

DAS EUROPÄISCHE SEMESTER **Herausforderungen für die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes**

ABSCHLUSSBERICHT

Januar 2020

Veröffentlichung im Rahmen des Projekts: Gewerkschaften des öffentlichen
Dienstes – wirksame Intervention im Europäischen Semester



Howard Stevenson, Lesley Hagger-Vaughan and Alison Milner
(University of Nottingham)

Bart Vanhercke and Chiara Belletti (OSE)

Richard Pond (EPSU)

Einleitung

Das Europäische Semester – der jährliche wirtschafts- und sozialpolitische Koordinierungsprozess der Europäischen Union – hat die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes seit seiner Einführung im Jahr 2011 vor große Herausforderungen gestellt. Der anfängliche Schwerpunkt der Haushaltskonsolidierung hat sich verlagert, aber die „finanzpolitische Verantwortung“ und die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts bleiben im Kern bestehen, was erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Investitionen und die öffentlichen Finanzen hat.

Die Frage war sodann, wie die Gewerkschaftsbewegung sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene sicherstellen kann, dass die Stimme der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in diesem Prozess gehört wird und Beachtung findet. Dabei geht es nicht nur um den gewerkschaftlichen Einfluss und die Einbindung in das Semester selbst, sondern auch um die Beziehung zwischen den Gewerkschaften, die den öffentlichen Dienst vertreten, und ihren nationalen Verbänden sowie dem Europäischen Gewerkschaftsbund, die die wichtigsten direkten Teilnehmer an diesem Prozess sind.

Um zur Beantwortung dieser Fragen beizutragen, beantragten der Europäische Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst, EGÖD, das Europäische Gewerkschaftskomitee für Bildung und Wissenschaft, EGBW (ETUCE), die Universität Nottingham und das Europäische Sozialobservatorium (OSE) erfolgreich eine Finanzierung der Europäischen Kommission für ein zweijähriges Projekt – Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes: wirksame Intervention im Europäischen Semester.

Dies ist der Abschlussbericht des Projekts, das zwei große Konferenzen in [2018](#) und [2019](#), eine Literaturübersicht, Analysen der Semesterzyklen 2018 und 2019, und fünf Länderfallstudien zu Dänemark, Frankreich, Irland, Italien und Lettland umfasste. Alle Berichte sind auf der [EGÖD](#)-Website verfügbar.



Inhalt

Das Europäische Semester und der öffentliche Dienst	7
Die Semesterzyklen 2018 und 2019	8
Einzelne Länderzusammenfassungen	12
Zusammenfassung	16
Die Beteiligung der Gewerkschaften am Prozess des Europäischen Semesters	18
Erkundungsmissionen und Länderberichte	19
Nationale Reformprogramme	21
Länderspezifische Empfehlungen	22
Zusammenfassung	23
Schlussfolgerungen	24
Literatur	27



Das Europäische Semester und der öffentliche Dienst

Das Europäische Semester wurde als eine Form der „Governance-Architektur“ (Borrás und Radaelli, 2011) charakterisiert, die eine zentrale Rolle bei der Überwachung der Fortschritte der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Schlüsselprioritäten der Europäischen Union spielt. Als solche kann es *sowohl* als eine Form der wirtschaftlichen Steuerung *als auch* der sozialpolitischen Koordinierung angesehen werden. Das Verständnis des relativen Gleichgewichts zwischen der wirtschaftlichen und der sozialen Dimension ist zwangsläufig komplex und steht im Mittelpunkt der „asymmetrischen, andauernden Auseinandersetzung der Ideen innerhalb der EU“ (Crespy und Vanheurverzwijn, 2017, p.1).

Es ist allgemein anerkannt, dass in den Anfangsjahren der Schwerpunkt des Semesterprozesses auf der Durchsetzung der Finanzdisziplin lag, wie sie in den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts festgelegt ist (Costamagna, 2013, Stevenson et al. 2017). In jüngerer Zeit haben jedoch einige argumentiert, es gebe Anzeichen für eine „Neugewichtung“ der wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten des Semesters (Becker, 2015), während Zeitlin und Vanhercke (2018) argumentieren, es gebe Anzeichen für eine „partielle, aber progressive ‚Sozialisierung‘ des Semesters sowohl in Bezug auf seinen Inhalt als auch auf seine Governance-Verfahren“ (S. 152). Belege für diese „soziale Wende“ finden sich in einer Reihe von Entwicklungen, darunter Präsident Junckers Verpflichtung zu einem „sozialen Triple A“ (Europäische Kommission, 2016a), einem „Neubeginn für den sozialen Dialog“ (Europäische Kommission, 2016b) und die auf dem Sozialgipfel in Göteborg im Jahr 2017 eingegangenen Verpflichtungen zur Schaffung der Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR), deren Umsetzung ganz oben auf die Tagesordnung der neuen von der Leyen-Kommission gesetzt wurde. Inwieweit eine Änderung als sinnvoll angesehen werden kann, ist allerdings umstritten (Graziano und Hartlapp, 2019).

In den beiden folgenden Abschnitten präsentieren wir eine Analyse der Semesterzyklen 2018 und 2019 mit einem besonderen Schwerpunkt darauf, inwieweit Fragen des öffentlichen Dienstes in diesen Prozess einbezogen werden. Im ersten dieser Abschnitte wird eine horizontale Analyse der Semesterergebnisse in allen am Semester teilnehmenden Ländern dargelegt, und im zweiten Abschnitt wird untersucht, wie sich Fragen des öffentlichen Dienstes in den Erfahrungen der fünf Länder – Dänemark, Frankreich, Italien, Lettland und der Republik Irland – widerspiegeln, die im EFISTU-Projekt untersucht wurden.

Wie bei anderen Untersuchungen zum Europäischen Semester liegt der Schwerpunkt zwangsläufig auf dem „Output“ des Prozesses, nämlich den länderspezifischen Empfehlungen (LSE). Die im Folgenden dargelegte Analyse basiert auf einer Textanalyse aller in den Jahren 2018 und 2019 vereinbarten LSE. Es ist jedoch wichtig zu erkennen, dass die LSE zwar von entscheidender Bedeutung sind, aber nur ein Teil des Gesamtprozesses bleiben. In den letzten Jahren haben sich zum Beispiel die wichtigsten

„Paket-Empfehlungen“ sowohl an Zahl als auch an Länge verringert. In der Folge haben die Erläuterungen/Erwägungsgründe jedoch an Bedeutung gewonnen, so dass einige behaupten, dass sie „versteckte Empfehlungen“ enthalten (Clauwert, 2018, S.16). Diese Änderungen im Semester erschweren einen einfachen Vergleich über die Zeit, wobei dies eine wichtige Voraussetzung für die Durchführung jeder Analyse ist.

Die Semesterzyklen 2018 und 2019

In den Zyklen 2018 und 2019 des Europäischen Semesters hat die Europäische Kommission generell eine optimistischere Analyse der gesamtwirtschaftlichen Aussichten vorgelegt, wenn auch mit einigen Vorbehalten. In der Rede zur Lage der Europäischen Union im Jahr 2018 konnte Präsident Juncker behaupten, dass „wir uns nun im fünften Jahr einer Erholung befinden, die wirklich alle Mitgliedsstaaten erreicht“ (Juncker, 2017), obwohl in der gesamten Dokumentation des Semesters anerkannt wird, dass die Erholung sowohl zwischen den Ländern als auch innerhalb der Länder uneinheitlich bleibt.

Aufgrund dieser Wachstumsdynamik kann die Kommission behaupten, dass sich der Raum öffnet, um die Investitionen zu erhöhen, obwohl sie in Bezug auf die Erhöhung der öffentlichen Investitionen (wo das Investitionsniveau am stärksten von der Wirtschaftskrise betroffen ist) weiterhin vorsichtig ist. Die anhaltende Sorge um die öffentlichen Finanzen in mehreren Mitgliedstaaten, ein sich verschlechterndes globales wirtschaftliches Umfeld und die Auswirkungen des demografischen Wandels und der Bevölkerungsalterung tragen zu einer Zurückhaltung bei den Empfehlungen der Kommission in Bezug auf öffentliche Investitionen bei (Europäische Kommission, 2019), ganz zu schweigen von „sozialen Investitionen“.

Was den öffentlichen Dienst und insbesondere die Beschäftigten im öffentlichen Dienst betrifft, so fließen Bedenken hinsichtlich der Bevölkerungsalterung unmittelbar in die Empfehlungen zu Renten, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege ein. Beispielsweise erhielten im Jahr 2019 14 Länder eine LSE im Zusammenhang mit der Altersvorsorge (16 im Vorjahr), und in allen bis auf einen dieser Fälle wurde in der LSE die Notwendigkeit betont, sich mit Fragen der Nachhaltigkeit zu befassen, in der Regel durch Einschränkung des Zugangs zu Leistungen (durch Anhebung des Rentenalters und/oder Einschränkung des Zugangs zur Vorruhestandsregelung). Obwohl dies nicht direkt ein Problem des öffentlichen Dienstes ist, sind die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes häufig Empfänger von staatlich verwalteten Rentensystemen, und es ist wahrscheinlich, dass die Debatten über die Abdeckung und Angemessenheit der Altersvorsorge für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes noch einige Zeit andauern werden.

Eine Folge dieser vorsichtig optimistischen Prognose ist, wenn auch mit den oben genannten Vorbehalten, dass eng gefasste LSE, die sich auf die öffentlichen Finanzen konzentrieren und Maßnahmen zur Einhaltung der Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfordern, in der Regel weniger häufig als in den Vorjahren vorkommen. Beispielsweise erhielten 2017 nicht weniger als 11 Länder eine Eröffnungs-LSE mit der Formulierung

„Fortsetzung ihrer Finanzpolitik in Übereinstimmung mit den Anforderungen des präventiven Zweigs des Stabilitäts- und Wachstumspakts, was sich in **wesentlichen finanzpolitischen Anstrengungen für 2018 überträgt**“ [Hervorhebung hinzugefügt], wobei weitere sieben Länder eine LSE mit ähnlichem Wortlaut erhielten. In den Jahren 2018 und 2019 gibt es viel weniger Hinweise auf LSE dieser Art. Gleichzeitig trägt die Einbettung der Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) in das Semester und insbesondere die Ergebnisse des sozialpolitischen Scoreboards im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht dazu bei, dass eine gewisse Neugewichtung der wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten innerhalb des Semesters stattfindet. Im Jahr 2018 wurden im Scoreboard 12 der 20 Grundsätze der ESSR bewertet, und 2019 wurden zwei weitere Indikatoren hinzugefügt.

Sowohl im Semester 2018 als auch im Semester 2019 sind die Bereiche Gesundheitswesen und Bildung des öffentlichen Dienstes am stärksten vertreten. Im Jahr 2018 erhielten zwölf Länder LSE mit Bezug zum Gesundheitswesen, 2019 stieg diese Zahl auf 15. In beiden Jahren haben die LSE im Gesundheitswesen einen starken Fokus auf „Nachhaltigkeit“ und die Notwendigkeit, Maßnahmen zu ergreifen, die der zunehmenden altersbedingten Nachfrage vorgreifen. Dies bedeutet, dass viele LSE mit Bezug zum Gesundheitswesen eine allgemeine Aufforderung zur Verbesserung der „Kosteneffizienz“ enthalten, ohne im Detail anzugeben, wie dies erreicht werden könnte. Im Jahr 2019 erhielten sechs Länder LSE mit Bezug zum Gesundheitswesen, in denen ausdrücklich auf die Notwendigkeit hingewiesen wurde, den Zugang zu Gesundheitsdiensten zu verbessern. In einem Jahr, in dem alle Länder eine Empfehlung erhielten, in der vorrangige Investitionsbereiche festgelegt wurden, war die Gesundheitsversorgung jedoch nur in den Empfehlungen für drei Länder enthalten.

Nur wenige Länder (zwei im Jahr 2018 und eines im Jahr 2019) erhielten LSE, die sich direkt auf die Beschäftigten beziehen, obwohl das Problem des Arbeitskräfteangebots im Gesundheitssektor in mehreren Ländern ein wichtiges Thema ist. Dies deutet darauf hin, dass die Kommission zögert, Empfehlungen zu Personalfragen im öffentlichen Dienst abzugeben, auch in Bereichen, in denen es offensichtlich Probleme bei der Einstellung und Bindung von Arbeitskräften gibt (siehe auch die nachstehende Diskussion über Bildung).

Die Sorge um die demografische Entwicklung hat auch dazu geführt, dass die Langzeitpflege, die in den LSE für drei Länder im Jahr 2018 und sechs Länder im Jahr 2019 enthalten ist, stärker berücksichtigt wurde. In diesen Empfehlungen wird der Schwerpunkt auf die Gewährleistung von „Nachhaltigkeit“ gelegt, aber es bestehen auch Bedenken hinsichtlich der Angemessenheit und des Zugangsniveaus (die Hälfte der Empfehlungen in 2019).

Bildungsbezogene LSE sind in den Empfehlungen des Europäischen Semesters wie schon seit einigen Jahren sehr prominent vertreten. Dies spiegelt den engen Zusammenhang zwischen bildungspolitischen Ergebnissen und Wirtschaftsindikatoren und die damit verbundene Notwendigkeit der Entwicklung von „Humankapital“ wider (Becker, 2009). Es spiegelt auch die Orthodoxie innerhalb der Europäischen Kommission wider, dass die Teilnahme am Arbeitsmarkt der Schlüssel zur Erreichung sozialer Ziele ist, und dass ein effektives Bildungsangebot dies untermauert. Im Jahr 2019 erhielten nicht weniger als 20 Länder Empfehlungen zur Bildungspolitik, wobei 16 davon sich

auf allgemeine Aspekte der beruflichen Bildung und des Kapazitätsaufbaus bezogen. Innerhalb dieser LSE konzentrierte sich das Hauptthema auf eine stärkere Ausrichtung des Bildungsangebots auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes. Obwohl die hohe Häufigkeit von LSE mit Schwerpunkt auf Bildung zu begrüßen ist, besteht die Sorge, dass die starke Betonung der beruflichen Bildung einen engen und utilitaristischen Ansatz bei der Lehrplanentwicklung widerspiegelt (Stevenson et al., 2017).

Empfehlungen zur allgemeinen Bildung sind seltener, aber nach wie vor von Bedeutung (sieben Länder im Jahr 2019). Diese beziehen sich in der Regel auf die Verbesserung der Ergebnisse und des Zugangs, wobei sieben Länder spezifische Empfehlungen zur Versorgung von Roma-Schülern (vier Länder im Jahr 2019) oder von Schülern mit Migrationshintergrund (drei Länder) erhielten.

In den Jahren 2018 und 2019 waren Zypern und die Tschechische Republik die einzigen Länder, die Empfehlungen in Bezug auf die Beschäftigten im Bildungswesen erhielten, obwohl in vielen europäischen Ländern bekanntermaßen Probleme bei der Bindung und in einigen Fällen bei der Einstellung von Arbeitskräften bestehen (Eurydice, 2018).

Im Bereich der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) wurden für mehrere Länder (vier im Jahr 2018 und sieben im Jahr 2019) Empfehlungen mit Schwerpunkt auf der Verbesserung der Qualität und des Zugangs (im Hinblick auf die Erreichbarkeit für die Nutzer) ausgesprochen. Entsprechend der Tendenz des Semesters, soziale und wirtschaftliche Themen zu verknüpfen, steht eine Mehrheit der LSE im Bereich der FBBE in direktem Zusammenhang mit der Verbesserung der Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt.

In den Semesterzyklen 2018 und 2019 steht die Hochschulbildung weniger stark im Vordergrund als in den Vorjahren. Es gibt nur sehr wenige Länder mit spezifischen, auf die Hochschulbildung bezogenen LSE, vielmehr gibt es Hinweise auf „Forschung“ im Allgemeinen. Ein Bedenken, das zum jetzigen Zeitpunkt spekulativ sein muss, ist, dass jedes verstärkte Engagement für „Forschung“, das mit einer anhaltenden Budgetbeschränkung des öffentlichen Sektors einhergeht, zu einer Privilegierung der Forschung des privaten Sektors und einer entsprechenden „Verdrängung“ lebenswichtiger Forschung für den öffentlichen Sektor führen wird.

Neben den beiden Schlüsseldiensten Gesundheits- und Bildungswesen sind andere öffentliche Dienste in der Regel seltener vertreten, und ihr Auftreten ist wahrscheinlich die Folge sehr spezifischer Umstände in bestimmten Mitgliedstaaten. Das Wohnungswesen beispielsweise ist nur in den LSE einiger weniger Länder vertreten und wird typischerweise als marktbasierter Korrektur eines Marktversagens dargestellt. Innerhalb des Semesters sind Empfehlungen zum sozialen Wohnungsbau im Allgemeinen durch ihre Abwesenheit aufgefallen, obwohl im Jahr 2019 zwei Länder LSE erhielten, die sich direkt auf die Notwendigkeit der Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus bezogen.

Mehrere Länder erhalten allgemeine Ermahnungen, die Effizienz und Kostenwirksamkeit der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Dienste zu verbessern (neun

Länder im Jahr 2018). Solche LSE eröffnen die Möglichkeit, bestimmte Ansätze für „Effizienzinsparungen“ im gesamten öffentlichen Dienst anzuwenden, und können daher im gesamten öffentlichen Dienstleistungssektor zum Tragen kommen. Sie werden sicherlich für wichtige Verwaltungsbereiche wie den Staatsdienst und die regionale und lokale Verwaltung zutreffen.

Im Jahr 2019 erhielten alle Mitgliedstaaten eine spezielle LSE, die sich auf die Investitionsprioritäten konzentrierte, da die Kommission versuchte, die Investitionen anzukurbeln und diese auch an ihren eigenen strategischen Prioritäten auszurichten. Es ist wichtig anzuerkennen, dass die Verpflichtung zur Erhöhung der Investitionen nicht mit einer eindeutigen Verpflichtung zur Erhöhung der öffentlichen Investitionen einhergeht, obwohl die gemeinsam festgelegten vorrangigen Bereiche häufig eine starke öffentliche Dienstleistungsdimension aufweisen. Die am häufigsten genannten vorrangigen Investitionsbereiche sind Verkehr und Digitalisierung (jeweils 17 Mal), die eindeutig infrastruktureller Natur sind und erheblichen Auswirkungen auf die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen haben.

Schließlich ist es in dieser Analyse wichtig, die Bedeutung der Europäischen Säule sozialer Rechte innerhalb der Semesterzyklen 2018 und 2019 anzuerkennen. Die Europäische Säule sozialer Rechte ist in das Europäische Semester eingebettet, wie es zuerst im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht erscheint und dann auf der Ebene der Mitgliedstaaten im Rahmen der Länderberichte der einzelnen Länder analysiert wird. Dabei ist davon auszugehen, dass sich die im Scoreboard festgestellten schwerwiegenden Probleme wahrscheinlich in den LSE widerspiegeln werden. In dieser Studie weisen unsere Erkenntnisse auf die sich abzeichnende, aber noch ungewisse Rolle und den Status der Europäischen Säule sozialer Rechte hin. Es ist eindeutig ein wesentliches Element des Semesters, und es gibt Hinweise darauf, dass die Ergebnisse der Europäischen Säule sozialer Rechte in die länderspezifischen Empfehlungen einfließen. So wurden beispielsweise im sozialen Scoreboard 2019 39 „kritische“ Situationen in allen Mitgliedstaaten ermittelt, und in 28 dieser Fälle war es möglich, LSE zu ermitteln, die direkt oder indirekt mit jeder dieser Situationen zusammenhängen. Es kann noch einige Zeit dauern, bis die Forschung einen klaren Zusammenhang zwischen der Leistung eines Landes im Scoreboard, dem Erhalt nachfolgender Empfehlungen und dem Erlass politischer Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten erkennen kann. Das Potenzial für diese Art von „Policy-Chain“-Effekt besteht jedoch jetzt innerhalb des Semesters.

Einzelne Länderzusammenfassungen

In diesen Länderzusammenfassungen beziehen sich die Verweise auf die für das jeweilige Land im betreffenden Jahr veröffentlichten länderspezifischen Empfehlungen.

Dänemark

Wie andere europäische Länder auch, war Dänemark stark von der Wirtschaftskrise betroffen, mit entsprechenden Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen und die öffentlichen Dienstleistungen. Es ist allgemein anerkannt, dass die dänische Wirtschaft länger brauchte, um Anzeichen einer Erholung zu zeigen als vergleichbare Länder. Trotzdem bleibt Dänemark eine der erfolgreichsten Volkswirtschaften Europas, die relativ hohe Investitionen in öffentliche Dienstleistungen unterstützen kann. Sowohl im Gesundheits- als auch im Bildungswesen sind Investitionen zu verzeichnen, die proportional zu den höchsten in der Europäischen Union gehören. Beide Dienste werden auch als relativ leistungsstark angesehen, sowohl was den „Output“ als auch die Effizienz betrifft.

Aus diesen Gründen haben die öffentlichen Dienste im Europäischen Semester in Dänemark einen relativ geringen Stellenwert, wobei sich die formellen Empfehlungen hauptsächlich auf die Steigerung der Produktivität und des Wettbewerbs im privaten Sektor konzentrieren.

Bildungsfragen wurden in frühen Iterationen des Semesters behandelt, als die dänische Regierung Schulreformen durchführte und die LSE Maßnahmen zur Verbesserung der „Kosteneffizienz des Bildungssystems“ forderten (LSE Dänemark, 2013). Es gab auch anhaltende Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit des Berufsbildungsangebots, und dieses Problem ist 2019 erneut in Erscheinung getreten, da der zunehmende Fachkräftemangel es auf der politischen Tagesordnung nach oben gebracht hat. Die Bildungsgewerkschaften waren bestrebt, Fragen im Zusammenhang mit den Bedürfnissen von Schülern mit Migrationshintergrund vorrangig zu behandeln, da bei diesen Schülern anerkanntermaßen negative Leistungsunterschiede bestehen. Dieses Thema hat die Kommission in den Länderberichten Dänemarks (siehe z.B. die dänischen Länderberichte 2018 und 2019) hervorgehoben, es wurde aber noch nicht in eine länderspezifische Empfehlung umgesetzt.

Das relativ hohe Niveau der dänischen Investitionen in die Sozialfürsorge und die robusteren Mechanismen des sozialen Dialogs sorgen dafür, dass Dänemark im Allgemeinen gute Leistungen im Scoreboard der ESSR erbringt. Beispielsweise wurde Dänemark im Jahr 2018 bei 11 der 12 Indikatoren in den ersten zwei Kategorien bewertet. Im Jahr 2019 hatte sich diese Situation jedoch deutlich geändert, da sechs der 14 Indikatoren mit „durchschnittlich“ oder niedriger bewertet wurden. Die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes und des Bildungswesens bezeichneten dies als sehr wichtig und als ein Thema, das Anlass zu großer Sorge gibt.

Frankreich

Die meiste Zeit, die Frankreich im Europäischen Semester war, unterlag es dem korrekativen Zweig des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (EDP) (das 2018 endete). Es ist daher unvermeidlich, dass der Schwerpunkt der LSE des Landes auf der Verwaltung der öffentlichen Finanzen und der Arbeit im Rahmen des VÜD lag. Dies hat sich folglich auf die öffentlichen Dienstleistungen ausgewirkt und den Haushaltskontext, in dem die öffentlichen Dienstleistungen finanziert wurden, geprägt. Neben den öffentlichen Finanzen haben sich die LSE in Frankreich stark auf Strukturreformen in der Wirtschaft insgesamt konzentriert, wobei sich die LSE häufig mit Steuerreformen und der Umstrukturierung des Arbeitsmarktes befassten. Diese Reformen wirken sich eindeutig auf die Beschäftigten im öffentlichen Dienst aus, sind aber nicht direkt auf den öffentlichen Dienst *an sich* ausgerichtet.

Fragen des öffentlichen Dienstes im Rahmen des Europäischen Semesters betrafen vor allem die Bildung und insbesondere die Wirksamkeit der beruflichen Bildung. In Verbindung mit dem Bestreben, die Funktionsweise des Arbeitsmarktes zu verbessern, haben sich die länderspezifischen Empfehlungen auf Reformen konzentriert, die die Ergebnisse der beruflichen Bildung stärker auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes abstimmen. Dies ist ein wiederkehrendes Thema der LSE in Frankreich, das erstmals 2013 und dann in jedem folgenden Jahr erscheint. Manchmal variiert der Schwerpunkt, z.B. wurden 2014 die Erwachsenenbildung und das lebenslange Lernen in den Vordergrund gestellt. In jüngerer Zeit wurde jedoch die allgemeine Reform der beruflichen Bildung in Verbindung mit umfassenderen Bedenken hinsichtlich der Bildungsungleichheiten und der Erfahrungen von Schülern mit Migrationshintergrund in den Mittelpunkt gerückt.

Die Leistung Frankreichs im Scoreboard der Europäischen Säule sozialer Rechte kann als „solide“ bezeichnet werden. In den Jahren 2018 und 2019 wurde sie bei allen Indikatoren bis auf einen als „durchschnittlich“ oder „besser als der Durchschnitt“ bewertet (2018 wurde „von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht“ als „gut, aber zu überwachen“ bewertet).

Italien

In den Jahren seit der Wirtschaftskrise waren die öffentlichen Finanzen Italiens nach wie vor prekär, und es gab anhaltende Bedenken in Bezug auf die Stabilität des Bankensektors. Viele der Empfehlungen, die aus dem Semester hervorgegangen sind, haben sich daher auf diese Bereiche konzentriert, wobei die Verpflichtung zur Einhaltung der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts den aktuellen Hintergrund für Entscheidungen über die Ausgaben für öffentliche Dienstleistungen bildet.

Innerhalb des Semesters erhält das Bildungsangebot bei LSE in diesem Bereich praktisch jedes Jahr die größte Aufmerksamkeit. In Italien waren die öffentlichen Investitionen in die Bildung historisch niedrig, insbesondere im Vergleich zu anderen europäischen Ländern. Der italienische Monitor für allgemeine und berufliche Bildung (2019) berichtete, dass *„Italiens Investitionen in die Bildung gering sind und sich ungleichmäßig auf die verschiedenen*

Bildungsniveaus verteilen“ (S. 6). Die Ausgaben für Hochschulbildung in % des BIP sind die niedrigsten in der EU. Dieser Mangel an Investitionen spiegelt sich in gemischten Ergebnissen auf allen Ebenen des Systems wider. Italien hat daher Empfehlungen in den Bereichen Schulreform (Förderung der Umsetzung der umstrittenen Schulreformen der „Buona Scuola“), der beruflichen Bildung (engere Verknüpfung der Ergebnisse mit den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes) und der Hochschulbildung (engere Verknüpfung der öffentlichen Finanzierung mit der „Qualität“) erhalten. Im Jahr 2019 erhielt Italien eine klare LSE, in der es aufgefordert wurde, die Probleme in seinem Bildungssystem durch „angemessene und gezielte Investitionen“ anzugehen (LSE Italien, 2019).

Andere öffentliche Dienste wurden in der Regel weniger spezifisch, sondern vielmehr im Rahmen eines allgemeinen Fokus auf die Verbesserung der Governance und der Effizienz in den öffentlichen Diensten behandelt. Ausnahmen von diesem allgemeinen Fokus sind das Justizsystem, die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) sowie in jüngerer Zeit die Altenpflege, wobei die FBBE und die Sozialfürsorge mit der relativ niedrigen Erwerbsbeteiligung von Frauen auf dem italienischen Arbeitsmarkt zusammenhängen.

Die Leistung Italiens in Bezug auf die Europäische Säule sozialer Rechte muss Anlass zur Sorge geben. Im Jahr 2018 erreichte nur ein Indikator eine „durchschnittliche“ Bewertung (Kinder unter drei Jahren in formaler Kinderbetreuung), während neun Indikatoren in den unteren zwei Kategorien bewertet wurden (fünf als „kritisch“). Im darauffolgenden Jahr lagen zehn der 13 Indikatoren, für die Italien eine Bewertung erhielt, in den beiden untersten Kategorien (sieben wurden als „kritisch“ eingestuft). In fast allen kritischen Fällen war es möglich, eine länderspezifische Empfehlung mit dem entsprechenden Indikator zu verknüpfen.

Lettland

Als das Europäische Semester eingeführt wurde, war Lettland Empfänger eines Finanzhilfeprogramms und trat daher erst im zweiten Jahr im Rahmen eines Systems der „Überwachung nach dem Programm“ in das Semester ein. Es wird allgemein angenommen, dass sich Lettland schnell von den Auswirkungen der Wirtschaftskrise erholt hat, aber seine Wirtschaft ist durch erhebliche Unebenheiten und Ungleichheiten gekennzeichnet.

Die Schlüsselthemen des lettischen Semesters konzentrierten sich auf Fragen der Regierungsführung und die Notwendigkeit, die Korruption in der gesamten Wirtschaft zu bekämpfen. Öffentliche Dienstleistungen haben jedoch eine wichtige Rolle gespielt, am deutlichsten wird die Gesundheitsversorgung als problematisch angesehen. Im Jahr 2014 wendete Lettland 8,8% des BIP für das Gesundheitswesen auf, verglichen mit einem OECD-Durchschnitt von 15,1% (OECD, 2017). Analysen des Europäischen Semesters in den Folgejahren weisen auf eine gewisse, begrenzte Verbesserung in diesem Bereich hin. Die Folge ist, dass Lettland schlechte Ergebnisse und erhebliche Ungleichheiten im Gesundheitswesen aufweist, und die Letten merkliche Auslagen beim Zugang zur Gesundheitsversorgung haben. Innerhalb des Semesters lag daher ein wesentlicher

Schwerpunkt auf LSE, die sich für die Notwendigkeit einsetzen, „*die Zugänglichkeit, Qualität und Kosteneffizienz des Gesundheitssystems zu erhöhen*“ (LSE Lettland, 2019).

Das lettische Bildungssystem erhält proportional bessere Investitionen und es wird davon ausgegangen, dass es positive Ergebnisse erzielt, obwohl es Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit des beruflichen Bildungsangebots gibt, weshalb Lettland mehrere LSE in diesem Bereich erhalten hat. In frühen Iterationen des Semesters gab es klare Empfehlungen zu einer Reform der Hochschulbildung und der Notwendigkeit, die Systemleistung zu steigern.

Die Leistungen Lettlands im Scoreboard der Europäischen Säule sozialer Rechte sind uneinheitlich und machen Spannungen und Ungleichheiten in der lettischen Wirtschaft deutlich. Im Jahr 2018 war die Hälfte der Indikatoren unterdurchschnittlich und im Jahr 2019 erreichten sechs der 14 Indikatoren einen unterdurchschnittlichen Wert. In der Regel sind die Indikatoren mit guten Ergebnissen enger mit den Wirtschaftszyklen verbunden (Beschäftigungsquoten, Wachstum des verfügbaren Bruttohaushaltseinkommen pro Kopf), während diejenigen am Rande des Arbeitsmarktes (Einkommensungleichheit, Armutrisiko usw.) schlechte Werte aufweisen. Der selbst gemeldete, nicht gedeckte Bedarf an medizinischer Versorgung wird als „kritisch“ eingestuft, was trotz aller Fokussierung der vergangenen LSE nur begrenzte Fortschritte in diesem Bereich anzeigt.

Republik Irland

Irlands Wirtschaft wurde von der Wirtschaftskrise von 2008 sehr stark getroffen und 2010 übernahm die sogenannte „Troika“ die Kontrolle über die öffentlichen Finanzen Irlands. In den Jahren nach der Krise waren die Auswirkungen auf den öffentlichen Dienst (und die Beschäftigten im öffentlichen Sektor) gravierend, und es kam zu drastischen Kürzungen im gesamten öffentlichen Sektor. Da es einem „Anpassungsprogramm“ unterlag, trat Irland erst 2014 formell in den Prozess des Europäischen Semesters ein.

Seitdem sie Teil des Semesterprozesses sind, haben eine Reihe von Themen die Tagesordnung dominiert, wobei der Schwerpunkt auf der Stabilisierung der öffentlichen Finanzen, der Verbreiterung der Steuerbasis (um einer „*aggressiven Steuerplanung*“, insbesondere durch multinationale Unternehmen, entgegenzuwirken) und einer wirksameren Regulierung der Finanzinstitutionen liegt. Fragen des öffentlichen Dienstes standen im Vordergrund, insbesondere in den Bereichen Gesundheitswesen, frühkindliche Bildung und Betreuung sowie Wohnen. Das Bildungswesen in Irland wird als leistungsfähig eingestuft und kommt in den Empfehlungen im Allgemeinen nicht vor, außer im breiteren Kontext des Kapazitätsaufbaus.

Die Gesundheitsversorgung spielt in Irlands LSE eine wichtige Rolle und konzentriert sich auf das, was viele als ein ineffizientes versicherungsbasiertes System ansehen. Die Gewerkschaften des Gesundheitswesens begrüßten diese Aufmerksamkeit, die ihrer Ansicht nach die Lösung erheblicher struktureller Probleme im System anstrebt. LSE in Bezug auf die Kinderbetreuung sind regelmäßig und oft in eindeutiger Form erschienen – „*Verbesserung des Zugangs zu erschwinglicher und hochwertiger Kinderbetreuung*“ (LSE

Irland, 2019). In den letzten Jahren standen Wohnungsfragen im Mittelpunkt der irischen Semesterdebatten, und im Jahr 2019 erhielt Irland als eines von nur zwei Ländern eine Empfehlung mit einem ausdrücklichen Verweis auf den sozialen Wohnungsbau.

Im weiteren Sinne fördern die LSE das Programm der irischen Regierung für öffentliche Investitionen (das Nationale Entwicklungsprogramm) und erkennen die Notwendigkeit einer substanziellen Entwicklung der öffentlichen Infrastruktur an (Verkehr, Energie, Wohnen), um die Probleme zu bewältigen, die durch frühere Kürzungen der öffentlichen Ausgaben verursacht wurden.

Die Semesterzyklen 2018 und 2019

Zusammenfassung

Auf der Grundlage einer Analyse der Ergebnisse des Europäischen Semesters seit seiner Einführung und mit besonderem Schwerpunkt auf dem Zyklus 2018 und 2019 wird deutlich, dass das Europäische Semester eine wichtige Rolle bei der „Koordination der Sozialpolitik“ spielt, und dass die öffentlichen Dienste einen hohen Stellenwert im Semesterprozess haben. Am deutlichsten wird dies in den länderspezifischen Empfehlungen, aber auch an anderer Stelle des Prozesses. Eine zu enge Fokussierung auf die LSE kann in der Tat die Aufmerksamkeit von anderen Punkten im Prozess ablenken, wie beispielsweise den Länderberichten und den Nationalen Reformprogrammen, wo die Sozialpartner die Ergebnisse am stärksten beeinflussen können. Innerhalb des Europäischen Semesters sind Bildung und Gesundheitsversorgung die am häufigsten vertretenen öffentlichen Dienstleistungen, aber fast jeder Aspekt der öffentlichen Dienstleistungen kann in irgendeiner Weise beeinflusst werden.

Trotz der klaren Sichtbarkeit von Fragen des öffentlichen Dienstes im Semester ist das Plädoyer für eine eindeutige „Sozialisierung“ des Semesters weniger eindeutig. Dies liegt zum Teil daran, dass es innerhalb des Europäischen Semesters keine einfache Aufteilung zwischen „wirtschaftlichen“ und „sozialen“ Zielen geben kann, sondern beide eng miteinander verbunden sind. Es ist der Fall, dass eng definierte LSE in Bezug auf die makroökonomische Politik weiterhin Vorrang haben, und es ist wichtig anzuerkennen, dass alle LSE, die sich auf die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen konzentrieren, in den Rahmen der Parameter der steuerlichen Regelungen der Europäischen Kommission fallen, die das Europäische Semester durchsetzen soll. Es ist jedoch auch wichtig, anzuerkennen, dass viele „soziale“ LSE sowohl ein soziales als auch ein wirtschaftliches Element enthalten, indem sie darauf abzielen, ein soziales Ziel zu unterstützen und gleichzeitig die Marktmechanismen zu stärken (und nicht zu ersetzen). Dies ist der Unterschied, den Copeland und Daly (2018) erkannt haben, als sie zwischen LSE des „Market Making“ und des „Market Correcting“ unterschieden. Copeland und Daly argumentieren, dass die meisten „sozialen“ LSE darauf abzielen, Marktfehler zu „beheben“ (d.h. Market Making), anstatt ein alternatives Ergebnis zu marktbasierten Lösungen zu liefern (Market Correcting). Das heißt, sie reproduzieren die Marktlogik, anstatt sie zu unterbrechen. Die wichtige Schlussfolgerung aus dieser Analyse ist, dass jegliche Forderung nach einem

stärker „sozialisierten“ Europäischen Semester nicht auf der Grundlage einer einfachen Zählung der sogenannten „sozialen“ LSE erhoben werden kann, sondern auf einer sorgfältigen Analyse sowohl des Inhalts der LSE als auch des breiteren wirtschaftlichen Rahmens, in dem sie sich befinden, beruhen muss.

Angesichts aller oben genannten Vorbehalte ist klar, dass die sozialen Prioritäten im Europäischen Semester sowohl eine prominente als auch eine zunehmende Bedeutung haben. In den zwei Jahren, in denen diese Studie durchgeführt wurde, zwischen 2017 und 2019, wurde dies sicherlich durch die Einbettung der Europäischen Säule sozialer Rechte in die Kernprozesse des Semesters gefördert. Damit wird die Dynamik des Semesters als ein sich ständig weiterentwickelnder Prozess aufgezeigt und die Möglichkeiten, seine soziale Dimension weiter auszubauen, hervorgehoben. Die Verwirklichung dieser Möglichkeiten wird in hohem Maße davon abhängen, inwieweit die Sozialpartner in der Lage sind, einen sinnvollen sozialen Dialog in Bezug auf Angelegenheiten des Semesters zu führen. Darauf wird im nächsten Abschnitt dieses Berichts eingegangen.

Die Beteiligung der Gewerkschaften am Prozess des Europäischen Semesters

In den ersten zwei Jahren nach Einführung des Europäischen Semesters war die Aufmerksamkeit der Gewerkschaften für dieses Verfahren im Allgemeinen sehr begrenzt. Die Situation änderte sich nach 2013, als die Annahme der länderspezifischen Empfehlungen der Kommission zu Tarifverhandlungen und Lohnfestsetzungen einen Anreiz für das Handeln der sozialen Akteure bot. In diesem Rahmen spielte die Koordinierung des EGB, der die nationalen Mitgliedsorganisationen dabei unterstützt, wirksame Beiträge zum Semesterprozess zu leisten, eine entscheidende Rolle (Sabato, 2018). Es überrascht daher nicht, dass die Beteiligung der Sozialpartner am Europäischen Semester bis 2014 stark begrenzt war (Sabato et al. 2017).

Ab 2014 nahm die Beteiligung der Sozialpartner am Semester zu, insbesondere durch verstärkte Bemühungen der Europäischen Kommission, mehr EU-Veranstaltungsorte für ihre Mitwirkung zu schaffen (Sabato et al., 2017). Trotzdem warfen die Untersuchungen wichtige Fragen in Bezug auf die Wirksamkeit der Beteiligung der Sozialpartner an der Beeinflussung der Ergebnisse des Semesters auf. Daher hatten die Gewerkschaftsorganisationen große Schwierigkeiten, die Aktivitäten der nationalen Mitgliedsorganisationen zu koordinieren, um rechtzeitig Beiträge für das Semester zu liefern. Während sich der Dialog der Gewerkschaften mit der Kommission deutlich verbessert hat, ergaben die Untersuchungen erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere hinsichtlich der Beteiligung der nationalen Gewerkschaften am internen Zyklus des Semesters. (Sabato et al., 2017)

Was den Semesterzyklus 2018/19 betrifft, so sind sich die Gewerkschaftsvertreter des öffentlichen Sektors in den fünf untersuchten Ländern insgesamt über die Bedeutung der Teilnahme am Europäischen Semesterprozess einig. Dies gilt insbesondere für die Beauftragten der Gewerkschaften im Europäischen Semester (Trade Union Semester Liaison Officers - TUSLO), deren Aufgabe es ist, die Verbindungen zwischen dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) und seinen nationalen Mitgliedsorganisationen in Semesterfragen zu erleichtern. Die TUSLO sind somit Insider mit einer umfassenden Kenntnis der Botschaften und Abläufe des Semesters.

Die Beteiligung der Gewerkschaften des öffentlichen Sektors am Semesterprozess ist in den fünf untersuchten Ländern sehr unterschiedlich, insbesondere im Hinblick auf den Dialog mit den jeweiligen nationalen Regierungen. Auch die Bemühungen um die Teilnahme am Semester – und die Strategien der Gewerkschaften – unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich. So investierten beispielsweise die drei wichtigsten dänischen Gewerkschaftsbünde des öffentlichen Sektors und die Gewerkschaft für den Bildungssektor in eine vollzeitige (bzw. teilzeitige, im Falle der

Bildungsgewerkschaft) Anwesenheit von Personal in Brüssel. In anderen Fällen sind die Ressourcen innerhalb der Gewerkschaftsbünde weitaus begrenzter: in Irland beispielsweise wird die semesterbezogene Arbeit von der für internationale Angelegenheiten zuständigen Person neben vielen anderen Aufgaben übernommen.

In DK, FR, IT und IE beteiligen sich die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors am Prozess des Europäischen Semesters hauptsächlich über die Gewerkschaftsbünde und nicht über die sektoralen Gewerkschaften. In Lettland scheinen die Gewerkschaften des Bildungssektors und des öffentlichen Sektors in den Diskussionen über die wichtigsten Phasen des Semesters eine etwas größere Rolle zu spielen. Es wurde jedoch eine unzureichende Kommunikation zwischen LVSADA und LIZDA (den Gewerkschaften des Gesundheits- und Bildungssektors) und ihren jeweiligen Ministerien in Lettland in Bezug auf die Dokumente des Semesters festgestellt.

Die Beteiligung der sektoralen Gewerkschaften am Europäischen Semester erfolgt auf zwei Hauptebenen: auf nationaler Ebene (Kontakte zur Regierung) und auf europäischer Ebene durch den direkten Dialog mit der Europäischen Kommission oder durch die Vermittlung des Europäischen Gewerkschaftsbundes und der europäischen sektoralen Gewerkschaftsverbände wie EGÖD und EGBW (die den öffentlichen Sektor bzw. den Bildungssektor vertreten). Über den EGB und die TUSLO sind die nationalen Mitgliedsorganisationen an der Erstellung von Dokumenten über die wichtigsten Phasen des Semesters beteiligt, die der Kommission vorgelegt werden.

In den fünf in der vorliegenden Studie untersuchten Ländern sind die Diskussionen zwischen Gewerkschaften und der Europäischen Kommission im Allgemeinen nach den Kernphasen/Meilensteinen des Semesters strukturiert und konzentrieren sich auf die Kerndokumente des Prozesses. Der Dialog zwischen den nationalen Gewerkschaften des öffentlichen Sektors mit den jeweiligen nationalen Regierungen – insbesondere über die Nationalen Reformprogramme (NRP) – unterscheidet sich jedoch zwischen den fünf Fallstudien erheblich, da er im Ermessen der nationalen Regierungen liegt.

Erkundungsmissionen und Länderberichte

In den fünf in dieser Studie untersuchten Ländern begann die gewerkschaftliche Beteiligung im Semesterzyklus 2018-2019 zwischen Oktober und November 2018 mit den sogenannten Erkundungsmissionen. Kommissionsbeamte besuchen die Hauptstädte, um mit verschiedenen Interessengruppen (Zivilgesellschaft, Ministerien, Sozialpartner, Gewerkschaften) zusammenzutreffen, Informationen im Hinblick auf die Ausarbeitung des Länderberichts zu sammeln und Fragen im Zusammenhang mit der Strategie Europa 2020 zu erörtern. Die jeweils mehrtägigen Sitzungen wurden vom Beamten des Europäischen Semesters (ESO) der Kommission für jedes Land organisiert. In Frankreich wurden im Jahr 2018 mindestens 50 Sitzungen im Zusammenhang mit den Erkundungsmissionen der Kommission (unter Beteiligung verschiedener Ministerien, Interessengruppen usw.) organisiert.

In dieser Phase des Semesters waren die sektoralen Gewerkschaften größtenteils (oder im Falle von IE ausschließlich) auf der Ebene der Verbände beteiligt. In einigen Fällen hatten die Gewerkschaften des Bildungssektors und des öffentlichen Sektors jedoch auch Gelegenheit, mit den zuständigen Generaldirektionen der Kommission (z.B. D, IT, LV) zusammenzutreffen. In Lettland vertrat der einzige Gewerkschaftsbund, der Freie Gewerkschaftsbund Lettlands (*Latvijas Brīvo arodbiedrību savienība* – LBAS) die überwiegende Mehrheit seiner Mitgliedsorganisationen des öffentlichen Sektors auf dem Treffen zwischen der Kommission und den Sozialpartnern. Eingeladen waren auch LVSADA und LIZDA – die Gewerkschaften des Gesundheits- bzw. Bildungssektors.

Während der Anhörungen hatten die Gewerkschaften im Allgemeinen das Gefühl, die Gelegenheit zu haben, Fragen zu stellen und ihren Standpunkt zu vertreten. In vielen Fällen hatten die Sitzungen eine offene Tagesordnung, ohne festgelegte Diskussions Themen (z.B. Dänemark, Irland). In anderen Fällen war das Format anders: so erhielten die französischen Gewerkschaften einige Wochen vor der Sitzung einen Fragebogen zu einer Reihe von Themen, die diskutiert werden sollten (wie z.B. die Europäische Säule sozialer Rechte, Arbeitsrecht, Arbeitslosenversicherung, sozialer Dialog und die Funktionsweise des Arbeitsmarktes usw.). Um die Diskussion vorzubereiten, wurden die Sozialpartner aufgefordert, ihre Antworten vor den Anhörungen zu übermitteln. (Nur der CDFT beantwortete den Fragebogen, obwohl Vertreter von CFDT, FO, CFE-CGC an der Sitzung teilnahmen). Zudem übermittelten die Gewerkschaften in Dänemark im Anschluss an die Sitzungen bestimmte Dokumente an die Kommission. In anderen Ländern, wie z.B. Irland, waren jedoch keine Folgemaßnahmen erforderlich.

Die Meinung der Gewerkschaften des öffentlichen Sektors über ihre Beteiligung in dieser ersten Phase des Europäischen Semesters 2018-2019 ist insgesamt eher positiv, obwohl einige der befragten GewerkschafterInnen beklagten, dass ihnen wenig Zeit zum Sprechen eingeräumt wurde, insbesondere in den Ländern, in denen die Erkundungsmissionen eine offene Agenda hatten. Ein weiteres von den Befragten angesprochenes Problem war die geringe Aufmerksamkeit, die den Interventionen der Gewerkschaftsvertreter (z.B. LV) gewidmet wurde. Einige Vertreter der dänischen Gewerkschaftsverbände beschwerten sich darüber, dass die im Länderbericht vorgestellte Analyse die Sichtweise der Arbeitgeber stärker widerspiegelte als die der Gewerkschaften.

Vor der Veröffentlichung des Länderberichts wurden auch die TUSLO aufgefordert, ihre Beiträge zu leisten. Diese werden später in einem einzigen Dokument – „EGB-Bericht über die Beiträge der nationalen Gewerkschaften für die Frühphase der Anhörung zu Länderberichten“ – zusammengefasst, das der Kommission übermittelt wird.

Nach der Veröffentlichung der Länderberichte organisierten die Beamten des Europäischen Semesters (ESO) in allen Hauptstädten eine Auftaktveranstaltung mit verschiedenen Interessengruppen, um die Berichte vorzulegen. Die Gewerkschaften wurden eingeladen und konnten Fragen stellen und intervenieren, doch insgesamt berichten die Gewerkschaftsvertreter, dass es sich um eine Einweg-Kommunikation handelt, an der viele teilnehmen und nur sehr wenig Zeit für eine ausführliche Debatte mit den Sozialpartnern bleibt, wie z.B. die italienische Fallstudie zeigt.

In Frankreich umfasste die Beteiligung der Gewerkschaften in dieser Phase des Semesters auch zwei weitere Veranstaltungen, die im März 2019 von der Kommission organisiert wurden, während in Irland der (einzige) Gewerkschaftsbund, der *Irish Congress of Trade Unions* (ICTU), auf Einladung des Ministeriums des Taoiseach (des irischen Premierministers) Ende Februar aufgefordert wurde, seine Kommentare zum Länderbericht vorzulegen, damit diese in das Nationale Reformprogramm aufgenommen werden.

Nationale Reformprogramme

Die Nationalen Reformprogramme wurden zwischen März und April 2019 veröffentlicht. Dies ist die Phase, die in den einzelnen EU-Ländern am unterschiedlichsten ist, insbesondere die Interaktion mit den nationalen Regierungen. Das wird auch durch den „EGB-Index der Gewerkschaftsbeteiligung“ (ETUC Trade Union Involvement Index) veranschaulicht, der das Ausmaß sinnvoller und zeitnaher Beziehungen zur Regierung auf der entsprechenden Ebene im Rahmen des Europäischen Semesters misst. Im Index 2019 weisen die fünf im EFISTU-Projekt erfassten Länder, mit Ausnahme Italiens, insgesamt einen „verbesserungsfähigen“ Dialog mit der Regierung zum Semester auf, d.h. mit schlechteren Ergebnissen als der Index 2018 für DK, FR und IE. In Italien ist die Situation noch schlimmer: Der Index zeigt, dass es seit der Einführung dieses EGB-Instruments im Jahr 2017 keine bedeutende Einbindung der Gewerkschaften durch die Regierung gegeben hat. Die drei wichtigsten Gewerkschaftsbünde (CGIL, CISL und UIL) wurden zu nur einer parlamentarischen Anhörung zum Nationalen Reformprogramm (NRP) geladen.

Etwas positiver ist die Situation in Lettland; nach Angaben des LBAS hat sich die Einbindung der Gewerkschaften in den Prozess des NRP ab der Semesterrunde 2017-2018 verbessert. Im Zyklus 2018-2019 befasste sich nach Angaben des lettischen Wirtschaftsministeriums eine Arbeitsgruppe mit Interessenvertretern – darunter auch die sektoralen Gewerkschaften LVSADA und LIZDA – mit dem Inhalt des NRP. Trotz ihrer insgesamt positiven Bewertung der Interaktion mit der Regierung in dieser Phase, beklagten die für die Fallstudie befragten lettischen Gewerkschaftsvertreter des öffentlichen Sektors die unzureichende Zeit, um das Dokument zu lesen und Antworten zu geben.

In Frankreich, interagieren die Sozialpartner auf nationaler Ebene über zwei verschiedene Institutionen mit dem Prozess des Europäischen Semesters, insbesondere dem NRP: den Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat (CESE) und den Ausschuss für den sozialen Dialog über europäische und internationale Themen (CDSEI). Während des Zyklus 2018-2019 des Europäischen Semesters wurden mehrere *Ex-ante-Anhörungen* mit den Interessenvertretern, einschließlich der Gewerkschaften (aber auch z.B. Verbänden der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften) organisiert. Jede Interessengruppe wurde aufgefordert, einen schriftlichen Beitrag einzureichen, der dem NRP beigefügt und anschließend an die Europäische Kommission weitergeleitet wurde.

Vor einigen Jahren hat Dänemark ein spezielles Forum für den Dialog zwischen Regierung, Gewerkschaften, Arbeitgebern und Organisationen der Zivilgesellschaft

eingerrichtet, um Angelegenheiten der Europäischen Union und insbesondere Fragen im Zusammenhang mit der Strategie Europa 2020 zu erörtern. Im Laufe der Zeit hat sich diese Agenda auf das Europäische Semester konzentriert. In Bezug auf das NFP wurde eine Sitzung abgehalten, um das Programm unter der Schirmherrschaft des „Kontaktausschusses für die Strategie Europa 2020“ zu erörtern, wo auch Diskussionen mit den Interessengruppen über das Europäische Semester stattfinden. Die Gewerkschaften nahmen an der Sitzung des Kontaktausschusses teil und legten auch schriftliche Kommentare zum Entwurf des NRP (der vor der Sitzung verteilt worden war) vor.

In Irland schließlich bringt die Regierung, wie in der Einleitung des Nationalen Reformprogramms 2018 dargelegt, ihre volle Unterstützung für den Semesterprozess und ihre Verpflichtung zur Einbindung der Sozialpartner und der Interessengruppen zum Ausdruck. Die Kontakte zwischen den Gewerkschaften des öffentlichen Sektors und der Regierung finden hauptsächlich auf Ebene der Gewerkschaftsbünde statt. Neben den parlamentarischen Anhörungen hört die irische Regierung die Interessengruppen regelmäßig zu einer Reihe von politischen Fragen an. In 2018-2019 wurde das Nationale Reformprogramm auf dem Labour Employer Economic Forum (LEEF) erörtert und der ICTU hatte nur sehr wenig Zeit, um im Namen der Gewerkschaften eine formelle Reaktion auf das NRP einzureichen.

Länderspezifische Empfehlungen

Im Allgemeinen berichteten die fünf Fallstudien für das EFISTU-Projekt nur über sehr wenige Anhörungen zu den länderspezifischen Empfehlungen (LSE) vor ihrer Annahme durch den Rat der EU. Die französischen Gewerkschaftsvertreter behaupten, dass die Kommentare der Sozialpartner zu diesem Dokument ignoriert werden, und die italienischen Gewerkschaften prangern den mangelnden Kontakt mit der Regierung zu diesem Dokument an.

Wie aus einigen Fallstudien (z.B. FR, IE und LV) hervorgeht, fordern die Beamten des Europäischen Semesters (ESO) die Gewerkschaften nach der Annahme der LSE durch den Europäischen Rat auf, ihre schriftlichen Reaktionen auf das Dokument einzureichen. Das Semester 2018-2019 war das erste Mal, dass die lettischen sektoralen Gewerkschaften an diesem Verfahren beteiligt waren. Genauer gesagt bat der LBAS die Gewerkschaften des Gesundheits- und Bildungswesens um ein Feedback zu den LSE.

Schließlich werden die TUSLO – wie bei jedem anderen Kerndokument des Semesters – über den EGB aufgefordert, ein Dokument mit ihren Vorschlägen für die länderspezifischen Empfehlungen zu erstellen, die dann in einem einzigen Dokument zusammengefasst werden, das der Europäischen Kommission vorgelegt wird.

Gewerkschaftsbeteiligung im Semester: Zusammenfassung

In den fünf Ländern, die im Rahmen des EFISTU-Projekts analysiert wurden, sind sich die Gewerkschaftsvertreter des öffentlichen Sektors über die Bedeutung der Teilnahme am Prozess des Europäischen Semesters einig. Diese Beteiligung erfolgt meist auf Ebene der Gewerkschaftsbünde, wobei die sektoralen Gewerkschaften weniger stark beteiligt sind. Diskussionen über Fragen im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester finden zwischen den Gewerkschaften und den nationalen Regierungen statt, und auf europäischer Ebene mit der Europäischen Kommission, entweder direkt oder über die Vermittlung von sektoralen europäischen Gewerkschaftsverbänden wie EGÖD und EGBW. Die nationalen Mitgliedsorganisationen des EGB werden vom Europäischen Gewerkschaftsbund aufgefordert, zu bestimmten Dokumenten über die wichtigsten Phasen des Semesters beizutragen, die später der Kommission vorgelegt werden.

Die Einbindung der Gewerkschaften in das Semester 2018-2019 begann im Herbst mit den sogenannten „Erkundungsmissionen“, d.h. mehrtägigen Treffen in den Hauptstädten zwischen Kommissionsbeamten und verschiedenen Interessengruppen. Die sektoralen Gewerkschaften waren an mindestens einer Anhörung beteiligt und hatten im Allgemeinen die Möglichkeit, Fragen zu stellen und ihre Meinung zu den Diskussions-themen zu äußern. In den meisten Fällen äußerten sich die Gewerkschafter in dieser Phase zufrieden mit der Anhörung, doch einige beklagten den Zeitmangel, der die Wirksamkeit des Dialogs einschränkte.

Nach der Veröffentlichung der Länderberichte organisierten die Beamten des Europäischen Semesters in jedem der analysierten Länder eine Auftaktveranstaltung, um die Berichte vorzulegen. Die Gewerkschaften wurden aufgefordert, zu intervenieren, aber diese Veranstaltung wird oft als eine Einweg-Kommunikation angesehen. Die fünf EFISTU-Fallstudien zeigen, wie wenig Anhörungen zu den länderspezifischen Empfehlungen vor ihrer Annahme durch den Rat stattfinden.

Der Punkt, in dem sich die Situation in den fünf Mitgliedstaaten am meisten unterscheidet, ist das Ausmaß der Beteiligung der Gewerkschaften des öffentlichen Sektors am Nationalen Reformprogramm (NRP) – und im Allgemeinen ihre Kontakte zur Regierung in Bezug auf das Semester –, da dies allein von den nationalen Regierungen bestimmt wird. Laut dem EGB-Index der Gewerkschaftsbeteiligung 2019 weisen die Gewerkschaften in Dänemark, Frankreich, Irland und Lettland ein „verbesserungsfähiges“ Maß an sinnvollen und zeitnah relevanten Beziehungen zur Regierung im Rahmen des Europäischen Semesters auf, während in Italien kein sinnvoller Dialog mit der Regierung, insbesondere in Bezug auf das NRP, stattfindet.

Schlussfolgerungen

Diese detaillierte Analyse der beiden Zyklen des Europäischen Semesters von 2017 bis 2019 – basierend auf fünf Fallstudien und Sekundärforschung – hat deutlich gezeigt, dass insbesondere Bildung und Gesundheitswesen, aber auch öffentliche Dienstleistungen im weiteren Sinne zentrale Themen sind. Dies stellt die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes vor eine große Herausforderung in Bezug auf ihre direkte Rolle im Prozess oder auf den indirekten Einfluss, den sie über ihre nationalen Gewerkschaftsbünde und/oder europäische sektorale Verbände zu erzielen versuchen.

Die Studie hat Hinweise auf einen anhaltenden Trend hin zu einem stärker „sozialisierten“ Europäischen Semester ergeben, sowohl in Bezug auf die Botschaften, die von dem Semester ausgehen, als auch auf die Offenheit gegenüber gesellschaftlichen Akteuren. Gleichzeitig sollte sich diese Untersuchung nicht nur auf eine einfache Zählung sogenannter „sozialer“ länderspezifischer Empfehlungen (LSE) beschränken, sondern muss auf einer sorgfältigen Analyse des Inhalts der LSE und des breiteren wirtschaftlichen Rahmens basieren, in dem sie sich befinden.

Zu dieser anhaltenden Sozialisierung des Semesters hat sicherlich auch die Einbettung der Europäischen Säule sozialer Rechte in den Kern des Semesters beigetragen. Dies unterstreicht in gewisser Hinsicht die Dynamik des Prozesses und die Möglichkeiten, seine soziale und ökologische Dimension weiter auszubauen. Ob es Realität wird, wird in hohem Maße davon abhängen, inwieweit die Gewerkschaften in der Lage sind, einen sinnvollen sozialen Dialog in Bezug auf die Angelegenheiten des Semesters zu führen.

Es wird auch davon abhängen, ob die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten ihre Prioritäten anpassen, eine tatsächliche Neugewichtung der Wirtschafts- und Sozialpolitik ermöglichen und ihnen mehr Gewicht gegenüber der strikten Einhaltung der finanzpolitischen Regeln verleihen.

Was den sozialen Dialog betrifft, so zeigen die Ergebnisse des EFISTU-Projekts, dass noch ein langer Weg zurückzulegen ist, da viele Gewerkschaften ernsthafte Bedenken über den Umfang des sozialen Dialogs und der Unterrichtung und Anhörung im Semester geäußert haben. Auch wenn ein Dialog stattfindet, kann er sich allzu oft oberflächlich und symbolisch anfühlen. Das Fehlen einer wirklichen Anhörung in einigen Ländern erfordert eine stärkere europäische Führung (einschließlich möglicher Rechtsvorschriften), um die nationalen Regierungen zu verpflichten, einen angemessenen Prozess des sozialen Dialogs innerhalb des Semesters einzurichten.

In manchen Ländern gibt es jedoch auch einige bewährte Verfahren und Verbesserungen, obwohl nach wie vor Probleme bestehen, insbesondere in Bezug auf den Zeitplan – die Notwendigkeit, kurzfristig auf detaillierte Dokumente zu reagieren – und für einige Gewerkschaften die begrenzten Ressourcen, die für die Erstellung von ausführlichen Beiträgen zur Verfügung stehen.

Einige der Herausforderungen liegen auf nationaler Ebene, wobei die Gewerkschaften eine verbesserte Anhörung mit den nationalen Regierungen und/oder spezifischen Ministerien anstreben. In anderen Fällen geht es darum sicherzustellen, dass die Botschaft an die Europäische Kommission weitergeleitet wird, wo der Beitrag zu den jährlichen Länderberichten entscheidend sein kann. Auch hier kann es wieder um den Zeitplan und die Ressourcen gehen, um eine wirksame Intervention zu gewährleisten. Einige Gewerkschaften haben allerdings auch gesehen, wie die Koordinierung mit anderen Gewerkschaften – sowie mit der Zivilgesellschaft – dazu beitragen kann, ihre Argumente zu stärken, um die Europäische Kommission zu überzeugen. Sowohl die Beamten des Europäischen Semesters als auch die Beauftragten der europäischen Gewerkschaften spielten dabei eine wichtige Vermittlerrolle.

Für die Gewerkschaften, die die ArbeitnehmerInnen im öffentlichen Dienst auf Sektorebene organisieren, ist das wichtigste Bindeglied der Gewerkschaftsbund. Das funktioniert zwar oft reibungslos, aber es gibt auch Hinweise auf ein Versagen in der effektiven Kommunikation. Verbesserungen in dieser Beziehung sind entscheidend, um sicherzustellen, dass die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes ihre Botschaften vermitteln.

Einige der wichtigsten Empfehlungen aus dem EFISTU-Projekt richten sich an die verschiedenen Akteure.

Die Europäische Kommission sollte:

- sicherstellen, dass das Semester in Prozesse des sozialen Dialogs eingebettet ist, insbesondere in Bezug auf den sektoralen sozialen Dialog auf europäischer Ebene, möglicherweise einschließlich einer Verpflichtung zur Anhörung der Sozialpartner;
- frühzeitig Entwürfe zu Länderberichten für das Feedback der Sozialpartner verteilen;
- den Prozess so weit wie möglich ausdehnen, um den Gewerkschaften mehr Zeit für ihre Beiträge zu geben, unter Berücksichtigung des Drucks, dem sie oft mit begrenzten Ressourcen ausgesetzt sind; und
- prüfen, wie die Mittel zur Unterstützung des Ausbildungs- und Unterrichtsbedarfs der Gewerkschaften erhöht werden können.

Die nationalen Regierungen sollten:

- eine sinnvolle Anhörung zum Nationalen Reformprogramm gewährleisten und sicherstellen, dass es eine angemessene Antwort auf die im Länderbericht und in den länderspezifischen Empfehlungen angesprochenen Fragen ist, und nicht nur eine Neuformulierung der Regierungspolitik darstellt;
- den direkten Kontakt mit den zuständigen Ministerien ermöglichen, um wichtige sektorspezifische Fragen zu klären; und

- erwägen, wie die öffentliche Debatte über einige der im Länderbericht und in den Nationalen Reformprogrammen betonten Schlüsselfragen gefördert werden kann.

Die Gewerkschaften – sektorale Verbände und nationale Gewerkschaftsbünde – sollten vor allem:

- sicherstellen, dass die Gewerkschaftsbünde die zentralen Anliegen ihrer Mitgliedsorganisationen im öffentlichen Dienst widerspiegeln und/oder diese Gewerkschaften direkt in den Anhörungsprozess einbinden;
- darauf abzielen, in der Schlüsselphase der Erstellung des Länderberichts wirksam zu intervenieren;
- einen strategischeren Ansatz verfolgen und zentrale Forderungen formulieren, anstatt nur auf die Vorgaben der Europäischen Kommission und der nationalen Regierungen zu reagieren;
- die von der Europäischen Kommission vorgebrachten Fragen und Argumente, die bei den politischen Auseinandersetzungen auf nationaler Ebene hilfreich sein können, nicht übergehen (auch wenn das Semester in einigen Ländern als „Einmischung“ in die inneren Angelegenheiten empfunden wird); und
- versuchen, die Arbeit des Semesters mit anderen Arbeiten und Kampagnen zu integrieren und nicht als getrennt zu betrachten;
- den Prozess nach Relevanz und Möglichkeit öffnen, über die Behandlung von Themen wie Gesundheitsausgaben oder Wohnen, die mit der Öffentlichkeit in Verbindung gebracht werden können; und
- mit anderen Organisationen der Zivilgesellschaft an gemeinsamen Themen arbeiten, da dies dazu beitragen kann, eine stärkere Wirkung und einen größeren Einfluss auf die Europäische Kommission zu gewährleisten.

Literatur:

Borrás, S. and Radaelli, C. M. (2011) The politics of governance architectures: creation, change and effects of the EU Lisbon Strategy, *Journal of European Public Policy*, 18:4, 463-484, DOI: 10.1080/13501763.2011.560069

Becker, G.S., (2009) *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. Chicago: University of Chicago Press.

Bekker, S. (2015). European socioeconomic governance in action: coordinating social policies in the third European Semester. *OSE paper series*. Brussels: European Social Observatory.

Clauwaert, S. (2018) The Country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison. Update including the CSRs (2018-19), Brussels: ETUI. Available online at <https://www.etui.org/Publications2/Background-analysis/The-country-specific-recommendations-CSRs-in-the-social-field.-An-overview-and-comparison.-Update-including-the-CSRs-2018-2019>

Copeland, P. and M. Daly (2018) The European Semester and EU Social Policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 18:3, 285–300.

Costamagna, F. (2013) *The European Semester in Action: Strengthening Economic Policy Coordination While Weakening the Social Dimension?* LPF-WEL Working Paper No. 5. Available at: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2367768> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2367768>

Crespy, A. and P. Vanheuverzwijn (2017). *What “Brussels” means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity?* *Comparative European Politics*: 1-20.

European Commission (2016a) *What is social Triple A?* Available online at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577996/EPRS_ATA\(2016\)577996_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577996/EPRS_ATA(2016)577996_EN.pdf)

European Commission (2016b) *A new start for social dialogue*, Brussels, European Commission. Available online at ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16099&langId=en

European Commission, (2019a) *European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011*. Available online at https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-communication-country-reports_en_0.pdf

European Commission (2019b) Education and Training Monitor 2019 Italy Report. Brussels: European Commission. Available online at https://ec.europa.eu/education/resources-and-tools/document-library/education-and-training-monitor-2019-italy-report_en

European Commission/EACEA/Eurydice (2018) *Teaching careers in Europe: Access, progression and support*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available online at <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/435e941e-1c3b-11e8-ac73-01aa75ed71a1/language-en>

Juncker, C. (2017) Authorised version of the State of the Union address. Available online http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm

Graziano, P. and Hartlapp, M. (2019) The end of social Europe? Understanding EU social policy change, *Journal of European Public Policy*, 26:10, 1484-1501, DOI: 10.1080/13501763.2018.1531911

OECD (2017) *Health Policy in Latvia*. Available online at <http://www.oecd.org/els/health-systems/Health-Policy-in-Latvia-March-2017.pdf>

Sabato (2018), National Trade Union involvement in the European Semester: Analytical framework, 28 March, Brussels: European Social Observatory: 19p.

Sabato, S. and Vanhercke, B. with Spasova, S. (2017), „Listened to, but not heard? Social partners’ multilevel involvement in the European Semester’, OSE Paper Series, Research Paper No. 35, Brussels, European Social Observatory, March, 46p.

Stevenson, H. Hagger-Vaughan, L. Milner, A, Winchip, E. (2017) *Education and training policy in the European Semester: public investment, public policy, social dialogue and privatisation patterns across Europe*, Brussels: ETUCE.

Zeitlin, J. and Vanhercke, B. (2018) Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond. *Journal of European Public Policy*, 25:2 149-174



