner beratenden Ausschüsse im Zusammenhang mit dem neuen Rahmen für soziale Konvergenz würden gegebenenfalls auch zu einer fundierteren Analysegrundlage für die Überlegungen der Kommission zu möglichen Vorschlägen für länderspezifische Empfehlungen beitragen und in die Politikgestaltung der Mitgliedstaaten im Kontext des stärker integrierten Semesters einfließen.