

Brüssel, den 15. November 2024
(OR. en)

15562/24

EMPL 566
SOC 829
EDUC 417
ECOFIN 1285
COMPET 1117
DIGIT 234
ENV 1119

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Europäisches Semester 2025: Prioritäten in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik – <i>Orientierungsaussprache</i>

Die Delegationen erhalten anbei einen Orientierungsvermerk des Vorsitzes zum oben genannten Thema im Hinblick auf die Orientierungsaussprache auf der Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 2. Dezember 2024.

Europäisches Semester 2025: Prioritäten in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik*Orientierungsaussprache*

Die Ministerinnen und Minister werden ersucht, zu den künftigen beschäftigungs- und sozialpolitischen Prioritäten auf EU-Ebene Stellung zu nehmen. Zu dieser Debatte haben umfassende und vorausschauende Berichte sowie einschlägige Dokumente, die in den letzten Jahren veröffentlicht wurden, wertvolle Beiträge geleistet; daher werden die Kernaussagen einiger dieser Berichte und Dokumente im vorliegenden Vermerk hervorgehoben.

Der jährliche Zyklus des Europäischen Semesters beginnt in der Regel im November, wenn die Europäische Kommission das Herbstpaket des Europäischen Semesters vorlegt, einschließlich des gemeinsamen Beschäftigungsberichts für die Bereiche Arbeitsmarkt-, Kompetenz- und Sozialpolitik. Das Herbstpaket enthält allgemeine wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Prioritäten und gibt den Mitgliedstaaten politische Leitlinien für den kommenden Zyklus an die Hand. Für den Semesterzyklus 2025 hat die Kommission wegen des institutionellen Übergangs beschlossen, das Herbstpaket später als üblich und in zwei Phasen zu veröffentlichen: die haushaltspolitischen Teile des Pakets Ende November und die übrigen Elemente, einschließlich der beschäftigungs- und sozialpolitischen Teile, nach Amtsantritt der neuen Kommission. Daher wird das Herbstpaket in diesem Jahr nicht auf der Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) im Dezember vorgestellt.

In dem im Februar 2023 veröffentlichten Bericht¹ der hochrangigen Expertengruppe zur Zukunft des Sozialschutzes und des Sozialstaats in der EU (im Folgenden „hochrangige Gruppe“) werden die erwarteten Auswirkungen wichtiger Megatrends auf den Sozialschutz und den Sozialstaat analysiert. Die hochrangige Gruppe hat herausgestellt, dass mehrere globale Megatrends unsere Gesellschaften, Volkswirtschaften und Arbeitsmärkte prägen. Insbesondere wurden der demografische Wandel, Veränderungen in der Arbeitswelt, der Klimawandel und der grüne Wandel ermittelt und ihre Auswirkungen unter dem Gesichtspunkt des Lebensverlaufs untersucht. In dem Bericht wurde hervorgehoben, wie wichtig ein inklusiver und fairer Sozialstaat ist, wenn es darum geht, soziale Risiken zu minimieren und wirtschaftliche Härten abzumildern und gleichzeitig das Wirtschaftswachstum und das Wohlergehen des Einzelnen zu fördern. Der hochrangigen Gruppe zufolge sollten die modernen Sozialstaaten starke Puffer gegen wirtschaftliche Schocks bieten und in „Sprungbretter“ investieren, die Menschen bei kritischen Übergängen im Lebenslauf helfen. In dem Bewusstsein, dass es keine Pauschallösungen gibt, enthält der Bericht eine Liste von 21 Empfehlungen für mehrere Politikbereiche, mit denen die Mitgliedstaaten in erster Linie angehalten werden, ihre Sozialstaaten zu modernisieren und zu stärken.

Im Februar 2024 unterbreiteten der Beschäftigungsausschuss (EMCO) und der Ausschuss für Sozialschutz (SPC) eine Stellungnahme² zum Thema „Künftige politische Prioritäten der Union in Bezug auf die europäische Säule sozialer Rechte“, die der Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) auf seiner Tagung im März 2024 gebilligt hat. In der Stellungnahme wurde hervorgehoben, dass seit der Proklamation der Säule im Jahr 2017 zahlreiche EU-Initiativen vereinbart wurden, sei es durch die Annahme von Empfehlungen des Rates und anderen „weichen Instrumenten“ als angemessene und wirksame Werkzeuge zur Bereitstellung von Leitlinien für die Mitgliedstaaten in den entsprechenden Politikbereichen, sei es im Wege rechtsverbindlicher Richtlinien und Verordnungen der EU, die sich unmittelbar auf das nationale Recht auswirken. In der Stellungnahme wurde auch festgestellt, dass die große Anzahl der seit 2017 vereinbarten EU-Initiativen weitere Maßnahmen zur Umsetzung und angemessenen Durchführung erfordern und ihre Wirksamkeit angesichts der sich rasch wandelnden Wirtschaften und Gesellschaften überwacht werden muss, wobei gleichzeitig Anstrengungen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands erforderlich sind.

¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&eventsId=2057&furtherEvents=yes&langId=en>

² Dok. 7635/24.

In dem Bericht von Enrico Letta „Much More Than a Market“³ vom April 2024 wurde hervorgehoben, dass die soziale Dimension des Binnenmarkts gestärkt werden muss, indem soziale Gerechtigkeit und sozialer Zusammenhalt sichergestellt werden. Der Bericht nennt drei Hauptziele, die erreicht werden sollten, um den Binnenmarkt wirklich erfolgreich und sozial nachhaltig zu machen: i) Ausweitung der Vorteile der Arbeit auf eine größere Zahl von Menschen, ii) Vermeidung eines Wettlaufs nach unten sowie iii) Erhaltung und Konsolidierung der europäischen Marktwirtschaft.

In dem Bericht von Mario Draghi über die Zukunft der Wettbewerbsfähigkeit Europas⁴ vom September 2024 wurde betont, dass der Erfolg des grünen und des digitalen Wandels davon abhängt, dass sie auf sozial gerechte Weise vollzogen werden, wobei hochwertige Arbeitsplätze zu sichern und dafür zu sorgen ist, dass genügend qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Da derzeit ein Mangel sowohl an Arbeitsplätzen als auch an Qualifikationen herrscht, sind Umschulung und Weiterbildung der Arbeitskräfte in der EU von entscheidender Bedeutung. Mit Blick auf die neue Legislaturperiode wird in dem Bericht ein vollständiges Überdenken der EU-Politik im Bereich Kompetenzen gefordert, einschließlich einer verstärkten Koordinierung und einer besseren Einbeziehung der Sozialpartner in die Gestaltung der Politik im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung.

³ <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

⁴ https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059

In dem im September 2024 veröffentlichten Bericht zur Beschäftigung und zur sozialen Lage in Europa⁵ legte die Europäische Kommission die wichtigsten wirtschaftlichen, arbeitsmarktpolitischen und sozialen Entwicklungen dar, zog eine Bilanz der sozioökonomischen Konvergenz in der EU und untersuchte die Rolle sozialer Investitionen. Die Kommission stellte fest, dass die Arbeitsmärkte vor dem Hintergrund einer allgemeinen wirtschaftlichen Stagnation im Jahr 2023 weiterhin bemerkenswert widerstandsfähig waren und die sozialen Ergebnisse auf Verbesserungen hindeuteten. 2023 lag das Wirtschaftswachstum in der EU hinter dem anderer fortgeschrittener Volkswirtschaften zurück, und die Inflation ist seit dem zweiten Halbjahr 2021 gestiegen. In Bezug auf die Kernziele der Union für 2030 geht aus dem Bericht Folgendes hervor:

i) Die Beschäftigungsquote in der EU hat das Rekordniveau von 75,3 % erreicht, während die Arbeitslosenquote leicht zurückgegangen ist. Die Unternehmen verzeichneten einen Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel, und die Zahl der unbesetzten Stellen blieb auf einem Rekordhoch. ii) Die Beteiligung Erwachsener an der allgemeinen und beruflichen Bildung blieb deutlich unter dem EU-Ziel. 2022 nahmen 46,6 % der 25- bis 64-Jährigen an Aus- oder Weiterbildungsmaßnahmen teil, was unter anderem auf Schwierigkeiten beim Zugang zu hochwertigen Schulungen, terminliche Überschneidungen mit anderen Verpflichtungen, finanzielle Hindernisse oder die Bereitschaft potenzieller Teilnehmer zurückzuführen ist. iii) Die Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen ging 2023 leicht auf 21,4 % zurück, blieb aber in bestimmten gefährdeten Gruppen hoch, die Einkommensungleichheit blieb weitgehend stabil, während die Quote der erheblichen materiellen und sozialen Deprivation gestiegen ist. Dem Bericht zufolge haben sich in den letzten zehn Jahren einige wirtschaftliche, arbeitsmarktpolitische und soziale Ergebnisse EU-weit angenähert, doch sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor beträchtlich. Hervorgehoben werden auch die Rolle sozialer Investitionen und die Bedeutung von Reformen und Investitionen in Schlüsselbereichen wie Weiterbildung und Umschulung, lebenslanges Lernen, aktive Arbeitsmarktpolitik, frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung, die durch höhere Investitionen in erschwinglichen Wohnraum und Sozialschutz ergänzt werden können.

⁵ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8641&>

Mit Blick auf künftige Initiativen auf EU-Ebene sieht der Vorschlag der gewählten Präsidentin von der Leyen vor, im nächsten Kollegium einen Exekutiv-Vizepräsidenten mit Zuständigkeit u. a. für Menschen und Kompetenzen und mehrere andere Kommissionsmitglieder für die Bereiche Beschäftigung, Sozialpolitik und Gleichstellung zu ernennen, was auf ambitioniertere Ziele der Kommission in diesem Bereich hindeutet. Um die EU-Kernziele für 2030 in den Bereichen Beschäftigung, Kompetenzen und Armutsbekämpfung zu erreichen, plant die Kommission einen neuen Aktionsplan zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, der 2025 vorgelegt werden soll. Weitere neue Initiativen wie der Fahrplan für hochwertige Arbeitsplätze, ein neuer Pakt für den europäischen sozialen Dialog, eine EU-Strategie zur Bekämpfung der Armut und der Europäische Plan für erschwinglichen Wohnraum sollen zur Verwirklichung der EU-Kernziele beitragen.

In Bezug auf die Politikbereiche des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) sollten zwei wichtige Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester hervorgehoben werden. Erstens wurde seit der Proklamation der europäischen Säule sozialer Rechte im Jahr 2017 deren Überwachung in das Europäische Semester integriert, insbesondere durch die Anpassung der beschäftigungspolitischen Leitlinien an ihre Grundsätze. Diese Überwachung erfolgt im Rahmen des gemeinsamen Beschäftigungsberichts unter Verwendung des sozialpolitischen Scoreboards. Zweitens umfasste in diesem Zusammenhang der Zyklus des Europäischen Semesters 2024 eine Pilotanalyse zur sozialen Konvergenz auf der Grundlage der Merkmale des Rahmens für soziale Konvergenz mit dem Ziel, die soziale Dimension des Europäischen Semesters und die Rolle des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) in den jährlichen Zyklen zu stärken.

Die Arbeit am Rahmen für soziale Konvergenz begann im Anschluss an die Vorstellung der Initiative Belgiens und Spaniens, ein „Verfahren bei sozialen Ungleichgewichten“ einzuführen, auf der Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) im Oktober 2021. Entsprechend den Mandaten des französischen, des tschechischen und des schwedischen Vorsitzes haben der EMCO und der SPC die Initiative sorgfältig geprüft. In ihrer Stellungnahme⁶ vom 16. Mai 2022 unterstrichen der EMCO und der SPC zunächst die Notwendigkeit weiterer konzeptioneller und analytischer Arbeiten in Bezug auf wichtige Aspekte der Initiative unter Hinweis darauf, dass die Mitgliedstaaten hinsichtlich des etwaigen Mehrwerts geteilter Meinung sind. Vor diesem Hintergrund hat eine gesonderte EMCO-SPC-Arbeitsgruppe unter freiwilliger Beteiligung von 21 Mitgliedstaaten und der Kommission weitere technische Arbeiten durchgeführt. Zwischen September 2022 und Mai 2023 untersuchte die Arbeitsgruppe die mögliche Ausgestaltung und Methodik eines „Rahmens für soziale Konvergenz“ und erstellte einen Bericht. Im Anschluss an die Prüfung dieses Berichts haben der EMCO und der SPC Kernbotschaften zur Einführung eines Rahmens für soziale Konvergenz im Rahmen des Europäischen Semesters ausgearbeitet und gebilligt. Dabei wurde dem unterschiedlichen Maß an Unterstützung durch die Mitgliedstaaten und deren Bedenken Rechnung getragen. Die Kernbotschaften⁷ wurden dem Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) auf seiner Tagung im Juni 2023 vorgestellt und von diesem zur Kenntnis genommen. Im Zyklus des Europäischen Semesters 2024 und insbesondere in dem im November 2023 veröffentlichten Vorschlag der Kommission für den gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2024 nahm die Kommission eine stärker länderspezifische Analyse der potenziellen Risiken für die soziale Aufwärtskonvergenz auf der Grundlage der in den Kernbotschaften des EMCO und des SPC beschriebenen Merkmale des Rahmens für soziale Konvergenz vor. Aufgrund des mangelnden Konsens zwischen den Mitgliedstaaten über den genannten Kommissionsvorschlag nahm der Rat diesen in seinen entsprechenden Schlussfolgerungen⁸ zur Kenntnis und forderte den Beschäftigungsausschuss und den Ausschuss für Sozialschutz auf, die Auswirkungen der Pilotanalyse der sozialen Aufwärtskonvergenz auf der Grundlage der Merkmale des Rahmens für soziale Konvergenz, einschließlich des Mehrwerts und des potenziellen Verwaltungsaufwands, zu bewerten. Darüber hinaus forderte der Rat den EMCO und den SPC auf, die Auswirkungen der Pilotanalyse, einschließlich ihres Mehrwerts und ihres potenziellen Verwaltungsaufwands, zu bewerten.

⁶ Dok. 9222/22.

⁷ Dok. 9481/23 + ADD 1.

⁸ Dok. 7665/24.

Parallel zum Semesterzyklus 2024 einigten sich der Rat und das Europäische Parlament infolge der Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU darauf, in die neue Verordnung 2024/1263 einen „*Rahmen zur Ermittlung von Risiken für die soziale Konvergenz*“ als eines der Instrumente aufzunehmen, die der Kommission für die Überwachung der beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Umsetzung der Grundsätze der sozialen Säule zur Verfügung stehen.

Der EMCO und der SPC führten ihre Bewertung zwischen September und November 2024 durch und stellten die wichtigsten Ergebnisse in einem Vermerk⁹ für den Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) vor, in dem die Erfahrungen, die unterschiedlichen Standpunkte der Mitgliedstaaten sowie die Anpassungen (z. B. in Bezug auf Methodik, Indikatoren, Verfahren usw.) hervorgehoben wurden, die erforderlich sind, um den Rahmen für soziale Konvergenz zu verbessern. In dem Vermerk wird auch darauf hingewiesen, dass einige Mitgliedstaaten in dem Rahmen für soziale Konvergenz, wie er im Zyklus 2024 auf Pilotbasis umgesetzt wurde, Vorteile sahen, während andere den Mehrwert und letztendlichen Zweck im Vergleich zu früheren Vorgehensweisen anzweifeln.

Vor diesem Hintergrund werden die Ministerinnen und Minister ersucht, zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

- 1) *Welche Prioritäten würden Sie unter Berücksichtigung der oben genannten Trends, Analysen und Vorschläge für den Zeitraum 2024-29 im Hinblick auf den anstehenden neuen Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte setzen?*
- 2) *Sind Sie auf der Grundlage Ihrer Erfahrungen mit der Pilotumsetzung des Rahmens für soziale Konvergenz und unter Berücksichtigung des Vermerks des EMCO und des SPC auch der Auffassung, dass die Analysen der sozialen Aufwärtskonvergenz auf der Grundlage der Merkmale des Rahmens für soziale Konvergenz nach der Pilotphase verbessert werden müssen? Wenn ja, welche Elemente der Analysen sollten im Hinblick auf die künftigen Zyklen des Europäischen Semesters verbessert werden?*

⁹ Dok. 15563/24.