



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 4. Juni 2021
(OR. en)

9147/21

SOC 372
EMPL 278
ECOFIN 564
EDUC 221
SAN 359
GENDER 70
ANTIDISCRIM 70

VERMERK

Absender:	Beschäftigungsausschuss und Ausschuss für Sozialschutz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Europäisches Semester a) Bewertung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2020 und der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen 2019 – Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses (EMCO) und des Ausschusses für Sozialschutz (SPC) – Billigung

Die Delegationen erhalten beiliegend die oben genannte Stellungnahme, die auf der Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 14. Juni 2021 gebilligt werden soll.

Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz zum

Zyklus 2021 des Europäischen Semesters

Vorwort

Auf der Grundlage der Bestimmungen der Titel IX und X des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), des Mandats der Ausschüsse nach den Artikeln 150 und 160 und des Beschlusses des Rates zur Einsetzung der Ausschüsse haben der Beschäftigungsausschuss (EMCO) und der Ausschuss für Sozialschutz (SPC) die Umsetzung der vom Rat erteilten länderspezifischen Empfehlungen 2020 und Teile der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen 2019 für die Bereiche Beschäftigung, Sozialschutz und soziale Inklusion analysiert (**Teil 2** dieser Stellungnahme). In **Teil 1** sind die Ansichten der Ausschüsse zu den Aspekten der Steuerung des Europäischen Semesters dargelegt.

Teil 1

Allgemeine Aspekte der Steuerung im Rahmen des Zyklus 2021 des Europäischen Semesters und Ansichten zur Zukunft des Semesters

Im letzten Jahrzehnt stellte das Europäische Semester den Rahmen für die wirtschaftspolitische Koordinierung in der EU dar, wobei er in integrierter Weise Haushalts-, Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik abdeckt.

Die Steuerung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik ist voll und ganz in das Europäische Semester¹ eingebettet. Artikel 148 AEUV bildet die Grundlage für eine Reihe von im Vertrag vorgeschriebenen Aufgaben, die alle eine Schlüsselrolle für die Ausschüsse des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) vorsehen: die beschäftigungspolitische Leitlinien, der gemeinsame Beschäftigungsbericht sowie andere Überwachungstätigkeiten in den Bereichen Beschäftigung und Soziales. Der Vertrag verpflichtet die Mitgliedstaaten, „*im Einklang mit*“ den Grundzügen der Wirtschaftspolitik zur „*koordinierten Beschäftigungsstrategie*“ beizutragen (Artikel 146 AEUV). Darüber hinaus werden der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz in den Beschlüssen des Rates zur Einsetzung der beiden Ausschüsse aufgefordert, in den in ihre jeweilige Zuständigkeit fallenden Bereichen zu allen Aspekten des Europäischen Semesters beizutragen und dem Rat Bericht darüber zu erstatten.

Gemäß Artikel 148 AEUV prüft der Beschäftigungsausschuss jährlich die in den nationalen Reformprogrammen festgelegten Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten zur Durchführung ihrer Beschäftigungspolitik ergreifen, im Lichte der beschäftigungspolitischen Leitlinien, und unterrichtet den Rat über seine Prüfung. Auf der Grundlage seines Mandats führt der Ausschuss für Sozialschutz eine ähnliche Analyse der Durchführung der Reformen in den in seine Zuständigkeit fallenden Bereichen durch. Die Ergebnisse dieser Überwachungstätigkeiten werden dem Rat übermittelt und fließen in die Beratungen über die länderspezifischen Empfehlungen ein, die an die Mitgliedstaaten gerichtet sind (dabei betrafen in den Zyklen 2019 und 2020 mehr als 40 % der Empfehlungen Herausforderungen in den Bereichen Beschäftigung, Kompetenzen und Sozialpolitik). Auf der Grundlage der vorgenannten Prüfung und in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für Sozialschutz leistet der Beschäftigungsausschuss ferner seinen Beitrag zum gemeinsamen Beschäftigungsbericht für den Europäischen Rat über die Beschäftigungslage in der Union und über die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien.

Infolge des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie Anfang 2020 waren **befristete Anpassungen des Europäischen Semesters** erforderlich. Die andauernde Krise hat außerordentliche Maßnahmen erfordert, die zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität geführt haben. Dabei handelt es sich um ein beispielloses Instrument zur Finanzierung von Investitionen und Reformen, mit denen die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Krise abgemildert und eine inklusive und nachhaltige Erholung der Wirtschaft sowie der gerechte Übergang zu einer grünen und digitalen Wirtschaft unterstützt werden sollen.

¹ Rechtsgrundlage für das Europäische Semester ist Artikel 121 AEUV über die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und Artikel 148 über die Koordinierung der Beschäftigungspolitik.

Die Aufbau- und Resilienzfazilität hat sowohl den Zeitplan des Europäischen Semesters als auch die in dessen Rahmen zu erbringenden Leistungen beeinflusst, was sich wiederum auf das multilaterale Überwachungsverfahren der Entwicklungen in den Bereichen Beschäftigung und Sozialpolitik ausgewirkt hat. Insbesondere wurden in diesem außergewöhnlichen Zyklus des Europäischen Semesters nicht die nationalen Reformprogramme, sondern die Aufbau- und Resilienzpläne als wichtigste Bezugsdokumente für die Reforminitiativen der Mitgliedstaaten benannt. Anstelle der Länderberichte 2021 ist von der Kommission eine Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne durchzuführen, und 2021 werden keine länderspezifischen Empfehlungen abgegeben, die nicht die Haushaltspolitik betreffen. Darüber hinaus fanden die multilateralen Überprüfungen 2021 im Beschäftigungsausschuss und im Ausschuss für Sozialschutz vor der Veröffentlichung der Aufbau- und Resilienzpläne statt, weshalb die Ausschüsse dem Potenzial der in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehenen Maßnahmen, mit denen die länderspezifischen Empfehlungen 2019 und 2020 in den Bereichen Beschäftigung und Soziales angegangen werden sollen, nicht gebührend Rechnung tragen konnten. Bei der Steuerung der Aufbau- und Resilienzfazilität war für den Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) und seine Beratungsgremien keine förmliche Rolle vorgesehen, was eine wesentliche Abweichung von den Vorjahren darstellt, in denen der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz in allen in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Aspekten des Europäischen Semesters einbezogen wurden.

Vor diesem Hintergrund **haben der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz weiterhin die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2020 und der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen 2019 überwacht.** Die beiden Ausschüsse haben gemeinsam Fragen bereichsübergreifender Art geprüft; dies hat eine umfassende Prüfung der gemeinsamen Herausforderungen und die Konzipierung angemessener politischer Reaktionen ermöglicht. Indem die Ausschüsse die seit Langem bestehenden horizontalen Beratungen erheblich ausgeweitet haben, haben sie die multilateralen und thematischen Aspekte ihrer Arbeit stärker in den Vordergrund gerückt. Dadurch wurden den Mitgliedstaaten zusätzliche Möglichkeiten geboten, sich zusätzlich zur Überprüfung der länderspezifischen Empfehlungen eingehend mit der Frage zu befassen, wie strukturelle und aufkommende Herausforderungen angegangen werden können.

Der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz bemühten sich weiterhin um die Einbeziehung **einschlägiger Ausschüsse und Beratungsgremien anderer Ratsformationen** in ihre Tätigkeiten bezüglich des Europäischen Semesters. So hat der Beschäftigungsausschuss gemeinsam mit dem Ausschuss für Bildungsfragen über die länderspezifischen Empfehlungen zur allgemeinen und beruflichen Bildung und zu Kompetenzen beraten, während sich der Ausschuss für Sozialschutz um die Einbeziehung der Hochrangigen Gruppe „Gesundheitswesen“ durch ihre nationalen Delegierten bemüht hat. Diese Zusammenarbeit hat den politischen Inhalt der Beratungen gestärkt und dazu geführt, dass ganzheitlichere Überlegungen zu den in den Zuständigkeitsbereich des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz fallenden Fragen angestellt wurden.

Das vorübergehend geänderte Semesterverfahren hat die Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik, den Sozialpartnern und den Vertretern der Organisationen der Zivilgesellschaft beeinträchtigt. Da 2021 ausschließlich länderspezifische Empfehlungen für die Haushaltspolitik abgegeben wurden, **hatten der Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) und der Ausschuss für Wirtschaft und Finanzen insbesondere weniger Gelegenheiten für eine gemeinsame Arbeit zum Semester**. Dennoch fand im April 2021 ein gemeinsamer Austausch des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Wirtschaftspolitik über politische Maßnahmen in Bereichen von beiderseitigem Interesse statt, die auch für die Steuerung des Europäischen Semesters von Belang sind (der Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte mit besonderem Schwerpunkt auf den EU-Kernzielen und dem überarbeiteten sozialpolitischen Scoreboard, die Empfehlung der Kommission zu einer wirksamen aktiven Beschäftigungsförderung (EASE) und die Umsetzung des Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE)). Die Ausschüsse des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) werden sich nach wie vor um weitere Möglichkeiten für eine regelmäßige und engere Zusammenarbeit der Ausschüsse im nächsten Semesterzyklus und darüber hinaus bemühen und sind weiterhin entschlossen, die Stellungnahmen der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft einzuholen.

Der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz sind der Auffassung, dass das **Europäische Semester nach wie vor ein wirksames Koordinierungsinstrument** ist, um ein nachhaltiges und integratives Wirtschaftswachstum, die Wettbewerbsfähigkeit, die Beschäftigung und einen angemessenen Sozialschutz und die soziale Inklusion zu fördern, insbesondere während der derzeitigen Krise. In den Schlussfolgerungen des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) zur jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021 haben die Ministerinnen und Minister dazu aufgerufen, so bald wie möglich zu einem vollwertigen Prozess des Europäischen Semesters zurückzukehren, der ein umfassendes multilaterales Überwachungsverfahren in den Bereichen Beschäftigungs- und Sozialpolitik ermöglicht und gleichzeitig die integrierte Koordinierung der wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen stärkt.

In Bezug auf die Verfahrensanpassungen im Zusammenhang mit dem Zyklus des Europäischen Semesters 2021 sind die Mitglieder der Ansicht, dass die durch die Aufbau- und Resilienzfazilität ausgelösten Änderungen gerechtfertigt sind. Die geänderten Berichterstattungsanforderungen ermöglichten es den Mitgliedstaaten, sich vorrangig mit dringenden politischen Maßnahmen und Reformen zur Krisenbewältigung zu befassen. Diese Anpassungen sollten jedoch befristet bleiben, und die **Mitglieder der beiden Ausschüsse unterstützen mit einer überwältigenden Mehrheit eine rasche Rückkehr zu einem umfassenden Semesterverfahren, bei dem alle wesentlichen Elemente des Semesters bereits im nächsten Zyklus wieder aufgenommen werden**.

Die beiden Ausschüsse sind insbesondere der Ansicht, **dass dies von entscheidender Bedeutung ist, um eine angemessene Überwachung der Entwicklungen und politischen Maßnahmen in den Bereichen Beschäftigung und Sozialpolitik zu gewährleisten.** Die Mitglieder haben den stark ausgeprägten zukunftsorientierten Charakter des Semesterverfahrens und die Notwendigkeit betont, den Schwerpunkt weiterhin auf längerfristige strukturelle Herausforderungen mit einem breiteren Zuständigkeitsbereich zu legen, der über die in den Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehenen Reformen und Investitionen hinausgeht.

In dieser Hinsicht sollten die **nationalen Reformprogramme** weiterhin als einschlägiges Instrument zur Berichterstattung über Strukturreformen und Fortschritte bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen dienen, während die Bewertung der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne voll und ganz in das Semesterverfahren integriert werden sollte. Die **Verbindung zwischen den nationalen Reformprogrammen und den Aufbau- und Resilienzplänen sollte** in diesem Zusammenhang **deutlicher gemacht werden.** Da die nationalen Reformprogramme in einem umfassenden Semesterverfahren einen breiteren Themenkreis abdecken, könnte die Berichterstattung über die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne, einschließlich über die Verwirklichung von Etappenzielen und Zielwerten dieser Pläne, in die nationalen Reformprogramme integriert werden. Überschneidungen bei der Berichterstattung sind unbedingt zu vermeiden. Im Einklang mit ihrem Mandat sind die Ausschüsse des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) darüber hinaus der Ansicht, dass sie in die Beratungen über die Durchführung und Überwachung der Aufbau- und Resilienzpläne und der nationalen Reformprogramme einbezogen werden sollten.

Die Ausschüsse vertreten die Auffassung, dass die Aspekte der **multilateralen Überwachung** des Semesterverfahrens beibehalten werden sollten. Die umfassenden und regelmäßigen **Länderberichte** der vorangegangenen Zyklen sollten ab dem nächsten Zyklus wieder eingeführt werden, um als Grundlage für den Austausch zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Fortschritte bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen zu dienen. Der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz sind ferner der Ansicht, dass wieder **länderspezifische Empfehlungen, die nicht die Haushaltspolitik betreffen,** abgegeben werden sollten, auch mit Blick auf die Bedeutung der beschäftigungs- und sozialpolitischen Fragen in den Reformprogrammen der Mitgliedstaaten. Zahlreiche Mitgliedstaaten unterstützen **länderspezifische Empfehlungen mit einer mehrjährigen Dimension in bestimmten Politikbereichen, die mit jährlichen Länderberichten und einer multilateralen Überwachung einhergehen.**

Der **gemeinsame Beschäftigungsbericht** sollte weiterhin einen jährlichen Überblick über die wichtigsten beschäftigungs- und sozialpolitischen Entwicklungen in der Europäischen Union, einschließlich der Reformbemühungen der Mitgliedstaaten, geben. Der gemeinsame Beschäftigungsbericht ist nach wie vor ein geeignetes Überwachungs- und Analyseinstrument. In Zukunft können darin weiterhin die Auswirkungen der Pandemie auf die beschäftigungs- und sozialpolitischen Entwicklungen zum Ausdruck gebracht werden; gleichzeitig wird seine analytische Grundlage ausgeweitet, indem die neuen EU-Kernziele und das überarbeitete sozialpolitische Scoreboard integriert werden und möglicherweise auch indem die Aufbau- und Resilienzmaßnahmen, die die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Aufbau- und Resilienzpläne durchführen, einbezogen werden. In Zukunft sollte im gemeinsamen Beschäftigungsbericht weiterhin die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien, wie im Vertrag festgeschrieben, überwacht und über die Umsetzung der Grundsätze der Säule sozialer Rechte, die in die beschäftigungspolitischen Leitlinien integriert wurden, Bericht erstattet werden. Andere bestehende Überwachungsinstrumente des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz sind auch weiterhin relevant und sollten nach wie vor in das Semesterverfahren einfließen.

Der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz haben ferner die Verbindungen zum Europäischen Semester im **Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte** begrüßt. Die im Aktionsplan dargelegten EU-Kernziele in den Bereichen Beschäftigung, Kompetenzen und Sozialpolitik werden den Forderungen der beiden Ausschüsse und der Ministerinnen und Minister des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) nach Folgemaßnahmen zur Strategie Europa 2020 gerecht. Im Anschluss an die Erklärung von Porto² sollten die im Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte verkündeten Kernziele auf der Grundlage der Erfahrungen mit der Strategie Europa 2020 vollständig in das Europäische Semester integriert werden.

² Europäischer Rat, 8. Mai 2021, Erklärung von Porto. Die EU-Führungsspitzen begrüßten auf dem Sozialgipfel in Porto „die neuen EU-Kernziele [...] und das überarbeitete sozialpolitische Scoreboard, die im Aktionsplan vorgeschlagen wurden und dazu beitragen werden, die Fortschritte bei der Umsetzung der Grundsätze der Säule sozialer Rechte als Teil des Prozesses der Koordinierung der Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Semesters – unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten – zu überwachen“.

Mit Blick auf die Zukunft erkennen die Ausschüsse an, dass aus dem Semesterzyklus 2021 positive Lehren gezogen werden können, bekräftigen jedoch, dass die **Rolle des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) und seiner Beratungsgremien** im Semesterverfahren im Einklang mit den vergangenen Semesterzyklen und unter uneingeschränkter Anwendung des Vertrags (Artikel 148 AEUV) und der jeweiligen Mandate der beiden Ausschüsse beibehalten werden sollte. Angesichts der Tatsache, dass sich das Semester zum Steuerungsrahmen für die Aufbau- und Resilienzfazilität sowie für den Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte entwickelt hat, könnten im nächsten Semesterverfahren einige Änderungen erforderlich sein. Es ist jedoch nach wie vor von Bedeutung, dass die **Ausgewogenheit zwischen den befristeten, gezielten Anpassungen im Zusammenhang mit der Einführung der Aufbau- und Resilienzfazilität und dem allgemeineren Zweck des Semesters gewahrt wird**. Im Rahmen der Bemühungen um eine Straffung und Optimierung der künftigen Semesterzyklen sollten auch **Dialoge mit den Mitgliedstaaten und angemessene Beratungen in den einschlägigen Ratsformationen und ihren Beratungsgremien** geführt werden. Die Zusammenarbeit zwischen den beratenden Ausschüssen des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) und den sonstigen Vorbereitungsgremien des Rates, insbesondere dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik, dem Ausschuss für Bildungsfragen und der hochrangigen Gruppe „Gesundheitswesen“, sollte im Zusammenhang mit einem umfassenderen Semesterverfahren weiter ausgebaut werden. Die kontinuierliche Einbeziehung von Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft sollte ebenfalls gewährleistet werden.

Teil 2:

Hauptergebnisse der vom Beschäftigungsausschuss und vom Ausschuss für Sozialschutz vorgenommenen multilateralen Überprüfung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2020 und der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen 2019: Die Krise hat als Katalysator für die Durchführung von Maßnahmen gedient, aber es bedarf weiterer Anstrengungen, um eine Brücke zwischen den kurzfristigen Maßnahmen und den längerfristigen Strukturreformen zu schlagen

Die multilaterale Überwachung – d. h. die gegenseitigen Bewertungen der Reformanstrengungen der Mitgliedstaaten – zählt zu den Kernaufgaben des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz. Sie spielt eine wesentliche Rolle im Rahmen des Europäischen Semesters, denn sie ermöglicht eine gemeinsame Sicht auf Probleme, zwischen denen ein Zusammenhang besteht, und unterstützt die Reformanstrengungen der Mitgliedstaaten durch den Austausch von politischen Erkenntnissen und bewährten Verfahren.

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 erforderte eine befristete Anpassung des Europäischen Semesters sowie die Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität und deren Einbeziehung in das Semesterverfahren. Der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz haben ihre Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Semester angepasst und die Überwachung der Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Reformen fortgesetzt, indem multilaterale Überprüfungen mit Schwerpunkt auf den länderspezifischen Empfehlungen 2020 und den Elementen der länderspezifischen Empfehlungen 2019, die noch immer als einschlägig erachtet werden, durchgeführt wurden.

Im ersten Halbjahr 2021 haben der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz 112 derartige Überprüfungen durchgeführt, einschließlich 14 Überprüfungen in Bereichen von beiderseitigem Interesse, die von den beiden Ausschüssen gemeinsam vorgenommen wurden. Die Überprüfungen der Bereiche allgemeine und berufliche Bildung und Kompetenzen (insgesamt 26) wurden gemeinsam vom Beschäftigungsausschuss und dem Ausschuss für Bildungsfragen durchgeführt. Zusätzlich zu diesen Überprüfungen wurde zum ersten Mal eine gemeinsame thematische Aussprache des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz organisiert, in der die Überprüfung von 2020 der Umsetzung der Empfehlung des Rates zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt behandelt wurde.

Bei allen länderspezifischen Überprüfungen stützten sich die Evaluierungen auf die Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die jüngsten ergriffenen Maßnahmen, gefolgt von Bewertungen dieser Maßnahmen durch die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission. Um den multilateralen Aspekt der Überprüfungen hervorzuheben, wurde das thematische Element – in Form von eingehenden Beratungen über alle in den Zuständigkeitsbereich der Ausschüsse fallenden Politikbereiche – im Jahr 2021 verstärkt. Der thematische Charakter der Beratungen in den beiden Ausschüssen ist in die Vorbereitung der horizontalen Schlussfolgerungen, die in diesem Teil vorgestellt werden, eingeflossen.

Reformen im Bereich der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der öffentlichen Arbeitsverwaltungen

Im Februar 2021 wurden 20 Überprüfungen in den Bereichen der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der öffentlichen Arbeitsverwaltungen durchgeführt. Im Mittelpunkt standen hauptsächlich die politischen Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, wie Kurzarbeitsregelungen, eher strukturelle Aspekte, wie das Erreichen von jungen Menschen und schutzbedürftigen Gruppen, sowie die Effizienz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen bei der Erbringung von Dienstleistungen für Arbeitslose und Arbeitsuchende, insbesondere im Zusammenhang mit der Pandemie.

Der Ausbruch der Pandemie hat die Mitgliedstaaten dazu gezwungen, ihre Anstrengungen auf die Abmilderung der Auswirkungen der Krise auf Arbeitnehmer, Haushalte und Unternehmen auszurichten. Die Reaktion umfasste eine Mischung aus haushalts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen. Kurzarbeitsregelungen und Lohnzuschüsse wurden weitgehend genutzt, um zur Erhaltung von Arbeitsplätzen beizutragen. In einigen Fällen basierten die Regelungen auf bestehenden – aber ausgeweiteten und/oder angepassten – Instrumenten, in anderen wurden *neue* Maßnahmen eingeführt.

Die Auswirkungen der Pandemie waren asymmetrisch und hatten daher in Bezug auf den Schweregrad unterschiedliche Konsequenzen für die Arbeitskräfte. Aus diesem Grund wurden verschiedene Formen von finanzieller Unterstützung gewährt, insbesondere Selbstständigen oder Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, einschließlich Saisonarbeitnehmern und anderen schutzbedürftigen Gruppen, wobei junge Menschen und Frauen unter den Personen in befristeten Beschäftigungsverhältnissen in der Regel stärker vertreten waren. Dennoch spielte die rechtzeitig geleistete Unterstützung eine entscheidende Rolle bei der Abmilderung der Auswirkungen der Krise auf den Beschäftigungsgrad, womit die Erhaltung von Arbeitsplätzen sichergestellt und die Grundlage für die Bewältigung von beruflichen Wechseln geschaffen wurde. In einer Reihe von Mitgliedstaaten wurden Maßnahmen zur Krisenbewältigung gemeinsam mit den Sozialpartnern konzipiert.

Die Mitgliedstaaten haben ferner aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verstärkt, insbesondere im Hinblick auf Schulungs- und Beratungsmaßnahmen für Arbeitsuchende und Arbeitnehmer, deren Arbeitsplätze besonders stark gefährdet sind. Zusätzlich zu den Maßnahmen für die subventionierte Beschäftigung wurden auch Fernunterricht, Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten sowie digitale Schulungen durchgeführt, um sowohl Arbeitnehmer (einschließlich vorübergehend freigesetzter Arbeitnehmer) als auch Arbeitsuchende zu unterstützen. Ferner haben die Mitgliedstaaten häufig flexible Arbeitsmodelle wie Telearbeit eingesetzt, obwohl in einigen Fällen der nationale Rechtsrahmen überarbeitet werden musste. Auch an den Sozialschutzsystemen wurden befristete Anpassungen vorgenommen.

Insgesamt haben die Mitgliedstaaten die Elemente der länderspezifischen Empfehlungen im Zusammenhang mit der Abmilderung der Auswirkungen der Krise auf die Beschäftigung weitgehend umgesetzt, obwohl in den meisten überprüften Mitgliedstaaten weitere Anstrengungen erforderlich sind, um die steigende Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen und schutzbedürftige Gruppen zu unterstützen.

Es wurden ferner einige Schwachstellen hervorgehoben, die sich vor allem auf politische Reaktionen auf strukturelle Herausforderungen beziehen. Im Laufe der Beratungen stellte sich heraus, dass die COVID-19-Krise in einigen Mitgliedstaaten die Umsetzung der Reformen der Aktivierungspolitik und der öffentlichen Arbeitsverwaltungen unterbrochen oder verlangsamt hat. Es bestehen nach wie vor große Herausforderungen in Bezug auf die Kapazitäten und die Organisation der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, die Teilnahme von Arbeitsuchenden an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die wirksame und gezielte Unterstützung von Arbeitsuchenden, jungen Menschen, die weder arbeiten noch eine Schule besuchen oder eine Ausbildung absolvieren, und anderen schutzbedürftigen Gruppen wie Personen mit Behinderungen oder Menschen mit Migrationshintergrund, und die Beseitigung von Hindernissen bei der Arbeitsmarktbeteiligung. In den meisten Mitgliedstaaten sind noch immer Strukturreformen auf der Grundlage gezielter Konzepte erforderlich, um diese Probleme zu bewältigen, oder aber die Umsetzung befindet sich – in einigen Fällen – noch in der Anfangsphase. Dennoch wurden einige Anstrengungen unternommen oder geplant, um den Personalbestand zu erhöhen und die technologische Ausrüstung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu verbessern, einschließlich durch Investitionen in die Digitalisierung der Dienstleistungen, um ihre Kapazitäten zu steigern und die Kontinuität während und nach der Pandemie sicherzustellen.

Die Verfügbarkeit von EU-Mitteln (insbesondere im Rahmen des ESF, des SURE und der REACT-EU) hat dazu beigetragen, die nationalen Ressourcen, die für die Umsetzung von Kurzarbeitsregelungen und ähnlichen Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen und Unterstützung von Arbeitsuchenden sowie von Maßnahmen zur Unterstützung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen bestimmt sind, maßgeblich zu erhöhen. Dennoch wurden Bedenken über die längerfristige Lage in Fällen geäußert, in denen die Soforthilfemaßnahmen eingestellt wurden. Dies steht auch in engem Zusammenhang mit dem allgemeinen wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozess und der Herausforderung, die Tragfähigkeit von Unternehmen als Grundlage für die Anpassung von Kurzarbeitsregelungen und Unterstützung in Form von Lohnzuschüssen zu bewerten. In dieser Hinsicht sollte auch der in einigen Branchen verbreitete Fachkräftemangel in Betracht gezogen werden. Die Mitgliedstaaten prüfen ferner neue Reformen und Investitionen im Bereich der Aktivierungspolitik, wobei über die Aufbau- und Resilienzfähigkeit Mittel im Rahmen des Aufbauinstruments NextGenerationEU verwendet werden sollen.

Es besteht ein allgemeiner Konsens darüber, dass Maßnahmen zur Förderung der Wiederbeschäftigung von Arbeitnehmern auf dem Arbeitsmarkt eingeführt werden müssen, wobei ein besonderes Augenmerk auf die Beschäftigungsaussichten derjenigen Gruppen gelegt werden sollte, die am stärksten durch die Krise beeinträchtigt wurden, insbesondere junge Menschen, Frauen, Personen mit Behinderungen sowie Menschen mit Migrationshintergrund. In diesem Zusammenhang erwägen die Mitgliedstaaten vorrangig die Einführung und Umsetzung von Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen als eine der wichtigsten Prioritäten für künftige politische Maßnahmen im Einklang mit dem grünen und dem digitalen Wandel.

Kontinuierliche Überwachung und Folgenabschätzungen sind erforderlich, um die Auswirkungen der Pandemie zu bewerten und – gegebenenfalls – zusätzliche Unterstützung zu leisten.

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

Im April 2021 überprüften der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz gemeinsam die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen 2019 für vier Mitgliedstaaten und eine länderspezifische Empfehlung 2020 für einen Mitgliedstaat im Zusammenhang mit der Erwerbsbeteiligung von Frauen durch Zugang zu frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung und Langzeitpflege, einschließlich – bei einem Mitgliedstaat – der Integration von aktiven arbeitsmarktpolitischen und sozialpolitischen Maßnahmen.

Im Rahmen der Beratungen stellte sich eine Reihe gemeinsamer politischer Herausforderungen heraus, unter anderem in Bezug auf das anhaltende Beschäftigungsgefälle, den hohen Anteil von Frauen in Teilzeitbeschäftigung sowie die geschlechtsbedingten Verdienst- und Rentengefälle und ihre Ursachen. Während Pflegepflichten bei der Erwerbsbeteiligung von Frauen eine wichtige Rolle spielen, bestehen auch die Geschlechterstereotypen weiter fort und wirken sich erheblich auf die Ergebnisse aus. Daher wurden die starke geschlechtsspezifische Dimension im Langzeitpflegesektor und ihre Auswirkungen sowohl auf formelle Arbeitskräfte als auch auf informelle Pflegekräfte hervorgehoben.

Einige Mitgliedstaaten wiesen darauf hin, dass der erhöhte Anteil von Frauen in Teilzeitbeschäftigung in manchen Fällen bereits vor der Familiengründung gegeben ist und im Laufe der Zeit unverändert bleibt. In Bezug auf die geschlechtsbedingten Verdienst- und Rentengefälle können verschiedene Ansätze zur Verbesserung der Transparenz auf dem Arbeitsmarkt, einschließlich im Wege von digitalen und analytischen Instrumenten, dazu beitragen, diese Gefälle zu überwinden.

Die Mitgliedstaaten haben in frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung investiert, mit dem Ziel, die Verfügbarkeit und die Qualität der Dienstleistungen zu verbessern. Im Laufe der Beratungen wurde ferner auf die Bedeutung der Barcelona-Ziele hingewiesen.

In den Beratungen über familienpolitische Maßnahmen zur Unterstützung der Erwerbsbeteiligung von Frauen wurde die Rolle der Dienstleistungen, insbesondere der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung, in Verbindung mit gut konzipierten Leistungen hervorgehoben. Die Koordinierung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen kann von Bedeutung sein, um die Verfügbarkeit der Dienstleistungen sicherzustellen. Sozialhilfeleistungen müssen mit aktivierungspolitischen Maßnahmen verknüpft werden, was in einigen Fällen weitere Anstrengungen der Mitgliedstaaten erfordert, um die Koordinierung zwischen den verschiedenen beteiligten Regierungsstrukturen zu verbessern. Damit die Maßnahmen wirksam sind, ist es im Allgemeinen wichtig, dass die verschiedenen Interessenträger sich abstimmen und zusammenarbeiten.

Einige Mitgliedstaaten haben Regelungen zur Elternzeit und zum Elterngeld reformiert und Leistungen bei Vaterschaft ausgeweitet, um die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zu verbessern. Ferner wurde die Bedeutung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie der Öffentlichkeitsarbeit durch gezielte Dienstleistungen für die am stärksten gefährdeten Gruppen hervorgehoben.

In den Beratungen zeigte sich, dass die Ausweitung der formellen Langzeitpflegedienste ein wirksames Instrument zur Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen sein kann. Die einschlägigen politischen Maßnahmen umfassen unter anderem die Entwicklung von häuslichen und gemeindenahen Pflegediensten (beispielsweise Tagesstätten).

Einige Mitgliedstaaten nutzen die Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) in großem Umfang, um Investitionen in frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung und Langzeitpflege zu unterstützen; einige wenige Mitgliedstaaten beabsichtigen, Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität einzusetzen. In dieser Hinsicht wurde die Bedeutung der Nachhaltigkeit dieser Investitionen betont.

Die Überwachung und Bewertung von politischen Maßnahmen wurde hervorgehoben, da sie wichtige Elemente für eine wirksame Politik sind.

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

Die Politikbereiche Arbeitsmarktsegmentierung, Löhne, Besteuerung von Arbeit und nicht angemeldete Erwerbstätigkeit sind nach wie vor von struktureller Bedeutung, auch im gegenwärtigen Kontext, der von erheblichen Veränderungen der Beschäftigungsmuster infolge der COVID-19-Pandemie geprägt ist. Im Februar 2021 führte der Beschäftigungsausschuss Überprüfungen dieser Politikbereiche in neun Mitgliedstaaten durch, wobei der Schwerpunkt auf den einschlägigen Elementen der länderspezifischen Empfehlungen 2019 lag.

Durch die COVID-19-Pandemie wurden bereits bestehende Anfälligkeiten der Arbeitsmärkte aufgedeckt, wobei die Vernichtung von Arbeitsplätzen infolge der Pandemie hauptsächlich in Branchen stattfand, in denen weniger sichere Beschäftigungsformen, einschließlich selbstständiger Erwerbstätigkeit, vorherrschen und schutzbedürftige Gruppen und junge Menschen unverhältnismäßig stark betroffen sind, auch aufgrund ihrer Überrepräsentation unter Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Die strukturellen Herausforderungen sind somit während der Krise noch stärker zutage getreten. Sie können wahrscheinlich mit politischen Maßnahmen bewältigt werden, mit denen die strukturellen Lücken geschlossen, ein inklusiveres und nachhaltigeres Wachstum gefördert und die Herausforderungen und Chancen des grünen und des digitalen Wandels angegangen werden.

Vor der COVID-19-Krise wurde eine Reihe von Reformen durchgeführt, um der Arbeitsmarktsegmentierung entgegenzuwirken, wobei die Pandemie in einigen Fällen zu einer Verlangsamung ihrer Umsetzung oder ihrer Auswirkungen geführt hat. Im derzeitigen Kontext wird nach wie vor häufig auf Kurzarbeitsregelungen und Unterstützung für Selbstständige zurückgegriffen; diese Sofortmaßnahmen wurden in erheblichem Maße in Anspruch genommen. Die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurden ferner verbessert sowie an die Auswirkungen der Pandemie angepasst und umfassten Einstellungsanreize. Es wurde betont, dass eine angemessene Konzipierung und eine ausreichende Sensibilisierung der Arbeitgeber für die erfolgreiche Umsetzung dieser Art von Maßnahmen ausschlaggebend sind. Es bedarf eines ausgewogenen Ansatzes, um Aspekten der Schaffung bzw. Vernichtung von Arbeitsplätzen und dem Erfordernis weiterer Anstrengungen zur Verringerung der Arbeitsmarktsegmentierung Rechnung zu tragen. Die Erhaltung und die Unterstützung der Schaffung von Arbeitsplätzen sind zusätzlich zu ihrer Qualität und ihren Verlagerungsbedürfnissen in Erwägung zu ziehen.

In bestimmten Fällen besteht das Risiko, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise die Aufmerksamkeit von den langfristigen, strukturellen Hindernissen für dauerhaftere Beschäftigungsformen ablenken könnten. In zahlreichen Mitgliedstaaten sind die Arbeit der Arbeitsaufsichtsbehörden und die Maßnahmen zur Stärkung ihrer Kapazitäten Schlüsselfaktoren für die Verringerung der Arbeitsmarktsegmentierung. Zu diesem Zweck können Anreize wie Einstellungszuschüsse und Negativanreize in Form von Geldstrafen wirksam miteinander kombiniert werden. Es ist zwar wichtig, die Auswirkungen der Maßnahmen zur Verringerung der Segmentierung zu analysieren und zu bewerten, jedoch wurde eingeräumt, dass dies aufgrund der Auswirkungen der anhaltenden COVID-19-Pandemie schwierig sein könnte, insbesondere angesichts der Beschränkungen und des Schwerpunkts auf Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen.

In Bezug auf das geschlechtsbedingte Verdienstgefälle ist es wichtig, die zugrunde liegenden Ursachen zu analysieren und ganzheitliche Maßnahmen zu ergreifen, auch indem das Leistungssystem angepasst wird, wie sich in einem der überprüften Fälle herausgestellt hat.

IKT-Instrumente können sowohl zur Bekämpfung der Arbeitsmarktsegmentierung und zur Sensibilisierung für ihre negativen Folgen als auch zur Bekämpfung des geschlechtsbedingten Verdienstgefälles beitragen. Mehrere Mitgliedstaaten berichteten, dass sie Maßnahmen in diesem Bereich in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne aufnehmen werden; in einigen Mitgliedstaaten wird noch darüber beraten.

Im Bereich der Besteuerung von Arbeit wurden Fortschritte bei der Verringerung der steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit, insbesondere bei niedrigen und mittleren Einkommen, erzielt, vor allem durch Steuererleichterungen und Senkungen der Sozialbeiträge. Einige der kürzlich in den Mitgliedstaaten umgesetzten Maßnahmen waren darauf ausgerichtet, Unternehmen bei der Bewältigung der COVID-19-Krise zu unterstützen; dabei wurden sowohl befristete als auch dauerhafte Maßnahmen ergriffen.

Es wurden Bedenken darüber geäußert, ob diese steuerlichen Änderungen mittelfristig haushaltsneutral sind, da nur geringe Fortschritte bei der Verlagerung der Steuerlast auf Steuerbemessungsgrundlagen, mit denen ein inklusives und nachhaltiges Wachstum besser gefördert werden kann, erzielt wurden. Es besteht noch Spielraum für diese Steuerverlagerung, was für den derzeitigen Kontext relevant ist, da sie zu einer integrativen Erholung beitragen und den grünen Wandel unterstützen könnte. Andere Fragen im Zusammenhang mit dem Steuersystem sind noch offen, insbesondere Fragen zu spezifischen Schlupflöchern oder Ineffizienzen und zu Negativanreizen für Zweitverdiener bei Paaren. Der letztgenannte Punkt ist auch ein Problem des geschlechtsbedingten Gefälles, da Zweitverdiener zumeist Frauen sind.

In Bezug auf die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit wurden die Bedeutung von multidimensionalen Strategien sowie die Rolle der Arbeitsaufsichtsbehörden und der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden unterstrichen. Es wurde ferner darauf hingewiesen, dass umfassende Strategien zur Bewältigung der verschiedenen und vielschichtigen Aspekte der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit angenommen werden müssen.

Einige Mitgliedstaaten beabsichtigen, Maßnahmen in diesen Bereichen in ihre Aufbau- und Resilienzpläne aufzunehmen oder finanzielle Unterstützung durch REACT-EU und aus dem ESF+ zu nutzen.

Insgesamt müssen die von der COVID-19-Krise verursachten Änderungen berücksichtigt werden. Die neue Realität infolge der Krise hat dazu geführt, dass einige Analyseinstrumente und -konzepte überholt sind oder dass umfassendere analytische Ansätze erforderlich sind, da die Kluft zwischen befristeten und unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen nicht mehr länger das einzige relevante Unterscheidungsmerkmal ist. Die Zunahme neuer Arbeitsformen, insbesondere plattformbasierte Arbeit, wurde als ein Thema hervorgehoben, über das im Hinblick auf die Segmentierung weitere Überlegungen angestellt werden müssen.

Im Rahmen der Überprüfung wurden ferner einschlägige politische Maßnahmen zur Bewältigung der Herausforderungen in den überprüften Politikbereichen hervorgehoben; so wurde beispielsweise betont, dass Arbeitsaufsichtsbehörden zur Bewältigung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeiten und der Arbeitsmarktsegmentierung unterstützt werden müssen, wie wichtig die Überprüfung von Rechtsvorschriften zum Beschäftigungsschutz und von Regelungslücken für die Bewältigung der Segmentierung ist und dass zur Reduzierung der geschlechtsbedingten Gefälle eine ganzheitliche institutionelle Strategie erforderlich ist, die Reformen des Steuersystems, Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, Investitionen in frühkindliche Betreuungseinrichtungen, Maßnahmen zur Förderung der Lohngleichheit bei gleicher Arbeit sowie sonstige Maßnahmen zur Unterstützung der Chancengleichheit umfasst.

Sozialer Dialog – regelmäßige Überprüfung

Im Dezember 2020 hat der Beschäftigungsausschuss gemeinsam den europäischen und den nationalen Sozialpartnern seine jährliche Überprüfung des sozialen Dialogs durchgeführt. Die Überprüfung ist darauf ausgerichtet, die Fortschritte bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen 2020 zu bewerten; es wurden jedoch auch die Einbeziehung der Sozialpartner im Kontext der COVID-19-Krise sowie die Ausarbeitung der nationalen Reformprogramme und Aufbau- und Resilienzpläne beleuchtet.

In den betroffenen Mitgliedstaaten bestehen zwar Rahmen für den sozialen Dialog, jedoch sind weitere Anstrengungen erforderlich, um eine wirksame Einbeziehung der Sozialpartner in die Politikgestaltung zu erreichen und einen gut funktionierenden sozialen Dialog einzurichten. Es bestehen nach wie vor erhebliche Bedenken in Bezug auf die praktischen Aspekte der Konsultation der Sozialpartner, was Transparenz, Rechtzeitigkeit und Wirksamkeit anbelangt, sowie hinsichtlich ihrer tatsächlichen Auswirkungen auf die Politikgestaltung. Es wurden einige ermutigende Entwicklungen gemeldet, insbesondere die verstärkte Einbeziehung der Sozialpartner in die Gestaltung von Maßnahmen zur Bewältigung der Krise und in die Festlegung von Mindestlöhnen. Einige Mitgliedstaaten beziehen die Sozialpartner frühzeitig in die Gestaltung von spezifischen Maßnahmen ein.

Die Sozialpartner sind der Auffassung, dass nach wie vor regelmäßige und zeitnähere Konsultationen erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass die Sozialpartner in der Lage sind, einen angemessenen Beitrag zu den politischen Entwicklungen zu leisten. Bei der Konsultation der Sozialpartner könnten die Regierungen ferner systematisch Rückmeldung darüber geben, wie ihre Vorschläge berücksichtigt wurden.

Es bleibt ein wichtiges Ziel, die Kapazitäten der Sozialpartner längerfristig auszubauen. In dieser Hinsicht wurde die besondere Rolle des Europäischen Sozialfonds hervorgehoben, ebenso wie die Notwendigkeit einer regelmäßigen Evaluierung der Wirksamkeit dieser Investition, auch im Hinblick auf die Qualität der Beiträge der Sozialpartner.

Reformen in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung und Kompetenzen

Im März 2021 hat der Beschäftigungsausschuss wie in den Vorjahren gemeinsam mit dem Ausschuss für Bildungsfragen die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung und Kompetenzen überprüft. Die Überprüfungen erstreckten sich auf 26 Mitgliedstaaten und umfassten im Allgemeinen die länderspezifischen Empfehlungen 2020 und die einschlägigen Elemente der länderspezifischen Empfehlungen 2019. Bei drei Mitgliedstaaten wurden nur die länderspezifischen Empfehlungen 2019 (oder Teile davon) überprüft.

Bereits vor der Pandemie wurden Reformanstrengungen in den Bereichen Bildung und Kompetenzen unternommen, und einige Mitgliedstaaten setzten diese Maßnahmen während der Pandemie fort. Zur Bewältigung der Krise haben einige Mitgliedstaaten ihre Haushalte erhöht, um die Investitionen in Bildung und Kompetenzen zu stärken, insbesondere in grundlegende digitale Kompetenzen, Infrastruktur und Online-Lösungen wie digitale Plattformen, was sich während der Ausgangssperren als ausschlaggebend erwiesen hat, um einen reibungslosen Ablauf des Lernens, der Ausbildung und der Arbeit zu ermöglichen. Einige Mitgliedstaaten prüfen im Rahmen dieser Anstrengungen auch innovative Ansätze wie digitale Gutscheine und individuelle Lernkonten.

Durch die COVID-19-Krise wurden die bereits bestehenden Herausforderungen in den Bereichen Bildung und Kompetenzen verschärft. Die Ausgangssperren und die Maßnahmen zur sozialen Distanzierung haben die Probleme im Zusammenhang mit der digitalen Kluft und dem ungleichen Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung verstärkt. Gleichzeitig gelten die Wege für Weiterbildung und Umschulung als Schlüsselemente, um die Erholung zu unterstützen, die wirtschaftliche Resilienz zu verbessern und den grünen und den digitalen Wandel zu fördern. Der Fachkräftemangel und die Diskrepanz zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage, insbesondere im IKT-Sektor, haben sich trotz steigender Arbeitslosigkeit ebenfalls verschärft.

Die Mitgliedstaaten neigen dazu, die Reaktion auf die COVID-19-Pandemie mit einer längerfristigen Reaktion auf strukturelle Herausforderungen zu kombinieren, unter anderem mit dem Ziel, wirksame Arbeitsmarktübergänge zu hochwertigeren Arbeitsplätzen zu unterstützen und gleichzeitig die Herausforderungen des grünen und des digitalen Wandels zu bewältigen. Es wurden erhebliche Investitions- und Reformanstrengungen auf allen Bildungsebenen unternommen, einschließlich auf den Ebenen frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung, Allgemeinbildung, berufliche Erstausbildung und berufliche Weiterbildung, Hochschulbildung und Erwachsenenbildung. Die Mitgliedstaaten haben ferner Maßnahmen ergriffen, um die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung besser auf den Bedarf des Arbeitsmarkts abzustimmen. Sie haben Reformen durchgeführt oder solche geplant, um die Probleme im Zusammenhang mit den Unterschieden in der allgemeinen und beruflichen Bildung anzugehen und die digitale Kluft zu verringern.

Zahlreiche politische Initiativen gehen in die richtige Richtung. Dennoch sind die Fortschritte bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2019 und 2020 uneinheitlich. Einige strukturelle Herausforderungen stellen in einer Reihe von Mitgliedstaaten noch immer ein großes Problem dar und erfordern weitere Maßnahmen, insbesondere im Zusammenhang mit Folgendem: vorzeitigen Schulabgängen, Bildungsergebnissen in der Allgemeinbildung und der Berufsbildung (einschließlich in Bezug auf Lernversagen und Ergebnissen der PISA-Studie), der geringen Teilnahme an der Erwachsenenbildung, der Unterqualifizierung der Arbeitskräfte sowie sozialen und territorialen Ungleichheiten beim Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung, digitalen Kompetenzen und Infrastrukturen. Während der Überprüfung wurden die schwierige Lage der schutzbedürftigen und benachteiligten Gruppen in dieser Hinsicht sowie die Herausforderungen, mit denen Menschen mit Behinderungen im Bildungssektor und beim Zugang zum Arbeitsmarkt konfrontiert sind, hervorgehoben. Die Zusammenarbeit zwischen Interessenträgern sowohl des allgemeinen und beruflichen Bildungssektors als auch des Arbeitsmarkts und der Sozialpolitik ist notwendig, um wirksamere und umfassendere Reformergebnisse zu erzielen. Ferner sind die Überwachung und die Evaluierung wichtige Bestandteile der Reformbemühungen.

Um die erforderlichen Reformen durchzuführen, nutzen mehrere Mitgliedstaaten zusätzlich zu den nationalen Mitteln bereits in großem Umfang die verfügbaren EU-Mittel wie etwa den Europäischen Sozialfonds Plus und die Aufbau- und Resilienzfazilität oder planen, diese zu nutzen. In diesem Zusammenhang wäre es wichtig, die Komplementarität zwischen den verschiedenen Finanzierungsquellen sicherzustellen.

Mehrere Mitgliedstaaten erinnerten an die Ziele und Prioritäten der Entschliebung des Rates zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung mit Blick auf den europäischen Bildungsraum und darüber hinaus (2021-2030).

Im Zusammenhang mit den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen und der Programmplanung 2021-2027 der kohäsionspolitischen Mittel hat der Beschäftigungsausschuss ferner gefordert, dass die Sozialpartner bei der Ausarbeitung und Durchführung der einschlägigen Reformen der Beschäftigungspolitik und Investitionsmaßnahmen aktiv und regelmäßig einbezogen werden.

Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt – regelmäßige Überprüfung

Die dritte Überprüfung der **Empfehlung des Rates zur Wiedereingliederung**

Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt fand im November 2020 statt. Diese dritte halbjährliche Überprüfung wurde mit Blick auf die Erörterung integrierter politischer Maßnahmen im Zusammenhang mit COVID-19 vom Beschäftigungsausschuss und vom Ausschuss für Sozialschutz gemeinsam durchgeführt. Dabei wurden insbesondere die Auswirkungen der Pandemie auf Langzeitarbeitslose und die Reaktionen der Arbeitsvermittlungsdienste und sozialen Dienste hinsichtlich der Bereitstellung integrierter Dienstleistungen im Jahr 2020 eingehend untersucht. Es wurde bewertet, wie die Mitgliedstaaten die Herausforderungen, mit denen die Langzeitarbeitslosen in den Anfangsphasen der Wirtschaftskrise konfrontiert waren, bewältigt haben und welche Maßnahmen ergriffen wurden, um einen Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern; ferner sollten mögliche Wege zu einer Erholung herausgestellt werden³.

Was die **Arbeitsvermittlungsdienste** anbelangt, so wurden individuelle Beratung oder Profilerstellung sowie der Zugang zu und die Verfügbarkeit von Diensten am stärksten durch die COVID-19-Krise beeinträchtigt. Die Registrierung und die integrierte Dienstleistungserbringung waren am wenigsten betroffen. Aus Gründen des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit haben viele Mitgliedstaaten Anstrengungen unternommen, um Dienstleistungen online anzubieten. Die Ergebnisse sind allerdings gemischt ausgefallen – einer der Gründe dafür besteht in dem ungleichen Zugang von Langzeitarbeitslosen und Nichterwerbstätigen zu Online-Diensten, insbesondere von Personen mit geringeren IKT-Kompetenzen.

Bei den **sozialen Diensten** ergab die Überprüfung, dass sich die Pandemie negativ auf die Erbringung von Dienstleistungen ausgewirkt hat, insbesondere auf solche, die persönlichen Kontakt erfordern. Die Unterstützung für Menschen in besonders prekären Situationen wurde bis zu einem gewissen Grad aufrechterhalten, wobei der Schwerpunkt vor allem auf dem Zugang zu Sozialhilfeleistungen und deren Fortzahlung lag. In einigen Mitgliedstaaten waren Mindesteinkommensempfänger eine der vorrangigen Zielgruppen. Die Registrierung und die Integration von Diensten scheinen am wenigsten betroffen zu sein. Einige Mitgliedstaaten unternahmen zusätzliche Anstrengungen, um den Zugang zu Leistungen zu verbessern.

³ Die Kernbotschaften wurden dem Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) in einem eigenen Dokument zugestellt (Januar 2021) (siehe Ratsdokument 5623/21).

Weithin geteilt wird auch die Unsicherheit in Bezug auf die längerfristigen Auswirkungen der anhaltenden Krise auf die Unterstützung von Langzeitarbeitslosen, da gegenwärtig der Schwerpunkt darauf liegt, vor allem auf die unmittelbaren Auswirkungen der Krise auf den Verlust von Arbeitsplätzen zu reagieren und Arbeitsplätze zu erhalten. Vor diesem Hintergrund müssen sich die mittel- bis langfristigen Bemühungen zur praktischen Umsetzung auf den Abschluss von Programmen und Maßnahmen konzentrieren, die aufgrund der COVID-19-Pandemie unterbrochen oder verschoben wurden, sowie auf den gezielten Mix von Diensten für Langzeitarbeitslose und deren integrierte Erbringung.

Reformen in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion

Die COVID-19-Krise war eine eindringliche Mahnung, wie wichtig die Sozialschutzsysteme sind, wenn es darum geht, die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen einer rückläufigen Wirtschaftstätigkeit abzumildern und die soziale Inklusion der Schutzbedürftigen zu ermöglichen. Obgleich die Sozialschutzsysteme ihre Funktion als automatische Stabilisatoren, die die Existenzgrundlage vieler Menschen schützen, in vollem Umfang erfüllt haben, hat die Krise auch strukturelle Lücken bei der Angemessenheit und Reichweite von Maßnahmen des Sozialschutzes und Maßnahmen zur sozialen Inklusion aufgezeigt. Die sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene ergriffenen Sofortmaßnahmen haben dazu beigetragen, eine massive soziale Krise in ganz Europa abzuwenden.

Im Jahr 2020 wurden im Rahmen des Europäischen Semesters an 21 Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen zum Sozialschutz und zur sozialen Inklusion gerichtet. Während viele der Empfehlungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise abgegeben wurden, spiegeln die meisten länderspezifischen Empfehlungen auch bereits bestehende strukturelle Herausforderungen wider, die schon in vorangegangenen Semesterzyklen, vor allem aber in den entsprechenden Empfehlungen für 2019, hervorgehoben wurden. Die Empfehlungen betrafen insbesondere die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Gewährleistung des Zugangs zum Sozialschutz für alle (z. B. BG, CY, IT, NL, PT, RO, SI, SK), die Angemessenheit und Reichweite von Einkommensunterstützungsleistungen im Verbindung mit dem Zugang zu sozialen Diensten und grundlegenden Versorgungsdienstleistungen (BG, EE, ES, HR, HU, LT, LV, PL, PT, RO, SK), einschließlich eines besonderen Schwerpunkts auf der Förderung der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Arbeitsverwaltungen und sozialen Diensten (EE, ES, HU, SK), sowie die Bereitstellung von Wohnraum (IE) und erschwinglicher und hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung, auch im Zusammenhang mit der Förderung der Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt (AT, CZ, IT, PL). Herausforderungen von gemeinsamem Interesse wurden vom Beschäftigungsausschuss und vom Ausschuss für Sozialschutz gemeinsam geprüft.

Im Zuge der Ausbreitung der Pandemie haben alle überprüften Mitgliedstaaten Sofortmaßnahmen ergriffen, um das „normale“ Funktionieren ihrer **Sozialschutzsysteme** zu stützen und aufrechtzuerhalten – dies oft zusätzlich zu laufenden Reformanstrengungen. Zu diesen Maßnahmen gehörten unter anderem die Lockerung der Fördervoraussetzungen, die vorübergehende Einführung neuer Leistungen, die Ausweitung bestehender Förderregelungen sowie die Einführung von Sofortmaßnahmen zur Bereitstellung eines angemessenen Ersatzeinkommens für Arbeitnehmer.

Gleichzeitig hat die Krise bereits bestehende Lücken beim Zugang zu den Sozialschutzsystemen und bei ihrer Reichweite in einer Reihe von Mitgliedstaaten offenbart. Die Überprüfungen durch den Ausschuss für Sozialschutz haben bestätigt, dass nicht alle Bevölkerungsgruppen wirksam geschützt worden sind und dass sich nach wie vor Probleme für einige Gruppen stellen (insbesondere Selbstständige und atypische Arbeitnehmer), die tendenziell mit einer größeren wirtschaftlichen Unsicherheit und einem eingeschränkteren Zugang zum Sozialschutz konfrontiert sind. Befristete Sofortmaßnahmen wie Kurzarbeitsregelungen, für die erhebliche finanzielle Mittel aufgewendet wurden, kamen nicht allen Kategorien von Arbeitnehmern in gleichem Maße zugute. Noch wesentlicher ist, dass die Überprüfungen gezeigt haben, dass die notwendige Ausdehnung des Sozialschutzes auf Personen, die nicht dauerhaft versichert sind, nicht durch befristete Maßnahmen ersetzt werden kann. Im Einklang mit der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz sind weitere Anstrengungen erforderlich, um Fragen der Absicherung, der Angemessenheit des Sozialschutzes und der Übertragbarkeit von Sozialschutzrechten strukturiert anzugehen.

Die Krise hat auch bestehende Lücken bei der Bereitstellung von **Sozialhilfeleistungen** offenbart. Viele Mitgliedstaaten führten vorübergehende Maßnahmen zur Unterstützung des Einkommens von Haushalten in fragiler Lage ein. Die Maßnahmen bestanden in der Lockerung der Förderkriterien, der Vereinfachung der Verwaltungsverfahren, der Anhebung des Leistungsniveaus, der Bereitstellung zusätzlicher Sachleistungen oder der Verbesserung von Dienstleistungen. Die Reaktionen der Mitgliedstaaten auf die Krise haben deutlich gemacht, wie wichtig ein angemessener Einkommensschutz ist. Die Notwendigkeit weiterer Strukturreformen in diesem Bereich wurde durch die multilateralen Überprüfungen bestätigt. Eine bessere Mindestsicherung könnte die Erholung unterstützen und – indem sie als wirksamer automatischer Stabilisator fungiert – die Volkswirtschaften und Gesellschaften widerstandsfähiger gegenüber künftigen Krisen machen. Mit Blick auf die Zukunft müssen die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen verstärken, um die Wirksamkeit einer angemessenen Einkommenssicherung, die eng mit dem Zugang zu hochwertigen sozialen Dienstleistungen und integrativen Arbeitsmärkten verzahnt ist, im Einklang mit dem Konzept der aktiven Eingliederung zu verbessern.

Die Bereitstellung **sozialer Dienstleistungen** war infolge der COVID-19-Pandemie massiv erschwert, da Ausgangsbeschränkungen, Personalmangel, Kommunikationsprobleme und Schwierigkeiten bei der Abstimmung mit den Interessenträgern die Erbringung von Dienstleistungen stark beeinträchtigt haben. Die Nutzung von Online-Tools und anderen IKT-Technologien trug dazu bei, dass Dienstleistungen kontinuierlich erbracht werden konnten. Gleichzeitig stellten Faktoren wie der sozioökonomische Status, das Alter der Empfänger, die territorialen Ungleichheiten und mangelnde Infrastruktur eine Herausforderung für die Erbringung von Dienstleistungen für die am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen dar. In den Überprüfungen des Ausschusses für Sozialschutz wurde das Potenzial neuer Technologien für die Entwicklung sozialer Dienste in unseren modernen, sich rasch digitalisierenden Gesellschaften anerkannt, zugleich sollten die Mitgliedstaaten aber den besonderen Bedürfnissen der am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen, die bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen stärker auf persönliche Kontakte angewiesen sind, Rechnung tragen. Die Bemühungen um eine umfangreichere effektive Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Dienstleistern müssen fortgesetzt werden, damit sichergestellt ist, dass die Menschen über eine einzige Anlaufstelle Zugang zu einschlägiger Unterstützung erhalten. Zu diesem Zweck könnten die Kapazitäten der jeweiligen Dienstleistungserbringer – und die Koordinierung ihrer Tätigkeit – weiter gestärkt werden.

Die teilweise oder vollständige Schließung von Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen während der Pandemie hat die bestehenden Ungleichheiten bei der Inanspruchnahme von **frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE)** möglicherweise noch verschärft. Als Reaktion auf die COVID-19-Krise und die Schließung von Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen haben viele Mitgliedstaaten Sofortmaßnahmen zur Unterstützung von **Eltern und pflegenden Angehörigen** ergriffen, darunter beispielsweise zusätzliche und befristete finanzielle Leistungen und ein kontinuierliches Kinderbetreuungsangebot für unverzichtbare Arbeitskräfte. Zu den strukturellen Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten ergriffen haben, um die Teilnahme an FBBE und deren Qualität zu erhöhen, gehören die Senkung des obligatorischen Vorschulalters oder die Gewährleistung eines allgemeinen freien Zugangs zur Vorschulbildung, der Bau und die Renovierung von Kindergärten sowie die Erhöhung des Beitrags zu den Bildungskosten für den Besuch von Kindertageseinrichtungen. Es werden weiterhin gezielte Anstrengungen zur Unterstützung von Kindern, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, notwendig sein.

Die derzeitige Krise hat nachweislich eine **ausgeprägte Geschlechterdimension**. Aufgrund der Schulschließungen während der Pandemie nahm die Belastung durch (unbezahlte) Betreuung sowohl für Frauen als auch für Männer zu; allerdings waren Frauen in stärkerem Maße betroffen. Das Fehlen (oder die Reduzierung) des FBBE-Angebots hat wiederum die Unterstützung für die Teilhabe von Eltern (insbesondere von Frauen) am Arbeitsmarkt verringert, die nach wie vor eines der effizientesten Mittel ist, um die Ursachen der Kinderarmut zu bekämpfen.

Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum, **Obdachlosigkeit und die Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt** werden in der EU zunehmend zu einem Problem. Die Pandemie hat zu einem weiteren Anstieg der Obdachlosenquoten geführt, da es durch die Krise vielen Haushalten erschwert wurde, die Kosten für angemessenen Wohnraum aufzubringen, und gleichzeitig auch der Bau neuer Wohnungen stark beeinträchtigt wurde. Einkommensschwache Eigentümer und private Mieter waren besonders betroffen, aber auch Menschen mit durchschnittlichem Einkommen wurden durch höhere Wohn- und Unterhaltskosten stark belastet.

Zu den Maßnahmen zum Schutz von Mietern und Hypothekenschuldnern gehörten, dass Erleichterungen bei Zahlungen im Zusammenhang mit Wohnraum, Hypotheken und sonstigen Haushaltsausgaben ebenso gewährt wurden wie die Aussetzung von Zwangsräumungen für die Dauer der Krise und neue zinsverbilligte oder zinslose Darlehen an Privatpersonen. Einige Mitgliedstaaten weiteten auch ihre Unterstützungs- und Betreuungsdienste für Obdachlose aus, indem sie weitere Unterkünfte schufen, Nachtunterkünfte in Dauerunterkünften umwandelten und Hilfspakete (Lebensmittel und Hygieneartikel) verteilten. Die Impfpläne der Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass Menschen in Unterkünften und Menschen in ungeschützter Obdachlosigkeit in angemessener Weise erreicht werden. Bei strukturellen Maßnahmen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit und der Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt sollte integrativen Konzepten in Form eines Zusammenwirkens von Prävention, schnellem Zugang zu ständigen Unterkünften und der Bereitstellung von Unterstützungsdiensten, Vorrang eingeräumt werden. Auch der Neubau von Sozialwohnungen muss schneller vorankommen.

Reformen im Rentenbereich

Renten und Pensionen gehören angesichts ihres hohen Anteils am Haushalt und ihrer zunehmenden sozialen Bedeutung vor dem Hintergrund der alternden Gesellschaften und der sich wandelnden Arbeitsmärkte in Europa seit der Einführung des Europäischen Semesters zu dessen Schwerpunktgebieten. In den letzten Jahren haben etwa drei Viertel der Mitgliedstaaten eine Empfehlung zur Funktionsweise ihres Rentensystems erhalten. Im Jahr 2020 führten die besonderen Umstände und der außergewöhnliche Charakter der COVID-19-Krise dazu, dass der Rat keine länderspezifischen Empfehlungen zu den Renten ausgesprochen hat, wenngleich in den Erwägungsgründen der Empfehlungen auf Fragen der Altersversorgung eingegangen wurde. Als Reaktion darauf hat der Ausschuss für Sozialschutz seinen Überprüfungsansatz angepasst, und die üblichen länderspezifischen Überprüfungen in diesem Politikbereich fanden in Form einer thematischen Aussprache statt.

Während dieser Aussprache wurde deutlich, dass die gesetzlichen Renten den meisten Rentnern nach wie vor in allen Mitgliedstaaten eine stabile Einkommensquelle garantieren. In diesem Zusammenhang ist allerdings zu erwarten, dass die COVID-19-Krise mit ihren erheblichen Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte und die Finanzmärkte sich ebenfalls auf die Alterseinkommen auswirken wird und die Finanzierung der Rentensysteme somit noch stärker unter Druck geraten wird, wenngleich die Auswirkungen der Pandemie auf diese Systeme noch nicht in vollem Ausmaß erkennbar sind.

Trotz der relativ beschränkten kurzfristigen Auswirkungen der Pandemie auf die Rentensysteme stellen sich eine Reihe längerfristiger Herausforderungen im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der Angemessenheit der Renten und ihrer tragfähigen Finanzierung vor dem Hintergrund einer alternden Gesellschaft, einer sich wandelnden Wirtschaft und sich verändernder Arbeitsmärkte. Angesichts der Komplexität der Herausforderungen haben die Mitgliedstaaten im Rahmen mehrjähriger Zyklen Reformen durchgeführt.

Der bisher bei Weitem häufigste Reformansatz stellte dabei insbesondere auf die Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters ab. Während der letzten Jahren haben die Mitgliedstaaten das gesetzliche Renteneintrittsalter angehoben, den Zugang zu Vorruhestandsregelungen eingeschränkt, die Beitragsverpflichtungen überarbeitet und die Anreize für einen späteren (bzw. die entsprechende Negativanreize für einen früheren) Eintritt in den Ruhestand erhöht. Flexible Wege in den Ruhestand, die ein längeres Erwerbsleben erleichtern und Vorruhestandsregelungen weniger attraktiv machen sollen, finden zunehmend Verbreitung. Viele der Reformen umfassten die Einführung automatischer Anpassungsmechanismen, die zentrale Rentenparameter wie das Renteneintrittsalter oder die Leistungen direkt mit dem demografischen Wandel verknüpfen.

Jüngste Reformen deuten auch auf einen Trend zum allmählichen Auslaufen von Renten hin, die unter Sonderregelungen fallen und bei denen bestimmten Bevölkerungsgruppen eine Vorzugsbehandlung gewährt wird. Einige Reformen haben den Zugang zu den Rentensystemen für Menschen in anderen Beschäftigungsformen als unbefristeter Vollzeitbeschäftigung verbessert, doch bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede. Bei einigen Reformen wurde auch die Rolle der Zusatzrenten oder der privaten Rentenversicherungen bei der Altersversorgung angegangen.

Die thematische Aussprache des Ausschusses für Sozialschutz zeigt, dass trotz der ergriffenen Maßnahmen zusätzliche Anstrengungen erforderlich sein werden, um die Herausforderungen in Bezug auf Angemessenheit und Tragfähigkeit anzugehen, die sich für die Rentensysteme in der gesamten EU stellen. Die Mitgliedstaaten sollten weiterhin Maßnahmen zur Verlängerung des Erwerbslebens ergreifen. Bemühungen um eine Anpassung des Rentenalters oder der beruflichen Laufbahnanforderungen; Leistungen oder Akkumulationsraten, die der steigenden Lebenserwartung Rechnung tragen, sollten durch flexible Arbeitsmöglichkeiten ergänzt werden, wozu auch die Möglichkeit gehört, Renten mit Arbeitseinkommen zu kombinieren. Eine stärkere Sensibilisierung für das Thema und eine Steigerung der Attraktivität der Rentensysteme für die Menschen in einem früheren Stadium ihrer beruflichen Laufbahn kann sich auf das Verhalten der Arbeitnehmer auswirken. In diesem Sinne sollte die Förderung eines längeren Erwerbslebens in einem früheren Stadium der beruflichen Laufbahn beginnen und nicht erst, wenn sich der Einzelne dem Rentenalter nähert. Steuerliche Anreize für den Aufschub des Ruhestands oder für Investitionen in Zusatzrenten werden weiterhin eine Rolle spielen, auch wenn ihr Verteilungseffekt sorgfältig geprüft werden muss.

Gleichzeitig ist die Gewährleistung eines längeren Erwerbslebens ein Querschnittsthema, das durch Maßnahmen in verschiedenen Politikbereichen gefördert werden muss. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass die Arbeitsmärkte die Verlängerung des Erwerbslebens ermöglichen – dies umfasst Möglichkeiten des lebenslangen Lernens und die Gewährleistung eines flexiblen, gesunden und sicheren Arbeitsumfelds, das den Bedürfnissen älterer Arbeitnehmer gerecht wird. Der Zugang zu hochwertigen Gesundheits- und Sozialdiensten ist erforderlich, um älteren Arbeitnehmern den Verbleib im Erwerbsleben zu erleichtern. Eine verstärkte Zusammenarbeit über die verschiedenen Politikbereiche hinweg und die Einbeziehung der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft sind nach wie vor wichtige Faktoren für die Entwicklung von Strategien für ein längeres Erwerbsleben.

Die Überprüfungen des Ausschusses für Sozialschutz haben auch gezeigt, dass Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und in selbstständiger Erwerbstätigkeit nach wie vor zu wenig geschützt sind, was sowohl die Angemessenheit als auch die Beitragsgrundlage der Rentensysteme untergraben hat. Zudem haben diese Gruppen ebenso wie Geringverdiener generell einen schlechteren Zugang zu Rentenzusatzsystemen. Daher sind fortgesetzte Bemühungen erforderlich, um – im Nachgang zu der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz⁴ – eine angemessene Absicherung und Möglichkeiten zum Erwerb von Rentenansprüchen für diese Arbeitnehmer sicherzustellen und um die Rentensysteme an den sich wandelnden Charakter der Arbeit anzupassen und so alle Arbeitnehmer besser zu schützen.

⁴ Empfehlung des Rates vom 8. November 2019 zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige.

Die bisherigen Reformen haben im Durchschnitt dazu beigetragen, die langfristigen Rentenausgaben zu stabilisieren, was jedoch häufig zu Lasten der künftigen Angemessenheit der Renten gegangen ist. Dementsprechend besteht nach wie vor eine große Herausforderung darin, ausreichende Mittel zu gewährleisten, um für angemessene Leistungen und eine adäquate Sicherung der Renten zu sorgen. Die Beratungen haben gezeigt, dass in einer Reihe von Mitgliedstaaten derzeit eine Verlagerung von der Beitragsfinanzierung hin zu einer stärker steuerbasierten Finanzierung stattfindet. Angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten der Mitgliedstaaten sind zur Verwirklichung der sozialen Ziele der Rentensysteme bei gleichzeitiger Wahrung ihrer Tragfähigkeit unter Umständen unterschiedliche Finanzierungskonzepte erforderlich.

Aufgrund dieser Anmerkungen fordert der Ausschuss für Sozialschutz eine breit angelegte und offene Debatte darüber, wie die Rentensysteme sowie die Sozialschutzsysteme im Allgemeinen vor dem Hintergrund der Bevölkerungsalterung und den sich wandelnden Arbeitsmärkten angemessene Leistungen unterstützen können. Für eine detailliertere Analyse der wichtigsten gemeinsamen Herausforderungen sei auf den Gemeinsamen Bericht zur Angemessenheit der Renten- und Pensionshöhe (2021) verwiesen, der von dem Ausschuss für Sozialschutz und der Europäischen Kommission erstellt wurde.

Reformen im Bereich der Gesundheitsversorgung

Die COVID-19-Pandemie hat die nationalen Gesundheitssysteme einer noch nie da gewesenen Belastung ausgesetzt, bestehende strukturelle Schwächen offengelegt und die Notwendigkeit hervorgehoben, ihre Bereitschaft zur besseren Reaktion auf Krisensituationen in allen Mitgliedstaaten zu verbessern. Dementsprechend wurde im Europäischen Semester 2020 ein besonderer Schwerpunkt auf Reformen im Gesundheitswesen gelegt, wobei alle Mitgliedstaaten eine länderspezifische Empfehlung erhielten, die Widerstandsfähigkeit ihrer Systeme zu verbessern.

Darüber hinaus wurde je nach Mitgliedstaat ein Schwerpunkt auf folgende Themen gelegt: Arbeitskräftemangel und Arbeitsbedingungen (BG, HR, CY, CZ, DK, EE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, RO, SK, SI, ES, SE); die Verfügbarkeit kritischer medizinischer Produkte und Infrastruktur (BE, DK, EE, ES, FR, HU, IT, LV, LT, MT, RO, SK, SI, ES, SE); Zugänglichkeit, Qualität und Verfügbarkeit der Versorgung (BG, CY, EL, HR, EE, FI, LT, LV PT, RO); Gesundheitsinfrastruktur für elektronische Gesundheitsdienste sowie deren Einführung (HR, CZ, FR, DE, ES, LU, LV, NL, PL); Verlagerung der Versorgung vom Krankenhaus in den ambulanten Bereich (AT, CZ, EE, HU, IE, MT, SK); Gesamtkoordinierung, Steuerung und Integration der Versorgung (HR, CZ, FI, IT, LU, SK); und die Finanzkapazität des Gesundheitssystems (BG, LV, PL).

Die länderspezifischen Überprüfungen des Ausschusses für Sozialschutz und die entsprechende thematische Aussprache bestätigten, dass alle Mitgliedstaaten nach der COVID-19-Pandemie Sofortmaßnahmen ergriffen haben, um das Funktionieren ihrer Gesundheitssysteme zu stützen. Die **Mittel für das Gesundheitswesen wurden erheblich aufgestockt**, indem Mittel aus anderen Posten der nationalen Haushalte sowie aus verschiedenen EU-Instrumenten umgeschichtet wurden. Die zusätzlichen Mittel wurden verwendet, um die Kapazitäten der Intensivstationen auszubauen und die Verfügbarkeit von kritischer medizinischer Ausrüstung und Gesundheitspersonal sicherzustellen. Eine Reihe von Mitgliedstaaten haben auch Vorkehrungen getroffen, um Krankenhäuser, Gesundheitsdienstleister und Einrichtungen für die finanziellen Verluste zu entschädigen, die durch COVID-19-bedingte Veränderungen bei Nachfrage und Angebot hinsichtlich medizinischer Versorgung entstanden sind, wie zum Beispiel Krankenhausbetten, die aufgrund geplanter Behandlungen, die infolge der Krise verschoben wurden, nicht belegt waren.

Die Krise hat auch deutlich gemacht, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten mit einem **strukturellen Arbeitskräftemangel im Gesundheitswesen** konfrontiert ist, der angegangen werden muss. Alle Mitgliedstaaten haben außerordentliche Maßnahmen ergriffen, um das begrenzte Angebot an Gesundheitspersonal bei Ausbruch der Pandemie zu stützen. Krankenhauspersonal an vorderster Front erhielt zusätzliche Vergütung, und in einer Reihe von Mitgliedstaaten wurden unterstützende Dienste für psychische Gesundheit eingerichtet. Schulungsmöglichkeiten zur Erleichterung des flexiblen Einsatzes von Personal wurden ausgebaut, und Medizinstudenten, Freiwillige und militärisches Personal wurden eingesetzt, um bestimmte nichtklinische Aufgaben zu übernehmen.

Auch die Aufgaben und Zuständigkeiten des Gesundheitspersonals wurden auf individueller und organisatorischer Ebene angepasst. In Krankenhäusern wurde vorhandenes Personal anderweitig eingesetzt, um den Ausbruch zu bewältigen. Die Organisation nicht COVID-bezogener Behandlungen wurde umgestaltet, um die klinische Aufgabenverteilung zu optimieren. Die Rolle kommunaler Apotheker und Allgemeinärzte wurde in vielen Ländern zumindest vorübergehend erweitert, um die Notwendigkeit von Arztbesuchen für Nicht-COVID-19-Patienten zu verringern. Im Hinblick auf die langfristige Bewältigung der Herausforderungen im Personalbereich meldeten viele Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Finanzierung der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im Gesundheitswesen, zur Steigerung der Attraktivität des Arztberufs und zur Bereitstellung zusätzlicher Weiterbildungs- und Spezialisierungsmöglichkeiten für vorhandenes Personal. In der Phase unmittelbar nach dem Ende der Pandemie muss der Belastung des medizinischen Personals aufgrund des Rückstaus an geplanten medizinischen Eingriffen, die aufgrund der Krise verschoben wurden, gebührend Rechnung getragen werden.

Die Krise hat die **Bedeutung tragfähiger Sicherheitsnetze** für den Zugang der am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen zur Gesundheitsversorgung sowie die **strategische Notwendigkeit einer effizienten Koordinierung zwischen Sozial- und Gesundheitssystemen** deutlich gemacht. Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bereitstellung finanzieller Unterstützung und zur Gewährleistung des kontinuierlichen Zugangs zur Gesundheitsversorgung scheinen die Auswirkungen der Pandemie auf die am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen, die bislang die Hauptlast der gesundheitlichen Folgen der Pandemie getragen haben, gemildert – wenn auch nicht beseitigt – zu haben. Darüber hinaus führte der Fokus auf COVID-19-Patienten und die sofortige Behandlung, die sie in der Anfangsphase der Pandemie benötigten, möglicherweise auch dazu, dass den wichtigsten sozialen Faktoren, die für eine größere Anfälligkeit für einen schlechten Gesundheitszustand verantwortlich sind, weniger Aufmerksamkeit geschenkt wurde – darunter Faktoren wie Einsamkeit, ungesunden Lebensweisen und der räumlichen Umgebung sowie anderen sozialen Problemen wie Wohnsituation, Verschuldung und Stress.

In der Zeit nach der Pandemie sollten die Mitgliedstaaten den Schwerpunkt wieder vermehrt auf **Prävention und Gesundheitsförderung** setzen und ihre Anstrengungen zur **Verbesserung der Primärversorgung** verstärken. Dies könnte nicht nur zu einem besseren Gesundheitszustand der Bevölkerung beitragen, sondern auch den Bedarf an medizinischem Fachpersonal und kostspieliger Krankenhausversorgung verringern. Außerdem bleibt entscheidend, dass die kurzfristige Unterstützung in Maßnahmen mündet, mit denen langfristige Verbesserungen im Einklang mit der europäischen Säule sozialer Rechte erzielt werden. Viele der Aspekte, die hierzu herangezogen werden könnten, liegen außerhalb des Gesundheitsbereichs, z. B. Arbeit und Beschäftigung, Bildung, physische Lebensumgebung und soziale Sicherheit. Das bedeutet, dass eine intensivere **bereichsübergreifende Zusammenarbeit** zwischen Ministerien – aber auch zwischen Interessenträgern – erforderlich ist.

Der COVID-19-Ausbruch wirkte auch als **Katalysator für Innovationen**. Die Bemühungen zur Eindämmung der Ausbreitung des Virus bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Qualität der medizinischen Primärversorgung haben in den Mitgliedstaaten zu einem beispiellosen Anstieg der Nutzung von Telemedizin und anderen digitalen Lösungen geführt. Durch den Ersatz von Vor-Ort-Terminen und die Erleichterung der Bedarfsermittlung hat der verstärkte Einsatz von Telemedizin das Potenzial, den Zugang zu medizinischer Versorgung zu verbessern sowie die Gesamtkosten und regionale Ungleichheiten beim Zugang zu verringern, und kann zur Behebung des Arbeitskräftemangels im Gesundheitswesen beitragen.

Zugleich können Innovationen bei der Bereitstellung von Gesundheitsdienstleistungen die Gefahr bergen, dass die digitale Kluft aufgrund von begrenzten digitalen Kompetenzen und Problemen beim Zugang zu Informationstechnologien vergrößert wird. Dies könnte sich ungünstig auf sozioökonomisch benachteiligte Bevölkerungsgruppen oder auf Menschen in Gebieten mit weniger entwickelter digitaler Infrastruktur auswirken. Diese Bevölkerungsgruppen müssen zusätzliche Informationen und Unterstützung erhalten, damit sichergestellt ist, dass sie nicht zurückgelassen werden. Möglicherweise muss ein zweigleisiger Ansatz mit einer Kombination aus digitaler und physischer Bereitstellung von Gesundheitsdienstleistungen aufrechterhalten werden, um den Zugang zu hochwertiger Gesundheitsversorgung für alle Menschen zu fördern.

Längerfristig setzen eine Reihe von Mitgliedstaaten die **Umsetzung der Gesundheitsreformen** fort, die vor der Pandemie eingeleitet wurden. Andere haben neue umfassende Pläne für Reformen des Gesundheitssystems vorgelegt, die über mehrere Jahre und mit Unterstützung durch EU-Mittel erhebliche neue Investitionen in den Gesundheits- und Pflegesektor vorsehen. Mehrere Mitgliedstaaten setzen zudem Untersuchungsausschüsse ein, um Lehren aus der Krise zu ziehen. Die Auswertung der Ergebnisse solcher Untersuchungen könnte zu verbesserten Maßnahmen bei der Vorsorge für künftige Krisen führen.

Reformen im Bereich der Langzeitpflege

Die massiven Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Langzeitpflege haben gezeigt, dass die Entwicklungen in diesem Sektor überprüft werden müssen. 2020 erhielten drei Mitgliedstaaten (FI, PT, SI) eine länderspezifische Empfehlung zur Verbesserung des Zugangs und zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit ihrer Langzeitpflegesysteme. Weitere Themen wie Nachhaltigkeit, Kosteneffizienz, Zugang, Erschwinglichkeit und Qualität der Pflege wurden in den Erwägungsgründen der länderspezifischen Empfehlungen 2020 bei einer Reihe von Mitgliedstaaten berücksichtigt.

Die Überprüfungen des Ausschusses für Sozialschutz und die damit verbundenen thematischen Aussprachen haben bestätigt, dass die Langzeitpflegesysteme von der Pandemie stark betroffen waren. Die Sterblichkeit in Pflegeheimen machte einen beträchtlichen Teil aller COVID-19-bedingten Todesfälle aus, was auf die hohe Anfälligkeit ihrer Bewohner für die Krankheit und – insbesondere in den ersten Monaten nach dem Ausbruch – auf Engpässe bei Testkapazitäten und den Mangel an persönlicher Schutzausrüstung zurückzuführen ist. Soziale Distanzierung und Isolation wirkten sich oft nachteilig auf die Gesundheit (insbesondere die psychische Gesundheit) und das Wohlbefinden der Bewohner von Pflegeeinrichtungen aus. Die Vereinbarkeit von Arbeit und Pflege ist für informelle Pflegepersonen – zumeist Frauen – schwieriger geworden. In einigen Ländern schränkten Anbieter professioneller Unterstützung ihre Dienste ein, wodurch die psychische Belastung der Pflegepersonen weiter zunahm.

Die Behörden reagierten auf die vielfältigen Herausforderungen, indem sie eine Reihe kurzfristiger Maßnahmen einführten, um die Bereitstellung von Langzeitpflege aufrechtzuerhalten und das Leben der Pflegeempfänger und -kräfte zu schützen. Die enge Zusammenarbeit der Sozial- und Gesundheitsbehörden wurde als besonders wichtig für die Eindämmung der Pandemie hervorgehoben, doch haben die Überprüfungen des Ausschusses für Sozialschutz gezeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen Sozialdiensten und Gesundheitssystemen ausgebaut werden sollte.

Über die COVID-19-Pandemie hinaus und angesichts der alternden Bevölkerung in Europa müssen die Mitgliedstaaten ihre Bemühungen zur Bewältigung der strukturellen Herausforderungen im Bereich der Langzeitpflege fortsetzen. Dazu gehören insbesondere die Fragen, wie ein erschwinglicher und angemessener Zugang zu Langzeitpflegedienstleistungen für alle Bedürftigen gewährleistet werden kann; wie hochwertige Langzeitpflegedienstleistungen bereitgestellt werden können; wie ein ausreichender Bestand an Langzeitpflegepersonal gewährleistet und informelle Pflegepersonen unterstützt werden können; wie Langzeitpflegesysteme in Zeiten steigender Nachfrage nach Betreuungsdienstleistungen und rückläufiger Erwerbstätigenzahlen finanziert werden können. Für eine detailliertere Analyse der wichtigsten gemeinsamen Herausforderungen sei auf den Gemeinsamen Bericht über Langzeitpflege 2021 verwiesen, der von dem Ausschuss für Sozialschutz und der Europäischen Kommission erstellt wurde.

Anlage 1: Länderspezifische Schlussfolgerungen aus der multilateralen Überwachung des Beschäftigungsausschusses

Anlage 2: Länderspezifische Schlussfolgerungen aus den multilateralen Überprüfungen der Umsetzung des Ausschusses für Sozialschutz

Anlage 3: Länderspezifische Schlussfolgerungen aus gemeinsamen multilateralen Überprüfungen des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz