



Rat der
Europäischen Union

144410/EU XXVII. GP
Eingelangt am 09/06/23

Brüssel, den 7. Juni 2023
(OR. en)

9955/23

SOC 410
EMPL 287
ECOFIN 542
EDUC 239

VERMERK

Absender:	Beschäftigungsausschuss und Ausschuss für Sozialschutz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Bewertung der länderspezifischen Empfehlungen für 2023 und der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen für 2022: Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz – Billigung

Die Delegationen erhalten in der Anlage die eingangs genannte Stellungnahme im Hinblick auf ihre Billigung auf der Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 12. Juni 2023.

Horizontale Stellungnahme
des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz
zum Zyklus 2023 des Europäischen Semesters

Vorwort

Auf der Grundlage der Bestimmungen der Titel IX und X des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), des Mandats der Ausschüsse nach den Artikeln 148, 150 und 160 und der Beschlüsse des Rates zur Einsetzung der Ausschüsse haben der **Beschäftigungsausschuss** (EMCO) und der **Ausschuss für Sozialschutz** (SPC) die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen des Rates der EU in den Bereichen Beschäftigung, Kompetenzen, Sozialschutz und soziale Inklusion zwischen 2019 und 2022 geprüft¹.

Des Weiteren haben die Ausschüsse während des gesamten Zyklus des Semesters im Anschluss an die entsprechenden Vorschläge der Europäischen Kommission und im Einklang mit Artikel 148 AEUV im Jahr 2023 zur Fertigstellung der neuen *Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets*, des *Gemeinsamen Beschäftigungsberichts* und der *länderspezifischen Empfehlungen* beigetragen. Darüber hinaus wurden Schlussfolgerungen des Rates als Reaktion auf den Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum 2023 und den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2023 ausgearbeitet.

¹ Die Ausschüsse verfolgten 2023 zwei unterschiedliche Ansätze für die Durchführung ihrer jeweiligen multilateralen Überwachungstätigkeiten. Während der SPC die Fortschritte bei den jüngsten, 2022 erteilten länderspezifischen Empfehlungen prüfte, entschied der EMCO sich dafür, zusätzlich dazu auch die Prüfung der Fortschritte bei mehreren vergangenen länderspezifischen Empfehlungen, die er für nach wie vor relevant hielt, fortzusetzen, und ergänzte diese außerdem durch weitere Herausforderungen, die sich aus seinen Überwachungsinstrumenten (wie dem Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich und dem sozialpolitischen Scoreboard) ergeben.

2023 befassten sich der EMCO und der SPC auch mit der Frage, wie die soziale Dimension des Europäischen Semesters verstärkt werden kann, dies im Einklang mit den jeweiligen Mandaten, die vom französischen, vom tschechischen und vom schwedischen Vorsitz erteilt wurden, nachdem Belgien und Spanien vorgeschlagen hatten, ein „*Verfahren bei sozialen Ungleichgewichten*“ einzuführen. Insbesondere formulierten die Ausschüsse, nachdem sie eine spezielle gemeinsame Arbeitsgruppe für die weitere Prüfung der in ihrer Stellungnahme von Mai 2022² angesprochenen Fragen eingerichtet hatten, eine Reihe von *Kernbotschaften*, in denen die Ergebnisse eines technischen Berichts über die mögliche Integration eines *Rahmens für soziale Konvergenz* in das Europäische Semester zusammengefasst wurden³.

In **Teil 1** dieser Stellungnahme werden die allgemeinen Ansichten der Ausschüsse zu den Aspekten der Steuerung des Europäischen Semesters dargelegt. **Teil 2** enthält Überlegungen zu den Vorschlägen für die länderspezifischen Empfehlungen 2023, die von der Europäischen Kommission angenommen und dem EMCO und dem SPC am 25. Mai 2023 vorgelegt wurden. **Teil 3** enthält die Ergebnisse der Prüfung der Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen 2019-2022 und der damit verbundenen Herausforderungen, in Form thematischer Botschaften, die sich aus den von den Ausschüssen im Rahmen der multilateralen Überwachung vorgenommenen Überprüfungen ergeben. Die länderspezifischen Schlussfolgerungen sind als **Anhänge** beigefügt.

² [Ratsdokument 9222/22.](#)

³ [Ratsdokument 9481/23](#), gestützt auf den [technischen Bericht einer gemeinsamen Arbeitsgruppe](#).

Teil 1

Aspekte der Steuerung des Europäischen Semesters

Während des gesamten Zyklus 2023 des Europäischen Semesters und insbesondere im Kontext der von der Kommission formulierten politischen Leitlinien begrüßten der EMCO und der SPC, dass **die vier Komponenten der „wettbewerbsfähigen Nachhaltigkeit“ weiterhin berücksichtigt wurden**, dass ein Schwerpunkt auf die **Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte** gelegt wurde und dass die **Kernziele der EU und der Mitgliedstaaten für 2030 zu Beschäftigung, Kompetenzen und Armutsbekämpfung⁴ integriert** wurden. Wie in der Strategischen Agenda der EU 2019-2024⁵ festgelegt wurde, sollte die Umsetzung der Säule eine zentrale Priorität auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene sein, wobei den jeweiligen Zuständigkeiten und den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gebührend Rechnung zu tragen ist. In diesem Kontext sollte das Europäische Semester – als EU-Rahmen für die Koordinierung und Überwachung der Wirtschafts-, Haushalts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik im Einklang mit dem Vertrag – weiterhin eine **zentrale Rolle bei der Unterstützung der Umsetzung der Säule in den Mitgliedstaaten** spielen.

⁴ Mindestens 78 % der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren sollten erwerbstätig sein; mindestens 60 % aller Erwachsenen im Alter von 25 bis 64 Jahren sollten jedes Jahr an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen; die Anzahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen sollte um mindestens 15 Millionen (gegenüber 2019) gesenkt werden.

⁵ Der Europäische Rat hat sich auf seiner Tagung vom 20. Juni 2019 in Brüssel auf eine Agenda für die EU für die kommenden fünf Jahre geeinigt. In dem Dokument „Eine neue strategische Agenda 2019-2024“ werden die vorrangigen Bereiche dargelegt, an denen der Europäische Rat seine Arbeit ausrichten wird und die Leitlinien für die Arbeitsprogramme der anderen EU-Organe vorgeben werden.

Die Umsetzung der **Aufbau- und Resilienzpläne** ist weiterhin im Europäischen Semester verankert, auch im Zusammenhang mit der Einführung des **REPowerEU-Plans**, mit dem darauf abgezielt wird, die Abhängigkeit Europas von fossilen Brennstoffen rasch zu verringern und den ökologischen Wandel zu beschleunigen⁶. Unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Aufbau- und Resilienzpläne auf die Formulierung der politischen Leitlinien im Rahmen des Semesters bekräftigen der EMCO und der SPC, dass der **Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) in alle Fragen im Zusammenhang mit Herausforderungen und Prioritäten in den Bereichen Beschäftigung, Kompetenzen und Sozialpolitik einbezogen** werden sollte, um politische Orientierung, Politikkohärenz, Eigenverantwortung und kohärente Umsetzung von Reformen und Investitionen in diesen Politikbereichen auf nationaler Ebene sicherzustellen.

Daher, und **unter Begrüßung der Wiederaufnahme eines normaleren Zyklus 2022** nach den vorübergehenden Anpassungen des Semesters 2021, rufen der EMCO und der SPC zu einer **engeren Koordinierung zwischen den Bereichen der Wirtschafts-, der Haushalts-, der Beschäftigungs- und der Sozialpolitik** auf⁷, angesichts der Vielfalt der derzeitigen sozioökonomischen Risiken und politischen Herausforderungen, die durch den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine beeinflusst werden, und mit dem Ziel, für Gerechtigkeit beim ökologischen und beim digitalen Wandel zu sorgen und ein nachhaltiges und inklusives Wachstum sicherzustellen. In diesem Kontext ist die **Stärkung der Rolle des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) und seiner Ausschüsse im Rahmen des Europäischen Semesters** – auch angesichts der laufenden Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung – nach wie vor eine zentrale Priorität, wobei anerkannt wird, dass **weitere Bemühungen zur Modernisierung der Überwachungsinstrumente der Ausschüsse erforderlich sind, der derzeitige Schwerpunkt auf dem Semester im Einklang mit dem Vertrag beibehalten werden muss und ein übermäßiger Verwaltungsaufwand vermieden werden muss**.

⁶ Die Kommission hat im Mai 2022 vorgeschlagen, gezielte Änderungen an der Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfähigkeit vorzunehmen, damit eigene REPowerEU-Kapitel in die bestehenden Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten aufgenommen werden können. Im Anschluss an die politische Einigung, die am 14. Dezember 2022 zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat erzielt wurde, wurde die Möglichkeit der Aufnahme neuer REPowerEU-Kapitel im Wege der Verordnung (EU) 2023/435 vom 27. Februar 2023 formalisiert.

⁷ Im Einklang mit den im Vertrag festgelegten jeweiligen Zuständigkeiten und den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

Im Anschluss an die parallel zum Zyklus 2023 des Europäischen Semesters durchgeführte Prüfung der möglichen Integration eines Rahmens für soziale Konvergenz und nach Kenntnisnahme der von der Kommission am 26. April 2023 vorgelegten Gesetzgebungsvorschläge für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung⁸ **würden der EMCO und der SPC gemeinsame Überlegungen über die Zukunft des Europäischen Semesters auf fachlicher und politischer Ebene mit dem Rat (Wirtschaft und Finanzen)⁹ begrüßen**, und zwar auch darüber, wie die Notwendigkeit struktureller Reformen in den Bereichen Beschäftigung, Kompetenzen und Soziales im Hinblick auf die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte in die Vorschläge für eine Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU integriert werden kann.

Die Ausschüsse würdigen die Gelegenheit, angesichts der bedeutenden Verknüpfungen mit dem Europäischen Semester und der zusätzlichen Finanzmittel, die im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität zur Verfügung stehen, **zu den laufenden Überlegungen über die Zukunft der Kohäsionspolitik im Vorfeld des nächsten Programmplanungszyklus¹⁰ beizutragen**. Der EMCO und der SPC sind der Ansicht, dass es im Interesse der mit der Europäischen Säule sozialer Rechte verfolgten Bestrebungen und im Hinblick auf einen aktiven Beitrag zur Erfüllung der Kernziele der EU und der Mitgliedstaaten für 2030 wichtig ist, **weiter über die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik** – einschließlich ihrer Angleichung an die im Rahmen des Semesters erteilten länderspezifischen Empfehlungen – **zu beraten und die Erfahrungen aus der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität in die künftige Gestaltung anderer EU-Fonds einfließen zu lassen**.

⁸ Verfügbar im Internet, formuliert auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Rates zum Thema „Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung“, die auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 14. März 2023 gebilligt wurden.

⁹ In diesem Zusammenhang haben mehrere Mitglieder des Ausschusses für Wirtschaftspolitik auf der Tagung des Ausschusses vom 16. Mai 2023 eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Ausschüssen des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) und des Rates (Wirtschaft und Finanzen) gefordert.

¹⁰ Die Hochrangige Gruppe zur Zukunft der Kohäsionspolitik (Gruppe hochrangiger Sachverständiger zur Zukunft der Kohäsionspolitik der EU, „HLG 4“) hat ihre Arbeit im Januar 2023 aufgenommen. Die Gruppe vereint insgesamt 18 Vertreter der Wissenschaft, der nationalen, regionalen und lokalen Behörden, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft, die ad personam ernannt werden. Die HLG wird voraussichtlich Anfang 2024 einen Bericht erstellen. Die Kommission wird voraussichtlich Mitte 2025 die Vorschläge für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) annehmen. In diesem Kontext hatten der EMCO und der SPC am 11. Mai 2023 einen ersten Gedankenaustausch.

Schließlich haben der EMCO und der SPC umfassende Gespräche mit den **europäischen Sozialpartnern und Vertretern der Organisationen der Zivilgesellschaft** unter anderem über das Frühjahrspaket geführt, was zu einem konstruktiven und substanziellen Dialog geführt hat, der bei der Ausarbeitung der vorliegenden Stellungnahme berücksichtigt wurde. Die Ausschüsse halten die **rechtzeitige und sinnvolle Einbeziehung der Sozialpartner, der Zivilgesellschaft und anderer einschlägiger Interessenträger in alle Phasen des Zyklus des Europäischen Semesters und der diesbezüglichen Politikgestaltung für einen wichtigen Faktor** für den Erfolg der Koordinierung und Umsetzung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik.

Teil 2

Bewertung der Vorschläge der Kommission für die länderspezifischen Empfehlungen 2023

Mit der Veröffentlichung der von der Kommission am 24. Mai 2023 angenommenen Vorschläge für die länderspezifischen Empfehlungen 2023 wurde **der von der Kommission im Zyklus 2022 gewählte Ansatz in Bezug auf die politischen Leitlinien für die Mitgliedstaaten weitgehend bestätigt**. Die Ausschüsse nehmen zur Kenntnis, dass die **Zahl der länderspezifischen Empfehlungen in den Bereichen, die in die Zuständigkeit des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) fallen, weiterhin niedriger ist als in den Semesterzyklen vor der Einführung der Aufbau- und Resilienzfazilität**; dies steht im Einklang mit einem gestrafften Ansatz unter Berücksichtigung des umfassenden Charakters der Aufbau- und Resilienzpläne.

Der EMCO und der SPC nehmen ferner die **relativ hohe Zahl der für alle Mitgliedstaaten vorgeschlagenen „horizontalen“ länderspezifischen Empfehlungen** zur Kenntnis; diese betreffen insbesondere gezielte fiskalpolitische Maßnahmen zum Schutz gefährdeter Haushalte vor hoher Inflation und steigenden Energiepreisen, den Erwerb grüner Kompetenzen und die Umsetzung der kohäsionspolitischen Programme und der Aufbau- und Resilienzpläne, einschließlich der Finalisierung neuer REPowerEU-Kapitel. Während die Bemühungen zur Gewährleistung eines gestrafften Europäischen Semesters begrüßt werden, **sollte der länderspezifische Charakter der länderspezifischen Empfehlungen gewahrt werden, insbesondere angesichts der geringeren Zahl der zu beschäftigungs- und sozialpolitischen Fragen vorgeschlagenen länderspezifischen Empfehlungen.** Die Ausschüsse bekräftigen, wie wichtig die Überwachung der Umsetzung der beschäftigungs- und sozialpolitischen Reformen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzpläne als Teil ihrer jährlichen multilateralen Überwachungs- und Überprüfungstätigkeiten ist.

Bei den Beratungen über die Vorschläge für die länderspezifischen Empfehlungen 2023 **konnte aufgrund der Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik (EPC) und dem Wirtschafts- und Finanzausschuss – Stellvertreter (EFC-A) eine wirksame Prüfung mehrerer bereichsübergreifender politischer Fragen vorgenommen werden.** Im Einklang mit der gängigen Praxis erörterte der EMCO unter Beteiligung von Delegierten des Ausschusses für Bildungsfragen (EDUC) die länderspezifischen Empfehlungen in Bezug auf allgemeine und berufliche Bildung und Kompetenzen. Die gesundheitsbezogenen länderspezifischen Empfehlungen wurden im SPC unter Teilnahme nationaler Sachverständiger erörtert. **Der EMCO und der SPC unterstreichen, dass der stets zu knapp bemessene Zeitplan für die Erörterung und Fertigstellung der länderspezifischen Empfehlungen in den Ausschüssen ihre Fähigkeit beeinträchtigt, sinnvolle multilaterale Beratungen zu führen, und sie fordern ernsthafte Diskussionen über den Kalender der künftigen Semesterzyklen.**

Teil 3

Hauptergebnisse der vom EMCO und vom SPC im Rahmen der multilateralen Überwachung vorgenommenen Überprüfungen zur Umsetzung der einschlägigen früheren länderspezifischen Empfehlungen

Die multilaterale Überwachung ist eine der Kernaufgaben des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz im Rahmen des Europäischen Semesters¹¹. Sie umfasst unter anderem¹² eine eingehende Bewertung der Reformen und Investitionen, die auf die länderspezifischen Empfehlungen des Rates in früheren Zyklen des Europäischen Semesters zurückgehen. Daher spielen die multilateralen Überwachungstätigkeiten des EMCO und des SPC eine wesentliche Rolle bei der Unterstützung der Reformbemühungen der Mitgliedstaaten durch den Austausch von politischen Erkenntnissen und bewährten Verfahren und die Förderung eines gemeinsamen Verständnisses der länderspezifischen Herausforderungen im Hinblick auf die Unterrichtung des Rates.

¹¹ Für den EMCO ist das Verfahren auf die Artikel 148 und 150 AEUV gestützt, für den SPC auf Artikel 160 AEUV. In der [Verordnung \(EU\) Nr. 1175/2011](#) (zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/1997) werden der EMCO und der SPC unter den Ausschüssen genannt, die gemäß ihren jeweiligen Zuständigkeiten in das Verfahren des Europäischen Semesters eingebunden werden sollten. Mit den beiden Beschlüssen des Rates zur Einsetzung der Ausschüsse ([2015/772](#), zur Aufhebung des Beschlusses 2000/98 für den EMCO, und [2015/773](#), zur Aufhebung des Beschlusses 2004/689 für den SPC) wird ihnen außerdem das Mandat erteilt, in ihren jeweiligen Bereichen zu allen Aspekten des Europäischen Semesters beizutragen.

¹² Im EMCO umfassen die multilateralen Überwachungstätigkeiten drei Aktionsbereiche: i) die „Überprüfungen der länderspezifischen Empfehlungen“ auf der Grundlage früherer länderspezifischer Empfehlungen sowie – für bestimmte Jahre – der durch die Überwachungsinstrumente der Ausschüsse ermittelten Ergebnisse; ii) die „thematischen Überprüfungen“ auf der Grundlage der vom Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) angenommenen und an alle Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlungen des Rates; und iii) die „Überprüfung des sozialen Dialogs“ auf der Grundlage der Bestimmungen der beschäftigungspolitischen Leitlinie 7. Im SPC wird neben den „Überprüfungen der länderspezifischen Empfehlungen“ häufig die Umsetzung der Empfehlungen des Rates auf der Grundlage von Ad-hoc-Regelungen erörtert (z. B. Erörterung nationaler Pläne).

2023 **nahm der SPC** mit der Rückkehr zu einem normalen, wenngleich gestraffteren Semester 2022 **den herkömmlichen Ansatz wieder auf, nur die jüngsten** (d. h. die 2022 erteilten) **länderspezifischen Empfehlungen zu bewerten**¹³, während **der EMCO sich dafür entschied, den neuen länderspezifischen Empfehlungen 2022 einige zusätzliche Herausforderungen hinzuzufügen**, die auf der Grundlage seiner Überwachungsinstrumente und der bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2019-2020 erzielten Fortschritte ermittelt wurden. Daneben wurden einige der länderspezifischen Empfehlungen 2022, die als von gemeinsamem Interesse galten, gemäß der 2020 erfolgreich etablierten Praxis vom SPC und vom EMCO gemeinsam geprüft. Gleichzeitig **blieb die thematische Komponente auch 2023 im Vordergrund, und es wurden eingehende Diskussionen** über alle Politikbereiche in der Zuständigkeit der Ausschüsse **geführt**. Die thematischen Aspekte der Beratungen in den beiden Ausschüssen sind in die Vorbereitung der horizontalen Schlussfolgerungen, die in diesem Teil vorgestellt werden, eingeflossen.

Im ersten Halbjahr 2023 haben **der EMCO und der SPC 76 länderspezifische Überprüfungen durchgeführt**, darunter fünf Überprüfungen in Bereichen von beiderseitigem Interesse, die von den beiden Ausschüssen gemeinsam vorgenommen wurden. Die Überprüfungen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Kompetenzen (insgesamt 19) wurden vom EMCO unter Beteiligung von Delegierten des Ausschusses für Bildungsfragen (EDUC) durchgeführt, während an den vom EMCO im Bereich des sozialen Dialogs durchgeführten Überprüfungen (insgesamt 7) Vertreter der Sozialpartner auf EU-Ebene und einiger ihrer nationalen Ableger teilnahmen. Die Überprüfungen im Bereich der Gesundheitsversorgung (insgesamt 5) wurden vom SPC mit aktiver Beteiligung von Vertretern der nationalen Gesundheitsministerien durchgeführt. Bei allen länderspezifischen Überprüfungen stützten sich die Evaluierungen auf die Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die jüngsten ergriffenen Maßnahmen, gefolgt von Bewertungen dieser Maßnahmen durch andere Mitgliedstaaten und die Kommission. Die länderspezifischen Schlussfolgerungen wurden einvernehmlich angenommen und sind dieser Stellungnahme als Anlage beigefügt.

¹³ 2020 haben die Ausschüsse ausschließlich die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2019 geprüft – aufgrund der COVID-19-Pandemie überwiegend im schriftlichen Verfahren. 2021 kamen die Ausschüsse überein, die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2020 (mit Schwerpunkt auf der COVID-19-Pandemie) und zusätzlich mehrerer einschlägiger länderspezifischer Empfehlungen 2019 (zu eher strukturellen Fragen, die nach wie vor von Belang waren) zu überprüfen. 2022 wurde der Ansatz des Vorjahres in abgeänderter Form bestätigt, wobei die Zahl der Überprüfungen verringert und der Nichterteilung länderspezifischer Empfehlungen 2021 Rechnung getragen wurde: Während der EMCO seine Überwachungsinstrumente nutzte, um die Relevanz der länderspezifischen Empfehlungen 2020 und 2019 zu beurteilen und etwaige „sich abzeichnende Herausforderungen“, die nicht von früheren Empfehlungen erfasst wurden, zu ermitteln, ersuchte der SPC die Mitgliedstaaten, einer Überprüfung zuzustimmen, und verstärkte die Überprüfungen durch eingehendere thematische Diskussionen über die verschiedenen Politikbereiche.

3.1. Reformen im Bereich des sozialen Dialogs

Am 7. November 2022 hat der EMCO gemeinsam mit den europäischen und den nationalen Sozialpartnern seine jährliche Überprüfung des sozialen Dialogs durchgeführt. In die auf die Bewertung der Qualität und Wirksamkeit des sozialen Dialogs im Lichte der beschäftigungspolitischen Leitlinien ausgerichtete Überprüfung 2022 sind auch eine thematische Diskussion über die Rolle des sozialen Dialogs bei der Gewährleistung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität sowie die Erörterung einiger nationaler Beispiele für institutionelle Rahmen, für die Einbeziehung der Sozialpartner in die Politikgestaltung und für die Kapazität der Sozialpartner eingeflossen.

Bei der thematischen Diskussion wurde hervorgehoben, dass der Übergang zu klimaneutralen Volkswirtschaften und Gesellschaften einen ressortübergreifenden und gesamtgesellschaftlichen Ansatz erfordert. Daher muss unbedingt dafür gesorgt werden, dass die Sozialpartner mit führenden Akteuren von Prozessen interagieren können und über die Einrichtungen und Ebenen der nationalen Verwaltungen hinweg eingebunden werden. In diesem Zusammenhang räumten einige Mitgliedstaaten ein, dass weitere Anstrengungen erforderlich sind, um angemessene Rahmenbedingungen für Konsultationen – insbesondere zwischen den Sozialpartnern und den Energie- und Klimabehörden – zu schaffen, damit die nationalen Energie- und Klimapläne 2023-2024 aktualisiert werden können. Gleichzeitig wurde unterstrichen, dass angesichts der Vielschichtigkeit des Übergangsprozesses und der Vielfalt der erforderlichen Veränderungen auch getrennte und systematische Konsultationen mit den Organisationen der Zivilgesellschaft erforderlich sind. Ferner wurde die lokale Dimension des ökologischen Wandels herausgestellt und betont, dass die Gemeinschaften in die Gestaltung von Projekten einbezogen werden müssen, die wahrscheinlich starke Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft haben.

Die Arbeitgebervertreter unterstrichen insbesondere das Zusammenspiel zwischen dem digitalen und dem ökologischen Wandel sowie die bedeutende Rolle der sektoralen Dimension, insbesondere in Bezug auf die Weiterbildung und Umschulung der Arbeitskräfte hin zu einer umweltfreundlicheren Produktion. Im Rahmen der nationalen Ausbildungspolitik wurde die Verbesserung der Gestaltung von Lehrplänen und Qualifikationen und deren Anpassungsfähigkeit an sich wandelnde Anforderungen am Arbeitsplatz als entscheidender Faktor für eine verstärkte Zusammenarbeit und Benchlearning auf EU-Ebene hervorgehoben. Ferner wurde der jüngst vereinbarte Referenzrahmen für Nachhaltigkeitskompetenzen – GreenComp – als wichtiges neues Instrument herausgestellt, das im Rahmen der Koordinierung des EMCO im Laufe des Jahres 2023 weiter geprüft werden sollte. Es wurde auf die inhärente Komplexität der Bewertung des künftigen Kompetenzbedarfs hingewiesen, sowie auf die damit verbundene Bedeutung stärkerer Instrumente für Kompetenzprognosen. Die Gewerkschaften betonten die Rolle, die die Mobilität der Arbeitskräfte bei der Bewältigung der derzeitigen und künftigen Kompetenzmängel spielen kann.

Bei der thematischen Diskussion wurden auch die Auswirkungen des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine auf die Energiepreise behandelt. Die Rolle von Steuern, Sozialschutz und der notwendigen sorgfältigen Ausrichtung der Unterstützungsmaßnahmen für Haushalte und Unternehmen auf diejenigen, die diese Unterstützung tatsächlich benötigen, wurde erwähnt, und einige Sozialpartner und Mitgliedstaaten vertraten die Ansicht, dass ein ähnlicher Mechanismus wie das SURE-Instrument angebracht wäre, um die Auswirkungen der steigenden Energie- und Lebensmittelpreise auf die europäische Wirtschaft zu lindern oder einen gerechten ökologischen Wandel wirksam zu fördern. Ferner wurde die Möglichkeit erwähnt, einen befristeten Mechanismus einer Preisobergrenze auf dem europäischen Gasmarkt einzuführen.

Daneben wurde hervorgehoben, wie wichtig eine sinnvolle Nutzung der zusätzlichen staatlichen Einnahmen durch Steuern auf Rohstoffen und anderen Produkten im Kontext der hohen Inflation ist.

Die nationalen Sozialpartner spielen eine wichtige Rolle bei diesen Diskussionen angesichts der Überschneidungen zwischen der politischen Reaktion auf die Energiekrise – auch im Hinblick auf die Finanzierung des Sozialschutzes – und ihren Tarifverhandlungen, auch in Bezug auf Löhne und den Zugang zu Schulungen.

In den länderspezifischen Überprüfungen wurde hervorgehoben, dass der institutionelle Rahmen für den sozialen Dialog bis auf ein paar Ausnahmen in allen Mitgliedstaaten mehr als angemessen ist. Dennoch ist es nach wie vor von größter Bedeutung, eine rein formalistische Einbeziehung der Sozialpartner zu vermeiden und rechtzeitige und sinnvolle Konsultationen im gesamten politischen Entscheidungsprozess sicherzustellen. Die Qualität der Konsultationen kann auch dadurch verbessert werden, dass sie durch faktengestützte Ergebnisse und Ex-ante-Folgenabschätzungen der vorgeschlagenen Rechtsakte untermauert werden.

Es wurde auch darauf hingewiesen, dass es insbesondere in Zeiten von Krisen – wie der COVID-19-Pandemie und der steigenden Energie- und Lebensmittelpreise – nach wie vor von entscheidender Bedeutung ist, ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit, dass Regierungen umgehend auf neu entstehenden Bedarf der Volkswirtschaften und Gesellschaften reagieren müssen, und der Notwendigkeit, die Sozialpartner sinnvoll einzubeziehen, indem ihnen ausreichend Zeit für Beiträge zur Verfügung gestellt wird, zu finden. In diesem Kontext spielt auch der Kapazitätenaufbau eine Rolle, da jene Sozialpartner, die nicht über ausreichende Kapazitäten verfügen, mit zusätzlichen Hindernissen in Bezug auf die umgehende Einbeziehung in sachkundige Konsultationen konfrontiert sein können.

Die tarifvertragliche Abdeckung ist in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor besorgniserregend schwach, insbesondere im Privatsektor, während in anderen eine rückläufige Mitgliedschaft festgestellt wurde. In einigen Fällen ist die korrekte Bewertung der Repräsentativität der Sozialpartner weiterhin ein Problem. Für die betreffenden Mitgliedstaaten wird es wichtig sein, Mittel aus dem ESF+ 2021-2027 in wirkungsvoller Weise für den Aufbau von Kapazitäten der Sozialpartner zu verwenden. Außerdem müssen einige Mitgliedstaaten – im Einklang mit der neuen EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne – ihre Anstrengungen verstärken, um bessere grundlegende Voraussetzungen zu schaffen und einen Aktionsplan für Tarifverhandlungen zu erstellen.

3.2. Reformen in den Bereichen Arbeitsmarktsegmentierung, Besteuerung von Arbeit und nicht angemeldete Erwerbstätigkeit

Der EMCO hat am 10. März 2023 seine jährliche Überprüfung im Bereich Besteuerung von Arbeit und Arbeitsmarktsegmentierung durchgeführt, um die Fortschritte bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen 2019-2022 zu bewerten und um die im Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich und dem sozialpolitischen Scoreboard ermittelten zusätzlichen Herausforderungen anzugehen¹⁴. Neben den länderspezifischen Überprüfungen wurde auf der Grundlage der Ergebnisse des gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2023 eine thematische Diskussion geführt.

a. Besteuerung von Arbeit

Aufgrund der steigenden Energie- und Lebensmittelpreise infolge der Aggression Russlands gegen die Ukraine mussten 2022 zahlreiche Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Minderung der Auswirkungen der Inflation auf die Haushalte und das Einkommen der Arbeitnehmer ergreifen. Einige Länder nutzten den verfügbaren haushaltspolitischen Spielraum, während andere die verfügbaren Mittel etwa durch die Erhebung von Steuern auf unerwartete Mehreinnahmen von Energieunternehmen erhöhten. Einige Länder begegneten der Gefahr einer stärkeren steuerlichen Belastung der niedrigeren Einkommen („kalte Progression“) durch eine Überarbeitung der schleichenden Steuerprogression.

¹⁴ Im Einklang mit den praktischen Modalitäten, die für die multilaterale Überwachung 2023 vereinbart wurden, und angesichts der umfassenden Schwerpunktsetzung auf eine Vielzahl von länderspezifischen Empfehlungen und auf zusätzliche Herausforderungen wurde den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, von den einzelnen Überprüfungen abzusehen, wenn sie in den letzten zwölf Monaten „keine Fortschritte“ festgestellt haben. **Belgien, Lettland und Slowenien** haben von der Überprüfung abgesehen. **Italien** und die **Slowakei** haben aufgrund des umfassenderen Geltungsbereichs ihrer länderspezifischen Empfehlungen 2022 im Bereich Steuern von der Überprüfung abgesehen.

Dennoch wurden in vielen Mitgliedstaaten Fortschritte bei der Ökologisierung der Steuersysteme und ihrer stärkeren Ausrichtung auf die Unterstützung eines nachhaltigen Wachstums erzielt, und zwar mit einer Mischung aus Anreizen für umweltfreundliche Tätigkeiten und Negativanreizen für die Nutzung fossiler Brennstoffe. Bei der Unterstützung eines inklusiven Wachstums bleibt vielen Mitgliedstaaten jedoch noch ein beträchtlicher Spielraum für eine Verlagerung der Besteuerung weg vom Faktor Arbeit und eine Verbesserung der Steuer- und Sozialleistungssysteme. Gut konzipierte Grenzsteuersätze können die Erwerbsbeteiligung, insbesondere von Zweitverdienern, fördern und die geleistete Arbeitszeit erhöhen. Daneben ist der Steuerkeil für Geringverdiener in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor hoch.

b. Arbeitsmarktsegmentierung

Die Arbeitsmarktsegmentierung in den Mitgliedstaaten beeinträchtigt nach wie vor bestimmte Gruppen, insbesondere junge Menschen, Frauen, Migranten und Geringqualifizierte. In einigen Fällen sind die unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung weiterhin hoch und die Quoten für den Übergang von befristeten zu unbefristeten Arbeitsverhältnissen niedrig. Während des gesamten Jahres 2022 setzten viele Mitgliedstaaten ihre Bemühungen fort, um unbefristete Arbeitsverträge als typische Arbeitsvereinbarung zu fördern, unter anderem durch eine Verschärfung der Beschäftigungsschutzvorschriften für befristete Verträge und andere atypische Beschäftigungsformen. Die Bekämpfung von Missbrauch bei der Nutzung atypischer Beschäftigungsformen und der selbstständigen Erwerbstätigkeit sowie das Vorgehen gegen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit gehören nach wie vor zu den politischen Prioritäten vieler Mitgliedstaaten.

Zu diesem Zweck wurde eine häufigere Arbeitsinspektion durch weitere Anforderungen an die Nutzung bestimmter befristeter Arbeitsverhältnisse, wie z. B. Null-Stunden-Verträge, ergänzt. Es besteht allerdings die Gefahr, dass Rechtsvorschriften, die nur einzelne Vertragsarten betreffen, in Bezug auf die Bekämpfung der Arbeitsmarktsegmentierung unwirksam sind, da sie lediglich die Präferenz der Arbeitgeber auf andere Arten atypischer Verträge verlagern könnten. Während ein bestimmtes Maß an Arbeitsmarktflexibilität im Zusammenhang mit den Fluktuationen des Konjunkturzyklus bewahrt werden muss, sollten die Reformen darauf abzielen, einen kohärenten Rahmen für die Förderung unbefristeter Arbeitsverträge, die Förderung des Übergangs von befristeten zu unbefristeten Arbeitsplätzen, die Schaffung von Anreizen für die Ausbildung am Arbeitsplatz, die Gewährleistung des Zugangs zum Sozialschutz für alle und die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen zu schaffen.

3.3. Reformen in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung und Kompetenzen

Der EMCO hat am 30. März und 13. April 2023 gemeinsam mit dem Ausschuss für Bildungsfragen (EDUC) seine jährliche Überprüfung in den Bereichen Bildung und Kompetenzen durchgeführt, um die Fortschritte bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen 2019-2022 zu bewerten und um die im Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich und dem sozialpolitischen Scoreboard¹⁵ ermittelten zusätzlichen Herausforderungen anzugehen. Neben den länderspezifischen Überprüfungen wurde auf der Grundlage der Ergebnisse des gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2023 und einer von Irland vorgelegten Fallstudie eine thematische Diskussion geführt.

Die Ergebnisse in den Bereichen Bildung und Kompetenzen waren in den Mitgliedstaaten weiterhin stark vom sozioökonomischen Hintergrund der Lernenden geprägt. Die bestehenden Lücken werden nach wie vor hauptsächlich dadurch verursacht, dass Menschen sozioökonomisch benachteiligt sind, einen Migrationshintergrund haben, zu einer Minderheit gehören oder in einem ländlichen Gebiet wohnen. Benachteiligte Lernende haben im Vergleich zu anderen Gruppen eine größere Wahrscheinlichkeit dafür, unterdurchschnittliche Ergebnisse in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften zu erzielen und das System der allgemeinen und beruflichen Bildung frühzeitig zu verlassen. Ferner fällt die Teilnahme an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung bei Kindern, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, und bei schutzbedürftigen Gruppen weiterhin unterdurchschnittlich aus. Zwar haben 13 Mitgliedstaaten die Zielvorgabe im Rahmen des europäischen Bildungsraums für 2030 in Bezug auf die Zahl der tertiären Bildungsabschlüsse erfüllt, aber einige Länder haben noch Aufholbedarf. In zahlreichen Ländern bestehen erhebliche geschlechtsspezifische Unterschiede, die weiter zunehmen. Während Frauen bei den tertiären Bildungsabschlüssen insgesamt besser abschneiden als Männer, ist ihr Anteil in MINT-Fächern geringer. Die Mitgliedstaaten sind mit einem zunehmenden Lehrkräftemangel konfrontiert, insbesondere in den MINT-Fächern und in sozioökonomisch benachteiligten Gebieten.

¹⁵ Im Einklang mit den praktischen Modalitäten, die für die multilaterale Überwachung 2023 vereinbart wurden, und angesichts der umfassenden Schwerpunktsetzung auf eine Vielzahl von länderspezifischen Empfehlungen und auf zusätzliche Herausforderungen wurde den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, von den einzelnen Überprüfungen abzusehen, wenn sie in den letzten zwölf Monaten „keine Fortschritte“ festgestellt haben. **Deutschland, Ungarn und Zypern** haben von der Überprüfung abgesehen.

Als Reaktion auf die oben genannten Herausforderungen haben die Mitgliedstaaten Reformen umgesetzt oder setzen diese um, um schutzbedürftigen Gruppen besser gerecht zu werden und die regionalen Unterschiede beim Zugang zu hochwertiger Bildung anzugehen sowie die Hochschulbildung zu modernisieren, auch im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität, der Kohäsionsfonds und des Fonds für einen gerechten Übergang. Darüber hinaus werden Anstrengungen unternommen, um bereits in frühen Phasen der Bildung systematisch Bildungsinhalte im Zusammenhang mit der Digitalisierung, der Ökologie und der nachhaltigen Entwicklung in die Lehrpläne einzubeziehen.

Während die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Kompetenzen der Lehrkräfte, insbesondere der digitalen Kompetenzen, verstärken, werden auch Maßnahmen zur Behebung des Lehrkräftemangels ergriffen, unter anderem indem die Attraktivität des Lehrerberufs gesteigert wird und alternative Wege für den Zugang zum Lehrerberuf eingeführt werden. Die Ausrufung des Europäischen Jahres der Kompetenzen kann für die Mitgliedstaaten eine nie dagewesene Gelegenheit darstellen, die EU-Bürgerinnen und -Bürger dafür zu sensibilisieren, wie wichtig es ist, ihre Kompetenzen weiterzuentwickeln, auch mit Blick auf die Verwirklichung des EU-Kernziels für 2030 und der damit verbundenen nationalen Ziele im Bereich Kompetenzen. Bei der Teilnahme an der Erwachsenenbildung bestehen nachweislich weiterhin Unterschiede, wobei etwa Geringqualifizierte – die mutmaßlich eher Bedarf daran haben – wesentlich seltener teilnehmen als Menschen mit höherem Bildungsniveau. Die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen fällt auch bei Menschen, die in ländlichen Gebieten wohnen, geringer aus, was darauf hindeutet, dass die Bildungsinfrastruktur verbessert und weiterhin in den Fernunterricht investiert werden muss.

Trotz größerer Anstrengungen in allen Mitgliedstaaten könnte den digitalen Kompetenzen im Rahmen ausbildungspolitischer Maßnahmen eine größere Priorität eingeräumt werden, insbesondere in den Ländern, in denen der Anteil Erwachsener mit mindestens grundlegenden digitalen Kompetenzen gering ist. In diesen Fällen sollte auch die Lücke bei den digitalen Kompetenzen weiter angegangen werden, vor allem in Bezug auf Frauen, Geringqualifizierte, Arbeitslose und Nichterwerbstätige.

Einige Mitgliedstaaten haben Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen eingeführt oder beabsichtigen deren Einführung, um den zunehmenden Fachkräftemangel in Branchen mit hoher Nachfrage (etwa in der Gesundheitsversorgung) anzugehen, die Missverhältnisse zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage zu bekämpfen und die Kompetenzen der Arbeitskräfte an die sich verändernde Arbeitswelt anzupassen, auch mit Unterstützung durch Mittel aus dem ESF+ und aus NextGenerationEU. Es werden zunehmend Microcredentials und individuelle Lernkonten als Mittel dafür getestet, Lernangebote zugänglicher und flexibler zu gestalten und besser auf die Bedürfnisse des Einzelnen abzustimmen. Vor dem Hintergrund angespannter Arbeitsmärkte und einer niedrigen Arbeitslosigkeit führen die Mitgliedstaaten immer mehr Schulungsmaßnahmen ein, die in erster Linie auf die am stärksten gefährdeten Personen, deren Potenzial noch nicht ausgeschöpft ist, ausgerichtet sind.

Auch das Bewusstsein für die Bedeutung solider und zuverlässiger Instrumente für Kompetenzprognosen nimmt weiter zu. Unter bestimmten Umständen müssen die Systeme zur Erfassung von Kompetenzdaten nach wie vor besser in die Maßnahmen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung integriert werden.

3.4. Reformen im Bereich der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der öffentlichen Arbeitsverwaltungen

Der EMCO hat am 31. März 2023 seine jährliche Überprüfung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der öffentlichen Arbeitsverwaltungen durchgeführt, um die Fortschritte bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen 2019-2022 zu bewerten und um die im Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich und dem sozialpolitischen Scoreboard¹⁶ ermittelten zusätzlichen Herausforderungen anzugehen. Vor den länderspezifischen Überprüfungen fand eine thematische Diskussion statt, die sich auf die wichtigsten Ergebnisse des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2023, die Beiträge des Vorsitzenden des Netzwerks der öffentlichen Arbeitsverwaltungen und die Vorlage des Projekts Frankreichs zum Thema „Gebiete ohne Langzeitarbeitslosigkeit“ stützte.

¹⁶ Im Einklang mit den praktischen Modalitäten, die für die multilaterale Überwachung 2023 vereinbart wurden, und angesichts der umfassenden Schwerpunktsetzung auf eine Vielzahl von länderspezifischen Empfehlungen und auf zusätzliche Herausforderungen wurde den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, von den einzelnen Überprüfungen abzusehen, wenn sie in den letzten zwölf Monaten „keine Fortschritte“ festgestellt haben. **Bulgarien** und **Ungarn** haben von der Überprüfung abgesehen.

Die Beschäftigung ist 2022 in allen EU-Mitgliedstaaten weiter angestiegen. Im vierten Quartal 2022 lag die Beschäftigungsquote in der EU-27 bei 74,9 % und damit zwei Prozentpunkte höher als vor der Pandemie. Dennoch bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten und zwischen verschiedenen sozioökonomischen Gruppen. Es müssen weiterhin Anstrengungen unternommen werden, um hochwertige Beschäftigungsmöglichkeiten zu fördern und die Beschäftigungsquote von Frauen, jungen Menschen, Geringqualifizierten, Menschen mit Behinderungen, Menschen mit Migrationshintergrund und Angehörigen ethnischer Minderheiten zu erhöhen, damit die Beschäftigungsziele für 2030 des Aktionsplans zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte erreicht werden können. Vor dem Hintergrund der positiven Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt gibt der leichte Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit Grund zur Besorgnis.

Angesichts des drastischen Anstiegs des Arbeitskräfte- und Fachkräftemangels, von dem die überwiegende Mehrheit der europäischen Volkswirtschaften betroffen ist, rücken die Mitgliedstaaten und ihre öffentlichen Arbeitsverwaltungen zunehmend ausbildungspolitische Maßnahmen, insbesondere zu grünen und digitalen Kompetenzen, und stärker nachgefragte Berufe und Branchen (etwa Gesundheitsversorgung oder Tourismus) in den Mittelpunkt, auch um einen dauerhaften Übergang in den Arbeitsmarkt zu fördern. Dennoch wird anerkannt, wie wichtig es ist, die Qualität der Unterstützung für die am stärksten gefährdeten Gruppen zu verbessern, und es wurden Maßnahmen zu diesem Zweck ergriffen, insbesondere um die Berufsberatung und die Berufsorientierung zu verbessern und diese Gruppen besser zu erreichen.

In zahlreichen EU-Mitgliedstaaten liegt der Anteil der Arbeitssuchenden, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen, jedoch weiterhin deutlich unter 40 % und die Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen beträgt weniger als 2 % des BIP, was darauf hindeutet, dass die Bereitstellung gut konzipierter Maßnahmen und die Bemühungen zur Verbesserung ihrer Inklusivität verstärkt werden müssen. In diesem Zusammenhang werden Anstrengungen unternommen, um die Erbringung von Diensten durch die öffentlichen Arbeitsverwaltungen und ihre Kapazitäten zu unterstützen, auch durch digitale Instrumente und verbesserte Instrumente für Arbeitsmarkt- und Kompetenzprognosen. Das Niveau der organisatorischen Reife der öffentlichen Arbeitsverwaltungen und ihrer Kapazitäten ist in den einzelnen Mitgliedstaaten jedoch weiterhin uneinheitlich, und es müssen unter anderem noch Anstrengungen unternommen werden, um die Partnerschaften und die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren wie Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung und Arbeitgebern zu verstärken.

Die Unterstützung aus den Kohäsionsfonds und die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität tragen in zahlreichen Mitgliedstaaten dazu bei, die größten Herausforderungen bei der Umsetzung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu bewältigen. Die Politikgestaltung könnte jedoch von einer systematischeren Bewertung früherer Maßnahmen profitieren.

3.5. Reformen im Bereich der Erwerbsbeteiligung von Frauen durch Zugang zu frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung und zu Langzeitpflege

Der EMCO und der SPC haben am 24. Mai 2023 ihre jährliche Überprüfung von Fragen von gemeinsamem Interesse durchgeführt, um die Fortschritte bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen 2019-2022 zu bewerten; dabei standen der Sozialschutz, die Einkommensstützung und der Zugang zu Dienstleistungen mit Schwerpunkt auf der Erwerbsbeteiligung von Frauen im Zusammenhang mit Dienstleistungen im Mittelpunkt. Die Überprüfungen stützten sich auf einen thematischen Beitrag der Kommission und ferner auf die Ergebnisse des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2023.

In zahlreichen EU-Mitgliedstaaten bestehen nach wie vor erhebliche geschlechtsspezifische Unterschiede sowohl bei der Erwerbsbeteiligung als auch bei der Erwerbsintensität, wobei der Anteil der erwerbstätigen Frauen in Teilzeitbeschäftigung im EU-Durchschnitt 20 Prozentpunkte über dem der Männer liegt. Betreuungspflichten, auch für Langzeitpflegebedürftige und Kinder, zählen weiterhin zu den wichtigsten Hindernissen für die Erwerbsbeteiligung und die Vollzeitbeschäftigung von Frauen in vielen Mitgliedstaaten, wobei rund 7,7 Millionen Frauen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Die Auswirkungen der Elternschaft auf die Beschäftigung von Frauen sind in der EU noch immer deutlich negativ (-10,6 Prozentpunkte), wobei in einigen Mitgliedstaaten besonders große Unterschiede bestehen. Auf EU-Ebene ist die Teilnahme an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) für Kinder unter 3 Jahren auf 36,2 % im Jahr 2021 gestiegen. Die Situation ist jedoch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich, wobei viele von ihnen hinter den überarbeiteten Barcelona-Zielen zurückbleiben.

Dennoch sind generell Fortschritte bei der Bereitstellung des Zugangs zu erschwinglicher und hochwertiger FBBE zu verzeichnen, insbesondere durch die Ausweitung des Angebots an verfügbaren Plätzen und die Unterstützung einkommensschwacher Familien beim Zugang zu diesen Dienstleistungen. In einigen Fällen wurde die Teilnahme an FBBE durch die Senkung des gesetzlichen Einschulungsalters erhöht. Trotz der unternommenen Anstrengungen bestehen weiterhin erhebliche Herausforderungen bei der Verbesserung des Zugangs für Kinder mit benachteiligtem sozioökonomischen Hintergrund und bei der Anpassung der FBBE an die Bedürfnisse von Kindern mit Behinderungen oder mit besonderem Betreuungsbedarf.

Um den Zugang zu erschwinglicher und hochwertiger Langzeitpflege zu gewährleisten, ist es weiterhin von entscheidender Bedeutung, gegen das hohe Maß an informellen Arbeitsverhältnissen, die schlechten Arbeitsbedingungen und den Fachkräftemangel im Langzeitpflegesektor anzugehen. Es werden Maßnahmen umgesetzt, um gemeindenähe Dienste zu entwickeln, häusliche Pflegedienste auszuweiten und Tagesstätten für Langzeitpflege einzurichten. In einigen Fällen wurden zusätzliche Mittel für die Ausbildung von Pflegepersonal und zur Unterstützung informeller Pflegekräfte bereitgestellt, um dem Personalmangel zu begegnen.

Ferner wurden die Anstrengungen anerkannt, die unternommen wurden, um die erforderliche Koordinierung zwischen den verschiedenen Behörden und den verschiedenen Verwaltungsebenen zu verstärken, was häufig notwendig ist, um die Dienstleistungen in den Bereichen FBBE und Langzeitpflege auszuweiten und ihre Qualität zu erhöhen.

Die EU-Fonds, insbesondere die Aufbau- und Resilienzfazilität und der Europäische Sozialfonds+, wurden weithin genutzt, um die Bereitstellung von Dienstleistungen in den Bereichen FBBE und Langzeitpflege auszuweiten, auch für den Bau und die Renovierung von Einrichtungen für die FBBE und die Schaffung von Plätzen für Kinder. Eine angemessene Prüfung ist unerlässlich, um die künftige Nachhaltigkeit der umgesetzten Maßnahmen zu gewährleisten.

Bei der Erleichterung des Zugangs zu Kinderbetreuung und Langzeitpflege für vertriebene Kinder und Menschen, die infolge der Aggression Russlands aus der Ukraine fliehen, bestehen nach wie vor Herausforderungen, auch im Hinblick auf die Integration ukrainischer Frauen in den Arbeitsmarkt.

3.6. Reformen in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion

Maßnahmen in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion unterstützen die individuelle Entwicklung, stärken den sozialen Zusammenhalt, fördern positive Arbeitsmarktergebnisse und stimulieren das Wirtschaftswachstum. Gut funktionierende Sozialschutzsysteme können die Auswirkungen verschiedener Krisen und Schocks auf den Einzelnen und auf die Gesellschaft abfedern, wie sich während der COVID-19-Pandemie oder im derzeitigen Umfeld hoher Inflationsraten und steigender Energiekosten gezeigt hat.

In einem früheren Bericht des SPC¹⁷ wurden bestimmte Schwachstellen in den Systemen des Sozialschutzes und der sozialen Inklusion der Mitgliedstaaten festgestellt, einschließlich in Bezug auf die Angemessenheit und den Umfang verschiedener Leistungen, insbesondere für Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und Selbstständige. Sich verändernde Arbeitsmärkte, technologische Entwicklungen und der demografische Wandel erfordern kontinuierliche Anpassungen und Verbesserungen der europäischen Sozialschutzsysteme.

Die Europäische Säule sozialer Rechte und ihr Aktionsplan bieten einen politischen Rahmen auf EU-Ebene, um politische Reformen anzuregen. Zu den zahlreichen Initiativen im Rahmen des Aktionsplans gehören die Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige von 2019 und die Empfehlung des Rates für eine angemessene Mindestsicherung zur Gewährleistung einer aktiven Inklusion von 2023, die den Mitgliedstaaten Orientierung bieten, um ihre Systeme des Sozialschutzes und der sozialen Inklusion zu verbessern.

Darüber hinaus steht Unterstützung für die nationalen Reformanstrengungen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zur Verfügung, wobei in 18 Mitgliedstaaten¹⁸ Mittel in Höhe von 13,4 Mrd. EUR für Zuschüsse und Darlehen im Zusammenhang mit Maßnahmen in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion zugewiesen wurden. Die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne dieser Mitgliedstaaten umfassen eine breite Palette an Reformen und Investitionen, mit denen ihre nationalen Sozialschutzsysteme in Bezug auf ihre Wirksamkeit, Qualität und Resilienz gestärkt werden sollen und die von den länderspezifischen Bedürfnissen abhängen.

¹⁷ Jahresbericht 2021 des Ausschusses für Sozialschutz.

¹⁸ Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Österreich, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Spanien, Tschechien, Zypern.

a. Übergreifende Ergebnisse der länderspezifischen Überprüfungen

Im Rahmen seiner jährlichen multilateralen Überprüfungen der Umsetzung hat der SPC im April 2023 die Leistung von neun Mitgliedstaaten, für die länderspezifische Empfehlungen in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion vorliegen, überprüft. Fünf weitere länderspezifische Empfehlungen von gemeinsamem Interesse wurden in einer gemeinsamen Sitzung mit dem EMCO im Mai überprüft. Acht der überprüften länderspezifischen Empfehlungen enthalten Bezugnahmen auf die Wirksamkeit der nationalen Sozialschutzsysteme in Bezug auf Angemessenheit, Ausrichtung und Umfang der Leistungen zur Einkommensstützung in Kombination mit dem Zugang zu Dienstleistungen. Fünf Mitgliedstaaten wurde empfohlen, die Bereitstellung von sozialem und/oder erschwinglichem Wohnraum zu verstärken. Ferner erhielten zwei Mitgliedstaaten Empfehlungen zur Bereitstellung erschwinglicher und hochwertiger Langzeitpflege und frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung im Zusammenhang mit der Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen.

Die länderspezifischen Überprüfungen des Ausschusses ergaben Folgendes:

- Es werden einige große Anstrengungen zur Reform der bestehenden **Systeme des Sozialschutzes und der sozialen Inklusion** unternommen, wobei die Mitgliedstaaten die während der COVID-19-Krise gewonnenen Erkenntnisse anwenden, um dauerhaftere Maßnahmen zu konzipieren, mit denen die Funktionsweise ihrer nationalen Systeme verbessert werden kann. Dazu gehören die integrierte Bereitstellung verschiedener Geld- und Sachleistungen in Verbindung mit dem Zugang zu hochwertigen Sozialleistungen und Maßnahmen zur Gewährleistung einer wirksamen Koordinierung zwischen den Diensten, die auf die soziale Inklusion und die (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt ausgerichtet sind. Da sich ein Großteil der vorgeschlagenen Reformen noch in der Anfangsphase befindet, ist eine solide Leistungsüberwachung und -bewertung erforderlich, um sicherzustellen, dass die Reformen weiterhin relevant und erfolgreich sind.

- Einige der überprüften Mitgliedstaaten rücken darüber hinaus die Armutsbekämpfung durch Verbesserungen der Angemessenheit und des Umfangs der Leistungen (z. B. Ungarn, Portugal, Lettland) in den Mittelpunkt, indem beispielsweise eine angemessene Indexierung der Leistungen im Zusammenhang mit den derzeit hohen Inflationsraten (etwa in Lettland) sichergestellt wird. Portugal, Lettland und Finnland konzentrieren sich darauf, die Wirksamkeit der nationalen Sicherheitsnetze durch Vereinfachung und Straffung zu stärken, Polen und Ungarn melden dagegen gezielte Maßnahmen für bestimmte Altersgruppen oder Gebiete der Leistungsbereitstellung und den Zugang zu Dienstleistungen.
- Die Überprüfungen in Bezug auf den **Wohnraum** haben bestätigt, dass die Wohnkosten eine ernsthafte Herausforderung für Haushalte darstellen können, insbesondere in größeren Städten und für schutzbedürftige Haushalte. Die Politik in den überprüften Ländern erkennt diese Herausforderungen weitgehend an und verpflichtet sich zu politischen Maßnahmen im Rahmen von Plänen, Reformen und Investitionen. Die Überwachungsrahmen und die Koordinierung der Wohnungspolitik mit ergänzenden Maßnahmen (z. B. Einkommensstützung) und Dienstleistungen (z. B. Beförderung) werden als notwendig für den Erfolg solcher Maßnahmen angesehen.
- Die überprüften Mitgliedstaaten berichten über verschiedene Gesetzgebungs- und/oder Investitionsmaßnahmen zur Erhöhung des Angebots an Wohnraum, einschließlich Sozialwohnungen und/oder erschwingliche Mietwohnungen. Diese Maßnahmen erfordern jedoch erhebliche finanzielle Aufwendungen und Vorlaufzeiten, was die Umsetzung des Zugangs zu angemessenem Wohnraum verzögern könnte, sogar bei der Konzipierung von Plänen und Maßnahmen. Die derzeitige Phase hoher Inflationsraten kann eine zusätzliche Herausforderung für die bereits bestehenden Strategien darstellen.

- Ferner werden Anstrengungen unternommen, um den Rechtsrahmen und die Verwaltungskapazitäten der verschiedenen an der Bereitstellung erschwinglichen Wohnraums beteiligten Behörden zu stärken (Spanien, Litauen). Besondere Aufmerksamkeit gilt auch der Erbringung von Dienstleistungen für besondere Bedürfnisse, wie Wohnraum für Menschen mit Behinderungen, Maßnahmen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit nach dem Prinzip „Housing First“, Maßnahmen zur Beseitigung von Segregation und Verhinderung von Zwangsräumungen (Ungarn, Dänemark).
- Die gemeinsamen Überprüfungen des EMCO und des SPC in Bezug auf die **Bereitstellung frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung** im Zusammenhang mit der Erwerbsbeteiligung von Frauen haben gezeigt, dass zusätzliche Anstrengungen erforderlich sind, um die Kapazitäten auszuweiten und die Erschwinglichkeit zu verbessern. Die Lösung dieser Probleme würde Eltern den Zugang zu Vollzeitbeschäftigung ermöglichen und das Wohlergehen der Kinder verbessern. Da fast jedes vierte Kind von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht ist, müssen weiterhin gezielte Anstrengungen unternommen werden, um gefährdete Kinder und ihre Eltern zu unterstützen.

b. Ergebnis der thematischen Diskussion über Sozialschutz und soziale Inklusion

Im Mittelpunkt der thematischen Diskussion des SPC stand die Frage, welche Rolle die Erbringung von Leistungen und Dienstleistungen für die Armutsbekämpfung und die (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt hat. Die Diskussion wurde durch die Vorlage einer Sondierungsstudie mit dem Titel „Filling in the knowledge gaps and identifying strengths and challenges in the effectiveness of the EU Member States' minimum income schemes“ (Schließung der Wissenslücke und Ermittlung der Stärken und Herausforderungen bei der Wirksamkeit der Mindestsicherungssysteme der EU-Mitgliedstaaten) unterstützt. Anschließend haben die Delegationen die Fragen geprüft, wie die verschiedenen Elemente der Politikgestaltung interagieren könnten und welche Faktoren bei der integrierten Bereitstellung von Geldleistungen und Aktivierungsmaßnahmen zum Erfolg führen könnten.

Der Austausch hat Folgendes gezeigt:

- Die Mitgliedstaaten betrachten die Sozialpolitik als Investition und produktiven Faktor, da Reformen in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung fördern können.
- Die Systeme des Sozialschutzes und der sozialen Inklusion werden in zahlreichen Mitgliedstaaten im Einklang mit den Grundsätzen der aktiven Inklusion modernisiert, wobei der Schwerpunkt auf einer angemessenen Einkommensstützung, der Unterstützung der sozialen Integration und der Teilhabe am Arbeitsmarkt sowie der Bereitstellung erschwinglicher und hochwertiger Dienstleistungen liegt. Damit sie Erfolg zeigen, sollten diese Reformen das gesamte Spektrum an Sozialleistungen und -diensten, die der Unterstützung von Einzelpersonen während ihres gesamten Lebens dienen, und die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Elementen der Einkommensstützung berücksichtigen. Mit diesem integrierten Ansatz sollten die Abhängigkeit von Sozialleistungen und die Anfälligkeit der Begünstigten verringert werden, während angemessene finanzielle Mittel bereitgestellt werden, um Armut zu bekämpfen und Familien mit niedrigem Einkommen und schutzbedürftige Personen zu unterstützen.
- Mindestsicherungsregelungen sind ein wichtiger Bestandteil der nationalen Systeme des Sozialschutzes und der sozialen Inklusion. In fast allen europäischen Ländern reichen sie nicht aus, um Menschen oberhalb der Armutsgrenze zu halten. Zwar kann durch eine breite Palette an ergänzenden Geld- und Sachleistungen zusätzliche Unterstützung geboten werden, aber in den meisten Fällen erfordern diese weitere Bedürftigkeitsprüfungen und Antragsverfahren. Durch die Vereinfachung und Straffung der Bereitstellung von Leistungen sollte die Angemessenheit der Einkommenssicherungssysteme verbessert werden. Die Mechanismen zur regelmäßigen Indexierung und automatischen Anpassung der Einkommensstützung wurden im Zusammenhang mit der derzeitigen hohen Inflation hervorgehoben.

- Nach wie vor ist es für die Mitgliedstaaten wichtig, das richtige Gleichgewicht zwischen der Gewährleistung angemessener Sozialleistungen und der Schaffung von Arbeitsanreizen zu finden. In den meisten Ländern sind die Sozialhilfeprogramme so konzipiert, dass die Bereitstellung der Leistungen mit Aktivierungsmaßnahmen verknüpft ist. Um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu erleichtern oder die Erwerbsintensität zu erhöhen, verwenden einige Länder finanzielle Anreize, indem sie die Leistungen über einen bestimmten Zeitraum auslaufen lassen (Verringerungsmechanismus), wenn Einzelpersonen in den Arbeitsmarkt eintreten oder an einer Berufsausbildung oder öffentlichen Beschäftigungsprogrammen teilnehmen. Neben finanziellen Anreizen stehen aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Aus- und Weiterbildungsprogramme, Lohnzuschüsse und befristete Programme für öffentliche oder gemeinnützige Beschäftigung zur Verfügung, um Einzelpersonen bei der Integration in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Die Teilnahme von Beziehern der Mindestsicherung an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist jedoch nicht immer garantiert und/oder auf die Teilnahme an öffentlicher Beschäftigung beschränkt.
- Es wurde hervorgehoben, dass die Nichtinanspruchnahme von Leistungen ein Problem darstellt und dass die Hindernisse untersucht und die bestehenden Regelungen regelmäßig bewertet werden müssen, um wirksame politische Maßnahmen zu konzipieren. Eine weitere Vereinfachung und mehr Transparenz der Systeme des Sozialschutzes und der sozialen Inklusion, unterstützt durch digitale Technologien, wurden als Bereiche zur Beseitigung von Hindernissen und zur Verbesserung der Erbringung von Sozialleistungen und -diensten ermittelt.
- Die Anstrengungen zur Verbesserung der Abdeckung und Angemessenheit der Systeme des Sozialschutzes und der sozialen Inklusion sollten mit Überlegungen über die Finanzierung dieser Systeme einhergehen, da die Bedenken hinsichtlich Angemessenheit und Nachhaltigkeit umfassend angegangen werden sollten. Während das Gleichgewicht zwischen verschiedenen Finanzierungsquellen für jeden Mitgliedstaat spezifisch ist, sollten die Überlegungen zu neuen und alternativen Finanzierungsquellen fortgesetzt werden.
- Schließlich wurden Peer-Learning und der Austausch bewährter Verfahren und innovativer Ansätze als äußerst wirksame Instrumente ermittelt, die das gemeinsame Verständnis der miteinander verknüpften Herausforderungen erleichtern und die Mitgliedstaaten bei ihren Reformbemühungen unterstützen.

3.7. Reformen im Rentenbereich

Die nationalen Rentensysteme sind seit der Einführung des Europäischen Semesters ein Schwerpunktbereich für Strukturreformen. Vor dem Hintergrund einer alternden Bevölkerung, der sinkenden Zahl der Europäer im erwerbsfähigen Alter und der sich wandelnden Arbeitsmärkte haben die Mitgliedstaaten an einer Reihe von Reformen gearbeitet, die darauf abzielen, die Rentenausgaben einzudämmen und gleichzeitig die Generationengerechtigkeit ihrer Rentensysteme zu wahren. Insbesondere die Bemühungen um die Sicherung der Angemessenheit der Renten und Pensionen haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, wie im Bericht des SPC und der Europäischen Kommission zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe 2021 festgestellt und auch im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2022 bestätigt wurde.

Unterstützung für nationale Rentenreformmaßnahmen steht im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) zur Verfügung. Die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne von 14 Mitgliedstaaten enthalten Reformmaßnahmen in Bezug auf Mindestrenten oder Mindestleistungen im Alter.¹⁹

a. Übergreifende Ergebnisse der länderspezifischen Überprüfungen

In diesem Zusammenhang hat der SPC im Februar 2023 die Fortschritte überprüft, die acht Mitgliedstaaten als Reaktion auf die länderspezifischen Empfehlungen im Jahr 2022 im Bereich der Renten erzielt haben. Die meisten dieser Empfehlungen konzentrierten sich auf Fragen im Zusammenhang mit der finanziellen Tragfähigkeit, wobei bei drei der überprüften Länder Elemente in Bezug auf Angemessenheit, Fairness und Gleichheit und bei zwei Ländern Verweise auf die Notwendigkeit einer übergreifenden Reform des Rentensystems enthalten waren. Der Großteil der überprüften Mitgliedstaaten hat in den vergangenen Zyklen des Europäischen Semesters ähnlich formulierte länderspezifische Empfehlungen erhalten, was den langfristigen und strukturellen Charakter der beobachteten Herausforderungen verdeutlicht.

¹⁹ Belgien, Deutschland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien und Spanien.

Die Beratungen im SPC haben gezeigt, dass die überprüften Mitgliedstaaten die ermittelten Herausforderungen anerkennen und Schritte zu ihrer Bewältigung unternehmen. Es wurde ein breites Spektrum von Maßnahmen gemeldet:

- In den meisten überprüften Mitgliedstaaten werden spezifische Maßnahmen ergriffen, um das Problem zu untersuchen und eine politische Reaktion vorzubereiten. Zu diesen Maßnahmen gehören eine spezifische Berichterstattung in regelmäßigen Abständen über die Funktionsweise des Rentensystems und die Einrichtung spezieller Ausschüsse für Rentenreformen (z. B. Deutschland, Irland, Luxemburg, Tschechien und Ungarn).
- Die Mitgliedstaaten erkennen an, dass die Förderung einer höheren Erwerbsbeteiligung im Allgemeinen oder die Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer die finanzielle Tragfähigkeit des Rentensystems verbessern kann. Während in den meisten überprüften Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Frankreichs) keine weiteren Maßnahmen zur Anhebung des gesetzlichen Rentenalters geplant sind, führen einige Mitgliedstaaten (Irland, Polen, Tschechien) Maßnahmen ein, um das tatsächliche Renteneintrittsalter anzuheben und einen späteren Renteneintritt zu fördern – wie z. B. Senkung der Sozialbeiträge, Kofinanzierungen, Stellenempfehlungen, Schulungen oder Berufsberatung.
- Um ihre Probleme der finanziellen Tragfähigkeit zu bewältigen, unternehmen mehrere Mitgliedstaaten (Deutschland, Irland) Schritte, um die Einnahmen des Rentenversicherungssystems zu steigern, indem sie den Beitragssatz erhöhen und/oder die Finanzierungsgrundlage erweitern. In einigen der überprüften Mitgliedstaaten wurden spezielle Fonds eingerichtet, um das Defizit der Rentenversicherung auszugleichen (z. B. Luxemburg).
- In einigen der überprüften Mitgliedstaaten wurden auch Anstrengungen unternommen, um die Gerechtigkeit der Rentensysteme zu wahren oder zu verbessern. Derzeit werden Schritte zur Einführung einer ehrgeizigen und übergreifenden Reform in Frankreich unternommen, und die Weiterentwicklung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge wird derzeit in Deutschland und den Niederlanden geprüft.

Der SPC begrüßt die gemeldeten Maßnahmen und bewertet die Anstrengungen der Mitgliedstaaten positiv. Gleichzeitig haben die Beratungen im Ausschuss gezeigt, dass weitere Maßnahmen erforderlich sein werden, um den Anforderungen der länderspezifischen Empfehlungen in vollem Umfang gerecht zu werden, da viele der gemeldeten Maßnahmen erst noch umgesetzt werden müssen und sich entsprechende Gesetzgebungsverfahren mitunter noch in einem frühen Stadium befinden.

b. Ergebnis der thematischen Diskussion im Bereich der Renten

Neben den länderspezifischen Überprüfungen führte der SPC auch eine horizontale Diskussion, die sich auf die *Maßnahmen konzentrierte, die von allen Mitgliedstaaten ergriffen wurden, um den Lebensstandard der im Ruhestand befindlichen Bevölkerung vor dem Hintergrund der hohen Inflation und der steigenden Energiekosten zu schützen*. Über das Ergebnis dieser Diskussion wird im Folgenden berichtet.

Im Jahr 2022 erreichte die jährliche Inflationsrate in Europa einen Rekordwert von 9,2 % und war somit etwa dreimal hoch wie im Jahr 2021. Zu den Hauptursachen für den drastischen Anstieg der Inflation gehören die Energiepreise, die nach der russischen Invasion in die Ukraine stark zugenommen haben, und die Verbraucherpreise für Wohnraum, Wasser, Gas und Strom, die in einem einzigen Jahr um 18 % gestiegen sind.²⁰

²⁰ Eurostat, Quelldatensatz *prc_hicp_aind*, abgerufen am 22.05.2023.

Obwohl das steigende Preisniveau alle (gefährdeten) Haushalte betrifft, können sie besondere Herausforderungen für die Rentner mit sich bringen. Im Vergleich zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sind Rentner im Allgemeinen gesundheitlich anfälliger. Sie verfügen auch über weniger Kontrolle und Flexibilität bei der Anpassung an sich ändernde Umstände, da sie ihr Konsumverhalten nicht ohne Weiteres ändern oder eine zusätzliche Erwerbstätigkeit aufnehmen können, um ihr Einkommen zu erhöhen. Die Indexierung der Renten – ein wesentlicher Faktor für die Anpassung der Einkünfte – erfolgt in der Regel mit einer gewissen Verzögerung (üblicherweise einmal jährlich) und in den meisten Fällen auf einem Niveau unterhalb des Lohnwachstums. Darüber hinaus kann das Ausmaß, in dem sich der Inflationsausgleich auf die Renten auswirkt, auch von der allgemeinen Ausgestaltung des Rentensystems abhängen. Alleinstehende ältere Menschen und von Armut bedrohte ältere Menschen sind von dem Anstieg der Energiepreise ebenfalls besonders betroffen und einem vergleichsweise höheren Risiko von Energiearmut ausgesetzt.

In diesem Zusammenhang konzentrierte sich die thematische Diskussion im SPC auf Maßnahmen der Mitgliedstaaten zum Schutz des Lebensstandards der im Ruhestand befindlichen Bevölkerung. In der Aussprache wurde Folgendes bestätigt:

- Die Regierungen in der gesamten EU haben bereits im Jahr 2021 politische Maßnahmen ergriffen, um die Auswirkungen steigender Rohstoff- und Energiepreise abzufedern; die Lage infolge der russischen Invasion in die Ukraine erforderte jedoch eine weitere Stärkung ihrer Reaktion.
- Da zeitnah reagiert werden musste, haben sich die meisten Länder zunächst für Maßnahmen entschieden, mit denen die allgemeine Bevölkerung unterstützt wird; allerdings wurden auch einige bedürftigkeitsabhängige Maßnahmen bzw. Maßnahmen für bestimmte gefährdete Gruppen eingeführt. Letzteres gilt als positive Entwicklung, da eine nicht zielgerichtete Unterstützung erhebliche haushaltspolitische Bedenken aufwirft und die Gefahr birgt, dass denjenigen keine Unterstützung zuteilwird, die sie am dringendsten benötigen. Darüber hinaus könnte eine nicht zielgerichtete Unterstützung den Inflationsdruck weiter verschärfen.

- Die von den Mitgliedstaaten gemeldeten nicht zielgerichteten Maßnahmen sind zumeist vorübergehender Art; einige Mitgliedstaaten haben jedoch Schritte zur Steigerung der Einkommen unternommen, indem die Leistungen (einschließlich beitragsunabhängiger Renten, z. B. Spanien) erhöht oder die Umstände ausgeweitet wurden, unter denen Leistungsanspruch besteht. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben Zahlungen eingeführt, entweder um die Einkommen allgemein zu stützen oder um Energierechnungen unmittelbar zu begleichen. Viele haben Subventionen eingerichtet, die vom Verbrauch von Strom, Gas oder von den Heizkosten im Allgemeinen in der Wintersaison abhängen. Einige Mitgliedstaaten haben Preisobergrenzen oder einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz für Energie eingeführt.

- Was insbesondere die Rentner betrifft, so war die Anpassung der bestehenden Rentenindexierungsmechanismen ein wichtiger Teil der politischen Reaktion der Mitgliedstaaten. Solche Mechanismen gibt es in der gesamten EU – sie ermöglichen es, die Renten entsprechend dem Anstieg von Preisen, Löhnen oder einer Kombination aus beiden zu erhöhen. In den meisten Fällen werden die Renten einmal jährlich indexiert. In einigen Ländern wird eine außerordentliche Aktualisierung oder ein günstigerer Indexierungsmechanismus ausgelöst, wenn die Inflation oder das Lohnwachstum einen bestimmten Schwellenwert überschreitet (z. B. Luxemburg, Tschechien), oder es wird ein Zuschlag hinzugefügt, wenn das BIP-Wachstum ein bestimmtes Niveau übersteigt (Ungarn). Die Tragweite und die rasche Entwicklung der derzeitigen Lebenshaltungskostenkrise hat in einer Reihe von Mitgliedstaaten dazu geführt, dass die Indexierungsmaßnahmen verstärkt oder vorangetrieben wurden, manchmal rückwirkend (z. B. Finnland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Ungarn). Aufgrund des derzeit außergewöhnlichen Inflationswachstums sowie der sinkenden Reallöhne, kann die Preisindexierung für Rentner günstiger sein als die Lohnindexierung; sie ist jedoch mit erheblichen finanziellen Kosten verbunden, sodass von dem bestehenden haushaltspolitischen Spielraum und den nationalen Präferenzen abhängt, inwieweit sie aufrechterhalten werden kann.

- Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat zusätzliche Maßnahmen eingeführt oder einige ihrer allgemeinen Maßnahmen auf Rentner mit niedrigem Einkommen ausgerichtet. Zu diesen Maßnahmen gehören bedürftigkeits- oder einkommensabhängige Zahlungen (in Dänemark, Kroatien, Polen), Zuschläge zu den niedrigsten Renten (Zypern), die Einführung einer 13. Monatsrente (in Polen und Ungarn) und einer bedürftigkeitsabhängigen 14. Monatsrente (Polen) sowie die Einführung oder Erhöhung bestehender Wohnzulagen und/oder Heizzulagen (in Finnland, Irland, Schweden, Slowenien und Tschechien).

Schließlich wurde in der Diskussion bestätigt, dass angesichts der Tragweite und der erwarteten Fortdauer der Lebenshaltungskostenkrise ausreichend Raum für einen weiteren Austausch über das Spektrum der Unterstützungsmaßnahmen besteht, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Aktivitäten des gegenseitigen Lernens des SPC geplant oder umgesetzt werden.

3.8. Reformen im Bereich der Gesundheitsversorgung

Gute Gesundheit verbessert das Wohlergehen der Menschen. Sie ist eine Grundvoraussetzung für nachhaltiges und langfristiges wirtschaftliches und soziales Wachstum. Die COVID-19-Pandemie hat die bestehenden Grenzen der europäischen Gesundheitssysteme aufgezeigt und verdeutlicht, dass ihre Funktionsweise und die Vorsorge für mögliche künftige Krisen verbessert werden müssen. Als Reaktion darauf leitete eine Reihe von Mitgliedstaaten Reformen ein, um ihre Gesundheitssysteme widerstandsfähiger zu machen, obwohl die Pandemie in den Jahren 2021 und 2022 nach wie vor im Gang war.

Die laufenden Reformanstrengungen der Mitgliedstaaten umfassen Maßnahmen zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Pandemie (z. B. Modernisierung der Gesundheitseinrichtungen und Verbesserung der Kapazitäten im Bereich der öffentlichen Gesundheit), aber auch Maßnahmen zur Bewältigung struktureller Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Zugang zur Gesundheitsversorgung und dem Arbeitskräftemangel. Im Jahr 2020 wurde ein sehr erheblicher Anstieg der Ausgaben für die Gesundheitsvorsorge (26 %) verzeichnet, allerdings ausgehend von einem niedrigen Haushaltsanteil (weniger als 3 % der Gesamtausgaben für das Gesundheitswesen im Jahr 2019) und zu einem großen Teil bedingt durch die Maßnahmen zur Reaktion auf die COVID-19-Krise.

Erhebliche Unterstützung für die nationalen Reformanstrengungen steht im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) zur Verfügung. Zu diesem Zweck sehen die nationalen Reform- und Resilienzpläne aller 27 Mitgliedstaaten gezielte Investitionen in Gesundheitsreformen vor, die sich insgesamt auf mehr als 43 Mrd. EUR belaufen.

a. Übergreifende Ergebnisse der länderspezifischen Überprüfungen im Bereich der Gesundheitsversorgung

Im Jahr 2022 wurden länderspezifische Empfehlungen im Bereich der Gesundheitsversorgung an acht Mitgliedstaaten gerichtet. Die Empfehlungen sind mehrdimensional und decken eine Reihe von Themen ab: vier länderspezifische Empfehlungen betreffen den Reformbedarf in der Primärversorgung (Griechenland, Litauen, Polen, Ungarn) und der Prävention (Ungarn, Litauen) sowie die Einführung von eHealth (Polen). Zwei Empfehlungen unterstreichen die Bedenken hinsichtlich Angemessenheit und Gleichstellung (Griechenland, Lettland), eine betrifft den Arbeitskräftemangel (Niederlande), eine die Integration von Gesundheits- und Sozialdiensten (Estland) und eine die finanzielle Tragfähigkeit (Slowenien). Da drei der Empfehlungen Verweise auf andere damit zusammenhängende Politikbereiche enthalten (Langzeitpflege bei Estland und Slowenien und soziale Sicherung bei Lettland), wurden sie vom SPC im Rahmen der speziellen Sitzungen über Langzeitpflege, soziale Sicherung und soziale Inklusion geprüft.

Die länderspezifischen Überprüfungen der Gesundheitsversorgung haben gezeigt, dass

- die Mitgliedstaaten den mehrdimensionalen Charakter der Herausforderungen für ihr Gesundheitssystem und die Erfordernis eines ganzheitlichen Ansatzes anerkennen. Die Wichtigkeit solider Sicherheitsnetze für den Zugang der am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen zur Gesundheitsversorgung sowie die strategische Notwendigkeit einer effizienten Koordinierung zwischen Sozial- und Gesundheitssystemen und zwischen den nationalen, regionalen und lokalen Ebenen wurde ebenfalls anerkannt.

- Die überprüften Länder konzentrieren sich vor allem auf Prävention und Gesundheitsförderung (Litauen, Polen, Ungarn) sowie auf die Verbesserung der Verwaltung des Gesundheitssystems und der Primärversorgung (Ungarn, Griechenland, Litauen). Die Einführung von Telemedizin und anderen digitalen Lösungen ist ebenfalls im Gange (Litauen, Polen). Solche Anstrengungen könnten sowohl den Zugang zur Gesundheitsversorgung verbessern und bessere Gesundheitsergebnisse für die Bevölkerung herbeiführen, als auch den Bedarf an spezialisiertem medizinischem Personal und einer kostenintensiven Krankenhausversorgung verringern. Bei der Telemedizin muss der digitalen Kluft im Zusammenhang mit begrenzten digitalen Kompetenzen und Problemen beim IT-Zugang, insbesondere bei älteren Nutzern oder schutzbedürftigen Menschen, weiterhin Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Kombination aus digitaler und physischer Bereitstellung von Gesundheitsdienstleistungen muss möglicherweise aufrechterhalten werden, um den Zugang zu einer hochwertigen Gesundheitsversorgung für alle zu fördern.

- Die Alterung der Bevölkerung und die steigende Nachfrage nach hochwertigen Gesundheitsdienstleistungen üben einen zusätzlichen Druck auf bereits bestehende Engpässe und regionale Unterschiede bei der Verfügbarkeit von Fachkräften im Gesundheitswesen aus. Die meisten überprüften Mitgliedstaaten (Griechenland, Litauen, Ungarn) unternehmen Schritte, um die Attraktivität der medizinischen Berufe zu erhöhen, indem sie die Arbeitsbedingungen verbessern, die Entlohnung erhöhen oder nichtfinanzielle Anreize bieten, wie z. B. Ausbildungsmöglichkeiten, um zusätzliches medizinisches Personal anzuziehen und das derzeitige Personal besser zu halten. Die Niederlande erkennen an, dass ein weiterer erheblicher Anstieg der Zahl der medizinischen Fachkräfte auf lange Sicht möglicherweise nicht finanziell tragfähig ist, und konzentrieren sich auf eine Steigerung der Produktivität der Arbeitskräfte, unter anderem durch die organisatorische Effizienzen und die Nutzung von Technologie. Es wurde ferner anerkannt, dass eine Neuausrichtung der Dienstleistungen weg von Krankenhäusern hin zur Primärversorgung sowie wirksamere Strategien zur Gesundheitsförderung und Krankheitsprävention von großer Bedeutung für eine nachhaltige Bewältigung des Arbeitskräfteproblems sind.

- Viele der gemeldeten Reformen und Investitionen, die zur Bewältigung der noch offenen Herausforderungen beitragen können, befinden sich in einem frühen Stadium der Umsetzung. Die Auswirkungen dieser Reformen dürften in den kommenden Zeiträumen spürbar sein, sodass eine kontinuierliche Überwachung und Bewertung erforderlich sein wird, auch im Hinblick auf die erforderlichen weiteren Anpassungen.

b. Ergebnis der thematischen Diskussion im Bereich der Gesundheitsversorgung

Als Teil seiner Arbeit im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester hat der SPC auch eine horizontale Diskussion geführt. Der Schwerpunkt lag dabei auf den *wesentlichen Merkmalen der jüngsten und laufenden Reformen beim Zugang zur psychischen Gesundheitsversorgung – insbesondere hinsichtlich Prävention und Bereitstellung psychischer Gesundheitsversorgung auf Ebene der Gemeinden –, der Verfügbarkeit von geschultem Personal und der Finanzierung*. Den Diskussionen lagen horizontale Szenarien der Europäischen Kommission und des Europäischen Gesundheitsobservatoriums sowie eine Präsentation einer Studie durch Portugal zugrunde.

Der Austausch hat Folgendes verdeutlicht:

- Die Mitgliedstaaten erkennen an, dass Probleme im Bereich der psychischen Gesundheit erhebliche soziale Auswirkungen haben. Eine schlechte psychische Gesundheit wirkt sich negativ auf das allgemeine Wohlbefinden und die Lebensqualität des Einzelnen aus. Sie kann zu körperlichen Gesundheitsproblemen führen und soziale Interaktionen, die Bildungsleistung und die Arbeitsleistung beeinträchtigen. Darüber hinaus können psychische Erkrankungen erhebliche wirtschaftliche Kosten verursachen, die mit Produktivitätsverlusten, einer verstärkten Abhängigkeit von Sozialfürsorgeprogrammen sowie kostspieligen Gesundheitsmaßnahmen einhergehen.
- Psychische Erkrankungen gelten als weitgehend vermeidbar. Das Gesundheitssystem deckt viele der zugrundeliegenden Risikofaktoren – wie Armut, Verschuldung, Arbeitslosigkeit, ein ungesunder Lebensstil oder Zugang zu Wohnraum – nicht ab, weshalb ein integrierter, sektorübergreifender Ansatz für Probleme im Bereich der psychischen Gesundheit erforderlich ist.

- Die COVID-19-Pandemie hat zu einer beispiellosen Verschlechterung der psychischen Gesundheit geführt. Die räumliche Distanzierung und andere Beschränkungen, die von den Mitgliedstaaten eingeführt wurden, um die Ausbreitung des Virus zu verhindern, haben die Gelegenheiten für soziale Interaktion eingeschränkt, wodurch bei vielen Menschen das Gefühl der Einsamkeit und der Isolation verschlimmert wurde.²¹ Die allgemeine Unvorhersehbarkeit der Pandemie und die dadurch verursachte zunehmende wirtschaftliche Instabilität und finanzielle Unsicherheit haben dazu geführt, dass mehr Menschen unter psychischer Belastung leiden und Symptome von Depression und Angst zu beklagen haben.²² Gleichzeitig hat die Pandemie den Zugang zu Unterstützung im Bereich der psychischen Gesundheit beeinträchtigt und den bestehenden Arbeitskräftemangel verschärft, was zu langen Wartezeiten, Rückständen und einem Anstieg des ungedeckten Bedarfs an Gesundheitsversorgung in ganz Europa geführt hat. Die beschleunigte Einführung von Instrumenten der Telemedizin als direkte Minderungsstrategie zur Bewältigung der Pandemie trug teilweise dazu bei, die Belastung zu verringern, auch in Bezug auf den Zugang zur psychischen Gesundheitsversorgung.
- Die EU-Mitgliedstaaten haben bereits vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie Schritte unternommen, um den Zugang zu Pflege und Unterstützung zu verbessern, obwohl viele derzeit ergriffene oder geplante Maßnahmen im Rahmen der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne ergriffen werden. Mehrere Mitgliedstaaten haben langfristige sektorübergreifende Reformen eingeleitet und ergreifen Maßnahmen zur Integration von Diensten im Bereich der psychischen Gesundheit in die Primärversorgung, um Zugänglichkeit und Effizienz zu verbessern. Es werden auch kontinuierlich Anstrengungen unternommen, um die psychische Gesundheitsversorgung von der institutionellen auf die gemeindenähe Betreuung zu verlagern, unter anderem durch die Entwicklung von Teams auf Ebene der Gemeinden für psychische Gesundheit und Krisenbewältigung.

²¹ Eurofound, Nivakoski, S., Ahrendt, D., Mascherini, M., et al., *Living, working and COVID-19 (Update April 2021) : mental health and trust decline across EU as pandemic enters another year*, Amt für Veröffentlichungen, 2021.

²² Eurofound (2022), Fifth round of the Living, working and COVID-19 e-survey: Living in a new era of uncertainty, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

- Während der Pandemie wurde eine Reihe zusätzlicher Schritte unternommen. Viele Mitgliedstaaten konzentrierten sich auf die Selbsthilfe und die Verbesserung der psychischen Gesundheitskompetenz durch die Einrichtung neuer Informationsportale und/oder die Einrichtung von telefonischen Beratungsdiensten zu Bewältigungsstrategien oder zur Suizidprävention. Zusätzliche Anstrengungen zur Ausweitung des Versicherungsschutzes wurden durch die Änderung der Erstattungsvorschriften und die Ausweitung des Anspruchs auf Leistungen im Bereich der psychischen Gesundheit unternommen. Die Ausbildung von zusätzlichem medizinischem Personal wurde intensiviert, wobei einige Länder dem Personal im Gesundheitswesen Schulungen im Hinblick auf die grundlegenden psychologischen Fähigkeiten anbieten. Außerhalb des medizinischen Systems trugen die auf EU- und nationaler Ebene ergriffenen Maßnahmen zum Schutz von Arbeitsplätzen und Einkommen sowie zur Unterstützung des Übergangs zur Teleheimarbeit dazu bei, sowohl das Einkommen als auch die psychische Gesundheit der erwerbstätigen Bevölkerung zu stützen.
- Für die Zukunft erkennen die Mitgliedstaaten an, dass weitere Anstrengungen erforderlich sind, um die Probleme im Bereich der psychischen Gesundheit anzugehen, und dass bessere Daten und eine verstärkte Überwachung der Auswirkungen der eingeführten politischen Maßnahmen erforderlich sind. Die Bedeutung der Prävention und frühzeitigen Intervention für das Angehen psychischer Gesundheitsbelange ist weithin anerkannt, wobei eine Reihe von Mitgliedstaaten Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit und Programme für eine frühzeitige Intervention durchführt, um psychische Erkrankungen frühzeitig zu erkennen und zu behandeln. Um die emotionalen und sozialen Kompetenzen von Kindern zu verbessern und ein allgemeines Gefühl des psychischen Wohlbefindens in einem jungen Alter zu fördern, führen einige Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Förderung der psychischen Gesundheit in Schulen ein. Es wird ebenfalls anerkannt, wie wichtig es ist, verschiedene Interessenträger wie Organisationen der Zivilgesellschaft, aber auch Patienten und ihre Familien in die Entwicklung von Strategien und Diensten im Bereich der psychischen Gesundheit einzubeziehen. Eine solche Einbeziehung kann dazu beitragen, dass diese Strategien und Dienste den Bedürfnissen von Menschen mit psychischen Erkrankungen entsprechen.

- Der Arbeitskräftemangel wurde als eines der Haupthindernisse dafür ermittelt, dass eine hochwertige und wirksame psychische Betreuung und Unterstützung jenen Menschen zuteilwird, die sie benötigen. Zur Behebung dieses Mangels bedarf es eines umfassenden Ansatzes, einschließlich Anstrengungen zur Steigerung der Attraktivität des Berufs, Weiterbildungsmöglichkeiten und Anstrengungen zur Verbesserung des Kompetenzmixes, unter anderem durch eine grundlegende psychologische Ausbildung für Bedienstete im Sozial- und Gesundheitswesen. Die Entwicklung von Telegesundheitsdiensten und anderen innovativen Pflegemodellen kann ebenfalls dazu beitragen, den Arbeitskräftemangel zu beheben.

3.9. Reformen im Bereich der Langzeitpflege

Wie im Bericht des SPC und der Europäischen Kommission über die Langzeitpflege von 2021 (Long-term Care Report)²³ und in der Europäischen Strategie für Pflege und Betreuung hervorgehoben, dürfte die Alterung der europäischen Bevölkerung zu einem starken Anstieg der Nachfrage nach hochwertigen erschwinglichen Gesundheits- und Langzeitpflegedienstleistungen führen, und dies in einer Zeit, in der weniger Menschen im erwerbsfähigen Alter für die Erbringung oder Finanzierung solcher Dienstleistungen zur Verfügung stehen werden.

Die COVID-19-Pandemie hat die bestehenden systemischen Defizite der nationalen Pflegesysteme offenbart. Hohe Sterblichkeitsraten in Langzeitpflegeeinrichtungen, Schwierigkeiten bei der Gewährleistung der Kontinuität der Pflege und die insgesamt negativen Auswirkungen auf das Wohlbefinden von älteren Menschen und Pflegekräften haben deutlich gemacht, dass die strukturellen Herausforderungen angegangen und die Widerstandsfähigkeit der Langzeitpflegesysteme verbessert werden müssen. Hierzu müssen Angemessenheits- und Nachhaltigkeitsaspekte sorgfältig gegeneinander abgewogen werden, da die Ausgaben für die Langzeitpflege Prognosen zufolge eine der am schnellsten steigenden Sozialausgaben sein werden.

²³ 2021 Long-term Care Report.

Die *Empfehlung des Rates über den Zugang zu erschwinglicher und hochwertiger Langzeitpflege*²⁴ von 2022 bildet den Rahmen für künftige Reformen und Investitionen, während die EU-Mittel, insbesondere aus dem ESF+ und der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), die Finanzierungsmöglichkeiten stellen. Die Mitgliedstaaten nutzen diese Möglichkeiten umfassend: In den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen von achtzehn Ländern²⁵ sind Reformmaßnahmen im Bereich der Langzeitpflege in Höhe von insgesamt 7,3 Mrd. EUR vorgesehen. Die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlung werden im Rahmen des Europäischen Semesters und der Methode der offenen Koordinierung im Bereich Soziales überwacht.

a. Übergreifende Ergebnisse der länderspezifischen Überprüfungen im Bereich der Langzeitpflege

Im Zuge seiner Arbeit im Rahmen des Europäischen Semesters überprüfte der SPC im März 2022 die Leistung von vier Ländern (Belgien, Estland, Österreich und Slowenien), für die länderspezifischen Empfehlungen im Bereich der Langzeitpflege vorliegen. Während in allen vier länderspezifischen Empfehlungen Bedenken hinsichtlich der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Vordergrund stehen, erstreckt sich die politische Dimension der abgegebenen Empfehlungen auch auf die Aspekte der Angemessenheit, der Verfügbarkeit der verschiedenen Pflegeformen, der Erschwinglichkeit, der Qualität sowie der Integration von Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege. Eine fünfte, an Polen gerichtete länderspezifische Empfehlung betrifft die Erbringung von Langzeitpflegedienstleistungen im Zusammenhang mit der Erwerbsbeteiligung von Frauen und wurde gemeinsam mit dem EMCO überprüft.

²⁴ Empfehlung des Rates über den Zugang zu erschwinglicher und hochwertiger Langzeitpflege.

²⁵ Belgien, Bulgarien, Estland, Frankreich, Italien, Kroatien, Litauen, Lettland, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Zypern.

Diese länderspezifischen Überprüfungen haben Folgendes ergeben:

- Alle überprüften Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen, um angesichts einer alternden Bevölkerung das Angebot an angemessener und finanziell tragfähiger Langzeitpflege von guter Qualität zu verbessern. Da viele der gemeldeten Maßnahmen noch nicht umgesetzt sind oder erst seit sehr kurzer Zeit in Kraft sind, sollten ihre Wirksamkeit und ihre haushaltspolitischen Auswirkungen auch weiterhin der Bewertung unterliegen. Darüber hinaus stellen viele dieser Maßnahmen eher auf die Bewältigung spezifischer Herausforderungen für die Langzeitpflegesysteme als auf systemische Veränderungen ab.
- Die Bemühungen zur Verbesserung der Tragfähigkeit der Pflegesysteme umfassen Gesetzesänderungen zur Regulierung und Beseitigung regionaler Unterschiede beim Zugang (in Österreich und Estland) oder zur Reform des Gesundheits- und Pflegeversicherungssystems (in Slowenien). Belgien hat Regelungsrahmen geschaffen, die einen Standard für das Ausgabenwachstum enthalten oder darauf abzielen, das Missverhältnis zwischen dem Angebot und dem Bedarf an stationärer Pflege zu beheben.
- Es wird berichtet, dass mehr Gewicht auf die Gewährleistung einer besseren Qualität und alternativer Formen der Unterbringung älterer Menschen gelegt wird, unter anderem durch Vorschläge für Investitionen zur Verbesserung des Übergangs von der Betreuung in Einrichtungen hin zur Betreuung in der lokalen Gemeinschaft (Österreich, Belgien, Slowenien), die Ausarbeitung nationaler Qualitätsstandards (Slowenien) oder Festlegung von Mindeststandards für die häusliche Pflege sowie die Ausarbeitung von Leitlinien und Festlegung der jeweiligen Aufgaben der Zentralregierung und der Kommunalverwaltungen (Estland). *Gemeindennahe Pflegekräfte* („Community Nurses“), die als zentrale Kontaktpersonen benannt werden und damit betraut sind, die Interaktion zwischen Menschen und Pflegekräften zu erleichtern, sind ein wichtiger Teil der von Österreich diesbezüglich unternommenen Bemühungen.

- Die Herausforderungen, die sich in Bezug auf die Arbeitskräfte stellen, wurden hervorgehoben (Österreich, Belgien); sie werden durch Unterstützungsmaßnahmen für Personen, die eine Erstausbildung im Bereich der Betreuung und Pflege absolvieren, die Steigerung der Attraktivität der Arbeit in der Langzeitpflege (Österreich) sowie Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (Estland) und die Bereitstellung verschiedener Formen der Unterstützung für informelle Pflegekräfte angegangen. Besondere Aufmerksamkeit gilt auch dem Potenzial der Digitalisierung und anderer innovativer Lösungen.

b. Ergebnis der thematischen Diskussion im Bereich der Langzeitpflege

Die thematische Diskussion in diesem Politikbereich basierte auf einer Vorstellung der Studie über *Sozialschutzmodelle für die Langzeitpflege in der EU*. In der Studie werden die weite Verbreitung formaler Dienstleistungen gegenüber der Inanspruchnahme informeller Pflege sowie die unterschiedlichen Modalitäten staatlicher Maßnahmen (Geldleistungen und Dienstleistungen) untersucht. Es zeigte sich, dass die Modelle, die den Bedürfnissen im Bereich der Langzeitpflege am besten gerecht werden, jene sind, die auf einem umfassenden öffentlichen Angebot von Pflegeleistungen beruhen, wobei den Sachleistungen eine Schlüsselrolle zukommt. Am anderen Ende des Spektrums gehen begrenzte staatliche Maßnahmen mit niedrigen Versorgungsquoten und einem erhöhten Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung für ältere Menschen mit Langzeitpflegebedarf einher.

In diesem Zusammenhang stand bei der thematischen Diskussion im SPC der Zugang zu erschwinglichen hochwertigen Langzeitpflegedienstleistungen unter Berücksichtigung der zugrunde liegenden Notwendigkeit der finanziellen Tragfähigkeit und der Ausgewogenheit zwischen dem Angebot an formaler und informeller Pflege im Vordergrund:

- Ungeachtet der Verschiedenartigkeit der jeweiligen nationalen Langzeitpflegesysteme in Europa, die sich durch erhebliche Unterschiede bei der Organisation, Erbringung und Finanzierung der Langzeitpflege in den Mitgliedstaaten äußert, bestehen nach wie vor gemeinsame Herausforderungen in Bezug auf Zugang, Erschwinglichkeit, Qualität und Arbeitskräfte.

- Zur Bewältigung dieser Herausforderungen bedarf es einer Reihe unterschiedlicher Reformen. Angesichts der starken Verflechtungen zwischen Langzeitpflege und Sozialschutz, Gesundheitsversorgung und Beschäftigung sind umfassende und bereichsübergreifende Maßnahmen erforderlich. Als unverzichtbare Bestandteile des politischen Instrumentariums wurden präventive Ansätze und frühzeitige Maßnahmen, die Integration von Langzeitpflege und medizinischer Grundversorgung sowie eine gezieltere Ausrichtung der Langzeitpflegedienstleistungen durch personenzentrierte Ansätze genannt.
- Die Deckung des wachsenden Bedarfs an Langzeitpflege hängt in hohem Maße davon ab, ob eine ausreichende Zahl ausgebildeter Pflegekräfte zur Verfügung steht. Veränderungen in der Familienstruktur sowie die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen lassen eher einen Rückgang des informellen Pflegeangebots erwarten. Trotz ihres erheblichen Potenzials zur Schaffung von Arbeitsplätzen ist die Langzeitpflege derzeit durch schlechte Arbeitsbedingungen, niedrige Löhne und eine hohe Fluktuation gekennzeichnet. In diesem Zusammenhang wurde die Steigerung der Attraktivität des Pflege- und Betreuungssektors, unter anderem durch bessere Arbeitsbedingungen und eine bessere Bezahlung sowie Weiterbildungsmöglichkeiten, als Schlüsselbereich für weitere Maßnahmen ermittelt. Um den Bedürfnissen informeller Pflegekräfte gerecht zu werden, können zusätzliche Maßnahmen erforderlich sein, etwa die Bereitstellung von Betreuungsgutscheinen, Unterstützung im Bereich der psychischen Gesundheit und Erholungsurlaub. Da die überwiegende Mehrheit der formellen und informellen Pflegekräfte Frauen sind, fördern Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Branche auch die Gleichstellung der Geschlechter.
- Es sind zudem Maßnahmen erforderlich, mit denen sichergestellt wird, dass Bedürftige Zugang zu Betreuung und Pflege erhalten, ohne dass eine unangemessene finanzielle Belastung entsteht. Zu diesem Zweck unternehmen mehrere Länder Schritte, um die formelle Langzeitpflege zu einem festen Bestandteil ihres Sozialschutzsystems zu machen. Ohne diesen Schutz sind die Gesamtkosten der Langzeitpflege für viele Menschen in Europa unerschwinglich.

- Die Mitgliedstaaten bemühen sich auch um eine Steigerung der Kostenwirksamkeit von Pflegedienstleistungen, unter anderem indem neue Technologien zum Einsatz kommen und der Schwerpunkt auf frühzeitige und vorbeugende Maßnahmen gelegt wird. Ein wichtiges Element der nationalen Reformagenden ist die Gewährleistung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den Modellen der stationären Pflege bzw. des Altwerdens im gewohnten Umfeld („ageing in place“), einschließlich der häuslichen Pflege und der Betreuung in der lokalen Gemeinschaft. Dies kann sich positiv auf das Wohlergehen des Einzelnen auswirken und gleichzeitig die Kostenwirksamkeit der Ausgaben erhöhen. Zugleich wird erwartet, dass die Alterung der europäischen Bevölkerung dazu führen wird, dass der Anteil der gebrechlichen älteren Menschen steigt, was einen entsprechenden Bedarf an stationärer Pflege mit sich bringt. Daher ist eine sorgfältige Bewertung des künftigen Bedarfs erforderlich, um sicherzustellen, dass die Einrichtungen ihren Verpflichtungen gegenüber älteren Menschen nachkommen.
- Ferner hat der Austausch auch bestätigt, dass die Qualität und Verfügbarkeit von Daten verbessert werden muss, damit wirksame Strategien und Maßnahmen erarbeitet werden können, um dem Langzeitpflegebedarf einer alternden Bevölkerung gerecht zu werden. Zu diesem Zweck wird der SPC über seine für Indikatoren zuständige Arbeitsgruppe weiterhin mit der Kommission an der Entwicklung gemeinsamer EU-Indikatoren für die Langzeitpflege arbeiten, insbesondere an der Schaffung eines Rahmens von Indikatoren, mit dem die Umsetzung der Empfehlung des Rates über den Zugang zu erschwinglicher und hochwertiger Langzeitpflege überwacht werden kann.

Anhänge:

- 1. Ergebnisse der länderspezifischen Überprüfungen des Beschäftigungsausschusses 2023**
- 2. Ergebnisse der länderspezifischen Überprüfungen des Ausschusses für Sozialschutz 2023**
- 3. Ergebnisse der gemeinsamen länderspezifischen Überprüfungen des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz 2023**