



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 9. Juni 2016
(OR. en)

9684/16

SOC 368
EMPL 255
ECOFIN 530
EDUC 221

VERMERK

Absender:	Beschäftigungsausschuss und Ausschuss für Sozialschutz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter (1. Teil) / Rat
Betr.:	Bewertung der länderspezifischen Empfehlungen 2016 und der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2015
	= Billigung der Stellungnahmen des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz

Die Delegationen erhalten im Hinblick auf die Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 16. Juni 2016 anbei die vorgenannten Stellungnahmen (Beschäftigungsausschuss in Anlage I und Ausschuss für Sozialschutz in Anlage II).

DER BESCHÄFTIGUNGSAUSSCHUSS

**HORIZONTALE STELLUNGNAHME ZU DEN LÄNDERSPEZIFISCHEN
EMPFEHLUNGEN 2016 EINSCHLIESSLICH DER ERGEBNISSE DER
MULTILATERALEN ÜBERWACHUNG DER LÄNDERSPEZIFISCHEN
EMPFEHLUNGEN 2015**

Der Beschäftigungsausschuss hat im Auftrag des Rates eine umfangreiche Analyse der Umsetzung aller arbeitsmarktbezogenen länderspezifischen Empfehlungen von 2015 vorgenommen, die der Rat an alle Mitgliedstaaten gerichtet hatte. Diese Prüfung gehört – zusammen mit den länderspezifischen Stellungnahmen, die an den Rat gehen – laut Vertrag zu den Kernaufgaben des Beschäftigungsausschusses und stellt die entscheidende Schlussphase der Arbeit dar, mit denen eine multilaterale Betrachtung im Ausschuss sichergestellt werden soll.

Der Beschäftigungsausschuss hat außerdem die Antworten der Mitgliedstaaten auf die Länderberichte der Kommission koordiniert, die im Februar 2016 veröffentlicht wurden. Darüber hinaus hat der Beschäftigungsausschuss den Entwurf des Anzeigers für die Leistungen im Beschäftigungsbereich, in dem die vorrangigen Herausforderungen im Beschäftigungsbereich beschrieben werden, angenommen.

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

Im ersten Teil dieser Stellungnahme wird eine horizontale Bewertung der Vorschläge für die Empfehlungen 2016 abgegeben. Die vom Beschäftigungsausschuss mit den europäischen Sozialpartnern geführte Debatte über die Vorschläge wird berücksichtigt. Der zweite Abschnitt enthält die wichtigsten thematischen Botschaften, die sich aus den Überprüfungen der multilateralen Überwachung durch den Beschäftigungsausschuss ergeben¹. Ein abschließender Abschnitt enthält erste Überlegungen zum Verfahren.

¹ Mit Ausnahme der Überprüfungen der Jugendgarantie, die bereits in dem vom Beschäftigungsausschuss im März 2016 an den Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) übermittelten Dokument zusammengefasst wurden (Ratsdokument 6154/16 ADD 2).

Abschnitt 1: Vorschläge für die Empfehlungen 2016

Die Analyse des Beschäftigungsausschusses der beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekte der Vorschläge für die länderspezifischen Empfehlungen 2016

Der Beschäftigungsausschuss begrüßt das Paket von Vorschlägen länderspezifischer Empfehlungen insgesamt. Die Bedeutung, die der Beschäftigungspolitik eingeräumt wird, zeigt, dass die Europäische Beschäftigungsstrategie einschließlich der beschäftigungspolitischen Leitlinien² weiterhin eine wichtige Rolle im Prozess der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU im Allgemeinen und im Europäischen Semester im Besonderen spielt. Die Vorschläge der Kommission sind im Großen und Ganzen ausgewogen und setzen die richtigen Prioritäten.

Im Jahre 2016 haben 42 von insgesamt 89 länderspezifischen Empfehlungen (47 %) eine beschäftigungs- oder sozialpolitische Komponente – im Vergleich zu 53 von 102 (52 %) im Jahr 2015. Dies gibt jedoch nicht das vollständige Bild wieder, da eine länderspezifische Empfehlung tatsächlich eine Reihe von Empfehlungen enthalten kann. Die Gesamtzahl einzelner beschäftigungs- und sozialpolitischer Empfehlungen in den länderspezifischen Empfehlungen liegt bei 114 im Vergleich zu 118 im vergangenen Jahr. Da es in diesem Jahr insgesamt 13 länderspezifische Empfehlungen weniger gibt als im letzten Jahr, zeigt sich deutlich, dass beschäftigungsbezogene und soziale Überlegungen im Europäischen Semester sowie in der Strategie Europa 2020 weiterhin eine tragende Rolle spielen.

Der Bereich, der in den Empfehlungen am häufigsten behandelt wird, betrifft Fertigkeiten, Aus- und Fortbildung. Sechzehn Mitgliedstaaten erhalten eine länderspezifische Empfehlung für diesen Bereich, während es 2015 nur vierzehn waren. Dieser Schwerpunkt ähnelt dem Schwerpunkt im Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich 2016 des Beschäftigungsausschusses, in dem für 27 Mitgliedstaaten im Bereich berufliche Fertigkeiten, lebenslanges Lernen und Bildung eine vorrangige Herausforderung im Beschäftigungsbereich besteht.

Im Vergleich zu 2015 wurden in diesem Jahr aktive Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsvermittlungsdienste stärker betont. In diesem Bereich erhalten vierzehn Mitgliedstaaten eine länderspezifische Empfehlung – fast doppelt so viele wie im letzten Jahr. Dies spiegelt wiederum die Ergebnisse des Anzeigers für die Leistungen im Beschäftigungsbereich 2016 wider, in dem vorrangige Herausforderungen im Beschäftigungsbereich auf dem Gebiet der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für 21 Mitgliedstaaten genannt werden.

² Beschluss (EU) 2015/1848 des Rates vom 5. Oktober 2015 zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten für 2015.

Neun Mitgliedstaaten erhalten eine länderspezifische Empfehlung im Bereich Rente und Verlängerung des Erwerbslebens – im Vergleich zu 14 Mitgliedstaaten 2015, wobei die geringere Anzahl die Fortschritte vieler Mitgliedstaaten in diesem Bereich widerspiegelt. Andere Politikbereiche, in denen es zu weniger Empfehlungen kommt, sind Steuern und nicht angemeldete Erwerbstätigkeit (ein Rückgang von elf auf sieben Mitgliedstaaten), Jugendarbeitslosigkeit (von fünf auf zwei Mitgliedstaaten) sowie Löhne und Wettbewerbsfähigkeit (von elf auf sieben Mitgliedstaaten).

Der Beschäftigungsausschuss weist darauf hin, dass die Zahl der Vorschläge in länderspezifischen Empfehlungen in Bezug auf Jugendarbeitslosigkeit zurückgegangen ist, obwohl die Jugendarbeitslosigkeit hoch und die Umsetzung der Jugendgarantie nach wie vor vorrangig bleibt.

Die Ansichten der Sozialpartner

Der Beschäftigungsausschuss hat die Vorschläge der länderspezifischen Empfehlungen auf seinem Treffen mit den Sozialpartnern vom 31. Mai im Vorfeld der Hauptdebatten erörtert.

Dabei begrüßten Gewerkschaften (EGB), dass eine Reihe wichtiger Themen, wie die Notwendigkeit von Sozialdiensten, das geschlechtsspezifische Lohngefälle und bezahlbare Kinderbetreuung enthalten sind. Sie begrüßten auch die Empfehlungen zur Transparenz der Mindestlohn-Mechanismen (wobei sie die Rolle der Sozialpartner hervorhoben) und zu den Problemen im Zusammenhang mit Zeitverträgen und öffentlichen Beschäftigungsprogrammen. Allerdings empfinden sie die Empfehlungen zu Löhnen und Kollektivverhandlungen – insbesondere Forderungen nach Dezentralisierung von Kollektivverhandlungen – als eher beunruhigend und lehnen die ihrem Verständnis nach übergreifende Sichtweise der Kommission ab, dass die Beschäftigungsschutzbestimmungen zu stark gefasst seien: Nach Ansicht der Gewerkschaften könnten die länderspezifischen Empfehlungen in diesem Bereich schädliche Auswirkungen für die Arbeitnehmer haben. Sie wiesen darauf hin, dass nur eine einzige landesspezifische Empfehlung auf die Notwendigkeit einer Verbesserung der öffentlichen Investitionen ausgerichtet sei, woran es gegenwärtig erheblich mangle. Sie betonten auch die Notwendigkeit von Lohnerhöhungen in der EU, um Wachstum zu fördern, und vertraten die Auffassung, dass Reformen der steuerlichen Belastung der Arbeit bisher nicht zu mehr Arbeitsplätzen oder besseren Löhnen geführt hätten. Sie vertraten die Ansicht, dass mehr über eine aktive Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt, unfreiwillige Teilzeitarbeit und die Angemessenheit der Renten in den Empfehlungen stehen könne. Sie wiesen darauf hin, dass in den meisten nationalen Reformprogrammen keine Aussagen über die Einbeziehung der Sozialpartner gemacht würden.

Die Vertreter der Arbeitgeber (BusinessEurope, UEAPME und CEEP) begrüßten die stärker zielgerichteten Vorschläge in den länderspezifischen Empfehlungen. Sie betonten, wie wichtig es sei, weiterhin den Schwerpunkt auf die Anpassung der Löhne an die Produktivität und auf die Verringerung der steuerlichen Belastung von Arbeit zu setzen. Sie hoben außerdem die großen Probleme Langzeitarbeitslosigkeit, Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage und Mangel an neuen Arbeitsplätzen hervor. Sie begrüßten daher die Betonung sowohl der aktiven Arbeitsmarktpolitik als auch der Verknüpfung von Aus- und Fortbildung mit den Bedürfnissen am Arbeitsplatz (wobei sie darauf hinwiesen, dass das Konzept des Lernens am Arbeitsplatz an die KMU angepasst werden müsse). Sie stellten fest, dass ihrer Auffassung nach die mangelnde Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen ein entscheidendes Problem sei, welches weiterhin angegangen werden müsste.

Abschnitt 2: Horizontale Informationen aus dem multilateralen Überwachungszyklus 2015 – 2016

Die Analyse des Beschäftigungsausschusses wird durch eine Reihe von gegenseitigen Begutachtungen durchgeführt und ist als multilaterale Überwachung bekannt. Sie ist nicht nur auf die Weiterverfolgung der länderspezifischen Empfehlungen begrenzt. Der Beschäftigungsausschuss hat außerdem eine multilaterale Überwachung der vorrangigen Herausforderungen im Beschäftigungsbereich, wie sie im Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich 2015 beschrieben sind, und der Umsetzung der Empfehlung zur Jugendgarantie durch die Mitgliedstaaten durchgeführt. Er hat sich weiter bemüht, mit anderen Ausschüssen zusammenzuarbeiten, und die Mitglieder des Bildungsausschusses ersucht, mit ihm gemeinsam Überprüfungen im Zusammenhang mit beruflichen Fertigkeiten und Bildung durchzuführen. Eine gemeinsame Überprüfung wurde mit dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik zur Besteuerung von Arbeit durchgeführt.

Insgesamt wurden in der Zeit vom Dezember 2015 bis Mai 2016 vom Beschäftigungsausschuss 28 Überprüfungen der Jugendgarantie (dies umfasste 2 vorrangige Herausforderungen im Beschäftigungsbereich und 5 länderspezifische Empfehlungen im Zusammenhang mit der Beschäftigung junger Menschen) durchgeführt sowie weitere 55 länderspezifische Empfehlungen und 31 vorrangige Herausforderungen im Beschäftigungsbereich überprüft. Die Schlussfolgerungen aus diesen Überprüfungen sind dieser Stellungnahme als Anlage beigefügt.

Zum Thema Langzeitarbeitslosigkeit hat der Beschäftigungsausschuss festgestellt, dass einige Mitgliedstaaten von zyklischer Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind, während es andere mit einer im Grunde strukturellen Arbeitslosigkeit zu tun haben. Verschiedene Mitgliedstaaten haben mit unzureichenden Kapazitäten in ihrer öffentlichen Arbeitsverwaltung zu kämpfen, während andere versuchen, die Koordinierung zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen oder zwischen der öffentlichen Arbeitsverwaltung und den Sozialdiensten zu verbessern. Der Beschäftigungsausschuss wird mit Interesse die Ergebnisse der verschiedenen Ansätze, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Dienstleistungserbringung, individuellen Aktionsplänen und aktiver Arbeitsmarktpolitik zu finden, beobachten (insbesondere im Rahmen der künftigen Überwachung der Umsetzung der Empfehlung zur Langzeitarbeitslosigkeit durch den Beschäftigungsausschuss). Die frühzeitige und individuelle Erstellung von Profilen scheint bei der Bewältigung von Langzeitarbeitslosigkeit ein besonders vielversprechender Ansatz zu sein. Wenn subventionierte oder zeitlich begrenzte gemeinnützige Beschäftigungsprogramme zur Anwendung kommen, kann die Bedeutung einer Verbindung zum offenen Arbeitsmarkt nicht hoch genug bewertet werden. Lohnzuschüsse können ein wertvolles Instrument sein, wenn sie so gestaltet sind, dass mit ihrer Hilfe eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt gefördert wird; allerdings müssen die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für solche Maßnahmen sowie mögliche wettbewerbsverzerrende Auswirkungen berücksichtigt werden.

Bei der Überprüfung der **Segmentierung des Arbeitsmarkts und der vertraglichen Vereinbarungen** wurden erhebliche Fortschritte bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen von 2015 (und in einigen Fällen noch früher) festgestellt: Jetzt geht es darum, wie die eingeführten Maßnahmen erfolgreich umgesetzt (und überwacht) werden können. Der Beschäftigungsausschuss schlägt vor, dass in künftigen länderspezifischen Empfehlungen der Schwerpunkt eher auf allgemeine Ausgewogenheit des Arbeitsrechts als auf spezifische Details gelegt werden sollte. Eine Reihe spezifischer politischer Leitlinien wurde aus der Überprüfung abgeleitet: Die gerichtliche Durchsetzung des Arbeitsrechts (und somit eine Verstärkung der Kapazitäten der Arbeitsaufsichtsbehörden und der Sanktionsregelungen) ist von entscheidender Bedeutung; höhere Sicherheit bei Arbeitsstreitigkeiten wirkt sich positiv auf die Beschäftigung aus; Anreize für Einstellungen mit unbefristeten Verträgen können funktionieren, müssen aber zielgerichtet sein und können kostenintensiv sein, so dass sie sich möglicherweise längerfristig nicht selbst tragen; neue Formen der Beschäftigung (einschließlich der Selbständigkeit) sollten erwogen werden, wobei Scheinselbständigkeit ein echtes Problem darstellt, das angegangen werden muss. Die institutionelle Kapazität der Arbeitsaufsicht ist von entscheidender Bedeutung bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit.

Die Überprüfung der **Löhne und der Wettbewerbsfähigkeit** ergab, dass in den meisten Mitgliedstaaten die Arbeitskosten und die Lohnentwicklung allgemein im Einklang mit den Kriterien der beschäftigungspolitischen Leitlinien stehen, obwohl die Rahmenbedingungen für die Tarifverhandlungen in einigen Mitgliedstaaten noch angepasst werden. Die Auswirkungen der Lohnentwicklung auf die Schutzbedürftigsten muss geprüft werden – und insbesondere ihre Auswirkungen auf Arbeitsmarktübergänge. Transparenz und die Vorhersehbarkeit der Mindestlohnmechanismen sind wichtig und erfordern eine umfangreiche faktengesicherte Grundlage sowie das Hinzuziehen einer Reihe verschiedener Indikatoren. Mindestlöhne sind kein Ersatz für ein angemessenes Leistungssystem zur Abmilderung der Armut. Steuergutschriften können als ergänzende Maßnahme betrachtet werden, um die Auswirkungen des Instruments Mindestlohn zu verstärken. Die Arbeitsaufsichts- und die Steuerbehörden spielen wie bei der Arbeitsmarktsegmentierung auch bei der Bekämpfung einer ungenügenden Angabe von Löhnen eine wichtige Rolle und benötigen entsprechende Mittel, um diese Rolle ausfüllen zu können.

Bei der Überprüfung der **aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen** und der **Reform der öffentlichen Arbeitsverwaltungen** wurde festgestellt, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten hier sehr aktiv sind. Nach wie vor gibt es einige Mitgliedstaaten, in denen aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nur schwach verbreitet sind oder in denen bestimmte Maßnahmen wie Programme für öffentliche Arbeiten überholt oder verbessert werden müssen. Im Allgemeinen stehen jedoch die Effizienz der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die stärkere Beteiligung schutzbedürftiger Gruppen und das Austarieren von Anreizen im Mittelpunkt. Die laufenden Bemühungen, die Kapazität und Effizienz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu verbessern, werden mit einer Reihe von Initiativen, elektronische Dienste oder statistisches Profiling anzubieten, weiter fortgesetzt, und das Benchlearning-Projekt des Europäischen Netzes der öffentlichen Arbeitsverwaltungen erweist sich für eine Reihe von Mitgliedstaaten dabei offenbar als nützlich. Anerkannt wurde auch die Wirkung der Mittel, die für die genannten Initiativen aus dem ESF bereitgestellt wurden.

Aus der Überprüfung in Bezug auf **berufliche Fertigkeiten, Berufsbildung und lebenslanges Lernen** ging hervor, dass viele Mitgliedstaaten in den Bereichen vorzeitiger Schulabgang, Beteiligung am lebenslangen Lernen und praxisorientiertes Lernen/Berufsausbildungen von hoher Qualität Fortschritte gemacht haben. Angesichts des langfristigen Horizonts komplexer Bildungsreformen ist die Überwachung der mit den Reformen erzielten Wirkung von entscheidender Bedeutung. Anzumerken ist, dass es keinen Konsens darüber gibt, welche Modelle für die Finanzierung der Bildung am besten geeignet sind. Zudem hat der Beschäftigungsausschuss festgestellt, dass Schulreformen derzeit deutlich im Mittelpunkt stehen: Reformen im Hochschulbereich sind für die Zukunft geplant. Bei einigen der Reformen geht es um Fragen der Governance, einschließlich der Autonomie der Ausbildungszentren und der Möglichkeiten, Arbeitgeber einzubinden. In einigen Fällen wurden Reformen eingeführt, um den Lehrerberuf attraktiver zu machen; diese dürften qualitative Verbesserungen herbeiführen. Spezifische Maßnahmen und systematische Reformen für benachteiligte Gruppen wie die Roma stehen noch aus: Das Angebot an frühkindlicher Erziehung und Betreuung ist für diese Gruppen ebenfalls von Bedeutung und wird in einigen Fällen aufgestockt.

Bei der Überprüfung der **Erwerbsbeteiligung** wurde die Beteiligung von Frauen, Migranten und älteren Arbeitnehmern ins Auge gefasst. Viele Mitgliedstaaten haben Initiativen ergriffen, um bessere Betreuungsmöglichkeiten anzubieten, doch muss noch mehr getan werden, um der Nachfrage gerecht zu werden (was Kapazitäten, Bezahlbarkeit und Qualität betrifft). Kinderbetreuung ist nicht alles: Zu begrüßen wäre, wenn der Gewährleistung, dass Auszeiten für beide Elternteile künftig angemessen und sinnvoll gestaltet sind, mehr Aufmerksamkeit gewidmet würde. Einige Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um das geschlechtsspezifische Lohngefälle zu verringern, auch wenn es sich dabei naturgemäß um eine langfristige Herausforderung handelt. Was ältere Arbeitnehmer betrifft, so ist eine insgesamt positive Entwicklung zu verzeichnen, doch bestehen in vielen Ländern nach wie vor Arbeitsmarktprobleme, die das Ergebnis zahlreicher Faktoren sind, die hier zusammenkommen und Aufmerksamkeit für berufliche Fertigkeiten und lebenslanges Lernen (insbesondere bei den gering Qualifizierten), die Einbeziehung der Arbeitgeber (im Hinblick darauf, ein Arbeitsumfeld zu schaffen, das den Bedürfnissen älterer Arbeitnehmer gerecht wird) sowie die richtigen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erfordern. Bei älteren Arbeitnehmern ist die Gefahr der Langzeitarbeitslosigkeit größer, wenn sie arbeitslos werden, weshalb Rentenreformen in Verbindung mit Strategien für aktives Altern erforderlich sind. Die nach wie vor offene Frage der Erwerbsbeteiligung von Personen mit Migrationshintergrund rückt angesichts des jüngsten Zustroms von Asylbewerbern stärker in den Vordergrund: Wichtig wird auch weiterhin sein, den dringendsten Bedürfnissen gerecht zu werden und die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zu erleichtern ohne die zu vergessen, die sich schon länger im Land aufhalten.

Die Überprüfung der **Besteuerung des Faktors Arbeit** hat gezeigt, dass eine Reihe von Ländern Maßnahmen ergreift, um die steuerliche Belastung der Arbeit zu verringern, wenn auch in unterschiedlichem Maße. In einigen Ländern gibt es noch Spielraum, die steuerliche Belastung der Arbeit insbesondere bei den Geringverdienern weiter zu verringern, beispielsweise durch die Neubewertung bestehender Steueranreize, die Einführung gezielter Maßnahmen, die Verschiebung der Steuerlast auf Bereiche, die Wachstum und Beschäftigung weniger beeinträchtigen, und die Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlagen.

Abschnitt 3: Das Verfahren der länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters³:

Allgemeines

Der Beschäftigungsausschuss begrüßt, dass sich die Entwicklung zu einer kleineren Zahl konkreter länderspezifischer Empfehlungen fortsetzt. Die Abfassung der länderspezifischen Empfehlungen hat sich nach Auffassung des Beschäftigungsausschusses weiter verbessert. Mit ihren Vorschlägen hat es die Kommission erfolgreicher vermocht, ein Gleichgewicht zwischen der klaren Benennung der Prioritäten einerseits und ausreichendem Handlungsspielraum für die Mitgliedstaaten, um selbst festzustellen, welche Maßnahmen auf nationaler Ebene am besten dazu geeignet sind, den Empfehlungen nachzukommen, andererseits herzustellen.

Der Beschäftigungsausschuss begrüßt ferner die Tatsache, dass die Kommission ihre länderspezifischen Empfehlungen stärker als in den Vorjahren auf die Ergebnisse der multilateralen Überwachung und den Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich gestützt hat. Damit wird gewährleistet, dass der Ausgangspunkt jeglicher Auseinandersetzung klar ist und verstanden wurde. Darüber hinaus konnten damit eventuell inkorrekte Formulierungen oder gar unberechtigte länderspezifische Empfehlungen vermieden werden. Zudem wird daran deutlich, wie wichtig die Nachverfolgung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen ist.

Einige redaktionelle Aspekte sind angesichts der Notwendigkeit, horizontale Kohärenz sicherzustellen, nach wie vor problematisch. Insbesondere gab es in diesem Jahr eine Reihe von Fällen, in denen die Kommission vorgeschlagen hat, einen Mitgliedstaat aufzufordern, eine Reform X oder Y durchzuführen, während in anderen Fällen ein Mitgliedstaat aufgefordert wurde, "weitere Reformen im Bereich A einzuleiten" oder "Bereich B weiter zu reformieren". Der Grund für diese Unterschiede war nicht immer klar, und der Beschäftigungsausschuss würde es angesichts der unterschiedlichen politischen Wahrnehmungen, die die einzelnen Formulierungen in den Mitgliedstaaten hervorrufen könnten, begrüßen, wenn künftig bei den Vorschlägen mehr Klarheit und Kohärenz herrschen würde.

³ Die folgenden Bemerkungen sind als anfängliche Überlegungen des Beschäftigungsausschusses zu den Vorschlägen und somit als vorläufig zu betrachten.

Unter das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht und unter den Stabilitäts- und Wachstumspakt fallende länderspezifische Empfehlungen und Folgemaßnahmen

Im Vergleich zu den vergangenen Jahren hat es in diesem Bereich einige Verbesserungen gegeben, und der Beschäftigungsausschuss begrüßt die Tatsache, dass die Kommission in ihren Vorschlägen einen etwas differenzierteren Ansatz bei der Klassifizierung bestimmter Empfehlungen im Rahmen des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) gewählt hat. Dennoch – und auch wenn die Kommission im Laufe des Jahres das "MIP-Kompendium" erstellt hat – bleiben das Klassifizierungssystem insgesamt und seine Anwendung in der Praxis problematisch. Der Beschäftigungsausschuss ist nach wie vor der Auffassung, dass eine hohe Arbeitslosigkeit oder Arbeitsmarktprobleme zwar gesamtwirtschaftliche Auswirkungen mit sich bringen können, jedoch an sich kein makroökonomisches Ungleichgewicht im Sinne des entsprechenden Verfahrens darstellen und im Rahmen der Mechanismen der multilateralen Überwachung und Koordinierung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) angemessen bewältigt werden können.

Eine Folge davon ist, dass in der gemeinsamen Sitzung der Ausschüsse des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) und des Rates (Wirtschaft und Finanzen) eine beträchtliche Zahl von Fragen behandelt wird. In den vergangenen Jahren stand diese gemeinsame Sitzung unter erheblichem Druck. Dieses Jahr wurde jedoch eine Reihe praktischer Schritte eingeleitet, um besser damit umzugehen. So wurde der zeitliche Rahmen der Sitzung erweitert, so dass es Zeit für Beratungen über vorgeschlagene Änderungen und Kompromisse gab. Ferner wurde ein Raum für Zuhörer eingerichtet, was eine wichtige Rolle dabei spielte, die Anzahl der Personen im Sitzungssaal auf eine überschaubare Zahl zu begrenzen. Dies hat dazu geführt, dass die diesjährige gemeinsame Sitzung gut verlaufen ist.

Die Rolle der Erwägungsgründe

Im Allgemeinen waren die Erwägungsgründe besser formuliert als in den vergangenen Jahren. Da die länderspezifischen Empfehlungen tendenziell weniger konkret sind, werden die Erwägungsgründe um so nützlicher, um zu verstehen, was den länderspezifischen Empfehlungen zugrunde liegt.

Dennoch könnte die Anzahl der Erwägungsgründe noch weiter verringert werden, denn zu sehr ins Einzelne gehende oder detaillierte Formulierungen lenken von der Debatte über die eigentlichen Prioritäten der Reform ab. Es bleiben noch eine Reihe losgelöster Erwägungsgründe übrig, die ohne Zusammenhang zu irgendeiner landesbezogenen Empfehlung stehen und keinem erkennbaren Nutzen zu dienen scheinen – insbesondere weil andere Instrumente verfügbar sind (wie etwa die vorrangigen Herausforderungen im Beschäftigungsbereich), um "zweitrangige" Belange zu erkennen, die weiterverfolgt werden müssen, ohne eine landesspezifische Empfehlung notwendig zu machen.

Der zeitliche Rahmen und die nationalen Reformprogramme

Der überarbeitete Zeitrahmen, durch den die Länderberichte frühzeitiger veröffentlicht werden und die Frist für die Erörterung der länderspezifischen Empfehlungen der Kommission verlängert wurde, lässt weiterhin Möglichkeiten offen, das Zusammenspiel mit den wichtigsten Akteuren wie beispielsweise den Sozialpartnern zu verbessern und die Eigenverantwortung auf nationaler Ebene zu stärken.

Der Beschäftigungsausschuss bekräftigt seine Auffassung, dass über die Rolle der nationalen Reformprogramme in dem aktuellen Zeitrahmen des Europäischen Semesters nachgedacht werden sollte, wobei er anerkennt, dass die nationalen Reformprogramme wichtige politische Dokumente bleiben.

Der Dialog zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten

Der Dialog zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten hat sich seit dem Semester des letzten Jahres weiter verbessert, was zu begrüßen ist. Dennoch fehlt weiterhin ein wichtiges Element – insofern, als es kein Verfahren gibt, mit dem die Kommission formell auf die Bemerkungen der Mitgliedstaaten zu den Länderberichten antworten kann. In den Aussprachen über die Vorschläge zu länderspezifischen Empfehlungen hat die Kommission verschiedentlich ihren Text durch die Feststellung verteidigt, dass ein ähnlicher Abschnitt in einem Länderbericht von dem Mitgliedstaat nicht angefochten worden sei,; aber das Fehlen jedweder formellen Einlassung der Kommission mit dem Mitgliedstaat über dessen Bemerkungen spornt den Mitgliedstaat nicht gerade an, sich auf einen solchen Dialog einzulassen. In anderen Fällen bezogen sich Mitgliedstaaten auf ihre Reaktionen zu den Länderberichten, auf die die Kommission nicht geantwortet habe. Der Beschäftigungsausschuss fordert die Kommission auf, den Mitgliedstaaten in den kommenden Jahren schriftliche Antworten zukommen zu lassen.

Der Beschäftigungsausschuss erkennt an und begrüßt, dass sich die Kommission bei den Debatten über die länderspezifischen Empfehlungen flexibler zeigt. Ein erweitertes Verhandlungsmandat für die Vertreter der Kommission, die an den Sitzungen der Ausschüsse teilnehmen, würde die Verfahren beschleunigen (und zudem Parität mit den Mitgliedstaaten gewährleisten, die in der Lage sein müssen, Entscheidungen sofort und an Ort und Stelle zu treffen).

AUSSCHUSS FÜR SOZIALSCHUTZ

Vom Ausschuss für Sozialschutz vorgenommene Bewertung des Pakets länderspezifischer Empfehlungen für 2016 und der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates für 2015 in den Bereichen Sozialschutz und soziale Eingliederung

Im Einklang mit dem auf Artikel 160 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gestützten Mandat, mit den Anforderungen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 und dem neuen Ratsbeschluss zur Einsetzung des Ausschusses⁴, in dem dieser aufgefordert wird, Beiträge zu allen in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Aspekten des Europäischen Semesters zu leisten und dem Rat darüber Bericht zu erstatten, hat der Ausschuss für Sozialschutz die von der Kommission vorgeschlagenen länderspezifischen Empfehlungen für 2015 in den Bereichen Sozialschutz und soziale Eingliederung geprüft (Teil I dieser Stellungnahme). Des Weiteren hat er im Einklang mit den Bestimmungen des Titels X AEUV im April 2016 die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates für 2015 und die in den Länderberichten der Kommission für 2015 (herausgegeben im Februar 2016) umrissenen länderspezifischen Herausforderungen in den Bereichen Sozialschutz und soziale Eingliederung analysiert (Teil II dieser Stellungnahme).

Teil I: Das Paket länderspezifischer Empfehlungen für 2016

Das Paket länderspezifischer Empfehlungen 2016 dient dem Ziel der Kommission, das Europäische Semester durch verstärktes Bemühen um Prioritätensetzung zu straffen und die Empfehlungen stärker zu fokussieren und klarer zu gestalten, indem die Gesamtzahl der länderspezifischen Empfehlungen erheblich verringert wird (von 102 Empfehlungen 2015 auf 89 in diesem Jahr).

⁴ Beschluss (EU) 2015/773 des Rates.

Der Ausschuss für Sozialschutz stellt mit Sorge fest, dass die **Armutsminderung** kaum behandelt und lediglich in zwei länderspezifischen Empfehlungen ausdrücklich erwähnt wird, obwohl es keine Anzeichen dafür gibt, dass es bei der Verwirklichung des Ziels, das im Rahmen der Strategie Europa 2020 für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung festgelegt wurde, rasch Fortschritte geben wird. Die Zahl der expliziten länderspezifischen Empfehlungen zur Armutsminderung entspricht also jener in dem Paket von 2015, während 2013 und 2014 an acht bzw. an sechs Mitgliedstaaten ausdrückliche Empfehlungen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung gerichtet wurden. Überdies werden beide Empfehlungen im Zusammenhang mit dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) ausgesprochen, wodurch Fragen der sozialen Inklusion erneut in den MIP-Kontext gerückt werden.

Diese Entwicklung steht im Widerspruch zu der Tatsache, dass das Armutsrisiko und die Tiefe der Armut in mehr als einem Drittel der Mitgliedstaaten zugenommen haben, wie die jüngsten Daten des Anzeigers für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes⁵ belegen; danach hat sich die (relative) Armut stetig verschärft, wobei das Armutsrisiko für die Bevölkerung insgesamt in elf Mitgliedstaaten, der Anteil der erwerbstätigen Armen in sechs Mitgliedstaaten und die Armutslücke in sieben Mitgliedstaaten größer geworden ist.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass sich die Lage seit 2008 und den Anfängen der Strategie Europa 2020 in den meisten sozialen Bereichen infolge der Wirtschaftskrise erheblich verschlechtert hat, auch wenn es in jüngster Zeit Anzeichen für eine Besserung gibt. Am deutlichsten lässt sich die Verschlechterung der Lage im Vergleich zu 2008 an Folgendem ablesen: Anstieg der Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen (in 11 Mitgliedstaaten) und des Anteils der Bevölkerung, der in Haushalten lebt, zu denen (so gut wie) kein Erwerbstätiger gehört (in 18 Mitgliedstaaten), Anstieg der Einkommensungleichheit (in 12 Mitgliedstaaten) und der Tiefe der Armut (in 16 Mitgliedstaaten) sowie ein sinkender Lebensstandard, der sich in einer Zunahme der starken materiellen Deprivation (in 11 Mitgliedstaaten) aufgrund eines Rückgangs des realen verfügbaren Bruttoeinkommens der Haushalte (in 11 Mitgliedstaaten) manifestiert.

⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=de>.

Dies ist allerdings in einem größeren Kontext zu sehen, da sich Armutsminderung auch über politische Empfehlungen zur Verbesserung der **Effizienz der Sozialschutzsysteme** erreichen lässt. Auch im Paket der länderspezifischen Empfehlungen 2016 nämlich ist die Effizienz der Sozialschutzsysteme, einschließlich der Reichweite der Sozialhilfesysteme und der Angemessenheit der Sozialleistungen, weiter ein Schwerpunktthema (in 14 Empfehlungen wie 2015), doch wird ein erheblicher Teil dieser Empfehlungen vor dem Hintergrund des MIP-Verfahrens ausgesprochen (6 Empfehlungen gegenüber 9 Empfehlungen 2015). In den diesjährigen länderspezifischen Empfehlungen liegt der Schwerpunkt stärker auf dem Zugang zu sozialen Diensten und ihrer Qualität sowie auf einer besseren Koordinierung dieser Dienste, denn sechs Mitgliedstaaten haben diesbezügliche Empfehlungen erhalten.

Die Reformen der **Rentensysteme** stehen bei den Empfehlungen in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion nach wie vor im Vordergrund. 2016 hat die Kommission neun Mitgliedstaaten Empfehlungen zu den Renten erteilt, im letzten Jahr waren es 14. Dabei geht es weiterhin hauptsächlich darum, angesichts der steigenden Lebenserwartung die Lebensarbeitszeit durch Verknüpfung von Renteneintrittsalter und Lebenserwartung zu verlängern, die Lücke zwischen gesetzlichem und tatsächlichem Renteneintrittsalter zu schließen, Vorruhestandsregelungen einzuschränken und die Anreize für einen späteren Renteneintritt zu erhöhen. Wie bei den Empfehlungen des vergangenen Jahres, wird die Angemessenheit der Renten nur für einen Mitgliedstaat und die Tragfähigkeit nur für drei Mitgliedstaaten ausdrücklich als politisches Ziel ausgegeben. Überdies werden die meisten (6 von 9) Empfehlungen zu den Renten in Form von MIP-Empfehlungen erteilt.

Der Ausschuss für Sozialschutz ist sich der Bedeutung der langfristigen finanziellen Tragfähigkeit der Rentensysteme bewusst. Allerdings betont er auch, dass bei den Rentenreformen der Aspekt der Tragfähigkeit nicht von den Überlegungen zur Angemessenheit der Renten getrennt werden sollte, weshalb die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Risiken, die mit einem niedrigeren Einkommensersatz im Alter und steigender Armut bei älteren Menschen sowie dem zunehmenden geschlechtsbedingten Rentengefälle einhergehen, nicht aus dem Blick geraten dürfen.

Der Ausschuss für Sozialschutz stellt fest, dass neben der Anpassung des gesetzlichen Renteneintrittsalters – angesichts der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Bereich des Sozialschutzes im Allgemeinen und der Renten im Besonderen – andere Instrumente (z.B. Beschränkung von Vorruhestandsregelungen, Ausdehnung der Beitragszeiten, einschließlich der Aufnahme eines Lebenserwartungsfaktors in die Rentenberechnungsformeln, und/oder verstärkte Anstrengungen am Arbeitsplatz und auf den Arbeitsmärkten, die es Frauen und Männern ermöglichen, länger zu arbeiten) ebenfalls fundierte politische Optionen sind, wenn es darum geht, das tatsächliche Renteneintrittsalter anzuheben und die Altersversorgungssysteme an die sich wandelnden demografischen und wirtschaftlichen Bedingungen anzupassen.

Daher hat der Ausschuss für Sozialschutz wiederholt hervorgehoben, dass der beste Mix politischer Optionen im Rentenbereich von den Besonderheiten der nationalen Rentensysteme, der Anforderung der Tragfähigkeit sowie der derzeitigen und voraussichtlichen Angemessenheit der künftigen Renten abhängt, was bei der Formulierung der länderspezifischen Empfehlungen in diesem Bereich berücksichtigt werden sollte.

Die Anzahl der **gesundheitsbezogenen länderspezifischen Empfehlungen** ist leicht gestiegen (von 11 auf 12), wobei zwei Mitgliedstaaten – ebenso viele wie im letzten Jahr – Empfehlungen zur **Langzeitpflege** erhalten haben. Der Schwerpunkt bei den gesundheitsbezogenen Empfehlungen liegt (mit 8 Empfehlungen) weiterhin auf der Kosteneffizienz, wobei nicht alle Mitgliedstaaten, an die in diesem Zusammenhang eine länderspezifische Empfehlung gerichtet wurde, ein Problem mit der finanziellen Tragfähigkeit haben. Gleichzeitig werden in den Empfehlungen für sechs Mitgliedstaaten ausdrücklich Probleme im Zusammenhang mit der Qualität und/oder dem Zugang erwähnt, was einen deutlichen Anstieg gegenüber nur zwei Mitgliedstaaten im letzten Jahr darstellt, zumal das umfassendere Konzept der Effizienz auch die Dimensionen Zugang zu und Qualität der Gesundheitsversorgung enthalten könnte.

Der Ausschuss für Sozialschutz möchte betonen, dass die Kosteneffizienz der Gesundheitsdienste im größeren Zusammenhang der Gesundheitssysteme und ihrer Ziele betrachtet werden sollte. Nach Artikel 168 AEUV ist bei allen Unionspolitiken und -maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen. Dabei gilt es, gut funktionierende Gesundheitssysteme und ein hohes Gesundheitsschutzniveau zu gewährleisten; die in diesem Zusammenhang zu tätigen Sozialinvestitionen sollten nicht nur als reine Kosten angesehen werden, sondern auch als Voraussetzung für langfristige Produktivität, Wohlstand, Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltiges Wachstum, soziale Inklusion und Armutsminderung. Obwohl Sparmaßnahmen sofortige Effizienzgewinne versprechen und daher kurzfristig wirksam erscheinen, weil die Ausgaben sinken, garantieren Ausgabenkürzungen nicht, dass die Kosten auch in Zukunft niedrig bleiben werden. Die Effizienzgewinne solcher Maßnahmen in Bezug auf den Anstieg der Gesundheitsausgaben werden deutlicher spürbar sein, wenn unter der Verantwortung der Mitgliedstaaten Strukturreformen eingeleitet werden, die sowohl auf die Finanzierung des Systems als auch auf seine Effizienz im Hinblick auf eine Verbesserung der Gesundheitsergebnisse zielen.

Teil II: Hauptergebnisse der vom Ausschuss für Sozialschutz vorgenommenen multilateralen Überprüfung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2015

Im Juli 2015 hat der Rat 102 Empfehlungen für 26 Mitgliedstaaten angenommen. Die Anzahl der vom Ausschuss für Sozialschutz geprüften, auf Artikel 121 und 148 AEUV gestützten Empfehlungen, die Maßnahmen in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion betreffen, beläuft sich auf insgesamt 42 (davon 14 zu den Renten, 13 zu Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege und 15 zur sozialen Inklusion), was deutlich zeigt, dass diesen Maßnahmen im Rahmen der Strukturreformagenda große Bedeutung beigemessen wird. Die Umsetzung der Empfehlungen in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion wurde vom Ausschuss für Sozialschutz im April 2016 in drei thematischen Sitzungen geprüft.

Reformen der Rentensysteme

Seit Beginn des Europäischen Semesters war die Reform der Rentensysteme in einer Reihe von Mitgliedstaaten stets ein wichtiger Bestandteil der Strukturreformagenda. Seit 2011 haben Jahr für Jahr über die Hälfte der Mitgliedstaaten Empfehlungen zu den Renten erhalten. Darin ging es in den meisten Fällen darum, dass entsprechend der gestiegenen Lebenserwartung eine längere Lebensarbeitszeit gefördert werden muss, während in anderen Empfehlungen Aspekte wie die Angleichung des Renteneintrittsalters von Männern und Frauen oder die Suche nach zusätzlichen Einsparmöglichkeiten im Vordergrund stand.

Die 2016 durchgeführte multilaterale Überprüfung im Bereich Renten hat ergeben, dass die meisten Mitgliedstaaten, an die der Rat diesbezüglich Empfehlungen gerichtet hat, bei der Bewältigung ihrer Probleme Fortschritte machen. Da Rentenreformen kompliziert sind und die Sozialpartner in die Verhandlungen einbezogen werden müssen, werden Reformen häufig im Rahmen eines mehrjährigen Zyklus durchgeführt.

Für die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat die Anhebung des Renteneintrittsalters Vorrang. Gegenwärtig haben 26 der 28 Mitgliedstaaten Vorschriften über die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters erlassen; neun davon haben künftige Anhebungen direkt mit einer weiter steigenden Lebenserwartung verknüpft. Zwei Mitgliedstaaten wurde empfohlen, eine Regelung zur Harmonisierung des Renteneintrittsalters von Männern und Frauen vorzuschlagen bzw. zu erlassen. Außerdem wurden vier Mitgliedstaaten aufgefordert, das Renteneintrittsalter an die Lebenserwartung zu koppeln, und in einem Fall wurde empfohlen, die Lücke zwischen gesetzlichem und tatsächlichem Renteneintrittsalter zu schließen.

Viele Mitgliedstaaten haben zudem Schritte unternommen, um Vorruhestandsregelungen einzuschränken, die Anreize für einen späteren Renteneintritt zu erhöhen und die Berechnung der Leistungen zu ändern. Vor diesem Hintergrund überprüfen derzeit einige Mitgliedstaaten den Zugang zu Invaliditätsrenten und reformieren die Erwerbsunfähigkeitsregelungen, um die Teilnahme am Arbeitsmarkt und den Erwerb von Rentenansprüchen zu erleichtern. Andere Mitgliedstaaten konzentrieren sich darauf, die Mindestrentenleistungen anzuheben, um den sozialen Schutz der Bedürftigsten zu verbessern.

Damit dieser Reformen Erfolg haben, müssen weiterhin ergänzende Maßnahmen zur Einkommenssicherung nach dem Renteneintritt ergriffen werden, wie beispielsweise die Verlängerung der Lebensarbeitszeit und die Gewährleistung einer Zusatzrente durch Einführung einer ergänzenden Altersvorsorge. Einige Mitgliedstaaten kombinieren Maßnahmen zur Reform ihrer Rentensysteme mit Arbeitsmarktinitiativen, die dafür sorgen sollen, dass ältere Arbeitnehmer leichter Arbeit finden, andere entwickeln umfassendere Strategien für ein aktives Altern.

Die wenigsten Fortschritte wurden beim Aufbau einer zusätzlichen Altersvorsorge erreicht. Nur einige wenige Mitgliedstaaten haben nennenswerte Schritte unternommen, um die Reichweite und Qualität der Zusatzrenten zu verbessern. Im letzten Jahr haben zwei Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, um ihre Zusatzrentenregelungen anzupassen, wobei sich ein Mitgliedstaat weiter bemüht hat, die besonderen Rentenregelungen für einige Berufsgruppen an die für andere Arbeitnehmer anzugleichen.

Die jüngsten Reformen haben erheblich dazu beigetragen, die Kosten der Alterung unter Kontrolle zu bringen. Reformen zur Eindämmung der sich abzeichnenden künftigen Ausgaben werden jedoch nicht ausreichen, um die langfristige Tragfähigkeit der Rentensysteme sicherzustellen; ebenso wichtig ist es, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Tragfähigkeit und Angemessenheit anzustreben und dafür zu sorgen, dass Frauen und Männer im Alter über ein angemessenes Einkommen verfügen.

Reformen der Gesundheitssysteme

In den länderspezifischen Empfehlungen im Gesundheitsbereich wurde der Schwerpunkt auf Reformen gelegt, mit denen die Kostenwirksamkeit und die Nachhaltigkeit der Gesundheitsversorgung sichergestellt werden sollen. Die Bevölkerungsalterung und andere Faktoren wie die hohen Kosten für innovative Technologien und Medikamente gefährden zunehmend die finanzielle Tragfähigkeit der Gesundheitssysteme und die Fähigkeit, eine angemessene medizinische Versorgung für alle bereitzustellen. Die Gewährleistung des allgemeinen Zugangs zu einer hochwertigen Gesundheitsversorgung unter Wahrung der finanziellen Tragfähigkeit der Gesundheitssysteme erfordert verstärkte Anstrengungen zur Erhöhung von Wirksamkeit und Effizienz der Gesundheitssysteme.

Im Rahmen des Europäischen Semesters 2015 erhielten 11 Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen im Bereich der Gesundheitsversorgung; 8 Mitgliedstaaten davon erhielten die Empfehlung, die Kosteneffizienz des Gesundheitswesens zu verbessern oder die ineffiziente Nutzung von Ressourcen abzustellen. Die multilaterale Überwachung hat ergeben, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten, an die der Rat Empfehlungen im Gesundheitsbereich gerichtet hat, Maßnahmen zur Lösung der Probleme in Bezug auf Kostenwirksamkeit und Tragfähigkeit durchführen.

Die meisten Probleme dieser Mitgliedstaaten betreffen die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, die ineffiziente Ressourcennutzung, den Zugang bzw. Ungleichheiten beim Zugang zur Gesundheitsversorgung, die Verfügbarkeit von qualifiziertem Gesundheitspersonal, geringe öffentliche Mittel oder schlechte Ergebnisse im Gesundheitsbereich. Darüber hinaus wird auf Mängel bei der Verwaltung des Gesundheitswesens hingewiesen. In mehreren Mitgliedstaaten wurde die Zentralisierung des Beschaffungssystems als wirksame Maßnahme zur Kostenreduzierung bei Medikamenten und medizinischen Hilfsgütern in Angriff genommen worden. In einigen Mitgliedstaaten wurde die verstärkte Verwendung von Generika als Möglichkeit zur Reduzierung der Ausgaben für Arzneimittel genutzt.

Einige Mitgliedstaaten haben ehrgeizige Reformen des Gesundheitswesens eingeleitet und langfristige Prioritäten für die Gesundheitsversorgung festgelegt. Dies geschieht vielfach im Kontext mehrjähriger umfassender nationaler Gesundheitsstrategien. Desgleichen stellen auch Reformen bei der Krankenhausversorgung, einschließlich der Verknüpfung der Krankenhausfinanzierung mit den Ergebnissen, der Entwicklung der ambulanten Behandlung und der Überprüfung der Beschaffungsregelungen, wesentliche Elemente der Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Steigerung der Kosteneffizienz dar. Daher haben einige Mitgliedstaaten Mechanismen eingeführt, mit denen die Effizienz, das Benchmarking und das Ranking von Krankenhäusern gemessen wird.

Zudem haben sich mehrere Mitgliedstaaten bemüht, die Transparenz der Verfahren und die Verfügbarkeit von Informationen zu verbessern, die Patientenrechte zu stärken, die Auswahl der Anbieter von Gesundheitsleistungen zu erhöhen und die Wartezeiten für derartige Leistungen zu verkürzen. Die Beseitigung der Fragmentierung der Dienste und die Neuordnung der Leitungsstrukturen sind weitere Bereiche, in denen bedeutende politische Anstrengungen unternommen werden. Dennoch müssen die in einer Reihe von Mitgliedstaaten eingeleiteten Reformen vertieft werden, um eine tragfähige Finanzierungsgrundlage für die Gesundheitssysteme und einen angemessenen Zugang zu den Gesundheitsdiensten und Krankenversicherungen – auch für die schutzbedürftigsten Bürger – zu gewährleisten.

Reform der Langzeitpflege-Systeme

Im vergangenen Jahr erhielten zwei Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen zu Fragen der Langzeitpflege, in denen die Verbesserung der Kosteneffizienz und Bedenken hinsichtlich der Erbringung von und des Zugangs zu Langzeitpflegeleistungen einen allgemeinen Schwerpunkt bildeten. Die von diesen Mitgliedstaaten eingeleiteten Maßnahmen zielen darauf ab, die Herausforderungen durch Strukturreformen zu bewältigen, beispielsweise indem ein Übergang von der institutionellen zur bürgernahen Pflege stattfindet, die Unterstützung für informell Pflegende verstärkt wird und die Strategien für Prävention, Rehabilitation und eigenständige Lebensführung verbessert werden. Es sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich, um die Tragfähigkeit der Langzeitpflege zu gewährleisten und den Zugang zu angemessener, bezahlbarer und hochwertiger Langzeitpflege zu erleichtern. Damit dies erreicht werden kann, sollten sich die Mitgliedstaaten einen proaktiven politischen Ansatz zu eigen machen, um eine eigenständige Lebensführung zu fördern, den Verlust an Autonomie zu verhindern und damit die Nachfrage nach Langzeitpflegeleistungen zu reduzieren.

Reformen in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion

Besser funktionierende Sozialschutzsysteme und Verringerung der Armut sind in den Ratsempfehlungen an eine Reihe von Mitgliedstaaten kontinuierlich im Mittelpunkt gestanden. Die multilaterale Überprüfung in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion hat ergeben, dass die meisten der 14 Mitgliedstaaten, die 2015 Empfehlungen für diesen Bereich erhielten, Anstrengungen unternehmen, um die Probleme in Bezug auf die Abdeckung durch Sozialleistungen und die Angemessenheit dieser Leistungen sowie deren Verknüpfung mit der Aktivierung anzugehen. Einige Mitgliedstaaten haben die Einkommensstützung erhöht oder als eine allgemeine Leistung aufrechterhalten; andere haben den Schwerpunkt auf Arbeitslosenleistungen und Sozialhilfe und deren bessere Verknüpfung mit der Aktivierung sowie auf eine bessere Ausrichtung von Transferleistungen und eine bessere Abdeckung durch Transferleistungen gelegt.

Die Mitgliedstaaten unternehmen zudem Anstrengungen zum Aufbau umfangreicher Datenbanken über die Empfänger von Sozialleistungen und -diensten, um so die Kontrolle und die Ausrichtung zu verbessern. Allgemein wurde die Konditionalität erhöht und in vielen der betroffenen Mitgliedstaaten wurde die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt strenger durchgesetzt.

Mehrere Mitgliedstaaten ergriffen Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zu qualitativ hochwertigen Sozialleistungen, um das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung zu verringern. Einige haben Maßnahmen ergriffen, um die arbeitsmarktfernsten Personen bei ihrer Integration in das Arbeitsleben zu unterstützen und um die soziale Teilhabe von arbeitsunfähigen Menschen zu gewährleisten. Viele Mitgliedstaaten haben ihre Reformanstrengungen auf die Bewältigung von Kinderarmut und auf Familienleistungen ausgerichtet, um insbesondere die Unterstützung für den Zugang der Eltern zum Arbeitsmarkt zu erleichtern, und sie haben Präventivkonzepte durch frühzeitiges Eingreifen und mehr Unterstützung für Familien gefördert.

Die Bereitstellung integrierter Dienstleistungen, die auf den individuellen Bedarf zugeschnitten sind, erhöht die Effizienz und die Wirksamkeit der Ausgaben. Während einige Mitgliedstaaten bereits integrierte Dienstleistungen und zentrale Anlaufstellen anbieten, mangelt es in anderen an politischer Koordinierung auf nationaler Ebene, was zu einer Fragmentierung und zu Unstimmigkeiten bei der Dienstleistungserbringung führt.

Teil III: Aspekte der Steuerung im Rahmen des Europäischen Semesters 2016

Die Verbesserungen, die im letzten Jahr im Europäischen Semester in Bezug auf die Aspekte der Steuerung festgestellt wurden, konnten auch in diesem Jahr unter niederländischem Vorsitz beobachtet werden. Die frühe Veröffentlichung der Länderberichte der Kommission für 2016 entsprechend dem 2015 eingeführten Ansatz hat sich als wirksam erwiesen, um eine bessere multilaterale Überwachung durch den Rat und seine Ausschüsse und eine stärkere nationale Eigenverantwortung für die länderspezifischen Empfehlungen sicherzustellen, was jeweils von entscheidender Bedeutung für den Erfolg des Semesters ist. In den Länderberichten wurden beschäftigungs- und sozialpolitische Fragen gründlicher analysiert. Für die Erörterung der Ergebnisse der Länderberichte stand mehr Zeit zur Verfügung, was den multilateralen Charakter der Überwachung verstärkt und eine wichtige Rolle bei der Herausbildung eines gemeinsamen Verständnisses für die Probleme und politischen Bemühungen der Mitgliedstaaten und der Kommission gespielt hat.

Darüber hinaus hat die Kommission die Schlussfolgerungen der vom Ausschuss für Sozialschutz vorgenommenen multilateralen Überprüfung bei der Ausarbeitung der Vorschläge für Empfehlungen stärker berücksichtigt als in den Vorjahren und dabei die Bedeutung der Weiterverfolgung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen durch die Mitgliedstaaten hervorgehoben. Der Ausschuss für Sozialschutz begrüßte zudem die Straffung der Empfehlungen und die analytische Untermauerung der Empfehlungen in den Erwägungsgründen, die dazu geführt haben, dass spezifische Politikbereiche stärker in den Fokus gerückt sind, und die Bündelung von nicht miteinander verbundenen politischen Anliegen in ein und derselben länderspezifischen Empfehlung vermieden wurde.

In einigen Fällen hat dies allerdings dazu geführt, dass eine Reihe zusätzlicher politischer Themen und Bedenken in die Erwägungsgründe übertragen wurden – oft ohne eine entsprechende politische Empfehlung. Diese bereits im vorherigen Semester beobachtete Praxis sollte künftig vermieden werden, da mehrere analytische Berichte und Instrumente wie der Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes und der Jahresbericht des Ausschusses für Sozialschutz zur Verfügung stehen, die zur Ermittlung sozialpolitischer Herausforderungen verwendet werden können.

Ferner sollte darauf hingewiesen werden, dass die Zeitspanne zwischen der Veröffentlichung der von der Kommission vorgeschlagenen länderspezifischen Empfehlungen und den Beratungen in den Ausschüssen eine bessere Koordinierung auf nationaler Ebene ermöglicht hat, was zu einem konstruktiven und auf Inhalten beruhenden Dialog über die wichtigsten Ausrichtungen der Reformen des Sozialschutzes geführt hat. Die bessere Organisation der gemeinsamen Arbeit der beratenden Ausschüsse der Ratsformationen "Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz" und "Wirtschaft und Finanzen" hat eine koordinierte und ausgewogene Vorbereitung der Annahme der länderspezifischen Empfehlungen durch den Rat ("Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz" und "Wirtschaft und Finanzen") gewährleistet.

Insgesamt bleibt jedoch die Anzahl der länderspezifischen Empfehlungen in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion, die als MIP-Empfehlungen (19 länderspezifische Empfehlungen) veröffentlicht wurden, hoch. Wie der Ausschuss für Sozialschutz dem Rat bereits in den vorangegangenen Semestern dargelegt hat, erstreckt sich der Geltungsbereich des MIP gemäß den geltenden MIP-Rechtsvorschriften (Sechserpaket) nicht auf Politikbereiche und Indikatoren im Zusammenhang mit Renten, Gesundheitswesen, Langzeitpflege und Armutsbekämpfung. In ähnlicher Weise werden eine Reihe von Strukturreformen in den Bereichen Altersversorgung und Gesundheitswesen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts empfohlen. Der Ausschuss für Sozialschutz bekräftigt seine Auffassung, dass über alle Themen, die in die Zuständigkeit der Arbeits- und Sozialminister fallen, im Rat "Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz" entschieden werden sollte, um Kohärenz, Eigenverantwortung und Umsetzung zu begünstigen. Dies bedeutet, dass alle Themen im Zusammenhang mit der Zuständigkeit des Rates "Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz" im Bereich des Sozialschutzes – einschließlich der im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts behandelten Themen – von den beratenden Ausschüssen der Ratsformationen "Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz" und "Wirtschaft und Finanzen" gemeinsam erörtert werden müssen.