



Brüssel, den 18. Juni 2024
(OR. en)

10799/1/24
REV 1

SOC 433
EMPL 251
ECOFIN 651

VERMERK

Absender: Beschäftigungsausschuss und Ausschuss für Sozialschutz
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Betr.: Soziale Konvergenz in der Union: Stellungnahme des
Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz
– *Vorstellung durch die Vorsitzenden des Beschäftigungsausschusses und
des Ausschusses für Sozialschutz*

Die Delegationen erhalten in der Anlage die eingangs genannte Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz im Hinblick auf die Vorstellung der Stellungnahme durch die Vorsitzenden der genannten Ausschüsse auf der Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 20. Juni 2024.

**Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz
zur sozialen Konvergenz in der Union**

4. Juni 2024

1. **Erstmals umfasst der Zyklus des Europäischen Semesters 2024 eine neue länderspezifische Pilotanalyse zur sozialen Aufwärtskonvergenz auf der Grundlage der Merkmale des Rahmens für soziale Konvergenz.** Der Rahmen, der in den entsprechenden Kernbotschaften des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz und im Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe¹ dieser Ausschüsse ausführlich beschrieben wird, besteht in einer Analyse in zwei Phasen zur Bewertung der Risiken und Herausforderungen für die soziale Aufwärtskonvergenz in den Mitgliedstaaten, wobei die Ergebnisse in die multilateralen Überwachungstätigkeiten des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz einfließen, um den Rat über den aktuellen Stand der sozialen Konvergenz in der Union zu informieren.
2. **Die erste Analysephase des Rahmens für soziale Konvergenz wurde in den gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2024 aufgenommen, der von der Kommission als Teil des Herbstpakets am 21. November 2023 und in weiterer Folge vom Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 11. März 2024 angenommen wurde.** In der ersten Analysephase wurden alle Mitgliedstaaten nach den 17 Leitindikatoren des sozialpolitischen Scoreboards analysiert, und nach der „Ampel“-Methode des gemeinsamen Beschäftigungsberichts wurden potenzielle Risiken für die soziale Aufwärtskonvergenz in den Mitgliedstaaten festgestellt, die eine eingehendere Prüfung erfordern. Im Rahmen des gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2024 wurden solche Risiken für sieben Mitgliedstaaten ermittelt.²

¹ Siehe Kernbotschaften des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz zur Aufnahme eines Rahmens für soziale Konvergenz in das Europäische Semester und diesbezüglicher Report of the EMCO-SPC Working Group (Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz). Die Dokumente wurden dem Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 12. Juni 2023 vorgelegt. Die Merkmale des Rahmens für soziale Konvergenz wurden zwischen Oktober 2022 bis Mai 2023 in der Arbeitsgruppe erörtert.

² Weitere Analyse in einer zweiten Phase wird als gerechtfertigt erachtet, wenn sechs oder mehr Leitindikatoren des sozialpolitischen Scoreboards rot („kritische Lage“) oder orange („zu beobachten“) gekennzeichnet sind. Ein weiterer Grund hierfür liegt vor, wenn ein rot oder orange gekennzeichnete Indikator zwei aufeinanderfolgende Verschlechterungen in seiner Einstufung im gemeinsamen Beschäftigungsbericht aufweist. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn eine Veränderung von „durchschnittlich“ zu „schwach, aber mit Aufwärtstrend“ in der Ausgabe 2023 des gemeinsamen Beschäftigungsberichts, gefolgt von einer weiteren Verschlechterung auf „kritische Lage“ in der Ausgabe 2024 vorliegt. Dies

3. **Die zweite Analysephase des Rahmens für soziale Konvergenz wurde von der Kommission durchgeführt und in einer diesbezüglichen Arbeitsunterlage am 6. Mai 2024 veröffentlicht.**³ Für jeden der sieben Mitgliedstaaten, die in der ersten Phase ermittelt worden waren, erfolgte die zweite Analysephase auf der Grundlage umfassenderer quantitativer und qualitativer Erkenntnisse und der Prüfung der bereits erfolgten oder geplanten politischen Reaktion der Mitgliedstaaten, um eingehender zu bewerten, ob Herausforderungen im Bereich der sozialen Aufwärtskonvergenz vorliegen, und die bestimmenden Faktoren dafür festzustellen. Der Schwerpunkt der zweiten Analysephase lag ausschließlich auf Politikbereichen (unter anderem Arbeitsmarkt, Kompetenzen, Sozialschutz und Inklusion), bei denen in der ersten Phase potenzielle Risiken für die soziale Aufwärtskonvergenz festgestellt worden waren. In allen diesen Politikbereichen bestand das Ziel der zweiten Analysephase darin, Entwicklungen und bestimmende Faktoren, beispielsweise die allgemeine Lage verschiedener Bevölkerungsgruppen und/oder Regionen, besser zu verstehen, unter anderem indem ein breiteres Spektrum verfügbarer relevanter EU-Indikatoren berücksichtigt wurde.⁴ Auch die Fortschritte bei den nationalen Zielen für 2030 in den Bereichen Beschäftigung, Kompetenzen und Armutsminderung wurden berücksichtigt.

würde als zusätzliche „Besonderheit“ im Hinblick auf die Mindestschwelle von insgesamt sechs Besonderheiten gezählt. Mehr dazu siehe Kapitel 1, S. 32 und Anhänge 4 und 9 des 2024 Gemeinsamen Beschäftigungsberichts.

³ Die betroffenen Mitgliedstaaten wurden zu einem fortgeschrittenen Entwurf der entsprechenden Analyse in der zweiten Phase konsultiert.

⁴ Wenngleich die Analyse überwiegend auf harmonisierten EU-Statistiken beruht, die eine Vergleichbarkeit ermöglichen, wurden, sofern relevant, nationale Daten zu Elementen einbezogen, für die auf EU-Ebene keine harmonisierten Statistiken verfügbar waren, oder aus denen wichtige Erkenntnisse hervorgingen, um die Ergebnisse aus EU-Statistiken zu qualifizieren und/oder zu ergänzen.

4. **Auf der Grundlage der zweiten Analysephase führten der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz am 16. Mai 2024 eine Reihe von „Social Convergence Reviews“ (Überprüfungen zur sozialen Konvergenz) durch.** Die Überprüfungen betrafen die Risiken und Herausforderungen im Bereich der sozialen Aufwärtskonvergenz, mit denen die in der zweiten Phase der länderspezifischen Analyse der Kommission zur sozialen Konvergenz analysierten Mitgliedstaaten konfrontiert waren, sowie gegebenenfalls die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2023, die an diese Mitgliedstaaten gerichtet waren. Die Integration der länderspezifischen Analysen entsprechend dem Rahmen für soziale Konvergenz in die multilateralen Überwachungstätigkeiten ermöglichte dem Beschäftigungsausschuss und dem Ausschuss für Sozialschutz eine umfassendere zweite Phase der Analyse der sozialen Aufwärtskonvergenz, zusammen mit der Überwachung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2023, was, dank der multilateralen Beratungen, ein umfassenderes gemeinsames Verständnis der Herausforderungen im Bereich des Arbeitsmarkts und der Kompetenzen und der sozialen Herausforderungen sowie der entsprechenden politischen Entwicklungen ermöglichte. Einige Mitgliedstaaten würdigten die gründliche Analyse der Kommission und schätzten die Möglichkeit, vor der Fertigstellung auf bilateraler Ebene Bemerkungen dazu vorzulegen. Im Hinblick auf künftige Präzisierungen wiesen einige Mitgliedstaaten zudem auf Schwachstellen hin, in Bezug darauf, dass für die erste Analysephase eine sehr begrenzte Anzahl der vereinbarten Leitindikatoren des sozialpolitischen Scoreboards verwendet worden war, und sie hoben hervor, dass die Fristen der Indikatoren sowie besondere Gegebenheiten auf nationaler Ebene in der zweiten Analysephase berücksichtigt werden müssen.
- **In Bezug auf die allgemeinen Ergebnisse wurden einige Herausforderungen für die soziale Aufwärtskonvergenz betreffend Ungleichheiten innerhalb der Arbeitsmärkte, der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie beim Sozialschutz und bei der Inklusion festgestellt.** Das Geschlecht, der sozioökonomische Hintergrund, die Staatsangehörigkeit und die ethnische Herkunft sind nach wie vor häufig starke Prädiktoren für den Bildungserfolg und den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt, auch dadurch, dass durch diese Faktoren der Zugang zu Umschulungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten, fairen Arbeitsbedingungen und hochwertigen sozialen Diensten und Diensten im Bereich der Pflege und Betreuung sowie der Gesundheitsversorgung relativ erschwert wird. Der starke Einfluss dieser Faktoren führt zu Ungleichheiten zwischen Bevölkerungsgruppen und Regionen sowie insgesamt zu einer Tendenz, den sozialen Zusammenhalt sowohl auf nationaler Ebene als auch auf EU-Ebene zu erschweren. In diesem Zusammenhang geht aus den Überprüfungen ferner hervor, wie wichtig es ist, robuste Überwachungsinstrumente einzusetzen und Folgenabschätzungen durchzuführen, die es ermöglichen, die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen zu bewerten und alle während der Durchführung erforderlichen Anpassungen festzustellen.

- **Mit einem Höchststand bei der Beschäftigungsquote und einem Tiefststand bei der Arbeitslosenquote in der EU war das Jahr 2023 geprägt von starken Arbeitsmärkten mit erheblichem Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel.** Eine gewisse Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten zeigt sich bei den Arbeitslosenquoten, wobei die Verbesserungen in den Mitgliedstaaten, in denen die Ausgangslage schlechter war, größer sind. Zudem besteht nach wie vor eine sinkende Tendenz bei den NEET-Quoten, insbesondere in den Mitgliedstaaten, in denen diese Quoten noch über dem Durchschnitt liegen. Wenngleich die Indikatoren auf eine Verringerung der Arbeitsmarktsegmentierung hindeuten, führt die hohe Inzidenz atypischer Beschäftigungsformen – in Kombination mit Lücken im Sozialschutz für befristet Beschäftigte und Selbstständige – weiterhin zu Herausforderungen. Insgesamt wurde in Bezug auf die Beschäftigungspolitik in den Überprüfungen hervorgehoben, dass die soziale Aufwärtskonvergenz nur dann gefördert werden kann, wenn die Mitgliedstaaten bestehende Beschäftigungsdefizite innerhalb der Bevölkerung wirksam beheben und die Erwerbsbeteiligung von unterrepräsentierten Gruppen und Personen in prekären Situationen, auch von Menschen mit Behinderung, erhöhen. Hierfür muss die Kapazität für eine gut konzipierte und gezieltere aktive Arbeitsmarktpolitik in Verbindung mit weiteren unterstützenden Diensten ausgebaut werden, durch die Menschen im erwerbsfähigen Alter unterstützt und mit den Kompetenzen – auch grünen und digitalen Kompetenzen – ausgestattet werden, die sie benötigen, um in den Arbeitsmarkt einzutreten sowie im Arbeitsmarkt zu verbleiben und sich weiterzuentwickeln.

- **Bei den Entwicklungen in Bezug auf Kompetenzen zeigt sich ein durchwachsendes Bild, wobei es in einigen Mitgliedstaaten positive Entwicklungen gibt, in anderen Stagnation.** Die EU ist nach wie vor weit davon entfernt, das Kernziel für 2030 bei der Beteiligung Erwachsener an Bildungsmaßnahmen zu erreichen, wobei erhebliche Anstrengungen auf nationaler Ebene erforderlich sind. Maßnahmen werden umgesetzt, auch mit Unterstützung aus EU-Mitteln – vor allem im Wege der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) und des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) – um die Systeme der Berufsbildung und der Hochschulbildung zu reformieren, Ausbildungsprogramme im Rahmen aktiver arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu verbessern und auszubauen, das Niveau der digitalen Kompetenzen zu erhöhen und Systeme zur **Vorhersage des Kompetenzbedarfs** zu stärken, auch in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und dem Privatsektor. Das Ausmaß der Herausforderung erfordert jedoch weitere politische Maßnahmen, auch vor dem Hintergrund des grünen und des digitalen Wandels sowie des demografischen Wandels. Herausforderungen bleiben auch beim Umgang mit frühen Abgängen von der allgemeinen und beruflichen Bildung bestehen, wobei es diesbezüglich nur minimale Fortschritte gibt. Bei politischen Maßnahmen zur Förderung von Kompetenzen ist es nach wie vor unerlässlich, den Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds auf den Zugang zu hochwertiger allgemeiner und beruflicher Bildung, und damit auf den Bildungserfolg, anzugehen, um die soziale Aufwärtskonvergenz zu fördern, da bei Personen mit geringen Kompetenzen nach wie vor die Wahrscheinlichkeit, dass sie an Bildungsmaßnahmen teilnehmen und dadurch auch vom grünen und vom digitalen Wandel profitieren, am niedrigsten ist.

- **Der Gewährleistung von Zugang zu hochwertigen Maßnahmen im Sinne einer aktiven Inklusion – integriert in den Zugang zu grundlegenden Diensten und Sozialdiensten, insbesondere für einkommensschwache Familien – sollte in vielen Mitgliedstaaten weiterhin Priorität eingeräumt werden.** Die Entwicklung im Bereich der Armut und der sozialen Ausgrenzung bleibt weiterhin besorgniserregend, insbesondere da die hohe Inflation in den letzten zwei Jahren – auch aufgrund des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine – unweigerlich stärkere Auswirkungen auf einkommensschwache Haushalte und Haushalte ohne Erwerbseinkommen hatte. Dies führte auch zu niedrigeren Realeinkommen und höheren Quoten der Armut trotz Erwerbstätigkeit in einigen Mitgliedstaaten. Anstrengungen der Mitgliedstaaten, Sozialleistungen zu erhöhen, wurden in der Realität häufig durch steigende Energie- und Rohstoffpreise zunichtegemacht, sodass diese Leistungen nicht angemessen waren, um Menschen aus der Armut zu befreien. Angesichts der Notwendigkeit, sowohl eine langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als auch die Angemessenheit solcher Maßnahmen zu gewährleisten, besteht bei der Effizienz öffentlicher Ausgaben und der Wirksamkeit von Sozialtransfers im Sinne der Armutsbekämpfung Verbesserungsbedarf. In einigen Mitgliedstaaten könnte höhere Effizienz bei den Sozialausgaben außerdem dazu beitragen, Herausforderungen im Zusammenhang mit den Systemen der Gesundheitsversorgung und der Langzeitpflege zu bewältigen, insbesondere da Selbstzahlungen bei den Kosten für Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege die schutzbedürftigsten Gruppen stark belasten. Die Kinderarmutsquote liegt im Allgemeinen weiterhin hoch, insbesondere in Alleinerziehenden-Haushalten mit unterhaltsberechtigten Kindern; daher ist es von entscheidender Bedeutung ist, die Europäische Garantie für Kinder in allen Mitgliedstaaten vollständig umzusetzen. Im Gegensatz dazu zeigen sich in Bezug auf die Bemühungen zur Ausweitung der Verfügbarkeit formaler Kinderbetreuung für Kinder im Alter von unter drei Jahren gewisse Fortschritte.

5. **Die Kommission beabsichtigt, die zweite Analysephase des Rahmens für soziale Konvergenz und die Ergebnisse der im Beschäftigungsausschuss und im Ausschuss für Sozialschutz durchgeführten Überprüfungen im Rahmen der multilateralen Überwachung in das Frühjahrspaket des Europäischen Semesters einfließen zu lassen.** Die wichtigsten Ergebnisse werden gegebenenfalls in die Länderberichte aufgenommen und in die Überlegungen der Kommission zu den Vorschlägen für länderspezifische Empfehlungen 2024 in den Bereichen Beschäftigung, Kompetenzen und Soziales einfließen, jedoch erfolgt dies keineswegs automatisch. Auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission werden der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz die länderspezifischen Empfehlungen am 2./3. Juli im Hinblick auf deren Annahme durch den Rat fertigstellen.

6. **Im zweiten Halbjahr werden der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz die Pilotanalyse der sozialen Aufwärtskonvergenz auf der Grundlage der Merkmale des in den Zyklus des Europäischen Semesters 2024 aufgenommenen Rahmens für soziale Konvergenz bewerten.** Die Bewertung der Pilotanalyse wird, im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates zum Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum und zum gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2024, unter anderem eine Bewertung des Mehrwerts der Analyse und des potenziellen Verwaltungsaufwands umfassen; der Rat wird entsprechend zu unterrichtet.⁵ In der neuen EU-Verordnung, die von den beiden gesetzgebenden Organen im Anschluss an die Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung erlassen wurde, wird, ausgehend von Artikel 148 AEUV, auf einen „*Rahmen zur Ermittlung von Risiken für die soziale Konvergenz*“ als Instrument des Europäischen Semesters verwiesen. In Erwägung 8 wird klargestellt, dass die Kommission „*als Teil ihrer integrierten Analyse der beschäftigungs- und sozialpolitischen Entwicklungen im Rahmen des Europäischen Semesters [...] die Risiken für die soziale Aufwärtskonvergenz in den Mitgliedstaaten*“ bewertet und „*die Fortschritte bei der Umsetzung der Grundsätze der Europäischen Säule sozialer Rechte auf der Grundlage des sozialpolitischen Scoreboards und der Grundsätze des Rahmens für soziale Konvergenz*“ überwacht.⁶
-

⁵ Siehe Nummer 18, Schlussfolgerungen des Rates zum Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum und zum gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2024, vom Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 11. März 2024 gebilligt.

⁶ Siehe Erwägung 8 und Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.