

Rolle der Sozialpartner im Rahmen des Europäischen Semesters

Zusammenfassung

Einleitung

In diesem Bericht wird die Einbindung der Sozialpartnerspitzen in das Europäische Semester auf EU- und nationaler Ebene zwischen 2011 und 2014, insbesondere während der Vorbereitungsarbeiten zu den nationalen Reformprogrammen (NRP) und bei der Abgabe der länderspezifischen Empfehlungen zu beschäftigungs- und sozialpolitischen Fragen, analysiert. Auch wenn Schlüsselaspekte des Europäischen Semesters wie die Einbindung der Sozialpartner in die Koordinierung der Fiskalpolitik oder in das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten in diesem Bericht nicht behandelt werden, sollte berücksichtigt werden, dass sich die im Zusammenhang mit diesen Verfahren ergriffenen politischen Maßnahmen erheblich auf die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen, die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Institutionen sowie auf den Rahmen, in dem die Sozialpartner tätig werden, auswirken. Der Bericht wurde auf der Grundlage von Schreibtischstudien und einzelnen nationalen Berichten des Netzes der europäischen Korrespondenten von Eurofound, die sich auf alle EU-Mitgliedstaaten erstrecken, in den meisten Fällen in direkter Abstimmung mit den Sozialpartnerorganisationen, erstellt.

Politischer Kontext

Das Europäische Semester ist der jährliche Zyklus der wirtschaftspolitischen Steuerung und Überwachung der EU zusammen mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und anderen steuerlichen Instrumenten, mit dem die Kommission die Planungen der EU-Mitgliedstaaten für Haushalts-, gesamtwirtschaftliche und Strukturreformen genau überprüft und analysiert und ihnen Empfehlungen für die kommenden 12 bis 18 Monate ausspricht. Den Auftakt zu dem 2011 eingeführten Verfahren gibt der Jahreswachstumsbericht (JWB), der im November vorgelegt wird und in dem die wirtschaftlichen Prioritäten für die EU und die Mitgliedstaaten für das kommende Jahr dargelegt werden. Der eigentliche Zeitplan für das Semester beginnt im Januar, wenn die Mitgliedstaaten ihre politischen Pläne („nationale Reformprogramme“) vorlegen, die auf EU-Ebene anhand von Empfehlungen auf EU-Ebene („Steuerung“) bewertet werden; im Anschluss daran werden individuelle Empfehlungen („länderspezifische Empfehlungen“) für ihre nationale Haushalts- und Reformpolitik abgegeben. Nachdem sie in verschiedenen EU-Ausschüssen und Verbänden erörtert

worden sind, werden die Empfehlungen vom Europäischen Rat im Juni gebilligt und offiziell vom Rat (Wirtschaft und Finanzen) im Juli verabschiedet.

Die Rolle der nationalen Sozialpartner im Rahmen des Europäischen Semesters ist in der europäischen wirtschaftspolitischen Steuerung (dem so genannten „Sixpack“) nicht näher ausgeführt, auch wenn die Sozialpartner als die zentralen Akteure für die Entwicklung des Europäischen Semesters gelten. Seit 2013 hat die Europäische Kommission zusammen mit anderen EU-Einrichtungen eine engere Einbindung der nationalen Sozialpartner in die Entscheidungsfindung im Rahmen des Europäischen Semesters gefordert, um die Eigenverantwortung an den politischen Maßnahmen der EU zu stärken, für eine sinnvolle Umsetzung zu sorgen und dementsprechend ihre Effizienz zu steigern.

Wichtigste Erkenntnisse

Die Einbindung der Sozialpartner in das Verfahren des Europäischen Semesters auf EU-Ebene hat sich in den letzten Jahren verbessert: inzwischen werden sie angehört, bevor der Jahreswachstumsbericht veröffentlicht wird, und 2015 wurden die Länderberichte drei Monate früher vorgelegt, um mehr Zeit für die Erörterung dieser Berichte zu haben. 2014 waren die europäischen Sozialpartner unmittelbar an Diskussionen auf den informellen Treffen der Minister für Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten beteiligt. Doch trotz alledem sind sich die EU-Einrichtungen und die europäischen Sozialpartner darin einig, dass die Sozialpartner noch enger eingebunden werden müssen.

Obwohl die Sozialpartner in den meisten Mitgliedstaaten in die Erstellung der nationalen Reformprogramme einbezogen werden, ist der Grad dieser Einbeziehung völlig unterschiedlich. In zehn Ländern werden die Sozialpartner regelmäßig konsultiert, und dabei ist genügend Zeit für die Unterrichtung und Anhörung vorgesehen; in sieben Ländern erfolgt die Konsultation zwar regelmäßig, ist planbar und ausgewogen, doch wurde berichtet, dass nicht genügend Zeit dafür eingeplant wird; in weiteren fünf Ländern ist die Konsultation uneinheitlich, erfolgt häufig unregelmäßig, ist unausgewogen, und es wird nicht genügend Zeit dafür eingeplant.

In 23 Mitgliedstaaten gibt es keine speziellen Regelungen bezüglich der Einbindung der Sozialpartner in das Europäische Semester; diese findet hauptsächlich im Rahmen der bereits bestehenden Strukturen des Sozialdialogs und des institutionellen Rahmens statt. Sechs Länder verfügen allerdings über anerkannte Maßnahmen zur Einrichtung formaler Strukturen für die Einbindung der Sozialpartner in Fragen, die das Europäische Semester und die Strategie Europa 2020 betreffen.

Im Hinblick auf den Einfluss auf den Inhalt der nationalen Reformprogramme haben die Sozialpartner nur in fünf Ländern einen starken Einfluss auf den Inhalt: in sechs Ländern haben sie keinerlei Einfluss, und in 13 Ländern ist ihr Einfluss beschränkt oder sehr beschränkt.

Aus dem Bericht wird deutlich, dass die Europäische Kommission in 12 Mitgliedstaaten Kontakte zu den nationalen Sozialpartnern hergestellt hat, um die länderspezifischen Empfehlungen nach ihrer Annahme zu diskutieren oder um allgemeine Fragen in Verbindung mit dem Europäischen Semester zu erörtern.

Die Studie hat aber auch gezeigt, dass die nationalen Sozialpartner in nur 10 Ländern auf die eine oder andere Weise in die Festlegung oder Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen eingebunden werden. In einem Mitgliedstaat, Schweden, ist es aufgrund der Besonderheit des nationalen sozialen Dialogs - bei dem großer Wert darauf gelegt wird, dass die Zuständigkeit der Sozialpartner für eigenständige Verhandlungen nicht berührt wird - sogar gelungen, die von der Europäischen Kommission erstellten länderspezifischen Empfehlungen zu ändern. Andere Länder haben jedoch wichtige Arbeitsmarktreformen umgesetzt, ohne die Sozialpartner anzuhören, trotz der anders lautenden Empfehlungen des Europäischen Rates.

In den Augen der meisten Gewerkschaften ist der politische Inhalt des Europäischen Semesters unausgewogen und stellt auf die Förderung von Sparmaßnahmen anstatt auf die Erreichung anderer sozialer Ziele gemäß der Strategie Europa 2020 ab, etwa die Bekämpfung von Armut oder die Förderung des sozialen Zusammenhalts. Arbeitgeberverbände hingegen sind mit dem Inhalt der Empfehlungen eher zufrieden.

Empfehlungen für die Politik

- Zwischen den Akteuren auf EU-Ebene (EU-Einrichtungen und europäische Sozialpartner) besteht ein allgemeiner Konsens darüber, dass es trotz der Fortschritte in jüngster Zeit Verbesserungspotenzial im Hinblick auf die Einbeziehung der Sozialpartner sowohl auf der europäischen als auch der nationalen Ebene des Europäischen Semesters gibt.

- Da einige Mitgliedstaaten spezifische Strukturen des sozialen Dialogs mit Blick auf die Einbindung der Sozialpartner in das Verfahren eingerichtet haben, könnten Länder, die nicht über solche Strukturen verfügen, deren Einrichtung in Betracht ziehen, um ihre Einbindung zu verbessern.
- Die nationalen Behörden sollten eine Verbesserung des Grades der Institutionalisierung der Einbindung der Sozialpartner - im Hinblick auf Regelmäßigkeit, Zeitbudget und das Maß an Ausgewogenheit - in die nationalen Reformprogramme in Erwägung ziehen.
- Die nationalen Behörden könnten eine effektivere und transparentere Einbindung der Sozialpartner in die nationalen Reformprogramme prüfen, damit diese stärkeren Einfluss auf den Inhalt nehmen können.
- Die Europäische Kommission sollte zusammen mit den nationalen Behörden einen zeitnäheren Prozess fördern, um den Sozialpartnern bessere und genauere Informationen zum Inhalt der länderspezifischen Empfehlungen zur Verfügung stellen zu können.
- Die Europäische Kommission und die nationalen Behörden könnten eine stärkere Einbindung der Sozialpartner in die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen in Betracht ziehen. Sie könnten außerdem genau überwachen, ob den Vorschlägen zur Umsetzung bestimmter Empfehlungen in „Absprache mit den Sozialpartnern“ nachgekommen wurde, und im nächsten Länderbericht über die Ergebnisse berichten.
- Die Europäische Kommission könnte die Rolle der Berater für das Europäische Semester stärken und für eine bessere Sichtbarkeit sorgen, indem sie ihre Funktion und ihre Aufgaben besser definiert.
- Die Europäische Kommission könnte die Sozialpartnerorganisationen beim Aufbau von Kapazitäten im Hinblick auf ihren Beitrag zum Europäischen Semester unterstützen.
- Es könnten weitere Studien durchgeführt werden, um die Faktoren zu analysieren, die einem wirksamen Sozialdialog im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester und darüber hinaus förderlich sind.

Weitere Informationen

Der Bericht „*Role of the social partners in the European Semester*“ (Rolle der Sozialpartner im Rahmen des Europäischen Semesters) ist abrufbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Weitere Informationen erhalten Sie bei Christian Welz, Forschungsleiter, unter cwe@eurofound.europa.eu.