



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 7. Juni 2024
(OR. en)

10777/24

SOC 429
EMPL 247
MI 579
COMPET 621
ECOFIN 647
EDUC 200
SAN 323
ELARG 78

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Die soziale Dimension des Binnenmarkts – <i>Orientierungsaussprache</i>

Die Delegationen erhalten anbei einen Orientierungsvermerk des Vorsitzes zum eingangs genannten Thema im Hinblick auf die Orientierungsaussprache auf der Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 20. Juni 2024.

Die soziale Dimension des Binnenmarkts

Orientierungsaussprache über die Rolle der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zur Schaffung eines nachhaltigen Binnenmarkts für alle

Der ehemalige italienische Ministerpräsident Enrico Letta hat im April auf Einladung Spaniens, Belgiens und der Europäischen Kommission, nachdem der Europäische Rat¹ hierzu aufgefordert hatte, seinen Bericht mit dem Titel „Much more than a Market – Speed, Security, Solidarity – Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens“ (Weit mehr als ein Markt – Geschwindigkeit, Sicherheit, Solidarität – Stärkung des Binnenmarkts zur Schaffung einer nachhaltigen Zukunft und von Wohlstand für alle Bürgerinnen und Bürger der EU)² vorgelegt. Der gegenwärtige und der kommende Ratsvorsitz wurden anschließend ersucht, die Arbeiten an den in diesem Bericht enthaltenen Empfehlungen bis Ende des Jahres voranzubringen.³

In dem Bericht wird die Erneuerung des Binnenmarkts vorgeschlagen, wobei eine Bestandsaufnahme der Entwicklungen seit seiner Schaffung und der Herausforderungen, mit denen er konfrontiert ist, vorgenommen wird: „Der Binnenmarkt ist heute, mehr als dreißig Jahre nach seiner Entstehung, nach wie vor ein Eckpfeiler der europäischen Integration und der europäischen Werte und dient als starker Katalysator für Wachstum, Wohlstand und Solidarität. Die internationale Situation hat sich jedoch grundlegend verändert, wodurch verdeutlicht wird, dass ein neuer Binnenmarkt entwickelt werden muss.“ In dem Bericht wird eine sofortige Stärkung des Binnenmarkts gefordert, um ihn an den derzeitigen Kontext anzupassen und auf die Zukunft vorzubereiten.

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2023-INIT/de/pdf>.

² <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

³ <https://www.consilium.europa.eu/media/rpqd32be/euco-conclusions-20240417-18-de.pdf>.

Politische Verflechtungen

Ein solcher gestärkter Binnenmarkt ist dem Bericht zufolge notwendig, um den fairen grünen und den fairen digitalen Wandel herbeizuführen, die die EU braucht und die ihre wirtschaftliche und soziale Basis unterstützen werden: „Die strukturelle Unterstützung des grünen und des digitalen Wandels ist ein grundlegendes Ziel innerhalb des strategischen Rahmens der Europäischen Union. Die Debatten dürfen sich jedoch nicht nur auf die damit verbundenen Kosten beschränken. Es ist von entscheidender Bedeutung, die weitreichenden Vorteile anzuerkennen, die der grüne und der digitale Wandel für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Arbeitskräfte gleichermaßen bieten. Damit zusammenhängende Investitionen und deren Finanzierung stellen nicht nur eine finanzielle Entscheidung dar; es ist wohl die strategisch wichtigste Entscheidung, die die EU treffen kann, um sich auf globaler Ebene einen bedeutenden Wettbewerbsvorteil zu sichern und gleichzeitig die sozialen Standards, auf die Europa stolz ist, zu bewahren und auszubauen.“ Dies steht ganz im Einklang mit der Erklärung von La Hulpe über die Zukunft der Europäischen Säule sozialer Rechte⁴, in der das Streben nach einem sozialen Europa betont wird, „das darauf abstellt, sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt zu schaffen, Chancengleichheit für alle, hochwertige Arbeitsplätze und faire Arbeitsbedingungen zu gewährleisten, Armut und Ungleichheiten zu verringern sowie einen gerechten und fairen Übergang zur Klimaneutralität zu fördern“.

In dem Bericht, der auch im Zusammenhang mit dem angekündigten Bericht von Mario Draghi über die Zukunft der Wettbewerbsfähigkeit der EU zu sehen ist, wird auf das einzigartige Modell der sozialen Marktwirtschaft der EU verwiesen und es werden die Verflechtungen zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik hervorgehoben: „Eine starke soziale Dimension im EU-Binnenmarkt fördert inklusiven Wohlstand, gewährleistet faire Chancen, Arbeitnehmerrechte und Sozialschutz für alle und trägt gleichzeitig zu Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit bei. Sie unterstreicht das Engagement der Europäischen Union für Solidarität, die Verringerung von Ungleichheiten und die Förderung des Wohlergehens aller Bürgerinnen und Bürger im Einklang mit den Werten der Europäischen Säule sozialer Rechte für eine auf den Zusammenhalt und am Menschen ausgerichtete Union.“ Der Rat wird ersucht, die vorgeschlagenen Schlussfolgerungen über die Rolle von Arbeitsmarkt-, Kompetenz- und Sozialreformen und Investitionen für resiliente Volkswirtschaften, in denen diese Verflechtungen ebenfalls hervorgehoben werden und in denen betont wird, dass sich das Wohlergehen der Menschen und das Wirtschaftswachstum gegenseitig verstärken, zu billigen.

⁴ <https://belgian-presidency.consilium.europa.eu/media/bj0adazv/declaration-finale.pdf>.

Empfehlungen

In dem Bericht wird festgestellt, dass die EU zur Stärkung des Binnenmarktes die Finanzierung für anstehende Herausforderungen wie den grünen und den digitalen Wandel und eine starke strategische Autonomie, einschließlich einer verstärkten Verteidigung, sicherstellen muss. In diesem Zusammenhang werden eine Reihe spezifischer Empfehlungen ausgesprochen, darunter die Schaffung einer „fünften Grundfreiheit“ zur Förderung von Forschung, Innovation, Bildung und Kompetenzentwicklung, die Schaffung einer Spar- und Investitionsunion (eine umbenannte Kapitalmarktunion), um private Ersparnisse in Europa zu halten und zusätzliche Mittel aus dem Ausland anzuziehen, ein überarbeiteter Governance-Rahmen für staatliche Beihilfen, Maßnahmen zur Bekämpfung der Fragmentierung im Steuerbereich und eine strategischere Nutzung des öffentlichen Beschaffungswesens.

In dem Bericht wird ferner die besondere Bedeutung von KMU für den Binnenmarkt hervorgehoben und ein EU-Rechtsrahmen für das Wirtschaftsrecht vorgeschlagen, der den Unternehmen ein 28. Regime für die Tätigkeit im Binnenmarkt bietet und eine systematische Kodifizierung des bestehenden EU-Rechtsrahmens, ergänzt durch neue europäische Instrumente, umfasst. Ein solcher Rechtsrahmen würde darüber hinaus Aspekte des Arbeitsrechts umfassen. In dem Bericht wird auch die Beseitigung von Hindernissen für die vorübergehende grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen gefordert.

Der Letta-Bericht enthält zahlreiche Vorschläge in den Bereichen Arbeitsmarkt und Soziales. Darin steht die „Niederlassungsfreiheit“, die die „Freizügigkeit“ ergänzt, im Zentrum: „Die Freizügigkeit ist eine wichtige Errungenschaft, aber sie sollte eine Wahlmöglichkeit darstellen, keine Notwendigkeit.“ Dies erfordert politische Maßnahmen zur Bekämpfung regionaler Ungleichgewichte, unter anderem im Wege einer starken EU-Kohäsionspolitik und anderer Finanzierungsinstrumente sowie technischer Unterstützung für stagnierende Regionen, Regionen, die sich im Niedergang befinden, und/oder Regionen, die unter der Abwanderung von Fachkräften und Bevölkerungsschwund leiden. Darüber hinaus werden in dem Bericht Unterstützungsmechanismen für Bürgerinnen und Bürger der Union, die nach einer Beschäftigung im Ausland in ihre Heimatländer zurückkehren, gefordert und es wird ein Vorschlag zur Einführung einer EU-Sonderregelung für Grenzgänger im digitalen Bereich unterbreitet.

In diesem Zusammenhang wird in dem Bericht darauf hingewiesen, dass „die Erschwinglichkeit von Wohnraum ein wichtiges Problem darstellt, das die Niederlassungsfreiheit nicht nur in Abwanderungsgebieten, sondern auch in den Zuzugsgebieten gefährdet. In vielen Städten und Regionen in der EU herrscht ein gravierender Mangel an bezahlbarem Wohnraum“. In dem Bericht wird eine Überarbeitung der Gestaltung und Anwendung von EU-Instrumenten und -Politiken, die sich direkt oder indirekt auf die nationalen Wohnungsmärkte auswirken, und die Einrichtung einer Taskforce zur Erschwinglichkeit von Wohnraum, gefordert.

Um die Mobilität der Arbeitskräfte weiter zu erleichtern, schlägt Letta vor, Hindernisse abzubauen, indem das System der automatischen Anerkennung von Berufsqualifikationen erweitert, die Notwendigkeit und der Umfang der berufsrechtlichen Regelungen überprüft, die Anerkennung akademischer Grade vereinfacht und die Lernmobilität gefördert wird. Darüber hinaus wird in dem Bericht eine bessere Koordinierung im Bereich der sozialen Sicherheit und eine weitere Digitalisierung gefordert, da die Digitalisierung ein enormes Potenzial zur Förderung einer fairen Mobilität und zur Vereinfachung der Verfahrensabläufe birgt. In dem Bericht wird daher vorgeschlagen, dass alle Mitgliedstaaten das System für den „Elektronischen Austausch von Information der sozialen Sicherheit“ (EESSI) vollständig umsetzen und sich an Pilotaktivitäten im Zusammenhang mit dem Europäischen Sozialversicherungspass (ESSPASS) zur Digitalisierung von portablen Dokumenten, einschließlich der Europäischen Krankenversicherungskarte, beteiligen.

In dem Bericht wird ferner vorgeschlagen, für mehr Kohärenz bei der Umsetzung der geänderten EU-Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern zu sorgen, um den Verwaltungsaufwand zu verringern, zu einem einheitlichen elektronischen Berichtsformat für Entsendemeldungen überzugehen und den Rechtsrahmen für die Entsendung von Drittstaatsangehörigen, einschließlich derjenigen, die über Leiharbeitsunternehmen beschäftigt sind oder über Vermittler eingestellt werden, zu präzisieren.⁵ Letta fordert ferner durch Unterstützung der Empfehlungen des Berichts des belgischen Ratsvorsitzes mit dem Titel „Fair mobility in the EU and the role of the European Labour Authority“⁶ (Faire Mobilität in der EU und die Rolle der Europäischen Arbeitsbehörde) eine Stärkung der Europäischen Arbeitsbehörde. Generell spricht sich Letta für eine Regulierung der Praktiken bei der Vergabe von Unteraufträgen aus, um Ausbeutung zu verhindern und die Einhaltung der Arbeits- und Sicherheitsstandards sicherzustellen.

Im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz werden in dem Bericht auf der Grundlage der Leitlinien der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA)⁷ verbindlichere Vorschriften für die psychische Gesundheit, einschließlich Stress und Burnout, und die mit dem Klimawandel verbundenen Risiken gefordert. Im Bericht wird empfohlen, der Erhebung detaillierter Statistiken, insbesondere über Häufigkeit und Schwere von Arbeitsunfällen, an denen entsandte und mobile Arbeitnehmer beteiligt sind, Priorität einzuräumen, um faktengestützte Arbeitssicherheitsbestimmungen zu entwickeln. Darüber hinaus wird die Einführung von Leitlinien für die Auftragsvergabe gefordert, die es ermöglichen, Auftragnehmern, die die Standards im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz einhalten und die den Klauseln über die soziale Verantwortung der Unternehmen nachkommen, Vorrang einzuräumen.

⁵ Im Einklang mit Nummer 20 der Erklärung von La Hulpe.

⁶ https://werk.belgie.be/sites/default/files/content/news/report_ela_eu2024be_0.pdf.

⁷ Im Einklang mit Nummer 24 der Erklärung von La Hulpe.

Generell wird in dem Bericht vorgeschlagen, die Resilienz im Gesundheitsbereich zu stärken, unter anderem durch eine Vereinfachung der Rechtsvorschriften für klinische Prüfungen. Ferner wird darauf hingewiesen, dass die Alterung der Bevölkerung und die restriktive Finanzpolitik erhebliche Herausforderungen für das Gesundheitssystem der EU mit sich bringen und sich sowohl auf die Angebots- als auch auf die Nachfrageseite des Gesundheitswesens auswirken. In dem Bericht wird auf den Bedarf an mehr Langzeitpflegeeinrichtungen, häuslichen Pflegediensten und spezialisierten Fachkräften im Gesundheitswesen, die für die besonderen Bedürfnisse älterer Patienten ausgebildet sind, hingewiesen.

Im Einklang mit der Erklärung von Val Duchesse⁸ wird in dem Bericht die grundlegende Rolle des sozialen Dialogs im Gefüge der EU anerkannt und eine ehrgeizige Umsetzung der Richtlinie über angemessene Mindestlöhne und die Einbettung der Empfehlung des Rates zur Stärkung des sozialen Dialogs in der EU und des künftigen Pakts für den europäischen sozialen Dialog in die innerstaatliche Anwendung gefordert. Ferner wird darin festgestellt, dass die Binnenmarktvorschriften Raum für Tarifverhandlungen und lokale Vertretungsstrukturen lassen müssen.

In dem Bericht wird ferner empfohlen, die richtigen Bedingungen zu schaffen, damit Akteure der Sozialwirtschaft im Binnenmarkt tätig werden können, indem ihnen der Zugang zu Finanzmitteln erleichtert wird.⁹ Es wird vorgeschlagen, die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung für staatliche Beihilfen an Sozialunternehmen anzupassen, die Vorschriften über Beihilfen für die Einstellung benachteiligter Arbeitnehmer neu zu bewerten und die strategische Nutzung der öffentlichen Auftragsvergabe zur Unterstützung der Sozialwirtschaft zu ermöglichen.

Enrico Letta fordert ferner kontinuierliche Investitionen in und einen strukturierten Ansatz für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, um zu gewährleisten, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Grundrechte und -freiheiten wahrnehmen können, und schlägt die Erstellung eines Aktionsplans für hochwertige Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vor.¹⁰ Die Bedeutung dieser Dienstleistungen sollte nicht unterschätzt werden: auf der Grundlage der Methodik, die in einer vorhergehenden Studie von Cambridge Econometrics¹¹ verwendet wurde, schätzte das belgische Föderale Planungsbüro¹², dass Dienstleistungen von allgemeinem Interesse 28,4 % der gesamten Wertschöpfung (3 721 Mrd. EUR), 31,1 % der Gesamtbeschäftigung (65,2 Millionen Arbeitskräfte) und 19,7 % der Gesamtinvestitionen (632,6 Mrd. EUR) in der EU ausmachen.

⁸ Dreigliedrige Erklärung für einen dynamischen europäischen sozialen Dialog:
<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=27309&langId=en>.

⁹ Siehe auch Nummer 23 der Erklärung von La Hulpe.

¹⁰ Siehe auch Nummer 31 der Erklärung von La Hulpe.

¹¹ „Mapping evolutions in Public Services in Europe: towards increased knowledge of industrial relations“ (Darstellung der Entwicklungen im Bereich öffentlicher Dienstleistungen in Europa: Verbesserung der Kenntnisse über Arbeitsbeziehungen) (Mai 2013).

¹² „Statistical update on Services of General Interest (SGIs)“ (Statistische Aktualisierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse):
https://www.plan.be/uploaded/documents/202405230930470.REPORT_update_statistics_SGIs_13006.pdf.

Governance-Elemente

Der Bericht enthält auch viele an der Governance ausgerichtete Empfehlungen, die für politische Entscheidungsträger in den Bereichen Beschäftigung und Soziales von großer Bedeutung sind. Es wird festgestellt, dass europäische Datenräume in Schlüsselsektoren entwickelt werden müssen, um den Austausch und die Nutzung von Daten im Interesse von Wirtschaft und Gesellschaft zu fördern. Im Bericht wird gefordert, die Cybersicherheit durch Vorschriften, Normen und Verfahren zum Schutz kritischer Infrastrukturen und der Daten der Bürgerinnen und Bürger zu stärken. Obwohl es (im Gegensatz zum Europäischen Raum für Gesundheitsdaten) keinen direkten Verweis auf den sozialen Bereich gibt, steht diese Aufforderung in hohem Maße im Einklang mit den vorgeschlagenen Schlussfolgerungen zur Rolle von Arbeitsmarkt-, Kompetenz- und Sozialreformen und Investitionen für resiliente Volkswirtschaften, die sich auf die Verbesserung des Zugangs zu Verwaltungsdaten für die Bewertung politischer Maßnahmen und Folgenabschätzungen bei gleichzeitiger Gewährleistung des Schutzes personenbezogener Daten beziehen.

Um die faktengestützte Politikgestaltung weiter zu verbessern und effiziente öffentliche Verwaltungen zu fördern, wird im Letta-Bericht vorgeschlagen, das Instrument für technische Unterstützung, mit dem maßgeschneidertes Fachwissen zur Unterstützung der Reform und Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen auf allen Ebenen bereitgestellt wird, zu verbessern, sodass EU-Rechtsvorschriften und EU-Prioritäten besser umgesetzt werden können. In dem Bericht wird vorgeschlagen, die Digitalisierung und die Modernisierung des Managements in der öffentlichen Verwaltung zu fördern, um sich wirksam an den digitalen und den grünen Wandel anzupassen, und es wird eine neue Fazilität – ein „Pakt zur Verbesserung der Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungen und ihres Fachwissens“ (Pact enhancing European administrations’ cooperation and expertise – PEACE) – vorgeschlagen, um die öffentlichen Verwaltungen in die Lage zu versetzen, künftige Schocks besser zu bewältigen. Obwohl in dem Bericht nicht darauf hingewiesen wird, könnte die bewährte Zusammenarbeit innerhalb des Europäischen Netzwerks der öffentlichen Arbeitsverwaltungen (ÖAV-Netzwerk) in dieser Hinsicht als Inspirationsquelle dienen. Um die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen zu fördern, schlägt Letta außerdem vor, SOLVIT eine EU-Rechtsgrundlage zu geben und operative Stabilität und einheitliche Verfahren zu gewährleisten.

Angesichts der kommenden Erweiterung der Union schlägt Enrico Letta in seinem Bericht vor, den Bewerberländern die Möglichkeit zu geben, die Vorteile des Binnenmarktes in den Bereichen zu nutzen, in denen sie sich rasch an den gemeinschaftlichen Besitzstand anpassen können, und gleichzeitig die Stabilität sowohl ihrer Volkswirtschaften als auch des Binnenmarkts zu wahren und die Bedeutung der politischen Integration auf der Grundlage gemeinsamer Werte hervorzuheben. Er schlägt ferner vor, die Bewerberländer beim Aufbau administrativer und institutioneller Kapazitäten für die Aufnahme und optimale Nutzung von EU-Mitteln zu unterstützen, und fordert, dass die Bewerberländer schrittweise in die EU-Strukturen integriert werden, um engere Beziehungen zwischen ihnen und den Mitgliedstaaten zu fördern und ihnen das Gefühl der Wertschätzung und das Gefühl der Zugehörigkeit zur EU-Gemeinschaft zu geben. Letta spricht sich abschließend dafür aus, ein robustes System von Schutzklauseln, Übergangszeiträumen und anderen Instrumenten zu konzipieren, um mögliche negative Auswirkungen der Binnenmarktintegration auf beiden Seiten zu verhindern und abzumildern. Dies ist für den Bereich Beschäftigung und Soziales, in dem Lehren aus den Erfahrungen früherer Erweiterungen gezogen werden sollten, eindeutig von Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund werden die Ministerinnen und Minister ersucht, sich zu folgenden Fragen zu äußern:

- 1. Wie bewerten Sie die in dem Letta-Bericht angeführten Vorschläge in Bezug auf die Beschäftigungs-, Kompetenz- und Sozialpolitik sowie deren Governance?*
- 2. Welche der in dem Bericht angeführten Empfehlungen sollten vorrangig angegangen werden? Welche weiteren Elemente im Zusammenhang mit der Agenda für Beschäftigung, Soziales und Gleichstellung halten Sie aus der Perspektive eines nachhaltigen und inklusiven Binnenmarkts für am wichtigsten?*