

# Amtsblatt der Europäischen Union

C 429



Ausgabe  
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

63. Jahrgang

11. Dezember 2020

Inhalt

I *Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen*

STELLUNGNAHMEN

**Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss**

**554. Plenartagung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, 16.9.2020-18.9.2020**

2020/C 429/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Digitaler Binnenmarkt — Trends und Chancen für KMU“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	1
2020/C 429/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Wirksame und koordinierte Maßnahmen der EU zur Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuervermeidung, Geldwäsche und Steueroasen“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	6
2020/C 429/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Rechtsstaatlichkeit und ihre Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	16
2020/C 429/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Schutz unbegleiteter minderjähriger Migranten in Europa“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	24
2020/C 429/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vergabe öffentlicher Aufträge im Interesse der Wertschöpfung und angemessener Arbeitsbedingungen in den Bereichen Gebäudereinigung und Gebäudedienstleistungen“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	30
2020/C 429/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Digitaler Bergbau in Europa: Neue Lösungen für eine nachhaltige Rohstoffgewinnung“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	37
2020/C 429/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Für eine strukturierte Einbeziehung junger Menschen in den EU-Beschlussfassungsprozess in Klima- und Nachhaltigkeitsfragen“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	44
2020/C 429/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Eine EU-Strategie für nachhaltigen Konsum“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	51

DE

2020/C 429/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Ein integrierter Ansatz für die ländlichen Gebiete der EU unter besonderer Berücksichtigung der benachteiligten Regionen“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	60
2020/C 429/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vereinbarkeit der EU-Handelspolitik mit dem europäischen Grünen Deal“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	66
2020/C 429/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Energie: Frauen als gleichberechtigte Akteure im 21. Jahrhundert“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	77
2020/C 429/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Zwischen transeuropäischem Supernetz und lokalen Energieinseln — die richtige Mischung aus dezentralen Lösungen und zentralen Strukturen für eine wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltige Energiewende“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	85
2020/C 429/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Universeller Zugang zu menschenwürdigem, nachhaltigem und langfristig erschwinglichem Wohnraum“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	93
2020/C 429/14	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Zukunft des EU-Luftverkehrs in und nach der Corona-Krise“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	99
2020/C 429/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „EU und Afrika: Nachhaltigkeit und gemeinsame Werte als Grundlage einer Entwicklungspartnerschaft auf Augenhöhe“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	105
2020/C 429/16	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Beitrag der Zivilgesellschaft zur Grünen Agenda und zur nachhaltigen Entwicklung des Westbalkans im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	114
2020/C 429/17	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „CO <sub>2</sub> -Märkte: Entstehung, Struktur und Herausforderungen für die europäische Industrie“ (Initiativstellungnahme) . . . . .	122
2020/C 429/18	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Stärkung der gemeinnützigen Sozialunternehmen als wesentliche Säule eines sozialen Europas“ (Sondierungsstellungnahme) . . . . .	131
2020/C 429/19	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Verbindliche Sorgfaltspflicht“ (Sondierungsstellungnahme) . . . . .	136
2020/C 429/20	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Neufassung der Territorialen Agenda der EU, der Leipzig-Charta und der EU-Städteagenda“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des deutschen Ratsvorsitzes) . . . . .	145
2020/C 429/21	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Rolle der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik beim intelligenten und innovativen wirtschaftlichen Wandel“ (Sondierungsstellungnahme) . . . . .	153
2020/C 429/22	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Angemessene Mindestlöhne in ganz Europa (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des Europäischen Parlaments/ des Rates) . . . . .	159
2020/C 429/23	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Faire Beschäftigungsbedingungen in der Plattformökonomie“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des deutschen Ratsvorsitzes) . . . . .	173
2020/C 429/24	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Digitalisierung und Nachhaltigkeit — Status quo und Handlungsbedarf aus Sicht der Zivilgesellschaft“ (Sondierungsstellungnahme) . . . . .	187
2020/C 429/25	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Nachhaltige Lieferketten und menschenwürdige Arbeit im internationalen Handel“ (Sondierungsstellungnahme) . . . . .	197

---

### III Vorbereitende Rechtsakte

#### Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

##### 554. Plenartagung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, 16.9.2020-18.9.2020

2020/C 429/26	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Eine KMU-Strategie für ein nachhaltiges und digitales Europa“ (COM(2020) 103 <i>final</i> ) . . . . .	210
2020/C 429/27	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Tourismus und Verkehr im Jahr 2020 und darüber hinaus“ (COM(2020) 550 <i>final</i> ) . . . . .	219
2020/C 429/28	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung — Bericht über die Anwendung der Verordnungen (EU) Nr. 1173/2011, (EU) Nr. 1174/2011, (EU) Nr. 1175/2011, (EU) Nr. 1176/2011, (EU) Nr. 1177/2011, (EU) Nr. 472/2013 und (EU) Nr. 473/2013 sowie die Geeignetheit der Richtlinie 2011/85/EU des Rates“ (COM(2020) 55 <i>final</i> ) . . . . .	227
2020/C 429/29	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa“ (COM(2018) 450 <i>final</i> — 2018/0196 (COD)) und zum „Geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds“ (COM(2020) 452 <i>final</i> — 2018/0197 (COD)) . . . . .	236
2020/C 429/30	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor im Rahmen des Mechanismus für einen gerechten Übergang“ (COM(2020) 453 <i>final</i> — 2020/0100 (COD)) und zum „Geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang“ (COM(2020) 460 <i>final</i> — 2020/0006 (COD)) . . . . .	240
2020/C 429/31	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+)“ (COM(2020) 447 — 2018-206-(COD)) . . . . .	245
2020/C 429/32	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Aktionsprogramm der Union im Bereich der Gesundheit (2021-2027) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 282/2014 (Programm EU4Health)“ (COM(2020) 405 <i>final</i> — 2020/0102 (COD)) . . . . .	251
2020/C 429/33	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 — Mehr Raum für die Natur in unserem Leben“ (COM(2020) 380 <i>final</i> ) . . . . .	259
2020/C 429/34	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — ‚Vom Hof auf den Tisch‘ — eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem“ (COM(2020) 381) . . . . .	268
2020/C 429/35	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung 2003/17/EG des Rates hinsichtlich der Gleichstellung von Feldbesichtigungen von Getreidesaatgutvermehrungsbeständen in der Ukraine sowie der Gleichstellung von in der Ukraine erzeugtem Getreidesaatgut“ (COM(2020) 137 <i>final</i> — 2020/0053 (COD)) . . . . .	276

2020/C 429/36	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/833 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 mit Bestandserhaltungs- und Kontrollmaßnahmen für den Regelungsbereich der Organisation für die Fischerei im Nordwestatlantik“ (COM(2020) 215 <i>final</i> — 2020/95(COD)) . . . . .	279
2020/C 429/37	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Sichere 5G-Einführung in der EU — Umsetzung des EU-Instrumentariums“ (COM(2020) 50 <i>final</i> ) . . . . .	281
2020/C 429/38	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine europäische Datenstrategie“ (COM(2020) 66 <i>final</i> ) . . . . .	290
2020/C 429/39	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Ermächtigung Frankreichs zur Aushandlung einer Vereinbarung zur Ergänzung seines bestehenden bilateralen Vertrags mit dem Vereinigten Königreich über den Bau und Betrieb einer festen Ärmelkanal-Verbindung durch private Konzessionäre“ (COM(2020) 622 <i>final</i> — 2020/0160 (COD)) . . . . .	296
2020/C 429/40	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2016/798 hinsichtlich der Anwendung von Vorschriften für die Eisenbahnsicherheit und die Interoperabilität im Eisenbahnverkehr in der festen Ärmelkanal-Verbindung“ (COM(2020) 623 <i>final</i> — 2020/0161 (COD)) . . . . .	297

## I

(Entschliefungen, Empfehlungen und Stellungnahmen)

## STELLUNGNAHMEN

## EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

554. PLENARTAGUNG DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES,  
16.9.2020-18.9.2020

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Digitaler Binnenmarkt — Trends und Chancen für KMU“

(Initiativsternungnahme)

(2020/C 429/01)

Berichterstatter: **Pedro Augusto ALMEIDA FREIRE**

Beschluss des Plenums	30.3.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativsternungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	4.9.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	220/0/0
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) widmet den Auswirkungen der digitalen Technologien auf die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in Europa besondere Aufmerksamkeit. Denn 25 Millionen KMU bilden das Rückgrat der EU-Wirtschaft. Mit rund 100 Millionen Beschäftigten erwirtschaften sie mehr als die Hälfte des europäischen BIP und spielen eine Schlüsselrolle für die Wertschöpfung in allen Wirtschaftszweigen.

1.2 Aus den Anhörungen, die der EWSA in einigen auf der Grundlage des Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI) 2019 ausgewählten Ländern (Belgien, Deutschland, Portugal und Rumänien) durchgeführt hat, geht hervor, dass viele europäische KMU, insbesondere Kleinst- und Kleinunternehmen (93 % der Unternehmen in Europa), mit der Einführung digitaler Lösungen im Rückstand sind. Diejenigen, die den Sprung gewagt haben, erklärten, auf zahlreiche Hindernisse gestossen zu sein.

1.3 Der EWSA empfiehlt, alles daran zu setzen, das erste Hindernis, das in einer mangelhaften Breitbandversorgung des Unionsgebiets besteht, zu beseitigen.

1.4 Der EWSA hat festgestellt, dass der Schulungsbedarf von KMU im Bereich digitaler Technologien, bspw. bei Cybersicherheit, künstlicher Intelligenz oder Blockchain, maßgeblich, wenn nicht sogar dringlich ist. Er empfiehlt in diesem Zusammenhang, den Erwerb digitaler Kompetenzen verpflichtend in die schulischen Lehrpläne aufzunehmen und entsprechende Fortbildungsmöglichkeiten für KMU vorzusehen. Darüber hinaus müssen angemessene und erschwingliche Fortbildungsmaßnahmen für Selbstständige, Führungskräfte von KMU und deren Beschäftigte stärker unterstützt und gefördert werden.

1.5 Der EWSA fordert eine geeignete Koordinierung der nationalen Steuern, da die fehlende Steuerkoordinierung den KMU in der Hälfte der konsultierten Länder verhältnismäßig höhere Kosten verursacht als Großunternehmen und grenzüberschreitende Tätigkeiten behindert. Denn die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs zwischen KMU und Großunternehmen ist für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts unabdingbar.

1.6 Nach Ansicht des EWSA sollten die Unterschiede bei den Rechtsvorschriften sowie die übermäßige Zahl an Regelungen, Normen und Gütezeichen abgebaut werden: sie stellen große Hindernisse für die digitale und grenzübergreifende Geschäftstätigkeit von KMU dar, da sie Befolungs- und Lohnkosten sowie Ausgaben für externe Sachverständige nach sich ziehen, was das Wachstum der betreffenden Unternehmen hemmt.

1.7 Der EWSA hält den Zugang von KMU zu Finanzmitteln für vorrangig, um ihre Investitionen für die Anpassung an den digitalen Wandel der Gesellschaft, des Handels und des Konsumverhaltens sowie an die Internationalisierung des Handels zu unterstützen. Er weist darauf hin, dass das „Enterprise Europe Network“ (EEN) weder unter den europäischen KMU noch unter den von der Europäischen Union finanzierten digitalen Innovationszentren ausreichend bekannt ist und deshalb zu wenig genutzt wird. Ein intensiverer Dialog und eine engere Zusammenarbeit zwischen dem EEN und den KMU-Organisationen würden die Effizienz des Systems verbessern.

## 2. Die Auswirkungen der digitalen Technologien auf KMU

2.1 Bei der Veröffentlichung des DESI 2020 am 11. Juni 2020 erklärte die Exekutiv-Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Margrethe Vestager: „Die Coronavirus-Krise hat uns vor Augen geführt, wie wichtig der Zugang zum Internet und das virtuelle Miteinander für Menschen und Unternehmen sind“<sup>(1)</sup>.

2.2 Der für den Binnenmarkt zuständige Kommissar Thierry Breton stellte fest: „Aus den Daten [des DESI<sup>(2)</sup>], die wir heute vorlegen, geht hervor, dass Unternehmen mehr denn je auf digitale Lösungen setzen. Wir müssen dafür sorgen, dass dies auch für kleine und mittlere Unternehmen gilt und dass überall in der Wirtschaft modernste digitale Technik eingesetzt wird.“

2.3 Zudem widmet der EWSA den Auswirkungen der digitalen Technologien auf KMU besondere Aufmerksamkeit. Denn 25 Millionen KMU bilden das Rückgrat der EU-Wirtschaft. Mit rund 100 Millionen Beschäftigten erwirtschaften sie mehr als die Hälfte des europäischen BIP und spielen eine Schlüsselrolle für die Wertschöpfung in allen Wirtschaftszweigen<sup>(3)</sup>.

2.4 KMU sind mit dem wirtschaftlichen und sozialen Gefüge Europas stark verflochten und von großer Vielfalt geprägt, was Geschäftsmodelle, Größe, Alter und Unternehmerprofile angeht, und sie können aus einem großen Pool an talentierten Frauen und Männern schöpfen. Die Bandbreite reicht von freien Berufen, obwohl die reglementierten freien Berufe, die branchenspezifischen Vorschriften unterliegen (Pharmazie, Judikative usw.), als solche nicht unter die Definition der KMU fallen, über Kleinstunternehmen und mittlere Industrieunternehmen, bis hin zu traditionellen Handwerksbetrieben und High-Tech-Start-ups.

2.5 Angesichts der Auswirkungen der digitalen Technologien auf KMU schließt sich der EWSA der Analyse der Kommission an und betrachtet die drei Säulen, auf denen die KMU-Strategie der Kommission für ein nachhaltiges und digitales Europa<sup>(4)</sup> beruht (Kapazitätsaufbau und Unterstützung des Übergangs zu Nachhaltigkeit und Digitalisierung; Abbau der regulatorischen Hürden und Verbesserung des Marktzugangs; Verbesserung des Zugangs zu Finanzierungsmöglichkeiten), in der Tat als vorrangige Bereiche. Der EWSA betont, dass KMU umgehend finanzielle Unterstützung benötigen, da sie von den wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie besonders stark betroffen sind und ihre Beschäftigten daher umso mehr Gefahr laufen, ihren Arbeitsplatz zu verlieren.

In diesem Zusammenhang bedauert der EWSA, dass der auf der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17. bis 21. Juli 2020 angenommene Aufbauplan für Europa zur Behebung der durch die COVID-19-Pandemie verursachten wirtschaftlichen und sozialen Schäden auf 750 Mrd. EUR begrenzt ist und dass die 27 Mitgliedstaaten ihre Ambitionen, insbesondere im digitalen Bereich, nach unten korrigiert haben, um die Zustimmung der sogenannten „sparsamen“ Länder zu erhalten. Denn dies wird sich auf die finanzielle Unterstützung der Digitalisierung der KMU auswirken.

<sup>(1)</sup> Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 11. Juni 2020, Brüssel.

<sup>(2)</sup> Digital Economy and Society Index (DESI).

<sup>(3)</sup> COM(2020) 103 final.

<sup>(4)</sup> Siehe Fußnote 3.

2.6 Der EWSA betont, dass die Säulen der auf KMU ausgerichteten Kommissionsstrategie für ein nachhaltiges und digitales Europa den Erwartungen entsprechen, die KMU-Vertreter bei den Anhörungen geäußert haben, die der EWSA in vier auf der Grundlage des DESI 2019 ausgewählten Ländern (**Belgien, Deutschland, Portugal und Rumänien**) zur Bewertung der Auswirkungen der digitalen Technologien auf KMU durchgeführt hat, bevor die COVID-19-Krise und die obligatorischen Kontaktbeschränkungen dazwischenkamen. Infolgedessen konnte der EWSA keine Anhörungen in **Estland** und **Irland** durchführen, die aufgrund ihrer hohen Einstufung im DESI 2019 ausgewählt worden waren.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Die Digitalisierung ist ein Wachstumsfaktor für KMU (Handwerker, Händler, freie Berufe, Dienstleister usw.). Mehr als die Hälfte der Einzelhandelsumsätze in Europa gehen auf das Internet zurück, entweder als Onlinekäufe oder als Umsätze im Geschäft infolge von Internetrecherchen (das so genannte „ROPO“ (Research Online, Purchase Offline) — online suchen, offline kaufen).<sup>(5)</sup>

3.2 Die Entwicklung der Internetportale und der sozialen Medien, das digitale Marketing oder die Software für das Kundenbeziehungsmanagement (Customer Relationship Management, CRM) begünstigen die Entwicklung sogenannter „digitalisierter KMU“. Die Softwarepakete sowie die Programme zur Datenanalyse tragen auch zur Optimierung der Geschäftsprozesse bei. Der EWSA weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es den Nutzern, einschließlich der Führungskräfte von KMU, durch Schulungsprogramme ermöglicht werden sollte, von diesen Instrumenten Gebrauch zu machen.

3.3 Darüber hinaus kann die Digitalisierung aber auch bahnbrechende Folgen haben und radikale Veränderungen nach sich ziehen. Eine „disruptive“ Innovation, durch die angestammte Bahnen verlassen werden („innovation dérouterante“), ist der Prozess einer durch Digitalisierung hervorgerufenen Umgestaltung eines Marktes. Durch einen solchen Umbruch wird ein Markt für möglichst viele Akteure geöffnet, so dass neue Akteure einen Teil des Umsatzes in den herkömmlichen Wertschöpfungsketten abschöpfen („in neue Bahnen lenken“) können.

3.4 So kann z. B. durch das Vertrauensverhältnis und die Nähe zwischen einem KMU und seinen Kunden der Eindruck entstehen, dass die Tätigkeit des KMU vor dem Einfluss der Digitalisierung geschützt ist. Allerdings hat die Erfahrung gezeigt, dass diese Kundennähe keinesfalls eine Garantie ist. Schließlich sind die Verbraucher bereit, andere Angebote in Anspruch zu nehmen, wenn sich diese als praktischer und vorteilhafter erweisen.<sup>(6)</sup>

3.5 In der digitalen Wirtschaft wirkt sich der Rechtsschutz des Verbrauchers nicht auf sein Verhalten aus. Ein digitales Angebot für einen an die elektronische, ständig verfügbare und nutzerfreundliche Erbringung von Dienstleistungen gewöhnten Verbraucher, das einen rechtlichen Schutz seiner Interessen, jedoch eine weniger komfortable Lösung umfasst, wird keinerlei Auswirkungen auf sein Verhalten haben.<sup>(7)</sup>

3.6 Positive bzw. rhetorische Äußerungen zum digitalen Umbruch beziehen sich häufig auf Großunternehmen, die über ausreichende Mittel verfügen, um in Forschung und Innovation sowie in Marketing zu investieren. Dabei werden jedoch seine Auswirkungen u. a. auf bestimmte freie Berufe außer Acht gelassen, die naturgemäß stark fragmentiert sind und häufig über keinerlei Mittel für Forschung und Innovation verfügen. Sie können nur die auf dem Markt verfügbaren digitalen Lösungen nutzen und keine eigenen entwickeln und sind deshalb in der Tat mit Blick auf die Digitalisierung ihrer Tätigkeit in einer schwächeren Position.

3.7 Der digitale Raum zerstört auch bestimmte Illusionen der KMU. So kann der Umstand, dass sie Dienstleistungen in kleinem Maßstab in einem begrenzten geografischen Gebiet erbringen, in dem auch das Entwicklungspotenzial entsprechend klein ist, den Anschein erwecken, dass der durch das digitale Zeitalter verursachte Wandel sie nicht betrifft. Die Wirklichkeit beweist jedoch das Gegenteil. Das Angebot des Hotel- und Gaststättengewerbes scheint zwar nicht verlagert werden zu können, aber ein erheblicher Teil des betreffenden Wertes wird inzwischen von den Reservierungsplattformen abgeschöpft. Das geht so weit, dass die entsprechenden Branchenvertreter dies laut eigener Aussage vorhersehen und selbst eine Plattform hätten entwickeln müssen, um die Kontrolle über die Reservierungen zu behalten und nicht in dem Maße von diesen branchenexternen Akteuren abhängig zu werden.<sup>(8)</sup>

3.8 Darüber hinaus führt die Digitalisierung zu einer Umverteilung der Arbeit. Es seien einige Beispiele aus den freien Berufen genannt: Bei der Wirtschaftsprüfung wird die Erfassung der buchhalterischen Daten, die sehr manuell ist, zunehmend von den Kunden selbst erledigt, was die ausführende Arbeit der Wirtschaftsprüfer und ihre Gewinnspannen verringert, ohne dabei zu vergessen, dass Wettbewerber im Bereich der Online-Buchhaltung entstehen.

<sup>(5)</sup> Forrester, European Cross-Channel Retail Sales Forecast, 2015 bis 2020.

<https://www.forrester.com/report/European+CrossChannel+Retail+Sales+Forecast+2015+To+2020/-/E-RES115375>.

<sup>(6)</sup> Die DVD-Verleiher, die durch das Aufkommen von Abrufvideos und sonstiger Downloadmöglichkeiten geschwächt wurden, können als Beispiel für diese Anfälligkeit dienen. Das Auftreten von Akteuren wie des Unternehmens Amazon, das zum gleichen Preis eine zuverlässige und schnelle Lieferung frei Haus nach erfolgter Auswahl aus einem Katalog anbietet, hat dazu geführt, dass viele Verbraucher einen Onlinekauf bevorzugen — auch wenn sie nach wie vor in ihrer Freizeit in Buchhandlungen stöbern.

<sup>(7)</sup> Le numérique dérouterant. Studie, BPI France Le Lab, 19. Februar 2015.

<sup>(8)</sup> Siehe die vorgenannte Studie, BPI France Le Lab.

3.9 Die Gefahr der Umverteilung von Arbeit im Notarberuf ist geringer, aber ein Teil der notariellen Tätigkeiten kann von anderen übernommen werden; so gibt es Start-ups, die für 70 EUR die Erstellung eines rechtsgültigen Testaments anbieten.<sup>(9)</sup>

3.10 Die Umverteilung von Arbeit betrifft auch das Gesundheitswesen: Über Websites lassen sich online Termine vereinbaren oder zur Abdeckung unterversorgter Regionen telemedizinische Leistungen in Anspruch nehmen.

3.11 Es gibt auch Fälle, in denen kommerziell ausgerichtete kollaborative Plattformen nicht über die nach nationalem oder europäischem Recht zu erfüllenden Anforderungen informiert sind, wie z. B. die Registrierungspflicht für Unternehmen oder Anforderungen in Bezug auf Versicherungspflicht, Gesundheitsschutz und Sicherheit, Arbeitnehmer- und Verbraucherschutz.

3.12 Angesichts all dieser wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Umwälzungen wird deutlich, dass die Herausforderungen der Digitalisierung ständiges Thema des sozialen Dialogs sein sollten.

3.13 KMU sind eine heterogene Kategorie von Wirtschaftsakteuren, die vom Bäcker über freie Berufe bis hin zum Apotheker reichen, was bedeutet, dass Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau und zur Unterstützung der Digitalisierung von KMU inklusiv und für diese leicht umsetzbar sein müssen, ohne zur Erfüllung der Anforderungen unverhältnismäßige Zusatzkosten zu verursachen oder die Haupttätigkeit zu beeinträchtigen.

3.14 Der Bedarf von KMU beschränkt sich aber nicht auf intelligente und inklusive Rechtsvorschriften, sondern erstreckt sich auf die Entwicklung von Kompetenzen und die Weiterbildung und beruht auf einer neuen unternehmerischen Vision. Der digitale Wandel der KMU wirkt sich nämlich auch auf die Unternehmensorganisation und -kultur aus. Viele Führungskräfte von KMU machen den digitalen Wandel jedoch nicht zu einer Unternehmensstrategie. Der digitale Wandel ist nicht nur eine Frage von digitalen Instrumenten und Prozessen, sondern eine auf der Führungsebene initiierte neue Möglichkeit der Wertschöpfung durch die Anpassung des Geschäftsmodells an den digitalen Kontext.

3.15 Darüber hinaus müssen KMU für den Zugang zu Finanzmitteln, zu erschwinglichen Schulungen und zur Unterstützung der Internationalisierung zahlreiche Hindernisse überwinden. Das Enterprise Europe Network, das sich mit der Innovation und Internationalisierung von Unternehmen befasst und KMU Informationen, Beratung in Bezug auf europäisches Recht sowie Unterstützung bietet, ist an der Basis nicht sehr bekannt. Die von der Europäischen Union finanzierten digitalen Innovationszentren (z. B. die von *Innoviris* in Brüssel verwalteten European Digital Innovation Hubs<sup>(10)</sup>) tragen durch Schulungen und Finanzierungen ebenfalls zur Unterstützung der Digitalisierung von KMU sowie zur Entwicklung einer digitalen Unternehmenskultur bei. Ein intensiverer Dialog, eine genauere Analyse des Bedarfs der KMU und eine engere Zusammenarbeit zwischen dem EEN und den KMU-Organisationen würden indes die Effizienz des Systems verbessern.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1 Diese Stellungnahme stützt sich zum Teil auf die Ergebnisse von Anhörungen, die zwischen Juli 2019 und dem ersten Quartal 2020 u. a. mit Sozialpartnern, KMU-Verbänden, Verbraucherorganisationen und Behörden in vier Mitgliedstaaten durchgeführt wurden: **Deutschland, Belgien, Portugal** und **Rumänien**. Die Anhörungen in **Estland** und **Irland**, die ebenfalls ausgewählt worden waren, konnten aufgrund der COVID-19-Krise nicht stattfinden.

4.2 Der EWSA weist darauf hin, dass der Zweck der Anhörungen in den genannten Ländern darin bestand, die Maßnahmen und die Politik der EU zur Förderung der Nutzung der digitalen Technologien durch KMU zu unterstützen und mit Erfahrungsberichten „von der Basis“ zu bereichern.

4.3 Um die Auswirkungen der digitalen Technologien auf KMU zu bewerten, hat der EWSA aus den fünf Politikbereichen des DESI<sup>(11)</sup> den folgenden Unterbereich ausgewählt:

— die kommerzielle Dimension der Integration der digitalen Technologien (Onlinehandel), die drei vom EWSA als relevant erachtete Indikatoren umfasst: Anteil der Onlinehandel treibenden KMU, Umsatz der KMU aus dem Onlinehandel und Anteil der grenzübergreifenden Onlinehandel treibenden KMU.

4.4 Bei den vom EWSA anhand des oben genannten Unterbereichs des DESI 2019 ausgewählten Ländern liegen **Irland** und **Estland** an der Spitze des Onlinehandels und damit der Integration der kommerziellen Dimension der digitalen Technologien, gefolgt von **Belgien**, das ebenfalls über dem Durchschnitt liegt.

4.5 **Deutschland** liegt im Durchschnitt und **Portugal** unter dem Durchschnitt. **Rumänien** gehört zu den Schlusslichtern.

<sup>(9)</sup> <https://testamento.fr/fr/>.

<sup>(10)</sup> Programm „Digitales Europa“ 2021-2027.

<sup>(11)</sup> Konnektivität, Humankapital, Internetnutzung, Integration der digitalen Technologien, digitale öffentliche Dienste.

4.6 Die meisten Anhörungen (Belgien, Deutschland, Portugal) weisen auf eine uneinheitliche Breitbandversorgung hin: städtische Gebiete sind im Gegensatz zum ländlichen Raum und zu Gebieten in Randlage gut versorgt, während 4G in einigen Teilen Portugals überhaupt nicht verfügbar ist. Die Gestaltung der digitalen Zukunft Europas und seiner KMU setzt jedoch die Entwicklung digitaler Lösungen in großem Maßstab und die Interoperabilität wesentlicher digitaler Infrastrukturen voraus. Der EWSA weist darauf hin, dass die Konnektivität der Grundpfeiler für den digitalen Wandel in KMU ist.

4.7 Bei den Anhörungen wurde von allen Gesprächspartnern Schulungsbedarf im Bereich digitaler Technologien angemeldet. Es besteht ein erheblicher Bildungs- und Ausbildungsmangel im Bereich der digitalen Technologien, weshalb KMU nicht in der Lage sind, qualifiziertes Personal einzustellen (Portugal, Rumänien). Die Schulung der Beschäftigten von KMU in digitalen Fragen ist maßgeblich, wenn nicht sogar dringlich (Belgien), damit sie in Bereichen wie Cybersicherheit, künstliche Intelligenz oder Blockchain Kompetenzen erwerben bzw. auf dem neuesten Kenntnisstand sind. Denn derzeit werden die digitalen Instrumente nur oberflächlich beherrscht, was nicht länger ausreicht (Deutschland).

Zudem benötigen Arbeitnehmer digitale Kompetenzen, um ihren Arbeitsplatz zu behalten und in einem zunehmend digitalisierten und sich rasch wandelnden Arbeitsmarkt zurechtzukommen (Deutschland). In einigen stark automatisierten Sektoren kann die Digitalisierung dazu führen, dass die Menschen den Verlust ihres Arbeitsplatzes fürchten (Deutschland).

4.8 KMU sind weder ausreichend ausgerüstet noch geschult, um die Risiken böswilliger Cyberaktivitäten zu beherrschen (Belgien, Deutschland). Daher zweifeln einige traditionelle KMU, ob es überhaupt sinnvoll ist, ein Onlinegeschäft zu entwickeln (Portugal). Diejenigen, die sich für die Digitalisierung entschieden haben, können die den größten Unternehmen zur Verfügung stehenden umfangreichen Datenbestände nicht wirklich ausschöpfen und zögern, beispielsweise auf der Grundlage der künstlichen Intelligenz (KI) entwickelte fortschrittliche Instrumente und Anwendungen zu nutzen, wodurch sie gegenüber Großunternehmen einen Wettbewerbsnachteil haben (Deutschland). Gleichzeitig sind KMU in allen Branchen sehr anfällig für Cyberbedrohungen und müssen häufig auf externe Sachverständige zurückgreifen, was zusätzliche Kosten nach sich zieht.

4.9 Das Fehlen einer geeigneten Koordinierung der nationalen Steuern verursacht für KMU in der Hälfte der angehörten Länder (Belgien, Portugal) verhältnismäßig höhere Kosten als für Großunternehmen und behindert grenzübergreifende Tätigkeiten.

4.10 Auch die Unterschiede bei den Rechtsvorschriften und die übermäßige Zahl an Regelungen, Normen und Gütezeichen stellen Hindernisse für digitale und grenzübergreifende Geschäftstätigkeiten von KMU dar (Belgien, Portugal), da sie zu Befolungs- und Lohnkosten führen, was einige KMU sogar über eine Standortverlagerung nachdenken lässt (Belgien). So sahen sich manche KMU beispielsweise durch das Inkrafttreten der Datenschutz-Grundverordnung gezwungen, Personal für die Entwicklung interner Verwaltungsverfahren für personenbezogene Daten, die Information ihrer Kunden usw. zu mobilisieren; in einigen Fällen mussten sie auf externe Berater zurückgreifen, was sie vom prioritären Ziel ihrer Geschäftsentwicklung ablenkte, Kosten verursachte und ihre Haupttätigkeit beeinträchtigte (Belgien).

4.11 Die digitale Entwicklung von KMU kann auch durch die Untätigkeit des nationalen Gesetzgebers behindert werden, wenn die Bildung und Ausbildung im Bereich digitaler Technologien und die Unterstützung von KMU bei der Einführung digitaler Geschäftstätigkeiten keine strategischen Prioritäten sind (Rumänien).

4.12 Angesichts der durch die digitale Revolution verursachten wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Risiken erscheint es den Gesprächspartnern in allen konsultierten Ländern unabdingbar, die Sozialpartner und die Vertreter der KMU in die Ausarbeitung der sie betreffenden Rechtsvorschriften und den sozialen Dialog einzubeziehen.

Brüssel, den 18. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Wirksame und koordinierte Maßnahmen der EU zur Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuervermeidung, Geldwäsche und Steueroasen“**

**(Initiativstellungnahme)**

(2020/C 429/02)

Berichterstatter: **Javier DOZ ORRIT**

Beschluss des Plenums	20.2.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	20.7.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	216/2/2

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Trotz der Bemühungen der EU und vieler Regierungen, des Inkrafttretens wichtiger EU-Richtlinien (Richtlinie zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung — AMLD, Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidung — ATAD) <sup>(1)</sup> und des OECD-Aktionsplans gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS) ist der Umfang von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Geldwäsche sowie von Steuervermeidung in Bezug auf die öffentlichen Finanzen der EU-Mitgliedstaaten nach wie vor ganz erheblich.

1.2 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) schlägt vor, einen Europäischen Pakt zur wirksamen Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und Geldwäsche auf den Weg zu bringen. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, eine politische Initiative unter Einbeziehung der nationalen Regierungen und der anderen EU-Institutionen anzustoßen, um dieses Ziel zu erreichen, den notwendigen Konsens zu fördern und die Zivilgesellschaft einzubeziehen. Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sollte die tragende Säule des Paktes sein.

1.3 Der EWSA fordert die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten auf, sich mit den finanziellen und personellen Mitteln auszustatten, die für eine wirksame Umsetzung der geltenden europäischen Rechtsvorschriften erforderlich sind, und sich zu verpflichten, alle erforderlichen neuen legislativen und administrativen Maßnahmen zu ergreifen, um Steuerstraftaten und missbräuchliche Steuerpraktiken, Geldwäsche und Aktivitäten von Steueroasen wirksam zu bekämpfen. Dazu ist eine fortlaufende Bewertung der Ergebnisse der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen erforderlich.

1.4 Nach Auffassung des EWSA müssen sich die Mitgliedstaaten unbedingt dafür einsetzen, dass den unlauteren und schädigenden Praktiken des Steuerwettbewerbs ein Ende gesetzt wird. Er bekräftigt auch die in seiner Stellungnahme zum Thema „Steuerpolitik — Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit“ <sup>(2)</sup> vorgebrachte Forderung, die Debatte über den schrittweisen Übergang von der Einstimmigkeit zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in Steuerfragen voranzutreiben.

1.5 Die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft ist von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung eines Steuerbewusstseins der Bürger zur Ablehnung von Straftaten und missbräuchlichen Praktiken sowie für eine gerechte Besteuerung. Ihr Mitwirken wird dazu beitragen, den Pakt zu verwirklichen und umzusetzen. Die Beteiligung der Unternehmer und ihrer Verbände ist für seinen Erfolg enorm wichtig. Es muss sichergestellt werden, dass die künftigen Vorschriften keine unangemessenen Auswirkungen auf Unternehmen haben, die ihren steuerlichen Verpflichtungen nachkommen, indem sie ihnen einen übermäßigen Verwaltungsaufwand auferlegen. Wirksame und dringende Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerstraftaten und missbräuchlichen Steuerpraktiken werden zusätzliche öffentliche Finanzmittel erzeugen. Diese werden benötigt, um die Aufbaupläne nach der Pandemie, den ökologischen und digitalen Wandel der Wirtschaft und den Aufbau der europäischen Säule sozialer Rechte zu finanzieren.

<sup>(1)</sup> Hier und im Folgenden werden die Abkürzungen in englischer Sprache bevorzugt.

<sup>(2)</sup> ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 90.

1.6 Die Digitalisierung der Wirtschaft stellt die Steuerbehörden vor neue Herausforderungen, da sie neue Möglichkeiten der aggressiven Steuerplanung, Finanzkriminalität und unlautere Praktiken eröffnet. Gleichwohl bietet die Digitalisierung der Wirtschaft dank einer effizienteren Verwaltungszusammenarbeit und Datenaustausch den Steuerbehörden auch neue Wege zur Bekämpfung solcher Praktiken.

1.7 Bessere Ergebnisse bei der Bekämpfung dieser Straftaten und missbräuchlichen Praktiken erfordern eine verstärkte politische, administrative, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der EU, die Stärkung der rechtlichen Grundlagen für diese Zusammenarbeit und die Bereitstellung ausreichender finanzieller und personeller Ressourcen für die zentralen Meldestellen für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen (FIU), die Steuerbehörden, die europäische Aufsichtsbehörden und andere an diesem Kampf beteiligte Akteure.

1.8 Um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu erhöhen, müssen diese Straftaten und missbräuchlichen Praktiken, ihre Verbindungen untereinander und zur Wirtschafts- und Finanzkriminalität sowie zur politischen Korruption gemeinsam betrachtet werden. Dies gilt auch für die Rolle der Steueroasen als notwendige Helfer, die diese Delikte und Praktiken ermöglichen und verschleiern. Es sollte ein vorrangiges Ziel der EU sein, den kriminellen Aktivitäten von Steueroasen einen Riegel vorzuschieben.

1.9 Eine solche Politik ist grundsätzlich immer notwendig, sie muss nach Ansicht des EWSA jedoch nach der COVID-19-Pandemie unbedingt zu einer politischen und moralischen Priorität der Union, der nationalen Regierungen und der europäischen Zivilgesellschaft werden. Angesichts der Tatsache, dass erhebliche öffentliche Finanzmittel benötigt werden, um die gesundheitlichen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie zu bewältigen, darf nicht zugelassen werden, dass einige wenige unrechtmäßig einen erheblichen Teil dieser Mittel für sich abzweigen und damit die große Mehrheit der Arbeitnehmer, Unternehmer und Rentner, die ihren steuerlichen Pflichten nachkommen, unmittelbar schädigen.

1.10 Der EWSA unterstützt den neuen Aktionsplan für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung<sup>(3)</sup>, den die Europäische Kommission am 7. Mai 2020 vorgelegt hat. Er ist der Ansicht, dass dieser dringend umgesetzt werden muss. Der EWSA unterstützt die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Gewährleistung der wirksamen Umsetzung des bestehenden Rechtsrahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, die Schaffung eines einheitlichen EU-Regelwerks und die Einrichtung einer europäischen Aufsichtsbehörde sowie die anderen Säulen des Aktionsplans. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen in internationalen Foren — wie in der OECD-Arbeitsgruppe zur „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (FATF), den G20 und den Vereinten Nationen — gemeinsame Standpunkte vertreten. Der EWSA teilt die Auffassung der Europäischen Kommission, dass die neuen Maßnahmen mit den EU-Datenschutzvorschriften im Einklang stehen müssen und dass der durch sie verursachte zusätzliche finanzielle und administrative Aufwand für die Mitgliedstaaten und die Verpflichteten auf ein Minimum beschränkt sein muss.

1.11 Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, die derzeitige Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete zu prüfen und zusätzliche Kriterien zu erwägen, damit alle Steueroasen in dieser Liste aufgeführt werden. Er fordert ferner, geeignete Maßnahmen zu treffen, damit Unternehmen und Privatpersonen keine ungerechtfertigten Transaktionen mit Finanzinstituten in Steueroasen tätigen können.

1.12 Der EWSA begrüßt die Einführung von Steuerindikatoren im Europäischen Semester und fordert die Mitgliedstaaten auf, den diesbezüglichen Aufforderungen in den länderspezifischen Empfehlungen Folge zu leisten. Er schlägt vor, dass die Kommission ein Verfahren zur Bewertung der Effizienz, Gerechtigkeit, Hinlänglichkeit und ordnungsgemäßen Funktionsweise der Steuersysteme in das Semester aufnimmt.

1.13 Der EWSA fordert, dass die EU-Richtlinien auch Kunstwerke und andere Vermögensgegenstände mit hohem Wert betreffen, insbesondere solche, die in Freihäfen und Zolllagern verwahrt werden. Die in bestimmten Mitgliedstaaten bestehenden Regelungen für den Erwerb der Staatsangehörigkeit oder eines Aufenthaltsrechts durch Investitionen müssen schrittweise abgeschafft und die mangelnde Transparenz von Inhaberaktien beendet werden.

1.14 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Bestimmungen der fünften Geldwäscherichtlinie über die zentrale und öffentliche Registrierung der tatsächlichen Eigentümer von Gesellschaften und Treuhänderschaften auf die Steuerhinterziehung Anwendung finden müssen. Darüber hinaus fordert er die Einführung geeigneter Verfahren, um den KMU die Einhaltung der Registrierungsanforderungen zu erleichtern.

1.15 Der EWSA befürwortet eine globale Lösung zur Besteuerung von Unternehmen mit signifikanter digitaler Präsenz im Rahmen der Arbeiten der OECD. Falls bis Ende 2020 jedoch keine Einigung erzielt werden kann, sollte die EU ihre Initiative zur Besteuerung digitaler Großunternehmen wieder aufgreifen.

1.16 Die ATAD-Richtlinie sollte überarbeitet werden, um Vorschriften über die steuerliche Behandlung in Bezug auf Niedrigsteuergelände und über die Rückführung von Dividenden oder Kapitalgewinnen, die im Ausland nicht besteuert wurden, aufzunehmen.

<sup>(3)</sup> C(2020) 2800 final.

1.17 Die zentralen Meldestellen der Mitgliedstaaten (FIU) müssen finanziell und technisch unterstützt werden. Es gilt, eine enge Zusammenarbeit der FIU mit den Finanzbehörden sowie zwischen den nationalen Polizeikräften und Europol bei der Verfolgung von Steuer- und Finanzstraftaten zu fördern.

1.18 Der EWSA legt der Kommission nahe, eine Studie über die Rolle von „Briefkastenfirmen“ im Zusammenhang mit Steuerbetrug, Steuervermeidung, Steuerhinterziehung und Geldwäsche zu erarbeiten und im Nachgang dazu die Richtlinien zur Bekämpfung von Steuervermeidung, über die angemessene Eigenkapitalausstattung und zur Bekämpfung von Geldwäsche entsprechend zu ändern, um Straftaten und die Erleichterung missbräuchlicher Praktiken zu verhindern.

1.19 Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, das Konzept einer effektiven Mindestbesteuerung von Unternehmensgewinnen und seine mögliche Anwendung zu prüfen.

1.20 Der EWSA schlägt vor, in die Handels- und Wirtschaftsabkommen der EU, im Einklang mit den Grundsätzen und Vorschriften der WHO, ein Kapitel mit Klauseln gegen Steuerstraftaten, Geldwäsche und aggressive Steuerplanung sowie über die Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen aufzunehmen.

## 2. Hintergrund

2.1 Das Ausmaß von Steuerbetrug, Steuervermeidung, Steuerhinterziehung und Geldwäsche ist volkswirtschaftlich betrachtet in Europa und weltweit enorm. Die transnationale Dimension liegt auf der Hand. Dabei spielen Steueroasen eine Schlüsselrolle, da sie Kapital von Großunternehmen und Privatvermögen, die sich der Steuerzahlung entziehen, ebenso wie Gelder aus politischer und wirtschaftlicher Korruption und organisierter Wirtschaftskriminalität verwahren und kanalisieren.

2.2 Es gibt keine allgemeingültige Definition für Steueroasen, allerdings ist dort grundsätzlich die Besteuerung nicht vorhanden oder sehr gering und die Undurchsichtigkeit in Bezug auf Kunden und Kapitalflüsse die Regel. Steueroasen werden in Listen erfasst, in denen der nichtkooperative Charakter auf der Weigerung basiert, Informationen an die Steuerbehörden zu übermitteln und mit der Justiz zusammenzuarbeiten. Als anerkannte Listen gelten die Liste der OECD <sup>(4)</sup> und die zwei Listen der EU: über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie über Steuerhinterziehung und Steuervermeidung <sup>(5)</sup>. In der Fallstudie der Ausgabe „F&D“ (IWF) wird das Privatvermögen in Offshore-Finanzzentren auf 7 bis 8,7 Billionen USD <sup>(6)</sup> geschätzt (8 bis 10 % des weltweiten BIP).

2.3 Der IWF schätzt, dass Steuerhinterziehung die Regierungen jährlich etwa 3 Billionen USD <sup>(7)</sup> kostet. Das Europäische Parlament schätzt, dass Steuerhinterziehung in der EU ca. 825 Mrd. EUR <sup>(8)</sup> ausmacht und sich die Mehrwertsteuerlücke, die zum größten Teil auf Betrug zurückzuführen ist, auf etwa 147 Mrd. EUR pro Jahr beläuft. Davon entfallen 50 Mrd. EUR auf grenzüberschreitenden Karussellbetrug <sup>(9)</sup>.

2.4 Steuervermeidung ist nicht immer eine Verletzung des Buchstabens, sondern des Geistes des Gesetzes. Jährlich fließen etwa 600 Mrd. USD aus Steuervermeidung bei der Körperschaftsteuer in Steueroasen <sup>(10)</sup>. Die Mindereinnahmen der EU dürften sich auf 160 bis 190 Mrd. EUR jährlich <sup>(11)</sup> belaufen. Aufgrund der Steuervermeidung, die durch sechs Mitgliedstaaten ermöglicht wird, erleiden die anderen 22 Mitgliedstaaten einen Steuerausfall von 42,8 Mrd. EUR <sup>(12)</sup>. Laut F&D (IWF) fließen 40 % der weltweiten ausländischen Direktinvestitionen (rund 15 Billionen USD) an Scheinfirmen (ohne jegliche Wirtschaftstätigkeit), häufig Holdinggesellschaften, die als Dach für operative Tochtergesellschaften fungieren. Der Großteil davon ist in fünf europäischen Staaten <sup>(13)</sup> ansässig.

<sup>(4)</sup> In der FATF- Liste für High-Risk Jurisdictions stehen nur zwei Staaten (Nordkorea und den Iran). Die FATF-Liste für Jurisdictions under increased Monitoring umfasst 18 Länder. Beide wurden zuletzt am 21. Februar 2020 aktualisiert.

<sup>(5)</sup> Die Liste der Delegierten Verordnung (EU) 2020/855 der Kommission vom 7. Mai 2020 (ABl. L 195 vom 19.6.2020, S. 1) enthält 20 Gebiete mit hohem Risiko in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. In der überarbeiteten EU-Liste nichtkooperativer Länder und Gebiete im Zusammenhang mit Steuerhinterziehung und Steuervermeidung sind zwölf Staaten oder Gebiete aufgeführt, zu denen noch zwanzig weitere kommen, die der Überwachung unterliegen.

<sup>(6)</sup> Lipton, D, *Shining a Light*, S. 4; und Shaxson, N, *Tackling Tax Havens*, S. 7, mit Zitaten von Zucman, G. (2017). IMF, *F&D*, September 2019.

<sup>(7)</sup> Bhatt, G.: *Editor's Letter*. IWF. Ebenda, S. 2.

<sup>(8)</sup> *Entschließung des EP vom 26.3.2019 zu Finanzkriminalität, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung*, Ziffer 24.

<sup>(9)</sup> Europäisches Parlament, ebenda, Ziffern 142 und 143.

<sup>(10)</sup> Shaxson, N. *Tackling Tax Havens*. IWF, ebenda S. 7.

<sup>(11)</sup> Europäisches Parlament, ebenda, Ziff. 19.

<sup>(12)</sup> Europäisches Parlament, ebenda, Ziff. 328.

<sup>(13)</sup> Damgaard, J., Elkjaer, T., Johannesen, N.: *The Rise of Phantom Investments*, S. 11-13. IWF, *F&D*, September 2019.

2.5 Nach Angaben der Vereinten Nationen beläuft sich das Volumen der Geldwäsche auf 2 bis 5 % des weltweiten BIP<sup>(14)</sup>. Trotz der Richtlinien und der Arbeit der Aufsichtsbehörden zeigen jüngste Fälle wie die Danske Bank (nach einer ursprünglichen Schätzung rund 200 Mrd. EUR)<sup>(15)</sup> oder die Swedbank (37 Mrd. EUR)<sup>(16)</sup> die Schwachstellen bei der Bekämpfung der Geldwäsche auf.

2.6 Neben dem Finanzsektor gibt es noch weitere Geldwäschekanäle: Kunstmarkt, Diamanten und Edelmetalle, Freihäfen, Zolllager und Sonderwirtschaftszonen usw. Der rasche technologische Wandel bietet neue Wege mittels virtueller Vermögenswerte und Blockketten (*Blockchain*). Gleiches gilt für die Verfahren der Steuerhinterziehung und -vermeidung: Wäsche von Dividenden und Kuponzahlungen für *cum-ex*-Transaktionen (55,2 Mrd. EUR); aggressive Steuerplanung; geheime Absprachen zwischen Staaten und multinationalen Unternehmen, die deren Steuerpflichten erheblich verringern; oder Systeme, die Ausländern im Gegenzug für Investitionen die Staatsbürgerschaft oder ein Aufenthaltsrecht gewähren. Der Online-Handel, die Plattformwirtschaft und die digitale Wirtschaft im Allgemeinen bergen neue Risiken in Bezug auf die Erleichterung von Steuerstraftaten und Steuervermeidung, aber auch neue Möglichkeiten der Verfolgung und Kontrolle.

2.7 Die Juncker-Kommission hat sich intensiv für die Bekämpfung von Steuerstraftaten und Steuervermeidung eingesetzt: 26 Gesetzesinitiativen und 57 Initiativen aller Art wurden auf den Weg gebracht. Zwei Richtlinien zur Thematik Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sind hervorzuheben, nämlich die vierte und die fünfte Geldwäscherichtlinie (von 2015 bzw. 2018). Letztere wurde im Januar 2020 abschließend in nationales Recht umgesetzt und verbessert die Identifizierung von Inhabern, den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen sowie die Ausweitung des Geltungsbereichs für Verpflichtete mit der Einführung der Kontrolle virtueller Währungen. Die praktischen Ergebnisse sind indes nicht zufriedenstellend: Es bestehen noch zahlreiche Unzulänglichkeiten und Lücken, obwohl die Kommission im Rahmen ihrer begrenzten Befugnisse sehr aktiv ist (Bewertung 2019)<sup>(17)</sup>. Vor Kurzem hat der Europäische Rechnungshof eine Prüfung eingeleitet, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche im Bankensektor zu bewerten<sup>(18)</sup>, und die Kommission hat drei Mitgliedstaaten wegen mangelhafter Umsetzung der vierten Geldwäscherichtlinie vor dem EuGH verklagt<sup>(19)</sup>.

2.8 Die Europäische Kommission hat am 7. Mai 2020 einen neuen Aktionsplan für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung<sup>(20)</sup> und eine delegierte Verordnung<sup>(21)</sup> mit einer Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete vorgelegt. Der Aktionsplan beinhaltet eingangs eine Bewertung der Unterschiede bei der Anwendung des bestehenden Rechtsrahmens und der „gravierenden Mängel bei der Durchsetzung der Vorschriften“ und das erklärte Ziel, dass „gegenüber illegalen Geldströmen [...] in der EU absolute Null-Toleranz herrschen [sollte]“. Der Plan ist in sechs Säulen gegliedert:

- Gewährleistung der wirksamen Umsetzung des bestehenden EU-Rahmens, beginnend bei der vollständigen Umsetzung der Geldwäscherichtlinien in nationales Recht;
- Schaffung eines einheitlichen EU-Regelwerks in Form einer geänderten Richtlinie und einer Verordnung;
- Einführung einer auf EU-Ebene angesiedelten Aufsicht mit entsprechenden Verfahren und Schaffung einer Aufsichtsbehörde mittels eines Legislativvorschlags;
- Einrichtung eines Unterstützungs- und Kooperationsmechanismus für die zentralen Meldestellen und Vernetzung der zentralen nationalen Bankkontenregister;
- Durchsetzung strafrechtlicher Bestimmungen und Informationsaustausch;
- Stärkung der internationalen Dimension des EU-Rahmens.

Zur Umsetzung dieser Säulen sollen im ersten Quartal 2021 vier Legislativvorschläge vorgelegt werden.

<sup>(14)</sup> UN: UNODC Money-Laundering and Globalization.

<sup>(15)</sup> Europäisches Parlament, ebenda, Ziffern 236 und 237.

<sup>(16)</sup> Europäisches Parlament, ebenda, Ziff. 235. Financial Times, 23.3.2020.

<sup>(17)</sup> COM(2019) 360 final, 370 final, 371 final und 372 final vom 24. 7.2019. Von besonderem Interesse ist COM(2019) 373 final — Bericht über die Bewertung aktueller Fälle von mutmaßlicher Geldwäsche unter Beteiligung von Kreditinstituten aus der EU.

<sup>(18)</sup> Am 11. Juni 2020: <https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=53979>.

<sup>(19)</sup> Am 2. Juli 2020: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_1228](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1228).

<sup>(20)</sup> C(2020) 2800.

<sup>(21)</sup> Delegierte Verordnung (EU) 2020/855 der Kommission vom 7. Mai 2020.

2.9 Das zweite große Handlungsfeld der Kommission ist die Steuervermeidung, die mit den Initiativen zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft und zur Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage verknüpft ist. Ihre Strategie war darauf ausgerichtet, eine „effektive Besteuerung“ zu erreichen, die multinationale Unternehmen dazu zwingt, ihre Steuern am Ort der Wertschöpfung zu zahlen. Dies steht im Einklang mit dem Aktionsplan der OECD gegen die Aushöhlung der Bemessungsgrundlage und die Gewinnverlagerung (BEPS), insbesondere durch Begrenzung der Aushöhlung der Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage durch Abzug von Zinsen, Lizenzgebühren und anderen finanziellen Vorteilen. Die wichtigste Rechtsvorschrift in diesem Bereich war die ATAD-Richtlinie (2016), die 2017 geändert wurde, um „hybride Gestaltungen“<sup>(22)</sup> einzubeziehen (ATAD-II). Eine Bewertung der Ergebnisse steht noch aus. Außerdem wurden Rechtsvorschriften erlassen, um die Streitbeilegung im Zusammenhang mit der Doppelbesteuerung<sup>(23)</sup> zu erleichtern. Eine neue EU-Verordnung über die Kontrolle der Ein- und Ausfuhr von Bargeld wurde 2018<sup>(24)</sup> erlassen.

2.10 Die Europäische Kommission hat die Steuervermeidung in ihren Gesetzesinitiativen zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft und zur Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage berücksichtigt. Im Jahr 2018 schlug sie zwei Richtlinien zur Besteuerung von Unternehmen mit beträchtlicher digitaler Präsenz und zur Ertragssteuer großer digitaler Unternehmen vor. Im Jahr 2016 hatte sie in zwei weiteren Richtlinien eine gemeinsame (GKB) und eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) vorgeschlagen. Die GKKB ist für die Bekämpfung von Steuervermeidung von großer Bedeutung. Die Annahme dieser Richtlinien wird durch die parallele Erörterung im Rahmen der OECD und den Widerstand einiger Mitgliedstaaten verzögert. Angesichts dieser Lage legte die Europäische Kommission eine Mitteilung (2019) vor, in der sie eine Debatte über die Beschlussfassung im Steuerbereich mit qualifizierter Mehrheit anregt.

2.11 Die Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden und anderen Behörden der Mitgliedstaaten mittels des automatischen Austauschs von Steuerinformationen (AEOI)<sup>(25)</sup> und die Transparenz sind von entscheidender Bedeutung. Es wurden sechs Richtlinien über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden erlassen. Von der ersten (Richtlinie 2011/16/EU<sup>(26)</sup>) bis zur neuesten (Richtlinie (EU) 2018/822<sup>(27)</sup>) wurde die Pflicht zur Offenlegung der wirtschaftlichen Eigentümer von Konten, finanziellen Vermögenswerten und Transaktionen und aller Produkte, einschließlich Versicherungen und Dividenden, ausgeweitet. Fortschritte wurden auch bei den Pflichten zum automatischen Austausch von Informationen über Steuervereinbarungen (tax rulings) und die Rechnungslegung von Großunternehmen nach Ländern (CBCR)<sup>(28)</sup> erzielt. Die Verwendung von Finanz- und sonstigen Informationen zur Strafverfolgung wurde in der Richtlinie (EU) 2019/1153 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>(29)</sup> geregelt.

2.12 Die Juncker-Kommission ging das Problem der geheimen Absprachen einiger Mitgliedstaaten mit multinationalen Unternehmen an, wonach diese dort kaum Steuern zahlen. Es ist ihr auch gelungen, im Europäischen Semester Steuerindikatoren einzuführen. Aus den jüngsten länderspezifischen Empfehlungen geht hervor, dass die Durchsetzung der Rechtsvorschriften in einigen Mitgliedstaaten in Bezug auf aggressive Steuerplanung oder die Ermittlung der wirtschaftlichen Eigentümer nicht zufriedenstellend ist. Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist äußerst verbesserungsfähig. Trotz gewisser Fortschritte nimmt das Ausmaß an Betrug, Geldwäsche und Steuervermeidung nicht grundsätzlich ab, in einigen Fällen — wie z. B. den Kapitalflüssen zu Briefkastenfirmen — nimmt es sogar zu.

2.13 Der EWSA hat in den letzten fünf Jahren 25 Stellungnahmen zu diesen Themen verabschiedet. Er hat darin die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen im Großen und Ganzen unterstützt. In einigen Fällen ging er jedoch mit seinen Forderungen — in Übereinstimmung mit dem Standpunkt des Europäischen Parlaments — weiter.

### 3. Allgemeine Bemerkungen und Empfehlungen

3.1 Die Coronavirus-Pandemie, die schwerste Krise seit dem Ende des 2. Weltkriegs, muss im Mittelpunkt aller wirtschaftlichen und sozialen Überlegungen und Vorschläge stehen. Bezogen auf diese Stellungnahme liegt es auf der Hand, dass eine drastische Verringerung des finanziellen Volumens der Steuerstraftaten und der Steuervermeidung den Mitgliedstaaten und der EU einen Teil der zur Bewältigung der gesundheitlichen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Pandemie benötigten finanziellen Mittel verschafft. Nach Auffassung des EWSA müssen die EU-Institutionen, die nationalen Regierungen und die Zivilgesellschaft an allen notwendigen Maßnahmen zur dauerhaften und wirksamen Bekämpfung von Steuerverbrechen und Steuervermeidung beteiligt sein. Dies ist heute mehr denn eine unabdingbare politische und moralische Notwendigkeit und ein dringendes Thema.

<sup>(22)</sup> Die Richtlinie (EU) 2016/1164 des Rates (ATAD) (ABl. L 193 vom 19.7.2016, S. 1) trat am 1. Januar 2020 in den Mitgliedstaaten ohne eigene Rechtsvorschriften in Kraft (im Jahr 2024 in den anderen Mitgliedstaaten). Die Richtlinie (EU) 2017/952 des Rates (ATAD-II) (ABl. L 144 vom 7.6.2017, S. 1) tritt am 1. Januar 2022 in Kraft.

<sup>(23)</sup> Richtlinie (EU) 2017/1852 des Rates (ABl. L 265 vom 14.10.2017, S. 1).

<sup>(24)</sup> Verordnung (EU) 2018/1672 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 284 vom 12.11.2018, S. 6).

<sup>(25)</sup> Steht für: *Automatic exchange of information* — AEOI.

<sup>(26)</sup> Richtlinie 2011/16/EU des Rates (ABl. L 64 vom 11.3.2011, S. 1).

<sup>(27)</sup> Richtlinie (EU) 2018/822 des Rates (ABl. L 139 vom 5.6.2018, S. 1).

<sup>(28)</sup> Steht für: *Country by country reporting* — CBCR.

<sup>(29)</sup> ABl. L 186 vom 11.7.2019, S. 122.

3.2 Hauptziel dieser Stellungnahme ist es, ausgehend von einem Gesamtüberblick und den in früheren Stellungnahmen des EWSA zum Ausdruck gebrachten Standpunkten Vorschläge zu unterbreiten, um Steuerstraftaten wirksamer zu bekämpfen. Die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Steuerstraftaten und der Steuervermeidung über gemeinsame Kanäle, die in den Steueroasen zusammenfließen, müssen berücksichtigt werden.

3.3 Der EWSA begrüßt die Bereitschaft der Kommission und des Europäischen Parlaments, Initiativen zur Bekämpfung von Steuerstraftaten, Steuervermeidung und unlauterem Steuerwettbewerb zu ergreifen. Er bedauert, dass einige der wichtigsten Initiativen, wie z. B. im Bereich der Unternehmensbesteuerung, des Mehrwertsteuerbetrugs und der aggressiven Steuerplanung, von einigen Mitgliedstaaten und durch mangelnde zwischenstaatliche Zusammenarbeit blockiert werden oder unterminiert werden könnten.

3.4 Der EWSA schlägt vor, einen Europäischen Pakt zur wirksamen Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und Geldwäsche auf den Weg zu bringen. Er fordert die Kommission auf, eine politische Initiative zu fördern mit dem Ziel, die nationalen Regierungen und die anderen EU-Institutionen für die Umsetzung dieses Pakts zu gewinnen. Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten muss eine der Säulen des Paktes sein.

3.5 Die wirksame Umsetzung des Pakts sollte der EU und den Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel als Wachstumsförderer bereitstellen, um die Pläne zur Bewältigung der Pandemie-Krise, die ökologische und digitale Wende der Volkswirtschaften der Union und den Aufbau einer starken europäischen Säule sozialer Rechte zu finanzieren. Der EWSA fordert die politischen Entscheidungsträger in der EU und die nationalen Regierungen auf, unter Wahrung der Steuerhoheit der Mitgliedstaaten und mit der in der gegenwärtigen dramatischen Lage gebotenen Verantwortung und Großzügigkeit einen Konsens über den vom ihm vorgeschlagenen Pakt zu erzielen. Nach Ansicht des EWSA sollte die Entwicklung eines Konsenses für einen europäischen Pakt gegen Steuerstraftaten, Steuervermeidung und Geldwäsche sowie Terrorismusfinanzierung auf folgenden Punkten basieren:

- a) der Verpflichtung der Mitgliedstaaten und der europäischen Institutionen, alle erforderlichen zusätzlichen legislativen und administrativen Maßnahmen zu ergreifen, um solche Straftaten und missbräuchlichen Praktiken wirksam zu bekämpfen;
- b) einem stärkeren politischen Willen zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit den EU-Institutionen. Es gilt, wirksame Verfahren für die Zusammenarbeit der Verwaltungen, der Polizei und der Justiz zu schaffen, um die Ziele des Pakts zu verwirklichen;
- c) der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, den unlauteren Steuerwettbewerb aufzugeben und die mit den Zielen des Pakts zusammenhängenden Richtlinien endgültig anzunehmen; und
- d) der Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Organisationen an dem Pakt.

3.6 Die Beteiligung der Organisationen der Zivilgesellschaft an dieser Vereinbarung und an der Schaffung eines stärkeren sozialen Bewusstseins im Steuerbereich ist von entscheidender Bedeutung. Die Unionsbürger sind sehr daran interessiert, dass ausreichend Mittel für hochwertige öffentliche Dienste — derzeit insbesondere für Gesundheit und Forschung — und für ausreichende Sozialschutzsysteme vorhanden sind. Die meisten Unternehmer, die ihren steuerlichen Verpflichtungen nachkommen, wollen der Steuerhinterziehung und der Steuervermeidung, die einige Unternehmen betreiben und die zu unlauterem Wettbewerb mit ihnen führt, ein Ende setzen.

3.7 Der EWSA stimmt mit dem EP überein, dass „eine faire Besteuerung und die entschlossene Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung, aggressiver Steuerplanung und Geldwäsche eine zentrale Rolle bei der Gestaltung einer gerechten Gesellschaft und starken Wirtschaft sowie bei der Wahrung des sozialen Vertrags und der Rechtsstaatlichkeit spielen.“<sup>(30)</sup> Er betrachtet die Höhe der Steuerlücke daher mit Sorge, die diese Straftaten und missbräuchlichen Praktiken bei den Steuereinnahmen verursachen, sowie die jüngsten Entwicklungen im Bereich der Besteuerung, durch die sich die Steuerbelastung auf die Arbeitseinkommen und vom Finanzsektor auf die Realwirtschaft verlagert hat. Dort ist die Steuerlast für KMU höher als für multinationale Unternehmen.

3.8 Die Einführung von Steuerindikatoren in den Länderberichten im Rahmen des Europäischen Semesters ist ein Fortschritt. Die Bewertung der Ergebnisse zeigt jedoch, dass die Funktionsweise der FIU, der automatische Informationsaustausch und die Zusammenarbeit der Steuerbehörden in einem Teil der EU-Mitgliedstaaten nicht zufriedenstellend sind, weder in Bezug auf Geldwäsche noch bei Steuerhinterziehung und -vermeidung. Der EWSA fordert die Kommission auf, den Steuerindikatoren im Europäischen Semester den gleichen Rang wie den übrigen Indikatoren zuzuweisen und ein Verfahren zur Bewertung der Effizienz, Gerechtigkeit, Hinlänglichkeit und ordnungsgemäßen Funktionsweise der Steuersysteme einzuführen.

<sup>(30)</sup> Europäisches Parlament, ebenda, Ziff. 328.

3.9 Der EWSA unterstützt den neuen Aktionsplan für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und ist der Ansicht, dass er dringend umgesetzt werden muss. Er unterstützt die Schaffung einer europäischen Aufsichtsbehörde, die eine maximale Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den zentralen Meldestellen der Mitgliedstaaten sicherstellt und über bestimmte direkte Befugnisse zur Überwachung und Untersuchung der Verpflichteten aller Bereiche und über ausreichende personelle und technische Mittel verfügen sollte, um sich an die sich ständig weiterentwickelnden Straftaten anzupassen. Er schlägt der Kommission als geeignetste Lösung die Einrichtung einer Europäischen Agentur zur Bekämpfung von Steuer-, Wirtschafts- und Finanzkriminalität sowie Geldwäsche vor, die auch die Durchsetzung der Rechtsvorschriften und die Wirksamkeit der Verwaltungsmaßnahmen überwachen sollte. Der EWSA hält es für erforderlich, dass die EU in internationalen Foren — z. B. FATF (OECD), G20 und Vereinte Nationen — mit einer Stimme spricht. Nach Auffassung des EWSA sollte die Kommission die Mitgliedstaaten auch durch Ausbildungsmechanismen wie die von ihm vorgeschlagene Europäische Steuerakademie (Stellungnahme zum Programm Fiscalis vom Oktober 2018) <sup>(31)</sup> unterstützen.

3.10 Der Rechtsrahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche sollte unter Einhaltung der Datenschutzvorschriften und der diesbezüglichen Rechtsprechung des EuGH den Zugang zu Informationen über Kontoinhaber, Unternehmen und Treuhänderschaften ermöglichen. Der Schutz derjenigen, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit verdächtige Geldwäschepraktiken aufdecken und diese anzeigen müssen, muss gewährleistet sein. Der EWSA begrüßt, dass in dem Aktionsplan eine neue Regelung zum Schutz der Informanten vorgeschlagen wird, und fordert, diese nicht auf Dezember 2021 zu verschieben. Der EWSA teilt die Auffassung der Europäischen Kommission, dass der zusätzliche finanzielle und administrative Aufwand für die Mitgliedstaaten und die Verpflichteten infolge der neuen Maßnahmen auf ein Minimum beschränkt sein muss.

3.11 Kontrollmaßnahmen gegenüber Dritten gemäß fünften Geldwäscherichtlinie werden nur wirksam sein, wenn eine realistische Liste von Hochrisikoländern aufgestellt wird. Der EWSA spricht sich für eine transparente und klare Methodik und kürzere Bewertungszeiträume aus. Er ist der Ansicht, dass die neue Liste mit nur 20 Ländern und Territorien so schnell wie möglich angenommen werden sollte. Sie sollte um einige Länder ergänzt werden, die bei den jüngsten Skandalen eine vorrangige Rolle spielten. Er bedauert, dass einige EU-Mitgliedstaaten den Zugang zu Informationen über Transaktionen in Steueroasen behindern.

3.12 Die Liste der Steueroasen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) von 2017 im Zusammenhang mit Steuerhinterziehung und -vermeidung wurde im Februar dieses Jahres aktualisiert. Im Gegensatz zu anderen Listen hat diese Liste den Vorteil, dass sie sowohl diejenigen Länder und Gebiete erfasst, die einen automatischen Informationsaustausch nicht akzeptieren, als auch diejenigen, die besondere Steuerregelungen für Unternehmen anbieten. Bedauerlicherweise schließt die europäische Liste die Existenz von Steueroasen in der EU aus. In den länderspezifischen Empfehlungen zum Europäischen Semester hat die Kommission jedoch einige Mitgliedstaaten herausgestellt, die die Steuerbemessungsgrundlagen anderer Mitgliedstaaten aushöhlen. Obwohl die Drohung, auf die schwarze Liste zu kommen, eine abschreckende Wirkung in Bezug auf den Ruf hat, sind die Sanktionen nicht wirksam genug.

3.13 Damit die in der Liste aufgeführten Länder und Gebiete die erforderlichen Reformen in Angriff nehmen, schlägt der EWSA vor, bei der nächsten Überprüfung die Verordnung dahingehend zu ändern, dass diejenigen Länder und Gebiete, die diese Reformen nicht durchgeführt haben, keine finanziellen Transaktionen mit der EU tätigen dürfen. Die Maßnahmen müssen auch Unternehmen treffen, die sich der Entrichtung von Steuern entziehen. Eine wirksame Maßnahme wäre, Unternehmen, die nicht gerechtfertigte Geschäfte mit den in der Liste aufgeführten Ländern oder Gebieten tätigen, keine staatlichen COVID-19-Beihilfen zu gewähren, wie dies einige Mitgliedstaaten beschlossen haben. Der EWSA fordert ferner zu prüfen, ob diese Unternehmen von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden sollten.

3.14 Multinationale Unternehmen operieren global und unter einer gemeinsamen Leitung. Die Steuervorschriften werden jedoch auf nationaler Ebene erlassen, ohne ihre Wechselwirkung mit den Systemen anderer Länder zu berücksichtigen, oder sie treten sogar in einen offenen Steuerwettbewerb mit anderen Staaten. Einige Länder oder Gebiete erlassen Steuerregelungen, die darauf ausgelegt sind, die Steuerbemessungsgrundlagen anderer Gebiete auszuhöhlen. Zusammen mit einer allgemeinen Senkung der Steuersätze hat dies zu einem Steuerdumping der Länder geführt, um ausländische Direktinvestitionen anzuziehen, was zu Gesetzeslücken und Diskrepanzen führte. Viele multinationale Konzerne führen eine Umstrukturierung ihrer Geschäftstätigkeit durch, um ihre Steuerlast erheblich zu senken. Dazu

<sup>(31)</sup> Stellungnahme ECO/470 „Fiscalis 2021-2027“ (ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 118).

greifen sie auf bestimmte konzerninterne Transaktionen zurück, um einen Großteil der Ausgaben künstlich in Gebiete mit mittlerem oder hohem Steuersatz zu verlagern, während die Gewinne in Ländern mit niedriger oder ohne Besteuerung deklariert werden, in denen sie geheime Steuervereinbarungen (tax rulings) mit den Regierungen treffen. Die Gewinnverlagerung von Großunternehmen der digitalen Wirtschaft ist in diesem Umfeld besonders einfach. Der EWSA hofft, dass die Anwendung der BEPS-Vorschriften und der ATAD-Richtlinien eine Änderung dieser Lage ermöglicht. Für eine Bewertung der Ergebnisse ist es noch zu früh. Für die Wirksamkeit der Maßnahmen ist die Zusammenarbeit aller Mitgliedstaaten — Hauptziel des Europäischen Pakts — unerlässlich.

3.15 Die EU ist ein für Steuervermeidung anfälliger Raum<sup>(32)</sup>. Die Mobilität von Kapital, Waren und Personen im Binnenmarkt steht im Gegensatz zur mangelnden Koordinierung der Steuerpolitik. Nach der Krise von 2008 konzentrierten sich die Fortschritte bei der wirtschaftspolitischen Steuerung auf die Ausgabenkontrolle. Die Situation hat sich in den letzten Jahren geändert, aber die Koordinierung der Steuerpolitik ist nach wie vor unzureichend. Die Einführung von Steuerindikatoren im Europäischen Semester ist ein Fortschritt, der es ermöglicht hat, die Steuersysteme einiger Mitgliedstaaten als schädigend anzuprangern.

3.16 2009 begannen die G20, bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung zusammenzuarbeiten. Die OECD hat einen neuen globalen gemeinsamen Meldestandard, den Common Reporting Standard (CRS), angenommen, der auf dem automatischen Austausch von Steuerinformationen (AEOI) beruht. Die meisten Länder der internationalen Gemeinschaft haben sich verpflichtet, dieses System ab Januar 2018 anzuwenden. Eine allgemeine Bewertung der Einhaltung der Vorschriften steht noch aus.

3.17 In der EU wird der AEOI durch die Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden geregelt, die mehrmals reformiert wurde, um sie mit dem CRS in Einklang zu bringen. Die Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden hat die AEOI-Verpflichtung auf natürliche und juristische Personen und die wichtigsten Arten von Einkünften ausgeweitet. Es gibt jedoch noch Lücken, die geschlossen werden müssen. Die Informationen über die tatsächlichen Inhaber von Vermögenswerten und Fonds, von undurchsichtigen Zwischeninstrumenten (bestimmte Treuhänderschaften oder Trusts, Scheinfirmen, Stiftungen usw.), sind nach wie vor ungelöst, wie der Skandal um die „Panama Papers“ gezeigt hat. Auch das Problem der Anonymität der in einigen Ländern noch erlaubten „Inhaberaktien“, bei denen der Eigentümer nicht öffentlich bekannt ist, wurde nicht gelöst. Der Anwendungsbereich der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden sollte auf Kunstwerke und andere Anlagen mit hohem Wert ausgeweitet werden, die sich in Freihäfen und Zolllagern befinden. Auch das Problem der in 19 Mitgliedstaaten bestehenden Regelungen, die für Investitionen die Staatsbürgerschaft oder ein Aufenthaltsrecht gewähren, sollte gelöst werden. In zahlreichen Fällen werden dabei Steuerdelikte begangen.

3.18 Der BEPS-Aktionsplan der OECD ist die globale Initiative zur Bekämpfung der Aushöhlung der Bemessungsgrundlage und der Gewinnverlagerung. Die Fortschrittsberichte verweisen auf den unterschiedlichen Rechtscharakter der einzelnen 15 Maßnahmen. Einige sind bewährte Verfahren, während andere den Rang von Mindeststandards haben, die die Staaten dazu verpflichten können, ihren Inhalt in ihr Gesellschaftsrecht aufzunehmen. Einige grundlegende Fragen wie die Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft oder die länderspezifische Zuweisung der Besteuerungsrechte müssen auf globaler Ebene gelöst werden. Einige Länder und Organisationen der Zivilgesellschaft haben den BEPS-Prozess kritisiert und gefordert, die Reform der internationalen Steuerarchitektur dem UN-Sachverständigenausschuss für Steuern zu übertragen. Der EWSA ist der Ansicht, dass die OECD ihre Arbeit abschließen und mit dem UN-Ausschuss zusammenarbeiten muss, um zu gemeinsamen Schlussfolgerungen zu gelangen und diese zu verbreiten.

3.19 Die ATAD-Richtlinien sind die zentralen Elemente der EU-Strategie zur Bekämpfung von Steuerumgehung. Sie sorgen dafür, dass die BEPS-Berichte von den Mitgliedstaaten koordiniert umgesetzt werden. Deren Rechtskraft wird gestärkt, da ihre Einhaltung der Kontrolle durch den EuGH unterliegt. In einigen Fällen gehen die Vorschriften zur Bekämpfung von Missbrauch über das BEPS-System hinaus, etwa bei der „Wegzugsbesteuerung“, den Vorschriften über „beherrschte ausländische Unternehmen“, den Anti-Hybrid-Vorschriften oder der Einführung einer Generalklausel gegen Missbrauch. Die Investitionsklauseln wurden jedoch aufgrund des Widerstands einiger Länder nicht aufgenommen, obwohl die Kommission und die meisten Mitgliedstaaten dafür waren.

---

<sup>(32)</sup> Cobham, A., und Garcia-Bernardo, J.; *Time for the EU to close its own tax havens*, Tax Justice Network, 4. April 2020.

3.20 Die Untersuchungen der Kommission zu geheimen Steuervereinbarungen, die von einigen großen multinationalen Unternehmen und den Regierungen einiger EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurden, haben das Ausmaß der Steuervermeidung aufgezeigt: Steuersätze zwischen 0,05 % und 2 % auf aus anderen europäischen Ländern verlagerte Gewinne. Als Reaktion darauf hat die EU die Richtlinie über die administrative Zusammenarbeit reformiert, um die automatische Mitteilung aller von einem Mitgliedstaat unterzeichneten grenzüberschreitenden Steuervereinbarungen (tax rulings) verbindlich zu machen.

3.21 Mit einer neueren Reform der genannten Richtlinie wurde der automatische Austausch auf Kerninformationen über Großunternehmen<sup>(33)</sup> ausgedehnt, entsprechend den Vorgaben der BEPS-Aktion 13 nach Ländern aufgeschlüsselt (Länderberichte — CBCR)<sup>(34)</sup>. Der öffentliche Zugang zu diesen Informationen ist jedoch immer noch nicht gestattet. Die Kommission hat vorgeschlagen, die Rechnungslegungsrichtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>(35)</sup> zu reformieren, um die Veröffentlichung der Länderberichte zu ermöglichen. Nach Auffassung des EWSA sollte sie zumindest für Unternehmen gelten, die öffentliche Beihilfen erhalten.

3.22 Ein sehr wichtiger Vorschlag der Kommission im Bereich Unternehmensbesteuerung ist die Harmonisierung der Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage. In der ersten Phase (GKB) würde die Bemessungsgrundlage gemäß einiger gemeinsamer Regeln berechnet. In der zweiten Phase (GKKB) würden die Gewinne und Verluste, die die einzelnen Tochtergesellschaften eines multinationalen Unternehmens oder Konzerns in den verschiedenen Mitgliedstaaten hätten, EU-weit konsolidiert. Der sich daraus ergebende Nettosaldo würde auf die verschiedenen Länder verteilt, in denen das Unternehmen tätig ist, und in jedem Land nach einer vorab festgelegten Formel besteuert (Vermögenswerte, Umsatz und Beschäftigung). Mit der Konsolidierung würde ein Großteil der aggressiven Steuerplanung ausgeschaltet, so die Hoffnung. Der EWSA ist damit einverstanden, dass die Besteuerung auf einer gewichteten Formel basiert, die dem Ort der Umsätze, der Beschäftigung und des Betriebsvermögens Rechnung trägt. Dabei muss der Wert von Rechten des geistigen Eigentums, Daten und anderen immateriellen Vermögenswerten konsequent bewertet werden.

3.23 Nach Auffassung der Kommission und der OECD hat die Schwierigkeit, die Einnahmen aus den neuen Geschäftsmodellen der digitalen Wirtschaft mit Hilfe von Steuervorschriften zu erfassen, in verschiedenen Situationen und Ländern zu einer zu geringen Besteuerung digitaler Unternehmen im Vergleich zu traditionellen Unternehmen geführt. Die Kommission hat im März 2018 im Einklang mit den Arbeiten der OECD, die 2020 abgeschlossen werden sollen, zwei Richtlinienvorschläge zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft<sup>(36)</sup> angenommen: eine Richtlinie mit einer vorläufigen und eine mit der endgültigen Lösung. Die vorläufige Lösung sieht eine Steuer von 3 % auf den Verkauf digitaler Dienstleistungen von Großunternehmen vor (und nicht auf Gewinne oder am Ort der Wertschöpfung). Das Verfahren ist im Rat blockiert. Die Kommission befürwortet nun eine globale Lösung im Rahmen der OECD-Arbeiten. Falls bis Ende 2020 jedoch keine Einigung erzielt werden kann, wird sie ihre Initiative zur Besteuerung digitaler Großunternehmen wieder aufgreifen.

3.24 Sowohl die Kommission als auch der EWSA<sup>(37)</sup> haben sich dafür ausgesprochen, dass eine Debatte über die nötigen Bedingungen für den schrittweisen Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit in Steuerfragen eingeleitet werden muss. Die Fristen für die Umsetzung dieser Änderung können kürzer oder länger sein, je nachdem, wie sensibel die betreffenden Steuerangelegenheiten für die Mitgliedstaaten sind.

3.25 Der EWSA ist der Auffassung, dass die enormen Herausforderungen, vor denen die EU und all ihre Mitgliedstaaten infolge der COVID-19-Pandemie stehen, keinerlei Nachsicht bei Straftaten, die das Wirtschaftswachstum und die öffentlichen Finanzen beeinträchtigen, gestatten. Er betont außerdem, dass die Zusammenarbeit und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, den EU-Institutionen und den Sektoren der europäischen Zivilgesellschaft gestärkt werden müssen.

<sup>(33)</sup> Wo befinden sich die Mitarbeiter, werden die Umsätze getätigt, die Gewinne deklariert und die Steuern gezahlt.

<sup>(34)</sup> Steht für: *Country by country reporting* — CBCR.

<sup>(35)</sup> ABl. L 182 vom 29.6.2013, S. 19.

<sup>(36)</sup> COM(2018) 147 final, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Vorschriften für die Unternehmensbesteuerung einer signifikanten digitalen Präsenz; und COM(2018) 148 final, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum gemeinsamen System einer Digitalsteuer auf Erträge aus der Erbringung bestimmter digitaler Dienstleistungen.

<sup>(37)</sup> COM(2019) 8 final: Auf dem Weg zu einer effizienteren und demokratischeren Beschlussfassung in der EU-Steuerpolitik.

#### 4. Besondere Bemerkungen und Empfehlungen

4.1 Der EWSA empfiehlt, die in der fünften Geldwäscherichtlinie vorgesehene Lösung, wonach die Länder verpflichtet sind, ein zentralisiertes und öffentliches Register der wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und Treuhänderschaften einzurichten, auf den Bereich der Steuerhinterziehung auszuweiten. Zudem sollte ein geeignetes Verfahren zur Identifizierung der tatsächlichen Eigentümer von in Drittstaaten ansässigen Unternehmen eingeführt werden. Alle Register sollten angemessen und verhältnismäßig funktionieren, um denjenigen Unternehmen, die die Anforderungen erfüllen müssen, die Arbeit zu erleichtern. Dies betrifft insbesondere KMU, die dabei durch Beratung unterstützt werden sollten.

4.2 Die Notwendigkeit, die wirtschaftlichen Eigentümer aller Gesellschaften und Treuhänderschaften zu kennen, sollte auf die Feststellung der Inhaber von Inhaberaktien ausgeweitet werden. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Einführung eines Verfahrens zu prüfen, mit dem bei Unmöglichkeit der Ermittlung der Inhaberschaft ein Verbot in der EU ausgesprochen werden kann.

4.3 Die noch bestehenden Lücken im Text der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden müssen geschlossen werden, um den automatischen Informationsaustausch auch auf Kunstwerke und andere hochwertige Anlagen auszuweiten, die sich in Freihäfen, Zolllagern und Sonderwirtschaftszonen befinden.

4.4 Die Mitgliedstaaten sollten aufgefordert werden, Regelungen schrittweise abzuschaffen, mit denen für Investitionen die Staatsbürgerschaft bzw. ein Aufenthaltsrecht gewährt wird, da dadurch Steuerstraftaten erleichtert werden. Dies ist der Standpunkt des Europäischen Parlaments und des EWSA in seiner Stellungnahme SOC/618<sup>(38)</sup>. Solange solche Regelungen noch bestehen, sollten die erforderlichen Kontrollmaßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die Investoren ihren steuerlichen Verpflichtungen nachkommen.

4.5 Es müssen Maßnahmen eingeführt werden, die in der OECD und im integrierten Rahmen für technische Hilfe im Zusammenhang mit der Zuweisung von Steuereinnahmen an Länder wie Indien und China vereinbart wurden. Die ATAD-Richtlinie muss reformiert werden, um Vorschriften für die steuerliche Behandlung von Ländern mit niedriger Besteuerung aufzunehmen, insbesondere über die Rückführung von Dividenden oder Kapitalgewinnen von Tochtergesellschaften im Ausland, wenn diese nicht im Ausland mit dem Mindestsatz besteuert wurden.

4.6 Im Einklang mit der Entschließung des Europäischen Parlaments vom März 2019<sup>(39)</sup> fordert der EWSA die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, das Konzept einer effektiven Mindestbesteuerung von Unternehmensgewinnen und seine mögliche Anwendung zu prüfen.

4.7 Die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden und den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten, insbesondere im Bereich der Steuerkriminalität und der Geldwäsche, muss ausgebaut und die Zusammenarbeit zwischen Europol und den nationalen Polizeikräften verstärkt werden.

4.8 Die einzelstaatlichen FIU müssen finanziell und technisch unterstützt werden, damit sie ihre Aufgaben wirksam erfüllen können.

4.9 Das enorme Volumen des Kapitalflusses durch Briefkastenfirmen mit Sitz in der EU erfordert ein entschlossenes Vorgehen der politischen Entscheidungsträger. Der EWSA fordert die Kommission auf, eine Studie über die Rolle von „Briefkastenfirmen“ im Zusammenhang mit Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung (nach der Umsetzung von ATAD I und II) und Geldwäsche zu erarbeiten und entsprechend den Schlussfolgerungen dieser Studie alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen werden, um die genannten Straftaten und missbräuchlichen Praktiken durch solche Unternehmen zu verhindern. Die ATAD-Richtlinien, die Richtlinie über eine angemessene Eigenkapitalausstattung und die Geldwäscherichtlinie sollten gegebenenfalls geändert werden.

4.10 Der EWSA schlägt vor, in künftige Handels-, Investitions- oder Wirtschaftspartnerschaftsabkommen oder bei der Überprüfung bestehender Abkommen der EU gemäß den WHO-Grundsätzen und -Regeln Folgendes aufzunehmen: Ein Steuerkapitel, das die Ergebnisse des BEPS-Programms der OECD enthält, sowie Klauseln zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung, aggressiver Steuerplanung und Geldwäsche und zur Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden.

Brüssel, den 18. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

<sup>(38)</sup> EWSA-Stellungnahme „Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der EU“ (SOC/618) (ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 81).

<sup>(39)</sup> Europäisches Parlament, ebenda, Ziffern 78 bis 85.

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Rechtsstaatlichkeit und ihre Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum“

(Initiativstellungnahme)

(2020/C 429/03)

Berichterstatter: **Jukka AHTELA**

Beschluss des Plenums	20.2.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 GO
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	20.7.2020
Verabschiedung im Plenum	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	215/2/1

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Das Rechtsstaatsprinzip ist in jüngster Zeit sowohl innerhalb als auch außerhalb der Europäischen Union unter Druck geraten. Diese Entwicklung ist besorgniserregend, denn sie kann die Achtung der Grundrechte untergraben und gefährdet auch die anderen in Artikel 2 EUV festgeschriebenen Werte.

1.2 Die Aushöhlung der Rechtsstaatlichkeit beeinträchtigt das Funktionieren der Gesellschaft, die Grundrechte, die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft. Daher stellt sich die Frage, welche Folgen diese Rückschritte für die EU und das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell haben könnten.

1.3 Damit der Binnenmarkt reibungslos funktionieren kann, muss er sich auf einen transparenten und stabilen Rechtsrahmen stützen, der auch die Durchsetzung gemeinsamer Vorschriften umfasst, da die nationalen Gerichte darauf vertrauen müssen, dass sich die Gerichte in den anderen Mitgliedstaaten gleichermaßen für die Wahrung der Werte einsetzen, auf denen die EU beruht.

1.4 Die Gewaltenteilung und insbesondere eine unabhängige Justiz, die das Verhalten der Regierung überprüfen kann, sind für Investitionen und Wirtschaftswachstum von entscheidender Bedeutung.

1.5 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) fordert die Europäische Kommission auf, sich darum zu bemühen, die Auswirkungen der Rechtsstaatlichkeit auf die Wirtschaft zu messen. Dazu gehört die Entwicklung eines zuverlässigen Messsystems, in dem sowohl der materiellrechtliche als auch der verfahrensrechtliche Teil der Rechtsstaatlichkeit ausdrücklich berücksichtigt werden.

1.6 In vielen Ländern gibt es Gesetze, die zwar mit der Rechtsstaatlichkeit voll vereinbar sind, aber nur unzureichend durchgesetzt werden. Daher ist es wichtig, den Schwerpunkt auf die ordnungsgemäße Umsetzung zu legen.

1.7 Der EWSA begrüßt die Bemühungen der Europäischen Kommission und anderer Institutionen zur Entwicklung geeigneter Instrumente, um die Werte der EU zu verteidigen und eine Kultur der Rechtsstaatlichkeit zu fördern. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass die Wirksamkeit der bestehenden Instrumente wie Artikel 7 EUV, der Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips und das Vertragsverletzungsverfahren, das jährliche EU-Justizbarometer und der neue Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit noch verbessert werden können und durch Maßnahmen ergänzt werden sollten, die auf die Rechtsstaatlichkeit ausgerichtet sind, jedoch wirksamer auf wirtschaftliche Belange abzielen.

1.8 So sollte die Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit als eines der Schlüsselemente einer wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Wirtschaft stärker hervorheben. Der EWSA empfiehlt, nationale Verfahren für die Überprüfung zu schaffen, in die Vertreter der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner eingebunden werden, und die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Sozialpartner im gesamten Verfahren des Semesters generell zu verstärken.

1.9 Der jährliche Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit durch die EU sollte der Zivilgesellschaft so weit wie möglich offenstehen. Die Ergebnisse und Empfehlungen der Europäischen Kommission sollten sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene öffentlich diskutiert werden und spezifische Maßnahmen nach sich ziehen, um Zwischenfällen und negativen Trends, auch für die Wirtschaft, zu begegnen. Die Zivilgesellschaft, einschließlich der Sozialpartner, sollte enger eingebunden und auch in die Folgemaßnahmen einbezogen werden. Der EWSA hat vorgeschlagen, ein jährliches Forum zivilgesellschaftlicher Organisationen einzurichten, das durch die Vielfalt der in ihm vertretenen Organisationen zum Überprüfungszyklus beiträgt.

1.10 Die Organisationen der Zivilgesellschaft und die Medien spielen in Ländern, in denen die Regierungen mehr und mehr von der Rechtsstaatlichkeit abrücken, eine entscheidende Rolle. Sie ermöglichen Kontrollen und Gegenkontrollen, durch die die Regierungen zur Rechenschaft gezogen werden. Der EWSA fordert daher eine stärkere finanzielle und praktische Unterstützung der Organisationen, die sich für den Schutz und die Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte einsetzen.

1.11 Die Mitgliedschaft in der EU ist für alle Mitglieder sehr wertvoll, *sofern Verletzungen der Grundregeln auch geahndet werden*. Wenn keine Sanktionen verhängt werden, wird der Wert der Mitgliedschaft für alle Mitgliedstaaten, die die Vorschriften einhalten, geschmälert.

1.12 Es scheint, dass sich die breite Öffentlichkeit in vielen Mitgliedstaaten nicht darüber im Klaren ist, wie wichtig die Rechtsstaatlichkeit sowohl als Grundwert als auch als wesentliche Komponente des Wirtschaftswachstums ist. Der EWSA fordert deshalb eine dauerhafte Sensibilisierungsstrategie, um den Bürgern der EU die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit vor Augen zu führen.

## 2. Einführung

2.1 Die Rechtsstaatlichkeit gehört zu den Werten, auf die sich die Europäische Union gründet (Artikel 2 EUV); ohne sie ist eine Verwirklichung der anderen Werte, die die Union fördern will, unmöglich. <sup>(1)</sup>

2.2 In jüngster Zeit ist die Rechtsstaatlichkeit jedoch sowohl innerhalb als auch außerhalb der Europäischen Union unter Druck geraten. Diese Entwicklung ist besorgniserregend, denn sie könnte die Achtung der anderen in Artikel 2 EUV festgeschriebenen Werte gefährden.

2.3 Dieser Druck hat auch Folgen für die Arbeitsweise der Justiz und das Vertrauen in sie. In der Zivilgesellschaft sind weitere Auswirkungen spürbar, z. B. die Gefahr, dass die Justiz ihre Rolle als Bollwerk und als Hüterin der Grundrechte verlieren könnte.

2.4 Wie der EWSA in seiner Stellungnahme <sup>(2)</sup> festgestellt hat, gewährleistet die Achtung der Rechtsstaatlichkeit „auch Rechtssicherheit und gleiche Ausgangsbedingungen für unternehmerische Initiativen, Innovation, Investitionen und einen fairen Wettbewerb im Binnenmarkt zum Nutzen der Verbraucher und Bürger“.

2.5 Daher stellt sich die Frage, welche Folgen diese Rückschritte für das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell haben könnten. Die Aushöhlung der Rechtsstaatlichkeit kann sich negativ auf das Funktionieren der Gesellschaft, die Grundrechte, die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft auswirken.

2.6 Wenn der Bedrohung der Rechtsstaatlichkeit und der allgemeinen Verschlechterung der Lage im Bereich der Grundrechte nicht Einhalt geboten werden, wird sich dies womöglich negativ auf das gegenseitige Vertrauen, das dem Binnenmarkt und auch dem Wirtschaftswachstum in der EU zugrunde liegt, auswirken.

2.7 In ihrer Mitteilung <sup>(3)</sup> über die „Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union“ verweist die Kommission auf die OECD, die sich in ihren Arbeiten mit der Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit für die Entwicklung und das allgemeine Geschäfts- und Investitionsklima auseinandergesetzt hat. In diesem Zusammenhang hat der EWSA ebenfalls betont, dass die wirtschaftlichen Aspekte der Rechtsstaatlichkeit stärker berücksichtigt werden müssen.

2.8 Die Missachtung des Rechtsstaatsprinzips steht einer ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im Einklang mit den Nachhaltigkeitszielen im Wege und hindert die Union daran, ihr übergeordnetes Ziel, „den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“ (Artikel 3 EUV), zu erreichen. Die Förderung der Rechtsstaatlichkeit ist eine der Vorgaben des UN-Nachhaltigkeitsziels 16.

2.9 Bei der Untersuchung der Mängel im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in der EU wurde den Folgen für das Wirtschaftswachstum bislang nur wenig Beachtung geschenkt. Die Forschung konzentriert sich vor allem auf die Auswirkungen der Regierungsführung und der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen auf das Wirtschaftswachstum, insbesondere in Entwicklungsländern. Daher stehen die wirtschaftlichen Auswirkungen der Rechtsstaatlichkeit im Mittelpunkt dieser Stellungnahme.

---

<sup>(1)</sup> Die Kommission teilt diese Ansicht und hat sie in dem EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips ausdrücklich zum Ausdruck gebracht (IP/14/237).

<sup>(2)</sup> ABL C 62 vom 15.2.2019, S. 173.

<sup>(3)</sup> COM(2019) 343 final.

2.10 Sie soll zu einem besseren Verständnis beitragen, dass die in Artikel 2 EUV verankerten europäischen Werte nicht nur eine Errungenschaft an sich darstellen, sondern auch vom wirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen von großer Bedeutung sind.

### 3. Definition der Rechtsstaatlichkeit

3.1 Auf europäischer Ebene ist die Rechtsstaatlichkeit ein etablierter und in den Verträgen verankerter Grundsatz, der sich auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) sowie auf die Entscheidungen des Europarates und die einschlägigen Arbeiten der Venedig-Kommission stützt. Rechtsstaatlichkeit bedeutet, dass öffentliche Gewalt stets innerhalb des geltenden Rechts, im Einklang mit den Werten der Demokratie und der Grundrechte und unter der Kontrolle unabhängiger und unparteiischer Gerichte ausgeübt wird. <sup>(4)</sup>

3.2 Durch die Konkretisierung der einzelnen Komponenten der Rechtsstaatlichkeit lassen sich die materiellrechtlichen von den verfahrensrechtlichen Komponenten trennen. Die grundlegende und zentrale Komponente der Rechtsstaatlichkeit ist die Gleichheit vor dem Gesetz, d. h. der Grundsatz, dass nach dem Gesetz alle Menschen gleich behandelt werden. Hier geht es um die materiellrechtliche Komponente der Rechtsstaatlichkeit.

3.3 Verfahrensrechtliche Gleichheit vor dem Gesetz ist eine notwendige Voraussetzung für ein hohes Maß an Rechtsstaatlichkeit. Sie allein genügt jedoch nicht, da sowohl materiellrechtliche als auch verfahrensrechtliche Gleichheit erforderlich sind. Es bedarf einer Reihe verfahrensrechtlicher Komponenten, um sicherzustellen, dass der Wortlaut des Gesetzes auch umgesetzt wird. Die Gewaltenteilung ist von entscheidender Bedeutung, da sie dazu beiträgt, dass auch die Regierung innerhalb der Grenzen des Rechts handelt. Die Justiz kann die Exekutive nur kontrollieren, wenn sowohl Richter als auch Staatsanwälte unabhängig von den beiden anderen Staatsgewalten sind.

3.4 Darüber hinaus muss eine Reihe von Mindeststandards bei der Durchsetzung des Rechts gewahrt werden: jeder hat Grundrechte, jeder hat das Recht auf ein faires Verfahren usw. Schließlich muss die Rechtsdurchsetzung auch unparteiisch sein, was bedeutet, dass niemand diskriminiert wird und dass die Justiz frei von Korruption ist. <sup>(5)</sup> Gemäß Artikel 2 EUV gehen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als gemeinsame Grundwerte der EU Hand in Hand.

### 4. Inwiefern fördert die Rechtsstaatlichkeit nachhaltiges Wirtschaftswachstum?

4.1 Nachhaltiges Wirtschaftswachstum gilt als einer der wichtigsten Indikatoren für die Gesundheit einer Volkswirtschaft. Ein höheres Wirtschaftswachstum wird gleichgesetzt mit dem wachsenden Wohlstand eines Landes und seiner Bevölkerung. Ohne grundlegende Regeln und Verfahren, einschließlich der Vorschriften über Privateigentum und die freiwillige Eigentumsübertragung (d. h. Vertragsrecht), kann eine Marktwirtschaft zudem nicht funktionieren. Sie kann generell nur auf der Grundlage stabiler und berechenbarer Regeln gedeihen, wie der Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) als Triebkräfte der europäischen Wirtschaft deutlich machen.

4.2 Wirtschaftswachstum bedeutet, dass im Laufe der Zeit mehr Waren und Dienstleistungen pro Kopf zur Verfügung stehen. Die einzige Möglichkeit, dies zu erreichen, besteht darin, die Produktivität zu steigern. Produktivitätssteigerungen allerdings setzen Investitionen in Kapitalgüter und Bildung (häufig als „Humankapital“ bezeichnet) voraus. Um eine Verbindung zwischen Rechtsstaatlichkeit und Wirtschaftswachstum herzustellen, muss daher zunächst geklärt werden, welchen Einfluss die Rechtsstaatlichkeit auf die allgemeine Investitionsbereitschaft hat.

4.3 Investitionen, insbesondere langfristige Investitionen, werden nur dann getätigt, wenn die potenziellen Investoren davon ausgehen können, dass ein verlässliches und günstiges Investitionsumfeld viele Jahre lang bestehen bleibt. Die Rechtsstaatlichkeit entscheidet maßgeblich darüber, ob eine Regierung in der Lage ist, ein solch stabiles Umfeld zu bieten.

4.4 Eine Exekutivgewalt, der von den beiden anderen Gewalten — Legislative und Judikative — keine Grenzen gesetzt werden, könnte potenziellen Investoren beispielsweise versprechen, dass sie die Preise nach Belieben festlegen können, gar keine oder nur geringe Steuern zahlen müssen, Gewinne in ihr Herkunftsland abführen können usw.

4.5 Eine keinerlei Zwängen unterliegende Regierung ist allerdings nicht in der Lage, verbindliche Zusagen zu machen, d. h. glaubwürdige Verpflichtungen einzugehen. Die Gewaltenteilung und insbesondere eine unabhängige Justiz, die das Verhalten der Regierung überprüfen und private Verträge durchsetzen kann, sind für Investitionen und Wirtschaftswachstum von entscheidender Bedeutung.

4.6 Neben der Unabhängigkeit der Justiz ist auch ihre Unparteilichkeit sehr wichtig. Wenn Richter nicht unparteiisch, z. B. bestechlich sind, werden die Fälle nicht nach den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit, sondern zugunsten der Partei entschieden, die die höheren Bestechungsgelder zahlen kann (oder will). Daher ist Korruption mit der Rechtsstaatlichkeit unvereinbar.

<sup>(4)</sup> In der wissenschaftlichen Literatur wird häufig zwischen Rechtsstaatlichkeit im „engeren“ und „weiteren“ Sinn unterschieden. Møller, J. (2018). *The advantages of a thin view*. In: Handbook on the Rule of Law. Edward Elgar Publishing, S. 21-33, und Bedner, A. (2018). *The promise of a thick view*. In: Handbook on the Rule of Law. Edward Elgar Publishing, S. 34-47.

<sup>(5)</sup> Voigt, S. (2012). *How to measure the rule of law*. In: *Kyklos* 65(2), S. 262-284.

4.7 Werden bestimmte Gruppen durch Gerichte diskriminiert, wird das Gesetz nicht in gleicher Weise auf alle angewandt. Jede Art von Parteilichkeit beeinträchtigt die Rechtssicherheit, was nicht nur zu einem niedrigeren Gesamtinvestitionsniveau, sondern auch zu weniger Transaktionen führen dürfte. Parteiliche Gerichte verlangsamten daher das Wirtschaftswachstum.

4.8 Ein weiterer Schlüsselfaktor ist die Zugänglichkeit der Gerichte. Wenn es Jahre dauert, bis ein Gericht eine Entscheidung trifft, könnte dies negative Auswirkungen auf die Wirtschaft haben: Vertragspartner, die Verträge brechen, könnten sich, wenn von langen Gerichtsverfahren auszugehen ist, die langsame Justiz strategisch zunutze machen. Eine verzögerte Rechtsprechung, ob es sich nun um Verzögerungen bei der Entscheidungsfindung oder bei der Umsetzung handelt, macht Vertragsabschlüsse weniger attraktiv, was zu weniger Transaktionen führt und genau die gleichen Folgen hat wie das oben beschriebene Fehlen einer unabhängigen Justiz.

## 5. Wie kann Rechtsstaatlichkeit gemessen werden?

5.1 Um die Auswirkungen der Rechtsstaatlichkeit auf das Wirtschaftswachstum zu ermitteln, muss sie zunächst gemessen werden. Dies ist jedoch nicht so einfach, da es sich um ein multidimensionales Konzept handelt und verschiedene schwierige Festlegungen vorgenommen werden müssen, z. B. ob alle Dimensionen gleich gewichtet werden.

5.2 Einige der frühen Messgrößen basierten eher auf der Datenverfügbarkeit als auf theoretisch abgeleiteten Hypothesen. Obwohl es eine sehr hohe Korrelation zwischen den materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Aspekten der Rechtsstaatlichkeit gibt <sup>(6)</sup>, taucht die materiellrechtliche Komponente — die Gleichheit vor dem Gesetz — unter den bekannteren Indikatoren für die Rechtsstaatlichkeit häufig nicht auf. Die Kommission sollte daher ein zuverlässiges Messsystem entwickeln, in dem sowohl der materiellrechtliche als auch der verfahrensrechtliche Teil der Rechtsstaatlichkeit ausdrücklich berücksichtigt werden.

5.3 Ein weiterer wichtiger Aspekt bezüglich der Messung der Rechtsstaatlichkeit ist die Frage, ob die rechtlichen Vorschriften oder ihre tatsächliche Umsetzung gemessen werden. In vielen Ländern gibt es Gesetze, die zwar mit der Rechtsstaatlichkeit voll vereinbar sind, aber nicht wirksam durchgesetzt werden. Daher ist es wichtig, den Schwerpunkt auf die Umsetzung zu legen.

5.4 Wichtig ist auch die Frage, wie die verfügbaren Messgrößen am besten genutzt werden können. Einerseits können aggregierte Messungen nützlich sein, um einen ersten Eindruck von der Lage in einem bestimmten Land zu erhalten. Auf der Suche nach einem praktisch umsetzbaren Rat, d. h. nach Analysen, die direkte politische Auswirkungen haben können, sind aggregierte Messungen nicht sehr hilfreich.

5.5 Der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission, die Möglichkeit zu prüfen, trotz der damit verbundenen Schwierigkeiten die wirtschaftlichen Auswirkungen der Rechtsstaatlichkeit sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in den Bewerberländern zu messen und dies gegebenenfalls in den Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit einzubinden.

## 6. Was sagen die vorliegenden Daten?

6.1 Länderübergreifende Studien zu den Auswirkungen der Rechtsstaatlichkeit auf das Wirtschaftswachstum haben gezeigt, dass Länder, die sich stärker an die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit halten, ein durchschnittlich höheres Wachstum aufweisen als Länder, in denen das Rechtsstaatsprinzip nicht so einen hohen Stellenwert einnimmt. <sup>(7)</sup> Das bedeutet nicht, dass einzelne Länder, die sich nicht an die Rechtsstaatlichkeit halten, kein hohes Wirtschaftswachstum erzielen können. Diese werden von Wirtschaftsfachleuten als „Sonderfälle“ bezeichnet. Solche Fälle sind möglich und kommen auch vor, allerdings nicht häufig.

6.2 Um einschätzen zu können, wie sich die Rechtsstaatlichkeit auf das Wirtschaftswachstum auswirkt, muss auch das jeweilige Einkommensniveau berücksichtigt werden. Unter ansonsten gleichen Voraussetzungen haben es Länder, die bereits über ein hohes Pro-Kopf-Einkommen verfügen, tendenziell schwerer, hohe Wachstumsraten zu erzielen als Länder, die von einem niedrigeren Niveau ausgehen. Dies ist ein Indiz für den sogenannten „Konvergenzeffekt“.

6.3 Aggregierte Messungen der Rechtsstaatlichkeit sind bei der Ermittlung konkreter Übertragungswege, über die sie das Wirtschaftswachstum beeinflussen könnte, nicht sehr hilfreich. Deshalb konzentrieren wir uns in diesem Abschnitt auf eine begrenzte Zahl an Kernkomponenten der Rechtsstaatlichkeit.

<sup>(6)</sup> Gutmann, J. & Voigt, S. (2018). *The rule of law: Measurement and deep roots*. In: European Journal of Political Economy 54, S. 68-82.

<sup>(7)</sup> Dieser Kausalzusammenhang ist einer der zentralen Punkte eines Ansatzes, der sich Institutionenökonomik nennt. Siehe dazu in der Fachliteratur: Acemoglu, D. (2008) *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton University Press, und eine Einführung für Nichtspezialisten: Voigt, S. (2019) *Institutional Economics — An Introduction*, Cambridge University Press.

6.4 Wie bereits oben dargelegt, scheint eine unabhängige Justiz entscheidend dafür zu sein, dass die Regierungen die in der Verfassung festgeschriebenen Grenzen nicht überschreiten.

6.5 Eine getrennte Analyse der Auswirkungen von De-jure- und De-facto-Indikatoren für die Unabhängigkeit der Justiz zeigt, dass rechtliche Vorschriften keinerlei Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum haben. De-facto-Bestimmungen hingegen stehen in einem engen Zusammenhang mit einem schnelleren Wirtschaftswachstum.<sup>(8)</sup> Die Erhöhung der richterlichen Unabhängigkeit wirkt sich wirtschaftlich vorteilhaft aus: In Ländern, in denen so verfahren wurde, zahlte sich dies aus, z. B. in Form eines schnelleren Wachstums.<sup>(9)</sup>

6.6 Es konnte nachgewiesen werden, dass die Unabhängigkeit und die Rechenschaftspflicht der Justiz nicht miteinander konkurrieren, sondern vielmehr einander ergänzen.<sup>(10)</sup> Eine Reihe gerichtlicher Garantien, wie das Recht auf Rechtsbeistand, schränkt den Ermessensspielraum der Richter ein. Sie sind so zu verstehen, dass sie die Rechenschaftspflicht der Justiz gewährleisten. Interessanterweise hat sich gezeigt, dass einige dieser Garantien nicht nur der Rechenschaftspflicht der Justiz und damit der Rechtsstaatlichkeit, sondern auch dem Wirtschaftswachstum förderlich sind. Dies gilt für den Grundsatz, Gerichtsverfahren zügig zu beenden, mit schriftlichen — im Gegensatz zu mündlichen — Verhandlungen und mit dem Recht auf Rechtsbeistand.<sup>(11)</sup>

6.7 Korruption ist nicht nur eine Straftat, sondern auch mit der Rechtsstaatlichkeit unvereinbar. Die Messung der Korruption ist jedoch sehr schwierig. Da in der Regel weder Zahler noch Empfänger von Bestechungsgeldern daran interessiert sind, dass die Bestechung an die Öffentlichkeit kommt, ist es unmöglich, objektive Daten zu erheben. In den meisten Fällen stützt sich die Literatur auf die sogenannte „Korruptionswahrnehmung“, d. h. die subjektive Einschätzung, wie weit Korruption in einem bestimmten Land oder in einem bestimmten öffentlichen Dienst verbreitet ist.

6.8 Zwar ist der Nachweis, dass Korruption dem Wirtschaftswachstum abträglich ist, nach wie vor schwierig, doch deuten inzwischen zahlreiche Studien darauf hin. So wurde beispielsweise nachgewiesen, dass dadurch weniger investiert wird.<sup>(12)</sup> Korruption hat auch andere verzerrende Auswirkungen: Sie kann beispielsweise zu höheren Militärausgaben führen<sup>(13)</sup>. Sie wirkt sich auch auf die Struktur der öffentlichen Ausgaben aus, wobei der Schwerpunkt weg von wichtigen öffentlichen Dienstleistungen wie Gesundheit und Bildung hin zu weniger produktiven Tätigkeiten verlagert wird.<sup>(14)</sup> Die OECD fasst eine kürzlich vorgelegte Studie so zusammen: Es ist klar, dass die Korruption sowohl im privaten wie auch im öffentlichen Sektor direkte Auswirkungen auf die Kosten eines Projekts hat. Zu den indirekten Auswirkungen zählen die Beschädigung des Ansehens öffentlicher Institutionen, die Beeinträchtigung des Vertrauens der Bürger in ihre Regierung und damit die Verringerung der Innovationsanreize sowie die Zunahme der sozialen Ungleichheit. Sie erhöhen aber auch die Kosten der Geschäftstätigkeit, quasi wie eine Steuer auf wirtschaftliche Tätigkeiten, die dann an die Endnutzer oder Verbraucher der Projekte weitergegeben wird.<sup>(15)</sup>

6.9 Staatsanwälte, die sowohl unabhängig als auch rechenschaftspflichtig sind, fördern ein hohes Maß an Rechtsstaatlichkeit, da Straftaten unabhängig von politischem Druck, der Identität von Verdächtigen und ähnlichen Faktoren verfolgt werden. Es konnte nachgewiesen werden, dass unabhängige Staatsanwälte und ein geringeres Korruptionsniveau in Korrelation zueinander stehen.<sup>(16)</sup> Da Korruption dem Wachstum abträglich ist, kann dies daher als indirekter Beweis dafür gewertet werden, dass unabhängige Staatsanwälte als eine Komponente der Rechtsstaatlichkeit für das Wirtschaftswachstum förderlich sind.

<sup>(8)</sup> Feld, L. P. & Voigt, S. (2003). *Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators*. In: *European Journal of Political Economy* 19(3), S. 497-527.

<sup>(9)</sup> Voigt, S., Gutmann, J. & Feld, L. P. (2015). *Economic growth and judicial independence, a dozen years on: Cross-country evidence using an updated set of indicators*. In: *European Journal of Political Economy* 38, S. 197-211.

<sup>(10)</sup> Voigt, S. (2008). *The economic effects of judicial accountability: cross-country evidence*. In: *European Journal of Law and Economics* 25(2), S. 95-123

<sup>(11)</sup> Hayo, B. & Voigt, S. (2014). *The relevance of judicial procedure for economic growth*. In: *CESifo Economic Studies* 60(3), S. 490-524.

<sup>(12)</sup> Mauro, P. (1995). *Corruption and growth*. In: *The Quarterly Journal of Economics* 110(3), S. 681-712.

<sup>(13)</sup> Gupta, S., De Mello, L. & Sharan, R. (2001). *Corruption and military spending*. In: *European Journal of Political Economy* 17(4), S. 749-777.

<sup>(14)</sup> Mauro, P. (1998). *Corruption and the composition of government expenditure*. In: *Journal of Public Economics* 69(2), S. 263-279.

<sup>(15)</sup> Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2015). *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*. Paris: OECD Publishing.

<sup>(16)</sup> Van Aaken, A., Feld, L. P. & Voigt, S. (2010). *Do independent prosecutors deter political corruption? An empirical evaluation across seventy-eight countries*. In: *American Law and Economics Review* 12(1), S. 204-244.

6.10 Abschließend ein Blick auf die Effizienz der Justiz und der Hinweis darauf, dass Gerechtigkeit, wenn sie zu spät kommt, verweigerter Gerechtigkeit ist. Im Mittelpunkt einer der eindrucksvollsten Studien in diesem Bereich steht Indien.<sup>(17)</sup> Die Unterschiede in der Verfahrenslänge korrelierten dabei mit der gemessenen Produktivität in der Landwirtschaft, in der Industrie und im Dienstleistungssektor. Das macht deutlich, dass Verzögerungen in der Justiz negative Auswirkungen auf den Produktionsanstieg in allen drei Wirtschaftszweigen haben.

## 7. Mögliche Auswirkungen auf die Politik

### Bestehende EU-Instrumente

7.1 Der EWSA fordert, die der EU zur Verfügung stehenden Instrumente zu verbessern, um Rückschritte in Bezug auf die Grundwerte der EU zu verhindern<sup>(18)</sup>. Der EWSA begrüßt die Bemühungen der Europäischen Kommission und anderer Institutionen zur Entwicklung geeigneter Instrumente, um die Werte der EU zu verteidigen und eine Kultur der Rechtsstaatlichkeit zu fördern. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass die bestehenden Instrumente wie Artikel 7 EUV, der Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips und das Vertragsverletzungsverfahren, das jährliche EU-Justizbarometer und der neue Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit noch verbessert werden können und durch Maßnahmen ergänzt werden sollten, die auf die Rechtsstaatlichkeit ausgerichtet sind, jedoch wirksamer auf wirtschaftliche Belange abzielen.

7.2 Im Rahmen des Europäischen Semesters prüfte die Europäische Kommission die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit für das unternehmerische Umfeld mit dem Ziel, wachstumsfördernde Strukturreformen in Bereichen wie leistungsfähige Justizsysteme und Korruptionsbekämpfung voranzubringen. Die Beiträge zum EU-Justizbarometer kommen derzeit hauptsächlich von Einrichtungen, die juristische Dienstleistungen erbringen, etwa Ministerien der Justiz, Richterverbände oder Justizräte. Durch Abwesenheit zeichnen sich seltsamerweise jene Einrichtungen aus, die juristische Dienstleistungen in Anspruch nehmen und die wertvolle Anregungen liefern könnten, wie die verschiedenen Justizsysteme zu verbessern wären. Zivilgesellschaftliche Organisationen sowie die Sozialpartner könnten eine wichtige Rolle bei der Weitergabe von Informationen spielen. Der EWSA fordert die Kommission nachdrücklich auf, im Rahmen des Europäischen Semesters die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit als eines der Schlüsselemente einer wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Wirtschaft stärker hervorzuheben. Die Indikatoren für die Rechtsstaatlichkeit sollten deutlicher in die Bewertung eingehen und auch Fragen wie Rechtssicherheit und Zugang zu Rechtsbehelfen für Unternehmen und Arbeitnehmer umfassen. Es sollten Anstrengungen unternommen werden, um das Follow-up-Verfahren im Hinblick auf eine bessere Umsetzung der Empfehlungen zu verbessern. Der EWSA empfiehlt, nationale Verfahren für die Überprüfung zu schaffen, in die Vertreter der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner eingebunden werden. Die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Sozialpartner im gesamten Verfahren des Semesters ist generell zu verstärken.

7.3 Der jährliche Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit sollte so offen wie möglich gestaltet werden, um zu gewährleisten, dass die Ergebnisse und Empfehlungen der Europäischen Kommission sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene öffentlich diskutiert werden und konkrete Maßnahmen nach sich ziehen, um Fällen der Missachtung und negativen Trends zu begegnen. Die Europäische Kommission sollte die zivilgesellschaftlichen Organisationen stärker einbeziehen, da sie häufig die ersten sind, die leiden, wenn die Rechtsstaatlichkeit bedroht ist, und daher als Frühwarnsystem dienen können.<sup>(19)</sup> Die Europäische Kommission sollte auch Maßnahmen ergreifen, wenn zivilgesellschaftliche Organisationen aufgrund ihrer Beteiligung an der Überprüfung Repressalien ausgesetzt sind. Der EWSA hat vorgeschlagen, ein jährliches Forum zivilgesellschaftlicher Organisationen einzurichten, das zum Überprüfungszyklus beiträgt. Der EWSA ist bereit, einen Beitrag zu diesem Prozess zu leisten und eine breite Vertretung der zivilgesellschaftlichen Organisationen, einschließlich der Organisationen, die sozioökonomische Interessen vertreten wie die Sozialpartner, sicherzustellen.

7.4 Der EWSA hat bereits den Vorschlag der Kommission begrüßt, den Haushalt der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten zu schützen. Er unterstützt diesbezüglich den Vorschlag, die Vergabe von EU-Mitteln an die Mitgliedstaaten von der Achtung des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit abhängig zu machen, und ist der Auffassung, dass diese Konditionalität auch auf andere in den EU-Verträgen verankerte, mit der Rechtsstaatlichkeit zusammenhängende Grundsätze ausgedehnt werden könnte.<sup>(20)</sup>

<sup>(17)</sup> Chemin, Matthieu (2009). *Do judiciaries matter for development? Evidence from India*. In: *Journal of Comparative Economics* 37, S. 230-250.

<sup>(18)</sup> ABl. C 282 vom 20.8.2019, S. 39.

<sup>(19)</sup> Der Vergleich zwischen Polizeipatrouillen und Frühwarnsystemen bei der Überwachung von Verwaltungsbehörden wurde vorgeschlagen in McCubbins, M. D. & Schwartz, T. (1984). *Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms*. In: *American Journal of Political Science* 28(1), S. 165-179.

<sup>(20)</sup> ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 106.

### **Mögliche weitere Maßnahmen**

7.5 Da ein hohes Maß an Rechtsstaatlichkeit ein Grundwert der EU ist und sich zudem positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirkt, muss die EU alles daransetzen, um die Rechtsstaatlichkeit zu schützen.

7.6 Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat in jüngster Zeit eine Reihe von richtungsweisenden Entscheidungen zur Verteidigung der Unabhängigkeit der Justiz erlassen. Neben den vom Gericht angeführten rechtlichen Gründen gibt es auch wirtschaftliche Gründe, die ein Tätigwerden der EU-Organe rechtfertigen. Damit der Binnenmarkt reibungslos funktionieren kann, muss er sich auf einen transparenten und stabilen Rechtsrahmen stützen, der auch die Durchsetzung gemeinsamer Vorschriften umfasst, da die nationalen Gerichte darauf vertrauen müssen, dass sich die Gerichte anderer Mitgliedstaaten gleichermaßen für die Wahrung der Werte einsetzen, auf denen die EU beruht.

7.7 Das Konzept eines einheitlichen europäischen Rechtsraums ist für Unternehmen sehr wichtig, denn dadurch wird in einem Mitgliedstaat die Anwendung von Gerichtsentscheidungen möglich, die in anderen Mitgliedstaaten ergangen sind. Für den Erfolg dieses Konzepts ist es von entscheidender Bedeutung, dass alle Gerichte in der Europäischen Union unabhängig sind. Wenn dies nicht mehr gewährleistet werden kann, wird der einheitliche europäische Rechtsraum nicht nur unvollständig bleiben, sondern sogar schrumpfen. Die Kommission muss sicherstellen, dass der Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz in allen Mitgliedstaaten eingehalten wird, damit der Gedanke eines einheitlichen europäischen Rechtsraums und des freien Verkehrs gerichtlicher Entscheidungen verwirklicht werden kann.

7.8 Jeder Staat möchte glaubwürdig und investitionsfreundlich sein und potenziellen Investoren glaubwürdige Zusagen machen. Die Mitgliedschaft in der EU bringt allen Mitgliedstaaten klare Vorteile, denn sie sind aufgrund dieser Mitgliedschaft unabhängig von ihrer wirtschaftlichen oder politischen Geschichte glaubwürdiger. In diesem Sinne kann die EU-Mitgliedschaft für alle Mitglieder sehr wertvoll sein, *sofern eine Verletzung der Grundregeln auch geahndet wird*. Wenn keine Sanktionen verhängt werden, wird der Wert der Mitgliedschaft für alle Mitgliedstaaten, die die Vorschriften einhalten, geschmälert.

7.9 Mit anderen Worten: Mitgliedstaaten, die die Vorschriften nicht einhalten, verursachen negative externe Effekte für die Mitgliedstaaten, die die Vorschriften einhalten. Das liegt daran, dass die Glaubwürdigkeit des EU-Rechts in allen Mitgliedstaaten beeinträchtigt wird, wenn die Regierung eines Mitgliedstaats nicht den mit ihrem Beitritt zur EU eingegangenen Verpflichtungen nachkommt und ihr Verhalten keine Sanktionen nach sich zieht. Da der Wert, den die Mitgliedschaft in der EU darstellt, geschmälert würde, wenn die mit ihr einhergehende Glaubwürdigkeit im Laufe der Zeit verloren ginge, ist die Forderung nach Einhaltung der Grundwerte der EU voll und ganz gerechtfertigt.

7.10 Viele Beschlüsse sind für alle Bürger der EU-Mitgliedstaaten unmittelbar relevant. Wenn die Stimmrechte von Mitgliedstaaten, die von potenziellen Autokraten regiert werden, die systematisch gegen den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit verstoßen, nicht ausgesetzt werden, können sich diese potenziellen Autokraten an Entscheidungsprozessen beteiligen, die alle EU-Bürger unmittelbar betreffen. Dies wurde zu Recht als „das andere Demokratiedefizit“ Europas bezeichnet.<sup>(21)</sup>

7.11 Mit anderen Worten: Ein Eingreifen der EU ist auch aufgrund negativer externer Effekte gerechtfertigt, die von potenziellen autokratischen Regierungen verursacht werden und nicht nur über die Grenzen ihres Nationalstaats hinausgehen, sondern alle Bürger der EU-Mitgliedstaaten betreffen. Insgesamt sind Maßnahmen, die darauf abzielen, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit zu wahren oder wiederherzustellen, in vollem Umfang gerechtfertigt.

7.12 Ein Mittel zur Unterstützung und Förderung der Rechtsstaatlichkeit besteht darin, die zivilgesellschaftlichen Organisationen und die Medien zu unterstützen. Die Vereinigungs-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit sowie die Medienfreiheit sind Schlüsselemente der Rechtsstaatlichkeit als Bestandteil des Systems von Kontrolle und Gegenkontrolle, durch das die Regierungen zur Rechenschaft gezogen werden können. Eine Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums wirkt sich auch auf die Niederlassungs- und Vereinigungsfreiheit sowie auf die Innovationsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitnehmern aus. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind auch wichtige Wirtschaftsakteure; sie tragen zu fast einem Drittel zur Beschäftigung in der EU<sup>(22)</sup> bei und erbringen Dienstleistungen, die für das Wirtschaftswachstum von grundlegender Bedeutung sind, z. B. in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sozialschutz. Der EWSA bekräftigt seine Forderung an die EU, die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft in der EU aktiv zu unterstützen und insbesondere einen EU-Fonds für sie einzurichten, der im Falle von Gerichtsverfahren wegen Verstößen gegen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte finanzielle Unterstützung bietet.<sup>(23)</sup>

<sup>(21)</sup> Kelemen, R. D. (2017). *Europe's other democratic deficit: National authoritarianism in Europe's Democratic Union*. In: *Government and Opposition* 52(2), S. 211-238.

<sup>(22)</sup> Salamon, M. L. & Sokolowski, W. (2016) *The Size and Scope of the European Third Sector*, TSI Working Paper No. 13, S. 8.

<sup>(23)</sup> ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 178.

7.13 Es gibt viele Gründe, warum die Rechtsstaatlichkeit sowohl in den Mitgliedstaaten als auch durch die EU-Organe verteidigt werden sollte. Anscheinend muss der breiten Öffentlichkeit in vielen Mitgliedstaaten deutlicher vor Augen geführt werden, wie wichtig die Rechtsstaatlichkeit sowohl als Grundwert als auch als wesentliche Komponente des Wirtschaftswachstums ist. Eine indirekte Möglichkeit, die Rechtsstaatlichkeit zu verteidigen, könnte daher darin bestehen, in den einzelnen Mitgliedstaaten das Bewusstsein dafür zu schärfen, wie wichtig sie ist. Der EWSA hat bereits eine Sensibilisierungskampagne in Form einer durchdachten Kommunikationsstrategie gefordert.<sup>(24)</sup> Die EU muss in Informationskampagnen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit investieren und dringend Maßnahmen zur Unterstützung der freien Medien ergreifen.

Brüssel, den 18. September 2020

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Luca JAHIER

---

---

<sup>(24)</sup> ABl. C 282 vom 20.8.2019, S. 39, Empfehlungen in Ziffer 1.11.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Schutz unbegleiteter minderjähriger Migranten in Europa“****(Initiativstellungnahme)**

(2020/C 429/04)

Berichterstatlerin: **Özlem YILDIRIM (FR-II)**

Beschluss des Plenums	20.2.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	9.7.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	215/1/5
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

**1. Empfehlungen und Erwägungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) empfiehlt erneut, dass das Kindeswohl Vorrang vor jeder anderen Bestimmung des nationalen und internationalen Rechts haben sollte.

1.2. Der EWSA fordert die Europäische Union auf, einen kohärenten und harmonisierten Ansatz zum Schutz unbegleiteter minderjähriger Ausländer in Europa zu entwickeln.

1.3. Der EWSA bringt seine tiefe Besorgnis hinsichtlich der Lage unbegleiteter minderjähriger Ausländer zum Ausdruck, die im Kontext der Migration zu den besonders schutzbedürftigen Personen gehören und infolgedessen hinsichtlich der Verletzung ihrer Grundrechte stärker gefährdet sind.

1.4. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten erneut auf, dafür zu sorgen, dass Kinder mit irregulärem Status im Rahmen einzelstaatlicher Kinderschutzsysteme in erster Linie als Kinder angesehen und entsprechend geschützt werden.

1.5. Der EWSA ersucht die Mitgliedstaaten, durch die Schaffung sicherer, legaler und regulärer Migrationswege jeder Form der Gewalt gegen minderjährige Migranten vorzubeugen.

1.6. Der EWSA erinnert<sup>(1)</sup> an das absolute Verbot der Inhaftierung von Kindern, ganz gleich welchen Verwaltungsstatus sie haben. Er verurteilt diese Praxis aufs Schärfste und weist darauf hin, dass sie einen Verstoß gegen das internationale Übereinkommen über die Rechte des Kindes darstellt.

1.7. Damit unbegleitete minderjährige Ausländer wirksam geschützt werden, fordert der EWSA die Mitgliedstaaten dazu auf, die öffentlichen Dienste mit den notwendigen Mitteln auszustatten sowie geeignete Dienstleistungen bereitzustellen, insbesondere im Wege der fachlichen Ausbildung und des Ausbaus der Kapazitäten der für den Kinderschutz zuständigen Fachleute.

1.8. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, eine Richtlinie zum Schutz unbegleiteter minderjähriger Ausländer in Zusammenhang mit dem Wohl des Kindes vorzulegen.

1.9. Der EWSA weist darauf hin, dass jeder unbegleitete minderjährige Ausländer umgehend und bis zum Erreichen der Volljährigkeit durch einen geeigneten Vormund betreut werden muss, der von allen den Minderjährigen betreffenden Entscheidungen in Kenntnis zu setzen ist und diesen während des gesamten Verfahrens betreut. Dieser Vormund muss stets in der Lage sein, im Interesse des Kindes zu handeln, und darf in keinem Interessenkonflikt mit den nationalen Kinderschutzbehörden stehen.

---

(<sup>1</sup>) Stellungnahme des EWSA zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates“ (ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 138).

1.10. Der EWSA weist darauf hin, dass sich als Minderjährige ausgebende junge Menschen gemäß dem Grundsatz der „Annahme der Minderjährigkeit“ auch als solche zu betrachten sind, bis eine rechtskräftige Entscheidung in der Sache ergangen ist.

1.11. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, die Minderjährigkeit auf der Grundlage einer Reihe von Indizien zu bewerten, darunter vorrangig die Aussagen der betroffenen Person, die vorgelegten Personenstandsunterlagen, die von den zuständigen Fachleuten mit der betroffenen Person geführten Gespräche sowie gegebenenfalls die Überprüfung der Echtheit der Personenstandsunterlagen.

1.12. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, Knochenuntersuchungen zur Altersbestimmung schlicht und einfach einzustellen, da sie nicht wirklich zuverlässig sind. Er ist der Ansicht, dass das Fehlen zuverlässiger Testverfahren keinen Grund darstellt, auf Mittel zurückzugreifen, die bekanntermaßen nur Näherungswerte liefern.

1.13. Da in dieser Stellungnahme nur schwerlich alle Fragen und Grundsätze im Zusammenhang mit unbegleiteten minderjährigen Ausländern behandelt werden können, schlägt der EWSA vor, eine Reihe von Folgeuntersuchungen zu bestimmten Unterthemen durchzuführen.

## 2. Hintergrund

2.1. Der Begriff „unbegleiteter minderjähriger Ausländer“ (auch: „unbegleiteter minderjähriger Migrant“) bezeichnet „einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen unter achtzehn Jahren“, der entweder „ohne Begleitung eines für ihn nach dem Gesetz oder der Praxis des betreffenden Mitgliedstaats verantwortlichen Erwachsenen in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einreist, solange er sich nicht tatsächlich in der Obhut eines solchen Erwachsenen befindet“, oder „nach der Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats dort ohne Begleitung zurückgelassen wurde“<sup>(2)</sup>.

2.2. In allen Mitgliedstaaten gibt es unbegleitete minderjährige Ausländer; jedoch verzeichneten 2019 vier Länder (Griechenland, Deutschland, Belgien und die Niederlande) 60 % aller unbegleiteten minderjährigen Ausländer. Im Jahr 2019 wurden 13 800 Asylbewerber, die in einem der 27 EU-Mitgliedstaaten um Schutz ersucht hatten, als unbegleitete Minderjährige eingestuft. Auf EU-Ebene machten unbegleitete minderjährige Ausländer 7 % aller Asylbewerber unter 18 Jahren aus. Die meisten von ihnen waren Jungen (85 %). Zwei Drittel waren 16 oder 17 Jahre alt (9 200 Personen); 22 % der unbegleiteten Minderjährigen waren 14 oder 15 Jahre alt (3 100 Personen); und 11 % waren jünger als 14 Jahre (1 500 Personen)<sup>(3)</sup>.

2.3. Minderjährige Migranten stellen eine besonders schutzbedürftige Gruppe in unseren Gesellschaften dar. Die unbegleiteten minderjährigen Ausländer müssen ohne Eltern zurechtkommen — was an sich bereits große Unsicherheiten und Gefahren mit sich bringt — und haben häufig einen langen, chaotischen, traumatischen und von Gewalt geprägten Migrationsweg hinter sich. Sie sehen sich weiterhin zahlreichen Gefahren ausgesetzt und riskieren in besonderem Maße, Opfer krimineller Netze — Kinderhandel zwecks sexueller Ausbeutung und Kinderarbeit — zu werden.

2.4. Der EWSA empfiehlt erneut, dass das Kindeswohl Vorrang vor jeder anderen Bestimmung des nationalen und internationalen Rechts haben sollte<sup>(4)</sup>.

2.5. Der EWSA weist zudem darauf hin, dass die vielfältigen und komplizierten Situationen, in denen sich unbegleitete minderjährige Ausländer befinden, umfassende und ganzheitliche multidisziplinäre Konzepte (juristische, psychologische, medizinische und soziologische Ansätze) erfordern.

2.6. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen (1989, „UN-Kinderrechtskonvention“) stellt den allgemeinen Rahmen für den Kinderschutz in Europa dar. Allerdings sehen weder dieses Instrument noch die Europäische Menschenrechtskonvention (1950) oder das Europäische Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten (1996) besondere Bestimmungen für unbegleitete minderjährige Ausländer vor.

<sup>(2)</sup> Artikel 2 der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 (ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9).

<sup>(3)</sup> 28042020-AP-DE.pdf/c4826abe-d737-1cbd-cd1c-74c53958b9bb.

<sup>(4)</sup> Siehe dazu insbesondere das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, das Europäische Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten und die Stellungnahme des EWSA vom 15. Oktober 2014 zum Thema „Internationaler Schutz unbegleiteter Minderjähriger“ (ABl. C 12 vom 15.1.2015, S. 69).

2.7. Erst am 26. Juni 1997 hat der Europarat das erste Rechtsinstrument verabschiedet, das speziell unbegleitete minderjährige Migranten betrifft. Diese Entschließung stellt jedoch kein verbindliches Instrument dar. Auch wenn in EU-Texten auf unbegleitete minderjährige Ausländer Bezug genommen wird, beispielsweise in der Rückführungsrichtlinie oder der Richtlinie 2003/9/EG<sup>(5)</sup>, wurde bislang kein spezifisches EU-Instrument erarbeitet.

2.8. In Ermangelung eines klaren Rechtsrahmens tun sich die Mitgliedstaaten sehr schwer hinsichtlich eines abgestimmten und einheitlichen Umgangs mit der Problematik unbegleiteter minderjähriger Ausländer. Es muss daher festgestellt werden, dass die Situation unbegleiteter minderjähriger Ausländer auf Ebene der Mitgliedstaaten durch erhebliche Unterschiede in den Rechtsvorschriften über die Frage, wie sie zu behandeln sind und welche Verfahren sie durchlaufen müssen (Bestimmung des Alters, Vormunde, Rechte usw.), gekennzeichnet ist.

2.9. Mithin muss der für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer geltende Rechtsrahmen durch die Mitgliedstaaten verstärkt werden. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, eine Richtlinie zum Schutz unbegleiteter minderjähriger Ausländer in Zusammenhang mit dem Wohl des Kindes vorzulegen. Diese Notwendigkeit wird noch deutlicher angesichts der beklagenswerten Lebensverhältnisse zahlreicher unbegleiteter minderjähriger Ausländer, die von Kinderrechtsorganisationen überall in Europa angeprangert werden.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA bringt seine tiefe Besorgnis hinsichtlich der Lage unbegleiteter minderjähriger Ausländer zum Ausdruck, die im Kontext der Migration zu den besonders schutzbedürftigen Personen gehören und infolgedessen hinsichtlich der Verletzung ihrer Grundrechte stärker gefährdet sind.

3.2. Gemäß der UN-Kinderrechtskonvention sind die Staaten dazu verpflichtet, Kinder ohne Ausweispapiere genauso wie „alle“ Kinder zu behandeln<sup>(6)</sup>. Der EWSA stellt fest, dass in der Praxis ein Spannungsverhältnis zwischen den nationalen Rechtsvorschriften über die Einwanderungskontrolle und denen bezüglich des Kinderschutzes besteht. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten erneut auf, dafür zu sorgen, dass minderjährige Migranten mit irregulärem Status im Rahmen einzelstaatlicher Kinderschutzsysteme zuerst einmal als Kinder angesehen und geschützt werden<sup>(7)</sup>.

3.3. Der EWSA ersucht die Mitgliedstaaten, durch die Schaffung sicherer, legaler und regulärer Migrationswege — wie flexibler, rascher und effizienter Verfahren insbesondere der Familienzusammenführung, der Erhöhung der Quoten für die Neuansiedlung von Migranten oder der Ausstellung humanitärer Visa — jeder Form der Gewalt gegen minderjährige Migranten vorzubeugen und somit die Garantien für die Kinder und ihre Familienmitglieder zu stärken.

3.4. Der EWSA hält die Mitgliedstaaten dazu an, besondere und effiziente Verfahren zur Regularisierung ihres Aufenthalts einzurichten, um eine „dauerhafte Lösung“ für unbegleitete minderjährige Ausländer zu finden, die ihr Wohlergehen gewährleistet.

3.5. Der EWSA erinnert an das absolute Verbot der Inhaftierung von Kindern, ganz gleich welchen Verwaltungsstatus sie haben. Er verurteilt diese Praxis auf das Schärfste und weist darauf hin, dass sie einen schweren Verstoß gegen die UN-Kinderrechtskonvention (Artikel 3) darstellt. Der EWSA stellt fest<sup>(8)</sup>, dass eine Inhaftierung unabhängig von ihrer Dauer schwerwiegende Folgen für die Gesundheit und Entwicklung von Kindern haben kann. Eine Inhaftierung steht in jedem Fall dem Kindeswohl entgegen<sup>(9)</sup>.

3.6. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, nationale Gesetze zu erlassen, die eine Inhaftierung strengstens verbieten und die Entwicklung von Alternativen fördern, die der besonderen Schutzbedürftigkeit von unbegleiteten minderjährigen Ausländern Rechnung tragen, z. B. die Betreuung in Pflegefamilien und Betreutes Wohnen.

3.7. Der EWSA unterstreicht, dass die Einhaltung des Rechts von Kindern auf Beteiligung an sie betreffenden Entscheidungen gewährleistet werden muss.

---

<sup>(5)</sup> Richtlinie 2008/115/EG vom 16. Dezember 2008 (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98), sog. „Rückführungsrichtlinie“: „Vor Ausstellung einer Rückkehrentscheidung für unbegleitete Minderjährige wird Unterstützung durch geeignete Stellen, bei denen es sich nicht um die für die Vollstreckung von Rückkehrentscheidungen zuständigen Behörden handelt, unter gebührender Berücksichtigung des Wohles des Kindes gewährt.“ In der Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 (ABl. L 31 vom 6.2.2003, S. 18) werden die Schlüsselbegriffe definiert, darunter auch „unbegleitete Minderjährige“.

<sup>(6)</sup> Artikel 2 der Kinderrechtskonvention.

<sup>(7)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema „Internationaler Schutz unbegleiteter Minderjähriger“ (ABl. C 12 vom 15.1.2015, S. 69).

<sup>(8)</sup> Siehe „A study of immigration detention practices and the use of alternatives to immigration detention of children“, Ausschuss für Migration, Flüchtlinge und Vertriebene, Parlamentarische Versammlung des Europarates, 2017.

<sup>(9)</sup> Positionspapier des Europäischen Netzwerks der Ombudsleute für Kinder (ENOC) „Ending detention of children for immigration purposes“ [Beendigung der Inhaftierung von Kindern im Rahmen der Einwanderungspolitik], 23. Sitzung des ENOC, 27. September 2019.

3.8. Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, rechtliche Garantien für den Zugang zu Verfahren des internationalen Schutzes für unbegleitete minderjährige Ausländer zu schaffen und zu gewährleisten, dass ihnen altersgerechte Informationen zur Verfügung gestellt werden. Zu diesem Zweck erscheint es angemessen, im Rahmen dieser nationalen Instrumente spezialisierte Asylstellen zur Unterstützung minderjähriger Migranten und zur altersgerechten Vermittlung von Informationen in ihrer Muttersprache zu schaffen, wobei insbesondere geschlechtsspezifische und transkulturelle Aspekte berücksichtigt werden müssen.

3.9. Zum Schutz unbegleiteter minderjähriger Ausländer vor jedweder Ausbeutung fordert der EWSA die Mitgliedstaaten auf, allen Kindern, die Opfer von Ausbeutung und Gewalt geworden sind, den Status von Opfern des Menschenhandels zuzuerkennen und damit einhergehend einen Aufenthaltstitel zu erteilen. Der EWSA unterstreicht ebenso die Dringlichkeit von Entscheidungen, die unbegleitete minderjährige Ausländer betreffen.

3.10. Unbegleitete minderjährige Ausländer dürfen niemals nur aufgrund ihres Einwanderungsstatus oder wegen ihrer Ausnutzung für Straftaten strafrechtlich verfolgt werden.

3.11. Damit unbegleitete minderjährige Ausländer wirksam geschützt werden, fordert der EWSA die Mitgliedstaaten dazu auf, die öffentlichen Dienste mit den notwendigen Mitteln auszustatten sowie geeignete Dienstleistungen bereitzustellen, insbesondere im Wege der fachlichen Ausbildung und des Ausbaus der Kapazitäten der für den Kinderschutz zuständigen Fachleute. Diese Ausbildung sollte auf europäischer Ebene sichergestellt werden.

3.12. Der Schutz unbegleiteter minderjähriger Ausländer endet nicht an den Grenzen Europas. Der EWSA fordert die EU und die Mitgliedstaaten auf, den Bedürfnissen und den Rechten unbegleiteter minderjähriger Ausländer im Rahmen der außenpolitischen Instrumente und Maßnahmen Priorität einzuräumen, insbesondere bei der Unterzeichnung von Kooperationsabkommen und -programmen.

3.13. Der EWSA weist darauf hin, dass jeder unbegleitete minderjährige Ausländer umgehend und bis zum Erreichen der Volljährigkeit durch einen geeigneten Vormund betreut werden muss, der von allen den Minderjährigen betreffenden Entscheidungen in Kenntnis zu setzen ist und diesen während des gesamten Verfahrens betreut. Dieser Vormund muss stets in der Lage sein, im Interesse des Kindes zu handeln, und darf in keinem Interessenkonflikt mit den nationalen Kinderschutzbehörden stehen.

3.14. Wie der EWSA bereits angemerkt hat, wird im EU-Recht zwar die Bedeutung der gesetzlichen Vormundschaft anerkannt, es werden aber keine Pflichten des gesetzlichen Vormunds festgelegt. Der gesetzliche Vormund sollte ein „qualifizierter Vertreter“ mit Erfahrung im Umgang mit Minderjährigen und Kenntnissen der nationalen Ausländer- und Kinderschutzgesetzgebung sein und befugt sein, das Kind im gesamten Entscheidungsprozess zu vertreten<sup>(10)</sup>, das Einverständnis des Kindes vorausgesetzt<sup>(11)</sup>. Das in Belgien angewandte Verfahren zur Bestellung eines Vormunds könnte hier als Vorbild dienen<sup>(12)</sup>.

3.15. Der EWSA weist darauf hin, dass unbegleitete minderjährige Ausländer über juristischen Beistand hinaus auch Zugang zu sozialem Schutz und angemessenen Strukturen für die Aufnahme und vorübergehende Unterbringung haben müssen. Bei der Aufnahme ist der Schutzbedürftigkeit der betroffenen Person Rechnung zu tragen, u. a. mittels der Begleitung durch Jugendarbeiter, der Möglichkeit einer ärztlichen oder psychologischen Untersuchung und des Zugangs zur Gesundheitsversorgung.

3.16. Unbegleiteten minderjährigen Ausländern muss ebenso Zugang zu Bildung gewährt werden, wobei die Präferenzen der minderjährigen Person sowie gegebenenfalls ihres Vormunds zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus könnten die Programme Erasmus und Erasmus+ die Teilnahme unbegleiteter minderjähriger wie auch volljährig gewordener Ausländer erleichtern.

3.17. Der EWSA unterstreicht, wie wichtig es ist, jedes Kind auf altersgerechte Weise von den ihm durch die UN-Kinderrechtskonvention zuerkannten Rechten in Kenntnis zu setzen und so auch den Minderjährigen ohne angemessene Vormundschaft zu ermöglichen, Schutz zu beantragen.

<sup>(10)</sup> Siehe hierzu: „*La protection des mineurs migrants non accompagnés en Europe*“ [Der Schutz unbegleiteter minderjähriger Migranten in Europa], Nisrine Eba Nguema, 2015; <https://doi.org/10.4000/revdh.1147>.

<sup>(11)</sup> Haager Übereinkommen von 1996.

<sup>(12)</sup> Belgien hat einen Dienst zur zügigen Bestellung eines Vormunds eingerichtet. Alle unbegleiteten minderjährigen Ausländer erhalten einen Vormund, der eine (im Rahmen eines Auswahlverfahrens bestimmte und entsprechend geschulte) Privatperson sein kann und sie bei allen Verfahren begleitet: siehe [https://justice.belgium.be/fr/themes\\_et\\_dossiers/enfants\\_et\\_jeunes/mineurs\\_etrangers\\_non\\_accompagne](https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/enfants_et_jeunes/mineurs_etrangers_non_accompagne). Die Aufgaben des Vormunds werden wie folgt definiert: „Der Vormund ist der gesetzliche Vertreter, der für das allgemeine Wohlergehen des Minderjährigen Sorge trägt und als Lotse die Entwicklung der für eine aktive gesellschaftliche Teilhabe erforderlichen Fähigkeiten sicherstellt.“: [https://justice.belgium.be/fr/themes\\_et\\_dossiers/enfants\\_et\\_jeunes/mineurs\\_etrangers\\_non\\_accompagne/tuteur/missions\\_du\\_tuteur](https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/enfants_et_jeunes/mineurs_etrangers_non_accompagne/tuteur/missions_du_tuteur).

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1. Gemäß Artikel 1 der UN-Kinderrechtskonvention ist ein Kind jeder Mensch, der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Die besondere Rechtsstellung des Kindes garantiert ihm eine Reihe von Rechten, die durch die Vertragsstaaten sicherzustellen sind. Dieser Schutz ergibt sich aus dem Status der Minderjährigkeit, der in der Praxis in allen Mitgliedstaaten mit der Frage der Altersbestimmung einhergeht.

4.2. Der EWSA weist darauf hin, dass sich als Minderjährige ausgebende junge Menschen gemäß dem Grundsatz der „Annahme der Minderjährigkeit“ auch als solche zu betrachten sind, bis eine rechtskräftige Entscheidung in der Sache ergangen ist. Sie sind somit unverzüglich unter würdigen und mit ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit vereinbaren Bedingungen unterzubringen.

4.3. Der EWSA weist ebenso darauf hin, dass die Rechtsgültigkeit der durch den jungen Menschen als Beleg für seine Minderjährigkeit vorgelegten Personenstandsunterlagen angenommen werden muss und diese Urkunden bei der Feststellung der Minderjährigkeit als erstes heranzuziehen sind. Nur durch eine förmliche Anfechtung der Echtheit der vorgelegten Personenstandsurkunde sollte es möglich sein, die angenommene Rechtsgültigkeit zu widerlegen.

4.4. Der EWSA verweist auf Artikel 8 der UN-Kinderrechtskonvention: „Werden einem Kind widerrechtlich einige oder alle Bestandteile seiner Identität genommen, so gewähren die Vertragsstaaten ihm einen angemessenen Beistand und Schutz mit dem Ziel, seine Identität so schnell wie möglich wiederherzustellen“<sup>(13)</sup>.

4.5. Das Verfahren zur Überprüfung des Alters eines Migranten dürfte somit im Prinzip nur dann zur Anwendung kommen, wenn dieser keine offiziellen das Alter belegenden Verwaltungsdokumente besitzt oder wenn diesbezüglich ernsthafte Zweifel bestehen<sup>(14)</sup>.

4.6. Der EWSA weist erneut darauf hin, dass die Methoden zur Bestimmung des Alters unbegleiteter minderjähriger Ausländer in den Mitgliedstaaten inkohärent sind und dass keine dieser Methoden nachweislich zuverlässig ist.

4.7. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, die Minderjährigkeit auf der Grundlage einer Reihe von Indizien zu bewerten, darunter vorrangig die Aussagen der betroffenen Person, die vorgelegten Personenstandsunterlagen, die mit der betroffenen Person geführten Gespräche sowie gegebenenfalls die Überprüfung der Echtheit der Personenstandsunterlagen. Der Ausschuss betont, dass eine ärztliche Begutachtung zur Bestimmung des Alters nur im Falle anhaltender Zweifel und als letztes Mittel erfolgen darf.

4.8. Der EWSA weist darauf hin, dass angesichts ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit im Zweifelsfall zugunsten unbegleiteter minderjähriger Ausländer zu entscheiden ist.

4.9. Der EWSA erinnert daran, dass die in zahlreichen Staaten praktizierte Begutachtung mittels Knochenuntersuchung hinsichtlich ihrer wissenschaftlichen Zuverlässigkeit unter internationalen Institutionen und Fachleuten sehr umstritten ist<sup>(15)</sup>, aber auch aufgrund der Verletzung der Privatsphäre des Kindes, der möglichen Gefahren für seine Gesundheit (beim Einsatz von Röntgenstrahlung) sowie möglicher Fehler kritisiert wird.

4.10. Der EWSA fordert, diese Tests schlicht und einfach einzustellen, da sie nicht wirklich zuverlässig sind. Er ist der Ansicht, dass das Fehlen zuverlässiger Testverfahren keinen Grund darstellt, auf Mittel zurückzugreifen, die bekanntermaßen nur Näherungswerte liefern.

4.11. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, die unbegleiteten minderjährigen Ausländer zu schützen, indem ihnen die Zeit und probaten Mittel zum Nachweis ihrer Identität gegeben werden, z. B. durch die Nutzung der diplomatischen Zusammenarbeit (vorbehaltlich der Zustimmung des jungen Menschen und des Ausschlusses seiner Gefährdung) und durch die Vorlage von Anscheinsbeweisen wie psychosozialen Gutachten zur Feststellung der Minderjährigkeit.

4.12. In Fällen, in denen keine Nachweisdokumente vorliegen und ernsthafte Zweifel am Alter der minderjährigen Person bestehen, schlägt der EWSA als letztes Mittel eine Bestimmung des Alters im Rahmen eines multidisziplinären Ansatzes durch unabhängige Fachleute mit entsprechendem Know-how und Kenntnissen der kulturellen und ethnischen Herkunft der betroffenen Person vor. Die in England angewandten Verfahren könnten hier als Vorbild dienen.

<sup>(13)</sup> Siehe auch Artikel 24 des IPBPR von 1966 und Artikel 7 der UN-Kinderrechtskonvention.

<sup>(14)</sup> Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Juli 2010) und die Parlamentarische Versammlung des Europarates (15. April 2011) haben klargestellt, dass eine Altersbestimmung nur im Zweifelsfall erfolgen darf.

<sup>(15)</sup> Die wissenschaftliche Zuverlässigkeit wurde insbesondere vom Europäischen Parlament (Entschließung vom 12. September) sowie in den Empfehlungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes vom 12. Juni 2009 in Frage gestellt. Die Nationale Ärztekammer in Belgien (Stellungnahme vom 20. Februar 2010) und die Nationale Akademie für Medizin in Frankreich bezweifelten die Zuverlässigkeit dieser Tests. Der französische *Défenseur des Droits* (Ombudsmann) verurteilt den Einsatz auf Knochentests (26. Februar 2016). Siehe hierzu den Bericht der Plattform *Mineurs en exil* (Belgien): „L'estimation de l'âge des MENA en question: problématique, analyse et recommandations“ [Die Altersbestimmung bei unbegleiteten minderjährigen Ausländern: Problematik, Analyse und Empfehlungen], September 2017.

4.13. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, eine Kontrollkommission auf europäischer Ebene einzusetzen, um eine in allen Mitgliedstaaten praktizierte ganzheitliche Altersbestimmung vorzuschlagen sowie die Protokolle und Methoden zur Schätzung des Alters zu überwachen.

4.14. Im Interesse der Wirksamkeit sind die Schlussfolgerungen aller Verfahren zwingend zu begründen. Auch muss es möglich sein, dagegen Rechtsmittel einzulegen, die eine aufschiebende Wirkung haben und über die effektiv und schnell eine Entscheidung getroffen wird, die ihrerseits angefochten werden kann.

## 5. Besondere Bemerkungen zu COVID-19

5.1. Die COVID-19-Pandemie verschärft unweigerlich die Risiken für unbegleitete minderjährige Ausländer, deren Gesundheit häufig bereits geschwächt ist: Unmöglichkeit der Einhaltung von Maßnahmen der sozialen Distanzierung, unzureichender Zugang zu Nahrungsmitteln, Hygiene und Wasser, Mangel an angepassten Informationen über persönliche Schutzmaßnahmen und notwendige Sicherheitsvorkehrungen sowie Schwierigkeiten beim Zugang zur Gesundheitsversorgung.

5.2. Der EWSA ruft alle europäischen Institutionen auf, sämtliche Maßnahmen zu ergreifen, die notwendig sind, um sicherzustellen, dass die in internationalen Dokumenten garantierten Rechte aller Kinder während der Gesundheitskrise im Zusammenhang mit COVID-19 gewahrt und angesichts der sich abzeichnenden Wirtschaftskrise angemessen geschützt werden.

5.3. Der EWSA begrüßt die vor Kurzem erfolgte Umsiedlung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern aus Griechenland nach Luxemburg, Portugal, Frankreich, Finnland und Deutschland und fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, die sofortige Umsiedlung derjenigen zu priorisieren und durchzuführen, die insbesondere in Griechenland unter unwürdigen Bedingungen leben <sup>(16)</sup>.

Brüssel, den 18. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

---

<sup>(16)</sup> Siehe <https://www.unhcr.org/news/press/2020/4/5e9707ed4/un-agencies-welcome-first-relocation-unaccompanied-children-greece.html> und <https://www.eepa.be/?p=3856>.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vergabe öffentlicher Aufträge im Interesse der Wertschöpfung und angemessener Arbeitsbedingungen in den Bereichen Gebäudereinigung und Gebäudedienstleistungen“**

**(Initiativstellungnahme)**

(2020/C 429/05)

Berichterstatter: **Diego DUTTO**

Ko-Berichterstatter: **Nicola KONSTANTINOU**

Beschluss des Plenums	20.2.2020
Rechtsgrundlage	Art. 32 Abs. 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständiges Arbeitsorgan	Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI)
Annahme in der CCMI	2.9.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	192/7/18
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten müssen die erforderlichen unterstützenden Instrumente entwickeln, um die Nutzung der strategischen öffentlichen Auftragsvergabe und damit die systematische Anwendung nachhaltiger, transparenter, ehrgeiziger und durchsetzbarer strategischer Kriterien zu fördern, durch die höhere Sozial- und Qualitätsstandards bei der Vergabe öffentlicher Aufträge erreicht werden können.

1.2 Um sicherzustellen, dass bei Reinigungsdienstleistungen das Augenmerk auf der Qualität und nicht dem Preis liegt, muss der Grundsatz der Transparenz sowohl für den Auftraggeber als auch für den Auftragnehmer gelten. Im Vertrag müssen Spezifikationen definiert und aufgeschlüsselt werden, einschließlich Häufigkeit, Zeitpunkt, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie finanzieller Kosten der Reinigung<sup>(1)</sup>. Die Bewertung der Anwendung dieser Kriterien während der gesamten Vertragsdauer ist entscheidend für die Beurteilung der Qualität der erbrachten Reinigungsleistungen.

1.3 Wie die Kommission in ihrer Empfehlung vom 3. Oktober 2017 gefordert hat, sollten die Sozialpartner an der Schulung und Professionalisierung öffentlicher Auftraggeber beteiligt werden<sup>(2)</sup>.

1.4 Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten die Initiative ergreifen, um nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zu bekämpfen und die Beschäftigungsbedingungen in der Reinigungsbranche weiter zu verbessern. Eine verstärkte Regulierung und strengere Durchsetzungsmechanismen wie Lohnkriterien und sowie Branchentarifverhandlungen können zu einem fairen Wettbewerb, höheren Sozialstandards und hochwertigen Arbeitsplätzen beitragen.

1.5 Der EWSA fordert die Kommission, das Europäische Parlament, die Mitgliedstaaten sowie die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften auf, in allen öffentlichen Aufträgen zu bestimmen, dass die Reinigung nach Möglichkeit am Tage zu erfolgen hat („Tagesreinigung“).

1.6 Ein fairer Wettbewerb kann erreicht werden, indem der Schwerpunkt auf Qualitätsaspekte gelegt wird sowie die Rechtsprechung des EuGH und die nationalen Vorschriften über die Möglichkeit, die Einhaltung von Tarifverträgen zu einer Bedingung für die Vergabe öffentlicher Aufträge zu machen, geachtet werden. Die Mitgliedstaaten sollten zusammen mit den Sozialpartnern und entsprechend der nationalen Praxis den Abdeckungsgrad von Tarifverträgen in der nationalen Reinigungsindustrie auf Branchenebene fördern und sicherstellen, dass diese Verträge durchgesetzt werden.

<sup>(1)</sup> <http://www.europecleaningjournal.com/magazine/articles/latest-news/managing-quality-in-german-contract-cleaning>.

<sup>(2)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805&from=DE> Empfehlung (EU) 2017/1805 der Kommission (ABl. L 259 vom 7.10.2017, S. 28).

1.7 Die meisten Arbeitskräfte in der Branche sind Frauen und Drittstaatsangehörige. Sie können deshalb unmittelbarer von der Beschaffungspolitik öffentlicher Verwaltungen betroffen sein. Der EWSA ist mithin der Ansicht, dass neben Tarifverträgen zusätzliche Garantien entwickelt werden sollten, um die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung von Arbeitnehmern aufrechtzuerhalten. Der EWSA schlägt vor, zusätzliche Punkte in die Vergabekriterien von Ausschreibungen aufzunehmen, durch die Formen der Integration belohnt werden, wie z. B. spezielle Schulungen, die Unterstützung von Familien, etwa die Betreuung Minderjähriger nach der Schule, und andere Formen des Engagements von Unternehmen mit sozialem Inhalt.

1.8 Der EWSA empfiehlt, bei der Überarbeitung der EU-Vergaberichtlinien von 2014 die Kosten für obligatorische Sicherheits- und Ausbildungsmaßnahmen außerhalb des Preiswettbewerbs als nicht komprimierbaren und nachprüfbaren Bestandteil der Kostenaufschlüsselung des Angebots zu definieren.

1.9 Der EWSA empfiehlt, die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien, der Arbeitnehmerrechte und der allgemein geltenden Tarifverträge (wobei der Auftraggeber, der Hauptauftragnehmer und die Unterauftragnehmer jeweils für ihren unmittelbaren Vertragspartner verantwortlich sind) in der gesamten Kette der Unterauftragsvergabe und während der gesamten Ausführung der Verträge vorzuschreiben.

1.10 Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf — falls sie dies nicht schon tun —, bei der Durchführung öffentlicher Ausschreibungen in der Reinigungsindustrie auf alle gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen in Bezug auf Aspekte der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie auf soziale, umweltbezogene und Nachhaltigkeitsaspekte besonders zu achten und ihre Einhaltung wirksam zu überprüfen.

1.11 In Bezug auf die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, der öffentlichen Auftraggeber und der Kommission gemäß Artikel 83-85 der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>(3)</sup> fordert der EWSA alle diese öffentlichen Instanzen dazu auf, die entsprechenden Daten umgehend zur Verfügung zu stellen und so insbesondere zu gewährleisten, dass die Zuschlagskriterien und ihre relative Gewichtung für Reinigungsaufträge bekannt sind. Die Kommission wird aufgefordert, Folgeprojekte und Forschungsarbeiten der Sozialpartner der Branche zu Fragen der Vergabe öffentlicher Aufträge für Gebäudereinigung und Gebäudedienstleistungen finanziell zu unterstützen.

1.12 Die Kommission sollte den legislativen Rahmen und die Verhandlungskapazität der Sozialpartner auf nationaler Ebene stärken, u. a. durch die Zuweisung von Mitteln für Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau insbesondere in südost-, mittel- und osteuropäischen Ländern<sup>(4)</sup>.

1.13 Der EWSA empfiehlt, die Mitgliedstaaten im Rahmen der Überarbeitung der europäischen Vergaberichtlinien von 2014 bei arbeitsintensiven Dienstleistungen (wie Reinigungsdiensten) in den EU-Vergaberichtlinien dazu **aufzufordern oder zu verpflichten**, das Kriterium des niedrigsten Preises bei der Auswahl der Angebote auszuschließen, eine Obergrenze von 30 % für die für den Preis zu vergebenden Punkte im Verhältnis zu den für die Qualität zu vergebenden Punkten festzulegen und durch geeignete Sozialklauseln die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse des im Rahmen des Auftrags beschäftigten Personals zu gewährleisten, wobei die Richtlinie 2001/23/EG<sup>(5)</sup> („TUPE-Regelung“) im Einklang mit ihrer Auslegung in der EU-Rechtsprechung, die Arbeitsregelungen des Unternehmens sowie Tarifverträge zu beachten sind.

1.14 Der EWSA fordert die Auftraggeber auf, eigene Kostenschätzungen für Reinigungsdienstleistungen zu verwenden, wozu sie sich auf spezielle branchenspezifische Instrumente wie den Leitfaden „Selecting Best Value“ und einzelstaatliche Beispiele für eine angemessene Beurteilung des Marktes stützen können, sowie einen Teil davon für vorbehaltene Aufträge gemäß Artikel 20 der Richtlinie 2014/24/EU und gemäß den nationalen Vergabevorschriften der Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieser Richtlinie vorzusehen.

1.15 Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten dazu ermutigen, ein Akkreditierungsverfahren oder Qualifikationssystem für Auftragnehmer ins Leben zu rufen, die für öffentliche Reinigungsaufträge in Betracht kommen möchten. Dieses Verfahren sollte von einem Bewertungsausschuss überwacht werden, dem unterschiedliche Interessenträger angehören, darunter Gewerkschaften und ein Vertreter der Auftragnehmer aus der Branche.

1.16 Da nach wie vor das Risiko einer Infektion mit COVID-19 oder einer ähnlichen Krankheit besteht, müssen Arbeitnehmer und die Bevölkerung insgesamt geschützt werden. Der EWSA empfiehlt der Kommission und den Mitgliedstaaten, mit Hilfe der Sozialpartner verbindliche Protokolle über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz zu erstellen.

1.17 Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten außerdem dazu auf, Maßnahmen zu ergreifen und mit den Sozialpartnern zusammenzuarbeiten, um praktische Übergangslösungen für eine rasche Rückkehr zu fairen und qualitätsorientierten Vergabeverfahren zu erörtern.

<sup>(3)</sup> ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65.

<sup>(4)</sup> <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2019/representativeness-of-the-european-social-partner-organisations-industrial-cleaning-sector#tab-01>.

<sup>(5)</sup> Richtlinie 2001/23/EG des Rates (ABl. L 82 vom 22.3.2001, S. 16).

1.18 Angesichts der COVID-19-Krise empfiehlt der EWSA den Mitgliedstaaten, die Ausbildung und Professionalisierung des Reinigungspersonals voranzutreiben. Es sollten Finanzmittel bereitgestellt werden, damit öffentliche Stellen und auftraggebende Unternehmen in Ausbildung und Kompetenzen investieren können. Die berufliche Qualifizierung der für Reinigungs- und Hygienesdienstleistungen eingesetzten Arbeitnehmer sollte gefördert werden, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass benachteiligte Personen ihre Beschäftigungschancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern können.

1.19 Der EWSA spricht sich dafür aus, dass die EU-Institutionen, die Mitgliedstaaten und die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Auftragsvergabe für Reinigungsdienstleistungen einen umfassenden Ansatz verfolgen. Im Rahmen eines solchen Ansatzes dürfen Umwelterwägungen und Arbeitsbedingungen nicht gegeneinander ausgespielt werden, sondern sozialer Zusammenhalt, Arbeitsstandards, die Gleichstellung der Geschlechter und die im Grünen Deal der Kommission vorgeschlagenen Umweltziele müssen gleichermaßen vorangetrieben werden.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Im Mittelpunkt dieser Stellungnahme stehen Empfehlungen für die Nutzung der öffentlichen Auftragsvergabe zur Förderung guter Arbeitsplätze und angemessener Arbeitsbedingungen in den Bereichen Gebäudereinigung und Gebäudedienstleistungen.

2.2 Viele dieser Empfehlungen sind von allgemeiner Tragweite und können in allen Wirtschaftszweigen umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für arbeitsintensive Dienstleistungsbranchen wie Sicherheitsdienste und Catering.

## 3. Hintergrund und Kontext

3.1 Jedes Jahr geben über 250 000 öffentliche Stellen in der EU rund 14 % des BIP (ca. 2 Billionen Euro pro Jahr) für die Beschaffung von Dienstleistungen, Bauleistungen und Lieferungen aus <sup>(6)</sup>. Dienstleistungen wie Gebäudereinigung machen den größten Teil der öffentlichen Auftragsvergabe aus. Im Jahr 2017 belief sich der Zuschlagswert für Dienstleistungen auf 250 Milliarden Euro <sup>(7)</sup>.

3.2 Das öffentliche Auftragswesen kann Investitionen in die Realwirtschaft fördern, hochwertige Arbeitsplätze sichern und schaffen sowie Inklusion und bessere Bedingungen für Menschen mit Behinderungen und benachteiligte Menschen sowie Zuwanderer fördern <sup>(8)</sup>. Es kann zudem die Nachfrage nach innovativen Produkten ankurbeln, industriepolitische Ziele verfolgen und die Umstellung auf eine ressourcen- und energieeffiziente Kreislaufwirtschaft fördern <sup>(9)</sup>.

3.3 Unter Bezugnahme auf die EU-Vergaberichtlinie 2014/24/EU sollten bei der Anwendung des Kriteriums des „wirtschaftlich günstigsten Angebots“ sämtliche in Ziffer 3.2 genannten strategischen Kriterien berücksichtigt werden. Da die Vorschriften nach wie vor unscharf sind, wird die Mehrzahl der öffentlichen Aufträge weiterhin an den Bieter mit dem niedrigsten Angebot vergeben, manchmal sogar an den Bieter mit einem ungewöhnlich niedrigen Angebot <sup>(10)</sup>.

3.4 Die Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe werden nicht voll ausgeschöpft und in den Mitgliedstaaten unterschiedlich angewendet. Folglich muss eine öffentliche Stelle über ihre Prioritäten entscheiden <sup>(11)</sup>.

3.5 Dabei handelt es sich in erster Linie um eine politische und in zweiter Linie um eine technische Angelegenheit. Die Frage, welche Dienstleistungen beschafft werden sollen und welche Zuschlagskriterien mit welcher relativen Gewichtung anzuwenden sind, ist Teil der politischen Entscheidungsfindung. Auf den entsprechenden Entscheidungen beruhen die Rahmenbedingungen und grundlegenden Parameter für das Vergabeverfahren. Die Nichtbeachtung der Arbeitnehmer-, Umwelt- und Sozialrechte würde zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führen.

## 4. Die COVID-19-Krise, die Reinigungsdienstleistungsbranche und die öffentliche Auftragsvergabe

4.1 Die COVID-19-Pandemie hat den grundlegenden Wert der Arbeit von Reinigungskräften als öffentliches Gemeingut unterstrichen. Die Unternehmen, die den Zuschlag erhalten, müssen Anforderungen in puncto Qualifikation, Effizienz und Spezialisierung erfüllen. In ihrer gemeinsamen Erklärung vom 22. April 2020 heben die EU-Sozialpartner EFCI und UNI Europa die entscheidende Rolle der Reinigungsbranche und ihrer Arbeitskräfte bei der Verhinderung der Ausbreitung des Virus hervor <sup>(12)</sup>.

<sup>(6)</sup> [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_de](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_de).

<sup>(7)</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631048/IPOL\\_STU\(2018\)631048\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631048/IPOL_STU(2018)631048_EN.pdf), S. 14.

<sup>(8)</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/social-procurement\\_de](https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/social-procurement_de).

<sup>(9)</sup> Die Kommission stellt eine Reihe von Instrumenten zur Unterstützung öffentlicher Auftraggeber zur Verfügung, u. a. im Bereich der sozial verantwortlichen Auftragsvergabe; all diese Aspekte sollten Berücksichtigung finden: [https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers\\_de](https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_de).

<sup>(10)</sup> Dies ist Gegenstand von Artikel 69 der EU-Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe aus dem Jahr 2014.

<sup>(11)</sup> Jeremy Prassl, *The Future of EU Labour Law*.

<sup>(12)</sup> Gemeinsame Erklärung zu den Auswirkungen von COVID-19 auf den Sektor der Industriereinigung und Gebäudedienste und zu den notwendigen Maßnahmen zum Schutz dieses Sektors: <https://www.uni-europa.org/2020/04/22/joint-statement-on-the-covid-19-impact-to-the-industrial-cleaning-and-facility-services-sector-and-the-necessary-measures-to-protect-it/>.

4.2 2018 gab es in der EU 4,11 Millionen Reinigungskräfte, die in 283 506 Unternehmen tätig waren. Seit Mitte der 2010er Jahre ist ein stetiger Anstieg des Umsatzes zu verzeichnen. Gleichzeitig belief sich der Umsatz pro Unternehmen im Jahr 2017 auf 393 000 Euro, und der durchschnittliche Umsatz je Beschäftigtem betrug laut EFCI fast 30 000 Euro. Der Umsatz je Beschäftigtem beläuft sich auf 27 400 EUR, und der durchschnittliche Jahreslohn eines Arbeitnehmers liegt bei 12 200 EUR. In der europäischen Reinigungsbranche arbeitet ein Großteil der Beschäftigten in Teilzeit. Außerdem liegen die Gewinnspannen der Unternehmen in einem arbeitsintensiven Sektor wie diesem nicht über 3 %. Zusätzliche Ausgaben entstanden den auftragnehmenden Unternehmen aufgrund der COVID-19-Pandemie, die zum Schutz sowohl der Kunden als auch ihrer eigenen Arbeitnehmer nötig wurden. Besonders hoch ist hier der Anteil der Teilzeitbeschäftigten, Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund. Der Anteil der weiblichen Beschäftigten liegt stets bei über 50 % (außer in Dänemark), wobei er in Litauen, Luxemburg, Portugal und dem Vereinigten Königreich besonders hoch ist und bei über 80 % liegt<sup>(13)</sup>. EU-weit sind 30 % der Reinigungskräfte Zuwanderer (60 % in Belgien).

4.3 Zugangsbarrrieren zum Markt für Gebäudereinigung und Gebäudedienstleistungen sind kaum oder gar nicht vorhanden. Reinigungsdienstleistungen sind arbeitsintensiv, wobei sich die Arbeitskosten auf fast 80 % der Einnahmen der Unternehmen belaufen und die Margen für Reinigungsunternehmen sehr gering sind. So führt die Kaufentscheidung der Kunden, seien es öffentliche oder private, zu einem Preisdruck, der die Sozialstandards und die Würde der Arbeit von Reinigungskräften untergräbt.

4.4 Während und nach der COVID-19-Krise können Gebäudereinigung und Gebäudedienstleistungen nur dann für Wertschöpfung und hohe Standards für gute Arbeitsplätze sorgen, wenn die Reinigungskräfte ausreichend qualifiziert sind und über die richtige technische Ausrüstung verfügen und die Rechte und Pflichten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern klar definiert sind. Dies könnte es erforderlich machen, dass die öffentlichen Stellen einen höheren Preis für Reinigungsdienstleistungen zahlen. Aufgrund der Einstellung der Tätigkeiten während der COVID-19-Krise sahen sich viele Anbieter von Unternehmensdienstleistungen mit gravierenden Liquiditätsproblemen und höheren Kosten für die Umsetzung der zum Schutz von Arbeitnehmern und Kunden erforderlichen Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen konfrontiert. Diese finanziellen Probleme werden durch schlechte Vergabepraktiken von öffentlichen und privaten Auftraggebern noch verschärft. Um die Unternehmen dabei zu unterstützen, weiterhin die Gesundheit und Sicherheit ihrer Reinigungskräfte zu gewährleisten und die Qualität ihrer Beschäftigungsbedingungen zu erhalten und zu verbessern, fordert der EWSA öffentliche und private Auftraggeber zu einer raschen Rückkehr zu einer effizienten öffentlichen Auftragsvergabe, fairen Vergabepraktiken und einer stärkeren Berücksichtigung von Qualitätskriterien auf<sup>(14)</sup>. Reinigungskräfte arbeiten häufig unter gefährlichen und risikoreichen Bedingungen, die ihre eigene Gesundheit gefährden können<sup>(15)</sup>. Obwohl es einige Arbeitnehmer vorziehen, in Teilzeit zu arbeiten, möchten andere länger oder in Vollzeit arbeiten. Mitunter kann es jedoch für Arbeitgeber schwierig sein, Vollzeitverträge anzubieten. Obwohl sich die Sozialpartner der EU dafür einsetzen, dass Reinigungsarbeiten am Tage durchgeführt werden („Tagesreinigung“), arbeiten Reinigungskräfte zudem oft nachts und alleine. Das liegt häufig an den Anforderungen des Kunden. Solche Beschäftigungspraktiken tragen dazu bei, dass die Arbeit von Reinigungskräften nach wie vor unsichtbar<sup>(16)</sup>, unterbewertet und nicht anerkannt<sup>(17)</sup> ist. Leider gibt es in einigen Mitgliedstaaten weiterhin Null-Stunden-Verträge. Öffentliche Stellen tragen insofern eine Verantwortung, als sie den Auftrag weiterhin verwalten und überwachen sowie die Qualität beurteilen. Ziel sollten mehr Möglichkeiten für die Arbeitskräfte sein, am Tage, in einer einzigen Schicht und auf Vollzeitbasis zu arbeiten, um so ihre Lebensqualität zu verbessern.

4.5 Die Verwendung des niedrigsten Preises als einziges Zuschlagskriterium bei öffentlichen Aufträgen untergräbt die Erbringung hochwertiger Dienstleistungen und trägt zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und zur Verringerung der Reinigungsqualität und des Reinigungsaufwands bei<sup>(18)</sup>. Reinigen ist eine komplexe und nicht leicht zu quantifizierende Tätigkeit, weshalb sich die Qualität nur schwer bewerten lässt, sowohl im Verlauf der Arbeit als auch danach. Deshalb ist es wichtig, die Qualität am Ergebnis und während des gesamten Lebenszyklus und nicht an der Tätigkeit an sich festzumachen.

4.6 Der Ausdruck „niedrigster Preis“ ist zwar aus dem Wortlaut der Richtlinie 2014/24/EU verschwunden, aber der Zuschlag „allein nach dem Preis“ ist erlaubt (Artikel 67 Absatz 2 letzter Unterabsatz). Dies bedeutet, dass einige öffentliche Auftraggeber weiterhin Aufträge an das niedrigste Angebot vergeben, manchmal sogar an ein „ungewöhnlich niedriges Angebot“. Länder, die das Kriterium des „wirtschaftlich günstigsten Angebots“ für arbeitsintensive Dienstleistungen anwenden wollen, müssen einen Schritt weiter gehen und die Verwaltungen zu einer effektiven Nutzung dieses Kriteriums anhalten, indem sie eine Obergrenze für die Gewichtung des Preises festlegen und Formeln verwenden, die die

<sup>(13)</sup> Eurofund (2019), Representativeness Study for the Industrial Cleaning Sector, S. 19: [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef19012en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19012en.pdf).

<sup>(14)</sup> [http://servicealliance.eu/wp-content/uploads/2020/05/EBSA-Statement\\_Contracting-recommendations-during-COVID\\_13-5-2020.pdf](http://servicealliance.eu/wp-content/uploads/2020/05/EBSA-Statement_Contracting-recommendations-during-COVID_13-5-2020.pdf).

<sup>(15)</sup> Bergfeld, Mark (2020) *The Insanity of Making Sick People work*, Jacobin Magazine: <https://jacobinmag.com/2020/03/coronavirus-workers-rights-health-care-cleaners-gig-economy>.

<sup>(16)</sup> Bergfeld, Mark, und Ylitalo, Jaana; *Putting Europe's invisible precariat in the spotlight*, Social Europe, 18. April 2019, <https://www.socialeurope.eu/europes-invisible-precariat>.

<sup>(17)</sup> *When Creativity Meets Value Creation. A Case Study on Daytime Cleaning*: Volume VIII: Ergonomics and Human Factors in Manufacturing, Agriculture, Building and Construction, Sustainable Development and Mining.

<sup>(18)</sup> *Evidence from Public Administration Review*, Bd. 79, Aug. 2, S. 193-202.

Preisdifferenzen zwischen den Angeboten nicht überhöhen. Zu diesem Zweck sind Schulungen zur Professionalisierung der Beamten erforderlich, die für Ausschreibungen zuständig sind. Darüber hinaus sollten bei der nächsten Überarbeitung der Richtlinien verbindliche Vorschriften eingeführt werden für a) die Ermittlung möglicher ungewöhnlich niedriger Angebote, indem eine Differenz von 20 % zum nächstniedrigen Angebot festgelegt wird, bei der eine obligatorische Prüfung stattfindet, b) eine gründliche Prüfung, ob der Bieter objektive und plausible Gründe für sein niedriges Angebot hat, und c) den Ausschluss solcher Angebote, wenn der Bieter keine solchen Gründe angegeben hat.

4.7 Somit bietet die Krise den Reinigungsunternehmen und ihren Arbeitnehmern die Gelegenheit, der Öffentlichkeit und insbesondere ihren unmittelbaren Kunden den Wert und die grundlegende Bedeutung von Reinigungsarbeiten zu verdeutlichen. Der Leitfaden „Selecting Best Value“<sup>(19)</sup>, den die Sozialpartner der EU-Reinigungsbranche 2017 erstellt haben, kann öffentliche und private Organisationen, die Aufträge für Reinigungsdienstleistungen vergeben, dabei unterstützen, sich für das Angebot mit dem „besten Wert“ zu entscheiden. Ähnliche Instrumente wurden von einigen nationalen Sozialpartnern entwickelt.

4.8 Durch die Digitalisierung entstehen für gering qualifizierte Arbeitnehmer in dieser Branche neue Chancen und neue Herausforderungen. Die EU-Sozialpartner sind der Ansicht, dass Technologien eingesetzt werden können, um dem Wert der Arbeit der Reinigungskräfte und der Bedeutung der Reinigung im Allgemeinen mehr Anerkennung sowie einen Mehrwert für die Abnehmer von Reinigungsdienstleistungen zu schaffen<sup>(20)</sup>. Das EFCI-Projekt „SK-Clean“ soll den sich wandelnden Qualifikationsbedarf der Branche erfassen und ein Instrument für eine stärkere Professionalisierung der Reinigungskräfte werden<sup>(21)</sup>.

4.9 Der neue Kontext, der durch die COVID-19-Pandemie entstanden ist, erfordert es, dass die zuständigen Behörden für die Verbreitung von Informationen über die Verwendung persönlicher Schutzausrüstung (PSA) sowie die Bereitstellung geeigneter PSA zum Schutz von Arbeitnehmern und Dritten sorgen. Unternehmen müssen finanziell unterstützt werden, damit sie die steigenden Zusatzkosten für organisatorische Maßnahmen, Risikobewertungen, Analysen und die Verteilung von PSA an die Arbeitnehmer tragen können<sup>(22)</sup>. Unterdessen sind Investitionen der Unternehmen, die Aufträge erhalten, von grundlegender Bedeutung, damit sie ihren Kunden Reinigungslösungen anbieten können, die innovativ und effektiver sind, weil sie auf chemisch-biologischer Forschung basieren.

## 5. Öffentliche Auftragsvergabe und Grüner Deal

5.1 Im Grünen Deal wird vorgeschlagen, dass die öffentliche Auftragsvergabe genutzt werden kann, um die CO<sub>2</sub>-Emissionen zu verringern. Es bedarf jedoch eines umfassenden Ansatzes.

5.2 Die Reinigungsbranche kann durch Produkte mit Umweltzeichen für umweltfreundliche Reinigungsmittel, Seifen, Toilettenpapiere und Papierhandtücher und durch eine sorgfältige Abfalltrennung zur Umstellung auf eine grüne, kreislauforientierte Wirtschaft beitragen. Dies ist auch das Ziel der Umweltzeichen für Reinigungsdienste<sup>(23)</sup> und Reinigungsprodukte<sup>(24)</sup>, auch wenn ihre Effizienz in der Praxis nicht ersichtlich ist. Wenn der Kunde die Verwendung umweltfreundlicher Produkte und Verfahren nicht akzeptiert, kann dies Kostensteigerungen verursachen, die den Druck auf alle Kostenelemente erhöhen. Dies könnte auch eine Verschlechterung der sozialen Bedingungen, der Arbeitsbedingungen und des Arbeitsschutzes mit sich bringen. Darüber hinaus kann all dies auch dazu führen, dass es für KMU schwieriger wird, an öffentliche Aufträge zu kommen<sup>(25)</sup>. Deshalb ist ein umfassender Ansatz für die Vergabe öffentlicher Aufträge erforderlich.

5.3 Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Umweltkriterien zu schwach sind, um die Dienstleister tatsächlich zu entsprechenden Änderungen zu motivieren<sup>(26)</sup>. Private Dienstleistungsunternehmen, die sich für den Umweltschutz engagieren, können ihr ganzes Potenzial gar nicht ausspielen, wenn die Auftraggeber nicht willens sind, die zusätzlichen Kosten zu tragen. Erforderlich ist daher eine stärkere Professionalisierung der Abnehmer.

<sup>(19)</sup> <http://www.cleaningbestvalue.eu/>.

<sup>(20)</sup> Siehe folgende Dokumente der EFCI: <https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2019/02/Digital-transition-in-cleaning-industry-in-FR.pdf> [https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-29\\_Joint-statement-on-digitalisation-EFCI-UNI-Europa-29.10.2019.pdf](https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-29_Joint-statement-on-digitalisation-EFCI-UNI-Europa-29.10.2019.pdf) & [https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-29\\_Joint-statement-on-digitalisation-EFCI-UNI-Europa-29.10.2019.pdf](https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-29_Joint-statement-on-digitalisation-EFCI-UNI-Europa-29.10.2019.pdf).

<sup>(21)</sup> SK-Clean Project.

<sup>(22)</sup> Gemeinsame Erklärung von UNI und CoESS: <https://www.uni-europa.org/2020/05/08/private-security-joint-declaration-ensuring-business-continuity-and-protection-of-workers-in-the-covid-19-pandemic/>.

<sup>(23)</sup> [https://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/Cleaning\\_Services\\_Factsheet\\_Final.pdf](https://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/Cleaning_Services_Factsheet_Final.pdf) und <http://www.ecolabelindex.com/ecolabel/cleaning-industry-management-standard-cims>.

<sup>(24)</sup> <http://www.ecolabelindex.com/ecolabels/?st=category,cleaning>.

<sup>(25)</sup> Sofia Lundberg und Per-Olov Marklund (2016): *Influence of Green Public Procurement on Bids and Prices*, <https://www.nhh.no/globalassets/departments/business-and-management-science/seminars/2016-spring/120516.pdf>.

<sup>(26)</sup> Sofia Lundberg und Per-Olov Marklund (2016): *Influence of Green Public Procurement on Bids and Prices*, <https://www.nhh.no/globalassets/departments/business-and-management-science/seminars/2016-spring/120516.pdf>.

## 6. Soziale und Qualitätserwägungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe

6.1 In Artikel 18 Absatz 2 der Richtlinie 2014/24/EU heißt es: „Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um dafür zu sorgen, dass die Wirtschaftsteilnehmer bei der Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten, die durch Rechtsvorschriften der Union, einzelstaatliche Rechtsvorschriften, Tarifverträge oder die in Anhang X aufgeführten internationalen umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften festgelegt sind.“

6.2 Im Leitfaden der Kommission zur sozialorientierten Beschaffung vom Oktober 2010 findet sich eine Reihe sozialer Erwägungen für öffentliche Auftraggeber, z. B. das Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit, Arbeitsschutzanforderungen, Mindestlohn- und Sozialversicherungsvorschriften sowie allgemein Normen für angemessene Arbeitsbedingungen<sup>(27)</sup>. Da es sich hierbei um gesetzliche Verpflichtungen handelt, müssen sie ungeachtet dessen, ob sie in den Auftragsausführungsbestimmungen erwähnt werden oder nicht, eingehalten werden.

6.3 Nach dem Erwägungsgrund 98 der Richtlinie 2014/24/EU können die Bedingungen für die Ausführung des Auftrags auch dazu dienen, die Durchführung von Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsplatz und zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zu erleichtern.

6.4 Um zu vermeiden, dass die Arbeitskosten zum wichtigsten Wettbewerbsfaktor zwischen den Bietern werden, müssen sich alle Bieter (einschließlich der Unterauftragnehmer) an die lokalen Mindeststandards für Arbeitskosten und Standardklauseln in öffentlichen Aufträgen halten, die gesetzlich oder durch verbindliche und allgemein anzuwendende Tarifverträge festgelegt sind. Durch verbindliche und allgemein anzuwendende Branchentarifverträge können gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleistet werden.

6.5 Instrumente wie der Best-Value-Leitfaden leisten zwar einen bemerkenswerten Beitrag zur Linderung der Erwerbsarmut und zur Verbesserung des sozialen Zusammenhalts in den EU-Mitgliedstaaten. Sie stärken aber weder die Sozialpartner der einzelnen Branchen noch deren Fähigkeit, verbindliche branchenspezifische Tarifverhandlungssysteme einzurichten. Die Mitgliedstaaten, die hierfür zuständig sind, müssen die Vorschriften über die Durchführung von Tarifverhandlungen im Bereich der Auftragsvergabe verschärfen.

6.6 Öffentliche Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen, Pflegeheime und Krankenhäuser sind zu Marken geworden und konkurrieren mit anderen Einrichtungen um Kunden. In diesem Wettbewerb sind „Sauberkeit“ und Qualität der Reinigungsarbeiten daher ein Unterscheidungsmerkmal, das unmittelbar zur Benutzerzufriedenheit und Wettbewerbsfähigkeit beiträgt.

6.7 Die mangelnde Berücksichtigung von Qualitäts- und Sozialaspekten bei der öffentlichen Auftragsvergabe wirkt sich aufgrund der Fluktuation der Arbeitskräfte negativ aus, was einen dreifachen Verlust (für Arbeitgeber, Kunden und Arbeitnehmer) bedeutet<sup>(28)</sup>.

6.8 Durch die Förderung der allgemeinen und beruflichen Bildung am Arbeitsplatz werden eine höhere Qualität und die Rechte der Arbeitnehmer bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sichergestellt. Berufsbildung, Zertifizierung und offizielle Anerkennung von Qualifikationen tragen zu einem besseren Image der Branche bei. Diese Aspekte würden durch die Anerkennung ihrer Bedeutung im Ausschreibungsverfahren stärker zur Geltung kommen. Gleichzeitig entstünde mehr Klarheit über die Kosten, die sie für die Unternehmen mit sich bringen und die sich sowohl im Preis als auch in den Löhnen angemessen widerspiegeln müssen. Für die Ausbildung der Arbeitskräfte ist das Reinigungsunternehmen verantwortlich; mit der Annahme des niedrigsten Angebots ist das Risiko verbunden, dass die Unternehmen nicht in der Lage sind, in Ausbildung und Sicherheit (oder in Ausrüstung, Innovation und einschlägige Schulungen) mehr zu investieren als gesetzlich vorgeschrieben.

Brüssel, den 18. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

<sup>(27)</sup> Sozialorientierte Beschaffung (Fußnote 43) S. 47.

<sup>(28)</sup> Market Exposure and the Labour Process: The Contradictory Dynamics in Managing Subcontracted Services Work. VERWEISE.

## ANHANG

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der Stimmen:

Ziffer 1.10

**Streichen:**

~~Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, bei der Durchführung öffentlicher Ausschreibungen in der Reinigungsindustrie allen gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen in Bezug auf soziale, umweltbezogene und Nachhaltigkeitsaspekte besondere Aufmerksamkeit zu widmen und ihre Einhaltung wirksam zu überprüfen.~~

**Ergebnis der Abstimmung:**

Ja-Stimmen: 61

Nein-Stimmen: 105

Enthaltungen: 9

Ziffer 2.1

**Ändern:**

~~Im Mittelpunkt dieser Stellungnahme stehen Empfehlungen für die Nutzung der öffentlichen Auftragsvergabe zur Förderung guter Arbeitsplätze und angemessener Arbeitsbedingungen in den Bereichen Gebäudereinigung und Gebäudedienstleistungen.~~

**Ergebnis der Abstimmung:**

Ja-Stimmen: 61

Nein-Stimmen: 107

Enthaltungen: 9

Ziffer 4.3

**Ändern:**

~~Zugangsbarrieren zum Markt für Gebäudereinigung und Gebäudedienstleistungen sind kaum oder gar nicht vorhanden. Reinigungsdienstleistungen sind arbeitsintensiv, wobei sich die Arbeitskosten auf fast 80 % der Einnahmen der Unternehmen belaufen und die Margen für Reinigungsunternehmen sehr gering sind. So führt die Kaufentscheidung der Kunden, seien es öffentliche oder private, zu einem Preisdruck, der die Sozialstandards und die Würde der Arbeit von Reinigungskräften untergräbt.~~

**Ergebnis der Abstimmung:**

Ja-Stimmen: 61

Nein-Stimmen: 108

Enthaltungen: 8

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Digitaler Bergbau in Europa: Neue Lösungen für eine nachhaltige Rohstoffgewinnung“**

**(Initiativstimmungnahme)**

(2020/C 429/06)

Berichtersteller: **Marian KRZAKLEWSKI**

Ko-Berichterstellerin: **Hilde VAN LAERE**

Beschluss des Plenums	20.2.2020
Rechtsgrundlage	Art. 32 Abs. 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmungnahme
Zuständiges Arbeitsorgan	Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI)
Annahme in der CCMI	2.9.2020
Verabschiedung im Plenum	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	213/0/4

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Die Digitalisierung der Rohstoffindustrie der EU ist eine gute Gelegenheit, die Belastbarkeit der europäischen industriellen Lieferketten zu erhöhen, die Umweltleistung der mineralgewinnenden Industrie zu verbessern und die Transparenz und den Dialog mit den Bürgern und den von Bergbauaktivitäten Betroffenen zu intensivieren.

1.2 Bergbauunternehmen, die mit der digitalen Transformation begonnen haben, konnten Verbesserungen bei Sicherheit, Nachhaltigkeit, Produktivität und Gewinnspannen verzeichnen. Die Kombination von verbesserter Konnektivität, Mobilität, maschinellem Lernen und autonomem Betrieb wirft allerdings ethische, soziale und regulatorische Fragen auf, die von den politischen Entscheidungsträgern im Vorfeld durchdacht werden sollten.

1.3 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) meint, dass die digitale Umgestaltung des Bergbausektors weitreichende Anstrengungen erfordert, um gesetzliche und regulatorische Änderungen durchzusetzen, und dass diese Anstrengungen unter der Agide supranationaler Organisationen bzw. auf Völkerrechtsebene unternommen werden sollten.

1.4 Der EWSA weist auf die Bedeutung einer globalen, umfassenden Struktur für ein Mineralieninformationsnetz hin, um die digitale Transformation und eine fundierte Entscheidungsfindung auf EU-Ebene zu unterstützen. Der EWSA würdigt die Bemühungen der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) um die Einrichtung und Pflege eines europäischen Rohstoffinformationssystems.

1.5 Der EWSA ist der Auffassung, dass die digitale Transformation der Rohstoffindustrie der EU mit Datenschutzmaßnahmen einhergehen sollte, und hält streng durchgesetzte Regelungen zum Schutz sensibler Daten für notwendig.

1.6 Der EWSA empfiehlt die Aufstellung eines EU-Regelungsfahrplans für die Bewältigung der Herausforderungen, die sich aus der digitalen Transformation der Rohstoffindustrie ergeben, wobei Themen wie Cybersicherheit, künstliche Intelligenz, Automatisierung, Multi-Level-Governance und Meeres- und Weltraumbergbau behandelt werden sollten.

1.7 Der EWSA empfiehlt die Festlegung und Annahme von EU-Standards für die Erhebung von Daten über Mineralvorkommen und fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, in regelmäßigen Abständen umfassende und überprüfte Daten über die Gewinnung, Verarbeitung und Wiederverwertung von Rohstoffen zu erheben und mit der Gemeinsamen Forschungsstelle auszutauschen. Dies ist ein wichtiger Beitrag zur Unterstützung der Umsetzung des EU-Aktionsplans zur Kreislaufwirtschaft.

1.8 Zur Minimierung der negativen Auswirkungen der digitalen Transformation auf die Beschäftigten im Bergbau und zur Unterstützung der Bergbaustädte beim wirtschaftlichen Wandel empfiehlt der EWSA die Einführung angemessener sozialer Förderungsmaßnahmen, um eine Vertiefung der bestehenden sozialen Ungleichheiten auf individueller Ebene und zwischen den Bevölkerungsgruppen zu verhindern.

1.9 Der EWSA empfiehlt die Entwicklung und Unterstützung von Cloud-Infrastrukturen auf EU-Ebene zur Erhöhung des Sicherheitsniveaus von 5G-Anwendungen, Cloud Computing und industriellen Plattformen für das Internet der Dinge.

1.10 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Digitalisierung der mineralgewinnenden Industrie von entscheidender Bedeutung ist, um die durch die COVID-19-Pandemie verursachte Wirtschaftskrise zu bewältigen und die Umsetzung des europäischen Grünen Deals und des Aufbauplans der EU zu unterstützen. In diesem Zusammenhang ist es von höchster Wichtigkeit, Anreize für Investitionen in die Digitalisierung der Gewinnung und Verarbeitung mineralischer Primärrohstoffe (Bergbau) und Sekundärrohstoffe (Recycling) zu schaffen.

1.11 Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, dafür zu sorgen, dass die Sozialpartner in der mineralgewinnenden Industrie in den politischen Entscheidungsprozess und in alle den Bereich der mineralischen Rohstoffgewinnung betreffenden EU-Initiativen einbezogen und von den europäischen Institutionen konsultiert werden.

## 2. Einführung

2.1 Die EU steht vor technischen, gesellschaftlichen und umweltbezogenen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Versorgung mit Rohstoffen, die grundlegend für die europäische Industrie und die Lebensqualität ihrer Bürgerinnen und Bürger sind. Von der weltweiten Produktion mineralischer Rohstoffe findet weniger als 5 % in der EU statt <sup>(1)</sup>, wohingegen auf die Industrie der EU rund 20 % des globalen Verbrauchs mineralischer Rohstoffe entfällt <sup>(2)</sup>. Die Abhängigkeit der EU von Importen ist besonders hoch bei seltenen Metallen und Elementen, die für High-Tech-Anwendungen und für den im europäischen Grünen Deal (COM(2019) 640) skizzierten Übergang zu grüner Energie benötigt werden. Dies ist eine Untermauerung der 2008 von der Kommission ins Leben gerufenen Rohstoffinitiative (COM(2008) 699) und ihrer schrittweisen Bemühungen, die Kritikalität der Versorgung zu bewerten und eine Liste kritische Rohstoffe zu erstellen (die letzte Liste wurde 2017 veröffentlicht <sup>(3)</sup>, die aktuelle Liste ist Teil der Mitteilung der Europäischen Kommission über kritische Rohstoffe <sup>(4)</sup>).

2.2 Technische Fortschritte, welche die effiziente Nutzung von Materialien und Ressourcen verbessern und im Einklang mit dem EU-Aktionsplan zur Kreislaufwirtschaft (COM(2015) 614, kürzlich aktualisiert durch COM(2020) 98) die Abfallverringerung und Wiederverwertung fördern, reichen in Anbetracht der gesellschaftlichen Bedürfnisse und des globalen Bevölkerungswachstums bei Weitem nicht aus. Unter diesen Umständen werden Primärrohstoffe <sup>(5)</sup> auch weiterhin eine wesentliche Rolle in der Wirtschaft spielen.

2.3 Gleichzeitig nimmt der öffentliche Widerstand gegen Bergbauprojekte in vielen EU-Ländern zu, und die Bemühungen der Industrie, ihren ökologischen Fußabdruck zu verringern, haben nichts an ihrem (schlechten) Ruf geändert. Schädliche Folgen für die Umwelt, Mangel an Transparenz und Dialog sowie Unzulänglichkeiten bei der Verteilung des wirtschaftlichen Nutzens auf lokaler Ebene sind Merkmale, die der Bergbauindustrie gemeinhin zugeschrieben werden <sup>(6)</sup>.

2.4 In jüngster Zeit haben der zunehmende Ressourcennationalismus in rohstoffproduzierenden Ländern und die COVID-19-Pandemie das Vertrauen der EU-Industrie in globale Lieferketten erschüttert. Die Regierungen der EU und viele Industrieproduzenten haben erkannt, dass die Importabhängigkeit von Rohstoffen die verarbeitende Industrie der EU zugrunde richten könnte (der Rohstoffsektor bietet etwa 350 000 Arbeitsplätze in der EU, aber es gibt mehr als 30 Millionen Arbeitsplätze in den nachgelagerten verarbeitenden Industriezweigen, die von einem zuverlässigen und ungehinderten Zugang zu mineralischen Rohstoffen abhängig sind <sup>(7)</sup>).

2.5 Die Fortschritte in Technik und Kommunikation haben die Integration digitaler Technologien in allen Geschäftsbereichen vorangetrieben und damit die Art und Weise, wie Unternehmen arbeiten und ihren Kunden einen Mehrwert bieten, grundlegend verändert. Dies ist eine einmalige Gelegenheit für den Bergbausektor der EU: Bergbauunternehmen, die digitale Werkzeuge einsetzen, können neue Leistungsniveaus über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg erreichen, was langfristig gesehen positive sozioökonomische, ökologische und soziale Effekte hat.

<sup>(1)</sup> Landwirtschaftliche (z. B. Kaliumkarbonat) und Energierohstoffe (z. B. Uran und Kohle) sind in dieser Bewertung nicht aufgeführt.

<sup>(2)</sup> Zu weiteren Informationen siehe die Studie der Eunomia aus dem Jahr 2015. *Study on the Competitiveness of the EU Primary and Secondary Mineral Raw Materials Sectors* [Studie über die Wettbewerbsfähigkeit der Primär- und Sekundärrohstoffsektoren der EU] (abrufbar unter <http://www.euromines.org/files/news/ec-report-study-competitiveness-eu-primary-and-secondary-mineral-raw-materials-sectors/study-competitiveness-eu-primary-and-secondary-mrms-april2015.pdf>) und die Veröffentlichung *Raw Materials Scoreboard* [Rohstoffanzeiger] der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2018 (abrufbar unter <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/117c8d9b-e3d3-11e8-b690-01aa75ed71a1>).

<sup>(3)</sup> COM(2017) 490 final.

<sup>(4)</sup> COM(2020) 474 final.

<sup>(5)</sup> Primärrohstoffe sind Materialien (Minerale/Metalle), die aus dem Boden gewonnen und verarbeitet werden. Als Sekundärrohstoffe werden Materialien bezeichnet, die durch Recyclingprozesse gewonnen werden.

<sup>(6)</sup> Dennoch hat die Bergbauindustrie Rückhalt in Bergbaustädten und -regionen in ganz Europa.

<sup>(7)</sup> Zu weiteren Informationen über den Mehrwert von Rohstoffen und Beschäftigung siehe die Veröffentlichung *Raw Materials Scoreboard* [Rohstoffanzeiger] aus dem Jahr 2018 (abrufbar unter <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/117c8d9b-e3d3-11e8-b690-01aa75ed71a1>).

2.6 Die Digitalisierung der Rohstoffindustrie der EU bietet eine hervorragende Gelegenheit zur Verbesserung der Belastbarkeit der Versorgungsketten, zur Bewältigung einer gänzlich anderen Input-Ökonomie und zur Förderung der operativen, sozialen und ökologischen Exzellenz des Sektors, wodurch das Konzept des „Smart Mining“ vorangetrieben wird.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Die Digitalisierung in der Rohstoffgewinnung bezieht sich auf den Einsatz von Informationstechnologien zur Verbesserung der Erfassung, Organisation und Kommunikation von Daten mit dem Ziel, die Leistungsfähigkeit von Produktionsanlagen hinsichtlich technischer, umweltbezogener und gesellschaftlicher Indikatoren zu steigern.

3.2 Digitale Technologien machen sich das gesamte verfügbare Wissen zunutze und ermöglichen kontinuierliche Verbesserungen sowie Innovationen in kleinen Schritten. Ein genaues Verständnis der Wechselwirkungen während der Produktionsschritte sowohl innerhalb der Wertschöpfungsketten und Belegschaften als auch in übergreifender Weise ermöglicht eine ressourceneffiziente Produktion, die Überwachung und Wartung von Anlagen, die Überwachung von Gesundheitsbedingungen und die Risikoprävention sowie Notfallvorsorge und -reaktion und viele andere Aspekte.

3.3 Die digitale Transformation wird im Schwerpunktbereich „Technologien für die Primär- und Sekundärrohstoffproduktion“ der Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP) für Rohstoffe (COM(2014) 297) bestimmt, in Übereinstimmung mit der Mitteilung der Europäischen Kommission über *Eine neue Industriestrategie für Europa*. Darin werden Rohstoffe als eine der wichtigsten Voraussetzungen für ein global wettbewerbsfähiges, grünes und digitales Europa bezeichnet.

3.4 Der EWSA würdigt die Rolle des Europäischen Innovationsrates und des Europäischen Innovations- und Technologieinstituts bei der Ankurbelung der Entwicklung neuer Dienstleistungen und Produkte durch die europäischen Institutionen. Initiativen, die sich mit Rohstoffen befassen, bilden einen beträchtlichen Teil davon und sind mit anderen Zielen wie Energie- und Mobilitätswende, fortgeschrittene Fertigung, Sicherheit, Ernährung und Gesundheit verknüpft. Sie beziehen sich insbesondere auch auf den digitalen Fortschritt von Technologielösungen.

3.5 Der EWSA unterstützt die Aktivitäten der EU-Forschungsgruppe zur Schaffung einer Zertifizierungsmethode für Rohstoffe. Dies wird ein Vorstoß in Richtung eines nachhaltigen Abbaus von Mineralen und Metallen sein, der für den Übergang Europas zu sauberer Energie notwendig ist.

3.6 Die Ermittlung der Chancen, die durch die digitale Transformation für den Bergbausektor der EU geschaffen werden, ist ein wesentlicher Bestandteil des vom EWSA empfohlenen Ansatzes für eine digitale Strategie. Die ermittelten Möglichkeiten sollten im Hinblick auf ihren potenziellen Wert für die Organisationen und die Gesellschaft sowie auf die Durchführbarkeit der Umsetzung bewertet werden.

### 3.7 Soziale Aspekte

3.7.1 Die digitale Transformation hat bereits jetzt Auswirkungen auf die traditionellen Berufsbilder der Bergbauarbeitskräfte, mit dem Aufkommen von Funktionen wie Spezialisten für neue Technologien, Datenanalysten und Data-Scientists, Spezialisten für Big Data, künstliche Intelligenz (KI) und maschinelles Lernen und Systemingenieure, um nur einige zu nennen. Infolgedessen wird erwartet, dass Routineaufgaben, die mit Berufsbildern wie Anlagenführer, Management- und Organisationsanalytiker und Extraktionsarbeiter verbunden sind, zurückgehen werden<sup>(8)</sup>.

3.7.2 Aufgrund der Digitalisierung dieses Bereiches und seiner Transformation müssen die Arbeitnehmer eine angemessene Ausbildung absolvieren, um die Herausforderungen der Industrie 4.0 und künftiger technischer Veränderungen bewältigen zu können.

3.7.3 Veränderungen in Art und Zusammensetzung des Personalbestands werden zusammen mit der Umsetzung eines durch den digitalen Wandel in Reichweite gerückten Modells, nach dem Arbeit „jederzeit und überall“ möglich ist, erhebliche Auswirkungen auf traditionelle Bergbaukommunen in Europa haben. Dies erfordert einen vorausschauenden Ansatz auf der Grundlage eines inklusiven sozialen Dialogs, um den Menschen ins Bewusstsein zu rücken, wo die Stärken vor Ort liegen, und um den wirtschaftlichen Übergang in neue Bereiche zu unterstützen.

3.7.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Europäische Kommission angesichts der Herausforderungen, die sich aus der Digitalisierung des Bergbaus und den Bedrohungen für diese Branche aufgrund von COVID-19 ergeben, die aktuellen Forderungen der Sozialpartner im Bergbau auf europäischer Ebene im Rahmen des bestehenden sektoralen sozialen Dialogs (Bergbauindustrie) unterstützen sollte.

3.7.5 Der EWSA fordert die Kommission auf, dafür zu sorgen, dass die Sozialpartner in der mineralgewinnenden Industrie in den politischen Entscheidungsprozess und in alle den Bergbau betreffenden EU-Initiativen einbezogen und von den europäischen Institutionen konsultiert werden.

---

<sup>(8)</sup> McKinsey Global Institute 2018. Skill shift: Automation and the future of the workforce. Diskussionspapier. McKinsey Global Institute, McKinsey & Company. <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/skill-shift-automation-and-the-future-of-the-workforce> (abgerufen am 3. Juni 2019).

3.7.6 Der EWSA ist daher der Auffassung, dass die Kommission zusammen mit den Sozialpartnern im Ausschuss für den sektoralen sozialen Dialog so bald wie möglich auf europäischer und nationaler Ebene ein Netz von Sektorenausschüssen für Kompetenzen und Beschäftigung in der mineralgewinnenden Industrie einrichten sollte.

#### 4. Bahnbrechende Konzepte und Lösungen für eine nachhaltige Exploration, Gewinnung und/oder Verarbeitung

- Bahnbrechende Konzepte und Lösungen für die Erkundung, Gewinnung und Wiederverwertung mineralischer Rohstoffe sind notwendig, um die Position Europas auf der Weltbühne zu stärken. Neue Ansätze und Technologien sollen Europa den Zugang zu nachhaltig produzierten Rohstoffen erleichtern und gleichzeitig der Gesellschaft Vertrauen in saubere und sichere Gewinnungs- und Verarbeitungsmethoden vermitteln.
- Das Wissen über geologische Gegebenheiten, Mineralvorkommen und ihre Erschließung ist uneinheitlich und variabel, und die Komplexität der Materialzyklen, Richtlinien, Markttrends, technologischen Trends, Umweltfragen und gesellschaftlichen Wirkungen erfordert die Verknüpfung vieler Fachgebiete, um die Vorteile der Digitalisierung nutzbar zu machen.

##### 4.1 Methoden und Werkzeuge für Mineralieninformation

###### 4.1.1 Aufbau einer geowissenschaftlichen Datendrehscheibe für Europa

4.1.1.1 Die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Förderbarkeit von Mineralen, Metallen, Energie- und anderen unterirdischen Ressourcen ist mehr denn je eine entscheidende Frage in der heutigen Gesellschaft. Das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und mehrere EU-Initiativen in einschlägigen Politikbereichen, z. B. die Rohstoffinitiative<sup>(9)</sup>, die Grundwasserrichtlinie<sup>(10)</sup> und die Richtlinie über die Kohlenstoffabscheidung und -speicherung<sup>(11)</sup>, benötigen Zugang zu relevanten Untertagedaten.

4.1.1.2 Die Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission entwickelt derzeit ein Rohstoff-Informationssystem, das wirtschaftliche, sozioökonomische und ökologische Aspekte umfasst — das RMIS 2.0<sup>(12)</sup>. Die zur Verfügung gestellten Informationen sind jedoch unvollständig und decken nicht alle EU-27-Mitgliedstaaten mit derselben Detailliertheit ab.

4.1.1.3 Heute sind die Daten nur zum Teil verfügbar, und die meisten sind nicht aufeinander abgestimmt und daher zwischen den Ländern nicht vergleichbar. Eine Standardisierung der Datenformate und die Entwicklung von Algorithmen als Brücke zwischen verschiedenen Datensystemen sind notwendig.

4.1.1.4 Nach Ansicht des EWSA ist die Einbindung einer umfassenden Struktur für ein Mineralieninformationsnetz unter Verwendung aufeinander abgestimmter, zuverlässiger Daten in das RMIS der Gemeinsamen Forschungsstelle von vorrangiger Bedeutung; sie würde der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten Zugang zu Informationen und Wissen verschaffen, um die nachhaltige Nutzung des EU-Untergrundes bei der Bewältigung der Herausforderungen Europas zu unterstützen.

4.1.1.5 Der EWSA fordert alle EU-Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, Rohstoff-Informationsdaten zu sammeln und auszutauschen, um das RMIS der Gemeinsamen Forschungsstelle in regelmäßigen Abständen zu speisen. Zur Vermeidung von Falschinterpretationen und Fehlern ist der EWSA der Auffassung, dass die der GFS zur Verfügung gestellten Daten vor ihrer Aufnahme in das RMIS auf ihre Genauigkeit hin überprüft werden sollten. Zur Aufrechterhaltung und regelmäßigen Aktualisierung dieses Informationssystems sollte die GFS Finanzmittel erhalten.

###### 4.1.2 Prozesssimulation

4.1.2.1 Emissionen, Rückgewinnung, Schutz der Wasserressourcen usw. können einer Simulation unterzogen werden: Dabei kann es sich um mehrere parallele Simulationen handeln, bei denen unterschiedliche Annahmen über Randbedingungen und Ausgangspunkte zugrunde gelegt werden, um Wahrscheinlichkeitsschätzungen für verschiedene Ergebnisse zu erhalten, die zur Kontrolle und zur Unterstützung der Entscheidungsfindung herangezogen werden könnten.

4.1.2.2 Die Entwicklungen bei den Berechnungstechniken für die Prozesssimulation und die Verfügbarkeit großer Datenmengen (Datensätze, deren Größe die Möglichkeiten gängiger Software-Tools zur Erfassung, Kuratierung, Verwaltung und Verarbeitung innerhalb einer tolerierbaren Zeitspanne übersteigt) führten zu einer höheren Genauigkeit von Simulationen, die kausale Beziehungen zwischen kontrollierten Eingaben und entsprechenden Ausgaben darstellen. Prozesssimulationen können sich bei Umwelt- und Sicherheitsbewertungen als besonders relevant erweisen und könnten Transparenz und Dialoge in Genehmigungsverfahren erleichtern.

---

<sup>(9)</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Die Rohstoffinitiative: Deckung des dringendsten Bedarfs an Wachstum und Beschäftigung in Europa (SEC(2008) 2741)/COM(2008) 699 final.

<sup>(10)</sup> Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung (ABl. L 372 vom 27.12.2006, S. 19).

<sup>(11)</sup> Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 114).

<sup>(12)</sup> Siehe <https://rmis.jrc.ec.europa.eu/>.

### 4.1.3 Fernerkundung

4.1.3.1 Die Nutzung von Fernerkundungsdaten, die bspw. vom Copernicus-Programm zur Verfügung gestellt werden und die Analyse räumlicher Daten und die Integration mit Software für geographische Informationssysteme (GIS) umfassen, kann ein wertvoller Beitrag für fortgeschrittene Simulationen und die Erstellung von „digitalen Zwillingen“ sein, die schnelle Reaktionen auf Veränderungen und eine zuverlässige Entscheidungsfindung ermöglichen. Die Kombination von Fernerkundungsdaten mit Felddaten, die von Sensoren und Drohnen erfasst werden, ist im Bergbausektor immer häufiger anzutreffen. Land- und Unterwasservermessungen mit Drohnen zur Schätzung von Abraum- und Schutthalde sind in vielen Bergbaubetrieben Routine.

4.1.3.2 Die Verknüpfung von Fernerkundungsdaten mit Felddaten (von lokalen Sensoren) in GIS-Software kann zur Überwachung von Grundwasserständen, Landmassenbewegungen, Oberflächenwasserverschmutzung und vielen anderen Echtzeit-Umweltdaten genutzt werden. Wenn diese Daten veröffentlicht und vor Manipulationen geschützt werden (z. B. mit Technologien wie Blockchain), könnten sie das Vertrauen in den Bergbausektor stärken und den Dialog mit Interessengruppen erleichtern. Bewährte Daten- und Informationsmanagementpraktiken in Industrieländern mit einem starken Bergbausektor wie Kanada oder Südafrika könnten berücksichtigt werden und als Beispiele dienen.

### 4.1.4 Virtuelle Realität

4.1.4.1 Virtuelle Realität wird von vielen Unternehmen bei der Interpretation von 3D-Modellen ihrer Bergwerke routinemäßig eingesetzt. Was in Zukunft vielleicht noch bedeutender sein wird, ist die Erweiterte Realität (Augmented Reality), in der Geologen oder Ingenieure — während sie sich in einem Bergwerk befinden — ein Gerät verwenden können, mit dem sie das Modell ihrer Sicht auf die geologischen Gegebenheiten oder das Bergwerk selbst überlagern können. Damit steht ein modernes, leistungsfähiges Mittel zur Validierung von Modellen sowie zur Überprüfung des Fortschritts der Minerschließung zur Verfügung.

4.1.4.2 Virtuelle Realität wird zunehmend von Universitäten und Ausbildungszentren genutzt, um Studierende und Auszubildende in „wirklichkeitsgetreue“ Bergbaukontexte zu versetzen. Ein Hauptvorteil dieser Technologie besteht in der Möglichkeit, pädagogische Simulationen durchzuführen, die den Aufbau von praktischem Wissen in Bereichen wie der Reaktion auf Unfälle erleichtern sollen.

## 5. Das „intelligente Bergwerk“

- Die Digitalisierung ist der Katalysator, der Bergbaubetrieben hilft, „intelligenter“ zu werden, indem digitale Werkzeuge und Prozesse eingesetzt werden, die die Vorgänge instrumentiert, vernetzt und intelligent machen.
- Die Bergwerke werden durch digitale Transformation von Anfang an anders für die Automatisierung ausgelegt, wobei die Methoden auf den Erzkörper zugeschnitten und skaliert werden und die Variation in der Ausführung durch die Automatisierung reduziert wird.
- Mit Hilfe der digitalen Transformation wird es künftig leichter sein, Todesfälle und Verletzungen in Bergbauumgebungen zu verhindern. Sie kann zu einer schrittweisen Änderung der Kapitalintensität und der Betriebskosten führen, Zugang zu Ressourcen aus Mineralvorkommen bieten, die zuvor nicht abgebaut werden konnten, und durch selektiven Abbau einen geringeren ökologischen Fußabdruck erzeugen.

### 5.1 Intelligente Bergbauprognose

5.1.1 Prognose bedeutet unter anderem die Vorhersage von Umweltparametern, innerhalb derer Bergleute arbeiten, unter besonderer Berücksichtigung der Gefahren. Wirksame Vorhersagesysteme, die bereits von der Bergbauindustrie eingesetzt werden, umfassen die vorausschauende Wartung, um vorbeugenden Maßnahmen durch das Sammeln von Daten über Maschineneinsatz und Prozessparameter Vorrang vor Reparaturen zu geben.

5.1.2 Die Vorhersage kann eine bedeutende Rolle für die Sicherheit von Bergwerksoperationen spielen. Die Erfassung und Verknüpfung von Überwachungsfelddaten und Gerätedaten kann ein genaues Bild der durch Prozessanalysewerkzeuge zu untersuchenden Betriebsumgebung liefern. Dies wäre eine relevante Verbesserung der Arbeitsbedingungen, insbesondere im Untertagebau. Nach Ansicht des EWSA kann die Digitalisierung wirksam zur Sicherheit des Bergbaubetriebs beitragen, und ein intelligentes Bergwerk sollte auch Prognosesysteme beinhalten.

### 5.2 Internet der Dinge

5.2.1 Die Entwicklung von Standards und Bausteinen für eine Plattform für das industrielle Internet der Dinge (Industrial Internet of Things, IIoT) für die Bergbauindustrie könnte die Verbindung von Cyber- und physischen Systemen in den Bergwerken der EU fördern und damit die Entscheidungsprozesse verbessern.

5.2.2 Die IIoT-Plattform sollte sich mit Gesundheits- und Sicherheitsaspekten, Umweltleistung, Ressourceneffizienz und Echtzeit-Koordination von Betriebsvorgängen befassen. Der Gestaltung und Förderung einer EU-IIoT-Plattform für den Bergbausektor sollte Vorrang haben.

5.2.3 Zur Vermeidung von Cybersicherheitsrisiken schlägt der EWSA vor, dass die Bausteine der IIoT-Plattform für lokale Intranets der Dinge konzipiert werden, die entweder durch physischen Datentransfer oder über sichere Firewalls mit dem Internet verbunden sind.

### 5.3 Blockchain-Technologie. Transparenz der Lieferkette

5.3.1 Blockchain ist eine innovative Lösung, mit der Datenmanipulationen verhindert werden können. Die Verwendung von Blockchain in der Lieferkette für mineralische Rohstoffe hat das Potenzial, die Transparenz und Rückverfolgbarkeit der Lieferkette zu verbessern und die Verwaltungskosten zu senken. Der EWSA weist darauf hin, dass die Blockchain-Technologie die Einhaltung der EU-Verordnung über die verantwortungsvolle Beschaffung von Mineralien (Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017<sup>(13)</sup>) erleichtert.

5.3.2 Zu den weiteren Anwendungen der Blockchain gehören die Erhebung und Verbreitung von Umweltdaten. Durch die Stärkung des Vertrauens in die Daten könnte Blockchain die Öffentlichkeitsarbeit und das Engagement in der näheren Umgebung von Bergbaustädten erleichtern.

### 5.4 5G-Netze und Cloud Computing

5.4.1 Die Cloud-Speicherung von Rohdaten wird schnell unpraktisch (und ist eigentlich unnötig), da das Datenvolumen auf Terabyte und mehr ansteigt. Heutzutage ist der Nutzen der Datenübertragung durch die Geschwindigkeit begrenzt. Mit der Einführung von 5G-Netzen wird sich dies jedoch ändern, da diese Netze eine schnelle Übertragung, Verarbeitung und kosteneffiziente Speicherung und Abfrage großer Datenmengen ermöglichen.

5.4.2 Die Verwendung von Cloud-Storage birgt ein ernstes Risiko: Wenn ein Bergbauunternehmen einen kommerziellen Cloud-Storage-Service verwendet, hängt der Grad an Sicherheit, den es erreichen kann, vollständig von dem Vertrauen ab, das es in den Service-Anbieter setzt. Viele Anbieter nutzen Cloud-Server, die sich außerhalb der EU befinden, und das wiederum kann eine Gefährdung der Systemsicherheit bedeuten. Nach Ansicht des EWSA sollte die Einführung von 5G in der EU mit Anreizen zur Erhöhung des Angebots von in der EU ansässigen Cloud-Anbietern einhergehen.

### 5.5 Cybersicherheit

5.5.1 Der EWSA spricht sich für streng durchgesetzte Regelungen aus, mit denen verhindert wird, dass sensible Daten die Sicherheitsgrenzen verlassen. Die Cybersicherheit kann erheblich verbessert werden, wenn Minenanlagen nicht mit dem Internet verbunden werden. Die intelligenten Technologien können alle im „intelligenten Bergwerk“ genutzt werden, einschließlich eines Intranets der Dinge — nur eben nicht von außen zugänglich gemacht. Alles, was mit dem Hauptsitz des Unternehmens oder der Außenwelt verbunden werden muss, sollte sicher vom Minen-Netzwerk auf einen separaten Server übertragen werden, der mit der Außenwelt verbunden ist.

### 5.6 Künstliche Intelligenz

5.6.1 Die künstliche Intelligenz umfasst eine Reihe verschiedener Technologien, einschließlich Systeme für so genanntes mehrschichtiges Lernen. Bisher hat es Nischenanwendungen in Bereichen wie Bildverarbeitung (z. B. für die Mineralexploration) und neuronale Netzwerksysteme zur Identifizierung und Klassifizierung von Mineralen gefunden. Weitere praktische Anwendungen für den Bergbausektor sind Analyse- und maschinelle Lernalgorithmen, die in Prozesssimulationen und Vorhersagesystemen verwendet werden.

### 5.7 Integrierte Automatisierung

5.7.1 Die Technologie der fahrerlosen Fahrzeuge wird von Akteuren, die nicht mit der Bergbauindustrie verknüpft sind (wie Tesla oder Google), rasch entwickelt. Da Bergwerke jedoch kontrollierte Umgebungen sind, kann sie dort im Zuge der Einführung neuer Fähigkeiten schnell eingesetzt werden. Daneben können auch noch andere Formen der Automatisierung rasch eingesetzt werden, die jedoch in der Regel eher in Form von ferngesteuerten, von Menschenhand gesteuerten (und computergestützten) Operationen als in Form von völlig autonomen Operationen erfolgen. Aufgrund von Haftungsbelangen (und voraussichtlicher Regelungen) ist es fraglich, ob die Entwicklung einer vollständigen Automatisierung aller Bergbauprozesse kurz- und mittelfristig wirtschaftlich tragfähig sein wird.

## 6. Aufbau nachhaltiger und verantwortungsvoller strategischer Partnerschaften mit Drittstaaten

- Die Kritikalitätsbewertung der EU zeigt, dass eine größere Diversifizierung der Importe kritischer Rohstoffe aus Drittländern unerlässlich ist.
- Es besteht die Notwendigkeit einer verstärkten strategischen Wirtschaftsdiplomatie auf EU-Ebene, um den Zugang zu Ressourcen auf der Grundlage einer nachhaltigen Rohstoffbeschaffung zu diversifizieren.

<sup>(13)</sup> ABl. L 130 vom 19.5.2017, S. 1.

## 6.1 *Forschung und Innovation*

6.1.1 Die EU-Rahmenprogramme für Forschung und Innovation fördern bereits heute die internationale Zusammenarbeit mit Drittländern bei Ausschreibungen im Zusammenhang mit mineralischen Rohstoffen. Ein stärker präskriptiver Ansatz für die weitere Zusammenarbeit mit rohstoffreichen und technisch fortgeschrittenen Ländern bei der digitalen Transformation des Bergbaus (bspw. Australien, Kanada, Japan, Südafrika und die USA) würde jedoch wesentlich zum Aufbau von Verbindungen beitragen, die der Wirtschaftsdiplomatie der EU dienlich wären. Der EWSA empfiehlt die Annahme eines solchen präskriptiven Ansatzes im kommenden Horizont-Rahmenwerk.

6.1.2 Bildung sollte ebenfalls als Instrument zur Unterstützung der EU-Wirtschaftsdiplomatie in Rohstofffragen eingesetzt werden. International anerkannte, in Europa entwickelte Bildungsprogramme mit bahnbrechenden und innovativen Bildungsinhalten, die sich auf Themen der Digitalisierung von Bergwerken konzentrieren, könnten zu einem wirksamen Instrument der EU-Wirtschaftsdiplomatie werden.

## 7. **Neue Herausforderungen**

### 7.1 *Gewinnung von Metallen und Mineralen aus Meeresressourcen*

7.1.1 Zahlreiche Forschungsarbeiten befassen sich mit technischen Lösungen für die Gewinnung und Verarbeitung von Mineralen und Metallen aus Meeresressourcen, einschließlich Meerwassersolen, und/oder aus dem Meeresboden. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Abbau von Mineralen und Metallen aus dem Meer einer strengen Bewertung der entsprechenden Umweltauswirkungen unterzogen werden sollte.

### 7.2 *Nutzung von Weltraumressourcen*

7.2.1 Gegen 2025 plant die Europäische Weltraumorganisation (ESA), mit der Gewinnung von Ressourcen zu beginnen, die zur Aufrechterhaltung von Aufenthalten auf dem Mond und zur Forschung beitragen können. Potenzielle Mondressourcen umfassen verarbeitbare Materialien wie flüchtige Stoffe und Mineralien (zum Bauen, Strahlenschutz und Schutz vor Mikrometeoroiden) sowie geologische Strukturen wie Lavaröhren, die zusammen eine Besiedlung des Mondes ermöglichen könnten.

7.2.2 Der Weltraumbergbau wirft rechtliche Fragen auf, auf die es derzeit keine klare Antwort gibt, da der knappe Korpus völkerrechtlicher Bestimmungen über Weltraumaktivitäten mit den technischen Fortschritten, die die Raumfahrtindustrie antreiben, nicht Schritt hält. Nach Auffassung des EWSA sollte die EU diese Lücke schließen und zur Gewährleistung einer gerechten, sicheren, verantwortungsvollen und nachhaltigen Nutzung des Weltraums eine Führungsrolle bei der Festlegung eines international akzeptierten Rechtsrahmens übernehmen.

## 8. **Jenseits der COVID-19-Krise**

8.1 Die globale COVID-19-Pandemie macht die Bedeutung der digitalen Transformation deutlich. In diesen von zunehmender Instabilität und Unvorhersehbarkeit geprägten Zeiten müssen sich Bergbauunternehmen weltweit mit der Gefahr einer völligen Stilllegung oder einer Personalverringerung auseinandersetzen, deren Wahrscheinlichkeit mit der Ausbreitung des Coronavirus weiter steigt.

8.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Europäische Kommission angesichts der Herausforderungen der Digitalisierung und der Bedrohung der mineralgewinnenden Industrie durch die COVID-19-Pandemie umfassende Dialoge zwischen den Sozialpartnern im Rahmen des bestehenden Mechanismus für den sektoralen sozialen Dialog (Bergbauindustrie) fördern sollte.

8.3 Eine wichtige Frage für die Zukunft ist, wie die Bergbauunternehmen die digitalen Technologien nutzen und sich darauf einlassen. Sie ist mit der Frage verbunden, wie viele Unternehmen sich mit der Pandemie befassen. Ganze Belegschaften müssen virtuell arbeiten und sich die neuen Technologien zu eigen machen, während Anordnungen zum Social Distancing dazu führen, dass eine Fernüberwachung der Operationen noch nie so notwendig war wie heute.

8.4 Die EU und die Mitgliedstaaten müssen die digitale Transformation des Bergbausektors in der EU aktiv unterstützen. Dies ist ein entscheidender Schritt zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der EU-Industrie und der Rohstoffwertschöpfungskette. Bergwerke, die Digitaltechnik einschließlich integrierter Automatisierung, kognitiver Netzwerke und des Einsatzes von Echtzeit-Analytik einsetzen, sind effizienter, sauberer und sicherer. Geringere Umweltbelastungen und eine sicherere Umwelt sind in „intelligenten Bergwerken“ leichter zu erreichen, und dies ist entscheidend für die gesellschaftliche Zustimmung zu ihrem Betrieb in Europa.

Brüssel, den 18. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Für eine strukturierte Einbeziehung junger Menschen in den EU-Beschlussfassungsprozess in Klima- und Nachhaltigkeitsfragen“**

**(Initiativstellungnahme)**

(2020/C 429/07)

Berichterstatter: **Cillian LOHAN (IE-III)**

Beschluss des Plenums	20.2.2020
Rechtsgrundlage	Art. 32 Abs. 2 GO Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	8.7.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	216/0/2
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Die generationenübergreifende Natur der Klima- und Nachhaltigkeitspolitik und ihrer Umsetzungsmechanismen muss sich in einer starken, sinnvollen Einbindung junger Menschen in allen Phasen des EU-Beschlussfassungsprozesses widerspiegeln, von der Ausarbeitung von Legislativvorschlägen und Initiativen über die Durchführung bis hin zur Überwachung und Weiterverfolgung.

1.2 Für die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele durch den europäischen Grünen Deal ist ein neues Konzept erforderlich: ein inklusiveres Multi-Stakeholder-Governance-Modell, bei dem die Teilhabe junger Menschen ein zentrales Anliegen ist und weit über Ad-hoc-Sitzungen und bloße Aufforderungen zur Konsultation hinausgeht.

1.3 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) schlägt die Einrichtung von Jugendklima- und -nachhaltigkeitsdebatten vor, die vom EWSA in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament ausgerichtet werden sollten.

1.4 Der EWSA schlägt zudem die Aufnahme einer/eines Jugenddelegierten in die offizielle EU-Delegation für die Vertragsstaatenkonferenzen der UN-Klimarahmenkonvention vor. Darüber hinaus schlägt er vor, eine(n) Jugenddelegierte(n) als zusätzliches Mitglied in die EWSA-Delegation aufzunehmen, die bei solchen Veranstaltungen Beobachterstatus hat.

1.5 Der EWSA ist bestrebt, der Stimme von jungen Menschen und Jugendorganisationen durch eine angedachte Einbeziehung ihrer Standpunkte in Stellungnahmen zu Klima- und Nachhaltigkeitsfragen mehr Gehör zu verschaffen, indem er proaktiv Beiträge von Jugendvertreterinnen und Jugendvertretern einholt und sie regelmäßig als Redner zu EWSA-Veranstaltungen einlädt. Er wird andere EU-Institutionen, beispielsweise das Europäische Parlament, auffordern, Jugendvertretern die gleichen Chancen einzuräumen, um gehört zu werden.

## 2. Einführung

2.1 Die Agenda 2030 und die 17 Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDG) der UN <sup>(1)</sup> stellen insofern einen Wendepunkt bei der Lösung globaler Probleme dar, als die internationale Gemeinschaft beschlossen hat, die wirtschaftliche, ökologische und soziale Dimension in einer integrierten Weise zu berücksichtigen. Die Agenda 2030 stellt den Menschen in den Mittelpunkt und zielt darauf ab, niemanden zurückzulassen, und Nachhaltigkeit geht mit Generationengerechtigkeit einher. Die jüngeren Generationen sollten nicht damit allein gelassen werden, die Folgen einer nicht nachhaltigen Politik zu bewältigen, die sie nicht mitgestaltet haben.

<sup>(1)</sup> UN sustainable development goals.

2.2 Die Welt steht heute vor einem Klimanotstand. Die Regierungen haben bislang nicht angemessen auf die Klimakrise reagiert, und die Welt ist nicht auf Kurs für die Ziele des Übereinkommens von Paris und die SDG. Die Zivilgesellschaft fordert dezidiert ehrgeizigere und dringende Klimaschutzmaßnahmen. Am drastischsten kommt diese Forderung in den Schulstreiks für das Klima zum Ausdruck.

2.3 Das erste Halbjahr 2020 ist von der Covid-19-Pandemie gekennzeichnet. Die beispiellose Reaktion auf dieses Virus wird sich dauerhaft auf die kurz- und langfristigen Wirtschaftsprognosen auswirken. Es gilt, die Gestaltung der finanziellen Maßnahmenpakete im Auge zu behalten. Die jungen Menschen drängen auf den Arbeitsmarkt und werden die finanziellen Auswirkungen der Covid-19-Krise auch künftig spüren. Zudem werden sie auch weiterhin die Folgen der Covid-19-Krise für ihre psychische Gesundheit, ihre Bildungschancen und ihre Teilhabe an der Gesellschaft insgesamt zu spüren bekommen. Vor diesem Hintergrund ist das Konzept der nachhaltigen Entwicklung, namentlich ein Ausgleich zwischen finanziellen, gesellschaftlichen und ökologischen Belangen, noch wichtiger.

2.4 Die angekündigte finanzielle Unterstützung für den wirtschaftlichen Wiederaufbau ist eine Belastung für künftige Generationen. Ressourcen und Chancen sollten im Einklang mit der Generationengerechtigkeit genutzt werden. In den Plänen zur Unterstützung der Wirtschaftsbranchen für die Zeit nach Covid-19 sollten die Klimaforderungen junger Menschen und ihr Recht auf eine gesündere und nachhaltigere Zukunft berücksichtigt werden.

2.5 Im von Kommissionspräsidentin von der Leyen angekündigten Aufbauplan<sup>(2)</sup> wird hervorgehoben, dass die wirtschaftliche Erholung auf den Grundsätzen des europäischen Grünen Deals fußen und sowohl Klimaschutz als auch Nachhaltigkeit gewährleisten muss. Der Aufbauplan hat das Potenzial, Anreize für Wandel zu schaffen.

2.6 David Boys, UN-Sonderberichterstatter über Menschenrechte und die Umwelt, betonte in seinem Aufruf<sup>(3)</sup> von Mitte April, dass die Länder die Covid-19-Pandemie nicht als Vorwand für die Schwächung des Umweltschutzes und der Strafverfolgung in diesem Bereich heranziehen dürfen, nachdem einige Regierungen Pläne zur Herabsetzung von Umweltstandards und zur Aufweichung damit verbundener Maßnahmen wie Überwachung und Durchsetzung von Umweltauflagen angekündigt hatten.

2.7 Angesichts der globalen Umweltkrise vor der Covid-19-Pandemie sind diese Maßnahmen unverhältnismäßig und unverantwortlich und gefährden die Rechte schutzbedürftiger Menschen und von Randgruppen. Derartige Entscheidungen könnten die Umwelterstörung beschleunigen und negative Auswirkungen auf eine Vielzahl von Menschenrechten haben, so u. a. auf das Recht auf Leben, Gesundheit, Wasser, Kultur und Nahrung sowie auf das Recht auf das Leben in einer gesunden Umwelt zur Folge haben. Die Covid-19-Pandemie hat die Bedeutung einer sicheren, sauberen und nachhaltigen natürlichen Umwelt aufgezeigt.

2.8 Da die Umsetzung der SDG nun über den europäischen Grünen Deal erfolgen soll, sollte in diesem Zusammenhang grundsätzlich auch eine Debatte darüber angestoßen werden, wie ein Paradigmenwechsel hin zu einem verstärkt partizipativen Modell der Multi-Stakeholder-Governance für nachhaltige Entwicklung bewirkt werden kann. Junge Menschen sollten bei diesem neuen Governance-Modell berücksichtigt und in die Lage versetzt werden, über reine Konsultationen und Ad-hoc-Sitzungen hinaus in strukturierter und formeller Weise am Beschlussfassungsprozess auf EU-Ebene mitzuwirken.

2.9 Jugendorganisationen spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle, da sie über ihre weitreichenden Netzwerke die Interessen von Millionen junger Menschen in Europa und weltweit vertreten. Sie tragen entscheidend dazu bei, dass junge Menschen auf institutioneller Ebene nicht nur vertreten sind, sondern auch einen sinnvollen Beitrag zum Entscheidungsprozess leisten können.

2.10 Jugendorganisationen können viele weitere Rollen übernehmen. Jugendarbeit und nichtformales Lernen wirken sich positiv auf die nachhaltige Entwicklung aus, da sie dazu dienen, kompetente junge Menschen heranzubilden, die einen aktiven gesellschaftlichen Beitrag leisten. Jugendorganisationen können auch dazu beitragen, der Stimme junger Menschen mehr Gehör zu verschaffen, um gemeinsam für eine nachhaltige Entwicklung auf lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene einzutreten und die Regierungen und Institutionen für ihre Verpflichtungen zur Rechenschaft zu ziehen.

2.11 Gut funktionierende Mechanismen für die Beteiligung und Vertretung junger Menschen eröffnen die Möglichkeit einer Partnerschaft zwischen politischen Entscheidungsträgern, jungen Menschen und Jugendorganisationen bei der Gestaltung von Entscheidungen, die Auswirkungen auf das Leben junger Menschen haben. Diese Gelegenheit sollte unbedingt auch genutzt werden, um die Stabilität und Widerstandsfähigkeit unserer Demokratien zu gewährleisten, für die eine Beteiligung aller Gesellschaftsgruppen an Entscheidungsprozessen eine Grundvoraussetzung ist.

---

<sup>(2)</sup> Europäische Kommission: Die Stunde Europas — Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen COM(2020) 456 final und Begleitdokument Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan.

<sup>(3)</sup> <https://news.un.org/en/story/2020/04/1061772>.

2.12 In allen Aspekten der Politik müssen die Auswirkungen auf junge Menschen und ihre Perspektiven, auch für künftige Generationen, berücksichtigt werden. Von Klimaschutzinvestitionen bis hin zur Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ sind junge Menschen bei der Berücksichtigung sozialer Aspekte und bei dem Bestreben, politische Maßnahmen „zukunftsstauglich“ zu machen, besonders wichtig.

2.13 In dieser Stellungnahme soll sondiert werden, wie eine formelle Zusammenarbeit mit jungen Menschen auf institutioneller Ebene aussehen könnte. Es sollen Bausteine für ein neues strukturiertes Konzept für die Beteiligung junger Menschen auf EU-Ebene geliefert werden. Schließlich sollen in der Stellungnahme auch Empfehlungen dazu formuliert werden, wie der EWSA junge Menschen besser in seine Arbeitsabläufe integrieren kann, um ihren Ideen besser Gehör zu verschaffen und dadurch die Botschaft des EWSA im Sinn der Generationengerechtigkeit zu formulieren.

### 3. Der Zusammenhang zwischen Klimawandel und der notwendigen Einbeziehung junger Menschen

3.1 Junge Menschen haben ein Mitspracherecht in Angelegenheiten, die sie betreffen. Das Recht auf Teilhabe ist in der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verankert, in der junge Menschen im Einklang mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung als „entscheidende Träger des Wandels“ anerkannt werden.

3.2 Kein anderes Thema hat in den letzten Jahren weltweit mehr junge Menschen auf den Plan gerufen als der Klimawandel. Junge Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren machen 16 % der Weltbevölkerung aus, und ihre Zahl wird bis 2030 auf 1,3 Milliarden Menschen ansteigen. Die heute getroffenen Entscheidungen der Politik zum Klimawandel und anderen Umweltfragen werden sich auf künftige Generationen auswirken. Dabei geht es um den Grundsatz der Generationengerechtigkeit.

3.3 Junge Menschen haben die Energie, Kreativität und Motivation, um derzeitige nicht nachhaltige Modelle zu hinterfragen. Der von jungen Menschen betriebene gesellschaftliche Wandel geht über Generationen sowie kulturelle und geografische Grenzen hinaus. Junge Menschen, die weniger ideologischen und institutionellen Strukturen verhaftet sind, haben gezeigt, dass sie in der Lage sind, althergebrachte Denkweisen zu überwinden und innovative gesamtgesellschaftliche Lösungen zu entwickeln.

3.4 Durch den Klimawandel werden lebenswichtige Grundbedürfnisse — Obdach, Versorgung mit Nahrung und Wasser — infrage gestellt, weshalb er als die größte globale Bedrohung für die menschliche Gesundheit im 21. Jahrhundert gilt. Kinder und junge Menschen sind besonders anfällig für die Auswirkungen des Klimawandels. Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation zufolge werden mehr als 80 % der klimawandelbedingten Krankheiten, Beeinträchtigungen und Todesfälle Kinder betreffen. Auch reagieren Kinder empfindlicher auf die indirekten Folgen des Klimawandels wie Nahrungsmittelknappheit, Intergruppenkonflikte, wirtschaftliche Störungen und Migration. Die Schutzbedürftigkeit von Kindern ist durch die COVID-19-Pandemie verdeutlicht worden, da sie als abhängige Gruppe für den Virus anfällig sind.

3.5 Darüber hinaus ergeben sich im Zusammenhang mit dem Klimawandel auch psychosoziale Auswirkungen nicht nur durch ein unmittelbares Erleben seiner Folgen, sondern auch durch deren mittelbare Wahrnehmung sowie durch das Wissen um die bedrohte Zukunft. Weitreichende emotionale Reaktion auf den Klimawandel zeigen sich eindeutig auch in Ländern mit hohem Einkommen, die noch nicht von seinen unmittelbaren Folgen betroffen sind. Aus Umfragen geht hervor, dass viele junge Menschen Furcht, Traurigkeit oder Wut empfinden und sich machtlos fühlen.

3.6 Außerdem führt die Klimakrise zum Zusammenbruch unserer wirtschaftlichen und sozialen Unterstützungsstrukturen. Junge Menschen haben mit ernststen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, politischen und ökologischen Problemen zu kämpfen, die durch frühere Generationen verursacht wurden. Wirtschaftskrisen und die darauffolgenden Sparmaßnahmen betreffen junge Menschen unverhältnismäßig stark. Die am stärksten benachteiligten jungen Menschen leiden unter prekären Verhältnissen und leben über längere Zeit in Armut. Zusätzlich können sich Faktoren wie sozioökonomischer Hintergrund, sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität und -ausdruck, ethnische Zugehörigkeit oder Rasse, Migrationsstatus, eine Behinderung und/oder ihr sonstiger Status als zusätzliches Hindernis erweisen und ihre Lebensbedingungen und den Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten erschweren.

### 4. Aus bestehenden Strukturen und Verfahren lernen

4.1 In den letzten achtzehn Monaten haben sich Kinder und Jugendliche aus der ganzen Welt an der Streikbewegung beteiligt und ihre Stimme erhoben, um Veränderungen einzufordern. Einige lassen sich von auf internationaler oder nationaler Ebene bekannten Aktivisten leiten; andere inspirieren sich gegenseitig; wieder andere können die anhaltende Unterstützung für eine Gesellschaft, in der die Devise „Wachstum um jeden Preis“ lautet, oder die Verwendung öffentlicher Gelder zur Unterstützung nicht nachhaltiger Praktiken, wie bspw. die Subventionierung fossiler Brennstoffe und andere umweltschädliche Subventionen, nicht länger dulden. Seit Beginn der „Fridays for Future“-Bewegung im August 2018 haben 13 Millionen junge Menschen in 228 Ländern an den Schulstreiks für das Klima teilgenommen<sup>(4)</sup>.

<sup>(4)</sup> Quelle: Fridays for future: strike statistics.

#### *Einbeziehung junger Menschen auf nationaler Ebene*

4.2 Einige EU-Mitgliedstaaten haben seither Mechanismen geschaffen, um Jugendvertreter in die Gestaltung der Klimapolitik einzubeziehen. Der dänische Jugendklimarat ist ein unabhängiges, jugendgeführtes Beratungsgremium des Klimaministers. Er trägt landesweit Beiträge junger Menschen zusammen und formuliert davon ausgehend konkrete politische Vorschläge an die Adresse des Ministers. Die Vorschläge werden dann in die politischen Prozesse einbezogen. So erhalten die jungen Menschen eine Möglichkeit der unmittelbaren Einflussnahme auf die Entwicklung der Klimapolitik. Darüber hinaus gibt es in einigen dänischen Städten Jugendklimaräte auf lokaler Ebene <sup>(5)</sup>.

4.3 Viele Jungunternehmer berücksichtigen von Anfang an die ökologischen und sozialen Aspekte ihrer Tätigkeiten. Geschäftsmodelle, die auf die Verringerung der Umweltauswirkungen abzielen, sollten auf nationaler Ebene beispielsweise durch Steuerbefreiungen und als positive Trends gefördert werden, um die Energie von Jungunternehmern zur Schaffung nachhaltiger Geschäftsmodelle zu mobilisieren.

4.4 Initiativen wie die „Grünen Schulparlamente“ in Ungarn, die Vorschläge in Umweltfragen an die Stadtverwaltungen richten, sind wesentlich, weil sie nicht nur zur Umwelterziehung beitragen, sondern Schulen auch Gelegenheit bieten, die Kontakte zu den Bürgern sowie zwischen Schulen und Eltern zu stärken.

#### *Einbeziehung junger Menschen auf europäischer Ebene*

4.5 Der EU-Jugenddialog ist ein partizipativer Prozess der EU, der jungen Menschen den Austausch mit Entscheidungsträgern über ein bestimmtes Thema ermöglicht, indem sie ihre Ideen und Vorschläge zu jugendpolitischen Themen in der EU einbringen. Mit dem Dialog, der einem 18-monatigen Arbeitszyklus folgt, wird die Umsetzung der EU-Jugendstrategie 2019-2027 unterstützt.

4.6 Der Beratende Jugendrat des Europarates ist der nichtstaatliche Partner im Rahmen des Co-Management-Systems, in dem die Normen und Arbeitsprioritäten des Jugenddirektorats des Europarates festlegt und Empfehlungen für künftige Prioritäten, Programme und Haushaltsmittel formuliert werden. Er besteht aus 30 Vertretern nichtstaatlicher Jugendorganisationen und -netzwerke in Europa, und seine Hauptaufgabe besteht darin, das Ministerkomitee zu allen Fragen zu beraten, die junge Menschen betreffen. Über das Co-Management-System als bewährtes Verfahren für die Jugendpartizipation, -demokratie und -einbeziehung nimmt der Jugendrat an Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen teil.

#### *Einbeziehung junger Menschen auf UN-Ebene*

4.7 Auf UN-Ebene ist die Hauptgruppe für Kinder und Jugendliche (UN MGCY) das von der UN-Generalversammlung beauftragte, offizielle, formelle und selbstorganisierte Gremium für eine effektive Einbindung junger Menschen im Rahmen der Vereinten Nationen. Die UN MGCY verfügt über Arbeits- und Koordinierungsstrukturen für verschiedene Aspekte ihrer Arbeit sowie über mehrere offizielle Mandate.

4.8 Im Klimabereich ist YOUNGO die offizielle Jugendvertretung im Rahmen der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC). YOUNGO setzt sich aus Organisationen und Einzelpersonen zusammen, die sich als Vertreter junger Menschen betrachten, und ist keine Organisation, sondern vielmehr ein einheitlicher, offener und formeller Beteiligungsmechanismus für Gruppen und/oder Einzelpersonen, die damit Gelegenheit erhalten, regelmäßig in einem formalen, demokratischen und inklusiven Rahmen an den Prozessen der Klimarahmenkonvention mitzuwirken.

4.9 Die Notwendigkeit einer stärkeren Einbeziehung junger Menschen wurde am 21. September auf dem Jugendklimagipfel in New York anerkannt. Die „Kwon-Gesh-Initiative“ (Versprechen zur Einbeziehung junger Menschen), mit der die junge Generation aufgefordert wird, die Regierungen und Entscheidungsträger ihrer Länder zur Rechenschaft zu ziehen, wurde seit dem Gipfeltreffen von über 50 Staaten unterzeichnet.

4.10 Die Jugendstrategie 2030 der Vereinten Nationen zielt darauf ab, den Bedürfnissen junger Menschen gerecht zu werden, ihr Handeln zu fördern und ihre Rechte zu stärken sowie ihre Mitwirkung und Teilhabe an der Umsetzung, Überprüfung und dem Folgeprozess der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sowie anderer einschlägiger globaler Agenden und Rahmen sicherzustellen.

#### *Lernen von anderen Plattformen*

4.11 Die 2017 von der Kommission eingerichtete Multi-Stakeholder-Plattform für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele in der EU, an der der EWSA aktiv teilnahm, leistete einen wichtigen Beitrag, wies aber deutlich Raum für Verbesserungen auf, bspw. im Hinblick auf ihre Mittelausstattung, die Sitzungshäufigkeit, die eigenständige Agendasetzung, die Möglichkeiten für einen ausführlicheren Austausch und eine stärkere Beteiligung der Mitglieder sowie die Erleichterung häufigerer, transparenter und inklusiver Konsultationen der Öffentlichkeit.

---

<sup>(5)</sup> Quelle: UN Youth Climate Council.

4.12 Die Europäische Plattform der Interessenträger für die Kreislaufwirtschaft (ECESP), die gemeinsam vom EWSA und der Europäischen Kommission betrieben wird, bietet einem breiten Spektrum von Interessenträgern Raum für den Austausch von bewährten Verfahren und Ideen sowie zum Aufbau wertvoller Netze. Von der Multi-Stakeholder-Plattform für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele in der EU unterscheidet sich die ECESP insofern, als sie von den Interessenträgern eigenverantwortlich betrieben wird. Diesbezüglich sollte sie anderen Mechanismen für eine strukturierte Einbeziehung als Vorbild dienen.

## 5. Vision für eine sinnvolle Einbeziehung junger Menschen

### Grundsätze

5.1 Es liegt auf der Hand, dass Jugendorganisationen kein Interesse an neuen Verfahren für ihre Einbindung in Prozesse haben, die sie ohnehin nicht für sinnvoll halten. Die Klimakrise hat tiefer liegende Ursachen und Lösungen müssen bei den grundlegenden Fragen ansetzen, in was für einer Gesellschaft wir in Zukunft leben wollen und wie das Wirtschaftsmodell zur Unterstützung unserer klimaneutralen Gesellschaft aussehen soll. Wenn das Ziel Systemwandel anstatt Klimawandel ist, muss wahrscheinlich mehr getan werden als junge Menschen lediglich über den Klimawandel aufzuklären und Jugendaktivismus zu fördern; vielleicht sollten eher die vielen Facetten, Formen, Räume und Ausdrucksweisen des Protests junger Menschen akzeptiert werden<sup>(6)</sup>. Daher sollte die Einbeziehung junger Menschen auch in horizontalen Bereichen, die eng mit einer wirksamen Klimapolitik verknüpft sind (wie z. B. finanzielle Fragen), gefördert werden.

5.2 Um eine sinnvolle Mitwirkung zu gewährleisten, sollten junge Menschen in den gesamten institutionellen Prozess (Vorbereitungsphasen, Umsetzung, Weiterverfolgung und Bewertung der Initiativen und politischen Verfahren) einbezogen werden. Bei vielen Konsultationsverfahren wird bereits durch den vorgegebenen Rahmen ein ungleiches Kräfteverhältnis geschaffen. Es ist wichtig, dass junge Menschen selbst die Regie für ihr Engagement übernehmen und gemeinsam mit institutionellen Interessenträgern an der Agendasetzung mitwirken können.

5.3 Zunächst wäre es sinnvoll zu ermitteln, welche Hindernisse der Beteiligung junger Menschen im Wege stehen. Dabei kann es sich um rechtliche oder administrative Hürden oder aber um fehlendes Wissen oder mangelnden Zugang zu Informationen über die Mechanismen der Jugendpartizipation und -vertretung handeln. Soziale, wirtschaftliche und kulturelle Hemmnisse, die einer Beteiligung junger Menschen entgegenstehen, sollten ebenfalls angegangen werden. Die Rolle informeller Gespräche und des informellen Informationsaustauschs über Soziales und Kultur beispielsweise im Freundeskreis oder in der Familie sollte nicht unterschätzt werden. Die Teilhabe sollte eindeutig als Teilnahme aller verstanden werden.

5.4 Es steht außer Frage, dass Mittel benötigt werden, um den Aufbau der erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten zu unterstützen und Chancengleichheit mit Blick auf eine sinnvolle Teilhabe zu gewährleisten sowie um junge Menschen zu unterstützen, die sich an Mechanismen der Jugendpartizipation und -vertretung beteiligen. Die Regierungen und einschlägigen Stellen sollten ausreichende, strukturelle, verlässliche und tragfähige Ressourcen sowie die notwendige politische Unterstützung für Jugendorganisationen bereitstellen, damit sie sich an Mechanismen der Jugendpartizipation und -vertretung beteiligen können.

5.5 Die Jugendklimabewegung und ihre Aktivistinnen und Aktivisten haben ein Recht darauf, sich in den Entscheidungsprozessen, die sich auf ihr Leben auswirken werden, Gehör zu verschaffen. Das ist unbestreitbar Teil der Generationengerechtigkeit im Rahmen der Klimagerechtigkeit.

5.6 Die EU muss weiterhin eine Vorreiterrolle bei der innovativen Zusammenarbeit mit den Interessenträgern übernehmen. Als institutionelle Vertretungsinstanz der Zivilgesellschaft bietet sich der EWSA als Mittler und Partner bei der Verwirklichung einer strukturierten Einbeziehung an.

### Konkreter Vorschlag

5.7 Auf europäischer Ebene hat der EWSA wiederholt festgestellt<sup>(7)</sup>, dass eine strukturierte zivilgesellschaftliche Teilhabe notwendig ist und im Rahmen eines klaren Mandats zur Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Entwicklung, Umsetzung und Überwachung von Maßnahmen und Strategien zur Erreichung von Klimaneutralität sichergestellt werden sollte. Die EU hat derzeit die Möglichkeit zur Schaffung von Beteiligungsmechanismen im Rahmen eines europäischen Klimapakts. Ein Mechanismus zur Einbeziehung junger Menschen in Klima- und Nachhaltigkeitsfragen sollte ein fester Bestandteil dieses Pakts sein und von Jugendorganisationen unterstützt werden.

5.8 Die Entscheidungsträger der EU sollten Raum für einen regelmäßigen und sinnvollen Dialog mit jungen Menschen über politische Vorschläge und Strategien in den Bereichen Klima und Nachhaltigkeit schaffen. Zweimal jährlich sollten auf Initiative des ersten Exekutiv-Vizepräsidenten der Europäischen Kommission Jugendklima- und -nachhaltigkeitsdebatten in Brüssel stattfinden.

<sup>(6)</sup> Quelle: Ecology and Society: Exploring youth activism on climate change: dutiful, disruptive, and dangerous dissent.

<sup>(7)</sup> Siehe EWSA-Stellungnahme zum Thema „Förderung von Klimaschutzmaßnahmen nichtstaatlicher Akteure“ (Abl. C 227 vom 28.6.2018, S. 35) und die EWSA-Stellungnahme zum Europäischen Klimapaket (Abl. C 364 vom 28.10.2020, S. 67).

5.9 Diese Jugendklima- und -nachhaltigkeitsdebatten sollten vom EWSA in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament ausgerichtet werden.

5.10 Die aus den Debatten hervorgehenden Beiträge junger Menschen sollten zusammengetragen und dem EP und der Kommission offiziell übermittelt werden, die sich jeweils schriftlich dazu äußern und erläutern, welche Vorschläge umgesetzt werden können — und welche nicht und aus welchen Gründen. Die Debatten sollten nicht zu einem „Debattierclub“ werden, sondern Ausdruck einer sinnvollen Einbeziehung und Wahrnehmung durch die politischen Entscheidungsträger sein.

5.11 Neben Vertretern der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments könnten auch einschlägige Vertreter des Ratsvorsitzes eingeladen werden. So könnten junge Menschen einen Dialog mit dem Rat der EU aufnehmen. Die Debatten könnten zeitlich auf den turnusmäßigen Wechsel des Vorsitzes abgestimmt werden, damit junge Menschen einen echten Einfluss auf die Agenda des Vorsitzes nehmen können.

5.12 Um einen Kanal für die Kommunikation mit den jungen Menschen zu schaffen, sollte eine „Mailingliste für den Jugendklima- und -nachhaltigkeitsdialog“ erstellt und von den Moderatoren der Jugendklima- und -nachhaltigkeitsdebatten verwaltet werden; als Beispiel kann die Jugendvertretungsorganisation im Rahmen der UN-Klimarahmenkonvention dienen. Alle jungen Klimaschutzakteure können sich auf diese Mailingliste setzen lassen, mit der eine gute Kommunikation und der Informationsaustausch innerhalb der Gruppe und mit den Institutionen erleichtert werden soll.

5.13 Die Entscheidungsträger der EU sollten für eine hochwertige Beteiligung von Jugendorganisationen an der Entwicklung, Umsetzung und Weiterverfolgung verschiedener Mechanismen für die strukturierte Einbeziehung junger Menschen in Klima- und Nachhaltigkeitsfragen im Rahmen der Beschlussfassungsprozesse in der EU sorgen. Dadurch würde eine Teilhabe ermöglicht, mit der die Kreativität und die Ideen junger Menschen gefördert werden und gleichzeitig sichergestellt wird, dass diese Ideen in politische Maßnahmen überführt werden.

## 6. Praktische Umsetzung der Vision durch alle EU-Institutionen

### *EU-Institutionen*

6.1 Dutzende engagierte Jugenddelegierte aus der ganzen Welt nehmen an den jährlichen Klimakonferenzen teil, um Empfehlungen auszusprechen, auf die Delegierten einzuwirken, Fortschritte zu verfolgen, Nebenveranstaltungen zu organisieren und an ihnen teilzunehmen und ihre Netzwerke auszubauen. Mit der Aufnahme einer/eines Jugenddelegierten in die Delegation der EU für die Vertragsstaatenkonferenzen der UN-Klimarahmenkonvention würde ein klares Zeichen dafür gesetzt, dass die EU es mit der effektiven Einbeziehung junger Menschen ernst meint.

6.2 Das Übereinkommen von Aarhus, das auch von der Europäischen Union unterzeichnet wurde, sollte uneingeschränkt durchgesetzt werden, um so jungen Menschen und Jugendorganisationen von Nutzen zu sein und ihnen den Zugang zum Gerichtshof der Europäischen Union zu erleichtern, damit ihr Recht auf Erhalt von Umweltinformationen von den Behörden bzw. ihr Recht auf Beteiligung an Entscheidungsverfahren in Umweltangelegenheiten gewahrt wird <sup>(8)</sup>.

6.3 Junge Menschen und Jugendorganisationen sollten in die Reaktionsmaßnahmen der EU auf die Covid-19-Krise einbezogen werden, um auf grundlegende Veränderungen in unseren gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Systemen hinzuarbeiten, in deren Mittelpunkt die Grundsätze nachhaltiger Entwicklung stehen. Diese Grundsätze müssen bei der Umsetzung des im April 2020 angekündigten Krisenbewältigungspakets in Höhe von 500 Mrd. EUR im Mittelpunkt stehen. Dies ist eine einmalige Gelegenheit, um systemische Ungleichheiten auszumerzen und die Abkehr von nicht nachhaltigen Praktiken einzuleiten.

6.4 Jugendorganisationen müssen durch Kapazitätsaufbau bei der Überwindung regulatorischer und administrativer Hemmnisse unterstützt werden. Durch den Aufbau von Kapazitäten, finanzielle und politische Unterstützung und die Erleichterung von Vernetzung und Kontakten kann die Handlungsfähigkeit junger Menschen gestärkt und ihre Einbindung in die Beschlussfassung erleichtert werden.

### *Der EWSA*

6.5 Der EWSA sollte mit gutem Beispiel vorangehen und eine(n) Jugenddelegierte(n) in seine Delegation für die Vertragsstaatenkonferenz der UN-Klimarahmenkonvention aufnehmen, die in der EU-Delegation über einen Beobachterstatus verfügt. Diese(r) Jugenddelegierte würde an bilateralen Sitzungen des EWSA und Nebenveranstaltungen teilnehmen. Er/sie könnte Jugendorganisationen und -netzen, auch dem Netz der Jugendklima- und -nachhaltigkeitsdebatten, das Verfahren und die Ergebnisse vermitteln und würde von der Sekretariatsunterstützung profitieren, die der EWSA für diese Dienstreisen bereitstellt.

---

<sup>(8)</sup> Stellungnahme des EWSA zum „Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“, ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 65.

6.6 Der EWSA könnte sich dazu verpflichten, bei allen EWSA-Stellungnahmen zu Klima- und Nachhaltigkeitsfragen mit einem Jugendvertreter zusammenzuarbeiten. Diese(r) Vertreter(in) würde dem Berichterstatter einen Beitrag mit den Standpunkten junger Menschen vorlegen und eingeladen, ggf. bei einer Anhörung oder in einer Studiengruppen- oder Fachgruppensitzung einen Beitrag zu leisten. Der/die Jugendvertreter(in) würde vom Berichterstatter des EWSA auf der Grundlage von Empfehlungen der Moderatoren des Jugendklima- und -nachhaltigkeitsdialogs ausgewählt. Diese Rolle könnte als eine Art informeller Schattenberichterstatter ausgelegt werden.

6.7 Der EWSA hat bereits damit begonnen, Jugendvertretern Gelegenheit zu geben, regelmäßig bei öffentlichen Veranstaltungen zu Klima- und Nachhaltigkeitsfragen zu Wort zu kommen. In der nächsten Mandatsperiode soll diese Praxis auf alle öffentlichen Veranstaltungen ausgeweitet werden, die zukunftsorientierte Themen betreffen und von den Beiträgen junger Menschen profitieren würden.

6.8 Der gemeinsam vom EWSA und dem Europäischen Parlament veranstaltete Europäische Jugendklimagipfel könnte zu einer jährlichen Veranstaltung für junge Menschen werden. Diese Veranstaltung kann dazu beitragen, die Interessenvertretung junger Menschen zu verbessern, zum Aufbau von Kapazitäten und zur Stärkung der Handlungskompetenz junger Menschen beizutragen und Verbindungen zwischen den EU-Institutionen aufzubauen, was für eine sinnvolle, strukturierte und dauerhafte Einbeziehung junger Menschen in den Entscheidungsprozess der EU von entscheidender Bedeutung wäre.

6.9 Der EWSA fordert das Europäische Parlament auf, bei der Ausarbeitung seiner Standpunkte zu politischen Vorschlägen in den Bereichen Klima und Nachhaltigkeit ebenfalls einen formellen Konsultationsprozess mit Jugendvertretern einzurichten.

6.10 Der EWSA könnte seine Zusammensetzung zukunftsfähig gestalten, indem er dafür sorgt, dass im EWSA ausreichend Jugendorganisationen vertreten sind und dass Erfahrungen und Wissen mit den Jugendabteilungen der Mitgliederorganisationen geteilt werden. Viele Mitgliedsorganisationen des EWSA verfügen über Jugendabteilungen; mehr Mitglieder sollten aktiv mit potenziellen künftigen Mitgliedern aus den Jugendabteilungen ihrer Organisationen zusammenarbeiten. Der EWSA wird auch künftig über seine erfolgreiche Jugendplenartagung „Your Europe, Your Say!“ für die Teilhabe junger Menschen sorgen. Obgleich die Veranstaltung dieses Jahr aufgrund von COVID-19 vertagt werden musste, wird sie im nächsten Jahr erneut mit Schwerpunkt auf Klima und Nachhaltigkeit stattfinden.

## **7. Eine positive Vision für die Zukunft geltend machen**

7.1 Die schlimmsten Folgen der Klimakrise sind für die meisten Europäerinnen und Europäer immer noch einige Jahre entfernt. Die COVID-19-Pandemie veranschaulicht, was passieren kann, wenn Wissenschaftler und Experten nicht gehört werden. Ferner hat sie gezeigt, dass wissenschaftlich fundierte politische Maßnahmen wirksam zur Krisenbewältigung beitragen können. Diese Lehre muss auf die Klimakrise übertragen werden: Noch können wir einige der schlimmsten Folgen abwenden und uns für den Rest wappnen.

7.2 Bei der Gestaltung und Umsetzung der Konjunkturprogramme zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie müssen Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsverpflichtungen weiterhin Priorität haben. Die Agenda 2030 der Vereinten Nationen und das Übereinkommen von Paris bilden die Grundlagen der internationalen Zusammenarbeit in diesen Fragen, und der europäische Grüne Deal muss gestärkt werden, damit die nachhaltige klimaneutrale Gesellschaft der Zukunft geschaffen werden kann, die der Verpflichtung der Generationengerechtigkeit gerecht wird.

7.3 Die Jugendbewegung hat sich während des Lockdowns aufgrund der Pandemie als sehr anpassungsfähig erwiesen. Ihre Botschaft ist zu vernehmen, sei es durch Online-Mobilisierung oder innovative Verbreitungswege unter Nutzung aller Formen der Kommunikation von politischen Forderungen bis hin zu Humor. Dieser innovative und ehrgeizige Ansatz für die Gestaltung unserer Zukunft muss anerkannt und berücksichtigt werden.

7.4 Eine positive Zukunftsvision scheint durch die ansonsten furchtbaren Auswirkungen der COVID-19-Pandemie hindurch. Die am geringsten bezahlten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in unserer Wirtschaft werden als besonders wichtig anerkannt. Unsere Arbeitskräfte sind flexibler als angenommen. Der engere Kontakt zur Familie und zu unserem unmittelbaren Umfeld ist sehr bereichernd und wertvoll. Uns ist stärker bewusst geworden, dass der Kontakt zur Natur sich positiv auf die Gesundheit und das Wohlbefinden auswirken kann. Wir haben jetzt die Gelegenheit, dafür zu sorgen, dass wir uns die positiven Lehren als wesentliche Elemente der neuen Normalität zu eigen machen.

Brüssel, den 18. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Eine EU-Strategie für nachhaltigen Konsum“****(Initiativstellaungnahme)**

(2020/C 429/08)

Berichterstatter: **Peter SCHMIDT**

Beschluss des Plenums	20.2.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 GO Initiativstellaungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	8.7.2020
Verabschiedung im Plenum	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	212/2/5
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

**1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Durch die COVID-19-Pandemie ist die Anfälligkeit der Lieferketten deutlich zu Tage getreten. Der Wiederaufbau der Wirtschaft nach der Krise bietet Gelegenheit, unsere Gesellschaft zu überdenken und ein neues Wohlstandsmodell zu entwickeln. Die Verlagerung der Prioritäten auf nachhaltigere Produktions-, Vertriebs- und Konsummuster und die Stärkung der Krisenresilienz aller Akteure in Lieferketten ist nicht mehr Kür, sondern Pflicht. Die Widerstandsfähigkeit von Landwirten, die uns mit Lebensmitteln versorgen, oder von Arbeitern, die unsere Kleidung herstellen, ist ebenso wichtig wie die Widerstandsfähigkeit von Importunternehmen, Herstellern, Großhändlern, KMU oder Einzelhandelsketten in Europa.

1.2. Der EWSA fordert eine umfassende EU-Strategie für nachhaltigen Konsum. Die jeweils nachhaltigste Option sollte auch immer die einfachste Wahl für die Bürgerinnen und Bürger sein. Dazu ist ein systemischer Wandel der Art und Weise, wie wir produzieren und konsumieren, erforderlich. Insbesondere müssen auch die Hersteller<sup>(1)</sup> stärker in die Verantwortung genommen werden, um gegen nicht nachhaltigen Konsum vorzugehen. Da Marktergebnisse nicht von sich aus nachhaltig sind, wird eine Strategie benötigt, um sowohl für den privaten Sektor (u. a. durch Förderung kreislauf- und nachhaltigkeitsorientierter Geschäftsmodelle) als auch für den öffentlichen Sektor (bspw. über öffentliche Auftragsvergabe) einen geeigneten Regelungsrahmen zu schaffen und die passende strategische Ausrichtung sicherzustellen.

1.3. In der Strategie müssen die soziale, wirtschaftliche und ökologische Dimension umfassend berücksichtigt werden, um die dringend benötigte Politikkohärenz für eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Die EU hat zu lange auf marktbasierende Lösungen gesetzt und dabei die Dimension der Bürger und Arbeitnehmer vernachlässigt. Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Mindestlöhne, Sozialschutz, Investitionen in öffentliche Dienstleistungen, inklusive Governance, gerechte Besteuerung usw. sollten auch zu den Nachhaltigkeitskriterien gehören. Dies würde dazu beitragen, unsere Produktions- und Verbrauchssysteme gerechter und langfristig nachhaltiger zu gestalten und die Agenda 2030 der Vereinten Nationen umzusetzen.

1.4. Im Rahmen einer EU-Strategie für nachhaltigen Konsum sollte den Auswirkungen auf gefährdete Bevölkerungsgruppen und einkommensschwache Haushalte besondere Aufmerksamkeit gelten, die von der gegenwärtigen Krise besonders betroffen sind und auch weiter sein werden, sowie auf schutzbedürftige Akteure in den Lieferketten, u. a. Landwirte und Arbeitskräfte. Nachhaltige Produkte und Dienstleistungen sollten für alle zugänglich und erschwinglich gemacht werden.

1.5. Kurz- und mittelfristig sollten alle einschlägigen politischen Instrumente (wie öffentliche Auftragsvergabe, Kennzeichnung, Besteuerung usw.) besser koordiniert und auf diesen Zukunftsentwurf ausgerichtet werden. Zur Überwindung der aktuellen Zersplitterung und des vorherrschenden Silodenkens ist ein stärker harmonisierter Ansatz erforderlich.

---

<sup>(1)</sup> Die Verantwortung der Hersteller/Erzeuger gilt sektorübergreifend, doch muss der besonderen Situation der Landwirte Rechnung getragen werden.

1.6. Mit Blick auf den Wiederaufbau nach der COVID-19-Krise fordert der EWSA die Kommission, das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten auf, eng mit ihm zusammenzuarbeiten, um ein umfassendes und koordiniertes Programm integrierter strategischer Maßnahmen zu entwerfen. Dieses wird im Einklang mit dem Grundsatz „build back better“ einen besseren Wiederaufbau Europas unterstützen und die Schaffung der Voraussetzungen für eine umfassende EU-Strategie für nachhaltigen Konsum ermöglichen. Der EWSA empfiehlt, folgende spezifische Maßnahmen umzusetzen:

- Einführung von Produktnormen und -verboten, um die Langlebigkeit und Nachhaltigkeit von Produkten zu fördern
- Verbot unlauterer Handelspraktiken
- Verbesserung der Wettbewerbsregeln, um kollektive Initiativen zur Förderung der Nachhaltigkeit in Lieferketten zu ermöglichen
- Durchsetzbarkeit von Sozial- und Umweltklauseln in Handelsabkommen
- Verbesserung der Rechenschaftspflicht und stärkere Sensibilisierung der Unternehmen für ökologische (z. B. über EMAS) und soziale Aspekte
- Verlagerung der Steuerlast von der Arbeit auf die Ressourcennutzung
- Förderung einer fairen und umweltorientierten öffentlichen Beschaffung über verbindliche Mindestkriterien
- Verbesserung der Transparenz durch Einführung einer verpflichtenden Kennzeichnung, die Auskunft über die Herkunft, Nachhaltigkeit und Sozialverträglichkeit gibt
- Förderung von Bottom-up-Initiativen und Pilotmaßnahmen
- Berücksichtigung von Werbung und Marketing
- Förderung nachhaltigen Konsums über Bildungsmaßnahmen.

## 2. Einleitung

2.1. Durch die COVID-19-Pandemie sind die Anfälligkeit der Lieferketten und die Notwendigkeit eines raschen systemischen Wandels deutlich zu Tage getreten. Unzureichende Investitionen im Gesundheits- und Pflegesektor, die übermäßige Abhängigkeit von globalen Lieferketten und Wirtschaftssysteme, die auf linearen, mit den Belastungsgrenzen unseres Planeten nicht zu vereinbarenden Produktions- und Konsumprozessen gründen, haben die Fähigkeit der Regierungen beeinträchtigt, rasche und entschiedene Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit zu ergreifen. Die Verlagerung der Prioritäten auf nachhaltigere Produktions-, Vertriebs- und Konsummuster und die Stärkung der Krisenresilienz aller Akteure in der Lieferkette<sup>(?)</sup> ist nicht mehr Kür, sondern Pflicht. Die Pandemie hat Sozialschutz, öffentliche Dienstleitungen, gering qualifizierte Arbeitskräfte, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie Arbeitsbedingungen in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit in den Medien und der politischen Debatte gerückt.

2.2. Die EU hat sich uneingeschränkt zur Agenda 2030 der Vereinten Nationen und ihren 17 Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals, SDG) bekannt. Doch erweist sich gerade die Verwirklichung von SDG 12 (nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster) in Europa als besonders schwierig<sup>(?)</sup>, obwohl es für die Umsetzung der gesamten Agenda 2030 entscheidend ist. Tatsächlich ist das Konsumverhalten der meisten Menschen heutzutage — hoher, rascher und linearer Konsum mit erheblicher Verschwendung (nehmen-produzieren-wegwerfen) — nicht nachhaltig. Zudem sind die Bürger in erster Linie als einzelne Verbraucher typisiert worden, wodurch ihnen die Verantwortung für ihre Entscheidungen aufgebürdet worden ist, ohne ihnen mögliche und erschwingliche Alternativen zu bieten.

2.3. Der EWSA hat die EU bereits aufgefordert, eine neue Vision des Wohlstands für die Menschen und den Planeten auf der Grundlage der Prinzipien der ökologischen Nachhaltigkeit, des Rechts auf ein würdevolles Leben und des Schutzes der sozialen Werte vorzulegen<sup>(\*)</sup>. Einer der Eckpfeiler der strategischen Vision des EWSA für eine nachhaltige Ökonomie des Wohlergehens, in der niemand zurückgelassen wird, ist ein systemischer Ansatz der EU für einen nachhaltigen Konsum.

2.4. Die dynamische politische Entwicklung bietet der EU gute Voraussetzungen für die Verwirklichung dieser Vision. Der europäische Grüne — *und Soziale* — Deal bietet ein enormes Potenzial für den Wiederaufbau der Wirtschaft nach der COVID-19-Krise auf einer nachhaltigeren Grundlage, für die Schaffung eines neuen Wohlstandsmodells und für die Gewährleistung eines gerechten Übergangs<sup>(?)</sup>.

<sup>(?)</sup> Entschließung des EWSA zu Wiederaufbau und wirtschaftlicher Erholung nach der COVID-19-Krise.

<sup>(?)</sup> Eurostat, Sustainable development in the EU, 2020.

<sup>(\*)</sup> ABl. C 106 vom 31.3.2020, S. 1.

<sup>(?)</sup> ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 30.

2.5. Der neue Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft enthält insbesondere eine gezielte Maßnahme zur Stärkung der Position der Verbraucher beim grünen Wandel und verschiedene Initiativen, durch die Regulierungsbehörden und Unternehmen stärker in die Verantwortung genommen werden könnten. Durch diesen Aktionsplan sollte die Reichweite des 2018 aufgelegten Maßnahmenpakets „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ erweitert werden, das in erste Linie auf Schutz und Durchsetzung, nicht aber auf die Stärkung der Handlungskompetenz ausgerichtet war. Auch ist die Umsetzung der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Biodiversitätsstrategie umso wichtiger, als es infolge der COVID-19-Krise dringender denn je ist, die Widerstandsfähigkeit und Nachhaltigkeit der Lebensmittelsysteme in der EU und weltweit zu verbessern. Das anstehende 8. Umweltaktionsprogramm sollte als Gelegenheit genutzt werden, den nachhaltigen Konsum entschlossener anzugehen.

2.6. In dieser Stellungnahme sollen als Beitrag zu den Überlegungen über den Wiederaufbau nach der COVID-19 konkrete Empfehlungen für eine umfassende EU-Strategie für nachhaltigen Konsum im Rahmen des europäischen Grünen Deals und in Ergänzung des neuen Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft unterbreitet werden.

### 3. Herausforderungen — Analyse der aktuellen Situation

3.1. Das Leben in Europa übersteigt die Belastungsgrenzen unseres Planeten immer noch bei Weitem. Zu dieser Schlussfolgerung <sup>(6)</sup> gelangen auch verschiedene Studien, die anhand unterschiedlicher Methoden die Konsummuster in der EU analysiert haben. So z. B. ein neuer Bericht der Europäischen Umweltagentur (EUA) und des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) der Schweiz <sup>(7)</sup>.

3.2. Der Konsum von Produkten und Dienstleistungen verursacht direkte und indirekte Belastungen in Form von Landnutzungsänderungen, Emissionen und der Freisetzung toxischer Chemikalien in die Umwelt, die sich wiederum in verschiedenartigen Umweltauswirkungen wie u. a. Klimawandel, Verknappung und Verschmutzung von Süßwasser und Verlust der Artenvielfalt niederschlagen. Dieser konsumbedingte ökologische Fußabdruck in Europa ist groß — im weltweiten Vergleich mit am größten. Aus den vorhandenen Daten ist zu schließen, dass nahezu drei Erden notwendig wären, um den Ressourcenverbrauch der Weltbevölkerung nachhaltig zu decken, wenn jeder Erdbewohner so viel verbrauchen würde wie der Durchschnittseuropäer <sup>(8)</sup>, <sup>(9)</sup>.

3.3. Zur Aufrechterhaltung seines hohen Konsumniveaus ist Europa auf andernorts abgebaute Ressourcen angewiesen und exportiert so in zunehmendem Maße die damit verbundenen Umweltbelastungen <sup>(10)</sup>. Insgesamt lässt sich dieses Modell nicht mehr mit einer sicheren und nachhaltigen Zukunft vereinbaren <sup>(11)</sup>.

3.4. Der Export des ökologischen Fußabdrucks der EU durch den Handel trägt nicht zur Nachhaltigkeit bei. Allerdings ist zu bedenken, dass der Handel mit der EU einen erheblichen Einfluss auf die sozioökonomische Entwicklung vieler Länder hat, insbesondere der am wenigsten entwickelten Länder, zumal die EU über den Handel aktiv die Nachhaltigkeit weltweit und innerhalb der Handelspartnerstaaten fördert. Deshalb müssen die Grundsätze der Fairness, Kreislauforientierung und eines nachhaltigeren Konsums sorgfältig auf die Erfordernisse des Handels abgestimmt werden, um sowohl für die EU als auch für ihre Handelspartner Vorteile zu bringen <sup>(12)</sup>.

3.5. Die derzeitigen europäischen Konsummuster werfen auch mehrere Fragen in Bezug auf die soziale Gerechtigkeit auf. Während der materialverbrauchsbedingte ökologische Fußabdruck in einigen Regionen Europas weltweit mit am höchsten ist <sup>(13)</sup>, liegt der Lebensstandard in anderen Regionen in Europa unter dem generell als vertretbar geltenden Niveau. Das Ausmaß der materiellen Deprivation wie auch der wirtschaftlichen Belastung ist EU-weit sehr unterschiedlich <sup>(14)</sup>. Der Konsum steht deshalb in engem Zusammenhang mit den politischen Agenden in bspw. den Bereichen Ernährung, Armut und Ungleichheit <sup>(15)</sup>. Ein nachhaltigerer Konsum in ganz Europa kann in einigen Regionen einen Anstieg und in anderen einen Rückgang der Ressourcennutzung bewirken, sprich: insgesamt einen ausgewogeneren Ressourcenzugang und eine bessere Ressourcennutzung <sup>(16)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> EUA, Die Umwelt in Europa — Zustand und Ausblick 2020 (SOER 2020).

<sup>(7)</sup> EUA.

<sup>(8)</sup> Global Footprint Network.

<sup>(9)</sup> Vandermaesen, T. et al. (2019) EU overshoot day — Living beyond nature's limits. WWF.

<sup>(10)</sup> SOER 2020.

<sup>(11)</sup> Steffen, W. et al., 2015.

<sup>(12)</sup> Kettunen, M., Gionfra, S., und Monteville, M. (2019). EU circular economy and trade, IEEP Brussels/London.

<sup>(13)</sup> EUA.

<sup>(14)</sup> Eurostat.

<sup>(15)</sup> UNECE (2018).

<sup>(16)</sup> Rijnhout, L., Stoczkiewicz, M., Bolger, M. (2018). Necessities for a Resource Efficient Europe.

3.6. Nicht nachhaltiger Konsum ist das Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels verschiedener Faktoren. Das vorherrschende Geschäftsmodell ist linear, denn das Wachstum der meisten Unternehmen beruht nach wie vor darauf, dass mehr Menschen mehr kaufen. Die tatsächliche Lebensdauer vieler Konsumgüter wird kürzer<sup>(17)</sup>, während Reparaturen immer schwieriger (gemacht) werden<sup>(18)</sup>. Alternativen zu dem linearen, auf dem Grundsatz nehmen-produzieren-wegwerfen beruhenden Wirtschaftsmodell, die bei Kreislauffähigkeit, Instandhaltung und gemeinsamer Nutzung ansetzen, könnten zu einer Verringerung des Gesamtmaterialverbrauchs beitragen. Sie setzen sich aber bisher nicht durch und können sich unter aktuellen Bedingungen häufig nicht gegenüber linearen Lösungen behaupten<sup>(19)</sup>. Tatsächlich werden wiederverwendete/wiederaufgearbeitete/recycelte Sekundärerzeugnisse häufig zusätzlich zu neuen Primärerzeugnissen verkauft, so dass sowohl durch die Primär- als auch durch die Sekundärproduktion Umweltauswirkungen entstehen<sup>(20)</sup>. Die Förderung der Kreislauffähigkeit ohne einen gleichzeitigen systemischen Wandel in Produktion (insbesondere Produktdesign), Konsum und Abfallvermeidung würde das Problem daher nur zum Teil lösen. Verbraucher sollten ein echtes „Recht auf Reparatur“ in Anspruch nehmen können.

3.7. Einer der wichtigsten Faktoren und Treiber der Nachfrage ist der Preis<sup>(21)</sup>. Solange also der Preis von Produkten und Dienstleistungen nicht genauer den tatsächlichen Kosten entspricht, wird auch eine generelle Umstellung auf nachhaltige Konsummuster ausbleiben. Die wirtschaftlichen Kosten der ökologischen und sozialen externen Effekte von Produktion und Verbrauch werden derzeit gewöhnlich von den Steuerzahlern und den künftigen Generationen getragen und nicht von den Unternehmen, die die betreffenden Produkte und Dienstleistungen vermarkten. Produkte und Dienste, die sich als Alternativen mit geringeren Auswirkungen anbieten, sind häufig immer noch teurer und schwieriger zugänglich, obwohl nachhaltigere Konsumoptionen wie Bio- und Fair-Trade-Produkte erwiesenermaßen weniger negative externe Effekte aufweisen<sup>(22)</sup>.

3.8. Seit der Ökonom Pigou den Begriff der Kosten von „Externalitäten“ einführte<sup>(23)</sup>, sind „echte Kostenrechnungen“ indes verstärkt ins Blickfeld gerückt und unzählige Werke darüber geschrieben worden. Die Kommission veröffentlichte 2008 eine Strategie zur Internalisierung externer Kosten<sup>(24)</sup>, der zufolge die wichtigsten volkswirtschaftlichen Instrumente zur Internalisierung externer Kosten die Besteuerung, Mautgebühren (oder Nutzungsrechte) und unter bestimmten Bedingungen der Emissionshandel sind. Langfristig jedoch geht der Anteil der Umweltsteuereinnahmen an den Gesamteinnahmen aus Steuern zurück<sup>(25)</sup>.

3.9. Ein weiteres Problem besteht darin, dass sich die derzeit vorherrschende Auslegung des Wettbewerbsrechts auf einen sehr engen Begriff des Verbraucherwohls stützt, bei dem günstige Ladenpreise für die Verbraucher Vorrang vor der Nachhaltigkeit von Produkten und der Art und Weise ihrer Herstellung haben. Im Jahr 2013 entschied die niederländische Wettbewerbsbehörde ACM, dass eine zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften, Umweltorganisationen und anderen Interessenträgern getroffene Energievereinbarung für nachhaltiges Wachstum zur Förderung von Energieeinsparung, erneuerbaren Energieträgern und Beschäftigung nicht mit wettbewerbsrechtlichen Anforderungen vereinbar war. 2014 entschied die ACM, dass die zwischen verschiedenen Interessenträgern getroffene Vereinbarung „Kip van Morgen“ zur Verbesserung des Tierwohls durch weniger Antibiotikaeinsatz und mehr Auslauf und zur Durchführung von Umweltmaßnahmen den Wettbewerb beeinträchtigt.

3.10. In den Leitlinien der Kommission zur Anwendung von Artikel 101 Absatz 3 AEUV heißt es, dass Artikel 101 „den Wettbewerb im Markt schützen [soll], um den Wohlstand der Verbraucher zu fördern und eine effiziente Ressourcenallokation zu gewährleisten“. An keiner Stelle wird erläutert, ob oder wie nichtwirtschaftliche Erwägungen berücksichtigt werden können. Viele Akteure würden ihre Nachhaltigkeitsprojekte gerne ausbauen, können die hohen Investitionen indes nicht allein stemmen. In den wettbewerbsrechtlichen Leitlinien sollten ihnen klar die Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit für Nachhaltigkeit aufgezeigt werden.

3.11. Eine neue Studie der Fairtrade Foundation belegt, dass eine unklare Rechtslage die Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit der Marktakteure, um bezüglich der niedrigen Erzeugerpreise Abhilfe zu schaffen, erschwert und dadurch Fortschritte bei einer Lieferkettenübergreifenden kollektiven Zusammenarbeit zur Gewährleistung existenzsichernder Löhne und Einkommen behindert. Der Bericht fordert im Interesse des Fortschritts Klarstellungen seitens der Wettbewerbsbehörden, inwieweit eine vorwettbewerbliche Zusammenarbeit zur Lösung des Problems der niedrigen Erzeugerpreise mit dem Wettbewerbsrecht in Einklang gebracht werden kann<sup>(26)</sup>.

<sup>(17)</sup> EUA (2018) Waste prevention in Europe.

<sup>(18)</sup> EUB (2019) Coolproducts don't cost the earth.

<sup>(19)</sup> OECD (2019).

<sup>(20)</sup> Zink, T., und Geyer, R. (2017).

<sup>(21)</sup> Eurobarometer-Umfrage zur Lebensmittelsicherheit, Juni 2019.

<sup>(22)</sup> The external costs of banana production.

<sup>(23)</sup> Pigou, A. C. (1920). The Economics of Welfare.

<sup>(24)</sup> Mitteilung der Kommission über die Strategie zur Internalisierung externer Kosten (KOM(2008) 435 endg.).

<sup>(25)</sup> Eurostat.

<sup>(26)</sup> Competition Policy and Sustainability: A study of industry attitudes towards multi-stakeholder collaboration in the UK grocery sector — Fairtrade Foundation. London, UK; April 2019.

3.12. Ein kohärenter Ansatz im Bereich nachhaltiger Konsum wird durch die derzeitige Fragmentierung der EU-Maßnahmen erschwert. Zur Umsetzung der Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe<sup>(27)</sup> bspw. geben diverse Generaldirektionen der Kommission jeweils eigene Leitlinien für die öffentlichen Auftraggeber heraus (so das Handbuch „Umweltorientierte Beschaffung!“ der GD Umwelt<sup>(28)</sup> und den Leitfaden „Sozialorientierte Beschaffung“ der GD GROW<sup>(29)</sup> (wird derzeit aktualisiert)). Zudem liegt noch ein weiterer „Leitfaden für eine innovationsfördernde Vergabe öffentlicher Aufträge“<sup>(30)</sup> der Kommission vor. Dies kann für öffentliche Auftraggeber, die sich im Einklang mit SDG 12.7 für nachhaltige Beschaffungsverfahren entscheiden, außerordentlich verwirrend sein.

#### 4. Zukunftsentwurf — Entwicklung einer umfassenden EU-Strategie für nachhaltigen Konsum

4.1. Strategien für nachhaltige Produktionsprozesse (bspw. Ökodesign), Produkte und Dienstleistungen sowie für die Behandlung von Materialien, die zu Abfall werden, sind seit Langem ein Eckpfeiler der EU-Politik und in einen einigermaßen bewährten politischen Rahmen eingebettet. Dieser Ansatz stößt nun aber an seine Grenzen. Um den erforderlichen umfassenden Wandel innerhalb der noch verfügbaren Zeit herbeizuführen, muss die Bedeutung des Konsums für eine nachhaltige Entwicklung verstärkt ins Blickfeld gerückt werden.

4.2. Der Schwerpunkt konsumspezifischer EU-Maßnahmen lag bisher auf der Rolle der Bürger als Verbraucher und auf dem Einsatz informationsgestützter Politikinstrumente zur Beeinflussung des Verbraucherverhaltens. Als Beispiele wären insbesondere die Umweltkennzeichnung von Produkten, Sensibilisierungskampagnen und freiwillige Kriterien für eine umweltorientierte öffentliche Beschaffung zu nennen.

4.3. Diese Politikinstrumente haben sich kaum zugunsten eines nachhaltigeren Konsums ausgewirkt. Tatsächlich spricht wenig dafür, dass bessere Informationen über die Umwelleistung von Produkten, wie z. B. Umweltzeichen, das reale Kaufverhalten ändern, geschweige denn im erforderlichen Umfang. Dies ist auf verschiedene Rebound-Effekte, unterbewusste Routinen und Gewohnheiten zurückzuführen<sup>(31)</sup>. Unsere Verbraucherentscheidungen (im Haushalt, in der Privatwirtschaft oder im öffentlichen Sektor) werden weitgehend preis- und komfortorientiert getroffen<sup>(32)</sup>, wobei dies im aktuellen System allerdings nicht an den Verbrauchern, sondern an den Produzenten liegt<sup>(33)</sup>. Die kapitalistische Denkweise und die ungleiche Machtverteilung in der Lieferkette führen zu einem Unterbietungswettbewerb, bei dem die Nachhaltigkeit dem Preisdruck weichen muss.

4.4. Die Bürgerinnen und Bürger können auch nicht wirklich für einen nachhaltigeren Konsum in die Verantwortung genommen werden, solange die echten Kosten der meisten Produkte und Dienstleistungen verdeckt bleiben und Marktmechanismen wie auch gesellschaftliche Hebel einen steigenden Materialverbrauch fördern. Die Verantwortung des privaten und des öffentlichen Sektors bei der Bekämpfung von nicht nachhaltigem Konsum muss deutlicher anerkannt werden. Durch geeignete Instrumente muss in ausgewogener und transparenter Weise sichergestellt werden, dass die gesündere, nachhaltigere und sicherere Wahl auch jeweils die einfachere und erschwinglichere Wahl für die Verbraucher ist. Die Europäische Kommission sollte weiterhin von der Zivilgesellschaft ausgehende europaweite Kampagnen für nachhaltigen Konsum unterstützen und nicht nur individuelle Verbraucherentscheidungen ins Visier nehmen.

4.5. Der bisherige EU-Ansatz wird natürlich auch durch die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten bestimmt. Politische Instrumente, die zur Nachfragesteuerung eingesetzt werden können, wie bspw. Steuern, fallen weitgehend in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die EU hat indes maßgebend dafür zu sorgen, dass Europa innerhalb der Belastungsgrenzen des Planeten lebt, und verfügt über verschiedene Möglichkeiten, gegen einen nicht nachhaltigen Konsum vorzugehen. Für einige Mitgliedstaaten könnte auch eine weitergehende Orientierung seitens der EU mittels eines Toolkits vorteilhaft sein.

4.6. Auf Fairness oder Kreislauffähigkeit ausgerichtete Einzelstrategien sind notwendig, aber nicht hinreichend, um Nachhaltigkeit zu erreichen. Zudem besteht die Gefahr, dass nicht auf einander abgestimmte politische Maßnahmen für nachhaltigeren Konsum im weiteren Verlauf zu unvorhergesehenen Problemen führen. Es muss ein systemischer und koordinierter Ansatz entwickelt werden, der der komplexen Sachlage gerecht wird und in den kohärente Beiträge verschiedener Politikbereiche, von der Forschungs- und Innovationspolitik über die sektor- und branchenbezogene Politik bis hin zur Bildungs-, Sozial-, Handels- und Beschäftigungspolitik, einfließen<sup>(34)</sup>. Insbesondere muss eine EU-Strategie ehrgeizige, ggf. erforderliche regulatorische Maßnahmen ergänzen und darf sie nicht aushebeln.

<sup>(27)</sup> Richtlinie 2014/24/EU.

<sup>(28)</sup> Handbuch zur umweltorientierten Beschaffung.

<sup>(29)</sup> Sozialorientierte Beschaffung.

<sup>(30)</sup> Mitteilung der Kommission — Leitfaden für eine innovationsfördernde Vergabe öffentlicher Aufträge (2018).

<sup>(31)</sup> D. h. konkrete Verhaltensänderungen gegenüber der erklärten Bereitschaft zu Verhaltensänderungen (siehe die Zusammenfassung einschlägiger Forschungsarbeiten durch LE Europe et al. (2018).

<sup>(32)</sup> LE Europe, VVA Europe, Ipsos, ConPolicy and Trinomics (2018).

<sup>(33)</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>(34)</sup> EUA.

4.7. Eine EU-Strategie für nachhaltigen Konsum sollte den Mitgliedstaaten und der Privatwirtschaft einen ehrgeizigen Rahmen für die Steuerung des Konsums der privaten Haushalte und des öffentlichen Sektors bieten. Die Märkte sind nicht von selbst nachhaltigkeitsorientiert. Es muss eine Strategie aufgelegt werden, um den rechtlichen Rahmen und die strategische Ausrichtung zu schaffen, die ehrgeizige Vorreiter-Initiativen unterstützen, und zwar sowohl für Produkte als auch für Dienstleistungen (denn die Dienstleistungswirtschaft ist nicht unbedingt nachhaltig).

4.8. Eine EU-Strategie würde auch den Forderungen der europäischen Verbraucher an die EU gerecht, einen Strukturwandel und die Schaffung neuer Infrastrukturen im Hinblick auf eine nachhaltigere Lebensweise sicherzustellen<sup>(35)</sup>.

4.9. Die bereichsübergreifende Berücksichtigung des Konsums auf EU-Ebene kann auch zur Vermeidung von Rebound-Effekten und anderen unvorhergesehenen Auswirkungen überarbeiteter und/oder neuer Maßnahmen beitragen und einen längerfristigen kulturellen Wandel hinsichtlich der Einstellung zu Suffizienz und Konsum bei der Umsetzung der Agenda 2030 unterstützen.

4.10. Eine EU-Strategie für nachhaltigen Konsum sollte Ziele für die Verringerung des Materialfußabdrucks des europäischen Konsums in absoluten Zahlen beinhalten. EU-Ziele können sowohl anderen Regierungs- und Verwaltungsebenen als auch privaten und öffentlichen Innovatoren Orientierung geben und für die erforderliche Dynamik und Kohärenz sorgen, um die Ökonomie des Wohlergehens<sup>(36)</sup> zu schaffen.

4.11. Ferner ist der zentrale Aspekt der Ressourcengerechtigkeit in der EU-Politik lange vernachlässigt worden<sup>(37)</sup>. Eine Strategie für nachhaltigen Konsum muss die Menschen in den Mittelpunkt stellen und darauf abzielen, nachhaltige Verbraucherentscheidungen für alle möglich, erschwinglich und attraktiv zu machen, wobei insbesondere die Auswirkungen auf schutzbedürftige Gruppen und einkommensschwache Haushalte zu berücksichtigen sind. Auch ausgabefreudige gesellschaftliche Gruppen müssen angemessen berücksichtigt werden.

4.12. Arbeitnehmern und Landwirten kommt bei der Förderung eines nachhaltigen Konsums eine Schlüsselrolle zu. Denn sie sind sowohl Verbraucher am Ende der Kette als auch Erzeuger am Anfang der Lieferkette. Daher ist es von wesentlicher Bedeutung, dass Maßnahmen für einen nachhaltigen Konsum auch eine ausgewogene Verteilung der Wertschöpfung in und entlang der Wertschöpfungskette umfassen. Dazu gehört z. B. die Förderung existenzsichernder Löhne für Arbeitskräfte und existenzsichernde Einkommen für Bauern sowohl in der EU als auch im Globalen Süden, anstatt lediglich auf kurzfristig günstige Verbraucherpreise abzielen. Arbeitnehmer, Gewerkschaften, Bauernverbände und Organisationen der Zivilgesellschaft können auch eine maßgebende Rolle bei der Überwachung der Einhaltung von Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsstandards in globalen Wertschöpfungsketten übernehmen.

4.13. Der Einzelhandel kann ebenfalls einen großen Beitrag zur Förderung eines nachhaltigen Konsums leisten und die Verbraucher zu gesünderen und nachhaltigeren Entscheidungen motivieren. In diesem Bereich ist insbesondere das Geschäftsmodell der Konsumgenossenschaft hervorzuheben. Bei diesem speziellen unternehmerischen Konzept stehen die Verbraucher, die Mitglieder sind, im Mittelpunkt der Geschäftsstruktur und der demokratischen Lenkungsstruktur.

4.14. Eine EU-Strategie sollte Initiativen zur Gewährleistung eines transparenten und zuverlässigen Informationsflusses zur Förderung eines nachhaltigen Konsums umfassen, wobei das Potenzial neuer und künftiger digitaler Lösungen genutzt werden sollte. Dies könnte auch zur Unterstützung von Unternehmen beitragen, die zu Innovationen bereit sind, aber derzeit über keine Parameter und Daten für eine zuverlässige Bewertung der ökologischen und sozialen Auswirkungen des Alltagskonsums verfügen. Besonders KMU, Start-ups und Genossenschaften als potenzielle Innovatoren auf Pilotplattformen stehen vor diesem Problem. Der EU fällt im Übrigen auch eine wichtige Aufgabe hinsichtlich der Harmonisierung und Überprüfung von Umweltaussagen im Binnenmarkt zu. Derzeit stiftet die Unmenge an unterschiedlich gut belegten Umweltaussagen nur Verwirrung und untergräbt womöglich das Vertrauen der Verbraucher in ihre Rechtmäßigkeit. Der EWSA begrüßt daher die Absicht der Kommission, im Zuge der Durchführung des neuen Kreislaufwirtschaftsaktionsplans einen Legislativvorschlag vorzulegen, um sicherzustellen, dass Unternehmen ihre Umweltaussagen belegen.

4.15. Eine EU-Strategie für nachhaltigen Konsum sollte Synergien mit anderen Politikbereichen berücksichtigen und fördern. Bspw. gehen 45 % der CO<sub>2</sub>-Gesamtemissionen in Europa darauf zurück, wie wir Produkte herstellen und verwenden und wie wir Lebensmittel herstellen<sup>(38)</sup>. Werden Lebensmittel anders angebaut, verarbeitet und konsumiert, können Lebensmittelsysteme auch gesundheitsfördernd wirken und die Widerstandsfähigkeit stärken. Dies heißt ganz klar, dass landwirtschaftliche Nutztiere artgerecht gefüttert werden und die Verbraucher sich ausgewogener ernähren und weniger Fleisch essen sollten — zum Vorteil von Klima und Gesundheit<sup>(39)</sup>. Konsum und Nachfrage haben einen entscheidenden Einfluss darauf, ob es uns gelingen wird, den Klimagasausstoß zu senken. Die größte Herausforderung,

<sup>(35)</sup> BEUC (2020).

<sup>(36)</sup> ABl. C 106 vom 31.3.2020, S. 1.

<sup>(37)</sup> Rijnhout, Stoczkiewicz, Bolger (2018).

<sup>(38)</sup> Ellen-MacArthur-Stiftung (2019).

<sup>(39)</sup> ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 9.

wenn wir dem Verlust der Artenvielfalt und der Zerstörung der Ökosysteme in Europa Einhalt gebieten wollen, besteht dementsprechend in der Änderung unserer Lebensweise, die die Belastungsgrenzen unserer einen Erde sprengt<sup>(40)</sup>. Der EWSA bekräftigt auch seine Forderung, die Rechte der Natur anzuerkennen, um ihre Gleichwertigkeit mit den Rechten der Personen und der Unternehmen zu gewährleisten<sup>(41)</sup>.

## 5. Vom Zukunftsentwurf zur Umsetzung — mögliche Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten

5.1. Mit Blick auf den Wiederaufbau nach der COVID-19-Krise fordert der EWSA die Kommission, das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten auf, eng mit ihm zusammenzuarbeiten, um ein umfassendes und koordiniertes Programm integrierter strategischer Maßnahmen zu entwerfen. Dieses wird im Einklang mit dem Grundsatz „build back better“ einen besseren Wiederaufbau Europas unterstützen und die Schaffung der Voraussetzungen für eine umfassende EU-Strategie für nachhaltigen Konsum ermöglichen. Grüne Konjunkturprogramme sollten dem notwendigen systemischen Wandel in den Bereichen Mobilität, Ernährung, Wohnungswesen, Freizeit, Energiesysteme und Produktgruppen mit hohen Umweltauswirkungen<sup>(42)</sup> zum Durchbruch verhelfen und dabei den Auswirkungen des Konsums der EU sowohl in der EU als auch im Globalen Süden Rechnung tragen. Die folgenden Vorschläge sollen hierfür als Ausgangspunkt dienen.

### 5.2. Rechts- oder Regulierungsinstrumente

5.2.1. Einführung von Produktnormen (Vorschriften) und Verboten von Produkten (Sperrungen) zur Förderung der Nachhaltigkeit bzw. der Langlebigkeit von Produkten. Der EWSA bewies Weitsicht und forderte bereits 2013 in seiner Stellungnahme zum Thema Produktlebensdauer und Verbraucherinformation<sup>(43)</sup> und auch in späteren Stellungnahmen ein vollständiges Verbot der geplanten Obsoleszenz. Er bezeichnete es als sinnvoll, ein System einzurichten, das eine Mindestlebensdauer für erworbene Produkte gewährleistet. Ein jüngst vom IMCO-Ausschuss des EP erstellter Bericht geht ganz in diese Richtung<sup>(44)</sup>. In diesem Zusammenhang sollten auch die Auswirkungen des zunehmenden elektronischen Geschäftsverkehrs, z. B. während der COVID-Krise, untersucht werden.

5.2.2. Verbot unlauterer Handelspraktiken, nicht nur in den Lebensmittelversorgungsketten über die neue einschlägige Richtlinie<sup>(45)</sup>, sondern auch in anderen Branchen wie bspw. der Textilindustrie, wo unlautere Handelspraktiken infolge der COVID-19-Krise überhand nehmen<sup>(46)</sup>. Der EWSA fordert eine ausgewogene Umsetzung der Richtlinie über unlautere Handelspraktiken. Große Markenhersteller, die ihre Verhandlungsmacht zum Erzielen großer Gewinnspannen missbrauchen, dürfen nicht geschützt werden.

5.2.3. Wettbewerbsrecht: Ermöglichung kollektiver Verhandlungen zwischen Lieferanten und Käufern über den Preis (und die Lieferbedingungen) grundlegender Konsumgüter, insbesondere an den Schnittstellen mit großen Unterschieden im Konzentrationsgrad aufeinanderfolgender Stufen der Wertschöpfungskette (z. B. Fragmentierung der Lieferanten gegenüber einer Konzentration der Käufer). Anlässlich der laufenden Überarbeitung der Leitlinien für Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit durch die Europäische Kommission sollte erneut ein Absatz über sektorale Nachhaltigkeitsvereinbarungen nach dem Vorbild des Absatzes über Umweltschutzvereinbarungen in den früheren Leitlinien von 2001<sup>(47)</sup> aufgenommen werden, unter Anpassung an den derzeitigen Kontext und Berücksichtigung des europäischen Grünen Deals, des Übereinkommens von Paris sowie von SDG 12.

5.2.4. Handelsregeln: Die Durchsetzbarkeit von Sozial- und Umweltklauseln in Handelsabkommen über Sanktionen bei Nichteinhaltung sicherstellen (z. B. gezielte Zollerhöhungen für strategische Sektoren, ausgenommen Sektoren, in denen die Erhebung von Zöllen zu einer Zunahme der Armut in den am wenigsten entwickelten Ländern führen könnte).

5.2.5. Rechenschaftspflicht von Unternehmen: Verbindliche Sorgfaltspflicht für Käufer für Nachhaltigkeit entlang ihrer gesamten Lieferkette (Einführung einer Verpflichtung) als Teil der Unternehmensverantwortung. Anstatt eine „Checkliste“ abzuhaken, sollten die Unternehmen laut OECD lieber ihre Einkaufspraktiken überprüfen<sup>(48)</sup>. Auch sollte Lobbyarbeit an strengere gesetzliche Auflagen gebunden werden. Es sollten Maßnahmen gegen grünen Etikettenschwindel ergriffen werden.

<sup>(40)</sup> Gerritsen, E., und Underwood, E. (2019) What the Green Deal means for Europe's biodiversity. Allen, B., und Charveriat, C. (2018) A meaty challenge. IEEP, Brussels.

<sup>(41)</sup> ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 22.

<sup>(42)</sup> IEEP & FEPS.

<sup>(43)</sup> ABl. C 67 vom 6.3.2014, S. 23.

<sup>(44)</sup> IMCO-Bericht.

<sup>(45)</sup> ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 165.

<sup>(46)</sup> Berichte von OECD, der Zivilgesellschaft und Gewerkschaften.

<sup>(47)</sup> ABl. C 3 vom 6.1.2001, S. 2.

<sup>(48)</sup> OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für Verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln (Bekleidung und Schuhwaren).

5.2.6. Verpflichtende Nutzung eines Standardinstruments zur Verfolgung und Rückverfolgung von Informationen über die in der Wertschöpfungskette durchgeführten Tätigkeiten — wer, wann, wo, unter welchen sozialen und ökologischen Bedingungen (Bereitstellung der technischen Mittel zur Erfüllung der Verpflichtung). Die Zivilgesellschaft und die Gewerkschaften sollten in die Entwicklung und Überwachung von Umwelt- und Sozialstandards einbezogen werden.

### 5.3. *Wirtschafts- und Finanzinstrumente*

5.3.1. Verlagerung der Steuerlast von der Arbeit auf die Ressourcennutzung: Nutzung der laufenden Überarbeitung der MwSt-Verordnung, um klare Kriterien dafür festzulegen, wie die Mitgliedstaaten ermäßigte Mehrwertsteuersätze für nachhaltig hergestellte Produkte sowie auch für Dienstleistungen einführen können, die die Negativfolgen des Konsums eindämmen, wie bspw. Reparaturdienste und Sharing Services (gemeinsame Nutzung von Diensten). Förderung von Maßnahmen zur Vorbeugung gegen Steuerwettbewerb unter den Mitgliedstaaten und einer daraus entstehenden Abwärtsspirale sowie eine gerechtere Besteuerung der profitabelsten Sektoren und des Kapitals.

5.3.2. Verursacherprinzip: Die Europäische Kommission nimmt den Ansatz der Internalisierung externer Effekte mittlerweile ernster und räumt beispielsweise ein, dass erneuerbare Energien benachteiligt werden, solange sich die externen Kosten fossiler Ressourcen nicht vollständig in der Marktpreisgestaltung niederschlagen, oder ist bemüht, das Verursacherprinzip im Verkehrssektor anzuwenden. Allerdings muss bedacht werden, dass bei diesen Ansätzen die ökologische mit der ökonomischen Dimension der Nachhaltigkeit in Einklang gebracht wird, die soziale Dimension aber außen vor bleibt<sup>(49)</sup>.

5.3.3. Faire und umweltorientierte öffentliche Beschaffung: In SDG 12.7 wird auf die Notwendigkeit nationaler Aktionspläne für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung verwiesen. Zahlreiche nationale Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte gehen auf die öffentliche Beschaffung ein, und auf nationaler Ebene gibt es mehrere bewährte Verfahren. So hat Dänemark beispielsweise in seinen öffentlichen Kantinen auf einen hohen Anteil an ökologischen/biologischen Erzeugnissen umgestellt, wobei Haushaltsvorgaben Rechnung getragen wird. Lokale Gebietskörperschaften für Nachhaltigkeit (ICLEI) engagiert sich derzeit in einer Initiative für eine verpflichtende, schrittweise Einführung einer nachhaltigen Lebensmittelbeschaffung in allen europäischen Schulen und Kindergärten. In ihrem neuen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft kündigt die Kommission an, dass öffentliche Auftraggeber zur Teilnahme an der Initiative „Öffentliche Auftraggeber für Klima und Umwelt“ ermuntert werden, die den Austausch zwischen Auftraggebern, denen an einer umweltorientierten öffentlichen Beschaffung gelegen ist, erleichtern wird. Der EWSA fordert die Kommission auf, umfassendere Nachhaltigkeitskriterien, bspw. soziale oder Fairtrade-Erwägungen, einzubeziehen. Er begrüßt ferner die Absicht der Kommission, in sektorspezifischen Rechtsvorschriften verbindliche Mindestkriterien und Zielvorgaben für die umweltorientierte öffentliche Beschaffung vorzuschlagen und schrittweise eine obligatorische Berichterstattung einzuführen, um die Verbreitung der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung zu überwachen.

5.3.4. Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit zur Unterstützung von landwirtschaftlichen Kleinbetrieben, KMU und Konsumgenossenschaften.

### 5.4. *Freiwilliges oder informationsgestütztes Instrument*

5.4.1. Produktkennzeichnungen können die Nachhaltigkeitsbemühungen bestimmter Unternehmen stärken, aber sie sollten niemals als Vorwand für eine Nicht-Regulierung inakzeptabler Verhaltensweisen und Praktiken dienen. So ist beispielsweise eine der Optionen, die die Kommission als Folgemaßnahme zu der Mitteilung über die Intensivierung der EU-Maßnahmen zum Schutz und zur Wiederherstellung der Wälder in der Welt in Erwägung zieht, die Einführung eines Gütesiegels für entwaldungsfreie Lieferketten. Allerdings könnte dadurch der falsche Eindruck entstehen, dass die EU Produkte auf ihrem Binnenmarkt toleriert, die nicht waldfreundlich sind, und zu Verwirrung führen. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, die bestehenden Umweltzeichen, die die gesamte Umweltbilanz erfassen, wie das EU-Umweltzeichen, weiterzuentwickeln und um die soziale Dimension zu erweitern. Insbesondere eine Kennzeichnung, die eine klare Auskunft über den Ursprung und die Produktionsverfahren gibt, würde den Verbrauchern die Auswahl erleichtern<sup>(50)</sup>.

5.4.2. Bottom-up-Initiativen und Multi-Level-Governance: Über einen dezentralen, vor Ort von bürgernahen Akteuren wie Kommunalverwaltungen und Verbänden vertretenen Ansatz können wirksam lokale Maßnahmen unter enger und konstruktiver Einbindung der Bürger konzipiert werden. Immer mehr Kommunen entwickeln weitreichende Nachhaltigkeitsstrategien, was seitens der Kommission durch Auszeichnungen wie „Grüne Hauptstadt Europas“ oder „EU-Städte für fairen und ethischen Handel“ sowie die „Vereinbarung für Grüne Städte“ gefördert wird. Die aktuellen Reaktionen auf die COVID-19-Krise dürften sich auch auf diese Muster und Tendenzen auswirken. Pilotmaßnahmen in einem realen Umfeld können einen sehr wichtigen Beitrag zur Gestaltung und Durchführung der EU-Strategie für nachhaltigen Konsum leisten und sollten deshalb unterstützt werden.

<sup>(49)</sup> ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 30.

<sup>(50)</sup> ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 9.

5.4.3. Werbung und Marketing: Auch die Rolle von Werbung und Marketing sollte thematisiert werden, um ihren Schwerpunkt von der Konsumförderung auf die Haltbarkeit und neue Verwendungsmöglichkeiten von Produkten zu verlagern, wobei irreführende Werbung zu untersagen ist.

5.4.4. Bildung: Es sollten Vorschläge unterbreitet werden, die Erziehung zu nachhaltigem Konsum so früh wie möglich in die schulischen Lehrpläne aufzunehmen und private Bildungsinitiativen (z. B. seitens Verbrauchergenossenschaften) anzuregen. Es gilt, die Bürgerbeteiligung und einen kulturellen Wandel zu fördern.

Brüssel, den 18. September 2020

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Luca JAHIER

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Ein integrierter Ansatz für die ländlichen Gebiete der EU unter besonderer Berücksichtigung der benachteiligten Regionen“**

**(Initiativstimmung)**

(2020/C 429/09)

Berichtersteller: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Mitberichtersterterin: **Dilyana SLAVOVA**

Beschluss des Plenums	20.2.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmung
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	31.8.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	17.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	212/0/4
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die europäische Politik muss für eine harmonische Entwicklung der gesamten Union sorgen und dabei den ländlichen Gebieten, den Industrieregionen im Wandel und den Gebieten mit schweren und dauerhaften Nachteilen wie Inseln und Berggebieten sowie arktischen Gebieten besondere Aufmerksamkeit schenken. Dieser übergreifende Grundsatz sollte allen Maßnahmen der EU zugrunde liegen und ist auch in die Strategie Europa 2020 eingeflossen <sup>(1)</sup>. Er geht auf die Überzeugung zurück, dass die notwendige territoriale Strukturiertheit Voraussetzung für inklusives Wirtschaftswachstum ist.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt nachdrücklich die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen neun Ziele für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) 2021-2027: gerechtes Einkommen für Landwirtinnen und Landwirte, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Wiederherstellung eines ausgewogenen Kräfteverhältnisses in der Lebensmittelkette, Klimaschutzmaßnahmen, Umweltpflege, Erhalt von Landschaften und Biodiversität, Förderung des Generationswechsels, dynamische ländliche Gebiete, Schutz von Lebensmittelqualität und Gesundheit. Die GAP muss unbedingt sicherstellen, dass die landwirtschaftliche Erzeugung in benachteiligten Gebieten erhalten bleibt.

1.3. Der EWSA unterstützt voll und ganz den europäischen Grünen Deal zur Steigerung der Ressourceneffizienz, Wiederherstellung der biologischen Vielfalt und Verringerung der Umweltverschmutzung. Der EWSA weist daher nachdrücklich darauf hin, dass die Schädigung der Umwelt zwei gleichermaßen negative Folgen hat: Die übermäßige Belastung von Luft, Wasser und Boden aufgrund der Konzentration der Wirtschaftstätigkeit in städtischen Gebieten und die Aufgabe großer Gebiete, deren biologische und landschaftliche Vielfalt ohne eine kontinuierliche und umweltgerechte Bewirtschaftung, die sie erhält und bereichert, unwiederbringlich verloren geht.

1.4. Die Europäische Union muss einen entscheidenden Anteil der dafür erforderlichen Mittel bereitstellen und überwachen, dass die Verwendung den besten verfügbaren Verfahren entspricht. Die GAP sollte eng auf die Regional- und Kohäsionspolitik abgestimmt werden, um eine ausgewogene territoriale Entwicklung als Kriterium und Voraussetzung bei allen politischen Entscheidungen mit lokaler Wirkung zu berücksichtigen. Eine integrierte Strategie für diese Gebiete setzt voraus, dass umfangreichere Haushaltsmittel bereitgestellt werden und die Behörden nicht isoliert arbeiten, denn die Koordinierung, Integration und Angleichung der Maßnahmen sind von zentraler Bedeutung.

---

<sup>(1)</sup> COM(2010) 2020.

1.5. Die Konzentration der sozialen und beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten in den Städten führt dazu, dass die schwächsten Bevölkerungsgruppen in ländliche Gebiete verdrängt werden. Der EWSA anerkennt das Potenzial territorialer Innovation und die Notwendigkeit, lokale Stärken auszubauen, Entwicklungsunterschiede zu reduzieren und die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Daher ist der Aufbau von Ökosystemen zur Unterstützung von Innovationen, die die Diversifizierung der Wirtschaft fördern und für lebendige, kreative, smarte und reaktionsfähige Gebiete sorgen, unabdingbar. Sie ermöglichen es den Menschen, nach Wunsch in städtischen oder ländlichen Gebieten gut zu leben und zu arbeiten.

1.6. Die zunehmenden Epidemien sind ein weiteres Argument für eine ausgewogenere territoriale Entwicklung. Die hohe Ansteckungsrate in den zu den Stoßzeiten unvermeidlich überfüllten städtischen Verkehrsmitteln, wie die COVID-19-Pandemie in tragischer Weise verdeutlicht hat, sollte zu Überlegungen auf höchster Ebene über die für unsere Gesellschaften angestrebte Zukunft führen — sowie über die dafür erforderliche Neuausrichtung. Die größere Widerstandsfähigkeit der ländlichen Gebiete sollte diesbezüglich als Inspirationsquelle dienen, darf aber keinesfalls als Rechtfertigungsgrund für das dort herrschende unzureichende Angebot an Gesundheitsdiensten herhalten.

1.7. Infolge der gewaltigen Zunahme von Teleheimarbeit während des Lockdowns ermöglichen die Pläne zur Erholung nach COVID-19 einen nicht mehr utopischen Paradigmenwechsel: Computerarbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung werden in ländliche und Berggebiete zurückverlagert.

1.8. Wenn der EWSA diesen Prozess begleiten und mit gutem Beispiel vorangehen möchte, muss er systematisch in allen seinen künftigen Stellungnahmen zur territorialen Politik für städtische und ländliche Räume einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen. Zu diesem Zweck sollte eine Ad-hoc-Gruppe eingesetzt werden, die zu gleichen Teilen aus Mitgliedern der Fachgruppen ECO und NAT besteht.

## 2. Einleitung

2.1. Der wirtschaftliche, soziale, ökologische und territoriale Zusammenhalt ist eine der tragenden Säulen der EU. Trotz der bisherigen und gegenwärtigen Bemühungen um den territorialen Zusammenhalt und trotz der dabei in verschiedenen Etappen und zeitlichen Kontexten erzielten Ergebnisse sind die europäischen Gebiete in Wirklichkeit durch territoriale Ungleichgewichte unterschiedlichen Ausmaßes und sehr unterschiedlicher Art geprägt. So bestehen in den ländlichen Gebieten Bulgariens, Rumäniens, Spaniens, Ungarns oder Polens erhebliche Ungleichgewichte in Bezug auf Einkommen, Kommunikation, Gesundheit, Zugang zu Dienstleistungen usw.

2.2. Fakt ist, dass sich die europäischen Gebiete nicht einheitlich entwickeln. Gebiete, die sich durch Wirtschaftswachstum, sozialen Zusammenhalt und ökologische Nachhaltigkeit auszeichnen, koexistieren mit anderen Gebieten, die von Stagnation, Entvölkerung oder Verödung bedroht sind. Die Ungleichgewichte sind nicht nur zwischen NUTS-3-Regionen<sup>(2)</sup> zu beobachten, sondern lassen sich auch innerhalb derselben Region feststellen.

2.3. Die Auswirkungen des Klimawandels, technologische, regulatorische und institutionelle Veränderungen sowie Naturkatastrophen, Industrieunfälle und Epidemien wirken sich auf den ländlichen Raum besonders stark aus. Wengleich die benachteiligten und intermediären Gebiete in der letzten Finanzkrise eine größere Resilienz aufwiesen, stehen die Städte in Bezug auf die Ziele der Strategie Europa 2020 in puncto Beschäftigung, Bildung und Armutsbekämpfung besser da.

2.4. Entlegene ländliche und Berggebiete und Regionen in Randlage bzw. äußerster Randlage sowie arktische Gebiete sind am stärksten gefährdet. Diese Gebiete unterliegen objektiven einschränkenden Bedingungen wie mangelnde kritische Masse (Bevölkerung oder Wirtschaft), schwierige Zugänglichkeit usw. Gleichzeitig nehmen die Überlastung städtischer Gebiete und die Belastung ihrer natürlichen Ressourcen (Luft, Wasser und Boden) zu.

2.5. Die Bedeutung der ländlichen Gebiete für die Union insgesamt liegt nicht nur in ihrer Größe begründet (sie stehen für 55 % der Bevölkerung, ca. 45 % der Bruttowertschöpfung und 50 % der Beschäftigung), sondern auch in ihrer Bedeutung für die Kultur und Identität der einzelnen Länder. Mit dieser Stellungnahme sollen die Grundlagen eines ganzheitlichen Ansatzes für eine ausgewogenere territoriale Entwicklung vorgeschlagen werden.

## 3. Vorschläge für Maßnahmen

3.1. Ein territorialer Vertrag zwischen den Städten und ihrem ausgedehnten Umland ist der beste — wenn nicht der einzige — Weg in eine harmonische wirtschaftliche Entwicklung, mit der sowohl Nutzungsüberlastung als auch Entvölkerung vermieden werden können. Wengleich die ersten politischen Impulse von den regionalen Gebietskörperschaften ausgehen, sind Entscheidungen stets basisnah zu treffen. Dafür müssen alle öffentlichen und privaten Akteure und die vor Ort präsente organisierte Zivilgesellschaft über dauerhafte partizipative Strukturen eingebunden werden. Die gemeinsame Gestaltung und Umsetzung ist für die Beseitigung von Asymmetrien von zentraler Bedeutung. Der EWSA spricht sich für die Finanzierung eines Pilotprojekts zur Erprobung von Lösungen aus, die auf die Besonderheiten der einzelnen Gebiete zugeschnitten sind.

---

(2) Aus dem Französischen „Nomenclature des unités territoriales statistiques“ — NUTS, Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik.

3.2. Um auf die Entwicklung ländlicher Gebiete, insbesondere benachteiligter Regionen in der EU, Einfluss zu nehmen, sind fünf Handlungsebenen zu berücksichtigen:

- der räumliche Aspekt — Förderung einer ausgewogenen Entwicklung, bei der Ströme zwischen den ländlichen und städtischen Zentren eines Gebiets vernünftig ausgerichtet werden;
- der wirtschaftliche Aspekt — Begünstigung der Dezentralisierung und der Diversifizierung zur Wiederherstellung des Einkommensgleichgewichts;
- der soziale Aspekt — Gewährleistung des Zugangs zu grundlegenden Dienstleistungen in Bezug auf Bildung, Gesundheit, Verkehr, Kultur usw.;
- der ökologische Aspekt — Festlegung der Agrarökologie als langfristiges Ziel<sup>(3)</sup> und Aufwertung des Schutzes der biologischen Vielfalt in der EU;
- der institutionelle Aspekt — Schaffung eines ergänzenden Ökosystems, das Fortschritte bezüglich der übrigen Aspekte erleichtert.

3.3. Ebenso sind zu berücksichtigen: Risikomanagement, Unsicherheitsszenarien, Konzeption von Notfallplänen, Mechanismen zur Berücksichtigung gegensätzlicher Interessen und die Schaffung von Synergien zwischen globalen und lokalen Visionen. All dies sind unverzichtbare Mechanismen bei der Konzipierung und Steuerung einer Strategie zur Steigerung der territorialen Resilienz.

3.4. Ein Gemeinsamer Strategischer Rahmen gewährleistet den konzertierten Einsatz der verschiedenen ESI-Fonds<sup>(4)</sup>. Auf regionaler und subregionaler Ebene könnten die Maßnahmen mittels fondsübergreifender integrierter territorialer Investitionen auf die Gegebenheiten der einzelnen Gebiete abgestimmt und auf lokalen Besonderheiten basieren, um Synergien zwischen verschiedenen Sektoren wie Erhaltung der biologischen Vielfalt, Landbewirtschaftung (hauptsächlich Land- und Forstwirtschaft) und Tourismus zu nutzen.

3.5. Es wird vorgeschlagen, die politischen Optionen für die Mitgliedstaaten und Regionen flexibler zu gestalten, damit sie die Politik auf ihre spezifischen Bedürfnisse und somit auch auf die Konzeption und Durchführung der Interventionen ausrichten können.

3.6. Es wird eine integrierte Strategie für die Gebiete vorgeschlagen, die voraussetzt, dass die politischen Maßnahmen ineinandergreifen und die Institutionen nicht voneinander isoliert arbeiten. Denn die Koordinierung, Integration und Angleichung der Maßnahmen sind von zentraler Bedeutung. Bezüglich der Konzeption von Strategien und Maßnahmen müssen die im derzeitigen institutionellen Kontext vorhandenen Möglichkeiten berücksichtigt werden. Auf globaler Ebene sind die Agenda 2030 und die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) zu nennen. Auf europäischer Ebene betrifft dies:

- den europäischen Grünen Deal, der eine Reihe von Strategien umfasst, die in den kommenden Jahren als Referenzrahmen dienen werden. Einige dieser Strategien („Vom Hof auf den Tisch“, Biodiversitätsstrategie) werden erhebliche Auswirkungen auf den ländlichen Raum haben;
- den mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2021-2027 und das Aufbauinstrument der Europäischen Union, die die verfügbaren Haushaltsmittel bestimmen;
- die Verpflichtung der EU für den Übergang zur CO<sub>2</sub>-Neutralität in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts;
- den neuen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft;
- sowie die Strategien für intelligente Spezialisierung, Kohäsionspolitik, den digitalen Binnenmarkt usw.

3.7. Der ländliche Raum ist bei der Ressourcennutzung von jeher „kreislauforientiert“. Gleichwohl darf dies die Entwicklung neuer, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltigerer Energiemodelle zur Förderung einer Kreislaufwirtschaft in ländlichen Gebieten nicht behindern. Die EWSA unterstützt auch kurze Versorgungswege und die Intensivierung der Austauschbeziehungen zwischen Stadt und Land.

3.8. Die Landwirtschaft ermöglichte in der Vergangenheit die Integration schutzbedürftiger Menschen, denen es schwer fiel, eine Arbeit zu finden, und die zudem noch eine Unterkunft und individuelle Betreuung brauchten. Heute kann diese Aufgabe von Sozialbauernhöfen geleistet werden.

---

<sup>(3)</sup> „Nach Ansicht des EWSA muss die Agrarökologie das langfristige Ziel der europäischen Landwirtschaft sein, deren Entwicklung unmittelbar von dem Erhalt der natürlichen Ressourcen abhängt.“ (ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 65).

<sup>(4)</sup> Europäische Struktur- und Investitionsfonds.

3.9. Digitalisierungsprozesse eröffnen neue Arbeits- und Geschäftsmöglichkeiten. Die Verbesserung der IKT im ländlichen Raum sollte an das Gebiet und nicht ausschließlich an die Bevölkerungszahl geknüpft werden. Dabei sollten Initiativen auf der Grundlage der Satellitentechnologie und der Entwicklung lokaler Konnektivitätsnetze genutzt werden, damit sie in den meisten ländlichen Gemeinden eingesetzt werden können. Standorte landwirtschaftlicher Aktivitäten können so auf die neuen Technologien zurückgreifen. Die Digitalisierung schafft Perspektiven für junge Menschen und führt zu einer Trendwende der Landflucht.

3.10. Der EWSA anerkennt die EU-Maßnahmen für intelligente Dörfer als ein Instrument dafür, den Austausch innovativer Lösungen zur Schaffung dynamischerer, nachhaltigerer und attraktiverer ländlicher Gebiete zu ermöglichen und zu prüfen, wie die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums, die Kohäsionspolitik der EU und andere Finanzierungsinstrumente besser genutzt werden können.

3.11. Der EWSA sieht die wichtige Rolle lokaler Aktionsgruppen und ihrer Netzwerke bei der Förderung von Entwicklungsprozessen im ländlichen Raum der gesamten EU, bei der Schaffung neuer Steuerungsmechanismen und der Diversifizierung der Wirtschaft ländlicher Räume. Sie helfen, das historische und kulturelle Erbe zu bewahren, und begleiten Unternehmertum.

3.12. Die territoriale Entwicklung muss bewertet und überwacht werden. Für jedes der eingestuften Gebiete sollten Indikatoren festgelegt werden, die eine zukunftsorientierte Entscheidungsfindung ermöglichen.

3.13. Die verschiedenen Maßnahmen in einem bestimmten Gebiet müssen auf das Ziel ausgerichtet werden, Räume mit unterschiedlichem Nutzungspotenzial zu kombinieren, wobei stets die vor Ort präsenten Akteure zu berücksichtigen sind. Die Maßnahmen sind auf der geeigneten Ebene zu ergreifen, z. B. in Gebieten unterhalb der NUTS-3-Ebene, um so subregionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Folgende Maßnahmen könnten ins Auge gefasst werden:

- Abschluss von territorialen Verträgen, die öffentliche und private Verpflichtungen vorsehen und zur Entwicklung interinstitutioneller Kooperationsmechanismen beitragen;
- Ermittlung des Innovationspotenzials und Konzentration auf lokale Stärken;
- Förderung intelligenter Gebiete durch Bereitstellung von Netzwerksystemen, die die wirtschaftliche und politische Effizienz erhöhen;
- Schaffung einer Einrichtung mit Katalysatorfunktion, die die im Bereich der territorialen Entwicklung aktiven Organisationen der Zivilgesellschaft zusammenbringt;
- Konzipierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Landflucht, die tatsächlich zu einer Trendwende bei der Flächennutzung führt;
- Verbesserung der Lebensqualität in für junge Menschen relevanten Bereichen (Bildung, Freizeit).

3.14. Um den derzeitigen demografischen Trend umkehren zu können, muss jeder auf dem Land lebende Jugendliche die Entscheidung treffen, nicht in die Stadt abzuwandern. Der wichtigste, wenngleich nicht der einzige Faktor für eine solche Entscheidung ist die Möglichkeit einer gut bezahlten Arbeit mit Zukunftsaussichten. Ein mit öffentlicher Förderung über die Medien und audiovisuellen Produktionen vermitteltes attraktives und interessantes Bild vom Leben junger Menschen in ländlichen Gebieten trägt dazu bei, deren legitimen Stolz auf die Wurzeln zu festigen.

3.15. Dies gilt in zweifacher Hinsicht für Frauen. Der enorme Beitrag von Frauen im ländlichen Raum zu landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Aktivitäten muss angemessen anerkannt und wertgeschätzt werden, in erster Linie durch konsequent gleiche Bezahlung und ggf. durch den Zugang zum Miteigentum an den Betrieben.

3.16. In ländlichen Gebieten sind Unternehmen aller Art vertreten, wenngleich die Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse hervorsticht. Ist die notwendige Infrastruktur in den Bereichen Telekommunikation, Verkehr, Energie usw. leicht zugänglich, sind ländliche Gebiete bei der Standortwahl für neue Unternehmensprojekte häufig die kostengünstigste Option. Ausreichende Steueranreize können mitunter den Ausschlag geben.

3.17. In den meisten Dörfern ist das größte Unternehmen die örtliche landwirtschaftliche Genossenschaft, die neben der direkten Produktionstätigkeit auch Geschäftsbereiche wie Lagerwirtschaft oder Kredite haben kann. Aufgrund ihres sozialen Charakters sollte die steuerliche Vorzugsbehandlung von Genossenschaften stets beibehalten und diese auf vielfältige Weise von den öffentlichen Verwaltungen unterstützt werden.

3.18. Die Landwirtschaft ist häufig das Rückgrat der lokalen Wirtschaft und ermöglicht die Entwicklung anderer Sektoren wie der Lebensmittelindustrie und des Tourismus. Die Stilllegung landwirtschaftlicher Flächen führt hingegen zum Verlust der Landschaften und Umweltdienstleistungen, die eine aktive Gebietsbewirtschaftung gewährleisten. Die land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeiten tragen dazu bei, die Bevölkerung zu halten, Erosion zu bekämpfen, die Häufigkeit und Ausbreitung von Bränden zu verringern und der Verödung vorzubeugen. Es ist von grundlegender Bedeutung, dass die Gemeinsame Agrarpolitik den Erhalt der landwirtschaftlichen Erzeugung in benachteiligten Gebieten sicherstellt.

3.19. In Berggebieten ermöglicht die extensive Tierhaltung die Nutzung von Grenzertragsflächen ohne Wert für den Ackerbau. Eine gut gesteuerte Naturweidewirtschaft bietet zahlreiche Vorteile: für die Umwelt (Verbesserung der biologischen Vielfalt); die Kultur (Erhaltung des materiellen und immateriellen Erbes) und für die Landschaft (Eröffnung von Räumen für den Tourismus). Zudem wird natürlichen Gefahren wie Waldbränden, Erdbeben und Überschwemmungen vorgebeugt. Die Viehwirtschaft in Berggebieten wird jedoch zunehmend durch die äußerst geringe Rentabilität von Milch- und Fleischerzeugnissen gefährdet, so dass unbedingt besondere Stützungsmaßnahmen ergriffen werden müssen. Die Wiederansiedlung von Großraubtieren (Wölfen und Bären) führt zu noch höheren Produktionskosten. Die Koexistenz ist nur in bestimmten Bereichen möglich, wobei sie sehr gut durchdacht sein und mit ausreichenden und sofort verfügbaren Ausgleichszahlungen einhergehen muss.

#### 4. Überwachung und Bewertung

4.1. Für die zu ergreifenden Maßnahmen muss ein ausführlicher Leitfaden erstellt werden. In den territorialen Verträgen müssen konkrete, greifbare und überprüfbare Ziele sowie der für ihre Umsetzung vorgesehene Zeithorizont festgelegt werden. Positive Entwicklungen in Bezug auf folgende kritische Indikatoren (nicht erschöpfende Auflistung) sollten genau beobachtet werden:

4.1.1. In Bezug auf die Bevölkerungsdynamik:

- qualitative und quantitative Beschreibung von Ab- und Zuwanderungsbewegungen;
- Beschreibung der Bevölkerungspyramide auf unterschiedlichen territorialen Ebenen.

4.1.2. In Bezug auf die Lebensqualität:

- Zugang zu Lebensmitteln: Erhaltung und Entwicklung von lokalen Geschäften und effizienten Vertriebskanälen, um allen Bürgern einen dauerhaften Zugang zu hochwertigen Lebensmitteln zu garantieren und um so genannte „Lebensmittelwüsten“ zu vermeiden;
- Zugang zu Finanzmitteln: Verlängerung der Öffnungszeiten von Geldinstituten und Banken sowie Verbesserung der Verfügbarkeit von Geldautomaten;
- Zugang zu Bildung: Senkung der Fahrzeit zu den nächstgelegenen Primar- und Sekundarschulen;
- Zugang zur Gesundheitsversorgung: Senkung der Fahrzeit zu den nächstgelegenen Ambulanzen und Krankenhäusern;
- Einsatz der Telematik für Pflege und Gesundheitsversorgung;
- verbesserter Zugang zur Kommunikationstechnologie: Telefon und Breitband-Internet;
- Erhaltung des historischen und natürlichen Erbes (Schutzgebiete) und besserer Zugang zu Kultur.

4.1.3. In Bezug auf verfügbare Haushaltsmittel:

- Aufstockung der derzeitigen Haushaltsmittel für lokale Behörden: EUR pro Einwohner, EUR pro Quadratkilometer;
- Aufstockung der Mittel für private und öffentliche Partnerschaften und gegebenenfalls zwischengeschaltete Verwaltungen;
- Bindung der Gewährung von Finanzhilfen an einen Nutzen für das Gemeinwohl.

4.1.4. In Bezug auf das Einkommen:

- schrittweiser Abbau der Unterschiede zwischen Land und Stadt, nicht nur in Bezug auf das Gesamteinkommen, aber auch in Bezug auf den Stundenlohn;
- Berücksichtigung von geschlechts- und altersspezifischen Aspekten.

4.1.5. In Bezug auf die Beschäftigung:

- Senkung der Arbeitslosenquote, insbesondere bei jungen Menschen;
- Erhöhung der Beschäftigungsquote, insbesondere bei Frauen;
- Mittel für Anreize zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Gemeinden mit geringer Bevölkerungsdichte;
- Schaffung von Arbeitsplätzen mit flexiblen oder alternativen Arbeitszeitregelungen;
- Schaffung von Arbeitsplätzen, die die soziale Integration fördern.

4.1.6. In Bezug auf die Beschäftigung im öffentlichen Dienst:

- Fortgesetzte Präsenz der öffentlichen Dienste in den Bereichen Gesundheit, Bildung, öffentliche Ordnung, Zugang zur Justiz usw. im gesamten Gebiet und Ausweitung des Angebots durch mobile Dienste;
- territoriale Dezentralisierung von öffentlichen Stellen, Einrichtungen und Arbeitsplätzen;
- Anreize für Beamte, sich mit ihren Familien am Ort ihrer Arbeit niederzulassen, um die Zahl der Berufspendler zu verringern.

4.1.7. In Bezug auf öffentliche Investitionen:

- Erhöhung der öffentlichen Gesamtinvestitionen pro Einwohner und Quadratkilometer;
- effiziente Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur: durchschnittliche Entfernung der Bevölkerungszentren zu Autobahnanschlüssen und Bahnhöfen;
- verstärkte Nutzung der Bahn und intermodaler Strategien.

4.1.8. In Bezug auf private Investitionen:

- Erhöhung der privaten Gesamtinvestitionen pro Einwohner und Quadratkilometer;
- Steuer- oder sonstige Anreize für Investitionen in Gemeinden mit geringer Bevölkerungsdichte;
- steuerliche Begünstigung für die Erbringung von ÖPNV-Diensten im ländlichen Raum.

Brüssel, den 17. September 2020

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Luca JAHIER

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vereinbarkeit der EU-Handelspolitik mit dem europäischen Grünen Deal“**

**(Initiativstellungnahme)**

(2020/C 429/10)

Berichtersteller: **John BRYAN**

Beschluss des Plenums	20.2.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	8.7.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	216/1/3

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der EWSA begrüßt den europäischen Grünen Deal, insbesondere die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und die Biodiversitätsstrategie, die ehrgeizig sind, erhebliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft und den Agrar- und Lebensmittelsektor in der EU haben und eine zentrale Rolle bei künftigen Handelsabkommen spielen werden.

1.2. Der EWSA ist der Überzeugung, dass die EU auf die COVID-19-Krise mit der unverzüglichen Umsetzung des Europäischen Aufbauplans reagieren muss, um die Wirtschaft der EU schnellstmöglich wieder anzukurbeln und voll funktionsfähig zu machen, dabei jedoch etwaige Gesundheits- und Umweltrisiken zu berücksichtigen. Dem Aufbau sollte der Grüne Deal zugrunde gelegt werden.

1.3. Angesichts der weltweiten beispiellosen Rezession infolge der COVID-19-Krise ist ein fairer und regelbasierter Handel mit gleichen Wettbewerbsbedingungen für die Konjunkturbelebung heute wichtiger denn je. Ein gut funktionierender offener EU-Binnenmarkt und internationaler Handel sind von entscheidender Bedeutung. Nach Ansicht des EWSA darf die EU mit ihrer Handelspolitik nicht in die Defensive geraten.

1.4. Die EU sollte u. a. folgende grundlegende Lehren aus der COVID-19-Krise ziehen:

- 1) Ernährungssicherheit, das Konzept „Eine Gesundheit“ und Nahrungsmittelsouveränität haben für Europa entscheidende Bedeutung.
- 2) Erforderlich sind eine starke GAP sowie eine nachhaltige und krisenfeste Versorgungskette für Lebensmittel und lebenswichtige gesundheitsrelevante Erzeugnisse.
- 3) Zur Krisenbewältigung bedarf es eines soliden, gut ausgestatteten Eigenmittelhaushalts der EU.
- 4) Der Handel und der Schutz des EU-Binnenmarkts sind wichtige Voraussetzungen für die Verhinderung einer Renationalisierung und erneuter Brexit-ähnlicher Entwicklungen.

1.5. Der EWSA fordert, im Rahmen einer eingehenden Folgenabschätzung umfassend zu untersuchen, wie sich die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und die Biodiversitätsstrategie des Grünen Deals auf die EU-Handelsabkommen, die Landwirtschaft und den Agrar- und Lebensmittelsektor in der EU auswirken werden.

1.6. Wie allgemein anerkannt kommt bei der Verwirklichung der meisten, wenn nicht gar aller Nachhaltigkeitsziele dem Agrarhandel eine zentrale Bedeutung zu, und leistet die WTO einen erheblichen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele, die sich ohne einen wirksamen multilateralen Handelsmechanismus sehr viel schwerer erreichen ließen.

1.7. Der EWSA schlägt vor, diese beiden Strategien als weltweiten Maßstab in puncto Nachhaltigkeit zu einem Bestandteil aller künftigen EU-Handelsabkommen zu machen. Die Ziele für nachhaltige Entwicklung und höhere Standards in multilaterale Handelsabkommen aufzunehmen und umzusetzen, stellt zugegebenermaßen eine enorme Herausforderung dar. Bei bilateralen Handelsabkommen allerdings scheinen größere Fortschritte bei den Nachhaltigkeitszielen und wesentlichen Umwelt- und Sozialstandards auf kürzere Sicht machbar zu sein.

1.8. Die EU muss dafür sorgen, dass das Problem nicht durch Handelsabkommen ausgelagert und die Entwaldung in anderen Ländern verstärkt wird.

1.9. Nach Ansicht des EWSA darf es nicht dazu kommen, dass die Landwirtschaft und der Agrar- und Lebensmittelsektor der EU wegen höherer Kosten und Standards infolge der beiden Strategien an Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Konkurrenten einbüßt, die die Strategien nicht befolgen und umsetzen wollen.

1.10. Nach Ansicht des EWSA muss für eine deutlich größere Kohärenz und bessere Abstimmung der verschiedenen Politikbereiche der EU wie der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Biodiversitätsstrategie des Grünen Deals, der GAP, der Handelspolitik und der Sozialpolitik gesorgt werden.

1.11. Der Landwirtschaft kommt gemäß dem EU-Modell für landwirtschaftliche Familienbetriebe eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Biodiversitätsstrategie des Grünen Deals zu, und es sind unbedingt angemessene GAP-Mittel vonnöten, damit die Landwirte die an sie gestellten zusätzlichen Anforderungen erfüllen können.

1.12. Bei der Umstellung von Flächen auf den ökologischen Landbau müssen die Auswirkungen des daraus resultierenden Produktionsrückgangs berücksichtigt werden. Es müssen vermehrt Untersuchungen angestellt werden, um den Begriff „ökologisch“ genauer zu definieren und den tatsächlichen Nettobeitrag des biologischen Landbaus zur globalen Nachhaltigkeit, einschließlich der biologischen Vielfalt, zu bestimmen.

1.13. Bei allen EU-Handelsabkommen müssen die Gesundheits- und Pflanzenschutzbestimmungen der EU sowie das Vorsorgeprinzip eingehalten werden.

## 2. Hintergrund

### *Der europäische Grüne Deal*

2.1. Der europäische Grüne Deal <sup>(1)</sup> ist eine ehrgeizige Mitteilung, mit dem sich die EU zur Bewältigung der Klima- und Umweltprobleme verpflichtet.

2.2. Der Grüne Deal ist eine neue Wachstumsstrategie, mit der die EU zu einer fairen und wohlhabenden Gesellschaft mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft werden soll, in der bis zum Jahr 2050 keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr freigesetzt werden und das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt ist.

2.3. Mit dem Grünen Deal sollen das Naturkapital der EU geschützt, bewahrt und verbessert und die Gesundheit und das Wohlergehen der Menschen vor umweltbedingten Risiken und Auswirkungen geschützt werden. Diese Umstellung muss gerecht und inklusiv sein, und die Menschen müssen an erster Stelle stehen. Ferner muss die Aufmerksamkeit auf die Regionen, die Wirtschaft und die Arbeitnehmer gerichtet werden.

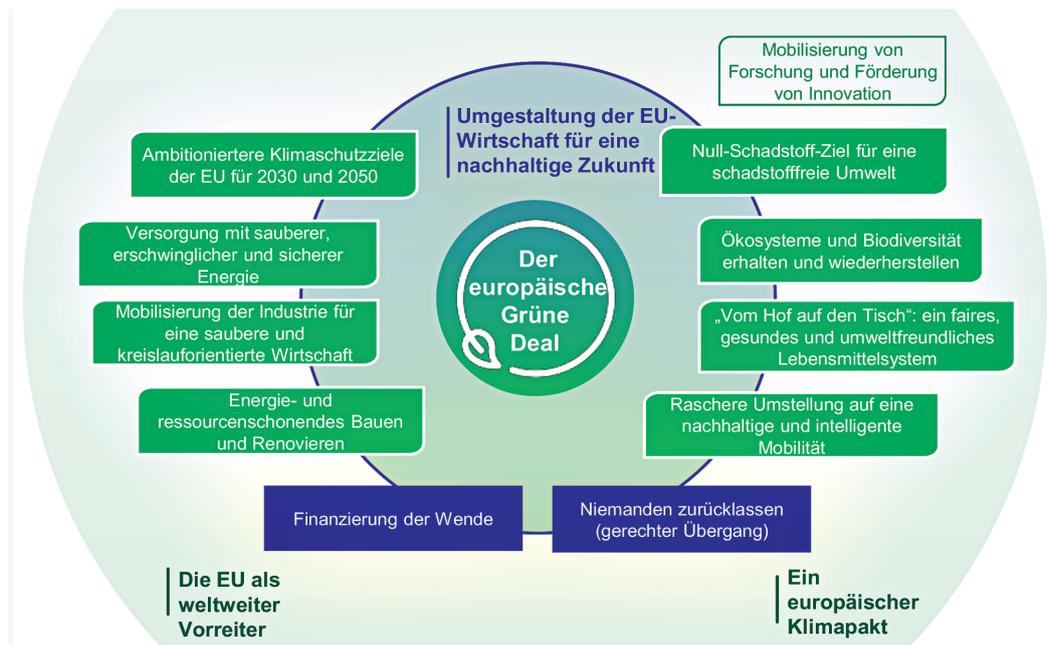
2.4. Die Kommission sieht den Grünen Deal als integralen Bestandteil ihrer handelspolitischen Strategie für die Umsetzung der Agenda 2030 der Vereinten Nationen und der Nachhaltigkeitsziele <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> COM(2019) 640 final.

<sup>(2)</sup> UN-Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDG).

2.5. Die wichtigsten Ziele des europäischen Grünen Deals werden in der nachstehenden Abbildung <sup>(3)</sup> veranschaulicht:



#### Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und Biodiversitätsstrategie

2.6. Die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ <sup>(4)</sup> im Rahmen des Grünen Deals zielt darauf ab, das Lebensmittelsystem der EU weltweit zum Maßstab in puncto Nachhaltigkeit zu machen.

2.7. Mit der Biodiversitätsstrategie <sup>(5)</sup> will die EU den Verlust an biologischer Vielfalt umkehren und die Natur wiederherstellen.

2.8. Zu den wichtigsten Zielen dieser beiden Strategien gehören:

- Verringerung des Einsatzes chemischer Pestizide um 50 % bis 2030
- Verringerung der Nährstoffverluste um 50 % und des Düngemiteleinsatzes um 20 % bis 2030
- Verringerung der Verkäufe antimikrobieller Mittel für Nutztiere um 50 % bis 2030
- Überarbeitung und Verbesserung der Tierschutzvorschriften anhand wissenschaftlicher Erkenntnisse
- Ausweitung des ökologischen Landbaus auf 25 % der landwirtschaftlichen Flächen der EU bis 2030
- Präzisierung der Wettbewerbsregeln für kollektive Initiativen zur Festigung der Position der Landwirte in der Lieferkette
- Entwicklung eines grünen Modells zur Entlohnung der Landwirte für die CO<sub>2</sub>-Bindung über die GAP oder den Markt
- Anpflanzung von 3 Milliarden Bäumen bis 2030
- Umkehr des Rückgangs der Bestäuber
- Umwandlung von mindestens 25 000 Flusskilometer in frei fließende Flüsse
- Schutz von 30 % der Landfläche und der Meeresgebiete der EU
- Förderung eines nachhaltigen Lebensmittelverzehrs sowie erschwinglicher und gesunder Lebensmittel für alle.

<sup>(3)</sup> COM(2019) 640 final, Abbildung 1.

<sup>(4)</sup> Strategie „Vom Hof auf den Tisch“.

<sup>(5)</sup> Biodiversitätsstrategie.

2.9. Die Strategien dienen also dazu, die Versorgung der Europäerinnen und Europäer mit erschwinglichen und nachhaltigen Lebensmitteln zu sichern, den Klimawandel zu bekämpfen, die Umwelt zu schützen und die biologische Vielfalt zu erhalten.

2.10. Der EWSA begrüßt die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und die Biodiversitätsstrategie sowie die darin festgelegten Ziele<sup>(6)</sup>.

### **EU-Handelspolitik**

2.11. Ein zentrales Anliegen, das die Kommissionspräsidentin in ihrem Mandatsschreiben vom Dezember 2019 an das für Handel zuständige Kommissionsmitglied Phil Hogan in Bezug auf die EU-Handelspolitik formuliert hat, sind gleiche Wettbewerbsbedingungen und das Bekenntnis Europas zum regelbasierten multilateralen System<sup>(7)</sup>. Die Präsidentin erklärt darin, dass der Kommissar für Handel für die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele im Rahmen der Handelspolitik sorgen wird, denn jedes neu geschlossene Handelsabkommen wird eigens ein Kapitel über nachhaltige Entwicklung enthalten.

2.12. Die EU erklärt, dass sie den weltweiten Übergang zu nachhaltigen Agrar- und Lebensmittelsystemen im Einklang mit den Zielen dieser Strategie und den Nachhaltigkeitszielen unterstützen wird. Im Rahmen ihres auswärtigen Handelns, zu dem die Handelspolitik zählt, wird die EU die Entwicklung grüner Bündnisse für nachhaltige Lebensmittelsysteme mit allen Partnern in bilateralen, regionalen und multilateralen Foren weiterverfolgen. Sie wird die vollständige Umsetzung und Durchsetzung der den Handel und die nachhaltige Entwicklung betreffenden Bestimmungen aller Handelsabkommen sicherstellen, und zwar auch durch den Leitenden Handelsbeauftragten der EU.

## **3. Wichtigste Diskussionsthemen**

### **Bedeutung und Wert des Handels**

3.1. Die EU ist mit einem Pro-Kopf-BIP von 25 000 EUR bei 450 Millionen Verbrauchern die größte Volkswirtschaft der Welt<sup>(8)</sup> und als weltgrößter Handelsblock für 80 Länder wichtigster Handelspartner.

3.2. Handel und Investitionen sind für die EU von grundlegender Bedeutung. In der Mitteilung „Handel für alle“ wird darauf hingewiesen, dass in der Union über 36 Millionen Arbeitsplätze — und damit fast jeder siebte Arbeitsplatz — vom Export in Drittstaaten abhängen und in den kommenden 15 Jahren voraussichtlich etwa 90 % des weltweiten Wirtschaftswachstums außerhalb Europas generiert werden.

3.3. Ein Binnen- und Außenhandel im Binnenmarkt und im Rahmen einer freien, fairen und regelbasierten Politik auf dem Weltmarkt ist für die EU und ihre 450 Millionen Bürgerinnen und Bürger von entscheidender Bedeutung<sup>(9)</sup>. Der Warenverkehr der EU mit der übrigen Welt belief sich 2018 auf 3 936 Mrd. EUR.

3.4. Einschlägigen Statistiken<sup>(10)</sup> zufolge war 2019 ein Rekordjahr für den Handel der EU mit Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen. Der Exportwert der Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse betrug insgesamt 151,2 Mrd. EUR, während sich die Einfuhren auf 119,3 Mrd. EUR beliefen, was einen Handelsgesamtwert von 270,5 Mrd. EUR in dem Jahr ergibt. Der Handelsüberschuss stieg im Vergleich zu 2018 um 10,9 Mrd. EUR auf ein Rekordhoch von 31,9 Mrd. EUR. Der Lebensmittelindustrie kommt bei Handel und Export eine entscheidende Rolle zu.

3.5. Der EWSA hat bereits betont, wie wichtig der Agrarhandel für die künftige Entwicklung der Land- und Agrarwirtschaft in der EU im Kontext der Sicherung der Welternährung ist<sup>(11)</sup>.

3.6. Der EWSA verabschiedete eine Stellungnahme zum Thema „Rolle der Landwirtschaft in multilateralen, bilateralen und regionalen Handelsverhandlungen im Lichte der WTO-Ministertagung in Nairobi“<sup>(12)</sup>. Darin ging er davon aus, dass die WTO nach wie vor ein tragfähiges, effektives Forum für Handelsverhandlungen, insbesondere im Agrarbereich ist.

3.7. Der WTO ist es nicht gelungen, den multilateralen Handel voranzubringen und die Krise beim Streitbelegungsmechanismus zu lösen, was eine ernsthafte Bedrohung für den Multilateralismus und den regelbasierten Handel darstellt.

<sup>(6)</sup> Siehe die EWSA-Stellungnahmen „Vom Hof auf den Tisch — Eine Strategie für eine nachhaltige Lebensmittelerzeugung“ und „EU-Biodiversitätsstrategie für 2030“ (siehe Seiten 51 und 259 dieses Amtsblatts).

<sup>(7)</sup> Siehe Mandatsschreiben.

<sup>(8)</sup> <https://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/>.

<sup>(9)</sup> Eurostat.

<sup>(10)</sup> [https://ec.europa.eu/info/news/2019-record-year-eu-agri-food-trade-2020-mar-27\\_en#moreinfo](https://ec.europa.eu/info/news/2019-record-year-eu-agri-food-trade-2020-mar-27_en#moreinfo).

<sup>(11)</sup> EWSA-Stellungnahme „Bedeutung des Agrarhandels für die künftige Entwicklung der Land- und Agrarwirtschaft in der EU im Kontext der Sicherung der Welternährung“ (ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 97).

<sup>(12)</sup> EWSA-Stellungnahme „Rolle der Landwirtschaft bei multilateralen, bilateralen und regionalen Handelsverhandlungen mit Blick auf die WTO-Ministertagung in Nairobi“ (ABl. C 173 vom 31.5.2017, S. 20).

3.8. Hierdurch sollte jedoch nicht die Rolle einer ordnungsgemäß funktionierenden WTO im Rahmen des Welthandels und des von der EU verfochtenen regelbasierten multilateralen Systems geschmälert werden.

3.9. In der Stellungnahme zum Thema „WTO-Reform zur Anpassung an die Entwicklung des Welthandels“ äußert der EWSA nicht nur seine Überzeugung, dass baldmöglichst dringend erforderliche Reformen durchgeführt werden sollten, insbesondere bezüglich der Funktionsweise des Berufungsgremiums des WTO-Streitbeilegungsgremiums (Dispute Settlement Body — DSB), sondern auch dass die WTO-Mitglieder ebenso zu ehrgeizigeren und systematischen Änderungen verpflichtet werden sollten. Die vom EWSA unterstützten Vorschläge betreffen hauptsächlich drei Bereiche: Arbeitsnormen und menschenwürdige Arbeit, Klimaschutzziele und Verwirklichung der UN-Nachhaltigkeitsziele für 2030<sup>(13)</sup>.

3.10. Nach Ansicht des EWSA darf die EU mit ihrer Handelspolitik nicht in die Defensive geraten. Angesichts der COVID-19-Krise und der EU- und weltweiten Bemühungen um einen wirtschaftlichen Wiederaufbau zeigen sich die Bedeutung und der Wert des Handels deutlicher denn je zuvor.

3.11. Der EWSA ist der Auffassung, dass die EU einen ehrgeizigen Ansatz verfolgen muss, wenn sie den Konjunkturaufschwung mit Hilfe des Grünen Deals und des Europäischen Aufbauplans vorantreiben und fördern will.

3.12. Der Grüne Deal muss für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen starkem Handel und Arbeitsplatzsicherung sowie Umweltschutz und gleichzeitig für die Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit Europas sorgen. Ebenso wenig darf sie zu Wettbewerbsvorteilen für Einfuhren aus Drittländern in die EU führen, auch nicht bei für den Import in die EU bestimmten Bioprodukten aus Drittländern, für die dieselben EU-Vorschriften gelten wie für die Erzeuger in der EU<sup>(14)</sup>. Es sollte ein EU-System für die Rückverfolgbarkeit und die Bioqualitätszertifizierung eingeführt werden und die in der EU und die auf Drittmärkten erzeugten Produkte sollten in gut lesbarer Schriftgröße getrennt als „EU-Bioprodukt“ bzw. „Nicht-EU-Bioprodukt“ gekennzeichnet werden. Außerdem wäre — anstelle der aktuellen einzigen, unter öffentlicher Aufsicht stehenden nationalen Akkreditierungsstelle — ein unabhängiges und dynamisches Akkreditierungssystem auf EU-Ebene erforderlich, das sich speziell mit Fragen der Akkreditierung von Kontrollstellen und der Bekämpfung des Betrugs mit Bioprodukten beim Handel und bei Aktivitäten im Biosektor befasst.

3.13. Ein effektives und ordnungsgemäßes Funktionieren des EU-Binnenmarkts ist von größter Bedeutung. Der EWSA vertritt nachdrücklich die Auffassung, dass die EU-Märkte keinesfalls renationalisiert werden dürfen.

3.14. Der EWSA ist sich bewusst, wie wichtig und wertvoll ein regelbasierter Handel mit gleichen Wettbewerbsbedingungen ist und welch wichtigen Beitrag er zur wirtschaftlichen Erholung nach der COVID-19-Krise leisten wird.

### **Handel und nachhaltige Entwicklung**

3.15. Eine nachhaltige Entwicklung bedeutet, den Bedürfnissen heutiger Generationen zu entsprechen und zugleich dafür zu sorgen, dass die künftigen Generationen ihre eigenen Bedürfnisse befriedigen können. Die Agenda 2030 der Vereinten Nationen enthält 17 globale Nachhaltigkeitsziele mit 169 Unterziele (Zielvorgaben).

3.16. Mit der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Biodiversitätsstrategie geht die EU weit über die Nachhaltigkeitsziele hinaus und fixiert eine ganze Reihe neuer Kriterien mit dem Ziel, in puncto Nachhaltigkeit neue Maßstäbe zu setzen.

3.17. Nach dem EU-Recht muss in allen relevanten Politikbereichen der EU, einschließlich der Handels- und der Wettbewerbspolitik, eine nachhaltige Entwicklung gefördert werden. Mit der EU-Handelspolitik soll sichergestellt werden, dass die wirtschaftliche Entwicklung mit Folgendem einhergeht: sozialer Gerechtigkeit, Wahrung der Menschenrechte sowie hohen Arbeits- und Umweltstandards unter Einhaltung der Gesundheits- und Pflanzenschutzbestimmungen der EU sowie des Vorsorgeprinzips.

3.18. Der EWSA hat im Laufe der Jahre mehrere Stellungnahmen zu verschiedenen Aspekten des Handels und der nachhaltigen Entwicklung erarbeitet, darunter eine Stellungnahme zu den Kapiteln über Handel und nachhaltige Entwicklung in den Freihandelsabkommen der EU<sup>(15)</sup> und eine Stellungnahme zur zentralen Bedeutung von Handel und Investitionen für die Erreichung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele<sup>(16)</sup>.

<sup>(13)</sup> <https://www.eesc.europa.eu/de/our-work/opinions-information-reports/opinions/reforming-wto-adapt-developments-world-trade-own-initiative-opinion>.

<sup>(14)</sup> Siehe EU-Rechtsvorschriften für den Biosektor: [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/legislation\\_de](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/legislation_de).

<sup>(15)</sup> EWSA-Stellungnahme „Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung in den Freihandelsabkommen der EU“ (ABl. C 227 vom 28.6.2018, S. 27).

<sup>(16)</sup> EWSA-Stellungnahme „Die zentrale Bedeutung von Handel und Investitionen für die Erreichung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele“ (ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 27).

3.19. In Ersterer fordert der EWSA die Kommission auf, im Hinblick auf die Stärkung der effektiven Durchsetzbarkeit der Verpflichtungen in den Kapiteln über Handel und nachhaltige Entwicklung einen ehrgeizigeren Ansatz zu verfolgen, und hebt die restriktive Herangehensweise im Bereich Handel und nachhaltige Entwicklung im Hinblick auf die Verbraucherinteressen hervor. Des Weiteren weist er auf die Fragen der Finanzierung und Ressourcen im Zusammenhang mit dem Funktionieren der internen Beratungsgruppen (IBG) und die Verhängung von Sanktionen hin.

3.20. In Letzterer vertritt der EWSA die Ansicht, dass die Nachhaltigkeitsziele zusammen mit dem Übereinkommen von Paris die globale Handelsagenda maßgeblich verändern werden, insbesondere den Handel mit Industriegütern und Agrarerzeugnissen. Allerdings gibt er zu bedenken, dass die Nachhaltigkeitsziele nicht rechtsverbindlich sind und es keinen Streitbeilegungsmechanismus gibt. Er betont die Rolle, die dem verantwortungsvollen unternehmerischen Handeln bei der Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele zukommt, sowie die zentrale Bedeutung des Privatsektors. Darüber hinaus fordert er, eine vollständige Folgenabschätzung durchzuführen und zu untersuchen, wie sich die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele und die Umsetzung des Übereinkommens von Paris aller Voraussicht nach auf die EU-Handels- und Wettbewerbspolitik einschließlich der Landwirtschaft auswirken werden.

3.21. Wie allgemein anerkannt kommt bei der Verwirklichung der meisten, wenn nicht gar aller Nachhaltigkeitsziele dem Agrarhandel eine zentrale Bedeutung zu und leistet die WTO einen erheblichen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele, die sich ohne einen wirksamen multilateralen Handelsmechanismus sehr viel schwerer erreichen ließen<sup>(17)</sup>.

3.22. Im Hinblick auf die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und die Biodiversitätsstrategie, die EU-Handelspolitik und die nachhaltige Entwicklung ergeben sich u. a. folgende Kernfragen: Wie realistisch ist es, dass die EU neue höhere Standards festlegen und umsetzen kann, die über die Nachhaltigkeitsziele hinausgehen? Wird es der EU gelingen, ihre Handelspartner von der Umsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung zu überzeugen? Kann die EU in einem weiteren Schritt ihre Handelspartner oder gar EU-Mitgliedstaaten zu einer Ausweitung der nachhaltigen Entwicklung im Wege des Grünen Deals bewegen? Wie weit wird die EU in künftigen Handelsverhandlungen bei den Nachhaltigkeitszielen und/oder der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Biodiversitätsstrategie gehen? Welche Kosten werden den europäischen Landwirten und dem Agrarsektor infolge des Grünen Deals entstehen? Wie werden sich diese auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU im Handel auswirken?

3.23. Der EWSA ist der Auffassung, dass die EU durch Rechtsvorschriften den Unternehmen in ihrer gesamten Lieferkette eine Sorgfaltspflicht auferlegen sollte, um ökologische und soziale Risiken sowie Menschenrechtsverletzungen zu erkennen, zu verhindern und zu mindern.

### **Durchsetzung**

3.24. Die EU muss sich stärker auf die Durchsetzung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele und Standards in den Freihandelsabkommen konzentrieren. Eine angemessene und strikte Überwachung, Umsetzung und Durchsetzung aller der zunehmend detaillierten und inklusiven Aspekte von Handelsabkommen ist sehr wichtig, zumal wenn sie mit Umwelt- und Klimaschutz die nicht-wirtschaftlichen Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung berühren. Zur Überwachung wesentlicher Aspekte wie der Entwaldung sollten neueste Technologien wie diejenigen der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS)<sup>(18)</sup> eingesetzt werden.

3.25. Die Überwachungs- und Durchsetzungsverfahren müssen eindeutig, zügig, effizient und finanziell transparent sein; die Kosten müssen gerecht aufgeteilt werden, wobei zu berücksichtigen ist, was für Kleinlandwirte wirtschaftlich tragbar ist.

### **Verkehr und Energie**

3.26. Der Grüne Deal muss viel stärker auf die Verkehrs- und Energiepolitik ausgerichtet werden. Auf den Verkehr entfallen 24 % der globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen. Bis zum Jahr 2030 wird ein Anstieg auf 40 % der Gesamtemissionen prognostiziert<sup>(19)</sup>. Auch die Energienutzung im Allgemeinen sowie die erforderlichen stärkeren Anreize für erneuerbare Energien müssen einer eingehenden Prüfung unterzogen werden.

<sup>(17)</sup> Siehe Fußnote 12.

<sup>(18)</sup> [https://ec.europa.eu/info/departments/joint-research-centre\\_de](https://ec.europa.eu/info/departments/joint-research-centre_de).

<sup>(19)</sup> EWSA-Stellungnahme „Die Rolle der Handels- und Investitionspolitik der EU bei der Verbesserung der Wirtschaftsleistung der EU“ (ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 38) — insbesondere Kapitel 5, in dem es um Handel und nachhaltige Entwicklung geht, vor allem in Verbindung mit den Nachhaltigkeitszielen und dem Übereinkommen von Paris.

**Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und die Biodiversitätsstrategie des Grünen Deals**

3.27. Mit der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Biodiversitätsstrategie des Grünen Deals muss die wirtschaftliche Tragfähigkeit der europäischen Landwirte und des Agrarsektors nachdrücklich unterstützt, das Funktionieren der Märkte verbessert und gleichzeitig zu einem wirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltigeren Agrar- und Lebensmittelsektor beigetragen werden. Dies steht im Einklang mit dem Zukunftsentwurf des EWSA für die „nachhaltige Wirtschaft, die wir brauchen“<sup>(20)</sup>.

3.28. In seiner Stellungnahme zu einer umfassenden Ernährungspolitik in der EU<sup>(21)</sup> fordert der EWSA eine nachhaltigere Ernährungspolitik mit dem Ziel, eine gesunde Ernährung auf der Grundlage nachhaltiger Lebensmittelsysteme zu gewährleisten, die Landwirtschaft mit Ernährungs- und Ökosystemleistungen zu verknüpfen und Versorgungsketten sicherzustellen, mit denen die Gesundheit der gesamten Bevölkerung in Europa geschützt wird.

3.29. Viele der in diesen Stellungnahmen dargelegten Ideen sind in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ wiederzufinden, und der EWSA hat dazu beigetragen, entsprechende Impulse zu setzen.

3.30. Hinsichtlich des konkreten Vorschlags, den Pestizideinsatz zu verringern, müssen die Landwirte in die Lage versetzt werden, diese Produkte durch sichere und nachhaltige Alternativen zu ersetzen, die die Erträge sichern und die Ernährungssicherheit gewährleisten. Wissenschaftlich fundierte Forschung und Innovation sind eine wesentliche Voraussetzung für alternative, nachhaltige Lösungen für den Pflanzenschutz.

3.31. Der Düngemitelesatz muss auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse im Rahmen von Nährstoffmanagementplänen sowie von Bodenuntersuchungen, unter Berücksichtigung des Nährstoffbedarfs der Nutzpflanzen, mithilfe der Präzisionsausbringung und unter Erhaltung des Nährstoffgleichgewichts im Boden reduziert werden.

3.32. Im Interesse der menschlichen Gesundheit und Sicherheit muss unbedingt für eine geringere Nutzung antimikrobieller Mittel gesorgt werden (Konzept „Eine Gesundheit“<sup>(22)</sup>).

3.33. Die Verbesserung von Tiergesundheit und Tierschutz ist ein wichtiges und erstrebenswertes Ziel, wird aber leider nicht immer vom Markt belohnt, und die damit verbundenen Kosten können häufig nicht wieder hereingeholt werden. Durch äußerst wirksame GAP-Maßnahmen wird dafür gesorgt, dass bei der Tierzucht in der EU die weltweit höchsten Standards in Bezug auf Rückverfolgbarkeit, Tiergesundheit, Tierschutz und Umweltschutz eingehalten werden. Für den internationalen Handel sollte die Gegenseitigkeit der Tierschutzstandards als wesentliche Anforderung in die Handelsabkommen mit Drittländern aufgenommen werden.

3.34. Hinsichtlich der in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ für antimikrobielle Mittel, Pestizide und Düngemittel festgelegten Reduktionsziele müssen im Wege eines Benchmarking die in vielen Mitgliedstaaten in den letzten Jahren bereits erzielten Fortschritte ermittelt werden.

3.35. Bei der Umstellung von mehr Flächen auf den ökologischen Landbau müssen die Auswirkungen des daraus resultierenden Produktionsrückgangs berücksichtigt werden. Es müssen vermehrt Untersuchungen angestellt werden, um den Begriff „ökologisch“ genauer zu definieren und den tatsächlichen Nettobeitrag des „biologischen“ Landbaus zur globalen Nachhaltigkeit zu bestimmen. Darüber hinaus können beim ökologischen Landbau die Produktionskosten höher ausfallen, was womöglich ebenfalls im Einzelhandel unberücksichtigt bleibt. Dies kann dazu führen, dass der kostspieligere ökologische Landbau nicht mehr tragfähig ist. Die EU muss auch die Auswirkungen einer vierfachen Steigerung des ökologischen Anbaus auf den Markt im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Preisaufschlag und Wirtschaftlichkeit prüfen.

**GAP sowie „Vom Hof auf den Tisch“ und Biodiversitätsstrategie des Grünen Deals**

3.36. Die laufende GAP-Reform begann mit der Vorlage von Legislativvorschlägen im Juni 2018<sup>(23)</sup>. Die neue GAP beinhaltet ehrgeizigere Ziele, insbesondere in Bezug auf Umwelt- und Klimaschutz.

3.37. In den neuen GAP-Vorschlägen werden folgende spezifische Ziele festgelegt:

— Unterstützung für tragfähige landwirtschaftliche Einkommen sowie Krisenfestigkeit in der gesamten EU zur Verbesserung der Ernährungssicherheit;

<sup>(20)</sup> EWSA-Stellungnahme „Die nachhaltige Wirtschaft, die wir brauchen“ (Abl. C 106 vom 31.3.2020, S. 1).

<sup>(21)</sup> EWSA-Stellungnahme „Beitrag der Zivilgesellschaft zur Ausarbeitung einer umfassenden Ernährungspolitik in der EU“ (Abl. C 129 vom 11.4.2018, S. 18).

<sup>(22)</sup> <https://onehealthjp.eu/about/>.

<sup>(23)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-modernising-cap\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-modernising-cap_de.pdf).

- verstärkte Ausrichtung auf den Markt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, auch durch einen stärkeren Schwerpunkt auf Forschung, Technologie und Digitalisierung;
- Verbesserung der Position der Betriebsinhaber in der Wertschöpfungskette;
- Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie;
- Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft;
- Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften;
- Steigerung der Attraktivität für Junglandwirte und Erleichterung der Unternehmensentwicklung in ländlichen Gebieten;
- Förderung von Beschäftigung, Wachstum, sozialer Inklusion sowie der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten, einschließlich Biowirtschaft und nachhaltige Forstwirtschaft;
- Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der EU gesellschaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit — einschließlich sicherer, nahrhafter und nachhaltiger Lebensmittel — sowie Tierschutz gerecht wird.

3.38. Eine spezifische Anforderung der neuen GAP lautet, dass Direktzahlungen an strengere Umwelt- und Klimaschutzauflagen geknüpft werden. Die Mitgliedstaaten werden Öko-Regelungen anbieten müssen, die Betriebsinhaber dabei unterstützen, über die verbindlichen Auflagen hinauszugehen.

3.39. In den neuen GAP-Vorschlägen ist vorgesehen, dass mindestens 30 % der nationalen Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums dem Umwelt- und Klimaschutz gewidmet sind. 40 % der Gesamtmittel der GAP sollen für den Klimaschutz eingesetzt werden <sup>(24)</sup>.

3.40. Gemäß der GAP müssen die Mitgliedstaaten Strategiepläne erstellen, in denen dargelegt ist, wie die spezifischen Ziele der GAP verwirklicht werden sollen. Die Mitgliedstaaten bestimmen anhand gemeinsam festgelegter Ergebnisindikatoren ihre Zielwerte für den Programmplanungszeitraum.

3.41. In den letzten zwei Jahren haben die EU-Institutionen bei den GAP-Vorschlägen bereits erhebliche Fortschritte erzielt, die auf keinen Fall durch die Vorschläge für den Grünen Deal wieder zunichte gemacht werden dürfen. Eine Abstimmung der GAP-Strategiepläne auf den europäischen Grünen Deal wird zwar kompliziert, ist aber erforderlich.

### **Richtungsvorgabe für den EU-Markt und ein fairer Preis**

3.42. Aus der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Biodiversitätsstrategie des Grünen Deals geht sehr deutlich hervor, dass der durchschnittliche EU-Landwirt im Vergleich zu einem durchschnittlichen Arbeitnehmer in der Wirtschaft insgesamt derzeit etwa die Hälfte verdient.

3.43. Damit die europäischen Landwirte ein stabiles Einkommen erzielen, müssen sie einen fairen Marktpreis für ihre Lebensmittel erhalten, der über den Produktionskosten liegt. Mit der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ muss der Markt so gesteuert werden, dass die Einhaltung strenger Normen durch die europäischen Landwirte bei der Lebensmittelerzeugung als wichtig anerkannt und entlohnt wird. Dieses Ziel muss mithilfe von Initiativen zum Verbot unlauterer Handelspraktiken <sup>(25)</sup>, zur Vermeidung des nicht kostendeckenden Verkaufs und zur gerechten Verteilung des Marktpreises auf die gesamte Lieferkette erreicht werden.

### **Finanzmittel**

3.44. Die Vorschläge zum mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), einschließlich einer realen Kürzung der Mittel des GAP-Haushalts um 9 %, sind nicht mit den Zielen der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Biodiversitätsstrategie des Grünen Deals vereinbar.

3.45. Die Verwirklichung der Ziele der Strategien schließt eine Kürzung der GAP-Mittel aus. Die Mittel müssen vielmehr aufgestockt werden, um den an die Landwirte gestellten zusätzlichen Anforderungen sowie der Inflation Rechnung zu tragen und die Basisprämien der Landwirte und die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums zu erhalten.

<sup>(24)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_18\\_3985](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_18_3985).

<sup>(25)</sup> EWSA-Stellungnahme „Verbesserung der Lebensmittelversorgungskette“ (Abl. C 440 vom 6.12.2018, S. 165).

3.46. Erleiden Landwirte infolge dieser Strategie Produktions- oder Einkommensverluste, müssen diese ausgeglichen werden.

3.47. Der EWSA bekräftigt, dass der EU-Haushalt aufgestockt werden sollte, um für die GAP und die neuen politischen Ziele und Herausforderungen ausreichende Finanzmittel zur Verfügung zu stellen <sup>(26)</sup>.

### **Wissenschaftlich fundierter Ansatz**

3.48. Klimaschutzmaßnahmen müssen auf genaue Messungen in der Landwirtschaft gestützt werden. Derzeit werden die Methanemissionen nicht gemäß den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen verbucht <sup>(27)</sup>, und den Landwirten wird das durch ihre Weiden und Hecken gebundene CO<sub>2</sub> nicht angerechnet. Diese Fragen müssen im Rahmen der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Biodiversitätsstrategie angegangen werden, damit alle CO<sub>2</sub>-Emissionen und -Senken des Agrarsektors auf gerechte Weise und präzise erfasst werden.

### **Gerechter Übergang**

3.49. Bei der neuen grünen Politik ist ein gerechter Übergang für alle von größter Bedeutung. Die Kosten für die Umsetzung einer neuen Politik müssen von allen getragen werden, von Landwirten und Verarbeitungsbetrieben über die Einzelhändler bis hin zu den Verbrauchern. Wir müssen das Prinzip „niemanden zurücklassen“ <sup>(28)</sup> einführen und die Schwächsten vor unbeabsichtigten Folgen der neuen Politik schützen.

### **Gewährleistung gleichwertiger Normen**

3.50. Das SPS-Übereinkommen der WTO von 1995 bezieht sich auf die Anwendung der Vorschriften über die Lebensmittelsicherheit sowie die Tier- und Pflanzengesundheit. Gegenstand von Artikel 5 Absatz 7 ist das Vorsorgeprinzip, das nunmehr auch im Vertrag von Lissabon verankert ist. Jeder Versuch, dieses Übereinkommen auf einer anderen als der multilateralen Ebene zu verändern, hätte tief greifende Folgen für die Welthandelsordnung und die künftige Glaubwürdigkeit des SPS-Übereinkommens selbst <sup>(29)</sup>.

3.51. Die EU muss von Drittländern, die in die EU exportieren, ähnlich den Auflagen für die europäischen Landwirte die Einhaltung deutlich strengerer Sozial-, Umwelt-, Tier- und Pflanzenschutznormen verlangen. Unternormige EU-Importe dürfen die hohen Standards entsprechenden europäischen Erzeugnisse nicht verdrängen, die gemäß den strengeren Kriterien der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Biodiversitätsstrategie erzeugt werden. Ebenso wenig darf Europa die Verantwortung für seine Klimaschutzziele in Form einer Verlagerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen an andere abgeben.

3.52. Außerdem sollte sich die EU davor hüten, große Zugeständnisse im Bereich Landwirtschaft zu machen, die der einheimischen Erzeugung schaden würden. Ferner muss die EU dafür sorgen, dass von den Partnerländern — insbesondere in Verbindung mit dem SPS- und dem TBT-Übereinkommen — in der Landwirtschaft nicht länger unterschiedlichen Maßstäbe angewendet werden.

### **Arbeitskräfte**

3.53. Untersuchungen zufolge sind Freihandelsabkommen ein geeignetes Instrument, um die Arbeitsbedingungen in den Partnerländern zu verbessern. <sup>(30)</sup> Die IAO kam in einer 2016 durchgeführten Studie über arbeitsrechtliche Bestimmungen in 76 von mehr als 260 Freihandelsabkommen zu dem Schluss, dass die Kombination aus technischer Zusammenarbeit, Kontrollmechanismen und der Beteiligung der Zivilgesellschaft in verschiedenen Wirtschaftszweigen zu einer besseren arbeitsrechtlichen Situation beigetragen hat.

### **Folgenabschätzung**

3.54. Gute Rechtsvorschriften sind solche, die vor ihrer Einführung ordnungsgemäß geprüft werden. Alle Maßnahmen, die im Rahmen der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Biodiversitätsstrategie des Grünen Deals vorgeschlagen werden, müssen einer gründlichen Folgenabschätzung, einschließlich eines Benchmarkings, unterzogen werden, bevor eine politische und rechtliche Entscheidung getroffen werden kann.

<sup>(26)</sup> <https://www.eesc.europa.eu/de/our-work/opinions-information-reports/opinions/cap-legislative-proposals>.

<sup>(27)</sup> Allen, M. R., Shine, K. P., Fuglestvedt, J. S., Millar, R. J., Cain, M., Frame, D. J., und Macey, A. H., (2018) *A solution to the misrepresentations of CO<sub>2</sub>-equivalent emissions of short-lived climate pollutants under ambitious mitigation*. npj Climate and Atmospheric Science, 1(1), S. 16.

<sup>(28)</sup> EWSA-Stellungnahme „Niemanden bei der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zurücklassen“ (ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 30).

<sup>(29)</sup> Siehe Fußnote 12.

<sup>(30)</sup> *Innovation in the social pillars of sustainable development*, Dr. Evita Schmiege (Stiftung Wissenschaft und Politik — SWP).

### **Forstwirtschaft und Entwaldung**

3.55. Die Ausdehnung der forstwirtschaftlich genutzten Flächen in der EU ist ein positiver Schritt und wird sich sehr vorteilhaft auf den Klimawandel auswirken. Sie muss mit einer umfassenden Finanzierung einhergehen, damit die Landwirte angesichts der langen Investitionszyklen keine Einkommensverluste erleiden.

3.56. Die EU muss eine sehr bewusste Handelspolitik entsprechend dem Ziel des Grünen Deals und der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ betreiben, dass die Einfuhren in die EU nicht zu einer zunehmenden Entwaldung in Drittländern führen, die Handelspartner der EU sind. Einige Beispiele für dieses Problem sind die Rindfleisch- und Sojaimporte aus den Mercosur-Ländern (Brasilien), die Rind- und Schaffleischimporte aus Australien und die Palmölimporte aus Indonesien.

3.57. Der EWSA fordert die Kommission auf, die europäischen Verbraucherinnen und Verbraucher besser über die Probleme der Entwaldung aufzuklären und sie dafür zu sensibilisieren, indem die Umweltkennzeichnung von Erzeugnissen verbessert und eine europäische Beobachtungsstelle für Entwaldung sowie ein Frühwarnsystem eingerichtet werden.

3.58. Der EWSA ruft die Kommission auf, gemeinsam mit der lokalen Bevölkerung die Wiederaufforstung entwaldeter Gebiete und die Aufforstung zu unterstützen, insbesondere in Lateinamerika, den Ländern Afrikas südlich der Sahara und den Schwellenländern. Die Kommission muss auch finanzielle Unterstützung und technische Hilfe für Drittländer (einschließlich staatlicher und nichtstaatlicher Akteure) bereitstellen, um insbesondere alte Waldökosysteme zu erhalten.

3.59. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Qualität und Glaubwürdigkeit der Gütesiegel „Null importierte Entwaldung“ zu verbessern, indem sie eine Harmonisierung der Instrumente und eine Ausweitung der bestehenden Zertifizierungen fördert, sich auf eine Flächennutzungskartierung per Fernerkundung stützt, die Erzeuger bei der Umsetzung unterstützt und die Kontrollen in der gesamten Lieferkette verstärkt.

### **4. Auswirkungen der COVID-19-Krise**

4.1. Die COVID-19-Krise hat uns vor Augen geführt, wie sehr wir auf globalisierte Produktionsketten und einen Welthandel nach dem Just-in-time-Prinzip angewiesen sind, wodurch es uns im Falle eines Schocks an lebensnotwendigen Gütern fehlt: Schutzmasken, lebenswichtige Medikamente usw. Zu derartigen Krisen wird es auch in Zukunft kommen. Die Rückverlagerung von Aktivitäten in den Industrie-, Agrar- und Dienstleistungssektoren sollte es ermöglichen, eine größere Autonomie gegenüber den internationalen Märkten zu schaffen, die Kontrolle über die Produktionsmethoden wiederzuerlangen und eine ökologische und soziale Umstellung der Aktivitäten zu erreichen.

4.2. Die Pandemie hat uns an unsere enge Verbundenheit mit der Natur und die Notwendigkeit erinnert, die biologische Vielfalt zu schützen und die Entwaldung zu verhindern.

4.3. Die aktuelle COVID-19-Krise hat derart schwerwiegende Auswirkungen auf die Weltwirtschaft, dass der Internationale Währungsfonds (IWF) davor gewarnt hat, dass der Welt die schlimmste Rezession seit der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre bevorsteht.

4.4. Den Prognosen der IWF zufolge wird das BIP im Jahr 2020 weltweit um 3 % sinken, während andere Quellen von einer Schrumpfung der Weltwirtschaft um 2,3 % bis 4,8 % und Einbußen von 2 bis 4 Billionen USD ausgehen. Für die USA erwartet der IWF im Jahr 2020 einen Rückgang um 5,9 % und für die Eurozone einen Einbruch um 7,5 %<sup>(31)</sup>. Das BIP der EU ist im zweiten Quartal 2020 um 15 % gesunken und ihre Gesamtwirtschaft dürfte 2020 um 7 % schrumpfen<sup>(32)</sup>.

4.5. Eine der schwerwiegendsten Folgen der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre war die mangelnde Ernährungssicherheit und Nahrungsmittelsouveränität, die in mehreren europäischen Ländern und US-Bundesstaaten zu Nahrungsmittelknappheit und Hungersnot und somit zu Unruhen und zur Entwicklung extremistischer Parteien führte.

4.6. Eine wichtige Lehre, die sich aus der COVID-19-Krise ziehen lässt, ist die große Bedeutung, die die Ernährungssicherheit und die Nahrungsmittelsouveränität für die EU haben. Die Krise zeigt erneut, dass eine finanziell gut ausgestattete GAP für die EU entscheidend ist.

4.7. Infolge der Krise sollte die EU der GAP größere Bedeutung beimessen<sup>(33)</sup> und die ursprünglichen politischen Ziele der GAP gemäß Artikel 39 AEUV stärken, um insbesondere

- der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten und
- für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

<sup>(31)</sup> <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/>.

<sup>(32)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020DC0456>.

<sup>(33)</sup> EWSA-Stellungnahme „GAP-Legislativvorschläge“ (ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 214).

4.8. Es kann nicht genug betont werden, wie wichtig eine starke wirtschaftliche Reaktion der EU auf die COVID-19-Krise ist. Die Antwort der Kommission im Bereich der Landwirtschaft war mit Notfallmaßnahmen für den Agrarmarkt im Wert von lediglich 78 Mio. EUR bislang enttäuschend.

4.9. Für die Wiederankurbelung der europäischen Wirtschaft nach der COVID-19-Krise hat die EU das Aufbauminstrument „Next Generation EU“ mit zusätzlichen 750 Mrd. EUR auf den Weg gebracht. Zusammen mit dem EU-Haushalt für 2021-2027 werden sich die Mittel auf 1,85 Bio. EUR belaufen.

4.10. Es kann nicht genug betont werden, wie wichtig eine starke wirtschaftliche Reaktion der EU auf die COVID-19-Krise ist. Die Kommission muss mit ihrer Reaktion dazu beitragen, die Wirtschaft, die Lebensmittelsicherheit, die Nachhaltigkeit der Lieferketten, die Bereitstellung und — im Zusammenhang mit dem Konzept „Eine Gesundheit“ — Verfügbarkeit von Medizinprodukten sowie die Landwirtschaft und den Agrar- und Lebensmittelsektor und den Umweltschutz zu regenerieren und zu fördern.

Brüssel, den 18. September 2020

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Luca JAHIER

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Energie: Frauen als gleichberechtigte Akteure im 21. Jahrhundert“**

**(Initiativstimmungnahme)**

(2020/C 429/11)

Berichterstatteerin: **Laure BATUT**

Mitberichterstatteerin: **Evangelia KEKELEKI**

Beschluss des Plenums	20.2.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	23.7.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	208/4/2

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) empfiehlt der Kommission, alle Entscheidungsgremien dazu anzuhalten,

- 1.1. **die Voraussetzungen für den Zugang zu Energie für alle zu schaffen**, die Energiearmut zu verringern sowie qualitative und nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten mit geeigneten Indikatoren zu erheben;
- 1.2. das geltende Recht im Bereich Gleichstellung zu **stärken** und sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene durchzusetzen;
- 1.3. **für eine auf die Geschlechtergleichstellung ausgerichtete Politik in Energieberufen zu sorgen, denn „Women’s talents matter!“**;
- 1.4. **gleiche Ausbildungsbedingungen in Energieberufen in den Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene zu schaffen und ein „Europakolleg für MINT-Fächer“ einzurichten**;
  - 1.4.1. **die Mitgliedstaaten aufzufordern, für Grundschulkinder „Little Polytechnics Schools“ zu entwickeln, um sie mit den MINT-Fächern vertraut zu machen**;
- 1.5. **für Gleichberechtigung auf dem Arbeitsmarkt in der Energiewirtschaft zu sorgen, indem**
  - 1.5.1. **die Daten zu allen Bereichen der Energiewirtschaft**, einschließlich derjenigen zu erneuerbaren Energien und Energiearmut, **nach Geschlecht aufgeschlüsselt werden**; Chancen für Frauen ausgelotet werden, wobei jedoch zu verhindern ist, dass die Energiewende und der digitale Wandel zu Fallen für die Karriere und Entlohnung von Frauen werden;
  - 1.5.2. **verbindliche Maßnahmen zur Transparenz von Löhnen und Gehältern ergriffen werden**, da dies die Voraussetzung für eine echte Entgeltgleichheit auf allen Ebenen ist;
  - 1.5.3. für eine **gleichberechtigte Vertretung** von Frauen in Leitungsorganen von Unternehmen gesorgt wird;
- 1.6. überall in Europa den **sozialen Dialog und Tarifverträge** zur Gleichstellung in Unternehmen der Energiewirtschaft **auszubauen**;
- 1.7. **bei den Frauen selbst durch entsprechende Modelle einen Einstellungswandel zu fördern und ein Netz von „Energie-Europa-Teams“ einzurichten**;

1.8. **bei Männern einen Einstellungswandel zu bewirken und das Bildungsangebot für Führungspersonal zu ändern.**

2. **Einführung: Frauen in der Energiewirtschaft**

2.1. **Gleichheit** ist ein Grundwert der EU, ein Grundrecht und ein Grundsatz der europäischen Säule sozialer Rechte. Sie gehört zu den UN-Nachhaltigkeitszielen. In Artikel 8 AEUV ist sie als Querschnittsklausel verankert, die die Basis für die durchgängige Berücksichtigung der Geschlechtergleichstellung in allen Politikbereichen bildet.

2.2. Im Jahr 2020, in dem der 25. Jahrestag der Erklärung von Beijing <sup>(1)</sup> begangen wird, ist die EU bestrebt, die Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen durch eine neue Strategie zu fördern. In jüngster Zeit wurden zahlreiche Dokumente zu diesem Thema verfasst, **die der EWSA weder ab- noch umschreiben will**, deren Schlussfolgerungen er jedoch unterstützt. Das gilt beispielsweise für die auf Ersuchen des FEMM-Ausschusses für das Europäische Parlament erstellte Studie zur Rolle der Frauen in der Energiewende <sup>(2)</sup>, die jüngste Mitteilung der Kommission über die Gleichstellungsstrategie für den Zeitraum 2020-2025 <sup>(3)</sup> (COM(2020) 152 final) und die Studien des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen (EIGE) <sup>(4)</sup>.

2.3. **Die Kommission vertritt folgende Auffassung:** „In der Wirtschaft, in der Politik und in der Gesellschaft als Ganzes können wir unser volles Potenzial nur entfalten, wenn wir unsere Kompetenzen und Vielfalt vollumfänglich zum Einsatz bringen. Gleichstellung schafft mehr Arbeitsplätze und fördert die Produktivität — ein Potenzial, das wir angesichts des ökologischen und digitalen Wandels sowie unserer demografischen Herausforderungen nutzen müssen.“

In diesem Abschnitt werden **alle Herausforderungen** für die Energiewirtschaft genannt: Potenzial und Produktivität, Beschäftigungsfähigkeit und damit Qualifikationen und Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, Gleichstellung der Geschlechter, Demografie sowie die tiefgreifenden Änderungen durch die Energiewende und den digitalen Wandel.

2.4. Die **Beschäftigungsquote von Frauen** war vor den Folgen der COVID-19-Krise höher als je zuvor in der EU, aber viele Frauen stoßen bei dem Zugang zum und dem Verbleib auf dem Arbeitsmarkt nach wie vor auf Hindernisse. Die Frage „Wo bleiben die Frauen?“ wird zunehmend zum Gemeinplatz in allen Tätigkeitsbereichen, was einen Fortschritt gegenüber früher darstellt, als es nur sarkastisch hieß: „Ach ja, Frauen?“. Das bedeutet aber nicht, dass die in der Arbeitswelt bestehende Kluft zwischen Männern und Frauen überwunden ist. Wie viele Branchen mit einer gewissen technischen Dimension hinkt auch die Energiewirtschaft in der Paritätsfrage hinterher: der Anteil der dort beschäftigten Frauen dürfte in Europa durchschnittlich bei nur 22 % liegen. Das gilt beispielsweise für Kroatien <sup>(5)</sup>. Daten zu erneuerbaren Energien sollten auch nach Geschlecht erhoben werden.

2.5. **Der Energiesektor ist ein sehr großes Wirtschaftssegment** und betrifft Rohstoffe, Fertigerzeugnisse und Dienstleistungen, schließt Bergbau, Produktion, Vermarktung, Transport und Vertrieb, Diplomatie, physische und geopolitische Sicherheit ein und gewährleistet so die Nutzung von Kohle, Holz, Erdöl, Gas, Atomkraft, Wind, Sonnenenergie, Wasser usw., um Bürgern, Verbrauchern und Unternehmen den Zugang zu Strom, Heizung und unabhängigen Verkehrsmitteln zu sichern. Die Besonderheit dieses Segments ist seine grundlegende Hebelwirkung für andere Wirtschaftssektoren. Es braucht alle Talente.

2.6. **Die Energiewirtschaft ist in all ihren Dimensionen stark von Geschlechterstereotypen geprägt** und männerdominiert, was sowohl im privaten als auch im öffentlichen Energiesektor zu großen beruflichen Ungleichgewichten zwischen Frauen und Männern führt, ohne dass überall tatsächlich der Wille besteht, die gesamte Wertschöpfungskette zu „gendern“ <sup>(6)</sup>.

2.7. **Die Zahl der weiblichen Führungskräfte** in der Energiewirtschaft ist sehr gering. Bereits 2012 ging aus einer EIGE-Studie hervor, dass in 64 % der 295 in Deutschland, Spanien und Schweden ansässigen Unternehmen dieses Sektors keine Frauen in der Führungsebene vertreten waren. Bei den erneuerbaren Energien und im Erdölsektor war die Lage besser und in den nördlichen Ländern geringfügig besser, aber in allen Mitgliedstaaten fehlte es im Bereich der Energietechnologien an weiblichen Führungskräften. 2019 gibt das Geschlechtergefälle in der Energiewirtschaft nach wie vor Anlass zur Sorge (51,9 Indexpunkte <sup>(7)</sup>), obwohl das EIGE darauf hinweist, dass fast alle Mitgliedstaaten in den letzten Jahren Fortschritte erzielt haben.

<sup>(1)</sup> <https://beijing20.unwomen.org/en/about>

<sup>(2)</sup> „Women, Gender Equality and the Energy Transition in the EU“ (Frauen, Geschlechtergleichstellung und Energiewende in der EU), Studie im Auftrag des FEMM-Ausschusses (Mai 2019) [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608867/IPOL\\_STU\(2019\)\\_608867\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608867/IPOL_STU(2019)_608867_EN.pdf).

<sup>(3)</sup> COM(2020) 152 final, 5.3.2020, „Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025“.

<sup>(4)</sup> EIGE, Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen, Vilnius, „Gender and Energy“ (Geschlecht und Energie).

<sup>(5)</sup> Kroatisches Amt für Statistik, Energiesektor (ohne Ölindustrie), [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2019/09-02-01\\_12\\_2019.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2019/09-02-01_12_2019.htm).

<sup>(6)</sup> UN-Nachhaltigkeitsziele 5, 7 und 8; Joy Clancy, Universität Twente, „Give women a chance: engendering the energy supply chain“ (Eine Chance für Frauen: die Energieversorgungskette gendern).

<sup>(7)</sup> EIGE, „Gender Equality Index“ (Gleichstellungsindex der Europäischen Union).

### 3. Allgemeine Bemerkungen: Die Kluft muss verringert werden

3.1. Zur Beschleunigung des Wandels müssen gleichzeitig Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen ergriffen und die verschiedenen Arten der Kluft überwunden werden, die in einem Wirkungszusammenhang stehen.

#### 3.2. Die Kluft beim Zugang zu Energie

3.2.1. Es steht außer Zweifel, dass der Umbau des Energiesystems nicht nur eine technische, sondern auch eine zutiefst soziale Frage ist. In diesem Zusammenhang muss dem Zugang aller zu Energie besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. In der Europäischen Union gibt es immer noch Haushalte, die aufgrund fehlender Anbindung an das Energienetz oder aufgrund ihrer Armut Schwierigkeiten beim Zugang zu Energie<sup>(8)</sup> haben. In erster Linie leiden darunter die Frauen, die für das Haushalten mit der Energie verantwortlich sind und für sich und ihre Kinder oft die schwierige Entscheidung treffen müssen, zu heizen oder zu essen („heat or eat“). Die Energiepolitik befasst sich nicht mit den Problemen der Verteilung der Zuständigkeiten in den Haushalten. Deshalb sollte Energiearmut aus der Geschlechterperspektive betrachtet werden (siehe EWSA-Stellungnahme „Universeller Zugang zu menschenwürdigem, nachhaltigem und langfristig erschwinglichem Wohnraum“ (TEN/707), Berichterstatter: Raymond Hencks, Juli 2020)<sup>(9)</sup>. Der fehlende Zugang zu Energie führt auch dazu, dass die entsprechenden Haushalte keinen digitalen Zugang haben, was ihr Leben erheblich erschwert und wodurch sie von ihrem sozialen Umfeld, der Arbeitswelt sowie Bildung und Kultur abgeschnitten sind. Zum fehlenden Zugang zu Energie kommt so die digitale Kluft, die mitunter noch durch die Generationslücke verschlimmert wird. Es gilt, alle Aspekte des Problems zu erkennen und dem am stärksten benachteiligten Geschlecht gezielt Rechnung zu tragen.

3.2.2. Die Erhebung qualitativer Daten über die Energienutzung in Privathaushalten würde ein genaueres Bild von ihrer tatsächlichen Armut vermitteln, die mit einem ganzheitlichen Ansatz angegangen werden muss. Abgesehen von einem Sozialtarif für Energie ist die Überwindung der Energiearmut mit der Städtepolitik, der Wohnungspolitik, dem Zugang zur Beschäftigung, dem Lohnniveau und den Verkaufspraktiken von Unternehmen an Endverbraucher verknüpft. Laut OECD-Studien sehen Frauen als Verbraucher die nachhaltige Entwicklung als wichtig an. Aufgrund ihrer Aufgaben im Haushalt und ihrer Zuständigkeit für Erziehung und Sensibilisierung für die vernünftige Energienutzung und für Recycling sind sie Schlüsselakteure für die Änderung von Verhaltensmustern<sup>(10)</sup>.

#### 3.3. Die politische Kluft

3.3.1. Die **europäische Energiepolitik** beruht auf fünf eng miteinander verknüpften Dimensionen:

- Versorgungssicherheit,
- vollständig integrierter Markt;
- Energieeffizienz zur Verringerung der Nachfrage;
- Dekarbonisierung der Wirtschaft;
- Forschung und Innovation für Wettbewerbsfähigkeit.

Um all dies zu erreichen will die Kommission:

- den Wandel durch sichere Übergänge antizipieren;
- die Mobilität fördern;
- die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern;
- die Datenqualität verbessern;
- die Qualifikationen ausbauen.

3.3.2. Die **Stellung der Frau** als solche wird nie betrachtet, obwohl sie in dieser Branche geschwächt ist und Frauen im Krisenfall, unabhängig von der Art der Krise, immer zu den ersten gehören, die entlassen werden. Die politische Kluft lässt sich ohne spezifische Maßnahmen zugunsten der Frauen in jedem einzelnen Aktionsbereich nicht verringern, zumal dies zu den UN-Nachhaltigkeitszielen gehört<sup>(11)</sup>.

<sup>(8)</sup> ABl. C 341 vom 21.11.2013, S. 21.

<sup>(9)</sup> EWSA-Stellungnahmen TEN/707 (siehe Seite 93 dieses Amtsblatts).

<sup>(10)</sup> Siehe EWSA-Informationsbericht „Bewertung der Europäischen Energieunion — Die soziale und gesellschaftliche Dimension der Energiewende“, Berichterstatter: Christophe Quarez, Juli 2020.

<sup>(11)</sup> [http://www.unido.org/fileadmin/user\\_media\\_upgrade/What\\_we\\_do/Topics/Women\\_and\\_Youth/Guide\\_on\\_Gender\\_Mainstreaming\\_ECC.pdf](http://www.unido.org/fileadmin/user_media_upgrade/What_we_do/Topics/Women_and_Youth/Guide_on_Gender_Mainstreaming_ECC.pdf).

3.3.3. Der EWSA betont, dass die Geschlechterperspektive bei in der Energiewirtschaft konzipierten politischen Maßnahmen von Anfang an zu wenig berücksichtigt wird. Die vom EIGE in seiner Veröffentlichung „Gender and Energy“<sup>(12)</sup> entwickelte **Methodik** „Define, Plan, Act, Check“ sollte als Empfehlung für die Regierungen der Mitgliedstaaten, Managementeinrichtungen für den Energiesektor und Energieunternehmen weite Verbreitung finden.

3.3.4. Wie das EIGE vertritt der EWSA die Auffassung, dass die Geschlechterperspektive **in allen Phasen der Energiepolitik** berücksichtigt werden kann. Nach der Situationsanalyse, der Konsultation der Interessenträger und der Prüfung der Haushaltsplanung sollte die Umsetzungsphase mit der Sensibilisierung und dem Ausbau der Kapazitäten und damit auch der Qualifikationen beginnen; mit Hilfe eines „gender toolkit“, eines (über das RP7 finanzierten) Ausbildungsmoduls zum Thema Energie, wurde die Bedeutung des Geschlechts im Energiesektor und die Art und Weise aufgezeigt, in der die Forschung in diesem Bereich davon betroffen sein kann<sup>(13)</sup>; schließlich müssen die politischen Maßnahmen und Programme nach ihrer Umsetzung bewertet werden. Der EWSA begrüßt die von der Kommission in ihrer jüngsten Mitteilung zur Gleichstellung bekräftigte Absicht, darauf hinzuwirken.

### 3.4. Die Kluft auf dem Arbeitsmarkt

#### 3.4.1. Beschäftigung

3.4.1.1. In Frankreich rühmt sich die staatliche Elektrizitätsgesellschaft EDF, dass 25 % ihrer Mitarbeiter und 27 % der Mitglieder der Geschäftsleitung Frauen sind. Dabei ist im französischen Recht eine Frauenquote von 40 % vorgesehen. Das Unternehmen hat jedoch eine digitale Kampagne zur Ideenfindung gestartet, bei der es darum geht, rund um das Thema „Frauen in der Industrie“<sup>(14)</sup> zu diskutieren, sich zu orientieren, zu überzeugen, zu fördern und die Industrie entsprechend zu entwickeln. In der gegenwärtigen Situation **mobilisieren sich die Frauen häufig selbst**, um sich Gehör zu verschaffen. So haben 2018 in Spanien 57 Verbände aus der Energiewirtschaft ein gemeinsames Manifest „En Energía, NO sin Mujeres“<sup>(15)</sup> (NEIN zu einem Energiesektor ohne Frauen) veröffentlicht, in dem sie weibliche Sachverständige im öffentlichen Bereich fordern, um die Energiewende nachhaltiger und gerechter zu gestalten. Die Europäische Kommission bekräftigt, dass es „Aufgabe der Union [ist], bei all ihren [...] Tätigkeiten die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern“ und damit Aufgabe aller Mitgliedstaaten, da sie im Gleichstellungsindex durchschnittlich nur 67,4 von 100 Punkten erreichten. Auch in Österreich haben Energieversorgungsunternehmen, häufig in Zusammenarbeit mit Gymnasien und Hochschulen, Programme erarbeitet, um das Interesse der Frauen zu wecken<sup>(16)</sup>.

3.4.1.2. In der **Atomindustrie** wird die Ausgrenzung der Frauen in gewisser Weise als legitim angesehen, da es in den entsprechenden wissenschaftlichen und technischen Berufen nach wie vor nur wenige Frauen gibt. Der Anteil der Frauen in der französischen Behörde für Atomenergie und alternative Energien (CEA) nimmt nur langsam zu: 2018 machten sie 33,8 % des gesamten Personalbestands aus, gegenüber 30 % im Jahr 2008; 30,3 % des Führungspersonals (26,5 % der wissenschaftlichen Führungskräfte) und 39,4 % des sonstigen Personals.

3.4.1.3. Frauen sind in der **Öl- und Gasindustrie** nach wie vor unterrepräsentiert. Sie machen nur 20 % der Beschäftigten, 17 % der Führungskräfte und 1 % der Führungsspitze von Unternehmen aus<sup>(17)</sup>. Allmählich werden sie als „unerschlossene Reserve“ wahrgenommen, und die Geschlechtervielfalt könnte eines Tages in technischen Berufen ein Plus in puncto Kreativität und eine Lösung für die Generationslücke und die demografische Kluft sein. Es ist wichtig, sich von hartnäckigen Stereotypen zu lösen, damit die Arbeitsplätze ausgewogener unter den Geschlechtern verteilt werden können. Dabei sind nach wie vor die Frauen am Zug, die sich erst einmal für eine technische Ausbildung entscheiden müssen.

3.4.1.4. Frauen im Energiesektor unterliegen ebenso wie andere Arbeitnehmer unterschiedlichen Status. Sie werden auch geringer entlohnt als Männer und können leichter entlassen werden. In der EU sind sie weiterhin dadurch benachteiligt, dass sich die Gesellschaft für die Ausführung nicht professioneller sozialer und emotionaler Funktionen (Betreuung von Kindern, älteren Menschen usw.) immer noch auf die private Zeit von Frauen stützt.

#### 3.4.2. Qualifikationen

3.4.2.1. In der EU gibt es nach wie vor einen territorialen Faktor und sozialen Druck, durch die Mädchen der Zugang zur Hochschulbildung verwehrt wird. In ländlichen Gebieten Südeuropas herrscht in bestimmten Bevölkerungsgruppen immer noch die Auffassung, dass Mädchen ins Haus gehören. Berufe in der Energiewirtschaft sind für sie als digitale Analphabetinnen definitiv unerreichbar, wodurch der Gesellschaft insgesamt Kompetenzen verloren gehen.

<sup>(12)</sup> Siehe S. 10 (2016). Siehe [http://eurogender.eige.europa.eu: Gender Mainstreaming Platform > Policy Areas > Energy, S. 10 \(2016\).](http://eurogender.eige.europa.eu: Gender Mainstreaming Platform > Policy Areas > Energy, S. 10 (2016).)

<sup>(13)</sup> [http://www.yellowwindow.be/genderinresearch/download/YW2009\\_GenderToolkit\\_field4\\_Energy\\_001.pdf](http://www.yellowwindow.be/genderinresearch/download/YW2009_GenderToolkit_field4_Energy_001.pdf)

<sup>(14)</sup> <https://www.edfpulseandyou.fr/autres-themes/industrie-feminin/>

<sup>(15)</sup> #EnEnergiaNoSinMujeres von 57 spanischen Verbänden unterzeichnetes Manifest.

<sup>(16)</sup> Siehe Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (ÖGUT), „Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern in der Energiebranche“, Studie für das einschlägige österreichische Ministerium, Oktober 2016.

<sup>(17)</sup> Auf dem Weltölkongress 2017 in Istanbul aus einer Studie der Boston Consulting Group (BCG) angeführte Zahlen.

3.4.2.2. Alles beginnt mit **Ausbildung und Qualifikationen**. Laut EIGE besteht zwischen Studenten und Studentinnen weiterhin eine horizontale Segregation. Jungen entscheiden sich eher für Naturwissenschaften, während Mädchen selbst mit einem naturwissenschaftlichen Abschluss einige Jahre später keine technischen Berufe ausüben. Der Berufseinstieg kann problematisch sein: „Während meines Ingenieurstudiums wurde ich wie die anderen behandelt, aber als ich anfang zu arbeiten, hat sich alles geändert. Beim Bau des Kraftwerks war nicht davon ausgegangen worden, dass eines Tages Frauen dort arbeiten würden, weshalb es weder Strahlenschutzanzüge noch Umkleieräume für Frauen gab“<sup>(18)</sup>, beschreibt eine Frau die Situation in einem Kernkraftwerk zu Beginn ihrer Berufslaufbahn. Viele haben derartige Erfahrungen gemacht. Obwohl 2017 in Kroatien 60 % der Masterabschlüsse und 55 % der Dokortitel in Naturwissenschaften auf Frauen entfielen, stießen diese in Berufen im Energiesektor nach wie vor an eine gläserne Decke, so dass ihre Präsenz in Führungspositionen allgemein zwischen 13 und 16 % und in börsennotierten Unternehmen bei 19 % lag.

3.4.2.3. Da der Frauenanteil in französischen Ingenieurschulen unter 30 % liegt, ist es schwierig, in der französischen Strom- und Gasindustrie (IEG)<sup>(19)</sup> für Geschlechterdurchmischung zu sorgen. 2017 waren im rein technischen Bereich dieser Branche nur 14 % Frauen vertreten, während sie im Handels- und Dienstleistungsbereich die Mehrheit stellen! Worin besteht der Mehrwert der Frauen? Geht es darum, dass sie sozial, menschlich sowie in der Lage sind, Unterlagen abzuheften und Kaffee zu kochen, oder dass sie als Technikerinnen, Ingenieurinnen und Forscherinnen arbeiten? Frauen brauchen echte Chancengleichheit für den Berufseinstieg in die Energiewirtschaft und die Anerkennung ihrer Fähigkeiten, um dort zu bleiben und beruflich voranzukommen. In Spanien wurde festgestellt, dass sich ein Teil der Frauen trotz entsprechender Öffnungsmaßnahmen nicht für technische Bereiche entscheidet<sup>(20)</sup>. Das Vorurteil, dass die Fächer Mathematik und Physik Jungen vorbehalten sind, muss mit Beginn der Grundschule durch die Lehrplangestaltung, die Einstellung der Lehrkräfte und die Sensibilisierung der Eltern ausgemerzt werden, damit sich das Selbstbild der Frauen ändert. Es gibt inspirierende Beispiele: In Polen werden Kinder (Mädchen und Jungen) im Grundschulalter im Rahmen des Projekts „Little Polytechnics for Children“ mit technischen Fächern vertraut gemacht, um der Angst vor MINT-Fächern vorzubeugen.

### 3.5. Laufbahnen und Gehälter

3.5.1. Für Frauen ist es nicht immer einfach, in diesen anspruchsvollen Berufen ein zufriedenstellendes Gleichgewicht zwischen Familien- und Berufsleben zu erreichen. Aufgrund mangelnder Vorbilder verzichten sie manchmal von sich aus darauf. Sie brauchen die Solidarität von Patinnen, Mentorinnen und herausragenden Frauen, die ihnen den Weg weisen und ihr Vertrauen stärken. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Personalverantwortlichen in den Unternehmen dieser Branche durch Schulungen darauf vorbereitet werden sollten, Arbeitsplatz und berufliche Laufbahn aller, Männer wie Frauen, einfühlend und findig zu handhaben, damit bisher als außergewöhnlich angesehenen Laufbahnen normal werden. In Kroatien errichteten Frauen 2019 ein Netzwerk nach dem Vorbild der internationalen Kooperationsgemeinschaft CIGRE<sup>(21)</sup>, um sich bei der Entwicklung ihrer Karriere im Energiesektor gegenseitig zu unterstützen. Nach Ansicht des EWSA gilt es, mit der Einführung von Quoten für die paritätische Besetzung der Leitungsorgane von Unternehmen ein Signal zu setzen.

3.5.2. Wenn Frauen ausgehend von MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) in der Energiewirtschaft eine berufliche Laufbahn einschlagen wollen, stehen sie sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor immer noch vor zu großen unternehmensinternen Hindernissen. Die Kommission spricht sich dafür aus, dass alle „ihr Leben frei gestalten können“, völlig gleichberechtigt. Sie muss zusätzliche Mittel für Frauen in einem Sektor bereitstellen, in dem körperliche Kraft nicht mehr ausschlaggebend, aber weiterhin ein Richtwert für das Können ist. Die Gleichstellung muss anhand qualitativer Indikatoren zu den Karrierechancen und — bei gleicher Qualifikation und gleichem Rang — anhand des jeweiligen Lohn- bzw. Gehaltsniveaus gemessen werden können. Dieses beinhaltet das Grundentgelt und die Zuschläge. Der EWSA unterstützt in diesem Zusammenhang uneingeschränkt die Ziele der Globalen Koalition für Entgeltgleichheit (Equal Pay International Coalition)<sup>(22)</sup>. Er empfiehlt, verbindliche Maßnahmen zur Transparenz von Löhnen und Gehältern einzuführen, da dies die Voraussetzung für eine echte Entgeltgleichheit ist.

### 3.6. Die Rolle des sozialen Dialogs auf nationaler und europäischer Ebene

Der EWSA ist der Auffassung, dass die getroffenen Vereinbarungen in die Branchen- und Unternehmenspolitik einbezogen werden sollten.

#### 3.6.1. Tarifverträge und -vereinbarungen

Der soziale Dialog spielt bei der Entwicklung angemessener Arbeitsbedingungen und der Gewährleistung von Arbeits- und Beschäftigungssicherheit für Frauen im Energiesektor eine entscheidende Rolle. Die Strom- und Gasindustrie in Frankreich hat mit den Gewerkschaften eine Branchenvereinbarung mit einer Laufzeit von vier Jahren unterzeichnet, die alle Bereiche

<sup>(18)</sup> <https://www.iaea.org/newscenter/news/women-in-the-nuclear-field-share-their-stories-at-international-womens-day-event>

<sup>(19)</sup> IEG: Industries Électriques et Gazières.

<sup>(20)</sup> Initiative „Steel women“.

<sup>(21)</sup> <https://www.cigre.org/GB/community/women-in-engineering>

<sup>(22)</sup> <https://www.ilo.org/global/topics/equality-and-discrimination/epic/lang-en/index.htm>; ABl. C 110 vom 22.3.2019, S. 26; ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 101.

umfasst, in denen Fortschritte auf dem Weg zur beruflichen Gleichstellung erzielt werden müssen<sup>(23)</sup>. Die französische Atomenergiebehörde CEA hat eine Betriebsvereinbarung. Solche von den Sozialpartnern vereinbarten Maßnahmen sollten in allen Mitgliedstaaten Bestandteil der Tarifverträge sein, damit sie in vollem Umfang rechtlich durchsetzbar sind.

### 3.6.2. Soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR) — nicht zwingendes Recht

Das Unternehmen Electricité de France (EDF) hat 2018 mit seinen Gewerkschaften eine CSR-Vereinbarung unterzeichnet, mit der auf allen Ebenen des Unternehmens die Geschlechterdurchmischung gewährleistet werden soll, und sich verpflichtet, weibliche Führungskräfte auf Schlüsselpositionen zu befördern. Grundlage dafür ist die Steigerung der Attraktivität der technischen Berufe für junge Frauen und die Wahrung der Chancengleichheit der in dem Konzern tätigen Frauen und Männern während ihrer gesamten beruflichen Laufbahn. Das ist eine schöne Verpflichtung, die aber rechtlich nicht zwingend ist und deren Umsetzung ständige Wachsamkeit, insbesondere seitens der Frauen erfordert, um auf die erforderliche Rechtskonformität zu achten.

## 4. Die Energiewende — Chance oder Gefahr für Frauen?

4.1. Die Umstellung auf eine **Niedrigemissions-Wirtschaft** verändert die Produktionsmuster in Richtung kleinerer Unternehmen und kurzer Versorgungsketten, wobei ein neues Gleichgewicht zwischen fossilen bzw. nuklearen und erneuerbaren Energieträgern entsteht. „Intelligente“ Gebäude, die Energie speichern können, Smart Grids (intelligente Netze) usw. nutzen Technik, modernste Informationstechnologien und künstliche Intelligenz. In der Zeit hoher Ölpreise vor der COVID-19-Krise bestand in von Frauen geführten Unternehmen die Tendenz, in erneuerbare Energien zu investieren und Umweltgefahren Rechnung zu tragen<sup>(24)</sup>. Ihre Erwerbsquote im Energiesektor nahm zu, auch wenn sie im Ingenieurwesen noch niedrig war (28 % laut IRENA). Die Destabilisierung der Energiemärkte aufgrund des durch die Krise bedingten Wertverlusts CO<sub>2</sub>-intensiver Energie könnte diesen Trend beeinträchtigen.

4.2. Nach Ansicht der Energiewirtschaft werden für die neuen, weniger „schweren“ Aktivitäten dringend Vielfalt, innovative Kompetenzen und Profile benötigt, die so weit wie möglich die Gesellschaft als Ganzes repräsentieren. Die Gesellschaft muss sich die Umstellungen — die Energiewende schöpft aus dem digitalen Wandel — mit ihren Chancen und vor allem ihren Kosten in Form von Arbeitsplätzen und Umstrukturierungen anerkanntermaßen zu eigen machen<sup>(25)</sup>. Ebenso anerkanntermaßen werden dafür Frauen gebraucht, die hier jedoch noch nicht sehr zahlreich vertreten sind.

4.3. Im Bereich der erneuerbaren Energien wurden noch keine allgemeinen Laufbahnprofile entwickelt. Der EWSA möchte vor zwei Versuchungen warnen:

- 1) im Sektor der erneuerbaren Energien eine **umgekehrte Ungleichheit** mit mehr Frauen als Männern zu schaffen;
- 2) mit Hilfe der Energiewende und des digitalen Wandels in einem Sektor mit zu vielen weiblichen Arbeitskräften **Niedriglohnfallen** und **Karrierefällen** für Frauen zu schaffen, für die es keine Möglichkeiten für einen beruflichen Wechsel mehr gibt, um ihre Karriere in den traditionellen Energiesektoren voranzutreiben.

Einmal mehr plädiert der EWSA dafür, Branchen- und Unternehmensvereinbarungen zur Gleichstellung in das durchsetzbare Vertragsrecht aufzunehmen.

## 5. Besondere Bemerkungen

5.1. In der alternden europäischen Gesellschaft, die durch die Talente anderer Handelsmächte unter großem Konkurrenzdruck steht, **sein Potenzial auszuschöpfen, ist eine individuelle und kollektive Herausforderung**. Männer und Frauen müssen in einem stärker horizontalen energiepolitischen Kontext, in dem Plattformen und Netze genutzt werden, sehr unterschiedliche Kompetenzen kombinieren. Dadurch haben sich die Managementmethoden geändert. Aber digitalen Analphabetismus gibt es nach wie vor, und es müssen Anstrengungen unternommen werden, um ihn in der gesamten Union zu beseitigen. Die jetzt anstehende Arbeit erfolgt im Rahmen bereits bestehender Rechte. Sie muss rasch Ergebnisse zeitigen, denn „Women’s talents matter!“

5.2. **Wo ist Selbstverwirklichung möglich?** Frauen würden das Angebot an verfügbaren Kompetenzen erweitern; Vielfalt ist ein Schlüsselement der Wettbewerbsfähigkeit<sup>(26)</sup>. Haben künstlichen Intelligenz oder die Nutzung von Big Data ein Geschlecht? Dieser Bereich ist weitgehend offen, nicht alle seine Anwendungen sind bekannt, und für die internationale Wettbewerbsfähigkeit Europas ist er sowohl für Frauen als auch für Männer unverzichtbar. Frauen sollten entsprechend ausgebildet und ermutigt werden, diesen Sektor zu besetzen, indem an Sekundarschulen und Standorten gegenüber Mädchen für Energieberufe in ihrem Anwendungsbereich geworben wird.

<sup>(23)</sup> <https://sgeieg.fr/actualites/accord-relatif-a-egalite-professionnelle-entre-les-femmes-et-les-hommes-2019-2023>

<sup>(24)</sup> <https://escholarship.org/>

<sup>(25)</sup> Dieser mitten in der COVID-19-Krise geschriebene Absatz wird möglicherweise nach der Krise nicht mehr von Bedeutung sein.

<sup>(26)</sup> Cercle InterElles.

5.3. **Frauen Energie und Mittel an die Hand geben, Entscheidungen zu treffen.** In kleinen wie großen Unternehmen ist zunehmend Ethik gefordert. Auch zu diesem Zweck wird gerne auf Frauen zurückgegriffen, weil die sich entwickelnden Strukturen, die auf dezentrale Systeme der Energieerzeugung ausgerichtet sind, die Geschlechtergleichstellung in Entscheidungsprozessen tendenziell verbessern sollen. Damit wird anerkannt, dass Frauen andere Beweggründe als Männer haben und persönliche Kompetenzen für den Geschäftsbetrieb von Bedeutung sind. Nach Ansicht des EWSA kann sich diese Anerkennung positiv auswirken, aber auch eine Falle sein, die die Beibehaltung des Status quo ante begünstigt. Die Frauen müssen wachsam bleiben. Gleichheit ist auf jeden Fall ein Recht, das sich in ihrer beruflichen Laufbahn und in ihren Bezügen zeigen muss, und zwar unabhängig von Krisensituationen oder demografischen Problemen.

#### 5.4. Einrichtung eines „Europakollegs für MINT-Fächer“ nach dem Vorbild von Brügge, jedoch mit variablen Quoten

Der EWSA ersucht die Kommission nachdrücklich, so bald wie möglich in Brüssel ein Postgraduierenkolleg mit der Bezeichnung „Europakolleg für MINT-Fächer“<sup>(27)</sup> einzurichten, das bei seiner Eröffnung einen Studiengang „Energie“ mit einer Studentinnenquote von 80 % mit dem Ziel anbietet, nach einigen Jahren die Parität zu erreichen. Er schlägt vor, nicht so lange zu warten, bis sich ein Team mit der Hartnäckigkeit von Madriaga, Churchill, Spaak und De Gasperi findet, die die Idee für das Europakolleg Brügge hatten, sondern den Vorschlag so bald wie möglich dem Rat zu unterbreiten.

5.4.1. Wie beim Europakolleg Brügge würden die Mitgliedstaaten die erste Auswahl der Studierenden treffen und die Finanzierung ihres Studiums durch Stipendien sicherstellen, was den Rat nicht daran hindern würde, der Exzellenzhochschule einen Verwaltungshaushalt zu gewähren. Die dort angebotenen Ausbildungen sollten fast ausschließlich dem Erwerb von Kenntnissen und Know-how dienen, die für die Tätigkeiten im Rahmen der MINT-Fächer charakteristisch sind, und zwar mit angewandten Studiengängen und potenziell multidisziplinär ausgerichteten Studienordnungen, von denen eine dem Thema „Energie“ gewidmet wäre.

Dieses Vorzeigekolleg würde der EU ein Image „entgenderter“ Exzellenz von Energieberufen sowie den nationalen Hochschulen einen europäischen Mehrwert verleihen und könnte somit als Vorbild und wichtiger Hebel für die stärkere Vertretung von Frauen in Energieberufen und das Zusammenbringen aller Arten von Talenten fungieren.

5.4.2. Wie das Europakolleg mit einem Standort in Brügge und einem in Natolin (Polen) sollte auch das Europakolleg für MINT-Fächer mehrere Standorte in der Union haben und mit bereits auf europäischer Ebene bestehenden Strukturen wie Wissenschaftsclustern vernetzt zusammenarbeiten, wie z. B. mit der NGO Euro-CASE<sup>(28)</sup>, in der die nationalen Akademien für Ingenieurwissenschaften, angewandte Wissenschaften und Technologie aus 21 europäischen Ländern zusammengeschlossen sind, oder dem europäischen Innovations- und Technologieinstitut EIT-InnoEnergy<sup>(29)</sup>, das Teil des Programms „Horizont 2020“ ist, sich für die Förderung von Innovation, Unternehmertum und Bildung in den Bereichen Energiewende und nachhaltige Energien einsetzt und Akademiker, Unternehmer und Forschungsinstitute<sup>(30)</sup> im Rahmen der gesamten Wertschöpfungskette zusammenbringt.

5.4.3. In Verbindung mit ihrem offenen Datenportal<sup>(31)</sup>, von dem kostenlos wiederverwendbare Daten abgerufen werden können, würde die EU so über ein leistungsfähiges und beneidenswertes Instrument verfügen, das Frauen und Männer einbindet und Möglichkeiten für den beruflichen Wechsel in die Industrie und Forschungszentren bietet. Alle Exzellenzzentren sind für die Regionen, in denen sie angesiedelt sind, ein Gewinn. Durch den europäischen Mehrwert steigt dieser Gewinn noch zusätzlich.

#### 5.5. Entwicklung von „Energie-Europa-Teams“

Verbände<sup>(32)</sup> arbeiten bereits aktiv daran, die Einstellung junger Frauen dahingehend zu ändern, dass sie sich selbst in Energieberufen sehen. Weibliche Führungskräfte der Branche kommen zusammen und organisieren Aktionen für Gymnasiastinnen und Studentinnen, um ihre Berufe sowie die gesamte Palette der Energieberufe vorzustellen. In Polen wurden mit dem Versuch „Girl at the Polytechnic“<sup>(33)</sup> sehr gute Ergebnisse erzielt. Ziel war es, Frauen zu ermutigen, technische Gymnasien zu besuchen, und durch verschiedene Aktionen, insbesondere Tage der offenen Tür in den entsprechenden Bildungseinrichtungen, mit Stereotypen aufzuräumen. Der EWSA hält es für äußerst wichtig, diesen Ansatz

<sup>(27)</sup> Auf Englisch „European College of STEM“ (STEM: Sciences, Technologies, Engineering and Mathematics), siehe „Energie, l'Europe en réseaux“ (Energie, ein vernetztes Europa), Michel Derdevet, Dozent am IEP Paris.

<sup>(28)</sup> Europäischer Rat für angewandte Wissenschaften und Technik (European Council of Applied Sciences, Technologies and Engineering), [www.euro-case.org](http://www.euro-case.org); <https://www.euro-case.org/about-us/mission-and-governance/>.

<sup>(29)</sup> EIT-InnoEnergy, [innoenergy.com](http://innoenergy.com).

<sup>(30)</sup> Siehe „Energie, l'Europe en réseaux“ (Energie, ein vernetztes Europa), Michel Derdevet, Dozent am IEP Paris sowie Generalsekretär (2013-2019) und Vorstandsmitglied von ENEDIS.

<sup>(31)</sup> [data.europa.eu](http://data.europa.eu): Offenes Datenportal der EU.

<sup>(32)</sup> Énergies de femmes pour EDF; [women4energy.eu](http://women4energy.eu) (InnoEnergy/EIT, unter der Leitung der Steinbeis 2i GmbH); [ellesbougent.com](http://ellesbougent.com); <http://www.interelles.com/colloques-interelles/actes-complets-du-colloque-2019>: Konferenz „L'IA a-t-elle un sexe?“ (Hat KI ein Geschlecht?).

<sup>(33)</sup> 2007 gestartetes Programm, durch das der Anteil der Mädchen in den betreffenden polytechnischen Lehrinrichtungen von 30,6 % auf 36 % stieg; <http://www.dziewczynynapolitechniki.pl/pdfy/raport-kobiety-na-politechnikach2019.pdf>.

durch einen direkten Austausch auf europäischer Ebene durch „Energie-Europa-Teams“ zu systematisieren. Bei der Einführung des Euro haben Freiwilligenteams unter der Verantwortung der lokalen Vertretungen der Kommission in allen Mitgliedstaaten die Bürgerinnen und Bürger ehrenamtlich über die durch die einheitliche Währung zu erwartenden Veränderungen informiert.

5.5.1. In ähnlicher Weise könnten „Energie-Europa-Teams“ den Studentinnen erläutern, wie Forschung, Technologie, Versorgung, transeuropäische Netze, Preisgestaltung, Regulierungssysteme, Energiemärkte und alle damit verbundenen Arbeitsplätze funktionieren.

5.5.2. In diesen Teams, die Schülerinnen und Studentinnen den Ingenieur- und den Technikerberuf näherbringen und für diese gewinnen sollen, sollten Frauen vertreten sein, die als Vorbilder fungieren und beweisen, dass diese (eher als „männlich“ angesehenen) Berufe für Mädchen zugänglich sind.

5.5.3. In der Arbeitswelt könnten diese Teams für den Austausch bewährter Verfahren sorgen sowie die Möglichkeiten für einen beruflichen Wechsel und den Austausch mit anderen Netzen und Verbänden in der Union fördern. Auch Männer engagieren sich. Sie sind insbesondere als Mentoren und Paten tätig. Aber Frauen haben hier als Rollenmodell mehr Einfluss. Es könnte ein europäisches Frauennetzwerk eingerichtet werden, das Teil eines durch die EU geförderten Projekts wäre und als Bindeglied zum Europakolleg für MINT-Fächer fungierte.

5.6. Die bereits eingeleitete Entwicklung sollte auf Ebene der europäischen Organe und Einrichtungen weiter verstärkt werden, indem der Frauenanteil erhöht wird, bis in den Energieregulierungsbehörden die Parität erreicht ist <sup>(34)</sup>.

Brüssel, den 18. September 2020

*Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER*

---

<sup>(34)</sup> Siehe EWSA-Stellungnahme „Gleichstellungsstrategie“ (SOC/633), Berichtsteratterin: Giulia Barbucci, Mitberichtsteratterin: Indrė Vareikytė, Juli 2020 (ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 77).

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Zwischen transeuropäischem Supernetz und lokalen Energieinseln — die richtige Mischung aus dezentralen Lösungen und zentralen Strukturen für eine wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltige Energiewende“**

**(Initiativstimmungnahme)**

(2020/C 429/12)

Berichtersteller: **Lutz RIBBE**

Mitberichtersteller: **Thomas KATTNIG**

Beschluss des Plenums	20.2.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen und Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.9.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.9.2020
Plenartagung Nr.	254
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	216/2/2

## **1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Die Frage, wie zentral oder dezentral das zukünftige Energiesystem der EU gestaltet sein wird, ist politisch ungeklärt. Weder von der Kommission noch von den Mitgliedstaaten sind hierzu klare Aussagen erkennbar. Klar ist nur, dass erst das Aufkommen der erneuerbaren Energien dezentrale Strukturen überhaupt erst ermöglicht haben.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat in vielen Stellungnahmen darauf hingewiesen, wie wichtig es ist zu erkennen, dass die Energiewende nicht allein eine technologische Frage ist, sondern eine zutiefst soziale und politische Herausforderung. Die von der Politik versprochene Teilhabe der Beschäftigten und Gewerkschaften sowie Verbraucherinnen und Verbraucher an dieser Energiewende ist zu gewährleisten und wird vom EWSA mit Nachdruck eingefordert. Doch Kommission und Mitgliedstaaten lassen auch hier mehr Fragen offen als sie beantworten. Mehr noch: Die derzeit eingeleiteten energiepolitischen Initiativen werden eine breite Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger eher verhindern als fördern.

1.3. Der EWSA ist überzeugt, dass im künftigen europäischen Energiesystem sowohl zentrale als auch dezentrale Elemente aufzufinden sein werden. Dies darf aber nicht zu Beliebigkeit verführen. Es braucht eine klare Zielvorstellung, ob vorrangig eine Dezentralisierung oder eine Zentralisierung verfolgt werden soll. Denn die europäische Energiewende braucht vor allem Investitionssicherheit — für die öffentliche Hand wie für private Akteure. Diese kann nur durch klare Grundsatzentscheidungen erreicht werden.

1.4. In einem dezentralen Energiesystem treten ähnlich hohe Systemkosten auf wie in einem zentralen. Allerdings fallen die Kosten für unterschiedliche Systemkomponenten an: In einem zentralen System sind es eher große Anlagen und die Übertragungsnetze; in einem dezentralen System neben kleineren Erzeugungsanlagen vor allem Flexibilitätsoptionen, die auch bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern angesiedelt sind. Darüber hinaus spielen die Verteilnetze eine größere Rolle, insbesondere auch intelligente Netze, die die Voraussetzungen für intelligente Märkte und damit für systemdienliches Verhalten der einzelnen Akteure sind. Diese technische Entwicklung erlaubt mehr Autonomie und selbstregulierende dezentralere Netzeinheiten.

1.5. Damit einher gehen Unterschiede bei der Verteilung der Wertschöpfung und damit auch unterschiedliche wirtschafts- und sozialpolitische Implikationen. In einem zentralen System ist die Wertschöpfung typischerweise auf wenige Akteure konzentriert. In einem dezentralen System können Verbraucherinnen und Verbraucher als aktive Kunden, Bürgerenergiegemeinschaften, Landwirte, KMU und kommunale Unternehmen an der Wertschöpfung teilnehmen.

1.6. Deshalb ist die Frage, wie das neue Energiesystem ausgerichtet wird, weit mehr als nur eine technische, sondern vielmehr eine hoch politische: In einer „just and fair transition“ geht es darum, wer welche Rolle spielen kann (und sollte), und somit — um es auf den Punkt zu bringen — auch um die Frage, wer zukünftig mit Energie Geld verdienen kann und darf, und wer folglich wirtschaftlich an der Energiewende teilhaben kann. Diese Frage wird auch darüber entscheiden, wie sehr die Energiewende Innovationen anreizen wird.

1.7. Wichtige Hinweise, in welche Richtung die Entwicklung eigentlich gehen sollte, sind im Paket „Saubere Energie“ niedergelegt. Darin wird von einer Energieunion gesprochen, die (u. a.) Energieimporte reduzieren soll und „in deren Mittelpunkt die Bürger und Bürgerinnen stehen, die ihrerseits Verantwortung für die Umstellung des Energiesystems übernehmen, neue Technologien zur Senkung ihrer Energiekosten nutzen, aktiv am Markt teilnehmen, (...) [und] zu aktiven Produzenten und Marktteilnehmern“ werden.

1.8. Die Kommission und fast alle Mitgliedstaaten haben es nach Auffassung des EWSA in den letzten fünf Jahren allerdings versäumt, wirkliche Klarheit bezüglich zukünftiger Strukturen und Aufgabenverteilung zu schaffen.

1.9. Auch der Rat hat bislang wenig zu einer hinreichend klaren Energiepolitik beigetragen. Der EWSA nimmt in diesem Zusammenhang mit Bedauern zur Kenntnis, dass der deutsche Ratsvorsitz einseitig auf Technologien (wie „Wind Offshore“ oder „Wasserstoff aus erneuerbaren Energien“) setzt, die damit einhergehenden wichtigen strukturellen Fragen aber völlig ausklammert. Der EWSA will deutlich betonen, dass die Folgen solcher Technologiepräferenzen gesehen werden müssen: etwa Konzentration auf wenige Akteure und massive Investitionen in Transportkapazitäten, also in natürliche Monopole.

1.10. Voraussetzung für eine volle Teilhabe neuer Marktteilnehmer ist, dass sie Zugang zu allen relevanten Elektrizitätsmärkten, insbesondere auch zu den Flexibilitätsmärkten, haben. Das ist in fast allen Mitgliedstaaten nicht der Fall. Die Mitgliedstaaten sind daher dringend aufgefordert, ihre regulativen Rahmen so anzupassen, dass die Grundideen des Pakets „Saubere Energie“ voll zur Geltung kommen und Chancengleichheit hergestellt wird. Dann können auch regionale Märkte dank der Digitalisierung hocheffiziente Lösungen erreichen, und, wenn sie intelligent vernetzt sind, zu einer stabilen und resilienten Versorgungssicherheit beitragen.

1.11. Hinsichtlich der wirtschafts- und sozialpolitischen Folgen erneuert der EWSA seine Position, dass dezentrale Energiesysteme wichtige Impulse für die regionale Entwicklung geben und die Schaffung neuer, hochwertiger und qualifizierter Arbeitsplätze in den Regionen bewirken können<sup>(1)</sup>.

1.12. Das Problem verletzlicher Verbraucherinnen und Verbraucher und der Energiearmut wird von der Politik zwar teilweise angesprochen, es werden aber weder Lösungsoptionen aufgezeigt, noch wird das Problem mit der zukünftigen Gestaltung des Energiesystems verbunden. Der EWSA fordert die Kommission auf, zur besseren Erfassung von Energiearmut die Einführung gemeinsamer Kriterien für ihre Definition und gemeinsamer Indikatoren auf europäischer Ebene vorzuschlagen. Die Mitgliedstaaten müssen mehr statistische Instrumente entwickeln, die eine wirksame Ausrichtung auf prekäre Haushalte ermöglichen. Gleichzeitig ist dafür Sorge zu tragen, dass einkommensschwache Haushalte die Möglichkeit haben, Energieeffizienzmaßnahmen umzusetzen, um auch ihren Energieverbrauch zu senken.

1.13. Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die kritische Infrastruktur „Stromnetz“ als natürliches Monopol und im Sinne einer nachhaltigen Versorgungssicherheit nicht in öffentliche Hand gehört, zumal es mithilfe massiver öffentlicher Mittel geschaffen wurde und erweitert wird. Diese Frage sollte in einer EWSA-Stellungnahme einer weiteren Klärung unterzogen werden.

1.14. Mit dem Aufbauplan („recovery plan“) und dem MFR 2021-2028 werden nun viele hundert Milliarden Euro in Energieinfrastrukturen und -technologien investiert. Es muss gewährleistet werden, dass diese Investitionen tatsächlich im Sinne einer Energiewende verwendet werden, in deren Mittelpunkt die Bürgerinnen und Bürger und nicht die bisher am fossilen Energiesystem Beteiligten stehen. Der EWSA fordert die Kommission, den Rat und das Europäische Parlament auf, möglichst zeitnah im Dialog mit der Zivilgesellschaft und den Gebietskörperschaften in einem breit, strukturierten Dialog Klarheit über die in dieser Initiativstellungnahme aufgeworfenen Fragen zu schaffen.

## 2. Hintergrund für diese Initiativstellungnahme

2.1. Europa steckt mitten im schwierigen Transformationsprozess hin zur Klimaneutralität, die im Jahr 2050 erreicht sein soll. Dieser macht eine gravierende Umgestaltung des Energiesystems nötig. Dabei wird es u. a. um grundlegende technische Veränderungen, aber auch um strukturelle Fragen bei Produktion, Handel und Vermarktung sowie gesellschaftspolitische Veränderungsprozesse gehen. Doch wie genau die Veränderungen aussehen werden, wie weit sie gehen sollen, darüber ist noch keine abschließende Klärung erfolgt. Wesentlich ist zu erkennen, dass die Energiewende nicht allein eine technologische Frage ist, sondern zutiefst eine soziale Herausforderung. Die Teilhabe der Beschäftigten und Gewerkschaften sowie Verbraucherinnen und Verbraucher an dieser Energiewende ist zu gewährleisten.

---

<sup>(1)</sup> Siehe u. a. ABl. C 367 vom 10.10.2018, S. 1.

2.2. In den letzten Jahren wurden von der Kommission eine Vielzahl an politischen Absichtserklärungen abgegeben und neuen Regeln erlassen. Der EWSA hat diese jeweils kommentiert und in den meisten Fällen begrüßt und unterstützt. Gleichzeitig hat er aber kritisiert, dass viele dieser Verlautbarungen zu vage und unkonkret sind.

2.3. Klar ist: Erst das Aufkommen der erneuerbaren Energien hat eine Debatte über die Frage nach zentralen bzw. dezentralen Strukturen im Energiebereich überhaupt erst möglich gemacht. Erneuerbare Energien (Sonne, Wind und Biomasse) sind dezentral, sie sind flächendeckend verfügbar, die Investitionen vergleichsweise gering, während Atom- oder Kohlekraftwerke zentrale Großstrukturen darstellen.

2.4. Wie mit den erneuerbaren Energien umgegangen werden soll, darüber gibt es keine Klarheit. Insbesondere bleibt unklar, ob die Kommission eine Integration der erneuerbaren Energien in das bestehende System oder eine Umgestaltung des Marktes anstrebt.

2.5. Der EWSA hat darauf hingewiesen, dass es seines Erachtens nicht primär um eine „Integration“ erneuerbarer Energien in das bestehende Stromversorgungssystem gehen kann und dass er unter einer „grundlegenden Veränderung“ weit mehr versteht, als nur die nationalen Systeme zu einem europäischen Verbund zu vernetzen sowie den Anteil erneuerbarer Energien signifikant zu erhöhen; was auch bedeutet, dass den jetzigen konventionellen Energieträgern (inkl. Erdgas) nur noch eine überbrückende Rolle zukommen wird.

2.6. Zu einem gänzlich neuen Energiesystem gehört eine viel größere Akteursvielfalt. Und insbesondere bekommen die Verteilnetze eine wesentlich höhere Bedeutung, sie müssen in jedem Fall zu „intelligenten Netzen“ werden: Informationen über die jeweils relevante Netzsituation müssen in verlässlicher, klar verständlicher und zeitlich und ggf. auch örtlich hochpräziser Form den Marktteilnehmern zur Verfügung gestellt werden. Intelligente Netze sind in dieser Vorstellung die Voraussetzung für intelligente Märkte, die wirksame Anreize zu systemdienlichem Verhalten setzen

2.7. In ihrem Paket zur Energieunion spricht die Kommission von einer neuen Rolle des bisherigen „passiven“ Verbrauchers: „Vor allem aber streben wir eine Energieunion an, in deren Mittelpunkt die Bürgerinnen und Bürger stehen, die ihrerseits Verantwortung für die Umstellung des Energiesystems übernehmen, neue Technologien zur Senkung ihrer Energiekosten nutzen, aktiv am Markt teilnehmen und, wenn sie sich in einer gefährdeten Situation befinden, Schutz genießen“<sup>(2)</sup>.

2.8. Was das aber konkret heißt, lässt sie offen. Das liegt auch daran, dass nicht unterschieden wird zwischen industriellen und gewerblichen Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie den Privathaushalten und hier wiederum zwischen sozial und damit auch technisch besser gestellten Privatverbraucherinnen und Verbrauchern und weniger gut ausgestatteten Haushalten. Zumindest lässt sich ableiten: Der Verbraucher, die Verbraucherin soll zukünftig nicht mehr nur (zahlender) Empfänger von Energie sein. Er/sie soll auch nicht nur die Anbieter einfacher wechseln und/oder flexibler auf Marktsignale reagieren können. Er/sie soll Zugang zu allen relevanten Elektrizitätsmärkten bekommen. Begriffe wie „aktiver“ Kunde, Eigenversorger, Bürger-Energie-Gemeinschaften sowie „Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften“ wurden geprägt, und diese neuen Akteure wurden mit bestimmten Rechten ausgestattet, ohne dass aber hieraus erkennbar würde, in welcher Form sie tatsächlich am Markt teilnehmen sollen, sprich: Wie offen und liberal der Markt wirklich werden soll und wie man mit jenen Verbraucherinnen und Verbrauchern umgeht, die nicht über die finanziellen Mittel oder rechtlichen Möglichkeiten verfügen, an ihm teilzuhaben (vgl. Ziffer 5.6).

2.9. Ebenso werden das Problem der verletzlichen Verbraucherinnen und Verbraucher und das der Energiearmut zwar angesprochen, aber keine wirklichen Lösungsoptionen aufgezeigt. Der EWSA fordert die Kommission weiters auf, als ersten Schritt zur besseren Erfassung von Energiearmut die Einführung gemeinsamer Kriterien für ihre Definition und gemeinsamer Indikatoren auf europäischer Ebene vorzuschlagen. Um diese Definition an unterschiedliche nationale Gegebenheiten anzupassen, müssen die Mitgliedstaaten mehr statistische Instrumente entwickeln, die eine wirksame Ausrichtung auf prekäre Haushalte ermöglichen.

2.10. Die Kommission hat nach Auffassung des EWSA in den letzten fünf Jahren also nur sehr wenig Klarheit bezüglich zukünftiger Strukturen und Aufgabenverteilung geschaffen. Vor allem haben aber auch die Mitgliedstaaten nur sehr zögerlich oder gar nicht ihren regulativen Rahmen angepasst. In vielen Mitgliedstaaten haben die Verbraucherinnen und Verbraucher, aber auch kleine Unternehmen und Bürgerenergiegemeinschaften nach wie vor keinen Zugang zu den Elektrizitätsmärkten.

2.11. Da die Kommission mit dem Grünen Deal aber das Thema „Klimaneutralität“ oben auf die Agenda gesetzt hat und mit dem Aufbauplan („recovery plan“) Hunderte von Milliarden Euro in den Neuaufbau der Wirtschaft sowie in die Schaffung und Sicherung von qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen in Europa stecken wird, hält es der EWSA für zwingend notwendig, kurzfristig (!) in einem breiten gesellschaftlichen und politischen Diskurs die Frage zu klären, wie viele „zentrale Strukturen“ notwendig sind und wie viele dezentrale ggf. möglich und sinnvoll erscheinen. Dazu soll diese Initiativstellungnahme Anregungen liefern.

---

<sup>(2)</sup> COM(2015) 80 final, 25.2.2015, S. 2.

2.12. Von der COVID-19-Krise kann man lernen, dass ein entsprechendes schnelles Handeln, bevor es zur Eskalation kommt, notwendig ist. Nach Schätzungen der Kommission erfordert allein die Erreichung der aktuell gültigen Klima- und Energieziele bis 2030 zusätzliche Investitionen in Höhe von bis zu 260 Mrd. EUR pro Jahr. Dies wird ohne eine massive Ausweitung der öffentlichen Investitionen in den Ausbau erneuerbarer Energien, Speicher, thermische Sanierung, öffentlichen Verkehr, Forschung und Entwicklung etc. und ohne sozial gerechte Gestaltung nicht erfolgen können. Hier zeigt die COVID-19-Krise neue Wege auf. Die vorübergehende Außerkraftsetzung der europäischen Schulden- und Defizitregeln muss auch für die Bewältigung der Klimakrise gelten. Die Mittel sind aber so zu verwenden, dass das Ziel, die Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt der Energiewende zu stellen und damit auch regionalwirtschaftliche Impulse zu setzen, auch erreicht wird.

2.13. Um Falsch- und Fehlinvestitionen zu vermeiden, müssen bestehende Unklarheiten und Widersprüchlichkeiten über die wesentlichen Strukturen des neuen Energiesystems, über die Marktarchitektur, Marktrollen und Marktregeln ausgeräumt und vor allem die sozialen Auswirkungen auf Beschäftigte und Verbraucherinnen und Verbraucher unverzüglich aufgelöst werden. Dabei spielt eine gerechte Verteilung der Investitionslasten eine zentrale Rolle; gleiches gilt für eine gerechte Verteilung möglicher Gewinne.

### 3. Die Bedeutung einer klaren Präferenz für oder gegen Dezentralität für Investitionssicherheit

3.1. Das neue Energiesystem wird wohl sowohl zentrale als auch dezentrale Elemente aufweisen, nicht nur, weil die Kategorisierung als zentrales oder dezentrales Element nicht immer eindeutig ist. So ist beispielsweise unklar, ob ein Windpark an Land mit einer installierten Leistung von über 30 Megawatt noch als „dezentral“ betrachtet werden kann. Trotzdem ist für eine effiziente Gestaltung der Transformation des Energiesystems die Frage, ob das neue Energiesystem eher nach den Prinzipien der Dezentralität oder eher nach denen der Zentralität zu gestalten ist, von erheblicher Bedeutung.

3.2. Denn in Abhängigkeit von der in 3.1 aufgeworfenen Frage sind unterschiedliche Investitionsentscheidungen sowohl der öffentlichen Hand als auch privater Kapitalgeber und Investoren zu priorisieren und zu tätigen. Der Gefahr von „stranded investments“ kann nur vorgebeugt werden, wenn die Politik frühzeitig und eindeutig eine Grundsatzentscheidung trifft, ob die Energiewende vorrangig zentral oder vorrangig dezentral auszurichten ist.

3.3. Grundgedanke des bisher **zentralen Energiesystems** ist: Es sollen keine Engpässe beim Transport von Strom auftreten und alle Marktakteure sollen so handeln können, als ob der Transport innerhalb des Systems unbegrenzt möglich sei. Damit erhalten die Übertragungsnetze, eine entscheidende Bedeutung für das System. Neben der Idee einer europäischen „Kupferplatte“, also eines europaweiten Stromnetzes ohne physikalische Restriktionen, gibt es sogar die Vorstellung der Anbindung des europäischen Verbundnetzes an die süd- oder ostasiatischen Netze.

3.4. Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob diese kritische Infrastruktur „Stromnetz“ als natürliches Monopol und im Sinne einer nachhaltigen Versorgungssicherheit nicht in öffentliche Hand gehört, zumal es mithilfe massiver öffentlicher Mittel geschaffen wurde und erweitert wird. Diese Frage sollte in einer EWSA-Stellungnahme einer weiteren Klärung unterzogen werden.

3.5. In einem zentralen System soll der Ort der Erzeugung wie auch der Ort der Flexibilitätsoptionen folglich für das eigentliche Marktgeschehen keine Rolle spielen. Weder Produktionsort noch Verbrauchsstelle sollen sich jedenfalls aus der Transportinfrastruktur ergeben. Vielmehr folgt die Transportinfrastruktur der Struktur und den Orten der Erzeugung und des Verbrauchs.

3.6. Unter einem **dezentralen Energiesystem** versteht man hingegen ein System, bei dem die Erzeugung (und Speicherung) des für Elektrizitäts-, Wärme- und Mobilitätsanwendungen genutzten Stroms möglichst verbrauchsnah verortet ist; erneuerbare Energieträger ermöglichen dies. Daraus ergibt sich ein systemimmanent weitgehend minimierter Transport von Elektrizität — und damit auch geringere Transportverluste. Durch die Volatilität bei der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern werden die Stromnetze vor neue Herausforderungen gestellt. Infolge der Dezentralisierung wird den Verteilnetzen somit eine immer wichtigere Rolle zugeordnet, um die Stabilität und Versorgungssicherheit aufrechtzuerhalten.

3.7. In einem dezentralen System werden Engpässe in der Netzinfrastruktur nicht grundsätzlich als prioritär zu eliminierende Probleme bewertet. Vielmehr setzt ein dezentrales System auf Flexibilitätsoptionen vor Ort, die helfen, Fluktuationen bei der Erzeugung direkt auszugleichen. Zu diesen Flexibilitätsoptionen gehören neben Speichern und der Verschiebung der Last von verbrauchstarken in verbrauchsschwache Zeiten auch die Erzeugung von Wärme durch Strom sowie E-Mobilität. Sektorkopplung spielt in einem dezentralen System eine sehr viel größere Rolle als in einem zentralen. Außerdem werden sogenannte Flexibilitätsmärkte eine viel wichtigere Rolle haben als in einem zentralen Stromsystem.

3.8. In einem dezentralen Energiesystem ist die Unabhängigkeit von der Netzinfrastruktur größer, was Studien zufolge auch zu einer höheren Resilienz gegen Angriffe von außen, zum Beispiel Cyber-Kriminalität, führt — jedenfalls soweit eine Inselfähigkeit erreicht wird. Verstärkte Investitionen in die Verteilnetze sichern daher eine stabile Versorgung und höhere Resilienz gegen Cyber-Kriminalität.

3.9. Die europäische Energiepolitik muss daher folgende Fragen beantworten:

- Sollen Investoren davon ausgehen, dass das neue Energiesystem von unten nach oben aufgebaut ist? Das hieße: Lokaler Elektrizitätsüberfluss und lokale Knappheiten werden vorrangig durch Flexibilitätsoptionen vor Ort ausgeglichen. Nur für den Fall, dass dies wirtschaftlich oder technisch nicht möglich ist, wird Elektrizität auch über längere Strecken transportiert.
- Oder sollen Investoren von einem Aufbau von oben nach unten ausgehen? Das heißt, der Ausbau der Übertragungsnetze hat Vorrang. Praktisch jede erzeugte Kilowattstunde muss nach diesem Modell transportiert werden können. Wenn überhaupt Fluktuationen ausgeglichen werden müssen, gibt demnach die Netzinfrastruktur den Ort der Flexibilitätsoptionen vor. Im Kern bedeutet dies die Fortführung der bisherigen Netzausbaupolitik bei gleichzeitigen Austausch von fossilen und atomaren Kraftwerken durch möglichst große alternative Erzeugungsparks (Beispiele: Desertec, Offshore-Windparks, sehr große Onshore-Windparks).

Die Klärung dieser Fragen ist dringend notwendig, denn in beiden Ansätzen sind massive Investitionsvolumina nötig, allerdings in unterschiedliche Bereiche: In einem zentralen System fließt das Geld vorrangig in die Übertragungsnetze, in einem dezentralen System eher in kleinere, verteilte Flexibilitätsoptionen.

3.10. Implizit sind mit den in Ziffer 3.9 aufgeführten Fragen die Struktur und das Design des neuen Energiemarkts angesprochen. Dies erkennt die Verordnung (EU) 2019/943 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>(3)</sup> über den Elektrizitätsbinnenmarkt an. Sie trifft aber diesbezüglich keine Entscheidung, sondern überlässt diese den Mitgliedstaaten.

Ob dies für eine zielsichere europäische Energiewende ausreicht, ist sehr fraglich. Denn in vielen Mitgliedstaaten passt der rechtliche Rahmen bislang eindeutig nicht zu den Zielen, die dem Paket „Saubere Energie“ zugrunde liegen.

3.11. Hinter den in Ziffer 3.9. aufgeführten Fragen steht eine hochpolitische Frage: Es geht darum, wer im neuen Energiesystem zukünftig Geld verdienen kann und darf und wer folglich wirtschaftlich an der Energiewende teilhaben kann. Beispielsweise setzt der deutsche Ratsvorsitz einseitig auf Technologien (nämlich Wind Offshore und Wasserstoff aus erneuerbaren Energien). Nicht beachtet wird, dass diese Technologien zu einer Marktkonzentration der Erzeuger auf wenige Akteure führen, massive Investitionen in Transportkapazitäten erfordern werden, also in natürliche Monopole, und ggf. auch die Energieabhängigkeit Europas erhalten oder sogar verstärkt wird. Die Frage, wie der Bürger in den Mittelpunkt der Energiepolitik rücken kann, steht hingegen nicht auf der Tagesordnung.

#### 4. Entscheidungskriterien für oder gegen Zentralität oder Dezentralität

4.1. Die Aussage in Ziffer 3.10 ist für die gesellschaftspolitische Entscheidungsfindung von zentraler Bedeutung. Sie wird aber in der politischen Diskussion nicht offen und ehrlich geführt, sondern rückt stets hinter vermeintlich „rationalen“ Argumenten in den Hintergrund:

4.1.1. Die Energiewende erfordert von den großen Energieversorgungsunternehmen (EVU) eine Änderung ihres Geschäftsmodells. Offensichtlich tun sich aber viele EVU leichter, ihren alten (zentralen) Großkraftwerkpark durch erneuerbare Anlagen, die aber ebenso zentral ausgelegt und bisweilen kaum weniger Leistung aufweisen, zu ersetzen. Dann können auch die damit verbundenen Verteilungsstrukturen erhalten bleiben. Eine Dezentralisierung hätte hingegen sehr viel radikale Änderungen zufolge, so dass sich die großen EVU, anders als KMU und Stadtwerke, damit sehr viel schwerer tun.

4.1.2. Ähnliches gilt für die Übertragungsnetzbetreiber: sie haben kein Interesse daran, weniger Strom quer durch Europa zu transportieren, schließlich leben sie davon.

##### *Das Kostenargument*

4.2. Wie größtmögliche Versorgungssicherheit zu den geringsten Kosten erreicht werden kann, wird zu Recht als wesentliches Kriterium betrachtet. Es lässt sich plausibler Weise ableiten und in Modellierungen zeigen, dass die Transportkosten in einem zentralen System höher sind als in einem dezentralen. Hingegen sind die Kosten für Erzeugung, Speicherung und Lastverschiebung und Redispatching in einem zentralen System niedriger als in einem dezentralen System.

4.3. Eine Reihe von Studien hat diese Kostendifferenzen miteinander verglichen. Sie kommen jedoch zu keinen eindeutigen Ergebnissen, da die Unterschiede zwischen den Kostenvorteilen in einem dezentralen System und jenen in einem zentralen nicht besonders groß ausfallen und im Detail stark von den zugrundeliegenden Annahmen abhängen. Es sei daran erinnert, dass die Gemeinsame Forschungsstelle der EU bereits im Jahr 2016 festgestellt hat, dass ca. 80 % der Europäer sich mit selbst produziertem PV-Strom billiger versorgen könnten als mit Strom, der aus dem Netz bezogen wird; und seitdem sind die PV-Preise weiter massiv gefallen.

<sup>(3)</sup> ABl. L 158 vom 14.6.2019, S. 54.

4.4. Der reine Blick auf die Systemkosten kann also die Grundsatzfrage, ob Investitionen prioritär in Projekte eines zentralen Energiesystems oder in Projekte eines dezentralen Energiesystems fließen sollten und welche Leitplanken die Regulatorik entsprechend setzen sollte, nicht entscheiden.

4.5. Es stellt sich also die Frage, welche alternative Kriterien jenseits einer reinen Betrachtung der Kostenersparnisse herangezogen werden können, um die aus Investorensicht unerlässliche Grundsatzentscheidung für eine vorrangig dezentrale Prägung oder für eine vorrangig zentrale Prägung des neuen Energiesystems treffen zu können.

*Eine unterschiedliche Wertschöpfung ...*

4.6. Die Wertschöpfung unterscheidet sich strukturell: In einem zentralen System kommt sie eher größeren Anlagen und natürlichen Monopolen zugute. In einem dezentralen System fließt sie eher in kleinere Anlagen, sowie vor allem Flexibilitätsoptionen, zu, die oft in einem dezentralen System zum Einsatz kommen, z. B. Batteriespeicher, Wärmepumpen, Mini-Blockheizkraftwerke sowie bidirektional ladende Elektroautos („Vehicle-to-Grid“). Flexibilitätsoptionen werden also sehr oft in privaten Haushalten aufzufinden sein. Und auch die Stromerzeugungsanlagen sind vielfach in den Händen von Privatpersonen, Landwirten, neu gegründeten KMU, Energiegenossenschaften, kommunalen Unternehmen, Stadtwerken, etc. Somit sind in einem dezentralen Energiesystem diejenigen, die an der Wertschöpfung teilhaben, andere als in einem zentralen System: Aktive Verbraucher spielen hier eine weitaus größere Rolle.

4.7. Ein dezentrales Energiesystem ist ohne eine solche breite gesellschaftliche Teilhabe kaum denkbar. Eine aktivere Rolle des Verbrauchers bis hin zum Prosumenten ist daher kennzeichnend für ein dezentrales System, sie macht auch aus Akzeptanzgründen sowie aus Gründen der regionalen Wirtschaftsstärkung Sinn.

4.8. Da die Kommission eine Energieunion schaffen will, in deren Mittelpunkt die Bürgerinnen und Bürger stehen, da sie will, dass regional neue Jobs entstehen und wirtschaftliche Impulse durch die Energiewende in vielen Regionen Europas ausgelöst werden, muss sie auf ein dezentrales Energiesystem setzen. Dies ist auch für die Bewältigung der COVID19-Krise wichtig.

## **5. Wirtschafts- und sozialpolitische Implikationen der Zentralitäts- versus Dezentralitätsfrage**

5.1. Ein dezentrales System bedeutet in Bezug auf die Wertschöpfung: Die Verbraucher werden vom Zahlenden zu einem Akteur, der an der Wertschöpfung der Energiewirtschaft partizipiert, also Geld verdient bzw. Geld einspart, weshalb die in Ziffer 3.11 gestellte Frage, wer zukünftig mit Energien Geld verdienen darf, offen und ehrlich diskutiert werden muss.

Mit der Ausweitung des Prosum-Verständnisses wird Prosum im Paket „Saubere Energie“ begrifflich und definatorisch erweitert: Fortan können nicht mehr nur die Verbraucher zu Prosumenten werden, die über eigenen Grund und Boden und eigene Immobilien verfügen. Sondern Prosum wird zum Beispiel auch ein Thema für Mieter oder Bewohner von Mehrfamilienhäusern sowie für die Objekt- und Quartiersversorgung bis hin zu Gewerbegebieten oder Industrieparks. Gerade in diesen Fällen ist eine intelligente Vernetzung der einzelnen Erzeugungs- und Speicherkapazitäten sowie der einzelnen Verbraucher in einem virtuellen Kraftwerk oder über ein intelligentes Mikronetz unerlässlich. Die Anforderungen an die lokalen und regionalen Verteilnetzbetreiber steigen somit dadurch stetig an.

5.2. Integraler Bestandteil des Energiesystems wird der Prosumer oder die Prosumerin nur dann, wenn er oder sie tatsächlich Zugang zu allen relevanten Elektrizitätsmärkten hat. Aktive Verbraucherinnen und Verbraucher müssen die Flexibilität, die sie durch Batteriespeicher, Lastmanagement, Elektroautos, Wärmepumpen usw. gewinnen, auch dem System zur Verfügung stellen können. Dafür braucht es speziell konfigurierte Märkte, die in den meisten Mitgliedstaaten noch nicht zur Verfügung stehen.

5.3. Häufig wird eine Energiewende, die zu einem dezentralen Energiesystem führt, nicht nur als ökologische Transformation, sondern als sozial-ökologische Transformation bezeichnet. Denn mit einer dezentralen Energiewende gehen wichtige Impulse für die lokale und regionale Wirtschaft, Arbeitsplätze im Mittelstand und eine Stärkung der lokalen Kaufkraft einher. Umso bedeutsamer ist es, dass zahlreiche Mitgliedstaaten an Strukturen in ihren Energiesystemen festhalten, die diese positiven Effekte verhindern. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die entstehenden Arbeitsplätze zu qualitativ hochwertigen Jobs mit einer hohen sozialen Absicherung führen.

5.4. Damit diese Impulse tatsächlich allen Menschen in den jeweiligen Regionen zugutekommen und nicht nur den Ressourcenstarken, sind vorrangig Projekte voranzutreiben, die zu Energie-Verbraucher-Gemeinschaften führen, bei denen Menschen mit wenig Kapital, Einkommen oder Besitz teilhaben können (vgl. auch die EWSA-Stellungnahme TEN/660<sup>(4)</sup>). Konzepte hierfür liegen bereits vor. Ihre Umsetzung muss in den Mitgliedstaaten aber viel entschlossener als bisher gefördert werden. Dies ist sehr dringlich, denn Dezentralität darf nicht zu einer Zwei-Klassen-Energiegesellschaft führen. Soweit

---

<sup>(4)</sup> ABl. C 367 vom 10.10.2018, S. 1.

Personen mit niedrigem Einkommen und wenig Ressourcen ein Zugang zu Energie-Verbraucher-Gemeinschaften auch durch direkte Unterstützung ermöglicht wird, kann die Teilhabe ein wirksames Mittel gegen Energiearmut darstellen, weil dann diejenigen, die bisher unter hohen Energiekosten leiden, dank der rapide gesunkenen Kosten der Erneuerbaren spürbar entlastet werden.

5.5. Verletzliche Verbraucher und Energiearmut sind ein gravierendes Problem, und wahrscheinlich werden sie weder in einem zentralen noch im dezentralen Energiesystem grundsätzlich gelöst werden können. Allerdings können sie angesichts der Kostendegression von Erneuerbare-Energie-Anlagen und elektrischen Speichern in einem dezentralen System eher abgemildert werden als in einem zentralen System. Denn der Einsatz von erneuerbaren Energien und Speichern im Rahmen von Quartierslösungen kann dazu führen, dauerhaft die Energierechnungen zu senken und die Verbraucherinnen und Verbraucher aus der preislichen Abhängigkeit von Energieversorgungsunternehmen und auch Netzbetreibern zu befreien. Dafür bedarf es aber einer aktiven Politik, die die Entwicklung entsprechender Konzepte unterstützt. Gleichzeitig ist dafür Sorge zu tragen, dass einkommensschwache Haushalte die Möglichkeit haben, Energieeffizienzmaßnahmen umzusetzen, um auch ihren Energieverbrauch zu senken.

5.6. Weiterhin dürfen erweiterte Teilhabeoptionen nicht als Vorwand genutzt werden, um Verbraucherrechte auszuhebeln. Sie müssen gestärkt und ggf. auch an neue Geschäftsmodelle angepasst werden.

5.7. Schließlich sind die Verbrauchszentren — Großstädte und industrielle Stromgroßverbraucher — zu beachten. Damit sie sicher und kostengünstig versorgt werden können, sind sie mit dem sie umgehenden Umland in Energieregionen zusammenzufassen. Ähnliches gilt auch für Energieinseln. Die Energieregionen werden die Gestalt von konzentrischen Kreisen um die Verbrauchszentren herum annehmen. Damit das Umland sein volles Potenzial zur Nutzung erneuerbarer Energien in Anspruch nimmt, braucht es gezielte Anreize. Sie können zum Beispiel in reduzierten Netzentgelten bestehen, die zum Tragen kommen, wenn die Energieregion sich selbst versorgt. Positive Folge dieser Systemarchitektur ist die Stärkung regionaler Wirtschaftsstrukturen — ein Aspekt, der gerade für die Post-COVID-19-Wirtschaftsordnung bedeutsam sein könnte.

## 6. Das Energiesystem der Zukunft

6.1. Das neue Energiesystem sollte nicht mehr „von oben nach unten“ (von Großkraftwerken zu den Verbrauchern) gedacht werden, sondern („von unten nach oben“) als Netz vieler Produktions- und Versorgungsinseln von erneuerbarem Strom und Wärme (Gebäudeenergie) konzipiert werden, in denen die Strom- und Wärmeverteilung sowie die Laststeuerung (inkl. Speicherung) eine herausragende Rolle spielen.

6.2. Eine ausreichende und sichere Versorgung aller Regionen in Europa ist so herstellbar<sup>(5)</sup>. In Verbindung mit der gewollten neuen Akteursvielfalt wird dies deshalb bedeuten, dass neben den etablierten (Groß-)Handelsstrukturen völlig neue dezentrale Vermarktungsformen und Energiemanagementsysteme entstehen.

6.3. Innovationsschübe im IT-Bereich, in der Produktions-, in der Speichertechnik im Verteilsystem und auch in der Gebäudetechnik haben heute viele solcher „Produktions- und Versorgungsinseln“ entstehen lassen, die vor wenigen Jahren noch undenkbar erschienen. Einzelpersonen, Firmen, Zusammenschlüsse (wie Energiegenossenschaften) oder Kommunen (Stadtwerke) haben sich einige autarke bzw. teilautarke Lösungen erschaffen, weshalb sie weit weniger auf traditionelle Angebote und Handelsströme angewiesen sind. Es ist wichtig, diese Parallelität zwischen technischen und sozialen Entwicklungen zu sehen. Beide weisen in die gleiche Richtung, nämlich hin zu mehr Autonomie und selbstregulierenden dezentraleren Netzeinheiten.

6.4. Verstärkte lokale Produktion und Direktvermarktung ist auch deshalb zu begrüßen, weil so Leitungsverluste reduziert werden können. Die Bundesnetzagentur in Deutschland schreibt hierzu<sup>(6)</sup>: „Es liegt auf der Hand, dass bei einer engen Zusammenarbeit aller Beteiligten der Wandel des Energieversorgungssystems am besten gelingen kann. (...) Ansätze, möglichst viel Energie am Entstehungsort zu verbrauchen, sind zu begrüßen (...), weil dadurch Leitungsverluste auf ein Minimum beschränkt werden können.“

6.5. Die Kommission muss folglich das Handelssystem von der gewünschten Energieinfrastruktur her denken und nicht versuchen, die notwendigen Änderungen der Energieinfrastruktur kompatibel mit dem bestehenden Handelssystem zu gestalten.

<sup>(5)</sup> Siehe ABl. C 82 vom 3.3.2016, S. 13, ABl. C 82 vom 3.3.2016, S. 22.

<sup>(6)</sup> „Smart Grid“ und „Smart Market“ — Eckpunktepapier der Bundesnetzagentur zu den Aspekten des sich verändernden Energieversorgungssystems, Dezember 2011, S. 42.

6.6. Es sollten jedoch auch die Erfahrungen aus zahlreichen Ländern berücksichtigt werden, in denen einige Marktakteure, wie etwa strategische Investoren, sich die lukrativsten Marktsegmente herausgepickt haben, um lediglich maximale Gewinne zu erzielen, sich jedoch gleichzeitig weigern, in Versorgungssicherheit, Innovation und Instandhaltung zu investieren, sodass diese Kosten an ihre Kunden weitergegeben werden.

Brüssel, den 18. September 2020

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Luca JAHIER

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Universeller Zugang zu menschenwürdigem, nachhaltigem und langfristig erschwinglichem Wohnraum“**

**(Initiativstellungnahme)**

(2020/C 429/13)

Berichterstatter: **Raymond HENCKS**

Mitberichterstatter: **András EDELÉNYI**

Beschluss des Plenums	20.2.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen und Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.9.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	16.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	216/1/3

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die gesundheitliche, wirtschaftliche und soziale Krise aufgrund von COVID-19 hat die schwere Krise offenbart, in der sich die Mitgliedstaaten seit Jahren <sup>(1)</sup> in Bezug auf erschwinglichen Wohnraum befinden. Davon betroffen sind insbesondere Obdachlose, Haushalte in überbelegten Wohnungen, Einwohner benachteiligter Viertel sowie Saison- und Gastarbeiter. Die miserablen Wohnbedingungen dieser Bevölkerungsgruppen hatten unmittelbare Auswirkungen auf die Infektionsrate der Gesamtbevölkerung. Auch wenn die Wohnungspolitik weiterhin in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, erfordert der Mangel an menschenwürdigen und erschwinglichen Wohnungen in der Europäischen Union (EU) einen europäischen Aktionsplan für Wohnraum mit einem für die europäischen Bürgerinnen und Bürger kohärenten und verständlichen Maßnahmenpaket, das den Mitgliedstaaten, Regionen und Städten in Europa dabei hilft, das Angebot an Sozialwohnungen bzw. an erschwinglichem Wohnraum nachhaltig zu stützen und die Obdachlosigkeit wirksam zu bekämpfen.

1.2. Die EU muss zunächst dafür sorgen, dass ein echtes universelles Recht auf Wohnraum garantiert wird. Hierfür müssen die Grundsätze und Bedingungen für die Bereitstellung, den Bau und die Finanzierung erschwinglicher und menschenwürdiger Wohnungen im Einklang mit Artikel 14 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) durch sektorspezifische Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt werden.

1.3. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt in diesem Zusammenhang die Initiative der Kommission, die europäische Säule sozialer Rechte mit dem Europäischen Semester zu verknüpfen, was im Bereich der Wohnungspolitik dazu führen dürfte, dass sich die Reform des sozialen Wohnungsbaus und die Entwicklung hinsichtlich Zugänglichkeit und Erschwinglichkeit von Wohnraum genauer mitverfolgen lassen und sich die Wirksamkeit des Wohngelds besser kontrollieren lässt. Der EWSA fordert nachdrücklich, die Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft vor der Annahme der länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters zur Wohnungspolitik zu konsultieren. Er plädiert für einen größeren Spielraum für langfristige Investitionen in die soziale Infrastruktur. Die entsprechenden Ausgaben der öffentlichen Hand sollten jedoch nicht in die Berechnung des Haushaltsdefizits einfließen.

1.4. Die Einrichtung eines „Europäischen Fonds für Investitionen in den erschwinglichen, menschenwürdigen und angemessenen Wohnungsbau“ zur Schaffung und Erhaltung von kostengünstigem Wohnraum würde es der EU ermöglichen, ihre Maßnahmen und Strategien für die europäischen Bürgerinnen und Bürger verständlicher und kohärenter zu gestalten, insbesondere im Rahmen des künftigen Plans für Wohnungsbau des Grünen Deals und des künftigen Aktionsplans zur europäischen Säule sozialer Rechte.

---

<sup>(1)</sup> Vgl. Bericht von Housing Europe „State of Housing in the EU 2019“.

1.5. Anhand des dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) 2020 vorzulegenden Berichts der Mitgliedstaaten über die gegen eine mögliche Überbewertung der Wohnimmobilienpreise und infolge der Empfehlungen des ESRB ergriffenen Maßnahmen bzw. der für ein diesbezügliches Nichttätigwerden angeführten Gründe muss unbedingt frühzeitig ermittelt werden, welche Schwachstellen zu Finanz-, Wirtschafts- und Sozialkrisen führen können, und es gilt, entsprechend zu reagieren.

1.6. Die Europäische Kommission muss möglichst rasch eine Überarbeitung des Beschlusses über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) in Bezug auf die Zielgruppe des sozialen Wohnungsbaus in Angriff nehmen und klarstellen, dass sich die Wohnungspolitik nicht auf das alleinige Ziel beschränken darf, Menschen nahe der Armutsgrenze zu helfen, sondern allen von der europäischen Wohnraumkrise betroffenen Bürgerinnen und Bürgern angemessenen, zugänglichen und langfristig bezahlbaren Wohnraum bieten muss, insbesondere Obdachlosen, jungen Paaren, Einzeltern- oder kinderreichen Familien, Arbeitnehmern und generell der Mittelschicht. In diesem Zusammenhang sollte die Kommission eine gemeinsame Definition des Begriffs der Wohnkostenüberbelastung und eine harmonisierte Methode für die Bewertung überhöhter Wohnkosten vorschlagen, Vorschriften gegen die Spekulation mit leerstehenden Wohnungen und Baugrundstücken vorsehen und die Zweckentfremdung von bezahlbarem Wohnraum als kurzfristig vermietete touristische Unterkünfte regeln.

1.7. Der EWSA fordert die Kommission schließlich auf, jährlich einen europäischen Gipfel für erschwinglichen Wohnraum zu veranstalten, auf dem alle Interessenträger zusammenkommen, um im Rahmen eines Jahresberichts über den Zustand des Wohnraums in der EU die Umsetzung und Überwachung des europäischen Aktionsplans für erschwinglichen Wohnraum zu bewerten.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Obwohl der Zugang zu einer Unterstützung für die Wohnung in der Charta der Grundrechte der EU und der Zugang zu hochwertigen Sozialwohnungen bzw. hochwertiger Unterstützung bei der Wohnraumbeschaffung in der europäischen Säule sozialer Rechte verankert ist, wird das Recht auf menschenwürdigen Wohnraum in den EU-Texten insofern noch immer nicht voll und ganz anerkannt, als dass es in der Praxis keine echte Wirkung zeigt. Dies zeigt sich u. a. in dem starken Anstieg der Zahl der Obdachlosen und der Personen in prekären Wohnverhältnissen bzw. der von Wohnkostenüberbelastung betroffenen Haushalte. In der Praxis hat der europäische Bürger kein echtes Recht auf angemessenen und erschwinglichen Wohnraum. Dieses Recht ist im Einklang mit den Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten und vorbehaltlich der Verfügbarkeit einer angemessenen Unterkunft auf Wohngeld, eine Sozialwohnung oder eine Notunterkunft beschränkt, sofern die betreffende Person als bedürftig angesehen wird.

2.2. Die Kräfte des Wohnungsmarktes reichen nicht aus, um den gesamten Bedarf zu decken. Der anhaltende Anstieg der Wohnimmobilienpreise hat in ganz Europa zu wachsender Ungleichheit geführt. Dies bedeutet, dass immer mehr Haushalte über 40 % ihres Budgets für Wohnraum aufwenden müssen, was einer Wohnkostenüberbelastung entspricht. 11 % der europäischen Bürger befinden sich in einer Situation, in der mehr als 40 % ihres persönlichen Einkommens (abzüglich Wohnungsbeihilfen) für ihre Wohnung aufgewendet werden, während 5 % in einer überbelegten Wohnung leben, in der es an grundlegenden Dienstleistungen mangelt<sup>(2)</sup>.

2.3. Die wirtschaftlichen und demografischen Strukturen sowie die Preisniveaus sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Hinzu kommt ein erhebliches Preisgefälle zwischen den Hauptstädten, den Sekundärstädten und den übrigen Gebieten.

2.4. Die Wohnungsmärkte vieler europäischer Metropolen, Großstädte und stadtnaher Gebiete in der EU zeichnen sich durch ein starkes Nachfragewachstum aus, das mit der durch Arbeitssuche bedingten Mobilität der Haushalte zusammenhängt, wobei das Angebot an Wohnraum aufgrund knappen Baugrunds, steigender Bau- und Verdichtungskosten und der Spekulation von Investoren eingeschränkt ist. Grund und Boden ist eine knappe Ressource, und es gibt einen zunehmenden Wettbewerb zwischen den verschiedenen Nutzungsarten wie Wohnraum, öffentliche Infrastruktur, Land- und Forstwirtschaft, gewerbliche oder industrielle Nutzung, Verkehr, biologische Vielfalt, Bewässerungsflächen, Freizeitgestaltung usw., weshalb häufig vor allem die Grundstückspreise Wohnraum unerschwinglich machen. Der Anstieg der Wohnimmobilienpreise in den Metropolen und stadtnahen Gebieten bedingt einen Anstieg der Wohnungs- und Obdachlosigkeit sowie prekärer Wohnverhältnisse, der bereits auch junge Menschen, Einzeltern- oder kinderreiche Familien, Arbeitnehmer und allgemein die Mittelschicht betrifft, die aufgrund ausufernder Wohnkosten aus den europäischen Metropolen verdrängt werden und in ländliche Gebiete ausweichen müssen.

Diese Verlagerung wiederum führt in unterschiedlichem Maße zu einem Anstieg der Wohnkosten im ländlichen Raum, was unter anderem zu sozialer Segregation, der Entstehung von reinen Wohngebieten (Schlafstätten), größerer Mobilität, Landschaftsveränderungen, Flächenverbrauch sowie einer Zunahme der Infrastruktur und der Kosten für die Allgemeinheit führt.

<sup>(2)</sup> Eurostat *Wohnkosten*/März 2017.

2.5. Die Mitgliedstaaten verfügen über einen großen Ermessensspielraum bei der Festlegung, Organisation und Finanzierung ihrer Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, einschließlich Wohnraum. Diese Zuständigkeit entbindet sie jedoch nicht von der Einhaltung der Werte der Union (Menschenwürde, Gleichheit, Nichtdiskriminierung, Menschenrechte usw.) und der Gemeinschaftsvorschriften für den Wohnungsbau, insbesondere des dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 26 über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, in dem die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, ein hohes Niveau an Qualität, Sicherheit und Erschwinglichkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte zu gewährleisten. Die Kommission als Hüterin der Verträge spielt daher eine wichtige Rolle, denn sie muss eingreifen, wenn die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nicht nachkommen.

Im Rahmen der Vorschriften über staatliche Beihilfen schränkt die Kommission die Befugnisse der Mitgliedstaaten jedoch erheblich ein, indem sie befürchtet, dass Sozialwohnungen ausschließlich den ärmsten Haushalten vorbehalten werden sollten, obwohl die Wohnungskrise eine viel größere Bevölkerungsschicht trifft. Ebenso kann eine Behörde Baugrundstücke im Rahmen eines Programms zur Schaffung erschwinglicher Wohnungen nur zum Marktpreis und erst dann verkaufen, wenn dieser Preis in einem komplexen Verfahren ermittelt worden ist.

2.6. Darüber hinaus konnte die steigende Nachfrage aufgrund des starken Rückgangs der öffentlichen Investitionen in den sozialen und erschwinglichen Wohnungsbau in den Mitgliedstaaten infolge des Rückzugs der Geschäftsbanken aus der Finanzierung dieser Investitionen, der Wirtschafts- und Finanzkrise und des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht durch ein zusätzliches Angebot an Wohnraum gedeckt werden, zumal in einigen Mitgliedstaaten die Privatisierung des Bestands an Sozialwohnungen um sich greift.

2.7. Diese Spannungen auf den lokalen Wohnungsmärkten wurden durch Internet-Plattformen aufgrund einer Nachfragekonzentration im Zusammenhang mit der internationalen Migration und der Entwicklung weltweiter Plattformen für Touristenbeherbergung verschärft, was in den attraktivsten Metropolen zu einer Zweckentfremdung des Angebots an erschwinglichem Wohnraum für kurzfristige Unterkünfte geführt hat. Hinzu kommen Strategien internationaler Kapitalgesellschaften (Pensionsfonds, Versicherungsgesellschaften, Private-Equity-Fonds usw.), die angesichts der sehr geringen Renditen (Zinssätze, Dividenden usw.) massiv in Immobilien investieren, wodurch die Preise erneut steigen.

2.8. Der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) vertritt in seinen Empfehlungen vom 31. Oktober 2016 <sup>(3)</sup> die Auffassung, dass die vergangenen Finanzkrisen die potenziell schwerwiegenden Auswirkungen nicht nachhaltiger Entwicklungen der Immobilienmärkte auf die Stabilität des Finanzsystems und der Wirtschaft insgesamt aufgezeigt haben. Der ESRB richtete 2019 an neun Mitgliedstaaten eine „Warnung zu mittelfristigen Anfälligkeiten des Wohnimmobilien-sektors“.

2.9. Die COVID-19-Pandemie hat zu einer Lähmung des Immobilienmarktes geführt. Nach der Gesundheitskrise können sich schwerwiegende Folgen für den Wohnungssektor bemerkbar machen. Auf der Angebotsseite drohen die Hilfgelder für private Haushalte und die Investitionen der Behörden und öffentlichen Einrichtungen in den sozialen Wohnungsbau infolge der Wirtschafts- und Sozialausgaben, die zur Bewältigung der Pandemiefolgen getätigt werden und eine große Belastung für die künftigen öffentlichen Haushalte bedeuten, erheblich gekürzt zu werden. Auf der Nachfrageseite wird die Zahl der Haushalte, die nicht mehr über das erforderliche Einkommen verfügen, um sich über den Wohnungsmarkt eine Wohnung zu beschaffen, proportional zur Zunahme der Arbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigungsverhältnisse steigen.

2.10. Der Plan für Wohnungsbau des Grünen Deals und die europäische Säule sozialer Rechte müssen im Einklang mit der Politik und Praxis der Mitgliedstaaten zum Anlass genommen werden, die wohnungspolitischen Maßnahmen der EU konkret und verständlich zu gestalten, insbesondere indem für alle ihre Finanzinstitute (EZB, EIB, EIF) und den Mechanismus InvestEU der Aufruf gilt, die öffentlichen Investitionen anzukurbeln und die Vergabe langfristiger günstiger Darlehen sowie die Garantien für Investoren und die Bauwirtschaft zugunsten des Endverbrauchers erheblich auszuweiten.

### 3. Überbelastung durch Wohnkosten

3.1. Zweifellos stehen viele Haushalte vor übermäßigen Wohnkosten, die den Hauptposten ihrer Verbrauchsausgaben ausmachen und für sie eine Überbelastung darstellen, was zu Lasten anderer Grundbedürfnisse geht. Hierdurch laufen viele europäische Bürgerinnen und Bürger große Gefahr, sich zu überschulden, sozial abzustufen oder ausgegrenzt zu werden <sup>(4)</sup>.

3.2. Es gibt auf EU-Ebene keine Einstimmigkeit bezüglich der Definition einer Wohnkostenüberbelastung und ihrer verschiedenen Elemente. Eurostat geht davon aus, dass Ausgaben für Wohnkosten, die 40 % des verfügbaren Einkommens übersteigen, eine Wohnkostenüberbelastung darstellen, wohingegen dieser Anteil in verschiedenen Kommissionsdokumenten auf ein Drittel des verfügbaren Einkommens festgesetzt wird. Darüber hinaus zwingt die Gesundheitskrise die Haushalte mit geringem Einkommen dazu, auf ihre Reserven zurückzugreifen, um ihre Miete zahlen zu können. Dadurch erhöht sich die Gefahr einer Überschuldung noch weiter.

3.3. Innerhalb der EU werden regelmäßig methodologische Diskussionen über die Definition von Wohnkostenüberbelastung geführt; nicht alle nationalen Statistikämter verwenden die gleichen Bewertungsmethoden. Bei der Erarbeitung gemeinsamer Handlungskonzepte muss den sozioökonomischen Gegebenheiten Rechnung getragen werden.

<sup>(3)</sup> CERS/2016/14.

<sup>(4)</sup> Eurostat (*Wohnkosten*/März 2017).

3.4. Wohnkostenüberbelastung trifft nicht mehr nur die am stärksten von Armut bedrohten Menschen, sondern auch diejenigen, deren Einkommen einerseits zu hoch ist, um Anspruch auf eine Sozialwohnung zu haben, und andererseits zu niedrig, um sich Wohnraum zu privatwirtschaftlichen Bedingungen leisten zu können. Menschenwürdiger Wohnraum in einer Stadt oder deren Umland in der Nähe ihres Arbeitsplatzes ist für sie oft unerschwinglich geworden. Diese Menschen werden in Gebiete abgedrängt, die weit von ihrem Arbeitsplatz entfernt sind. Für sie fallen außerhalb der großen Ballungsräume zwar niedrigere Wohnkosten an, dem gegenüber stehen jedoch andere Kosten, Mobilitätsprobleme, das ökologische Dilemma und andere zusätzliche Belastungen. Die Verdrängung der Mittelschicht aus den Stadtzentren führt zu funktionellen Ungleichgewichten, einer größeren Nachfrage nach Wohnraum, einem Anstieg der Mietpreise und einer Zunahme der Umweltverschmutzung durch das Pendeln zwischen Wohnung und Arbeitsplatz.

3.5. Die Wohnungspolitik der Mitgliedstaaten darf sich daher nicht auf das alleinige Ziel beschränken, schutzbedürftige Menschen dabei zu unterstützen, ein „Dach über dem Kopf“ zu finden; vielmehr gilt es, die Wohnung an die Situation der jeweiligen Familie anzupassen und die Qualität des Lebensraums zu erhöhen, insbesondere durch die Verbesserung des bestehenden Lebensraums, d. h. einen angemessenen und erschwinglichen Wohnraum für alle Bürgerinnen und Bürger in den Bereichen zu gewährleisten, wo sowohl quantitative als auch qualitative Bedürfnisse zum Ausdruck kommen.

#### 4. Sozialwohnungen

4.1. Es gibt kein europäisches Modell für den sozialen Wohnungsbau, da in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansätze und Vorstellungen vorherrschen. Dennoch gibt es in den meisten Mitgliedstaaten gemeinsame Tendenzen: Dezentralisierung zugunsten der Regionen und Gemeinden, Konzentration auf die schwächsten Bevölkerungsgruppen, Verringerung der öffentlichen Investitionen in die Bereitstellung von Sozialwohnungen und Aufwertung des Bestands durch den Verkauf von Sozialwohnungen, mitunter deshalb, weil deren Träger nicht mehr in der Lage sind, sie an die neuen Normen anzupassen oder zu renovieren.

4.2. In der EU stellen Sozialwohnungen die konkrete Umsetzung des Rechts auf Wohnraum dar, das allen bedürftigen Menschen den Zugang zu angemessenem Wohnraum zu erschwinglichen Mieten/Preisen garantieren soll: Dadurch kommen die Mitgliedstaaten und die EU ihren Verpflichtungen nach, die sich aus einer Vielzahl von Übereinkommen, Erklärungen, Chartas und Verträgen sowohl auf europäischer als auch auf internationaler Ebene ergeben.

4.3. In einem in ihrer Eigenschaft als Europäische Wettbewerbsbehörde erlassenen Beschluss fasst die Kommission ihr Konzept des sozialen Wohnungsbaus sehr eng<sup>(5)</sup>: Sozialwohnungen, für die die Befreiung staatlicher Beihilfen von der Anmeldepflicht gilt, dürfen ausschließlich „für benachteiligte Bürger oder sozial schwächere Bevölkerungsgruppen [bereitgestellt werden], die nicht die Mittel haben, sich auf dem freien Wohnungsmarkt eine Unterkunft zu beschaffen“. Diese restriktive Definition des sozialen Wohnungsbaus entspricht heute nicht mehr dem Ausmaß der europäischen Wohnungskrise und den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, welche die Mitgliedstaaten den Sozialwohnungsträgern auferlegen, die von „Wohnraum zuerst“ für obdachlose Menschen bis hin zu bezahlbarem bzw. mittelpreisigem Wohnraum für die Mittelklasse in den europäischen Metropolen reichen.

4.4. In einer Mitteilung von 2006<sup>(6)</sup> stufte die Kommission Sozialwohnungen als Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse ein, für die das Subsidiaritätsprinzip gilt und für die die Mitgliedstaaten (grundsätzlich) über einen weiten Ermessensspielraum bei der Festlegung, Organisation und Finanzierung verfügen.

4.5. Bei der Ausschöpfung dieses Handlungsspielraums müssen die Mitgliedstaaten jedoch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union berücksichtigen, wonach fast alle im sozialen Bereich erbrachten Dienstleistungen (mit Ausnahme der auf Solidarität beruhenden Systeme der sozialen Sicherheit) als wirtschaftliche Tätigkeiten gelten.

4.6. In Ermangelung eines spezifischen Rechtsrahmens gelten für den sozialen Wohnungsbau daher die Gemeinschaftsvorschriften über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, insbesondere Artikel 14 AEUV und Protokoll 26 zum Vertrag von Lissabon.

4.7. Daraus folgt, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und des Anwendungsbereichs der Verträge dafür sorgen müssen, dass sich die Bereitstellung von Sozialwohnungen nach Grundsätzen und Bedingungen — insbesondere wirtschaftlicher und finanzieller Art — richtet, die es ihnen ermöglichen, ihre Aufgaben zu erfüllen.

<sup>(5)</sup> Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des AEUV auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind.

<sup>(6)</sup> COM(2006) 177 final „Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon: Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union“.

4.8. Den Betreibern von Sozialwohnungen stehen u. a. dank europäischer Fonds<sup>(7)</sup>, der EIB, der Entwicklungsbank des Europarates, der zweiten Etappe des Juncker-Plans für strategische Investitionen, dem im europäischen Grünen Deal vorgesehenen Fonds für Investitionen sowie dem Aufbauplan „Next Generation EU“, insbesondere aus dem Fonds für einen gerechten Übergang, REACT-EU und InvestEU, erhebliche EU-Mittel zur Verfügung, um den Bau oder die energetische Sanierung von Sozialwohnungen und von an die Bedürfnisse marginalisierter Bevölkerungsgruppen angepasster Wohnungen kofinanzieren.

So gewähren die Europäische Investitionsbank (EIB) und der Europäische Investitionsfonds (EIF) den Anbietern von Sozialwohnungen, öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP), Baufinanzierern sowie den zwischengeschalteten Banken und Zweckgesellschaften langfristige Darlehen. In einigen Fällen erfordert das Vorliegen höherer Risiken Fördermittel aus dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI). Diese langfristigen Investitionen in die soziale Infrastruktur sollten den europäischen Bürgerinnen und Bürgern deshalb verständlich dargelegt werden.

4.9. Der im Grünen Deal umrissene Plan für Wohnungsbau und die darin vorgesehene „Welle der energetischen Sanierung“ von Gebäuden, insbesondere von Sozial- und Privatwohnungen, müssen zudem in einen spezifischen Investitionsfonds und die Förderung des Aufbaus lokaler Industriezweige für die energetische Sanierung münden, mit denen Arbeitsplätze vor Ort und Skaleneffekte nach dem Vorbild des von der EU kofinanzierten Projekts „EnergieSprong“ geschaffen werden können.

4.10. Auf Ebene der Mitgliedstaaten gibt es eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung nachhaltigen Wohnraums, unter anderem durch den Bau kostengünstiger Wohnungen und durch individuelle Beihilfen, die zur Bildung des für Immobiliendarlehen erforderlichen Anfangskapitals beitragen, die Monatsraten der Kredite für Wohnimmobilien verringern, die am stärksten benachteiligten Haushalte bei der Anmietung angemessenen Wohnraums unterstützen oder eine nachhaltige energetische Sanierung von Wohngebäuden und die Nutzung erneuerbarer Energien erleichtern. Allerdings sind die Anreize bzw. steuerlichen Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht aufeinander abgestimmt und fördern nicht immer die soziale Durchmischung des Wohnraums. Darüber hinaus sollte jeder Mitgliedstaat eine unabhängige Dienststelle einrichten, die möglichst viele Auskünfte sowie Ratschläge zu jeglicher Art von Information über Wohngeld für Privatpersonen und staatliche Beihilfen für öffentliche und private Bauträger im Zusammenhang mit dem Bau subventionierter Wohnanlagen erteilt.

4.11. Der Mangel an erschwinglichem und angemessenem Wohnraum wird durch all diese Initiativen und Beihilfen jedoch nicht behoben. Der EWSA ist daher der Auffassung, dass die Kommission im Rahmen der Umsetzung des 19. Grundsatzes der europäischen Säule sozialer Rechte und des künftigen Plans für Wohnungsbau des Grünen Deals einen europäischen Aktionsplan für menschenwürdigen und erschwinglichen Wohnraum vorschlagen sollte.

## **5. Ein europäischer Aktionsplan für menschenwürdigen und erschwinglichen Wohnraum: langfristige Investitionen für ein bürgernahes und lokal orientiertes Europa**

5.1. Auch wenn die Wohnungspolitik weiterhin in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, erfordert der Mangel an angemessenem Wohnraum in der EU einen europäischen Aktionsplan für menschenwürdigen und erschwinglichen Wohnraum mit einer Reihe kohärenter und leicht verständlicher Maßnahmen, die den Mitgliedstaaten, Regionen und Städten in Europa dabei helfen, das Angebot an Sozialwohnungen bzw. erschwinglichem Wohnraum auf den betreffenden lokalen Wohnungsmärkten nachhaltig zu stützen und gleichzeitig die Energieeffizienz dieser Wohnungen zu verbessern.

5.2. Auf europäischer Ebene gibt es keine allgemeingültige Definition eines echten Rechts auf Wohnraum, da jede Person oder Familie, die sich in besonderen Schwierigkeiten befindet, nur Anspruch auf Hilfe der Allgemeinheit hat, um Zugang zu angemessenem Wohnraum zu erhalten oder solchen zu behalten. In Ermangelung eines angemessenen Wohnungsangebots bleibt das Recht auf Wohnraum darüber hinaus rein theoretischer Natur, selbst wenn es im Prinzip durchsetzbar ist. Der EWSA fordert daher, ein echtes Recht auf Wohnraum im Gemeinschaftsrecht zu verankern.

5.3. Die Kommission muss sicherstellen, dass ein solches Recht mit einer proaktiven Politik zur Unterstützung langfristiger Investitionen einhergeht, die für die öffentliche Planung eines Angebots an Sozialwohnungen und erschwinglichem Wohnraum erforderlich sind, bei dem die soziale Durchmischung und Mindestqualitätsstandards die Regel sein sollten. Der EWSA fordert das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union auf, im Einklang mit Artikel 14 AEUV durch sektorspezifische Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Grundsätze und Bedingungen für die Bereitstellung, den Bau und die Finanzierung erschwinglicher Wohnungen festzulegen.

5.4. Die Kommission muss den Beschluss über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in Bezug auf die Zielgruppe der zur Inanspruchnahme einer Sozialwohnung berechtigten Personen überarbeiten und klarstellen, dass sich die Wohnungspolitik nicht auf das alleinige Ziel beschränken darf, von Armut bedrohten Menschen zu helfen, sondern allen Bürgerinnen und Bürgern, einschließlich Obdachlosen und Opfern des Mangels an angemessenem Wohnraum, einen

---

(7) EFRE, ESF, Interreg.

angemessenen, erschwinglichen und langfristig nachhaltigen Wohnraum garantieren muss. Darüber hinaus sollten Bestimmungen gegen die Spekulation mit leerstehenden Wohnungen und Baugrundstücken sowie die Regelung der Vermietung zu touristischen Zwecken vorgesehen werden, wobei das Eigentum an Wohnraum und dessen Nutzung getrennt zu betrachten ist; letztere dient dem Gemeinwohl und dem allgemeinen Interesse, weshalb es eines besonderen Rahmens bedarf, diese Nutzung zu ermöglichen.

5.5. Ebenso sollte die Kommission eine gemeinsame Definition der Begriffe „erschwinglicher Wohnraum“ und „Wohnkostenüberbelastung“ sowie eine harmonisierte Methode für die Bewertung überhöhter Wohnkosten vorschlagen.

5.6. Es ist unabdingbar, anhand des Berichts über die gegen eine mögliche Überbewertung der Wohnimmobilienpreise und infolge der Empfehlungen des ESRB ergriffenen Maßnahmen bzw. der für ein diesbezügliches Nichttätigwerden angeführten Gründe, den die Mitgliedstaaten 2020 dem ESRB vorlegen müssen, frühzeitig Schwachstellen zu ermitteln, die zu Finanzkrisen führen können. Der EWSA ist der Auffassung, dass dieser Bericht im Jahr 2021 durch einen weiteren Bericht geändert und ergänzt werden muss, indem die etwaigen Folgen der COVID-19-Krise aufgezeigt werden.

5.7. Der EWSA begrüßt in diesem Zusammenhang die Initiative der Kommission, die europäische Säule sozialer Rechte mit dem Europäischen Semester zu verknüpfen, was im Bereich der Wohnungspolitik dazu führen dürfte, dass sich die Reform des sozialen Wohnungsbaus und die Entwicklung hinsichtlich Zugänglichkeit und Erschwinglichkeit von Wohnraum genauer mitverfolgen lassen und sich die Wirksamkeit des Wohngelds besser kontrollieren lässt. Er fordert jedoch nachdrücklich, vor der Annahme der länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters für die Wohnungspolitik die Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft zu konsultieren.

5.8. Mit dem Vorschlag zur Überarbeitung der europäischen Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2021-2027, der derzeit im Rat der Europäischen Union und im Europäischen Parlament erörtert wird, sollen die Mittel für den sozialen Wohnungsbau von 2,2 Mrd. EUR auf 4 Mrd. EUR aufgestockt werden. Der EWSA plädiert für einen größeren Spielraum für langfristige Investitionen in die soziale Infrastruktur. Die entsprechenden Ausgaben der öffentlichen Hand sollten jedoch nicht in die Berechnung des Haushaltsdefizits einfließen. Die EU kann die Mitgliedstaaten nicht einerseits dazu anhalten, das erforderliche Maß an Reinvestitionen in die soziale Infrastruktur sicherzustellen, und andererseits ebendiese Investitionen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts begrenzen.

5.9. Die Einrichtung eines „Europäischen Fonds für Investitionen in den Wohnungsbau“ zur Schaffung und Erhaltung von Wohnraum würde es der EU ermöglichen, ihre Maßnahmen und Strategien für die europäischen Bürgerinnen und Bürger verständlicher und kohärenter zu gestalten, insbesondere im Rahmen des künftigen Plans für Wohnungsbau des Grünen Deals und des künftigen Aktionsplans zur europäischen Säule sozialer Rechte.

5.10. Der EWSA fordert die Kommission auf, jährlich einen europäischen Gipfel für erschwinglichen Wohnraum zu veranstalten, auf dem alle Interessenträger zusammenkommen, um auf der Grundlage eines Jahresberichts über den Zustand des Wohnraums in der EU die Umsetzung und Überwachung dieses europäischen Aktionsplans für erschwinglichen Wohnraum zu bewerten.

5.11. Schließlich ist der EWSA der Auffassung, dass der Begriff „sozialer Wohnungsbau“ häufig mit Vorurteilen verbunden ist, wenn er nicht dem Ziel einer im Allgemeininteresse liegenden Förderung der sozialen Durchmischung, Vielfalt und Inklusion dient. Er weist erneut auf den Beitrag hin, den Investitionen in den sozialen Wohnungsbau zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zum ökologischen Wandel leisten.

Brüssel, den 16. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Zukunft des EU-Luftverkehrs in und nach der Corona-Krise“****(Initiativstellungnahme)**

(2020/C 429/14)

Berichterstatter: **Thomas KROPP**

Beschluss des Plenums	20.2.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 GO
	Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.9.2020
Verabschiedung im Plenum	16.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	217/1/2
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

**1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Luftverkehr gehört zu den Branchen, die von der Corona-Krise am stärksten betroffen sind. Allein zwischen März und Mai 2020 schrumpfte der Markt für den Fluggastverkehr um 90 %, was dramatische Auswirkungen auf die Einnahmen aller Akteure der Wertschöpfungskette Luftverkehr und die Einkommen ihrer Beschäftigten hatte.

Der Luftverkehr ist von entscheidender Bedeutung für Handel und Tourismus sowie für die Verbindungen innerhalb Europas und zu Drittstaaten. Die Tourismusbranche leistet in vielen Ländern einen wesentlichen Beitrag zum nationalen BIP, hat nun jedoch extreme Verluste erlitten. Dies hat Auswirkungen auf die EU-Mitgliedstaaten, die Folgen für die Entwicklungsländer, in denen der Fremdenverkehr einen erheblichen Anteil am BIP ausmacht, sind jedoch noch schwerwiegender. In diesen Ländern besteht die Gefahr, dass durch die Einstellung der touristischen Aktivitäten wichtige humanitäre Fortschritte zunichte gemacht werden (Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft, August 2015: *Entwicklungsfaktor Tourismus*. Allein deutsche Reisende gaben 13,5 Mrd. EUR in Entwicklungsländern aus. Dies entspricht 5 % aller Tourismusausgaben in diesen Ländern und schafft dort 78 000 Arbeitsplätze.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) fordert die Kommission auf, den Tourismus als Eckpfeiler ihrer Entwicklungszusammenarbeit zu fördern.

1.2. Die EU-Mitgliedstaaten sind bereit, alle Wirtschaftssektoren beim Wiederaufbau zu unterstützen. Aufgrund der beispiellosen weltweiten Rezession und der ungewissen Dauer der Pandemie ist es jedoch unwahrscheinlich, dass die weltweiten Wirtschaftstätigkeiten in naher Zukunft wieder das Niveau aus der Zeit vor Covid-19 erreichen werden. Aus diesem Grund appelliert der EWSA an die Kommission, einen umfassenden Fahrplan für den Wiederaufbau des gesamten europäischen Luftfahrtsektors aufzustellen; ein solcher Aktionsplan sollte spezifische Mittel zur Unterstützung aller Teilbereiche und ihrer Beschäftigten vorsehen.

1.3. Alle Interessenträger und die Sozialpartner brauchen Planungssicherheit. Die Corona-Krise erfordert eine klare Unterscheidung zwischen der Phase der Erholung des Luftverkehrs auf kurze Sicht und der Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Branche sowie fairer Wettbewerbsbedingungen auf mittlere bzw. lange Sicht.

Die Sicherung guter Arbeitsplätze und angemessener Arbeitsbedingungen ist in diesem Zusammenhang eine entscheidende Voraussetzung, um qualifizierte Arbeitskräfte zu halten, ohne die wiederum keine nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit möglich ist. Die fortgesetzte Einstellung und Ausbildung qualifizierter Arbeitskräfte in der Wertschöpfungskette Luftverkehr ist somit für die Erholung der europäischen Luftfahrt unabdingbar.

1.4. Zunächst sollte die Kommission den Schwerpunkt auf die Wiederherstellung des Vertrauens der Fluggäste in den Luftverkehr legen. Die Corona-Krise hat zu Marktbedingungen geführt, die in den meisten einschlägigen Rechtsvorschriften gar nicht vorgesehen sind. Die Fluggäste müssen Gewissheit über die Bedingungen haben, unter denen vorab bezahlte Flugtickets im Falle von Stornierungen während dieser Krise erstattet werden; die Kommission sollte sich ferner für verbindliche internationale Vereinbarungen über angemessene Hygienestandards einsetzen, um die Einsicht zu fördern, dass Flugreisen sicher sind.

In dieser entscheidenden Phase des Wiederaufbaus sollte die Kommission auch Planungssicherheit gewährleisten, indem sie ein Moratorium für Änderungen des Rechtsrahmens verhängt, die eine wirksame Erholung behindern würden.

Der EWSA fordert die Kommission auf, für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den zur Bewältigung der Corona-Krise erforderlichen Aufbaumaßnahmen und den zur Umsetzung des europäischen Grünen Deals wünschenswerten Haushaltsregelungen zu sorgen. Der EWSA fordert die Kommission nachdrücklich auf, keine zusätzlichen finanziellen und/oder ordnungspolitischen Belastungen für die Branche zu beschließen, insbesondere in einer Phase der Erholung, in der die gesamte Branche finanziell extrem geschwächt ist. Dies gilt u. a. für die Verlängerung der Aussetzung der „Use-it-or-lose-it“-Zeiträumenregelung für die Wintersaison 2020/2021.

1.5. Mittelfristig sollte die Kommission die (2015 verabschiedete) EU-Luftfahrtstrategie überprüfen, die auf der Grundlage einer Bewertung der außergewöhnlichen Fragilität des Luftverkehrssystems, der veränderten Parameter und der neuen Marktdynamik für faire Wettbewerbsbedingungen in der Zeit nach Corona sorgen sollte.

1.6. Der EWSA empfiehlt der Kommission, die Neuaushandlung bilateraler Luftverkehrsabkommen mit Drittländern in Erwägung zu ziehen, um die wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen von staatlichen Beihilfen, Umweltregelungen wie dem EU-Emissionshandelssystem und sozialen Ungleichgewichten auf der Grundlage fairer Wettbewerbsbedingungen zu verhindern und so ein anhaltendes nachhaltiges Marktwachstum zu gewährleisten.

1.7. Sobald sich der europäische Luftfahrtsektor stabilisiert hat, erwartet der EWSA, dass die Kommission sich auf eine nachhaltige Luftverkehrspolitik festlegt, die das Potenzial der europäischen Luftfahrt freisetzt.

1.8. Der EWSA fordert die Kommission nachdrücklich auf, zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit Europas nach jahrzehntelangen unnötigen Disputen zwischen den Mitgliedstaaten und der EU schleunigst die ordnungspolitischen Voraussetzungen für die vollständige Umsetzung des einheitlichen europäischen Luftraums zu schaffen und damit eine EU-weite Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um bis zu 10 % zu ermöglichen.

1.9. Der europäische Grüne Deal ist ein vom EWSA unterstütztes grundlegendes Maßnahmenpaket mit dem Ziel, die Klimaauswirkungen sämtlicher Sektoren einschließlich des Luftverkehrs zu reduzieren. Der EWSA geht davon aus, dass weitere EU-Mittel für FuE bereitgestellt werden, um umweltfreundliche Produkte, Dienstleistungen, Verfahren und Technologien zu fördern, ohne die europäische Wettbewerbsfähigkeit zu untergraben. In diesem Sinn appelliert der EWSA an die Kommission und die Mitgliedstaaten, bei der Bereitstellung von Finanzhilfen durch die Mitgliedstaaten den strategischen Schwerpunkt auf die Förderung weltweiter Nachhaltigkeitsstandards und zusätzlicher Umweltmaßnahmen zu legen.

1.10. Der EWSA fordert die Zusicherung, dass die Sozialpartner, die einen sozialen Dialog führen, auch künftig in die Entwicklung und Umsetzung der erforderlichen ordnungspolitischen Maßnahmen einbezogen werden, und bekräftigt seine Bereitschaft, die Kommission bei ihren Bemühungen zur Förderung einer raschen Erholung der europäischen Luftfahrt uneingeschränkt zu unterstützen.

## 2. Hintergrund

2.1. Die Luftfahrtbranche der EU beschäftigt direkt 1,4<sup>(1)</sup> bis 2<sup>(2)</sup> Millionen Menschen, und insgesamt sind 4,8 bis 5,8 Millionen Arbeitsplätze von ihr abhängig. Der unmittelbare Beitrag des Luftverkehrs zum BIP der EU beläuft sich auf 110 Mrd. EUR, bei Einbeziehung des Tourismus sind es durch den Multiplikatoreffekt sogar insgesamt etwa 510 Mrd. EUR.

Diese entscheidende Rolle der Luftfahrt — nicht nur als Branche, sondern auch als Katalysator für wirtschaftlichen Wohlstand, Arbeitsplatzsicherheit und Tourismus — wird bisher immer noch stark unterschätzt.

In einigen Mitgliedstaaten macht der Tourismus bis zu 25 % des nationalen BIP aus. Die rasche Wiederaufnahme der Luftverkehrsdienste, vorbehaltlich der Einhaltung der einschlägigen Hygienemaßnahmen, ist daher von größter Bedeutung, um den Tourismus als maßgebende Einnahmequelle zu erhalten.

Weltweit fördert die europäische Luftfahrt auch Handel und Tourismus für Nationen, die dringend auf wirtschaftliche Unterstützung und politische Integration in die Weltgemeinschaft angewiesen sind. Dass während der Corona-Krise keine internationalen Flugreisen stattfinden konnten, hat die wirtschaftliche Schwäche insbesondere der Entwicklungsländer noch verschärft.

2.2. Der Luftverkehr war zwar schon in der Vergangenheit mit Krisen konfrontiert (z. B. Terroranschläge und Schließung des Luftraums 2001, Ausbruch von SARS und Ebola, Krise des weltweiten Finanzsystems 2008, Schließung des europäischen Luftraums nach dem Ausbruch des Vulkans Eyjafjallajökull in Island 2010), doch ist die derzeitige Krise von

<sup>(1)</sup> Steer Davies Gleave — Study on employment and working conditions in air transport and airports, Final report 2015.

<sup>(2)</sup> „Aviation: Benefits Beyond Borders“, Bericht von Oxford Economics für ATAG, März 2014.

beispiellosem Ausmaß. Jüngsten Prognosen zufolge wird die Erholung der Branche nicht vor 2024 abgeschlossen sein<sup>(3)</sup>. Weder den EU-Institutionen noch internationalen Einrichtungen ist es gelungen, ordnungspolitische Maßnahmen zur Festlegung internationaler Standards zu koordinieren. Der internationale Luftverkehr erfordert jedoch kohärente und wissenschaftlich fundierte globale Standards, wenn ein nachhaltiges und widerstandsfähiges, dem Vorkrisenniveau entsprechendes Leistungsniveau wiederhergestellt werden soll.

Während der Krise standen die Fluggesellschaften im öffentlichen und politischen Rampenlicht, doch gehören zum Ökosystem der Luftfahrt noch weitere wichtige Akteure, bspw. Flughäfen, Flugsicherungsorganisationen, Bodenabfertigungsdienste und andere. Lösungsansätze müssen sich auf die gesamte Wertschöpfungskette Luftverkehr erstrecken.

### 3. Allgemeine Bemerkungen zum derzeitigen Stand der Krise

#### 3.1. Gesundheitliche Aspekte

Intensität und Dauer der Corona-Krise werden davon abhängen, inwieweit die zuständigen Stellen in der Lage sind, die Ausbreitung dieses bisher unbekanntes Virus einzudämmen. Aus verschiedenen Studien geht hervor, der Luftverkehr einer der sichersten Verkehrsträger ist. Leitlinien für ein koordiniertes Hygieneprotokoll und für koordinierte Gesundheitsschutz- und Hygienemaßnahmen der Mitgliedstaaten wurden auf europäischer Ebene von der Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA) sowie dem Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten und auf internationaler Ebene von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) ausgearbeitet. Luftfahrtunternehmen und Flughäfen arbeiten eng mit der Europäischen Kommission und der ICAO zusammen.

#### 3.2. Mangelnde Liquidität

Im zweiten Quartal 2020 gingen die Einnahmen der Luftfahrtunternehmen um durchschnittlich 79 % zurück. Selbst wenn die flexiblen Kosten unberücksichtigt bleiben, ergab sich für die Luftfahrtunternehmen in diesem Zeitraum ein Liquiditätsverbrauch von rund 60 Mrd. USD. Eine wichtige Ursache des Liquiditätsproblems war die Erstattung bereits verkaufter Tickets (für Billigfluglinien, die geringere Betriebskosten haben, jedoch stärker vom Vorverkauf von Tickets abhängig sind, fallen die Berechnungen anders aus).

Die Verbraucher haben indes ganz genauso unter den Folgen der Corona-Krise zu leiden, und in mehreren Mitgliedstaaten haben Fluggäste Klage auf Erstattung bereits bezahlter Flugtickets im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>(4)</sup> erhoben. Für diese Fälle und weitere Ansprüche muss innerhalb eines vertretbaren Zeitrahmens eine transparente und realistische Lösung gefunden werden.

Nach dem Ende der Corona-Krise wird die Luftverkehrsbranche also hochverschuldet sein (obwohl Regierungen weltweit bisher staatliche Hilfen in Höhe von etwa 123 Mrd. USD gewährt haben, um den Betrieb der Luftfahrtunternehmen aufrechtzuerhalten, wurden nur 11 Mrd. USD in Form von Kapital bereitgestellt, der Rest sind Verbindlichkeiten, die die Fluggesellschaften später zurückzahlen müssen). Zudem unterscheiden sich die von den Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen für die europäischen Fluggesellschaften erheblich nach Art und Umfang.

Mehrere international tätige Luftfahrtunternehmen haben Insolvenz angemeldet (u. a. Avianca, LATAM und South African Airways).

In einigen Fällen sind Zahlungen an Flugsicherungsorganisationen aufgeschoben worden; zwar werden dadurch die Liquiditätsprobleme der Fluggesellschaften etwas entschärft, aber gleichzeitig entstehen den Flugsicherungsorganisationen erhebliche Einnahmeausfälle. Es muss eine Lösung gefunden werden, um den Flugsicherungsorganisationen weiterhin eine tragfähige Erbringung ihrer wesentlichen Dienste zu ermöglichen und gleichzeitig zu verhindern, dass die Fluggesellschaften gleich zu Beginn ihrer Erholung mit steigenden Gebühren konfrontiert werden. Auch Flughäfen, Frachtdienste, Bodenabfertigungsdienste, Cateringdienste und andere Dienstleister wurden von der Krise schwer getroffen und benötigen daher möglicherweise weitere Unterstützung.

#### 3.3. Ein koordinierter Ansatz zur Sicherung einer kurzfristigen Erholung

Die Kommission hat eine Mitteilung zum Verkehr veröffentlicht, in der sie Folgendes empfiehlt:

- eine Gesamtstrategie für die wirtschaftliche Erholung im Jahr 2020 und darüber hinaus;
- einen gemeinsamen Ansatz bei der schrittweisen und koordinierten Wiederherstellung der Freizügigkeit und Aufhebung der Beschränkungen an den Binnengrenzen der EU;

<sup>(3)</sup> Siehe <https://staging.corporatetravelcommunity.com/european-capacity-may-have-grown-in-jun-2020-but-a-european-aviation-body-warns-that-the-recovery-in-passenger-traffic-is-proceeding-at-a-slower-pace-than-it-had-projected/>.

<sup>(4)</sup> ABl. L 46 vom 17.2.2004, S. 1.

- einen Rahmen zur Unterstützung der schrittweisen Wiederherstellung des Verkehrs bei gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit der Fahrgäste und des Personals;
- eine Regelung, um Reisegutscheine zu einer für die Verbraucher attraktiven Alternative zur Barerstattung zu machen;
- Kriterien für die sichere und schrittweise Wiederaufnahme touristischer Aktivitäten und für die Entwicklung von Gesundheitsprotokollen für Einrichtungen des Gastgewerbes wie Hotels.

Diese Empfehlungen sind nicht verbindlich, sie zeigen jedoch, in welchem Maße die Mitgliedstaaten von einer Angleichung ihrer jeweiligen Maßnahmen profitieren würden.

Im Frühjahr 2020 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über einen befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen. Dieser ermöglicht es den Mitgliedstaaten, Unternehmen für außerordentliche finanzielle Verluste zu entschädigen, Arbeitsplätze zu erhalten und Beschäftigung zu sichern. Außerdem hat die Kommission eine befristete Aussetzung der Regeln für Zeitnischen <sup>(5)</sup> sowie für die Erteilung von Lizenzen für Bodenabfertigungsdienste festgelegt. Es sollte dringend geprüft werden, ob eine weitere Verlängerung dieser Maßnahmen den betroffenen Unternehmen mehr Planungssicherheit geben würde. Wenn ja, dann müssten baldmöglichst die erforderlichen ordnungspolitischen Schritte eingeleitet werden.

Der EWSA ist zutiefst besorgt darüber, dass es den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht gelungen ist, kohärente und wissenschaftlich fundierte Konzepte für Reisebeschränkungen umzusetzen. Trotz wiederholter Forderungen der Industrie nach einem wissenschaftlich fundierten, harmonisierten und koordinierten Ansatz für neue Beschränkungen haben sich unterschiedliche nationale Ansätze herausgebildet. Einige dieser einseitigen nationalen Maßnahmen stehen im Widerspruch zu den Ratschlägen der Experten, wodurch das Vertrauen der Verbraucher weiter untergraben wird. Der EWSA fordert die Kommission dringend auf, für eine sichere und transparente Wiederaufnahme des Luftverkehrs in Europa zu sorgen. Die Mitgliedstaaten sollten die schrittweise Öffnung ihrer Grenzen im Einklang mit den Empfehlungen der Kommission untereinander abstimmen.

#### 4. Besondere Bemerkungen zu den Anforderungen an eine nachhaltige Erholung

##### 4.1. Die Krise bietet Gelegenheit für eine Neubewertung der strategischen Bedeutung des Luftverkehrs für Europa <sup>(6)</sup>

Die Corona-Krise hat die Beziehungen zwischen den Akteuren der Wertschöpfungskette Luftverkehr verändert. Angesichts der neuen Größe und der Struktur des Marktes müssen die Luftverkehrsakteure in die Entwicklung von Mechanismen einbezogen werden, die für den Luftverkehrsmarkt nach Corona geeignet sind.

Darüber hinaus wird die Kommission ihre allgemeine Beihilfepolitik vor dem Hintergrund geopolitischer Veränderungen überdenken müssen. Ohne eine kohärente und überzeugende EU-Luftfahrtstrategie zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der EU sowie fairer Wettbewerbsbedingungen und zur Sicherung guter Arbeitsplätze in Europa könnte sich der Flugverkehr auf internationale Drehkreuze in der Nähe der EU, wie Istanbul, London-Heathrow und in der Golfregion, verlagern und die Konnektivität in der EU aushöhlen. Außerdem wird es nötig sein, den Umfang der in Drittländern gewährten staatlichen Beihilfen konsequent zu bewerten (dabei kann es sich um Darlehen, Lohnzuschüsse, Darlehensbürgschaften, Beteiligungsfinanzierungen, Körperschaftsteuern, die Finanzierung von Strecken oder Liquiditätsspritzen handeln). Dies wird auch eine strikte Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates <sup>(7)</sup> erfordern, um feindliche Übernahmen von und Investitionen in EU-Luftfahrtunternehmen durch Drittländer zu verhindern und so sicherzustellen, dass die europäische Wirtschaft in Bezug auf Qualität und Preis international wettbewerbsfähig bleibt und sich auf die Konnektivität ihrer Luftverkehrsbranche verlassen kann (Astra, ein kleines griechisches Luftfahrtunternehmen, stand in Verhandlungen mit chinesischen Investoren).

##### 4.2. Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit

4.2.1. Die Luftverkehrsbranche wird nicht in der Lage sein, zur Normalität wie in den Zeiten vor der Pandemie zurückzukehren (unterschiedliche Szenarien gehen von einer Erholung bis 2022 oder bis 2025 aus), da das Ausmaß der Corona-Krise strukturelle Auswirkungen auf den Markt haben wird. Um die Planungssicherheit für Akteure und Verbraucher aufrecht zu erhalten, sollten die Luftverkehrsabkommen der EU mit Drittländern als Plattform für die gemeinsame Überwachung des Umfangs der während der Corona-Krise gewährten staatlichen Beihilfen genutzt werden. So können wettbewerbsverzerrende Trends ermittelt und beseitigt werden. Der Marktzugang sollte bei der Bestimmung der Höhe der staatlichen Beihilfen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle spielen. Wenn ein Drittland sich weigert, das Problem der Hilfen anzugehen, sollten Sanktionen verhängt werden. In diesen Luftverkehrsabkommen müssen auch unterschiedliche Umwelt- und Sozialstandards der EU- und der Drittländer-Luftfahrtunternehmen angesprochen werden.

4.2.2. Überkapazitäten auf dem Markt in Verbindung mit einem vorhersehbaren Rückgang der Kaufkraft während der bevorstehenden weltweiten Rezession können sogar vorübergehende oder strukturelle Änderungen der Luftverkehrsabkommen erforderlich machen, um die Gegenseitigkeit während der Phase des wirtschaftlichen Wiederaufbaus zu gewährleisten.

<sup>(5)</sup> Siehe Stellungnahme des EWSA „Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft“ (TEN/711) (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

<sup>(6)</sup> ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 169.

<sup>(7)</sup> ABl. L 293 vom 31.10.2008, S. 3.

4.2.3. Die Kommission könnte und sollte einseitige Verfahren gegen Drittstaaten und deren Luftfahrtunternehmen einleiten, wenn auf dem Verhandlungsweg keine Lösung gefunden werden kann (die Verordnung (EU) 2019/712 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>(8)</sup> bietet die Möglichkeit, ein Verfahren einzuleiten).

4.2.4. Eine besonders heikle Frage ist das Spannungsverhältnis zwischen den Liquiditätsengpässen der Fluggäste, die die Erstattung von bereits bezahlten Tickets verlangen, und denen der Luftfahrtunternehmen, von denen viele Insolvenz anmelden müssten, wenn alle Erstattungen tatsächlich vorgenommen würden. Die anstehende Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 sollte darauf abzielen, die Vorschriften klarer zu fassen, um sowohl im Interesse der Fluggäste als auch der Luftfahrtunternehmen eine für alle Seiten vorteilhafte Lösung zu finden (es könnten verschiedene Möglichkeiten geprüft werden, etwa ein zeitlich befristet gültiger, staatlich abgesicherter Gutschein: Wenn das Luftfahrtunternehmen vor dem Ablauf des Gutscheins Insolvenz anmeldet oder nicht in der Lage ist, den Flug anzubieten, erhält der Fluggast eine Entschädigung, und das Luftfahrtunternehmen kann seine Liquiditätsreserven über eine längere Zeit strecken).

4.2.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass die derzeitige Lage der Branche so kritisch ist, dass ordnungspolitische Initiativen, die nicht der Stabilisierung einer weltweit wettbewerbsfähigen EU-Luftfahrt dienen, für die Dauer der Phase des wirtschaftlichen Wiederaufbaus nach der Pandemie ausgesetzt werden sollten.

In diesem Zusammenhang bekräftigt der EWSA die Prioritäten, die die Kommission verfolgen sollte, um die Wettbewerbsfähigkeit Europas wiederherzustellen und zu erhalten und gleichzeitig ein angemessenes Sozialschutzniveau zu gewährleisten<sup>(9)</sup>.

### 4.3. Sozialer Dialog als zentrale Säule des wirtschaftlichen Wiederaufbaus

Die derzeitige Krise hat im gesamten Ökosystem der Luftfahrt und bei seinen Beschäftigten existenzielle Ängste ausgelöst, ganz unabhängig davon, wie effizient die angebotenen Dienstleistungen waren oder sind. Es ist von entscheidender Bedeutung, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen unternehmerischen und sozialen Erwägungen zu finden, damit in Zukunft nachhaltige gute Arbeitsplätze geschaffen werden können.

Dies ist nicht nur eine Frage der Politik und der Prinzipien, sondern auch eine, die ganz unmittelbar geprüft werden muss: Auf dem Markt übliche Praktiken wie On-Demand-Flüge, Scheinselbstständigkeit, fehlender Sozialschutz bei Ausschreibungen und/oder teilweiser Aufgabe von Tätigkeiten oder die Kündigung von Arbeitsverträgen mit Beschäftigten, die danach mit einer wesentlich geringeren Entlohnung wiederingestellt werden, können nicht hingenommen werden<sup>(10)</sup>.

Der soziale Dialog muss auch während der in den meisten Unternehmen unvermeidlichen Umstrukturierungen geführt werden und sollte daher auf europäischer, nationaler und Unternehmensebene gefördert werden. Das heißt indes nicht, dass nicht auch die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten ihrer Verantwortung im sozialen Bereich nachkommen.

### 4.4. Gewährleistung der Nachhaltigkeit des Ökosystems der Luftfahrt

4.4.1. Der EWSA weist darauf hin, dass sich die gesamte Luftverkehrsbranche weltweit auf Maßnahmen zur Begrenzung der CO<sub>2</sub>-Emissionen sowohl auf globaler<sup>(11)</sup> als auch auf EU-Ebene<sup>(12)</sup> geeinigt hat. Alle zusätzlichen Maßnahmen der EU müssen deshalb unter Wettbewerbsgesichtspunkten betrachtet werden. So gibt es etwa keine positiven Auswirkungen in Sachen Nachhaltigkeit, wenn sich ein Teil des Luftverkehrs von EU-Luftfahrtunternehmen auf Konkurrenten aus Drittstaaten verlagert.

Der EWSA ist der Auffassung, dass die Nachhaltigkeit in einem neuen Kontext nach der Pandemie bewertet werden muss. Es muss geprüft werden, inwieweit sich die Maßnahmen auf die Fähigkeit der EU-Luftfahrtunternehmen auswirken, sich nachhaltig von der Corona-Krise zu erholen und wettbewerbsfähig zu bleiben.

Der EWSA betont, dass der Luftverkehr sich wie alle anderen Branchen auch die langfristigen Ziele des europäischen Grünen Deals setzen sollte. Er fordert die Kommission nachdrücklich auf, ihre Maßnahmen auf globaler Ebene, insbesondere im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation, abzustimmen. Ferner befürwortet er den Ausbau eines Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes in Europa mit unmittelbarer Anbindung an die Drehkreuzflughäfen.

Der EWSA begrüßt, dass im EU-Aufbauplan Investitionen in zukunftsorientierte Branchen vorgesehen sind. Dies sollte seiner Ansicht nach strategische Investitionen in modernste interoperable Technologien für alle Akteure des Luftverkehrs umfassen. Märkte für nachhaltige Flugkraftstoffe, nachhaltige Technologien und Datenmärkte sollten aktiv gefördert werden. Nicht-fossile Flüssigkraftstoffe könnten einen großen Beitrag zu einem klimaneutralen Luftverkehr leisten. Bis derartige Kraftstoffe zu vertretbaren Kosten zur Verfügung stehen, ist indes noch ein hoher FuE-Aufwand erforderlich.

<sup>(8)</sup> ABl. L 123 vom 10.5.2019, S. 4.

<sup>(9)</sup> ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 110.

<sup>(10)</sup> Siehe Fußnote 9.

<sup>(11)</sup> CORSIA (System zur Verrechnung und Reduzierung von Kohlenstoffdioxid für die internationale Luftfahrt).

<sup>(12)</sup> ABl. C 133 vom 9.5.2013, S. 30.

Der EWSA begrüßt die diversen Förderinitiativen für diese Art alternative Kraftstoffe (Power-to-X, synthetische Kraftstoffe) im Rahmen des aktuellen EU-Forschungsfinanzierungsinstruments (Horizont 2020) und empfiehlt der Kommission, diese Anstrengungen im nächsten Rahmenprogramm für Forschung und Innovation (u. a. über das Finanzierungsinstrument Horizont Europa) auszubauen.

4.4.2. Der EWSA betont jedoch, dass die Finanzierung neuer Technologien und die Maßnahmen zur Stärkung der Nachhaltigkeit, Widerstandsfähigkeit und Skalierbarkeit des Luftfahrt-Ökosystems integrale Bestandteile eines übergreifenden Fahrplans für den Luftfahrtsektor sein sollten, der mit dem Ziel umgesetzt werden sollte, die notwendige Unterstützung für den Wiederaufbau der europäischen Wertschöpfungskette Luftverkehr bereitzustellen.

Brüssel, den 16. September 2020

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Luca JAHIER

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „EU und Afrika: Nachhaltigkeit und gemeinsame Werte als Grundlage einer Entwicklungspartnerschaft auf Augenhöhe“**

**(Initiativstimmung)**

(2020/C 429/15)

Berichtersteller: **Dimitris DIMITRIADIS (EL-I)**

**Dilyana SLAVOVA (BG-III)**

**Thomas WAGNSONNER (AT-II)**

Befassung	20.2.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmung
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme in der Fachgruppe	24.2.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	16.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	216/1/2

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. In einer sich schnell verändernden Welt mit erheblichen Problemen, aber auch neuen Chancen hat Europa eine Verpflichtung: nämlich sein multikulturelles, institutionelles und sozioökonomisches Erbe dazu zu nutzen, eine globale nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen. Die Herausforderungen für die Entwicklungsländer in Afrika sind sehr komplex und müssen in einem sensiblen und mehrdimensionalen Ansatz angegangen werden. Wir dürfen nicht nur wohlgemeinte Ratschläge erteilen; vielmehr müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten auch umfangreiche Mittel bereitstellen, die notwendig sind, um Investitionen in Afrika zu tätigen und damit die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) zu erreichen. Dies muss das Hauptanliegen der internationalen Partnerschaften der EU sein. Die Achtung der **allgemeinen Menschenrechte, bei denen es sich ja um wesentliche gemeinsame Werte handelt, muss die Grundlage für jedes politische Engagement im Rahmen einer gleichberechtigten Entwicklungspartnerschaft mit Afrika sein.**

1.2. Der EWSA befürwortet im Einklang mit dem neuen europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik die Förderung eines menschenwürdigen Lebens und guter Zukunftsperspektiven, die Schaffung einer Mittelschicht und die Unterstützung gleichberechtigter Partnerschaften durch die Stärkung nachhaltiger, sozialliberaler und demokratischer Strukturen in Afrika im Einklang mit den allgemeinen Menschenrechten<sup>(1)</sup>, einschließlich der **grundlegenden Arbeitsrechte** (die Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation [IAO] über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und die dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik), der **unternehmerischen Freiheit** und des **Rechts auf eine gesunde Umwelt** sowie der **Nachhaltigkeitsziele**. Der EWSA begrüßt die gemeinsame Mitteilung *Auf dem Weg zu einer umfassenden Strategie mit Afrika*<sup>(2)</sup> und möchte zur Verbesserung der neuen umfassenden EU-Strategie mit Afrika beitragen.

1.3. Die aktuelle Situation bringt erhebliche Herausforderungen, aber auch vielversprechende Perspektiven für die Entwicklungszusammenarbeit zwischen der EU und Afrika mit sich. Viele der 20 am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften der Welt befinden sich in Afrika. Der Kontinent wird bis 2035 das größte Arbeitskräftepotenzial haben. Eine hochrangige Handels- und Investitionspartnerschaft, die auf Menschenrechten und Nachhaltigkeit basiert, ist für beide Seiten unerlässlich. Hierbei muss es vor allem um Entwicklung gehen, anstatt dass Entwicklungsgelder für die Grenzsicherung eingesetzt werden.

<sup>(1)</sup> So wie in den neun grundlegenden Menschenrechtspakten und -übereinkommen der Vereinten Nationen festgelegt.

<sup>(2)</sup> JOIN(2020) 4 final.

1.4. Der EWSA begrüßt das afrikanische Freihandelsabkommen (AfCFTA), da es den Handel auf dem Kontinent stärkt, Abhängigkeiten verringert und von einem ausschließlich auf Übersee-Exporte ausgerichteten Ansatz abrückt. Es könnte ein erster wesentlicher Schritt in Richtung einer Freihandelszone zwischen der EU und Afrika sein. Der EWSA bekräftigt die wichtige Rolle einer organisierten Zivilgesellschaft im Rahmen des Post-Cotonou-Abkommens.

1.5. **Langfristige Investitionen in die innerafrikanische Infrastruktur** zur Förderung der regionalen Wertschöpfungsketten und einer nachhaltigen lokalen Wirtschaft sind wirtschaftlich sinnvoll, ökologisch nachhaltig und sorgen für Produktionskapazitäten einschließlich guter lokaler Arbeitsplätze. Ein ausschließlich auf den Export nach Übersee ausgerichteter Ansatz ist nicht nachhaltig. So sollte insbesondere die interkontinentale wirtschaftliche Zusammenarbeit die lokale Produktion in Afrika begünstigen, deren Hauptsektoren nachhaltige Landwirtschaft, Energie und Kreislaufwirtschaft sowie die traditionellen Bereiche in Bezug auf Rohstoffe und Bauwesen sein sollten, die noch im Einklang mit den Nachhaltigkeitszielen umgestaltet werden müssen. Öffentliche Mittel werden zum Nachteil der konventionellen Entwicklungskooperation nicht notwendigerweise für private Investitionen in Afrika verwendet. Daher sind Überwachungs-, Kontroll- und Evaluierungssysteme, in die die organisierte Zivilgesellschaft stark eingebunden ist, absolut unerlässlich.

1.6. Zivilgesellschaft, Sozialpartnerschaften, soziale Marktwirtschaften und wohlfahrtsstaatliche Systeme sollten erfolgreiche Modelle zur Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung in Afrika sein, wobei diese Konzepte auf die lokale Kultur und die jeweiligen sozioökonomischen Gegebenheiten zugeschnitten sein müssen. Bei den Prioritäten für die Unterstützung afrikanischer Länder sollten nicht nur Handel und Investitionen, sondern auch und insbesondere die Bereiche Steuerpolitik, Migration, Entwicklung, Umwelt, Bildung, Gesundheit sowie Arbeits- und Lebensbedingungen berücksichtigt werden. Das ist angesichts der aktuellen COVID-19-Krise, unter der Afrika immens leiden wird, umso wichtiger.

1.7. Es sollte eine Infrastruktur für die Qualitätssicherung aufgebaut werden, damit afrikanische Güter die Standards ihrer Zielmärkte erfüllen können. Es sollte auf die Einhaltung der Gesetze geachtet werden, die den Nachhaltigkeitszielen Rechnung tragen. Gleichermaßen wären Verfahren zu Erfüllung der Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte einschließlich EU-Vorschriften sehr hilfreich<sup>(3)</sup>.

1.8. Erasmus+ sollte erweitert werden, um die Kooperation zwischen der EU und Afrika zu stärken. Die Entwicklungspartnerschaft zwischen der EU und Afrika muss die Schaffung lokaler öffentlicher Bildungssysteme von der Kleinkindbetreuung bis hin zur Universitätsebene und die berufliche Aus- und Fortbildung sowie die Systeme des lebenslangen Lernens stärker unterstützen. Eine Talentflucht von Afrika in die EU sollte vermieden werden. Insbesondere die durchgängige Berücksichtigung der Geschlechtergleichstellung und die Stärkung der Position der Frau in der Gesellschaft spielen eine zentrale Rolle bei der Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung.

1.9. Die Stärkung der Position der Frauen in Afrika ist eine Priorität des EWSA, der die Institutionen und die Zivilgesellschaft nachdrücklich auffordert, sich aktiv und kontinuierlich für eine vollständige Gleichstellung der Geschlechter auf den verschiedenen sozialen und wirtschaftlichen Ebenen einzusetzen.

1.10. Eine Kehrtwende bei der Migration ist in vielerlei Hinsicht ein maßgebliches Thema. Schließlich wirkt nur eine wirtschaftliche, ökologische und soziale Entwicklung den Ursachen einer unfreiwilligen Migration entgegen.

1.11. Eine internationale Finanzierungsgesellschaft der afrikanischen Diaspora könnte eine ideale Plattform zur Kanalisierung von Investitionen sein, die von afrikanischen Gremien verwaltet und für den afrikanischen Bedarf mobilisiert werden. Dies könnte auch eine Möglichkeit für europäische Investoren sein.

1.12. Afrika ist in den letzten zehn Jahren immens gewachsen. So wird davon ausgegangen, dass sich der Energiebedarf des Kontinents bis 2050 verdoppeln wird, die Armutsraten jedoch auf hohem Niveau stagnieren. Hierdurch würden die Probleme in Bezug auf die ökologische und sozioökonomische Nachhaltigkeit nicht nur andauern, sondern möglicherweise sogar verschärft werden.

1.13. Dennoch könnten sich Chancen ergeben: a) Afrikanische Länder können eine führende Rolle bei der Umwandlung von Solarenergie in Strom mittels Fotovoltaik spielen. Hieraus kann sich auch eine großflächige Produktion synthetischer Kraftstoffe ergeben. b) Spezifische Möglichkeiten für gemeinsame Projekte, Geschäftstätigkeiten und Richtlinien könnten für einen neuen sozioökologischen marktwirtschaftlichen Ansatz sorgen.

1.14. Die Agrar- und Lebensmittelindustrie in Afrika sollte unterstützt werden, um die Anbaumethoden zu verbessern, Ernteverluste zu reduzieren und Qualitätsstandards anzuheben. Weitere Ziele im Agrar- und Lebensmittelbereich sind die Entwicklung neuer Vermarktungs- und Produktionsmethoden, die Förderung der genossenschaftlichen Selbstorganisation der Bauern, Ernährungssicherheit und die Steigerung des Handels innerhalb der gesamten Wertschöpfungskette. Der EWSA tritt insbesondere der Landnahme („Land Grabbing“) in Afrika entgegen.

---

<sup>(3)</sup> EP-Studie *Access to legal remedies for victims of corporate human rights abuses in third countries (Zugang zu Rechtsmitteln für Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen in Drittländern, nur auf EN verfügbar)*, Brüssel 2019.

1.15. Die EU- und afrikanischen Interessenvertreter sollten zusammenarbeiten, um den Grünen Deal Wirklichkeit werden zu lassen, die Erde zu bewahren und ein gutes Leben für alle zu ermöglichen. Wir könnten mit der institutionalisierten Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft ganz leicht Selbstreflexion praktizieren und Fehler der Vergangenheit mit neuen Mitteln vermeiden. Nachhaltige Entwicklung kann nur erzielt werden, wenn sie von dem Land selbst ausgeht und angetrieben wird.

1.16. Die Annahme eines von den allgemeinen Menschenrechten ausgehenden Ansatzes, die Entwicklung demokratischer Governance-Strukturen, die Verbesserung der wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung durch eine transparente Verwaltung der öffentlichen Finanzen und die Schaffung eines glaubwürdigen Systems zur Korruptionsbekämpfung auf Grundlage einer unabhängigen Justiz tragen dazu bei, starke, eigenständige und stabile Partner in Wirtschaft und Entwicklung aufzubauen.

## 2. Hintergrund und Hauptpunkte der Stellungnahme

2.1. Die EU-27 ist Afrikas größter Handels- und Investitionspartner. Der EWSA begrüßt die Gemeinsame Mitteilung *Auf dem Weg zu einer umfassenden Strategie mit Afrika* (\*), in der Partnerschaften in Bezug auf den ökologischen Wandel und den Zugang zu Energie, den digitalen Wandel, nachhaltiges Wachstum und Arbeitsplätze sowie Frieden und Governance vorgeschlagen werden.

2.2. Zweiundfünfzig afrikanische Länder haben in der ein oder anderen Form Handelsabkommen mit der EU geschlossen. Es gibt Assoziierungsabkommen mit vier nordafrikanischen Ländern. Darüber hinaus laufen Verhandlungen mit Marokko und Tunesien über eine vertiefte und umfassende Freihandelszone. Die EU hat fünf Wirtschaftspartnerabkommen (WPA) mit regionalen afrikanischen Organisationen ausgehandelt. Sie basieren auf dem Cotonou-Abkommen und auf dessen Ziel, die Handelsbeziehungen zwischen der EU und den afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern bezüglich der Vorschriften der Welthandelsorganisation auszubauen.

2.3. Der EWSA bekräftigt seinen Ansatz: Er möchte ein menschenwürdiges Leben und gute Zukunftsperspektiven für alle Menschen gewährleisten, eine Mittelschicht (unter Berücksichtigung der Wechselbeziehung zwischen Migration und Einkommen) schaffen und gleichberechtigte Partnerschaften durch die Stärkung nachhaltiger, sozialliberaler und demokratischer Strukturen unterstützen. Bestehende lokale Traditionen und bewährte Praktiken sollten jedoch geachtet und berücksichtigt werden. Der EWSA hat sich für eine Entwicklungspolitik eingesetzt, die gute Zukunftsperspektiven, Strukturen und wirtschaftliche Chancen für alle Menschen in Afrika schafft.

2.4. Investitionen von außerhalb Afrikas nehmen stetig zu. So investiert beispielsweise China im Rahmen seines Forums für die Zusammenarbeit zwischen China und Afrika (FOCAC) und der „Neuen Seidenstraße“. Andere, weniger umfangreiche Initiativen sind die US-amerikanisch-afrikanische Partnerschaftsstation und der Russland-Afrika-Gipfel 2019.

2.5. Bei den **allgemeinen Menschenrechten** — einschließlich der **grundlegenden Arbeitsrechte, der unternehmerischen Freiheit, des Rechts auf eine gesunde Umwelt** und der **Rechtsstaatlichkeit** — handelt es sich um wesentliche **gemeinsame Werte**. Sie stellen zusammen mit den Nachhaltigkeitszielen einen international vereinbarten Mindeststandard für Entwicklungsprogramme sowie die Grundlage für eine gleichberechtigte Entwicklungspartnerschaft dar.

2.6. Diese Werte stehen im Einklang mit dem neuen europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik, mit dem ebenfalls angestrebt wird, die Einflüsse anderer Politikbereiche auf die Entwicklung durch Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung zu berücksichtigen.

2.7. In dieser Stellungnahme werden zentrale Aspekte einer ernsthaften und gleichberechtigten Entwicklungspartnerschaft sowie die aktuelle Situation und die Herausforderungen in Bezug auf die Beziehungen zwischen der EU und Afrika analysiert.

## 3. Aktuelle Herausforderungen

Ein menschenwürdiges Leben, ökologische Verantwortung und gute Zukunftsperspektiven sind für unser Überleben entscheidend. Wir müssen den Klimawandel eindämmen und verantwortungsbewusster und kooperativer denken. Der traditionelle Ansatz von Industriepolitik und Wachstum ist ein veraltetes Entwicklungsmodell, das den Planeten zerstören und immense gesellschaftliche Kosten verursachen wird. Besonders in Afrika müssen die Menschen nicht nur aus der extremen Armut herausgeholt werden, sondern sie sollten auch in der Lage sein, aktiv an der Gesellschaft teilzuhaben (Wohnraum, Lebensmittel, Gesundheit, Bildung). Im Weltrisikobericht 2017 des Weltwirtschaftsforums wurde das Problem einer weltweiten Ungleichheit als die größte Ursache für Risiken im Zusammenhang mit den aktuellen politischen Herausforderungen hervorgehoben. Frauen und schutzbedürftige Gruppen sind noch stärker betroffen und infolge fehlender Chancen von der gesellschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen.

---

(\*) JOIN(2020) 4 final.

### 3.1. Wirtschaftliche Aspekte

3.1.1. Viele der 20 am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften der Welt befinden sich in Afrika. Der Kontinent wird bis 2035 das größte Arbeitskräftepotenzial haben. Hier bilden sich die globalen Märkte, Kunden und Arbeitnehmer der Zukunft heraus. Daher kann die Mehrheit der aktuellen globalen Herausforderungen nur zusammen mit starken afrikanischen Partnern angegangen werden. Es bedarf einer gleichberechtigten Handels- und Investitionspartnerschaft auf Grundlage der Menschenrechte und der Nachhaltigkeit. Für die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele sind in Afrika jährlich 600 Milliarden Euro erforderlich<sup>(5)</sup>. Daher sieht der EWSA einen enormen Bedarf an privaten Investitionen.

3.1.2. Die Handelspolitik sollte die Kohärenz für Entwicklung insbesondere im Hinblick auf Zölle, Beschaffung und Steuern berücksichtigen, vorhandene Asymmetrien insbesondere in Bezug auf WPA<sup>(6)</sup> beachten, die regionale Integration unterstützen, Bereiche von Nachhaltigkeit umfassen, die verbindlich und sanktionsfähig sind, und den Investitionsschutz ändern, damit sämtliche Menschenrechte geachtet werden.

3.1.3. Der EWSA begrüßt das afrikanische Freihandelsabkommen (AfCFTA), da es den Handel auf dem Kontinent stärkt, Abhängigkeiten verringert und von einem ausschließlich auf Übersee-Exporte ausgerichteten Ansatz abrückt. Er befürwortet eine Freihandelszone zwischen der EU und der Afrikanischen Union (AU) im Rahmen eines einzigen Abkommens, in dem die Vielfalt und die wirtschaftlichen Stärken der einzelnen afrikanischen Staaten berücksichtigt werden müssen.

3.1.4. Zunehmend werden Mittel, die traditionell für die Entwicklung vorgesehen waren, zur Förderung privater Investitionen verwendet. Dies darf nicht zulasten der traditionellen Entwicklungskooperation gehen. Sogenannte „grüne Anleihen“, die speziell auf nachhaltige Projekte ausgerichtet sind, könnten eine gute Möglichkeit für die Kanalisierung privater Investitionen in Afrika sein. Sämtliche Investitionen, sowohl öffentliche als auch private, müssen unbedingt unter Einbeziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft überwacht, überprüft und bewertet werden, damit gewährleistet ist, dass sie im Einklang mit den Nachhaltigkeits- und den Entwicklungszielen sowie unter Achtung der Menschenrechte verwendet werden. Gleichzeitig hat der EWSA zur Kenntnis genommen, dass europäische Entwicklungsgelder dazu verwendet wurden, die schlechten Arbeitsbedingungen in Afrika abzumildern<sup>(7)</sup>.

3.1.5. Die Landwirtschaft ist ein wichtiger Wirtschaftssektor in Afrika (über 60 % der Afrikaner arbeiten in der Landwirtschaft und dort meist in kleinen Subsistenzbetrieben). In den Volkswirtschaften der Industrie- und Schwellenländer gibt es einen Wettlauf um die Sicherung von Ackerland in Afrika<sup>(8)</sup>. Das Fehlen amtlicher oder genauer Grundbücher begünstigt die Aneignung von Agrarland („Land Grabbing“) und hindert junge Afrikaner am Landerwerb. Die weltweit meisten Investitionen in Land werden in Afrika getätigt, und zwar auch durch großflächige Investitionen aus der EU. Entwicklungsfachleute warnen davor, dass in der Guinea-Savanne bis zu 4 Millionen Quadratkilometer an Ackerland zur Zielscheibe internationaler (auch europäischer) Agrarkonzerne werden<sup>(9)</sup>. Die weltweite Lebensmittelproduktion muss bis 2050 um 70 % gesteigert werden<sup>(10)</sup>, wozu in den Entwicklungsländern eine Steigerung von 97 % erforderlich ist, während gleichzeitig Ackerland verstärkt für die Produktion von Öko-Kraftstoffen und Rohstoffen für die Chemieindustrie verwendet wird. Die Ernährungssicherheit ist aufgrund der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie noch wichtiger.

### 3.2. Soziale Aspekte

3.2.1. Die Konzepte der Zivilgesellschaft, der Sozialpartnerschaften und einer sozialen Marktwirtschaft haben in Europa sehr gut funktioniert.

3.2.2. Projekte der Europäischen Investitionsbank (EIB) scheinen umfassendere Nachhaltigkeitsziele zu erfüllen und einen besseren Entwicklungsansatz zu verfolgen. Das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und Organisationen der Zivilgesellschaft haben jedoch Bedenken hinsichtlich der Tätigkeiten der EIB geäußert. Sie haben betont, dass die Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte im Rahmen ihrer Tätigkeiten verbessert werden muss. Dies ist von größter Bedeutung, wenn sie glaubwürdige Unterstützung anbieten will<sup>(11)</sup>.

<sup>(5)</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: *Afrika und Europa — Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft* (2017).

<sup>(6)</sup> Die Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung weist in ihrem Bericht „The economic and social Effects of the Economic Partnership Agreements on selected African Countries“ (2018) auf nachteilige Auswirkungen eines WPA auf die ECOWAS hin; Zollsenkungen könnten unsere Partnerländer Milliarden kosten, so dass öffentliche Einnahmen für nachhaltige Entwicklung verloren gehen (Abl. C 97 vom 24.3.2020, S. 18, Ziffer 5.5).

<sup>(7)</sup> Hierbei stützt er sich auf einen mündlichen Bericht von EWSA-Mitglied Jaroslaw Mulewicz im Anschluss an einen Besuch während einer EWSA-Mission im Industriepark Bole Lemi in Äthiopien, in dem asiatische Textilunternehmen ansässig sind. Über den Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika (EUTF Afrika) müssen jedoch nachhaltige und akzeptable Beschäftigungsbedingungen gefördert werden (bislang waren die Ergebnisse in dieser Hinsicht gemischt).

<sup>(8)</sup> Umweltbundesamt: *Globale Landflächen und Biomasse* (2013).

<sup>(9)</sup> Gebauer, Trojanow, *Hilfe? Hilfe! — Wege aus der globalen Krise*, (2018).

<sup>(10)</sup> Siehe Fußnote 8.

<sup>(11)</sup> Entschließung des EP vom 17. Januar 2019 — 2018/2151(INI), Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2019) 333 final.

3.2.3. Bestimmungen, die es Europäern erlauben, Gesetze anzufechten, die den Nachhaltigkeitszielen Rechnung tragen, schaden unserer Glaubwürdigkeit:

- Menschenwürdige Arbeit beinhaltet einen existenzsichernden Lohn. Dies zu bestreiten, steht nicht im Einklang mit dem Entwicklungsansatz, den wir verfolgen müssen (vgl. den Fall Veolia gegen Ägypten).
- EU-Investitionen sollten geschützt werden. Aber wir müssen auch für die Einhaltung des Arbeitsrechts sorgen und den Umwelt- und Verbraucherschutz sicherstellen.

3.2.4. Unsere Entwicklungspartnerschaft muss die Schaffung lokaler öffentlicher Bildungssysteme von der Kleinkindpädagogik bis hin zur Universitätsebene stärker unterstützen. Hierbei sollte ein Hauptaugenmerk auf der beruflichen Bildung einschließlich praxisnaher Ausbildung und der Systeme des lebenslangen Lernens liegen. Europas Erfahrungswerte können bei der Entwicklung von Bildungssystemen in Afrika hilfreich sein.

3.2.5. Die Kosten für den Handel in Afrika sind oftmals sehr hoch. Darüber hinaus erfüllen viele Länder bislang nicht die internationalen Qualitäts-, Sicherheits- und Umweltstandards. Es sollte eine Infrastruktur zur Qualitätssicherung aufgebaut werden, damit afrikanische Güter die Standards ihrer Zielmärkte, auch in Afrika, erfüllen können. So sollte die Unterstützung für afrikanische Länder insbesondere auf Umwelt-, Gesundheits- und Arbeitsbedingungen sowie auf Schutzstrukturen ausgerichtet sein.

3.2.6. Die europäischen Sozialstaatssysteme haben sich ausgehend von Solidarität und verwurzelt in den von allen großen politischen Bewegungen geteilten Grundwerten erfolgreich entwickelt. Sozialversicherungssysteme, Kooperationsmodelle und öffentliche Dienstleistungen haben es den Menschen ermöglicht, Wohlstand zu erlangen und die Marktkräfte zu kanalisieren, um nicht nur die Armut zu verringern und das Wirtschaftswachstum anzukurbeln, sondern auch um partizipative Demokratien zu fördern.

3.2.7. Das ist angesichts der Herausforderungen der COVID-19-Krise, unter der Afrika immens leiden wird, umso wichtiger. Nach UN-Angaben trägt Afrika 24 % der globalen Belastung durch Krankheiten (wobei insbesondere Malaria ein Problem ist), verfügt aber nur über 3 % des weltweiten Gesundheitspersonals. Es ist ja bekannt, dass Länder, die Gesundheitspersonal ausbilden, finanzielle Verluste erleiden, wenn diese Fachkräfte in Industrieländer abwandern<sup>(12)</sup>.

3.2.8. Schließlich wirkt nur eine wirtschaftliche, ökologische und soziale Entwicklung den Ursachen einer unfreiwilligen Migration entgegen. Wir müssen die allgemeinen Menschenrechte in unsere Politik einbeziehen, um die Art von Gesellschaften in Afrika zu fördern, die viele afrikanische Migranten aufgrund der Perspektivlosigkeit bei sich zuhause in der EU suchen.

3.2.9. Eine Kehrtwende bei der Migration ist ein wichtiges Thema: So weist der EWSA zum Beispiel auf Berichte<sup>(13)</sup> über die Abwanderung von Fachkräften aus Tunesien hin, wo sich die politischen Entscheidungsträger mit der Tatsache auseinandersetzen müssen, dass rund ein Drittel der IT-Fachleute, die mithilfe von EU-Mitteln ausgebildet wurden, das Land verlässt und Arbeit in der EU sucht.

### 3.3. Nachhaltigkeitsaspekte

3.3.1. Die afrikanische Wirtschaft ist in den letzten zehn Jahren immens gewachsen. Die Lebensbedingungen haben sich spürbar verbessert, während die Armutsraten jedoch auf hohem Niveau stagnieren. Der Kontinent muss angesichts seiner begrenzten wirtschaftlichen Diversifizierung, der anhaltenden Ungleichheiten, der hohen Arbeitslosigkeit und der Schädigung der Umwelt dringender denn je den Weg hin zur nachhaltigen Entwicklung einschlagen, mit dem ein menschenwürdiges Leben für jeden erzielt werden kann.

3.3.2. Der Energiebedarf in Afrika dürfte sich bis 2050 verdoppeln. Dieser erhöhte Bedarf sollte durch den verstärkten Einsatz erneuerbarer Energien gedeckt werden. Die Umsetzung der Energiewende von fossilen Brennstoffen hin zu erneuerbaren Energiequellen ist für eine Eindämmung des Klimawandels unverzichtbar. Afrikanische Länder können bei der Umwandlung von Sonnenenergie in Strom mittels Fotovoltaik eine führende Rolle einnehmen. Große Fotovoltaikparks liefern nicht nur elektrische Energie für den lokalen Bedarf, sondern können auch zur Produktion von E-Kraftstoffen genutzt werden<sup>(14)</sup>. Die lokale Bevölkerung sollte an den Gewinnen teilhaben können. Methanol und andere synthetische Kraftstoffe scheinen Alternativen zu fossilen Brennstoffen für die Luftfahrt zu sein. Sie könnten aber auch den Einsatz von Verbrennungsmotoren in Straßenfahrzeugen verlängern.

<sup>(12)</sup> Kingsley Ighobor in Africa Renewal, Dez. 2016-März 2017, *Diagnosing Africa's medical brain drain*.

<sup>(13)</sup> Mündlicher Bericht von Kais Sellami, CEO von Discovery Informatique, auf der Euromed-Konferenz in Barcelona im Oktober 2019.

<sup>(14)</sup> COM(2018) 773 — Ein sauberer Planet für alle — Eine europäische strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft.

## 4. Politische Empfehlungen

### 4.1. Allgemeine Aspekte

4.1.1. Eine faire und gleichberechtigte Handelsbeziehung mit afrikanischen Staaten sollte menschenwürdige Arbeit fördern und öffentliche Dienste stützen. So muss die Handelspolitik insbesondere gewährleisten, dass die Menschenrechte, die Umwelt und das Recht auf ein menschenwürdiges Leben uneingeschränkt respektiert werden. Auch müssen die Bedürfnisse der weniger entwickelten Länder berücksichtigt werden. Ein Abkommen für die Post-Cotonou-Ära wird nur dann eine große Chance sein, wenn es gute Arbeitsplätze schafft, ein nachhaltiges Wachstum ankurbelt und die Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft gewährleistet. Namhafte Fachleute für Entwicklungspolitik sind der Ansicht, dass sich die Entwicklungspolitik der EU am demokratischen Regionalismus orientieren sollte, der für Afrika und die dortigen Gesellschaften aufgrund spezifischer lokaler Gegebenheiten besonders relevant ist<sup>(15)</sup>.

4.1.2. Zeitgenössische, progressive Partnerschaften sollten den Bedarf an einer neuen Form der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern widerspiegeln. Der Aufbau dieser Reformpartnerschaften erfordert insbesondere bessere Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Aktivitäten und die verstärkte Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze mit einem angemessenen Einkommen, um der jungen Bevölkerung Afrikas ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Dies ist von wesentlicher Bedeutung, um junge Menschen davon abzuhalten, auf der Suche nach einer besseren Zukunft aus Afrika abzuwandern<sup>(16)</sup>. In diesem Zusammenhang weist der EWSA auf seine Kontakte in Tunesien und auf seine Unterstützung für die Demokratisierung des Landes hin. Im Rahmen des vertieften und umfassenden Freihandelsabkommens, über das derzeit verhandelt wird, sollte erwogen werden, das bisher Erreichte zu erhalten, indem sichergestellt wird, dass die tunesische Wirtschaft den Bürgerinnen und Bürgern Chancen und Perspektiven bieten kann.

4.1.3. Zur Stärkung und Unterstützung der notwendigen Reformen in Afrika könnte eine Reflexionsgruppe eingerichtet werden, deren Schwerpunkt auf dem Engagement der Zivilgesellschaft, Überlegungen zu Wirtschafts- und Struktur-reformen und den Zielen für eine nachhaltige Entwicklung liegt. Sie könnte die Entwicklung von Wissen und Kompetenzen in Afrika fördern und den Austausch zwischen der Zivilgesellschaft in Afrika und Europa erleichtern.

### 4.2. Wirtschaftliche Entwicklung

4.2.1. Im Hinblick auf den europäischen Grünen Deal sollten Innovationen und ein sozial-ökologischer Wandel die Triebkräfte für wirtschaftliche Entwicklung sein. Der Fokus muss auf einer gerechten Verteilung des Wohlstands und der Schaffung sozialstaatlicher Strukturen liegen. Zu den Prioritäten sollten nicht nur Handel und Investitionen, sondern auch eine internationale Kooperation in anderen Angelegenheiten wie z. B. Steuerpolitik, Migration, Entwicklung, Umwelt, Bildung, Gesundheit sowie Arbeits-, Lebens- und Gesundheitsbedingungen (insbesondere nach COVID-19) gehören. Eine Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft wird in dieser Hinsicht entscheidend sein.

4.2.2. Um regionale Wertschöpfungsketten und eine nachhaltige lokale Wirtschaft zu fördern, sind langfristige Investitionen in die innerafrikanische Infrastruktur (im Gegensatz zur Infrastruktur zur Erleichterung von Exporten ins Ausland) erforderlich. Das ist wirtschaftlich sinnvoll und ökologisch nachhaltig und sorgt für Produktionskapazitäten einschließlich guter lokaler Arbeitsplätze. Das Paradigma der vom Übersee-Export angetriebenen Wirtschaft ist in Afrika nach wie vor signifikant, da Rohstoffe für große Volkswirtschaften (einschließlich der EU und ihrer Mitgliedstaaten) von strategischer Bedeutung sind. Die EU-Investitionen müssen einen anderen Ansatz verfolgen, der auf einer wirklich gleichberechtigten Partnerschaft beruht, um zu gewährleisten, dass alle davon profitieren, und um insbesondere eine nachhaltige Entwicklung in Afrika zu fördern.

4.2.3. Eine internationale Finanzierungsgesellschaft der afrikanischen Diaspora könnte die Nutzung der Ressourcen der afrikanischen Diaspora für eine inklusive Entwicklung und Investitionen in sozial verantwortliche Unternehmen und Programme<sup>(17)</sup> in Afrika koordinieren. Sie könnte nicht nur eine ideale Plattform zur Kanalisierung von Investitionen, die von afrikanischen Gremien verwaltet und für afrikanische Anliegen genutzt werden, sondern auch eine Option für europäische Investoren sein. Die Investitionen, die erforderlich sind, um die Nachhaltigkeitsziele in Afrika zu erreichen, übersteigen deutlich die geschätzten jährlichen Ersparnisse afrikanischer Migranten. Daher sollten mehr Wege (geschäftlicher) Kooperation mithilfe von Diaspora-Organisationen beschritten werden.

4.2.4. Neben dem Export von Rohstoffen, die andernorts weiterverarbeitet werden, sollten afrikanische Länder dazu ermutigt und dabei unterstützt werden, nachhaltige einheimische Industrien aufzubauen, damit die mit der Verarbeitung von Rohstoffen erwirtschafteten Gewinne im Land bleiben. Die Einnahmen aus dem Rohstoffsektor sollten in die Infrastruktur und soziale Dienste investiert werden und somit tatsächlich der Bevölkerung zugutekommen.

<sup>(15)</sup> So äußerte sich zum Beispiel Werner Raza, Direktor der Österreichischen Stiftung für Entwicklungsforschung, auf der Konferenz: *Gutes Leben für alle braucht eine andere Globalisierung*, März 2020, Wien.

<sup>(16)</sup> Studien zeigen, dass eine bestimmte Mindestlohnhöhe den Migrationsdruck verringert, z. B. Clemens: *Does Development Reduce Migration?* (2014).

<sup>(17)</sup> GK Partners (2019): *Strategic, Business and Operational Framework for an African Diaspora Finance Corporation*.

4.2.5. Die Stärkung der öffentlichen Sicherheit zur Bekämpfung des Terrorismus muss weiterhin Priorität haben. Fragen der Grenzsicherung und der Lieferung von Waffen müssen jedoch mit großer Umsicht angegangen werden. Statt Entwicklungsgelder dafür einzusetzen, die unfreiwillige Migration zu stoppen und Sicherheitskräfte zu bewaffnen, sollte die Entwicklung im Fokus stehen: Die zunehmende Tendenz der „Absicherung“ im Bereich der Entwicklungspolitik trägt möglicherweise zur Verstärkung der eigentlichen Migrationsursachen bei.

4.2.6. Der EWSA fordert EU-Vorschriften zur Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte<sup>(18)</sup>. Er hat die EU bereits zuvor aufgefordert, die Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte insbesondere in internationalen Wertschöpfungsketten verbindlich umzusetzen<sup>(19)</sup>. Ausgehend von bestehenden Maßnahmen und EWSA-Konzepten (z. B. einer Ratingagentur) wäre ein verbindliches Sorgfaltspflichtsystem für eine nachhaltige Entwicklung insbesondere in Afrika sehr hilfreich und würde die Bemühungen der EU um die Schaffung einer gleichberechtigten Entwicklungspartnerschaft stärken.

4.2.7. Die Verdienste der KMU-Entwicklung und der Kooperation zwischen afrikanischen und europäischen KMU können kaum hoch genug eingeschätzt werden. Multinationale Unternehmen sind meist in der Lage, die mit der geschäftlichen Tätigkeit in Afrika verbundenen Risiken zu handhaben. KMU brauchen, um das Potenzial von KMU in einer gleichberechtigten Entwicklungspartnerschaft nutzen zu können, verlässliche Strukturen und institutionelle Unterstützung. Die Mehrheit der Arbeitsplätze in Afrika wird von KMU bereitgestellt. Finanzdienstleistungen — wie z. B. Kredite, Kredite in lokalen Währungen und Risikomanagement — müssen insbesondere auf kooperativer Basis verbessert und (in Fällen, in denen es diese nicht gibt) entwickelt werden, um den Bedarf der KMU zu decken.

4.2.8. Der Mangel an Fachkräften ist ein Haupthindernis für Unternehmen in afrikanischen Ländern. Die Förderung von Berufsausbildungen ist daher eine Angelegenheit von höchster Priorität.

4.2.9. „Da Fragen der Besteuerung mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung verknüpft sind, sollten Unternehmen Steuern ordnungsgemäß dort entrichten, wo Gewinne durch Wertschöpfung (z. B. Produktion, Abbau von Rohstoffen oder ähnliche Tätigkeiten) entstehen“<sup>(20)</sup>. Dieser Grundsatz ist von elementarer Bedeutung für eine gleichberechtigte Entwicklungspartnerschaft. Darüber hinaus hat sich der EWSA für Folgenabschätzungen zu bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen durch die EU ausgesprochen, wenn die Gefahr besteht, dass die EU-Entwicklungspolitik konterkariert wird<sup>(21)</sup>.

Neben privaten Investitionen spielen auch die Steuereinnahmen bei der Finanzierung einer nachhaltigen Entwicklung eine wichtige Rolle. Den afrikanischen Ländern fehlen Steuereinnahmen in zweifacher Höhe des Betrags der gesamten Entwicklungsfinanzierung, die sie pro Jahr erhalten. Maßnahmen gegen Steuervermeidung und Korruption sowie Kampagnen zur Erhöhung der inländischen Einnahmen der afrikanischen Länder sind unerlässlich und müssen mit Schulungen für Beamte der Steuerbehörden, Rechnungshöfe und Finanzministerien einhergehen. Steuerparadiese in afrikanischen Staaten oder in der EU behindern eine nachhaltige Entwicklung.

4.2.10. Es bedarf einer Infrastruktur, um Unternehmen bei der Suche nach Finanzierungs- und Unterstützungsmechanismen und beim Aufbau von Kontakten vor Ort zu unterstützen. Auch müssen sie in den Phasen der Projektplanung beraten werden.

4.2.11. Die Agrar- und Lebensmittelindustrie in afrikanischen Ländern sollte unterstützt werden, damit Verfahren zur Verbesserung der Anbaumethoden entwickelt, Ernteverluste reduziert, Entwaldung gestoppt und Qualitätsstandards verbessert werden. Darüber hinaus sollte der Agrar- und Lebensmittelsektor neue Vermarktungsmethoden und moderne Anbau- und Verarbeitungsverfahren entwickeln, die Selbstorganisation der Landwirte — insbesondere in Genossenschaften — fördern und den Handel in der gesamten Wertschöpfungskette steigern.

### 4.3. Sozialpolitik

4.3.1. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft durch Sozialpartnerschaften auf Betriebs- und Branchenebene in den institutionellen Aufbau der europäischen Staaten gereichte der EU zum Vorteil. Die organisierte Zivilgesellschaft sollte stark in die gleichberechtigte Entwicklungspartnerschaft einbezogen werden, da dies stabile Strukturen für sämtliche, insbesondere geschäftliche EU-Aktivitäten schaffen wird. Damit würden sich unsere Bemühungen nicht nur auf Gewinne, sondern auch auf eine nachhaltige Entwicklung in Afrika konzentrieren, um so langfristige Partnerschaften auf Grundlage von Vertrauen und Gleichberechtigung zu schaffen.

4.3.2. Erasmus+ sollte erweitert werden, um die Kooperation zwischen der EU und den afrikanischen Staaten zu stärken. Die beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse afrikanischer Hochschulabsolventen müssen der nachhaltigen Entwicklung in ihren Herkunftsländern zugutekommen. Eine Talentflucht von Afrika in die EU sollte vermieden werden. Bildung ist ein maßgeblicher Faktor für die Verbesserung der Bedingungen insbesondere für Frauen und schutzbedürftige Gruppen — und genau darauf sollte unsere Unterstützung abzielen.

<sup>(18)</sup> ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 38, Ziffer 1.5.3.

<sup>(19)</sup> ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 38, und ABl. C 97 vom 24.3.2020, S. 9.

<sup>(20)</sup> ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 29, Ziffer 1.9.

<sup>(21)</sup> Ebenda, Ziffer 1.7.

4.3.3. Durch COVID-19 sind die Herausforderungen noch größer. Viele Gesundheitssysteme sind aktuell überfordert. Wir müssen die afrikanischen Staaten noch mehr unterstützen, damit sie starke Gesundheitssysteme aufbauen können, die für Herausforderungen wie COVID-19 auf bio- und sozialmedizinischer Ebene gewappnet sind. Eine gute Gesundheitsversorgung darf nicht von einer schwachen Wirtschaft, einem Mangel an Governance, schlechter Zugänglichkeit oder einem Mangel an ausgebildetem Personal behindert werden. Gut entwickelte Wohlfahrtsstaaten in Europa haben sich angesichts der aktuellen Herausforderung weitgehend bewährt und könnten als Vorbild für die Verbesserung der Gesundheitssysteme insbesondere in Afrika dienen.

4.3.4. Die Organisationen der afrikanischen Diaspora in der EU müssen in die Schaffung einer gleichberechtigten Partnerschaft zwischen der EU und den afrikanischen Staaten eingebunden werden. Sie können Finanzierungen und Know-how bieten und deutlich machen, dass ein von den allgemeinen Menschenrechten ausgehender Ansatz die afrikanischen Strukturen, die für stabile Unternehmen, soziales Engagement und eine gesunde Umwelt erforderlich sind, stärken wird. Sie sind über die Umsetzung der Menschenrechte in der EU informiert, wissen, wie innerhalb der EU-Rahmen vorzugehen ist und könnten daher als Brücke für das Handeln der EU in ihren Herkunftsländern dienen.

#### 4.4. Nachhaltige Entwicklung

4.4.1. Nachhaltige Entwicklung kann nur erzielt werden, wenn sie von dem Land selbst ausgeht und angetrieben wird. Afrikas eigene Entwicklungskapazitäten müssen unterstützt werden, damit Reformen durchgeführt werden können, jeder eine menschenwürdige Perspektive erhält und sich sowohl private als auch öffentliche Investitionen auf dem Kontinent auszahlen können.

4.4.2. Afrika braucht einen neuen Ansatz in der Industriepolitik, der branchenspezifisch organisiert und international koordiniert wird, um größere Märkte und stärkere Anreize für nachhaltige Industrien zu schaffen, insbesondere für die Branchen, die sich nicht auf fossile Brennstoffe stützen <sup>(22)</sup>.

4.4.3. Wenn es um die Produktion synthetischer Kraftstoffe mittels Fotovoltaik geht, spielt der Standort unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Effizienz <sup>(23)</sup> eine Rolle, wobei der „Sonnengürtel“ des Äquators das ideale Gebiet zu sein scheint <sup>(24)</sup>. Diese Branche könnte ebenfalls einen günstigen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung afrikanischer Länder haben und ihnen die Teilnahme an internationalen Energieprojekten ermöglichen. Jegliche Entwicklungshilfe in diesem Sektor könnte nicht nur positive Auswirkungen auf die Empfängerländer, sondern auch auf die Stromverbraucher in entwickelten Ländern haben <sup>(25)</sup>.

4.4.4. Die Nachhaltigkeitsziele stellen eine Beziehung zwischen der EU und ihren afrikanischen Partnern auf Grundlage der Menschenrechte mit dem Ziel her, im Sinne des Grünen Deals zusammenzuarbeiten, um die Erde zu bewahren und ein gutes Leben für alle zu ermöglichen. Wir könnten mit der institutionalisierten Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft ganz leicht Selbstreflexion praktizieren und Fehler der Vergangenheit mit neuen Mitteln vermeiden.

4.4.5. Sämtliche Beteiligten einschließlich der Sozialpartner und anderer Organisationen der Zivilgesellschaft müssen auf Projekte, Geschäftsaktivitäten und Richtlinien drängen, die einen neuen sozio-ökologischen und marktwirtschaftlichen Ansatz schaffen. Darüber hinaus müssen wirtschaftliche Aspekte, grundlegende soziale und biophysikalische Fragen (wie der Klimawandel) stärker berücksichtigt werden. Daher müssen neben den rein wirtschaftlichen Indikatoren auch solche geprüft werden, die in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung <sup>(26)</sup> in einer gleichberechtigten Entwicklungspartnerschaft auf ganzheitliche Aspekte des Wohlbefindens für alle abzielen.

4.4.6. Viele landwirtschaftliche Investitionen haben zweifelhafte Auswirkungen auf die Betroffenen vor Ort. Es gibt regelmäßig Berichte über Menschenrechtsverletzungen und über — auch europäische — Investoren, die sich nicht an Vereinbarungen zum Bau von Infrastrukturen oder zur Schaffung von Arbeitsplätzen für die lokale Bevölkerung halten. Der EWSA spricht sich insbesondere gegen die Landnahme („Land Grabbing“) in Afrika aus. Folgeabschätzungen, die unter Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft durchgeführt werden, müssen strenger sein und Konsequenzen für Investoren haben, die die Menschenrechte nicht einhalten und den Nachhaltigkeitszielen nicht Rechnung tragen. Eine Möglichkeit besteht darin, die Erstellung von Grundbüchern und die Organisation der ansässigen Bauern zu unterstützen, um genossenschaftliche Unternehmen zu schaffen, die auf den internationalen Märkten stärker sind. Das hilft der EU und Afrika, ihre gemeinsamen Ziele zu erreichen, da Strukturen geschaffen werden, die gleiche Wettbewerbsbedingungen mit den afrikanischen Partnern ermöglichen und diese anderen wichtigen Wirtschaftsakteuren gegenüber stärken.

<sup>(22)</sup> Victor, Geels, Sharpe (2019), *Accelerating the Transitions*.

<sup>(23)</sup> Janina Scheelhaase et al., *Transportation Research Procedia* 43 (2019) 21-30.

<sup>(24)</sup> Prognos (2018), *Importance of liquid energy sources for the energy transition*.

<sup>(25)</sup> Radermacher F.-J. (2019), *Die internationale Energie- und Klimakrise überwinden*.

<sup>(26)</sup> Stiglitz, Joseph; Sen, Amartya; Fitoussi, Jean (2009): *Bericht der Kommission über die Messung der Wirtschaftsleistung und des sozialen Fortschritts (CMEPSP)*.

4.5. *Kooperation und Stärkung der Zivilgesellschaft in afrikanischen Staaten auf Grundlage der Menschenrechte und der Nachhaltigkeitsziele — der Weg der EU zu einer erfolgreichen gleichberechtigten Entwicklungspartnerschaft*

4.5.1. Die Annahme eines von den allgemeinen Menschenrechten ausgehenden Ansatzes, die Entwicklung demokratischer Governance-Strukturen, die Verbesserung der wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung durch eine transparente Verwaltung der öffentlichen Finanzen und die Schaffung eines glaubwürdigen Systems zur Korruptionsbekämpfung auf Grundlage einer unabhängigen Justiz tragen dazu bei, starke, eigenständige und stabile Partner in Wirtschaft und Entwicklung aufzubauen. Organisierte Bürgerbeteiligung könnte definitiv sicherstellen, dass sämtliche Maßnahmen umgesetzt werden.

4.5.2. Die Versprechen der EU müssen zu greifbaren Ergebnissen führen. Nur wenn wir die Menschenrechte einhalten und die Nachhaltigkeitsziele erreichen, können wir uns von Abhängigkeiten befreien und gleichberechtigte Entwicklungspartner werden.

Brüssel, den 16. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Beitrag der Zivilgesellschaft zur Grünen Agenda und zur nachhaltigen Entwicklung des Westbalkans im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses“**

**(Initiativstimmung)**

(2020/C 429/16)

Berichtersteratterin: **Dragica MARTINOVIĆ DŽAMONJA**

Mitberichtersteratter: **Pierre Jean COULON**

Beschluss des Plenums	20.2.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmung
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen (REX)
Annahme in der Fachgruppe	24.7.2020
Verabschiedung im Plenum:	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	215/1/3

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt die Erweiterung der Europäischen Union (EU) um die sechs Länder des westlichen Balkans<sup>(1)</sup> und tritt weiterhin nachdrücklich für die Erweiterung ein, sofern die Länder alle für die Mitgliedschaft erforderlichen Kriterien erfüllen.

1.2 In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA die Maßnahmen der Europäischen Kommission für das überarbeitete Verfahren zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien sowie ihre Bemühungen, den Prozess dynamischer und berechenbarer zu gestalten. Der EWSA fordert jedoch eine stärkere Rolle für die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft (OZG).

1.3 Der EWSA ist der Auffassung, dass zur Erholung von der COVID-19-Krise auf Maßnahmen zur Ökologisierung gesetzt werden sollte und die Öko-Wende wesentlicher Bestandteil eines umfassenden und zukunftsorientierten Aufbauplans für den Westbalkan sein muss<sup>(2)</sup>. Zu diesem Zweck begrüßt der EWSA das von der Kommission angekündigte Konjunkturbelebungs paket für den Westbalkan.

1.4 Der EWSA ist der Ansicht, dass der Westbalkan wichtige europäische Strategien und Initiativen übernehmen und in diese einbezogen werden sollte, was aufgrund seiner geografischen Lage insbesondere für den europäischen Grünen Deal gilt.

1.5 Angesichts der erforderlichen umfangreichen Investitionen und Änderungen von Rechtsvorschriften ist der EWSA fest davon überzeugt, dass den Sozialpartnern und den OZG beim Übergang zu einer ökologischeren und nachhaltigeren Gesellschaft eine sehr wichtige Rolle zukommt, vor allem vor dem Hintergrund der besonderen politischen Kontexte im Westbalkan.

1.6 Der EWSA weist erneut darauf hin, wie wichtig es ist, die Vereinigungsfreiheit zu gewährleisten und einen förderlichen zivilgesellschaftlichen Raum zu schaffen. Er macht auch darauf aufmerksam, dass der Kapazitätsaufbau bei den OZG im Hinblick auf einen starken und wirksamen zivilen Dialog umfassender als bisher unterstützt werden muss.

(<sup>1</sup>) Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo (diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status des Kosovo und steht im Einklang mit der Resolution 1244/99 des UN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos), Montenegro, Nordmazedonien, Serbien.

(<sup>2</sup>) COM(2020) 315 final (29.4.2020) — „Mitteilung der Kommission — Unterstützung des westlichen Balkans bei der Bekämpfung von COVID-19 und beim Wiederaufbau nach der Pandemie“.

1.7 Der EWSA weist darauf hin, dass der Westbalkan äußerst anfällig für die Auswirkungen des Klimawandels ist, die allgemeine Gesundheit und die Wirtschaft beeinträchtigen. Daher müssen dringend Maßnahmen ergriffen werden, um die Lebensqualität der Bevölkerung, insbesondere von Kindern und Jugendlichen, durch einen gerechten Übergang zu einem ökologischeren Modell zu verbessern, wobei niemand zurückgelassen werden darf.

1.8 Der EWSA fordert, die künftigen Maßnahmen zur Ökologisierung des Westbalkans an die besonderen Herausforderungen und Bedürfnisse der Region anzupassen, dazu gehören u. a. ein angemessener Rechtsrahmen, grenzüberschreitende Tätigkeiten, innovative technologische Lösungen, vor Ort erzeugte und verbrauchte Energie sowie Energieeffizienz, nachhaltiger städtischer Verkehr, Straßen- und Schienennetze, öffentliches und privates Engagement, IKT und Bereitstellung von schnellem Internet, Maßnahmen im Bereich Landwirtschaft und Lebensmittel usw.

1.9 Nach Ansicht des EWSA können aus den Herausforderungen in Verbindung mit der Dekarbonisierung, Beseitigung von Luft-, Wasser- und Bodenverschmutzung, Konnektivität und dem Klimawandel im Westbalkan Chancen erwachsen, wenn in Forschung und Innovation, Verbreitung und Übernahme alternativer Konzepte, Kreislaufwirtschaft, Abfallwirtschaft, Lösungen für grünere Energie und Konnektivität und aktive Maßnahmen zum Schutz der reichen biologischen Vielfalt der Region investiert wird.

1.10 Der EWSA betont, dass grüne Kompetenzen innerhalb der aktiven nationalen und regionalen Strategien für allgemeine und berufliche Bildung sowie Kompetenzstrategien in Zusammenarbeit mit den relevanten Akteuren im Rahmen eines wirksamen sozialen Dialogs entwickelt werden müssen, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Gleichstellung der Geschlechter liegen sollte.

1.11 Der EWSA unterstreicht, dass eine verantwortungsvolle Staatsführung und demokratische Institutionen, Rechtsstaatlichkeit, erfolgreiche Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität sowie die Wahrung der Menschenrechte und die Sicherheit im Westbalkan angemessen durchgesetzt werden müssen. Vor dem Hintergrund des hohen Investitionsbedarfs für die Ökologisierung der Wirtschaft ist hervorzuheben, dass Rechtsstaatlichkeit entscheidend zu einem effizienten Geschäftsklima beiträgt, das private und ausländische Direktinvestitionen anzieht.

## 2. EU-Integration des Westbalkans

2.1 Der EWSA befürwortet die Erweiterung der EU um die sechs Länder des westlichen Balkans nachdrücklich, sofern sie alle für die Mitgliedschaft erforderlichen Kriterien erfüllen. Er hat ein sehr enges Netz zu den Sozialpartnern und OZG in der Region geknüpft und setzt sich entschlossen dafür ein, dass deren Stimme gehört wird.

2.2 Der EWSA begrüßt die Solidarität gegenüber den Westbalkanländern, die die europäischen Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfeltreffen am 6. Mai 2020 in Zagreb zum Ausdruck gebracht haben. Er weist jedoch auf seinen Beitrag für diesen Gipfel<sup>(3)</sup> hin, in dem er mehr Engagement für den Beitritt in der Zukunft einfordert und bedauert, dass die wichtige Stimme der Zivilgesellschaft nicht ausreichend anerkannt wird.

2.3 Der EWSA begrüßt die Mitteilung „Stärkung des Beitrittsprozesses — Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan“<sup>(4)</sup>, in der ein überarbeitetes Verfahren für Kandidatenländer vorgeschlagen und ein glaubwürdiger Prozess angestrebt wird, um die Erweiterung voranzutreiben, nimmt jedoch mit Bedauern die unzureichende Anerkennung der Rolle der Sozialpartner und OZG zur Kenntnis.

2.4 Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Überwachung der staatlichen Maßnahmen zur Erfüllung der notwendigen Beitrittskriterien zu verstärken, insbesondere für die wesentlichen Elemente und das Cluster „Grüne Agenda und nachhaltige Konnektivität“.

2.5 Der EWSA unterstützt das Hilfspaket der Europäischen Kommission, mit dem die Länder des Westbalkans bei ihren Bemühungen zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie unterstützt werden sollen, wie dies in den Mitteilungen über die globale Reaktion der EU auf COVID-19<sup>(5)</sup> und über die Unterstützung des Westbalkans bei der Bekämpfung von COVID-19 und beim Wiederaufbau nach der Pandemie<sup>(6)</sup> dargelegt wurde.

2.6 Der EWSA verstärkt sein Engagement für die Region sowohl in Bezug auf die Krisenreaktion als auch auf den künftigen Wirtschafts- und Investitionsplan für den Westbalkan, fordert jedoch, den Reformen und der Konditionalität, die die EU in Bezug auf demokratische Reformen und die Achtung der europäischen Grundwerte wie Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte anwendet, größeres Gewicht beizumessen.

---

<sup>(3)</sup> Beitrag des EWSA zum Gipfeltreffen EU-Westbalkan am 6. Mai 2020 (28.4.2020) <https://www.eesc.europa.eu/de/news-media/presentations/eescs-external-relation-section-contribution-eu-western-balkans-summit-6-may2020>.

<sup>(4)</sup> COM(2020) 57 final (5.2.2020) *Stärkung des Beitrittsprozesses — Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan*.

<sup>(5)</sup> JOIN(2020) 11 (8.4.2020) — „Mitteilung über die globale Reaktion der EU auf COVID-19“.

<sup>(6)</sup> COM(2020) 315 final (29.4.2020) — „Mitteilung der Kommission — Unterstützung des westlichen Balkans bei der Bekämpfung von COVID-19 und beim Wiederaufbau nach der Pandemie“.

2.7 Der EWSA bekräftigt seine Überzeugung, dass die Sozialpartner und andere OZG auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene in sinnvoller Weise in den gesamten Prozess der Integration des Westbalkans in die EU einbezogen werden müssen. Es ist nötig, ihre Kapazitäten durch technische und wirtschaftliche Hilfe zu stärken, ihnen einen leichteren Zugang zu EU-Finanzierungsquellen zu gewähren und sie vollständig am Prozess der Beitrittsverhandlungen zu beteiligen<sup>(7)</sup>.

### 3. Der Grüne Deal, ein wichtiger Aspekt der EU-Integration für den Westbalkan

3.1 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Länder des Westbalkans ihre Bemühungen um die Übernahme der Leitlinien, Ziele und Werte der EU fortsetzen sollten und dass die EU weiterhin bestrebt sein sollte, den Westbalkan in ihre Initiativen einzubeziehen. Dies gilt insbesondere für den europäischen Grünen Deal, in den der Westbalkan aufgrund seiner geografischen Lage im Herzen des europäischen Kontinents und als Region, die von allen Seiten von der EU umgeben ist, aufgenommen werden muss. Es ist daher nicht überraschend, dass in der Mitteilung zum Grünen Deal vom 11. Dezember 2019 insbesondere eine „Grüne Agenda für den Westbalkan“<sup>(8)</sup> angekündigt wird, die bis Ende 2020 im Rahmen des strategischen Wirtschafts- und Investitionsplans für den Westbalkan vorgelegt werden soll.

3.2 Der EWSA fordert, mit der Grünen Agenda für den Westbalkan die regionale Zusammenarbeit, insbesondere in den Bereichen Energie und Verkehr, wirksam zu stärken und zu fördern. Die aktive Beteiligung und Mitwirkung der Sozialpartner und der OZG an bestehenden regionalen Kooperationsgemeinschaften, -verträgen und -initiativen ist von wesentlicher Bedeutung, um das Wohlergehen und die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger in der Region zu fördern und gleichzeitig das Potenzial einer grünen Niedrigemissions-Kreislaufwirtschaft im Westbalkan zu erschließen. In der Grünen Agenda für den Westbalkan sollten diese Fragestellungen im Rahmen von fünf Themenschwerpunkten behandelt werden: 1) Dekarbonisierung, 2) Kreislaufwirtschaft, 3) biologische Vielfalt, 4) Umweltverschmutzung und 5) Maßnahmen im Bereich Landwirtschaft und Lebensmittel.

3.3 Der EWSA teilt die Ansicht, dass die COVID-19-Krise enorme Auswirkungen auf die Bevölkerung und die Unternehmen hat und die politischen Ziele daher überdacht werden müssen. Er vertritt jedoch die Auffassung, dass die Öko-Wende wesentlicher Bestandteil eines umfassenden Aufbauplans sein muss, der zukunftsorientiert sein sollte und umfangreiche öffentliche und private Investitionen in Verkehrs- und Energieverbindungen, nachfrageseitige Energieeinsparungen und ökologischere Technologien wie Sonnen- und Windenergie, sauberen Wasserstoff, Batterien und Kohlenstoffabscheidung umfassen sollte, mit denen die Auswirkungen auf die natürliche Umwelt und die Menschen verhindert oder verringert werden.

3.4 Der EWSA nimmt mit Bedauern zur Kenntnis, dass in der Region einige besorgniserregende Entwicklungen und Trends zu beobachten sind, die dringend Maßnahmen erfordern. Die Volkswirtschaften im Westbalkanraum sind weiterhin stark von festen fossilen Brennstoffen abhängig und sehr energieintensiv. Die Region ist vom Klimawandel besonders betroffen (Dürren, Überschwemmungen), bis Ende des Jahrhunderts wird ein Temperaturanstieg um bis zu 4 °C erwartet<sup>(9)</sup>. Der Großteil des Straßenverkehrs wird mit älteren, weniger kraftstoffeffizienten Fahrzeugen abgewickelt. Einige Städte in der Region stehen auf den europäischen Ranglisten für Feinstaubbelastungen mit PM<sub>2,5</sub> und PM<sub>10,0</sub> an oberster Stelle (Sarajewo, Pristina, Skopje, Belgrad).

3.5 Der EWSA weist jedoch darauf hin, dass in der Region ein beträchtliches Potenzial für erneuerbare Energie (Wasser-, Wind- und Sonnenenergie) sowie ein großes Potenzial für natürliche Rohstoffe und eine außergewöhnliche biologische Vielfalt besteht. Aus den Herausforderungen für die Region in Verbindung mit Dekarbonisierung, Beseitigung von Luft-, Wasser- und Bodenverschmutzung, Konnektivität und Klimawandel können Chancen erwachsen, wenn auf Forschung und Innovation, alternative Konzepte, Kreislaufwirtschaft, Abfallwirtschaft, grünere Energie sowie Lösungen für Energieeffizienz und Konnektivität gesetzt wird.

3.6 Der EWSA weist darauf hin, dass die EU beim Westbalkan-Gipfel im polnischen Posen<sup>(10)</sup> ihr Engagement für Umwelt und Klima bekräftigt und am 21. Februar 2019 eine gemeinsame Erklärung zur Energiewende im Westbalkan angenommen hat.

<sup>(7)</sup> ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 15.

<sup>(8)</sup> COM(2019) 640 final (11.12.2019) — Anhang zum europäischen Grünen Deal.

<sup>(9)</sup> <https://www.rcc.int/pubs/62>.

<sup>(10)</sup> Teil des im Jahr 2014 eingeleiteten Berlin-Prozesses, mit dem die sechs Vertragsparteien der Energiegemeinschaft in Südosteuropa — Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien — bei der Verstärkung der regionalen Zusammenarbeit und der Förderung von nachhaltigem Wachstum und Arbeitsplätzen unterstützt werden sollen.

3.7 Beim Übergang von einer von fossilen Brennstoffen abhängigen zu einer grünen Wirtschaft sind auch die Aspekte der Interkonnektivität zu berücksichtigen, die von Energie-, Verkehrs- und Verteilungsinfrastrukturen bis hin zur digitalen Agenda reichen. Die Unternehmen müssen als Teil der Lösung betrachtet werden, wenn es um die Bewerkstelligung des Übergangs zu einer grünen Wirtschaft geht. Mit dem richtigen Rechtsrahmen und angemessener Unterstützung werden durch den Übergang zu einer Niedrigemissions-Wirtschaft die Industrie modernisiert und neue hochwertige Arbeitsplätze und mehr Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen. Die Beteiligung von Sozialpartnern, Unternehmen und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft des Westbalkans an der Gestaltung und Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung einer intelligenten Niedrigemissions-Kreislaufwirtschaft ist von entscheidender Bedeutung. Hierbei sind die Sozialpolitik und der soziale Dialog wichtige Garanten für eine von Zusammenhalt geprägte Gesellschaft, in der die Schaffung von Arbeitsplätzen für alle und der Abbau von Ungleichheit und Ausgrenzung angestrebt werden.

3.8 Der EWSA betont, dass die Sozialpartner und die OZG umfassend einbezogen werden müssen, wenn es darum geht, die nachhaltige Entwicklung als ein vorrangiges politisches Ziel festzulegen und „grüne Investitionen“ bei Investitionstätigkeiten in der Region zu fördern. Wissenschaft und Forschung, Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie gesellschaftliche Katalysatoren wie beispielsweise Unternehmer, Medien, Religionsführer oder sonstige Führungspersönlichkeiten sind über nationale Grenzen hinweg wichtige Träger einer integrativen und nachhaltigen Entwicklung. So verfügen etwa wissenschaftliche Gemeinschaften, kulturelle Gruppen, Industriecluster, Verbraucherverbände usw. über ein umfassendes Fachwissen, um diese wichtige Entscheidung für die Region zu unterstützen und sie zur richtigen Lösung für Wirtschaft und Gesellschaft zu machen.

3.9 Im Rahmen aktiver nationaler und regionaler Strategien für die Bereiche allgemeine und berufliche Bildung und Kompetenzen müssen in Zusammenarbeit mit den relevanten Akteuren, durch einen wirksamen sozialen Dialog und unter Einbeziehung von Studierenden, Lehrkräften und Eltern grüne Kompetenzen für eine ressourceneffiziente und umweltfreundliche Niedrigemissions-Wirtschaft entwickelt werden. Da der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft als strategisches Ziel für den Westbalkan betrachtet wird, sollte die Förderung grüner Kompetenzen an die nationalen Wachstumsstrategien angepasst werden, damit Bildungs- und Ausbildungsinitiativen nationale strategische Ziele erfüllen und ausreichend finanziert werden. Der EWSA fordert, der Beteiligung von Frauen an der Ausarbeitung neuer Strategien für die allgemeine und berufliche Bildung (Weiterqualifizierung und Umschulung) und an ihrer Umsetzung besonderes Augenmerk zu schenken, um eine bessere Gleichstellung der Geschlechter und einen gerechteren Übergang zu einer umweltfreundlicheren Wirtschaft zu gewährleisten.

3.10 Um gegen die Arbeitslosigkeit und Qualifikationslücken vorzugehen, sollten bessere Kompetenzprognosen eingeführt werden, damit die Kompetenzen der Studierenden und der Arbeitskräfte den auf dem Arbeitsmarkt benötigten Fähigkeiten entsprechen. Zudem sollten die berufliche Aus- und Weiterbildung und insbesondere das berufsbegleitende Lernen und die dualen Bildungssysteme gestärkt werden, die in einigen EU-Mitgliedstaaten zur erfolgreichen Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit beigetragen haben. Zur Verwirklichung dieser Ziele sollte die aktive Einbeziehung von Unternehmen und ihren Verbänden wie Handelskammern fortgesetzt und gefördert werden.

3.11 Beim Übergang zu einer Niedrigemissions-Wirtschaft unterstützt der EWSA den Grundsatz, dass niemand zurückgelassen werden darf. Besondere Aufmerksamkeit sollte auf den Bürgerinnen und Bürgern und vor allem auf schutzbedürftigen Gruppen liegen, indem sichergestellt wird, dass Energie erschwinglich und zugänglich ist und diese Gruppen Unterstützung für Energieeffizienzmaßnahmen erhalten. Kohleabhängige Regionen müssen beim gerechten Übergang unterstützt werden, um partizipatorische, von der Basis ausgehende Sanierungspläne zu entwickeln, mit denen der Verlust von Arbeitsplätzen aufgefangen werden kann. Die Verbraucher müssen informiert, angeleitet und beteiligt werden, um verantwortungsbewusste Verhaltensweisen einzunehmen, die zur Eindämmung der Folgen des Klimawandels beitragen.

3.12 Der EWSA ist sich der geopolitischen und geökonomischen Bedeutung der Region für die EU bewusst und fordert Wachsamkeit gegenüber Investitionen aus Drittstaaten, bei denen Nachhaltigkeitsziele häufig weniger berücksichtigt werden. Der EWSA fordert die Behörden und die Zivilgesellschaft in der Region auf, über das positive Engagement und die finanzielle Unterstützung der EU für den Einsatz umweltfreundlicherer Technologien zu informieren und dafür zu sensibilisieren.

3.13 Der EWSA fordert eine Ex-ante-Bewertung der Finanzierung nachhaltiger entwicklungsbezogener Tätigkeiten in den Ländern des Westbalkans sowie die Anwendung des Grundsatzes der Konditionalität bei der Nachhaltigkeit von Projekten.

#### 4. Klimawandel und Westbalkan

4.1 Der EWSA weist darauf hin, dass der Westbalkan äußerst anfällig für die Auswirkungen des Klimawandels ist und in den vergangenen Jahren stark unter Überschwemmungen und Dürren mit großen Schäden gelitten hat. Der Regionale Kooperationsrat RCC<sup>(1)</sup> gibt in seiner Studie zum Klimawandel an, dass bereits ein Temperaturanstieg von 1,2° C zu verzeichnen und ein weiterer Anstieg um 1,7–4,0° C bis zum Ende des Jahrhunderts zu erwarten ist. Umfassend dokumentiert sind auch Probleme mit der Luftverschmutzung, die die allgemeine Gesundheit und die Wirtschaft beeinträchtigen.

<sup>(1)</sup> <https://www.rcc.int/pubs/62>.

Der Klimawandel hat einschneidende Auswirkungen auf die Grundbedürfnisse des Menschen (Unterkunft, Nahrung und Wasser). Kinder und junge Menschen sind besonders anfällig für die direkten und indirekten Auswirkungen des Klimawandels, was durch die COVID-19-Pandemie noch verschärft wurde<sup>(12)</sup>.

4.2 Der EWSA weist darauf hin, wie wichtig die im Rahmen des Übereinkommens von Paris<sup>(13)</sup> von den Ländern des Westbalkans eingegangenen Verpflichtungen sind, die Treibhausgasemissionen zu verringern und mit der Zeit ehrgeizigere national festgelegte Beiträge im Einklang mit den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen vorzulegen. Neben den Regierungen spielen andere Interessenträger wie Unternehmen, Städte und NGO eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung des Übereinkommens von Paris.

4.3 Der EWSA weist ferner auf die Verpflichtungen der Länder im Rahmen der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung bis 2030 hin, die eine Strategie zur Bewältigung der Herausforderungen vorgeben, die sich bei der nachhaltigen Entwicklung stellen, darunter Armut, Ungleichheit, Klimawandel, Umweltzerstörung, Frieden und Gerechtigkeit. Äußerst wichtig ist zudem, dass das neue Entwicklungsmodell von der Bevölkerung, den Unternehmen und dem Finanzsektor in jedem Land und auf internationaler Ebene unterstützt wird.

4.4 Der EWSA ist sich bewusst, dass die Themen Umwelt und Klimawandel zu den schwierigsten Verhandlungskapiteln gehören, insbesondere mit Blick auf investitionsintensive Richtlinien wie die Richtlinien über Wasser, Abfall, Industrieemissionen und Emissionshandel. Seines Erachtens erfordert der Klimawandel jedoch tiefgreifende Maßnahmen mit transformativer Wirkung, für die nicht nur eine Anpassung der Politik und der Rechtsvorschriften, sondern auch ein Paradigmenwechsel in der Wirtschaft und der Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-neutralen, klimaresistenten und ressourceneffizienten Gesellschaft nötig sind. Klima- oder Dekarbonisierungsstrategien auf lokaler und nationaler Ebene sind daher neue Wachstumsstrategien.

4.5 Im Bewusstsein, dass für die Entwicklung einer Klimastrategie tiefgreifende Reformen und Veränderungen aller Sektoren nötig sind, fordert der EWSA die Länder des Westbalkans auf, ihre Strategien in Übereinstimmung mit dem Besitzstand der EU zu konzipieren und umzusetzen und die Erarbeitung langfristiger Strategien für eine emissionsarme Entwicklung bis 2050 als Vertragsparteien im Rahmen des UNFCCC unter aktiver Beteiligung und verstärkter Einbeziehung aller Akteure, auch der OZG, abzustimmen.

4.6 Alle Länder mit Ausnahme von Bosnien und Herzegowina haben hochrangige Koordinierungsgremien zum Klimawandel eingesetzt, um Klimaschutzmaßnahmen umfassend in andere Politikbereiche, insbesondere wirtschaftliche Entwicklung, Energie, Verkehr und Landwirtschaft, einzubeziehen und dabei die Anliegen und Anmerkungen aller einschlägigen Interessenträger bei der Erstellung strategischer und politischer Dokumente und Rechtsvorschriften zu berücksichtigen. Der EWSA empfiehlt, dass alle Gremien von Anfang an Vertreter der OZG und der Sozialpartner in die regulatorischen und/oder legislativen Konsultationen aufnehmen. Er empfiehlt ferner, ein Verfahren zu entwickeln, mit dem auf alle Anliegen umgehend, transparent und in partizipativer Form eingegangen werden kann.

4.7 Da der Großteil der Kosten der Anpassung an die EU-EHS-Richtlinie der EU von der Industrie getragen werden muss, empfiehlt der EWSA, die Zivilgesellschaft, die Industrie und Unternehmensverbände in besonderem Maße in die Sensibilisierung und den Aufbau von Kapazitäten betreffend diese Richtlinie einzubeziehen. Die EU-EHS-Richtlinie geht mit einem hohen Investitionsbedarf für den Westbalkan einher, insbesondere für Länder mit großen Industriesektoren, die nicht über ausreichende Kapazitäten verfügen, um die Auswirkungen der Richtlinie abzufangen, die nicht nur Investitionen betreffen, sondern die auch Änderungen des Regelungsumfelds, der Verwaltung, der Überwachung und Berichterstattung sowie der Prüfung und Akkreditierung im Zusammenhang mit Emissionen erfordern.

## 5. Energie in den Ländern des Westbalkans

5.1 Der EWSA unterstützt die Energieunion und die Klima- und Energierahmenpolitik bis 2030, mit denen die Ziele des Übereinkommens von Paris erreicht werden sollen. Die Länder des Westbalkans sind verpflichtet, diese Politik zu übernehmen, sollten sich jedoch aktiver beteiligen und von Anfang an in die Energieunion einbezogen werden.

5.2 Der EWSA unterstützt die gemeinsame Erklärung zur Energiewende im Westbalkan, auf die sich die Energie- und Umweltminister der Länder des Westbalkans bezüglich der Grundsätze für die nachhaltige Entwicklung von Wasserkraft im Westbalkan verständigt haben<sup>(14)</sup>, und weist darauf hin, dass der Beitrag und das große Engagement der zivilgesellschaftlichen Organisationen maßgeblich für ihre Annahme waren. Der EWSA ist der Ansicht, dass dies zwar begrüßenswerte erste Schritte sind, allerdings noch mehr getan werden muss.

<sup>(12)</sup> Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation zufolge werden mehr als 80 % der klimawandelbedingten Krankheiten, Verletzungen und Todesfälle Kinder betreffen.

<sup>(13)</sup> Der Kosovo ist nicht Vertragspartei der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) und hat dementsprechend keine national festgelegten Beiträge. Er hat jedoch eine Strategie zur Bekämpfung der Klimaänderung angenommen.

<sup>(14)</sup> Wasserkraft sowie andere erneuerbare Energiequellen, Sanierung bestehender Strukturen als Priorität, begrenzte Anzahl zusätzlicher großer Wasserkraftanlagen, Netzintegration erneuerbarer Energiequellen und regionaler Strommarkt, integrierte Bewirtschaftung der Wasserressourcen, Berücksichtigung der Auswirkungen von Veränderungen, Berücksichtigung der Umweltauswirkungen des Ausbaus der Wasserkraft sowie grenzüberschreitende Überlegungen und Nachhaltigkeitsprinzipien bei der Wasserkraftplanung.

5.3 Infolgedessen empfiehlt der EWSA, dass die Voraussetzungen geschaffen werden, damit die OZG und die Sozialpartner aus dem Westbalkan eine aktive und konkrete Rolle bei den Tätigkeiten der EU-Beobachtungsstelle für Energiearmut übernehmen und dort Vorschläge unterbreiten können.

5.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Bemühungen zur Erreichung der Ziele von Paris und zur Schaffung von nachhaltigem Wachstum im Allgemeinen durch moderne, zweckdienliche und *angemessene Maßnahmen* für die Region unterstützt werden müssen. Dazu gehören eine moderne und zukunftsweisende Infrastruktur, die Festlegung eines angemessenen rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmens und der Einsatz neuer Technologien sowie entsprechende Geschäftsmodelle für eine „grüne und integrative“ Entwicklung der Wirtschaft der Region. Konkret bedeutet das die Einrichtung „intelligenter“ Stromübertragungs- und -verteilungsnetze, um dem immer größer werdenden Anteil intermittierender erneuerbarer Energieträger am Stromerzeugungsmix gerecht zu werden. Ebenso kommt die Entwicklung von Intraday-, Regelreserve- und Speichermärkten der Schaffung marktbasierter Lösungen zugute, mit denen bei der bereits laufenden Umstellung des Energiemixes von fossilen Brennstoffen auf saubere Energie Mittel in geeigneter Weise zugewiesen werden können.

5.5 Der EWSA ist der Ansicht, dass ein solider, moderner und transparenter Rechts- und Ordnungsrahmen entscheidende Bedeutung für die Entwicklung des Energiemarkts und die Anziehung neuer Investitionen hat, die für die Finanzierung neuer Infrastrukturen und Kapazitäten benötigt werden. Die Rolle der Energiegemeinschaft<sup>(15)</sup> und die Umsetzung und Anwendung des Besitzstands der Gemeinschaft sind eine unabdingbare Voraussetzung. Auch grenzüberschreitende Tätigkeiten wie der Stromhandel können zu großer Effizienz und Einsparungen bei Energie und Kosten führen, solange sich alle Marktteilnehmer an ähnliche Regeln in Bezug auf die Einhaltung von Umweltauflagen und die Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen halten. Die Rolle des Regulierungsausschusses der Energiegemeinschaft (ECRB) ist daher äußerst wichtig und muss gestärkt werden, wobei zu berücksichtigen ist, dass nachhaltige Entscheidungen gut funktionierende grenzübergreifende Märkte erfordern. Die EU sollte das Sekretariat der Energiegemeinschaft dabei unterstützen, den Regierungen der Region bei der Ausarbeitung solider integrierter nationaler Energie- und Klimapläne unter Berücksichtigung der Ziele für das Jahr 2030 für die Region zur Seite zu stehen. Diese Pläne sollten die Bemühungen widerspiegeln, die für die Dekarbonisierung der Wirtschaft erforderlich sind, und auch Umweltschutzmaßnahmen berücksichtigen. Sie sollten Strategien und Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen in allen wichtigen emissionsverursachenden Sektoren zur Verwirklichung der Ziele für 2030 sowie deren Beiträge im Rahmen des Pariser Übereinkommens und einen Ausblick auf die Entwicklung zu einer Niedrigemissions-Wirtschaft bis 2050 einschließen.

5.6 Der EWSA fordert, im Instrument für Heranführungshilfe (IPA) einen angemessenen Anteil der Haushaltsmittel für die Ökologisierung bereitzustellen. Er bedauert die geringe FEI-Intensität in den westlichen Balkanstaaten und fordert eine bessere Beteiligung dieser Länder an den verfügbaren EU-Programmen, einschließlich Horizont Europa, da solche Investitionen für die Entwicklung neuer Technologien für einen effizienten Übergang zu einer grünen Wirtschaft von entscheidender Bedeutung sind.

5.7 Da Innovation eine entscheidende Rolle in dem sich verändernden Energieumfeld spielt, empfiehlt der EWSA, die *dezentrale Energie*, d. h. die vor Ort erzeugte und verbrauchte Energie, für den Westbalkan ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Da es in der Region ausgedehnte Gebirgsketten gibt, ist es weder einfach noch kosteneffizient, den groß angelegten Aufbau von Hoch- und Mittelspannungsstromnetzen zu unterstützen. Die derzeitigen technologischen Lösungen für dezentrale Energie sind deutlich ausgereifter und machen auch wirtschaftlich Sinn. Die bisherigen Erfahrungen der EU und ihr unterstützender Regelungsrahmen für *Prosumenten* und *Energiegemeinschaften* können diesen neuartigen Ansatz fördern. Durch Geschäftsmodelle wie diese, bei denen lokale Akteure direkt an nachhaltigen Lösungen beteiligt werden und so *Eigenverantwortung* für den Übergang zu einer nachhaltigen Entwicklung übernehmen, können die lokalen Bedürfnisse besser gedeckt und örtliche Besonderheiten besser berücksichtigt werden.

5.8 Überdies ist der EWSA der Ansicht, dass die *Energieeffizienz* ein großes Potenzial im Westbalkan hat. Die Sanierung des Gebäudebestands einschließlich öffentlicher und privater Gebäude und die Modernisierung von Industrie- und sonstigen Tätigkeiten wird zu erheblichen Energie- und Kosteneinsparungen führen und auch dazu beitragen, das wichtige Problem der Energiearmut anzugehen. Energieeinsparungen sind auch ein wichtiger Teil des Geschäfts- und Sozialmodells „Energie vor Ort“, da die Wärmerückgewinnung für industrielle und/oder private Zwecke auf lokaler oder regionaler Ebene sinnvoll ist. Die Verteilungsverluste sind in den meisten Ländern der Region ebenfalls hoch und erfordern umfangreiche Investitionen. Daher könnten auch hier EU-Mittel und internationale Mittel eine wichtige Rolle dabei spielen, *die Erzeugung und den Verbrauch von Energie effizient, lokal und umweltschonend* zu gestalten. In Anbetracht der begrenzten Mittel der Länder in der Region und der anfänglich hohen Kapitalintensität der Investitionen und ihres relativ langen Abschreibungszeitraums wird sich eine solche Finanzierung als notwendig erweisen. Europäische Technologien sind in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht ausgereift und daher für die Region geeignet. Der EWSA fordert die EU und wichtige Geldgeber auf, ihr Engagement für lokale und regionale Energieeffizienzprojekte in der Region zu verstärken.

---

<sup>(15)</sup> Die seit 2006 bestehende Energiegemeinschaft (ihr Mandat wurde 2016 verlängert) zielt darauf ab, die Regeln und Grundsätze des EU-Energiebinnenmarkts auf ihre Mitglieder auszudehnen. Mitglieder sind die Europäische Union, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien, Kosovo, Montenegro, Serbien, Moldau und die Ukraine, assoziiert sind Armenien, Georgien, Norwegen und die Türkei. Die Gemeinschaft hat ihren Hauptsitz in Wien: [www.energy-community.org](http://www.energy-community.org).

5.9 Der EWSA fordert, die Energiegemeinschaft, deren Ziel es ist, den EU-Besitzstand in den Bereichen Energie, Klima und Umwelt auf die Länder der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der EU auszudehnen, in Zukunft noch enger in das Projekt der Energieunion einzubinden, insbesondere in Bezug auf die genannten vorrangigen Maßnahmen. Die Organisationen der Zivilgesellschaft sollten systematisch in die Treffen der Energiegemeinschaft einbezogen und eingebunden werden.

## 6. Konnektivität des Westbalkans

### *Verkehrswesen*

6.1 Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Entwicklung moderner und zukunftsfähiger Verkehrsnetze in der Region, um den grenzübergreifenden Handel und die Mobilität zu verbessern. Da die bestehenden Stadt-, Straßen- und insbesondere die veralteten Eisenbahnnetze im Westbalkan umfassend verbessert werden müssen, sollte jeder Neubau von Anfang an so konzipiert sein, dass E-Mobilität oder sauberer Wasserstoff, gegebenenfalls aber auch gasbetriebene Fahrzeuge unterstützt werden. Dadurch könnten eine zuverlässige und angemessene Infrastruktur für mehrere Jahrzehnte geschaffen und gleichzeitig die Luftqualität verbessert und die Brennstoffimporte verringert werden.

6.2 Unabhängig davon, welche nachhaltige Lösung gewählt wird (z. B. Elektromobilität, Biokraftstoffe, sauberer Wasserstoff), können die EU und die europäischen Unternehmen mit ihrem Fachwissen zu ihrer reibungslosen Umsetzung in der Region beitragen. Der EWSA fordert die Länder des Westbalkans auf, aktiv mit öffentlichen und privaten Akteuren aus der EU zusammenzuarbeiten und ehrgeizige Schritte zur Entwicklung ihrer Verkehrsnetze zu unternehmen. Er empfiehlt ferner, Beispiele für bewährte Verfahrensweisen der EU, wie den Plan für nachhaltige Mobilität in den Städten, zu übernehmen. Diese Initiativen könnten im Rahmen der Verkehrsgemeinschaft durchgeführt werden, einer Organisation, die bislang wenig aktiv ist.

### *IKT*

6.3 Datennetze und IKT werden zum Rückgrat wirtschaftlicher, industrieller und sozialer Tätigkeiten. Zudem besteht ein direkter und grundlegender Zusammenhang zwischen IKT, schneller Internetverbindung und nachhaltiger Entwicklung: Die mit intelligenten Netzen mögliche Automatisierung fördert effiziente Lösungen, z. B. Internet der Dinge, intelligente Städte und Dörfer, intelligente Verbrauchsmessung, vernetzte Fahrzeuge usw. Für diese Netze und Technologien, die derzeit kostspielig sind, aber die Wirtschaft der Region verändern können, müssen Skaleneffekte genutzt werden. Daher ruft der EWSA dazu auf, Finanzmittel der EU dafür bereitzustellen; gleichzeitig fordert er die Länder des Westbalkans aber auch dazu auf, zusammenzuarbeiten und einen regionalen Masterplan zur Einführung von schnellem Internet zu entwickeln, der es ihnen ermöglicht, gemeinsame Verträge auszuhandeln und durch Tarifverhandlungen und Skaleneffekte bessere Bedingungen auszuhandeln.

## 7. Natürliche Rohstoffe, biologische Vielfalt und Maßnahmen im Bereich Landwirtschaft und Lebensmittel bieten dem Westbalkan Wachstumschancen

7.1 Der Westbalkan verfügt über eine reiche biologische Vielfalt und unberührte Lebensräume mit ausgedehnten Waldgebieten, die durch Zersiedelung in Stadt- und Küstengebieten, Bergbautätigkeiten, eine unzureichend regulierte Entwicklung kleiner Wasserkraftwerke, die ohne umfassende Prüfung ihrer Auswirkungen auf die biologische Vielfalt gebaut wurden, sowie unregulierte Jagd und Holzeinschlag bedroht sind. Die Regierungen haben Vorkehrungen getroffen, um Arten und Lebensräume zu schützen, und den Anteil der Schutzgebiete erhöht.

7.2 Der EWSA empfiehlt den fragilen Volkswirtschaften des Westbalkans zu prüfen, wie sie ihre Ressourceneffizienz verbessern, den Übergang zur Kreislaufwirtschaft vollziehen, Verfahren für den dauerhaften Schutz bedrohter Landschaften und Lebensräume (einschließlich Flüsse) mit hohem Erhaltungswert und sozialem Wert entwickeln und anwenden sowie neue ökologische Technologien einsetzen können. Die reiche Artenvielfalt und die unberührten Lebensräume der Region besitzen ein hohes wirtschaftliches Potenzial für umweltverträglichen Tourismus und Agrotourismus, wobei jedoch die Kapazitäten und die Einhaltung der Bestimmungen verbessert werden müssen. Im Durchschnitt ist die Ressourceneffizienz sehr gering, die Ressourcenproduktivität ist fünf Mal niedriger als der EU-Durchschnitt, Recyclingverfahren und Abfallwirtschaft sind unzureichend. Um die Lage zu verbessern, müssen der Übergang zur Kreislaufwirtschaft vollzogen und neue grüne Technologien in der Region entwickelt und eingesetzt werden.

7.3 Der EWSA empfiehlt den Ländern, die Grundsätze der kürzlich vorgeschlagenen EU-Biodiversitätsstrategie<sup>(16)</sup> vollständig zu übernehmen, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Ausweitung der Schutzgebiete einschließlich eines strengen Schutzes und der Wiederherstellung beschädigter Lebensräume liegen sollte. Dementsprechend spricht er sich auch nachdrücklich für eine umgehende Überarbeitung der nationalen Strategien und Aktionspläne für biologische Vielfalt und/oder zumindest für die Vorlage nationaler Verpflichtungen für die wichtigsten Ziele aus.

<sup>(16)</sup> COM(2020) 380 final (20.5.2020) — EU-Biodiversitätsstrategie.

7.4 Der Klimawandel beeinträchtigt auch die Nahrungsmittelherstellung und -wertschöpfungsketten und verursacht beträchtlichen Schaden und Produktionseinbußen bei Ackerbau, Viehhaltung, Fischerei und Forstwirtschaft. Mit der kürzlich vorgelegten Strategie „Vom Hof auf den Tisch“<sup>(17)</sup> sollten die Leitprinzipien für die Entwicklung einer regionalen und nationalen Landwirtschaftsstrategie, einschließlich Verringerung des Einsatzes von Pestiziden, Düngemitteln und Antibiotika, festgelegt werden, um nachhaltige Nahrungsmittel zu erzeugen und sicherzustellen, dass die Landwirte ein angemessenes Einkommen und angemessene Preise erhalten, wobei gleichzeitig umweltschädliche Subventionen schrittweise abgebaut werden.

## 8. Bereichsübergreifende Voraussetzungen für einen erfolgreichen nachhaltigen Wandel im Westbalkan

8.1 Der EWSA weist darauf hin, dass eine erfolgreiche Ökologisierung des Westbalkans ohne ein förderliches Umfeld, insbesondere betreffend stabile und transparente politische Rahmenbedingungen, und ohne politischen Willen in den einzelnen Ländern nicht erreicht werden kann. Die Rechtsstaatlichkeit innerhalb des Clusters „Wesentliche Elemente“, wie er im überarbeiteten Beitrittsverfahren festgelegt ist, stellt einen zentralen Wert dar, auf dem die EU gründet und der zu Recht das Tempo des Beitrittsprozesses bestimmt. Mangelnde Rechtsstaatlichkeit schafft ein ungünstiges Umfeld für Veränderungen, Investitionen und den dringend erforderlichen Übergang zu nachhaltigeren Gesellschaften.

8.2 Der EWSA fordert daher die nationalen Behörden der Region auf, tiefgreifende und umfassende Sofortmaßnahmen zu ergreifen, um ein wirksames und transparentes Funktionieren der öffentlichen Verwaltungen sicherzustellen, Korruption zu bekämpfen und zu beseitigen, für die vollständige Unabhängigkeit der Justiz zu sorgen, ein berechenbares und attraktives Geschäftsumfeld und gleiche Ausgangsbedingungen (d. h. Markttransparenz, rechtliche Klarheit und offene Konsultation aller Interessenträger) zu schaffen, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern und die Beteiligung der Sozialpartner und der OZG zu verstärken, da nur so spürbare und langfristige Ergebnisse erzielt werden können.

8.3 Die organisierte Zivilgesellschaft in all ihren Teilen, die Sozialpartner und andere Organisationen spielen eine zentrale und aktive Rolle bei den Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung im Westbalkan. Aufgrund ihrer Verbindungen zur Gesellschaft können sie einen starken Rückhalt der Öffentlichkeit und Legitimität für dieses politische Ziel bewirken. Die organisierte Zivilgesellschaft kann dazu beitragen, dass die nachhaltige Entwicklung als „aktive Entscheidung der Gesellschaft“ wahrgenommen wird, die über alle politischen und sozialen Trennlinien hinweg mitgetragen und unterstützt wird.

8.4 Der EWSA weist die Behörden der Westbalkanstaaten erneut darauf hin, wie wichtig es ist, die Vereinigungsfreiheit zu gewährleisten und einen förderlichen zivilgesellschaftlichen Raum für einen starken und wirksamen zivilen Dialog zu schaffen. Er fordert alle Regierungen der Länder des westlichen Balkans auf, nationale Strategien und die dazugehörigen Aktionspläne anzunehmen, um für die Sozialpartner und die OZG ein förderliches Umfeld zu schaffen und den Aufbau ihrer Kapazitäten voranzutreiben.

Brüssel, den 18. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

---

<sup>(17)</sup> COM(2020) 381 final — Strategie „Vom Hof auf den Tisch“.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „CO<sub>2</sub>-Märkte:  
Entstehung, Struktur und Herausforderungen für die europäische Industrie“**

**(Initiativstellungnahme)**

(2020/C 429/17)

Berichterstatlerin: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Beschluss des Plenums	20.2.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 GO Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme in der Fachgruppe	24.7.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	220/0/1

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 1.1. *Der neue Deal für CO<sub>2</sub>-Märkte*

1.1.1. Weltweit gibt es zahlreiche CO<sub>2</sub>-Märkte, sodass das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) nicht isoliert funktioniert. Diese CO<sub>2</sub>-Märkte sind unterschiedlich groß und folgen unterschiedlichen Regeln, weisen aber mit der Errichtung bestimmter Marktmechanismen zur Messung von CO<sub>2</sub>- und anderen Treibhausgasemissionen (THG) und der Festlegung des Tonnenpreises gemeinsame Merkmale auf.

1.1.2. Die Europäische Kommission sollte diese lokalen CO<sub>2</sub>-Märkte beobachten, um die besten Praktiken zu identifizieren, die bei der Überarbeitung des EU-EHS und der Energie-Richtlinie nützlich sein könnten. Um das CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem kalibrieren zu können, welches auf Länder mit CO<sub>2</sub>-Markt anders angewendet werden muss als auf Länder ohne CO<sub>2</sub>-Markt, ist es wichtig, andere CO<sub>2</sub>-Märkte zu kennen und zu verstehen.

1.1.3. Die anhaltende COVID-19-Pandemie darf weder auf europäischer noch auf internationaler Ebene den Klimaschutz ausbremsen. Das bedeutet, dass der europäische Grüne Deal gemäß dem vorgesehenen Zeitplan umgesetzt werden muss. Selbst geringste Verzögerungen rücken das Ziel der CO<sub>2</sub>-Neutralität bis 2050 weiter in die Ferne. Vor allem müssen die Konjunkturpakete auf das EU-Klimaziel und auf den europäischen Grünen Deal abgestimmt werden.

1.1.4. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) vertritt die Ansicht, dass mit der Annahme von Artikel 6 des Übereinkommens von Paris die Klimaschutzmaßnahmen nach 2020 gestärkt werden können. Deshalb ersucht der EWSA die Europäische Kommission, sich von den Mitgliedstaaten ein klares Mandat erteilen zu lassen, um auf der COP 26 im Jahr 2021 den erforderlichen Kompromiss für die Annahme der Leitlinien nach Artikel 6 zu erreichen.

### 1.2. *Regulierung des Handels zwischen CO<sub>2</sub>-Märkten*

1.2.1. Verschiedene CO<sub>2</sub>-Märkte in unterschiedlichen Gebieten führen zu unterschiedlich hohen CO<sub>2</sub>-Preisen, die gegenwärtig von 1 bis über 30 USD/t CO<sub>2</sub> reichen. Das bedeutet, dass die bilateralen Handelsströme zwischen den einzelnen CO<sub>2</sub>-Märkten solche Unterschiede über konkrete Mechanismen (Ausgleich, Anpassung usw.) für die energieintensivsten und handelsorientierten Sektoren (Stahl, Zement und andere) berücksichtigen müssen.

1.2.2. Die EU muss diese Frage der asymmetrischen CO<sub>2</sub>-Preisniveaus prioritär behandeln. Es stehen verschiedene Optionen zur Verfügung, um diese Asymmetrie zu mäßigen und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu schützen, wie die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten, die Verknüpfung des EU-EHS und CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmaßnahmen.

1.2.3. Der EWSA unterstützt die Politik des Grünen Deals und ersucht die Europäische Kommission, die unterschiedlichen Vorschläge wie geplant in den kommenden Monaten vorzulegen, darunter auch den Vorschlag für ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem, das für die meisten CO<sub>2</sub>-intensiven Sektoren in der EU eventuell faire Wettbewerbsbedingungen im Vergleich zu ihren Konkurrenten von Drittmärkten in Ländern mit weniger ehrgeizigen Klimapolitiken bewirken könnte. Seine Wirksamkeit wird allerdings von den einschlägigen Durchführungsbestimmungen abhängen, und der EWSA wartet mit Spannung auf den Vorschlag der Kommission.

1.2.4. Das CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem ist eine Gesetzgebungspriorität des aktuellen Mandats der Europäischen Kommission und der EWSA hat bereits zu den Überlegungen zur Gestaltung eines Instruments beigetragen, das mit den Regeln der WTO vereinbar, im Kampf gegen den Klimawandel effektiv und für die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie nützlich ist<sup>(1)</sup>. Gleichzeitig sollen über einen Konsultationsprozess, der auch einen Dialog über die Verfahren für die Messung und den Vergleich von CO<sub>2</sub>-Emissionen und die besten verfügbaren Technologien beinhalten muss, Ausgleichsmaßnahmen von Drittländern verhindert werden.

1.2.5. Solche klimapolitischen Maßnahmen müssen aber auf jeden Fall Teil einer umfassenden globalen Politik sein, die auch Maßnahmen für die Industrie, den Zugang zu Finanzierung und Investitionen, Normungsbemühungen, FuE-Programme und Aus- und Fortbildungspolitiken einschließt, um in der EU den Übergang zu sauberen Technologien zu erleichtern.

1.2.6. Die Subventionen für fossile Brennstoffe in der EU, die zu den stärksten Verzerrungen führen, sollten auf Ebene der Mitgliedstaaten ordnungsgemäß schrittweise abgeschafft werden, wobei ein Teil der durch die Versteigerung von Emissionsrechten generierten Einnahmen für einen gerechten Übergang in den Kohleregionen zu verwenden ist. Diese Politik wird der EU dabei helfen, bei den bevorstehenden plurilateralen Verhandlungen der WTO über den Abbau von Subventionen für fossile Brennstoffe überzeugender aufzutreten.

## 2. Entstehung zahlreicher CO<sub>2</sub>-Märkte weltweit und deren Merkmale

### 2.1. Begriffsbestimmungen

2.1.1. Die Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ist eines der wichtigsten politischen Instrumente für die Senkung der THG-Emissionen. Gemäß Definition der Weltbank stellt die Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ein Instrument dar, das die externen Kosten der THG-Emissionen erfasst — die Kosten der Emissionen, die der Allgemeinheit entstehen, wie Ernteeinbußen und Gesundheitskosten infolge von Hitzewellen und Trockenperioden sowie Sachschäden infolge von Überschwemmungen und Anstieg des Meeresspiegels — und über den Preis mit ihrem Ursprung verknüpft, normalerweise in Form eines Preises für das ausgestoßene Kohlendioxid.

2.1.2. Das Konzept der Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen kann im Rahmen seiner Umsetzung in eine Politik verschiedene Formen annehmen: CO<sub>2</sub>-Steuer oder CO<sub>2</sub>-Markt. Eine der häufigsten Formen ist ein System für den Emissionshandel. Wie die OECD erläutert, stellen Emissionshandelssysteme einen Beitrag zur wirtschaftlichen Effizienz dar, indem sie dort Emissionsreduktionen erleichtern, wo sie am billigsten erzielt werden können. Umweltverschmutzer, für die es sich als teuer erweist, ihre Emissionen zu reduzieren, können Emissionszertifikate von Umweltverschmutzern kaufen, die zu niedrigeren Kosten eine Verringerung erreichen. In einem „perfekt“ funktionierenden Markt würden die Kosten für die Senkung um eine weitere Emissionseinheit kompensiert und die Gesamtkosten, um ein bestimmtes Umweltziel zu erreichen, würden minimiert.

2.1.3. Im Wesentlichen gibt es zwei Arten von Handelssystemen: das „Cap-and-Trade“-System, in dem eine feste Obergrenze für Emissionen festgelegt wird und Emissionsrechte entweder versteigert oder nach bestimmten Kriterien kostenlos verteilt werden, und das „Baseline-and-Credit“-System, bei dem es keine feste Obergrenze für Emissionen gibt, sondern bei dem Umweltverschmutzer, die ihre Emissionen weiter senken, als sie verpflichtet sind, „Gutschriften“ erhalten, die sie verkaufen können.

### 2.2. Gesamtüberblick

2.2.1. Aktuell gibt es 21 Emissionshandelssysteme in 29 Gebieten auf vier Kontinenten. Diese Systeme arbeiten auf supranationaler, nationaler und regionaler (Bundesstaat, Provinz und Stadt) Ebene. Gebiete, die 42 % des weltweiten BIP darstellen, nutzen Emissionshandel. EHS erfassen 9 % der globalen THG-Emissionen, und fast ein Sechstel der Weltbevölkerung unterliegt einem bestehenden EHS. Weitere 24 Systeme befinden sich gegenwärtig in der Entwicklungs- oder Beratungsphase<sup>(2)</sup>.

2.2.2. Die bestehenden EHS sind:

— auf supranationaler Ebene: das EU-EHS, das die EU-Mitgliedstaaten sowie Island, Liechtenstein und Norwegen umfasst

<sup>(1)</sup> ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 59.

<sup>(2)</sup> [https://icapcarbonaction.com/en/?option=com\\_attach&task=download&id=677](https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_attach&task=download&id=677).

- auf nationaler Ebene: Kasachstan, Mexiko, Neuseeland, Republik Korea, Schweiz
- auf Provinzebene bzw. bundesstaatlicher Ebene: Kalifornien, Connecticut, Delaware, Fujian, Guangdong, Hubei, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Nova Scotia, Quebec, Rhode Island, Vermont
- auf Stadtebene: Peking, Chongqing, Saitama, Shanghai, Shenzhen, Tianjin, Tokio.

2.2.3. Das EU-EHS ist das größte und älteste EHS. Es deckt rund 45 % der Emissionen in der EU ab und wurde 2005 in Betrieb genommen. Danach folgen, sowohl nach Größe als auch nach Datum der Inbetriebnahme, Kalifornien und Korea.

### 2.3. Gemeinsame und spezifische Merkmale der CO<sub>2</sub>-Märkte

#### 2.3.1. Gemeinsame Merkmale

2.3.1.1. Auch wenn es keine identischen EHS gibt, so sind einige Merkmale und Gestaltungsoptionen in verschiedenen Systemen vorhanden oder wiederholen sich zumindest in den meisten Fällen:

- Sektorale Erfassung: Die meisten EHS erfassen die Sektoren der Energiewirtschaft und der Industrie, die in den meisten Ländern für einen wesentlichen Anteil der nationalen THG-Emissionen verantwortlich sind;
- Zuteilungsregeln: Die meisten Systeme unterteilen die Emissionsrechte in kostenlose Zuteilung und Versteigerung;
- Regeln zu Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und Wettbewerbsfähigkeit: In den meisten Systemen erhalten regeltreue Unternehmen in Sektoren, in denen von der Gefahr der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ausgegangen wird, kostenlose Emissionsrechte, um wettbewerbsfähig zu bleiben.

#### 2.3.2. Spezifische Merkmale

2.3.2.1. Indes gibt es auch Unterschiede zwischen den verschiedenen EHS, insbesondere hinsichtlich spezifischer Gestaltungsmerkmale:

- Sektorale Erfassung: Die genaue sektorale Erfassung variiert je nach EHS. So erfassen manche EHS beispielsweise nur die Energiewirtschaft, während andere neben der Energiewirtschaft und der Industrie noch weitere Sektoren erfassen, wie Abfallwirtschaft, Verkehr, Inlandsflugverkehr, Gebäude und Forstwirtschaft;
- Bestimmungen der Marktstabilität: In verschiedenen EHS gibt es Marktstabilitätsbestimmungen, bspw. in Form von Mindest- und Höchstpreisen sowie Emissionsrechtereserven;
- Flexibilitätsbestimmungen: Die Verfügbarkeit und Regeln für Flexibilitätsbestimmungen wie Übertragung auf spätere Zeiträume („Banking“), Vorwegnahme („Borrowing“) und Nutzung internationaler Gutschriften sind je nach EHS unterschiedlich;
- CO<sub>2</sub>-Preis: In einem EHS wird der CO<sub>2</sub>-Preis nicht festgelegt (mit der Ausnahme konkreter Preisregelungen, wie Mindest- und Höchstpreis), sondern durch Marktgleichgewicht und -dynamik bestimmt. Deshalb variieren die Preise in unterschiedlichen EHS von ein paar Euro bis über 30 Euro pro Tonne;
- Herabsetzung der Obergrenze: Die Herabsetzung der Obergrenze von einem Jahr zum nächsten ist in jedem System unterschiedlich und spiegelt wider, wie ambitioniert das langfristige Emissionsziel des Landes ist;
- Regeln zu Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und Wettbewerbsfähigkeit: Spezifische Regeln für die Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen sowie die von solchen Regeln betroffenen Sektoren unterscheiden sich je nach EHS.
- Nutzung von Einnahmen: Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionsrechten können unterschiedlich genutzt werden. In einigen Systemen werden sie für spezifische Verwendungszwecke eingesetzt, bspw. für die Unterstützung von FuE, Ausgleichszahlungen für vom Emissionshandel erfasste Unternehmen usw., in anderen Systemen hingegen fließen sie in den allgemeinen Staatshaushalt. In der EU sollten die Mitgliedstaaten mindestens 50 % der Versteigerungserlöse für klima- und energiepolitische Maßnahmen verwenden.

### 2.4. Kurzübersicht über den ersten und größten CO<sub>2</sub>-Markt EU-EHS

2.4.1. Das Emissionshandelssystem der Europäischen Union (EU-EHS) ist das erste und größte Cap-and-Trade-System zur Senkung der THG-Emissionen<sup>(3)</sup>. Das EU-EHS wurde in drei Phasen eingeführt und ausgebaut: Phase I (2005 bis 2007), Phase II (2008 bis 2012, ausgerichtet am ersten Verpflichtungszeitraum laut Kyoto-Protokoll), Phase III (2013 bis 2020, ausgerichtet am zweiten Verpflichtungszeitraum laut Kyoto-Protokoll)<sup>(4)</sup>.

<sup>(3)</sup> IETA: 10 years of Emissions Trading in Europe: towards a new beginning? (IETA: 10 Jahre Emissionshandel in Europa: Auf dem Weg zu einem Neustart?), Mai 2015, [http://www.ieta.org/resources/EU/EUETS%20Paper%20May\\_FINAL.pdf](http://www.ieta.org/resources/EU/EUETS%20Paper%20May_FINAL.pdf).

<sup>(4)</sup> Siehe Fußnote 3.

2.4.2. Die bevorstehende Phase IV beginnt im Jahr 2021 und dauert bis 2030. Das EU-EHS erfasst ungefähr 11 000 Kraftwerke, Fertigungsanlagen und andere stationäre Einrichtungen sowie Aktivitäten der Luftfahrt in 30 Ländern: 27 EU-Mitgliedstaaten und Island, Liechtenstein und Norwegen. Insgesamt fallen ungefähr 45 % der gesamten THG-Emissionen in der EU unter das EU-EHS <sup>(5)</sup>.

2.4.3. Der im Oktober 2014 angenommene EU-Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 bestätigt erneut die Strategie Europas auf dem Weg zur Dekarbonisierung und erweitert die Dekarbonisierungsziele der Union über 2020 hinaus, darunter auch das Ziel, die THG-Emissionen bis 2030 um mindestens 40 % (im Vergleich zum Stand 1990) zu senken.

2.4.4. Der Beitrag des EU-EHS zum Erreichen des THG-Emissionsreduktionsziels bis 2030 besteht darin, die Emissionen in den vom EU-EHS erfassten Sektoren um 43 % (im Vergleich zu 2005) zu senken <sup>(6)</sup>. Phase IV des EU-EHS erstreckt sich von 2021 bis 2030. Die Ziele von Phase IV sind die Beschleunigung der Emissionssenkungen, die Festlegung von besser zielgerichteten Regeln für die Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und die Finanzierung CO<sub>2</sub>-armer Technologien sowie die Modernisierung des Energiesektors <sup>(7)</sup>. Die Europäische Kommission hat neue Regeln eingeführt, um das EU-EHS vor der Phase IV zu reformieren und im Wesentlichen den Zielpfad der Herabsetzung der Obergrenzen am Ziel der Emissionsreduktion bis 2030 auszurichten.

#### 2.5. Ergänzende Maßnahmen im Rahmen einer globalen EU-Klimapolitik

2.5.1. Auf EU-Ebene ist das EU-EHS nicht die einzige EU-weite Politik, die umgesetzt wurde, um das Klima- und Energieziel der Union für 2020 zu erfüllen. Das Klima- und Energiepaket 2020 der EU legte verschiedene Ziele fest, die bis 2020 verwirklicht werden sollten:

- Senkung der THG-Emissionen um 20 % (gegenüber dem Stand von 1990),
- 20 % der Energie im Energie-Mix der Union aus erneuerbaren Quellen,
- Verbesserung der Energieeffizienz um 20 %.

2.5.2. Während das EU-EHS das wichtigste politische Instrument zur Dekarbonisierung der europäischen Wirtschaft und zum Erreichen des ersten Ziels sein sollte, wurden die Erneuerbare-Energien-Richtlinie und die Richtlinie zur Energieeffizienz umgesetzt, um das zweite und dritte Ziel zu erfüllen.

2.5.3. Eine Reihe von Mitgliedstaaten legten zusätzlich ergänzende und sich überschneidende Maßnahmen auf nationaler Ebene auf, hauptsächlich Mindestpreise und Kohleausstieg. Für eine effiziente Regulierung ist es wichtig, negative Auswirkungen von ergänzenden oder sich überschneidenden Politiken zu vermeiden.

2.5.4. Die Umsetzung ergänzender oder sich überschneidender Politiken könnte die Funktionsweise des CO<sub>2</sub>-Markts der EU wesentlich beeinträchtigen. Ein drastischer Rückgang der Emissionen infolge dieser Politiken würde zu einer geringeren Nachfrage nach Emissionszertifikaten führen und damit das Marktgleichgewicht stören.

2.5.5. Diese Auswirkungen können bis zu einem bestimmten Grad über die seit Januar 2019 bestehende Marktstabilitätsreserve (MSR) abgefedert werden, deren Ziel darin besteht, auf dem Markt bestehende Überangebote an Emissionszertifikaten zu absorbieren. Zwischen 2019 und 2023 wird die MSR 24 % des Überangebots vom Markt nehmen. Dieser Wert wird ab 2024 auf 12 % zurückgehen. Ab 2023 werden zudem die im MSR eingestellten Zertifikate, die über der Anzahl der im Vorjahr versteigerten Zertifikate liegen, ihre Gültigkeit verlieren. Trotzdem muss auf jeden Fall eine höhere Transparenz und die Vergleichbarkeit solcher sich mit dem EU-EHS überschneidender Politiken sichergestellt werden, und, wenn die Auswirkungen signifikant sind, müssen die Beeinträchtigungen minimiert werden.

2.5.6. Das Thema Subventionen für fossile Brennstoffe, die auf nationaler und regionaler Ebene gewährt werden, sollte angesichts ihres Ausmaßes von bis zu 300 Milliarden Euro jährlich auf der Agenda der EU weiter oben stehen. Dieser Betrag entspricht einem Drittel des Gesamtinvestitionsbedarfs für den Grünen Deal und sollte ein proaktiveres Engagement der EU bei den bevorstehenden Verhandlungen der WTO über den globalen Ausstieg aus den Subventionen für fossile Brennstoffe bewirken.

<sup>(5)</sup> Siehe Fußnote 3.

<sup>(6)</sup> Siehe Fußnote 3.

<sup>(7)</sup> Europäische Kommission (Maßnahmen zum Klimaschutz): Überarbeitung für Phase 4 (2021–2030), letzter Aufruf im März 2018, [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision\\_de](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision_de).

2.5.7. Der EWSA hat ferner die erneuerbaren Energien (Biomasse-, Wind-, Sonnenenergie usw.) als ein ausgezeichnetes Instrument für regionale Entwicklung erkannt. Das Hauptproblem bestand darin, wie beide Politiken — schrittweiser Ausstieg aus Subventionen für fossile Brennstoffe (Kohle, Erdöl) und schrittweise Einführung von Anreizen für erneuerbare Energien — miteinander verbunden werden können.

### 3. Herausforderungen und Chancen für die Zukunft der CO<sub>2</sub>-Märkte

#### 3.1. COVID-19 und Auswirkungen auf die Klimapolitik

3.1.1. In der EU haben die Eindämmungsmaßnahmen zu einem Rückgang der Kohlendioxidemissionen (CO<sub>2</sub>-Emissionen) um 58 % pro Tag geführt<sup>(8)</sup>. Wenn diese Maßnahmen in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten 45 Tage andauern, können im Jahr 2020 45 Megatonnen CO<sub>2</sub> vermieden werden, das heißt 5 % der jährlichen Emissionen der EU. Im Straßen- und Luftverkehr sind die täglichen Emissionen 10-mal geringer als in normalen Zeiten, während der Rückgang bei Energie 40 % erreicht.

3.1.2. Dieser Emissionsrückgang dürfte vorübergehend sein, und die EU wird über kurz oder lang vor dem gleichen Emissionsenkungsproblem stehen wie zuvor<sup>(9)</sup>. Das bedeutet, dass der europäische Grüne Deal gemäß dem vorgesehenen Zeitplan umgesetzt werden muss. Selbst geringste Verzögerungen rücken das Ziel der CO<sub>2</sub>-Neutralität bis 2050 weiter in die Ferne.

3.1.3. Die Marktinstrumente zur Reduzierung der THG-Emissionen halten den Auswirkungen von COVID-19 soweit stand. Die Preise für Emissionszertifikate sind zurückgegangen und spiegeln somit eine schrumpfende Nachfrageerwartung wider, sodass sich eine kurzfristige Entlastung für die betroffenen Unternehmen ergibt. Mit Marktstabilisierungsmaßnahmen, die in den meisten aktuellen Emissionshandelssystemen enthalten sind, kann sichergestellt werden, dass die CO<sub>2</sub>-Preise nicht unter ein bestimmtes Niveau fallen und dieser Rückgang nicht mittel- bis langfristig anhält. Dabei muss unbedingt sichergestellt werden, dass diese Maßnahmen so ausgelegt sind, dass sie den Auswirkungen von COVID-19 standhalten. Dies ist für langfristige CO<sub>2</sub>-Preissicherheit wichtig. In Zeiten mit extrem geschäftsschädigenden Umständen konnten die Regulierungsstellen auch Flexibilität in Bezug auf Regeltreue und regulatorische Fristen walten lassen.

#### 3.2. Annahme von gemeinsamen Regeln zum Freisetzen des Potenzials der CO<sub>2</sub>-Märkte (Artikel 6 des Übereinkommens von Paris)

3.2.1. Das im Dezember 2015 verabschiedete Übereinkommen von Paris legt die Voraussetzungen für Klimaschutzmaßnahmen für die zweite Hälfte des Jahrhunderts fest, wenn nicht für länger. Laut dem Übereinkommen von Paris wird von den teilnehmenden Ländern erwartet, dass sie über national festgelegte Beiträge ihren Teil zur Verwirklichung des allgemeinen Ziels des Übereinkommens leisten. Die national festgelegten Beiträge sind vergleichsweise unterschiedlich, enthalten aber normalerweise ein Ziel für die Emissionssenkung für die folgenden 10 Jahre.

3.2.2. Das Ziel von Artikel 6 des Übereinkommens von Paris besteht darin, einen Rahmen zu erstellen, in dem die Länder zur Umsetzung der national festgelegten Beiträge auch über marktorientierte Ansätze zusammenarbeiten. Somit bietet Artikel 6 das Potenzial, einen Rahmen für den Aufbau eines internationalen CO<sub>2</sub>-Markts im Einklang mit dem Übereinkommen von Paris zu schaffen. Noch wichtiger ist aber, dass dieser Artikel für die Aufnahme und Ausweitung von CO<sub>2</sub>-Bepreisungskonzepten und Emissionshandelssystemen eine wesentliche Rolle spielen kann. Anhand von Artikel 6 können Länder, die ein EHS betreiben, ihr System mit einem anderen EHS verknüpfen und die Verknüpfung nutzen, um ihre national festgelegten Beiträge zu erreichen. Die Länder werden außerdem in der Lage sein, über einen internationalen Marktmechanismus internationale Gutschriften zu beschaffen, die sie zur Einhaltung ihrer nationalen Vorgaben verwenden können. Im Rahmen der Verhandlungen der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) war es aufgrund wesentlicher Meinungsunterschiede einiger Parteien nicht möglich, bei der COP 24 im Jahr 2018 und COP 25 im Jahr 2019 Leitlinien für die Anwendung von Artikel 6 zu verabschieden. Jetzt steht die Verabschiedung von Leitlinien zu Artikel 6 auf der Agenda der COP 26 und muss auf jeden Fall unverzüglich abgeschlossen werden.

#### 3.3. Verhandlungen über ein ambitioniertes und ausgewogenes bilaterales Abkommen zwischen den CO<sub>2</sub>-Märkten der EU-27 und des Vereinigten Königreichs

3.3.1. In der Europäischen Kommission herrscht Konsens, dass das Vereinigte Königreich für Fragen des Klimawandels ein starker Partner wäre, es besteht aber auch das Gefühl, dass, um die Langfristigkeit zu sichern, eindeutige Klimaschutzbestimmungen in das Abkommen aufgenommen werden müssen, sodass Abweichungsbestrebungen des Vereinigten Königreichs von den EU-Regeln Einhalt geboten wird.

<sup>(8)</sup> Sia Partners: CO<sub>2</sub> emissions in the EU, 1. April 2020.

<sup>(9)</sup> Carbon Brief: <https://www.carbonbrief.org/analysis-what-impact-will-the-coronavirus-pandemic-have-on-atmospheric-co2>, 7. Mai 2020.

### 3.3.2. Der EU-Ansatz beruht auf vier Elementen:

- Das Übereinkommen von Paris muss ein wesentliches Element des Freihandelsabkommens sein. Das bedeutet, dass eine Partei die Bestimmungen des Abkommens außer Kraft setzen kann, wenn die andere Partei gegen solche Bestimmungen verstößt.
- Beide Parteien sollten ihre Verpflichtung auf Klimaneutralität bis 2050 bekräftigen: Das Vereinigte Königreich hat bereits einschlägige nationale Rechtsvorschriften verabschiedet, indes würde die Einfügung einer Bestimmung in das künftige Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich diese Verpflichtung untermauern.
- Faire Wettbewerbsbedingungen und Regressionsverbot: Dem misst die EU entscheidende Bedeutung bei. Eine dauerhaft belastbare Partnerschaft setzt voraus, dass die künftigen Regierungen des Vereinigten Königreichs nicht die aktuell hohen Klimaschutzstandards senken.
- Schaffung eines eigenen Kohlenstoffpreissystems des Vereinigten Königreichs, das beschlossen hat, das EU-EHS zu verlassen: 2019 entfielen auf das Vereinigte Königreich 7 % aller EHS-Zertifikate, und in bestimmten Sektoren, wie der Luftfahrt, machte sein Anteil 19 % aus. Es ist deshalb wichtig, dass das Vereinigte Königreich unter Berücksichtigung der Vereinbarkeit mit dem EU-System einen eigenen Markt aufbaut. Das Vereinigte Königreich legte am 1. Juni einen Vorschlag zur Errichtung eines nationalen Emissionshandelssystems vor. Die EU ist offen für eine mögliche Verknüpfung des künftigen nationalen Emissionshandelssystems des Vereinigten Königreichs und des EU-EHS, sofern die Kohärenz des EU-EHS dadurch nicht beeinträchtigt wird.

### 3.4. Lehren aus dem umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) und Chancen für bilaterale Zusammenarbeit bei Klimaangelegenheiten

3.4.1. Eine Bestimmung, mit der Handel und Umwelt in Verbindung gebracht werden, befindet sich in Artikel 24 Absatz 4 CETA, in dem sowohl Kanada als auch die EU ihre Verpflichtung bestätigen, multilaterale Übereinkünfte, denen sie beigetreten sind, umzusetzen. Dieser Bestimmung könnte eine Brückenfunktion für Gespräche zwischen Kanada und der EU über gemeinsame Anliegen bei der Umsetzung von multilateralen Vereinbarungen zukommen. Sie könnte auch als Grundlage dienen, wenn Kanada und die EU im Rahmen des Übereinkommens von Paris gemeinsam neue Klimainitiativen entwickeln oder anführen wollen.

3.4.2. Artikel 22 Absatz 3 CETA fordert die Zusammenarbeit von Kanada und EU im Handel zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung. Der Arbeitsplan in Artikel 24 behandelt die Zusammenarbeit in Bezug auf die Auswirkungen von Handel und Investitionen auf die Umweltpolitik und die Berücksichtigung von handelsbezogenen Aspekten der Klimaschutzbestimmungen, wie CO<sub>2</sub>-Märkte oder Transfer und Entwicklung von sauberen Technologien. Artikel 24 Absatz 12 enthält eine erläuternde Liste mit 10 Bereichen für eine potenzielle Zusammenarbeit in Umweltfragen zwischen den Parteien. Hier wird teilweise gemutmaßt, dass CETA als Plattform dienen könnte, um die Entwicklung der nationalen Politik zu „multilateralisieren“.

3.4.3. Ein gemeinsamer Ansatz der EU und Kanada im Hinblick auf den CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich stellt einen Bereich für potenzielle Zusammenarbeit im Sinne der „handelsbezogenen Aspekte der gegenwärtigen und künftigen internationalen Bekämpfung des Klimawandels“ dar. Diese Zusammenarbeit kann sich auf Informationsaustausch sowie die Vereinbarung bewährter Praktiken erstrecken, zum Beispiel bei der Berechnung von in Handelsgütern enthaltenem Kohlenstoff oder der Angleichung von Verfahren betreffend die Wettbewerbsfähigkeit und CO<sub>2</sub>-Verlagerungen in emissionsintensiven handelsorientierten Sektoren, die sowohl in Kanada als auch in der EU gegenwärtig an die Regeln nationaler Emissionshandelssysteme gebunden sind.

3.4.4. Mit Unterstützung seitens der betroffenen Industrien, wie der Zement- oder Aluminiumbranche, könnten neue gangbare Möglichkeiten für gemeinsame sektorbezogene Kooperationsprojekte der EU und Kanadas zur EHS-Gestaltung und Ansätze zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit und Vermeidung von CO<sub>2</sub>-Verlagerungen entstehen (z. B. gemeinsame Benchmarks und Verfahren zur Berechnung von kostenlosen Zuteilungen, gemeinsamer CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich usw.).

### 3.5. Lehren aus der Erweiterung des sektoralen Anwendungsbereichs: Transport und Kraftstoffe

3.5.1. Die EU sollte bei der Sondierung künftiger Änderungen am EU-EHS den Erfahrungen der nordamerikanischen subnationalen Emissionshandelssysteme mit der Marktgestaltung und dem Systembetrieb besondere und genaue Aufmerksamkeit schenken. Besonders lehrreich für die EU ist die Ausdehnung des EHS von Kalifornien und von Quebec auf die Bereiche Straßenverkehr und Kraftstoffe. Seit 2015 unterliegen Vertreiber von Kraftstoffen, Erdgas und anderen Brennstoffen in Kalifornien und Quebec Compliance-Pflichten nach dem gemeinsamen Cap-and-Trade-Programm der Western Climate Initiative (WCI; westliche Klimainitiative). Die erfassten Unternehmen aus diesem Sektor erhalten keine kostenlosen Emissionsrechte, sondern sind verpflichtet, diese über vierteljährliche vom Staat verwaltete Versteigerungen oder auf dem privaten Sekundärmarkt zu erwerben.

3.5.2. Eine andere beachtenswerte US-Entwicklung ist die Transportation Climate Initiative<sup>(10)</sup> (TCI; Klimainitiative für den Straßenverkehr), eine regionale Kooperation von 12 Nordost- und Mittelatlantik-US-Bundesstaaten sowie dem Distrikt of Columbia mit dem Ziel, den Straßenverkehr zu verbessern, die Wirtschaft für saubere Energie zu entwickeln und CO<sub>2</sub>-Emissionen im Straßenverkehr zu senken. Die Initiative basiert auf der Führungsposition der Region bei der Verringerung der THG-Emissionen in der Energiewirtschaft über ein regionales Cap-and-Trade-Complianceprogramm, der 2009 eingeführten Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI: Regionalen Treibhausgasinitiative). Ein Drittel aller THG-Emissionen im gesamten TCI-Geltungsbereich stammen aus dem Straßenverkehr. Aus diesem Grund arbeiten die teilnehmenden Bundesstaaten bis Ende 2020 an der Entwicklung eines gemeinschaftlichen Modell-Ansatzes mit Empfehlungen für eine EHS-Programmgestaltung, um diese gegenwärtig nicht erfassten — und steigenden — Sektoremissionen anzugehen. Die anfängliche Compliance-Periode des bzw. der neuen oder erweiterten EHS-Programme soll bereits 2022 beginnen.

3.5.3. Die Vorteile einer größeren sektoralen Erweiterung des EHS für Klima und Wirtschaft sind offensichtlich: Je größer und breiter der Markt ist, desto breiter ist die Palette der Marktteilnehmer, der Senkungsmöglichkeiten, der technologischen Innovationen und der verbesserten Effizienzen, was wiederum zu geringeren Programmkosten und Reduktionskosten pro Tonne und einem ausgedehnteren Portfolio von Emissionsverringerungen sowie umweltverträglichen Finanzierungen und Investitionen führt.

#### 4. Herausforderungen für die EU-Klima- und Industriepolitik

##### 4.1. Erfolgreiche Überholung des EU-EHS

4.1.1. Mit dem im Oktober 2014 angenommenem Rahmen für die Klima- und Energiepolitik der EU bis 2030 werden folgende Ziele gesteckt:

- Senkung der THG-Emission um mindestens 40 % (gegenüber 1990),
- Erhöhung des Anteils an Energie aus erneuerbaren Quellen auf mindestens 27 %,
- Steigerung der Energieeffizienz um mindestens 27 %.

4.1.2. Als Teil des im Dezember 2019 vorgestellten europäischen Grünen Deals beabsichtigt die Europäische Kommission, das Ziel der EU für 2030 anzuheben, auch für das EU-EHS. Das allgemeine Reduktionsziel um 40 % soll auf 50 % oder 55 % erhöht werden, um die Emissionen der EU auf den Zielpfad der CO<sub>2</sub>-Neutralität bis 2050 zu bringen. Der umfassende und detaillierte Plan, die Ziele für 2030 anzuheben, soll im Oktober 2020 vorgestellt werden, und konkrete Vorschläge zur Überarbeitung der einschlägigen Gesetzgebungsmaßnahmen werden im Juni 2021 vorgestellt. Diese Vorschläge werden eine Überprüfung der EU-EHS-Richtlinie beinhalten, möglicherweise in Verbindung mit der Überprüfung der Marktstabilitätsreserve (MSR).

4.1.3. Das bedeutet, dass das Ziel für das EU-EHS bis 2030 und die Regeln des Systems in den kommenden Jahren einer eingehenden Überprüfung unterzogen werden. Bei der Durchführung dieser Überprüfung ist es von grundlegender Bedeutung, den besonderen Merkmalen des EU-EHS und deren Auswirkungen auf die Industrie besonders detaillierte Aufmerksamkeit zu widmen.

##### 4.2. Gestaltung und Umsetzung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems der EU

4.2.1. Die Idee einer CO<sub>2</sub>-Steuer an den EU-Grenzen stand bereits auf der Agenda von Ursula von der Leyen, als sie noch Kandidatin war. Seit ihrer Ernennung zur Präsidentin der Europäischen Kommission stellt diese Überlegung zu einem CO<sub>2</sub>-Ausgleichsmechanismus der EU, der verschiedene Form annehmen kann — Steuern, gespiegelte EHS oder Standards — für die Europäische Kommission eine Priorität dar.

4.2.2. Die GD TAXUD startete im März 2020 eine Online-Konsultation, um die Sichtweise aller Interessenträger zu erfahren. Die Ergebnisse dieser Konsultation sowie Debatten mit Fachleuten aus den Mitgliedstaaten werden von Nutzen sein, um im Frühling 2021 den Vorschlag für einen Rechtsakt abzufassen. Die künftigen CO<sub>2</sub>-Maßnahmen müssen den WTO-Regeln und anderen internationalen Verpflichtungen der EU entsprechen. Das bedeutet im Wesentlichen, dass sie gemäß der Rechtsprechung nichtdiskriminierend und verhältnismäßig sein müssen.

4.3. Der EWSA empfiehlt der Kommission, ihre Überlegungen zu den verschiedenen politischen Optionen — z. B. einem reformierten EU-EHS, einem CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem, einem an der CO<sub>2</sub>-Intensität orientierten Mehrwertsteuersatz — zu vertiefen und diese unter folgenden Gesichtspunkten zu vergleichen:

- Auswirkungen einer künftigen Situation in der EU mit höheren Preisen und geringerer Verfügbarkeit von EHS-Zertifikaten auf die Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und Investitionen,
- Rechtssicherheit hinsichtlich der Einhaltung der WTO-Regeln,

<sup>(10)</sup> <https://www.transportationandclimate.org/content/about-us>

- Akzeptanz bei den Handelspartnern sowie
- technische Machbarkeit, insbesondere im Hinblick auf vorhandene weltweit akzeptierte Berechnungs- und Messstandards sowie zuverlässige und anerkannte Datenbanken. <sup>(1)</sup>

#### 4.4. Vorteile eines EU-CO<sub>2</sub>-Ausgleichsmechanismus

4.4.1. Ein Mechanismus dieser Art schirmt die energieintensiven Unternehmen der EU (zum Beispiel Stahl und Zement) gegen billigere Einfuhren aus Drittländern ab, die keine oder eine schwächere Klimapolitik verfolgen (kein CO<sub>2</sub>-Markt, keine Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen). Dieser Ausgleich könnte zum Beispiel in Form einer Abgabe auf Einfuhrwaren auf der Grundlage der Durchschnittspreise im EU-EHS erfolgen und würde die Wettbewerbsbedingungen zwischen EU-Unternehmen und Unternehmen aus Drittländern wieder fair gestalten. Mechanismen dieser Art helfen dabei, die Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen zu verhindern und einen Unterbietungswettbewerb für energieintensive Industrien zu vermeiden, während die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrien erhalten und die von billigen CO<sub>2</sub>-intensiven Einfuhren verringert wird.

4.4.2. Da die EU 10 % der weltweiten THG verursacht, könnte mit einem solchen Mechanismus auch ein positives Signal an gleichgesinnte Länder gesendet werden, die mit der EU Handel treiben (Kanada, Vereinigtes Königreich, Schweiz), und von einer Art gegenseitiger Anerkennung ihrer eigenen EHS profitieren würden, sodass ihre inländischen Unternehmen von der Entrichtung von Abgaben auf ihre Ausfuhren in die EU-27 befreit wären.

4.4.3. Damit stellt die EU Kohärenz zwischen ihren internen und externen Verpflichtungen her und verbessert die eigene Klimapolitik mit der Überarbeitung der Energie-Richtlinie, um sich den Herausforderungen zu stellen, die THG bis 2030 um 50-55 % im Vergleich zum Stand 1990 zu senken und die CO<sub>2</sub>-Neutralität bis 2050 zu erreichen.

4.4.4. Diese eventuellen CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmaßnahmen könnten eine Alternative zu den aktuellen Maßnahmen zur Vermeidung von CO<sub>2</sub>-Verlagerung im EU-EHS bieten (kostenlose Emissionsrechte, die nach eingehender Analyse des Emissionsprofils gewährt werden, beste verfügbare Technologie usw.). Die Debatte, ob eine CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmaßnahme die bestehenden Maßnahmen zur Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit ersetzen oder mit ihnen einhergehen soll, ist noch im Gange. Es ist auch wichtig, sich zu vergegenwärtigen, was dies für Stromein- und -ausfuhren über Verbundnetze bedeuten könnte.

#### 4.5. Nachteile eines CO<sub>2</sub>-Ausgleichsmechanismus der EU

4.5.1. Die Anwendung von CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmaßnahmen könnte zu Vergeltungsmaßnahmen von Drittländern führen, welche die EU mit Rohstoffen beliefern, wie die USA, China oder Indien, sodass neue Handelsschranken in einem Kontext entstehen würden, in dem der Rückgang des Welthandels infolge von COVID-19 enorm sein wird — laut einer jüngeren WTO-Veröffentlichung zwischen 18 % und 32 %.

4.5.2. Der Einsatz einer CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmaßnahme könnte auch den multilateralen Ansatz der Klimarahmenkonvention untergraben und würde als Ablehnung der internationalen Kooperation zugunsten von eher unilateralen Ansätzen betrachtet.

4.5.3. Die Kosten einiger wichtiger Rohstoffimporte aus Drittländern mit mangelhafter Klimapolitik würden für Käufer in der EU steigen. Das bedeutet, dass die Preiswettbewerbsfähigkeit von manchen großen europäischen Fertigungsunternehmen (in der Automobil- und Bauindustrie), in denen diese Rohstoffe verarbeitet werden, gemindert werden könnte, während sich EU-Ausfuhren der Fertigerzeugnisse verändern würden.

4.5.4. Die sektorale Erfassung einer CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmaßnahme könnte von der Reichweite der bestehenden Maßnahmen abweichen, um die Wettbewerbsfähigkeit zu schützen: die mögliche Reichweite von CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmaßnahmen könnte sich auf Branchen wie Zement und Stahl beschränken, in denen die Gefahr der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen am höchsten ist, während die sektorale Reichweite der Maßnahmen gegen Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen größer gefasst ist (zum Beispiel Chemikalien, Färberei- und Appreturtätigkeiten).

#### 4.6. Sektoraler Ansatz

4.6.1. Der EU-Stahlsektor steht unter dem Druck des intensiven weltweiten Wettbewerbs mit Stahlproduzenten aus China, der Türkei, Algerien oder dem Iran, in denen kein EHS diesen Sektor erfasst und die bereits 30 Millionen Tonnen Stahl in die EU ausführen. Der Europäische Stahlverband (Eurofer) unterstützt die Einführung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus aus umwelttechnischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gründen und betrachtet ihn als Voraussetzung, um die Gefahr der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen zu verhindern. Dieser Mechanismus sollte Fertig- und Halbfertigerzeugnisse aus Stahl erfassen und auf einer ordentlichen Bilanzierung zur Messung des CO<sub>2</sub>-Fußabdrucks der Erzeugnisse im Rahmen von Gleichwertigkeitsabkommen mit Drittländern beruhen und während einer Übergangszeit gleichzeitig mit der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten des EU-EHS bestehen.

<sup>(1)</sup> ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 59.

4.6.2. Der europäische Zementsektor (CEMBureau) begrüßt den Gedanken eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems angesichts der großen Gefahr der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen in einer EU-Industrie mit niedrigen Margen. Dieser Sektor, der einen langfristigen Investitionszyklus aufgenommen hat, um das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen, stellt verschiedene Bedingungen, wie transparente Verfahrensweise, Erfüllung der WTO-Auflagen, breite Erfassung aller Sektoren vom EU-EHS und Koexistenz mit der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten bis 2030.

#### 4.7. Dialog mit Drittländern

4.7.1. Der EWSA unterstützt die Aufnahme eines Dialogs mit Drittländern, um den Inhalt und die Auswirkungen von CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmaßnahmen auf deren Ausfuhren in die EU zu besprechen. Dieser Dialog sollte mit Ländern, in denen es eine ambitionierte Klimapolitik gibt (wie Kanada), eine andere Form annehmen als mit anderen Ländern ohne eine solche ambitionierte Klimapolitik (Vereinigte Staaten, China, Russland).

4.7.2. So wissen wir beispielsweise, dass die US-Regierung die Entwicklung der Überlegungen über CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmaßnahmen in der EU sehr genau verfolgt. In der WTO ließen einige US-Vertreter während des Beurteilungsprozesses der EU-Handelspolitik bereits ihre Besorgnis über CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmaßnahmen der EU erkennen.

#### 4.8. Letztendliches Ziel der globalen Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen

4.8.1. Der EWSA besteht auf der Notwendigkeit, die unterschiedlichen zur Verfügung stehenden Instrumente im Kampf gegen die Klimakrise zu kombinieren und zu harmonisieren. Da bedeutende internationale Organisationen und Unternehmen die Ansicht vertreten, dass das Signal der Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen maßgeblich zu wirksamen Fortschritten im Kampf gegen den Klimawandel und bei der langfristigen Schaffung eines attraktiven Umfelds für Investitionen zur Beschleunigung der Ökowende für öffentliche und private Akteure (Industrie, Verkehr, Wohnungswesen, Landwirtschaft usw.) beiträgt, plädiert der EWSA für die Harmonisierung der Ansätze in verschiedenen Gebieten, was letztendlich zur Entstehung eines vergleichbaren Preissignals in den verschiedenen Gebieten führt.

4.8.2. Während der Übergangszeit vor der Annahme eines vergleichbaren Preissignals sowie einer gemeinsam vereinbarten Verfahrensweise zur Messung des CO<sub>2</sub>-Fußabdrucks sollte die regionale Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen unter gleichgesinnten Ländern (EU-27, Vereinigtes Königreich, Schweiz, Lateinamerika, Mittlerer Westen der USA, Südostasien und andere) schrittweise harmonisiert werden. Die Schaffung solcher regionaler CO<sub>2</sub>-Märkte ist mit gemeinsamen CO<sub>2</sub>-Marktinfrastrukturen verbunden (eine Art CO<sub>2</sub>-Binnenmarkt), während bestimmte CO<sub>2</sub>-spezifische Mechanismen gegenüber Drittstaaten eingerichtet werden.

4.8.3. Um aber das Entflammen eines CO<sub>2</sub>-Handelskriegs zwischen Ländern und regionalen Zollunionen zu verhindern, müssen in einer WTO-Ausnahmegenehmigung die Regeln festgelegt werden, nach denen diese CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssysteme (CO<sub>2</sub>-Steuer, gespiegelte EHS oder Standards) festgelegt werden und gemäß den zwei wesentlichen WTO-Grundsätzen funktionieren müssen: Verhältnismäßigkeit und Diskriminierungsverbot.

Brüssel, den 18. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Stärkung der  
gemeinnützigen Sozialunternehmen als wesentliche Säule eines sozialen Europas“**

**(Sondierungsstimmungnahme)**

(2020/C 429/18)

Berichterstatter: **Krzysztof BALON**

Befassung	Deutscher Ratsvorsitz, 18.2.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	4.9.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	211/3/5
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. In Anbetracht der Rolle der gemeinnützigen Sozialunternehmen bei der Verwirklichung der sozialen Dimension der Europäischen Union (EU) und bei der Implementierung der europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR), auch und gerade in Krisensituationen, spricht sich der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) für die Stärkung und gezielte Förderung insbesondere von denjenigen Sozialunternehmen und weiteren Organisationen der Sozialwirtschaft aus, die etwaige Gewinne vollumfänglich in die Aufgaben des Gemeinwohls bzw. gemeinnützige Satzungszwecke reinvestieren. Darüber hinaus sollte ihre Sichtbarkeit europaweit gestärkt werden.

1.2. Bereits jetzt existieren in den Rechtssystemen vieler Mitgliedstaaten Regelungen, die einen Status der Gemeinnützigkeit etablieren welcher auch auf Sozialunternehmen anwendbar ist. Der EWSA möchte daher alle anderen Mitgliedstaaten ermuntern entsprechende Regelungen im jeweiligen nationalen Recht zu verankern.

1.3. Darüber hinaus sollte dem AEUV nach dem Vorbild des Protokolls Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse auch ein Protokoll über die Vielfalt der Unternehmensformen beigefügt werden, in welchem gemeinnützige Sozialunternehmen gesondert definiert werden. Des Weiteren fordert der EWSA die Mitgliedstaaten auf diese Änderung bei einer in der Zukunft vorzunehmenden Vertragsrevision zu berücksichtigen.

1.4. Gemeinnützige Sozialunternehmen und ähnliche gemeinnützige Organisationen sollten durch die Einführung einer speziellen Berücksichtigung im Vergaberecht vor staatlichen oder gewerblichen Anbietern bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gestärkt werden. Hier sollten bei öffentlichen Ausschreibungen vor allem die spezifischen Tätigkeitsbereiche der gemeinnützigen Sozialunternehmen in der sozialen Dienstleistungserbringung wie bspw. in der Pflege und im Gesundheitswesen in Betracht gezogen werden.

1.5. Darüber hinaus spricht sich der EWSA für die Möglichkeit der ausschließlich an gemeinnützige Organisationen gerichteten Förderungen aus, ohne dass dabei das EU-Beihilferecht verletzt wird.

1.6. Der derzeitige Schwellenwert der DAWI-De-minimis Verordnung von 500 000 EUR in drei Steuerjahren sollte signifikant etwa auf 800 000 EUR pro Steuerjahr erhöht werden.

1.7. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass eine generalisierende Freistellung bei der Nutzung europäischer Fonds mit nationaler Kofinanzierung eingeführt werden sollte. Hier sollte, wie bei rein EU-verwalteten Programmen, im Falle einer nationalen Kofinanzierung keine Beihilferelevanz angenommen werden.

1.8. Die Unterstützung gemeinnütziger sozialwirtschaftlicher Organisationen sollte auch zum Gegenstand des sozialpolitischen Scoreboards in Verbindung mit dem Europäischen Semester werden.

1.9. Gemeinnützige sozialwirtschaftliche Unternehmen stellen nicht nur ein nachhaltiges Unternehmensmodell dar, sondern schaffen und erhalten auch hochwertige Arbeitsplätze, fördern Chancengleichheit, einschließlich für Menschen mit Behinderungen und andere sozial benachteiligte Gruppen sorgen für ein hohes Maß an sozialer Teilhabe und Gerechtigkeit und fördern den digitalen und ökologischen Wandel. Die Sozialwirtschaft ist somit ein strategischer Verbündeter bei der Stärkung der sozialen Dimension Europas. Daher sollten sozialwirtschaftliche Aktivitäten durch Europäische Fonds besonders gefördert und insbesondere zu einem separaten, spezifischen Ziel der Förderung durch den ESF+ werden.

1.10. Der EWSA erklärt sich bereit, in der Diskussion um die Rolle der gemeinnützigen Sozialunternehmen bei der Umsetzung des Aufbaufonds nach der Corona-Krise und im Rahmen des Aktionsplans für Sozialwirtschaft 2021 und um die hierzu notwendige Neugestaltung der rechtlichen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen eine impulsgebende und koordinierende Funktion zu übernehmen.

## 2. Einleitung

2.1. Die Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland hat am 18.2.2020 im Rahmen der Vorbereitung auf den deutschen Ratsvorsitz der EU in der zweiten Hälfte 2020 den EWSA um eine Stellungnahme mit dem Titel „Stärkung der gemeinnützigen Sozialunternehmen als wesentliche Säule eines sozialen Europas“ ersucht. Hierbei wurden seitens der deutschen Regierung die Bedeutung des Gemeinwohls als verbindendem europäischen Grundwert auch im Bereich des wirtschaftlichen Handelns und die hohe Innovationskraft der dem Gemeinwohl verpflichteten sozialwirtschaftlichen Unternehmen mit dem Schwerpunkt Erbringung sozialer Dienstleistungen betont.

2.2. Die Sozialwirtschaft besteht aus einer Vielfalt von Unternehmen und Organisationen, darunter Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Vereine, Stiftungen und soziale Unternehmen, neben anderen für jeden Mitgliedstaat spezifischen Rechtsformen, die durch gemeinsame Werte und Grundsätze vereint sind<sup>(1)</sup>. Die Sozialwirtschaft in Europa hat sich auch in Zeiten wirtschaftlicher und sozialer Krisen als ausgesprochen wichtig und systemrelevant erwiesen. Sie trägt dazu bei, sozialen Zusammenhalt zu schaffen, diesen zu stärken und nachhaltig zu sichern. Insbesondere das Modell der gemeinnützigen Erbringung sozialer Dienstleistungen mit dem absoluten Primat der sozialen Zielsetzung hat sich als äußerst flexibel, bürgernah, innovativ, nachhaltig, demokratisch legitimiert und effizient erwiesen. Gemeinnützige Sozialunternehmen tragen außerdem ausschlaggebend dazu bei gleiche Chancen für alle zu schaffen unabhängig von Alter, Geschlecht und Herkunft. Sie gehen auf die sozialen Bedürfnisse der Gesellschaft ein welche nicht bereits durch öffentliche soziale Dienstleistungen abgedeckt werden. Bereits in einer früheren Stellungnahme hat der EWSA darauf hingewiesen, dass die Arbeit der sozialwirtschaftlichen Unternehmen dem Gemeinwohl dienen und nicht auf Gewinnmaximierung abzielen soll. Die Sozialwirtschaft schafft hierdurch hochwertige Arbeitsplätze in sozial verantwortlichen Unternehmen<sup>(2)</sup> in u. a. der Gesundheitsversorgung, der Pflege oder der Kinderbetreuung..

2.3. Angesichts der Vielfalt der Sozialwirtschaft in Europa gibt es keine rechtlich verbindliche EU-weite Definition von „Sozialunternehmen“. Der EWSA beschreibt soziale Unternehmen anhand von bestimmten Merkmalen als solche, die:

- hauptsächlich soziale Ziele und keine Gewinnabsichten verfolgen und einen gesellschaftlichen Nutzen für die Allgemeinheit oder ihre Mitglieder generieren;
- überwiegend nicht gewinnorientiert sind, wobei die Überschüsse in erster Linie reinvestiert und nicht an private Aktionäre oder Eigentümer ausgeschüttet werden;
- vielfältige Rechtsformen und Geschäftsmodelle haben: z. B. Genossenschaften, Gesellschaften auf Gegenseitigkeit, Freiwilligenorganisationen, Stiftungen und Unternehmen mit oder ohne Erwerbszweck, wobei häufig verschiedene Rechtsformen miteinander kombiniert werden bzw. die Form je nach den Erfordernissen geändert wird;
- Marktbeteiligte sind, die Güter und Dienstleistungen produzieren (in vielen Fällen von allgemeinem Interesse), die häufig eine stark sozialinnovative Komponente aufweisen;
- als unabhängige Einheiten mit einem starken Element der Teilhabe und Mitbestimmung (Personal, Nutzer, Mitglieder), Governance und Demokratie (entweder repräsentativ oder offen) arbeiten;
- häufig auf eine Organisation der Zivilgesellschaft zurückgehen oder mit dieser in Verbindung stehen<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> ABl. C 282 vom 20.8.2019, S. 1.

<sup>(2)</sup> ABl. C 240 vom 16.7.2019, S. 20.

<sup>(3)</sup> ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 1.

2.4. Ebenfalls nicht existent ist eine rechtlich verbindliche EU-weite Definition der Gemeinnützigkeit. Vielmehr, wie der EWSA in einer früheren Stellungnahme bemerkt, wird im EU-Recht den Spezifika der Sozialwirtschaft kaum Rechnung getragen — insbesondere dem unterschiedlichen Ansatz in Bezug auf den Unternehmensgewinn. Artikel 54 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wird bisher so ausgelegt, dass gemeinnützige Organisationen (ohne Erwerbzzweck) Gesellschaften gegenüberstehen, die eine Wirtschaftstätigkeit mit Erwerbsscharakter ausüben. Diese zweite Kategorie umfasst somit ohne weitere Differenzierung und ungeachtet der Rechtsform sämtliche Unternehmen, die Gewinne erwirtschaften, ohne zu berücksichtigen, ob die Gewinne weitergegeben werden oder nicht <sup>(4)</sup>. Jedoch existieren in den Rechtssystemen vieler Mitgliedstaaten Regelungen, die einen Status der Gemeinnützigkeit etablieren, welcher auch auf Sozialunternehmen anwendbar ist. Man sollte dementsprechend zwischen drei Arten ökonomisch aktiver Akteure unterscheiden: rein profitorientiert agierenden Unternehmen, begrenzt gewinnorientierten sozialwirtschaftliche Unternehmen, wie bereits erörtert in der EWSA-Stellungnahme INT/871 <sup>(5)</sup> und rein gemeinnützigen Sozialunternehmen. Letztere bilden die Zielgruppe dieser Stellungnahme.

2.5. In Anbetracht dieser nationalstaatlichen Regelungen mögen als gemeinnützige Sozialunternehmen diejenigen Sozialunternehmen gelten, die unter Ziffer 2.4 aufgeführte Merkmale aufweisen und zusätzlich entsprechend der nationalen Gesetzgebung verpflichtet sind, etwaige Gewinne vollumfänglich in die Aufgaben des Gemeinwohls bzw. gemeinnützige Satzungszwecke zu reinvestieren.

2.6. Bereits in einer früheren Stellungnahme moniert der EWSA, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) und die Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission ein unzureichendes Interesse an Unternehmen erkennen lassen, die im für sie jeweils geltenden nationalen Recht als „gemeinnützig“ bezeichnet werden oder die, unabhängig von einer solchen Bezeichnung, den o. g. Kriterien genügen. Daher ist der EWSA der Auffassung, dass dem AEUV nach dem Vorbild des Protokolls Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse ein Protokoll über die Vielfalt der Unternehmensformen beigelegt werden sollte, in welchem gemeinnützige Sozialunternehmen und begrenzt gewinnorientierte Sozialunternehmen gesondert zu definieren sind und fordert die Mitgliedstaaten auf, diese Änderung bei einer in der Zukunft vorzunehmenden Vertragsrevision zu berücksichtigen <sup>(6)</sup>.

### **3. Gemeinnützige Sozialunternehmen als Erbringer von Sozial- und Gesundheitsleistungen der Daseinsvorsorge bei der Implementierung der europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR)**

3.1. Der EWSA hat in einer früheren Stellungnahme bereits betont, dass sich die ESSR ohne den Beitrag der sozialwirtschaftlichen Unternehmen nicht wirksam umsetzen lässt und dass diese per se darauf ausgerichtet sind, Ziele der Säule wie die Förderung sicherer und anpassungsfähiger Beschäftigung, den sozialen Dialog und die Arbeitnehmerbeteiligung sowie ein sicheres, gesundes und angemessenes Arbeitsumfeld zu verwirklichen oder innovative Lösungen für bestimmte grundlegende soziale Bedürfnisse zu bieten <sup>(7)</sup>. Die Sichtbarkeit dieser gemeinnützigen Organisationen sollte europaweit gestärkt werden. Innovationen müssen gefördert und ein erleichterter Zugang zu Fördergeldern gewährleistet werden, damit sie sowohl in ihrer täglichen Arbeit, als auch in Krisensituationen weiterhin bestehen können. Ein Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten sollte erfolgen.

3.2. Je nach Ausgestaltung des jeweiligen Sozialmodells in den EU-Mitgliedstaaten trägt der Nationalstaat die Verantwortung dafür, dass Bürgerinnen und Bürger flächendeckende und wirksame sowie allgemein zugängliche, bezahlbare und qualitativ hochwertige Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen der Daseinsvorsorge in Anspruch nehmen können. Der EWSA hat bereits darauf hingewiesen, dass Dienstleistungen der Daseinsvorsorge ein wesentlicher Bestandteil des Systems der sozialen Gerechtigkeit sind und dass ein Recht auf Zugang zu hochwertigen „essentiellen Dienstleistungen“ besteht, darunter auch zu Sozial- und Gesundheitsleistungen, wie sie durch die ESSR beschrieben werden <sup>(8)</sup>.

3.3. In einigen Ländern werden diese Dienstleistungen von gemeinnützigen Initiativen, Einrichtungen und Diensten vorrangig vor staatlichen Leistungen so erbracht, dass der Staat die Rahmenbedingungen der Leistungserbringung sichert, Nutzer die Anbieter von Leistungen auswählen und Sozialleistungsträger diese Leistungen finanzieren. Die Leistungserbringung muss sich dabei an den Interessen der Berechtigten orientieren und diese partizipativ einbeziehen. Diese gleichzeitig nutzerorientierte und wettbewerbliche Form der Leistungserbringung durch gemeinnützige Sozialunternehmen könnte als Diskussionsgrundlage für ein europaweites Modell dienen und etwa gegenüber Vergabeverfahren, in denen Nutzer ihre Wahlfreiheit genommen wird, gestärkt werden.

3.4. Der EWSA spricht sich für die Möglichkeit der gezielten oder ausschließlich an gemeinnützige Organisationen gerichteten Förderungen, ohne dass dabei die Gefahr besteht, dass gegen EU-Beihilferecht verstoßen wird, aus. Dies ist in Krisensituationen wichtiger denn je, da gemeinnützigen Organisationen keine Rücklagen zur Verfügung stehen. Gerade in Krisensituationen sind jedoch soziale und gesundheitliche Dienstleistungen unabdingbar, und es muss dafür gesorgt werden, dass diese qualitativ hochwertig erhalten werden.

<sup>(4)</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>(5)</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>(6)</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>(7)</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>(8)</sup> ABl. C 282 vom 20.8.2019, S. 7.

3.5. Hierfür und generell zwecks Stärkung der gemeinnützigen Sozialwirtschaft bei der Erbringung von Sozial- und Gesundheitsleistungen der Daseinsvorsorge sind grundlegende Änderungen des europarechtlichen Rahmens erforderlich, insbesondere:

3.5.1. durch die Einführung des Vorrangs gemeinnütziger vor staatlichen oder gewerblichen Anbietern im Vergaberecht;

3.5.2. durch eine signifikante Erhöhung des Schwellenwertes von derzeit 500 000 EUR in drei Steuerjahren, auf etwa 800 000 EUR pro Steuerjahr in der DAWI-De-minimis-Verordnung; eine solche Erhöhung trägt zu einer besseren Anwendbarkeit und entsprechend stärkeren Wirksamkeit der DAWI-De-minimis-Verordnung bei, während gleichzeitig die Gefahr tatsächlicher, grenzüberschreitender Wettbewerbsverzerrungen gering bleibt;

3.5.3. durch generalisierende Freistellungen bei der Nutzung europäischer Fonds mit nationaler Kofinanzierung; es sollte wie bei rein EU-verwalteten Programmen, im Falle einer nationalen Kofinanzierung keine Beihilferelevanz angenommen werden. Hier sollen die mitgliedstaatlichen Stellen in bestimmten Fällen rechtsverbindlich und mit Vertrauensschutz für den Empfänger der staatlichen Zuwendung entscheiden können, dass eine Beihilfe tatbestandlich nicht vorliegt. Der Kommission bzw. dem EuGH sollte hier eine Missbrauchskontrolle zustehen.

#### 4. Finanzpolitischer Rahmen der Aktivitäten von gemeinnützigen Sozialunternehmen

4.1. Der EWSA hat die Europäische Kommission mehrfach aufgefordert, in der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein förderliches und tragfähiges Ökosystem für die Sozialwirtschaft zu etablieren<sup>(9)</sup>. Zur Verbesserung des finanziellen Rahmens der Aktivitäten von gemeinnützigen Sozialunternehmen gehören u. a. ausreichende Kofinanzierungssätze, Verwaltungsvereinfachungen wie z. B. eine bedarfsorientierte Indikatorik und die Anwendung und Anerkennung von Pauschalen.

4.2. Für gemeinnützige Sozialunternehmen, die Sozial- und Gesundheitsleistungen erbringen, ist hierbei die Förderung durch europäische Fonds, darunter durch den europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) von besonderer Bedeutung:

4.2.1. Bereits in seiner Stellungnahme zum Entwurf der Verordnung über den ESF+<sup>(10)</sup> hat der Ausschuss gefordert, dass angesichts der wachsenden Bedeutung der Sozialwirtschaft für die soziale Dimension der EU die Unterstützung sozialwirtschaftlicher Aktivitäten zu einem separaten, spezifischen Ziel des ESF+ werden soll<sup>(11)</sup>.

4.2.2. Der EWSA hat auch auf häufig unzureichende Finanzressourcen der gemeinnützigen Sozialunternehmen hingewiesen und in diesem Zusammenhang bereits die Gleichbehandlung von Sachleistungen und finanziellen Beiträgen bei der Einbringung von Eigenmitteln für aus ESF+-Mittel geförderte Aktivitäten gefordert<sup>(12)</sup>.

4.2.3. Unter den gemeinnützigen Sozialunternehmen befinden sich auch kleinere, vor Ort tätige Organisationen, die etwa aus Selbsthilfegruppen hervorgegangen sind. Der EWSA hat sich bereits dafür ausgesprochen, dass für solche Organisationen ein angemessener Teil der ESF+-Mittel bereitgestellt werden soll<sup>(13)</sup>. Auch sollte die gezielte Förderung von freiwilligem Engagement bei der Erbringung von Sozial- und Gesundheitsleistungen möglich sein.

#### 5. Aktionsplan für Sozialwirtschaft: Gemeinnützige Sozialunternehmen als wichtiger Akteur des Aufbaufonds nach der Corona-Krise

5.1. Die Corona-Krise zeigt, dass einzelstaatliche Maßnahmen nur durch koordinierte Vorgehensweisen wirksam sind. Wie auch schon in dem EWSA-Positionspapier ECO/515 zur Verordnung über die Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise bemerkt, sollten neben den öffentlichen Gesundheitsversorgungssystemen und KMU auch die gemeinnützigen Sozialunternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen nicht außer Acht gelassen und verstärkt unterstützt werden. Gemeinnützige Sozialunternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen verfügen über sehr geringe Rücklagen, welche sie in Krisensituationen verwenden könnten. Sie sind jedoch gerade während einer bestehenden Krise essentiell für den Fortbestand funktionierender (Gesundheits-)Systeme. So fordert der EWSA, dass diese Aufgabenbereiche und Organisationen nicht nur im Zuge der aktuellen Krisenbewältigung besser unterstützt werden, sondern auch im Rahmen der regulären Umsetzung der ESSR, der gemeinsamen Sozial- und Gesundheitspolitik, des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des sozialpolitischen Scoreboards in Verbindung mit dem Europäischen Semester<sup>(14)</sup>.

5.2. Der EWSA unterstützt die im Schreiben vom 24.4.2020<sup>(15)</sup> an die Regierungen der Mitgliedstaaten durch den Kommissar für Beschäftigung und soziale Rechte Nicolas Schmit formulierte Position der Europäischen Kommission, dass gerade in diesen Zeiten der Krise die Sozialwirtschaft unterstützt werden sollte. Organisationen der Sozialwirtschaft tragen, so die Kommission, in der Praxis bereits auf vielfältige Weise dazu bei, die Auswirkungen dieser Krise abzufedern: In

<sup>(9)</sup> ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 152; ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 165.

<sup>(10)</sup> COM(2018) 382 final.

<sup>(11)</sup> ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 165

<sup>(12)</sup> Siehe Fußnote 11.

<sup>(13)</sup> Siehe Fußnote 11.

<sup>(14)</sup> EWSA-Positionspapier ECO/515, Ziffer 1.11.

<sup>(15)</sup> <https://twitter.com/NicolasSchmitEU/status/1254685369070530560>.

Zusammenarbeit mit und ergänzend zu den Maßnahmen der staatlichen Behörden stellen sie eine breite Vielfalt an sozialen Dienstleistungen bereit, insbesondere für die Schwächsten in der Gesellschaft. Sie sind auch wichtige Arbeitgeber für schutzbedürftige Gruppen und spielen eine entscheidende Rolle bei der Integration in den Arbeitsmarkt und der Vermittlung von Qualifikationen.

5.3. Die gemeinnützigen sozialwirtschaftlichen und sonstigen „Not-For-Profit“-Organisationen sollten sich kommunikativ, politisch und in der operativen Arbeit besser vernetzen. Dies sollten die EU und die Mitgliedstaaten unterstützen, indem sie die reguläre grenzüberschreitende Zusammenarbeit dauerhaft fördern und den Katastrophenschutz, die Rettungsdienste sowie die Sozial- und Gesundheitsdienste besser vernetzen. Der Rückfall in Grenzsicherungen und rein nationale Konzepte während der Corona-Krise ist kontraproduktiv und entspricht nicht den Zielen und Werten der EU.

5.4. Sozialwirtschaftliche Organisationen und besonders gemeinnützige Sozialunternehmen in Europa tragen durch ihren inklusiven Charakter und ihr Ziel, die am stärksten benachteiligten Menschen zu unterstützen, besonders dazu bei, für Migranten Hilfeleistungen bereitzustellen. Wie in der EWSA-Stellungnahme INT/785 bereits gefordert, müssen auch in diesem Kontext sozialwirtschaftliche Organisationen größere Anerkennung erhalten<sup>(16)</sup>.

5.5. Der EWSA weist bezugnehmend auf seine Stellungnahme zur externen Dimension der Sozialwirtschaft<sup>(17)</sup> erneut darauf hin, dass die Kommission die Sozialwirtschaft in ihrem Vorschlag für einen neuen Konsens über die Entwicklungspolitik nicht berücksichtigt hat. Gerade die gemeinnützige Sozialwirtschaft hat ein besonderes Potenzial, auf der Grundlage der Selbsthilfe und der organisierten Zivilgesellschaft ihre nachhaltige Wirkung zur Lösung sozialer und ökologischer Probleme „bottom-up“ zu entfalten. Eine starke gemeinnützige Sozialwirtschaft in Europa steht mit ihren Erfahrungen im Sinne einer „best practice“ zur Verfügung. Die festgeschriebene gemeinnützige Orientierung in Form der vollständigen Reinvestition der Gewinne in den sozialen Unternehmenszweck kann bei entsprechenden staatlichen bzw. demokratisch legitimierten Kontrollmechanismen eine Privatisierung öffentlicher Mittel und eine ungehemmte Profitmaximierung auch außerhalb von Europa verhindern.

5.6. Es bedarf eines breiten gesellschaftlichen Konsenses zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft zur Rolle der gemeinnützigen Sozialunternehmen und der sie tragenden zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Umsetzung des Aufbaufonds nach der Corona-Krise und im Rahmen des Aktionsplans für Sozialwirtschaft 2021 sowie zur in diesem Zusammenhang notwendigen Neugestaltung der rechtlichen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen. Der EWSA erklärt sich bereit, hierbei eine impulsgebende und koordinierende Rolle zu übernehmen.

Brüssel, den 18. September 2020

*Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER*

<sup>(16)</sup> ABl. C 283 vom 10.8.2018, S. 1.

<sup>(17)</sup> ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 58.

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Verbindliche Sorgfaltspflicht“

(Sondierungsstimmungnahme)

(2020/C 429/19)

Berichterstatter: **Thomas WAGNSONNER**

Mitberichterstatterin: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Befassung	Schreiben des EP, 15/09/2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	4.9.2020
Verabschiedung im Plenum	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	215/1/3
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Nach Auffassung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) ist es an der Zeit, dass die Europäische Kommission tätig wird und den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament Vorschläge für Rechtsvorschriften über die verbindliche Sorgfaltspflicht vorlegt, die der Verantwortung auf der Grundlage der derzeitigen Standards gerecht werden und einen klaren und verlässlichen Rechtsrahmen für europäische Unternehmen bieten.

1.2. Die Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte ist nunmehr auch ein Thema für den Binnenmarkt. Da verschiedene Mitgliedstaaten das Verhalten von Unternehmen mit unterschiedlichen rechtlichen Sanktionen belegen, ist eine EU-Rechtsetzungsinitiative, die nicht ganzheitlich ist und sich teilweise nur auf einzelne Branchen bezieht, nicht ausreichend.

1.3. Der sachliche Anwendungsbereich der Rechtsetzungsinitiative (entweder Richtlinie oder Verordnung mit den jeweiligen Vor- und Nachteilen) sollte eine breite Abdeckung der Definition der Menschen- und Umweltrechte, einschließlich der Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte, gewährleisten und neue Entwicklungen im Bereich der Menschenrechte berücksichtigen.

1.4. Die Sorgfaltspflicht, insbesondere mit Blick auf globale Wertschöpfungsketten, muss Richtschnur für Entscheidungen des Managements sein, die auf nachhaltige Unternehmen in wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Hinsicht abzielen. Umweltauswirkungen sollten in jedem Fall einen hohen Stellenwert für nachhaltiges unternehmerisches Handeln und hohe Priorität in globalen Wertschöpfungsketten haben.

1.5. Die Rechtsetzungsinitiative sollte alle Unternehmen branchenübergreifend abdecken, dabei aber auch angemessene Anforderungen für KMU, die in der EU niedergelassen oder tätig sind, umfassen, um unlauteren Wettbewerb und ungleiche Wettbewerbsbedingungen zu vermeiden, und auch für den öffentlichen Sektor gelten. Sie sollte Unternehmen dazu verpflichten, hohe Standards in Bezug auf verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln einzuhalten, gleichzeitig aber auch angemessene Maßnahmen entsprechend dem jeweiligen Risiko von Menschenrechtsverletzungen vorsehen.

1.6. Die verbindliche Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte sollte folgende Aspekte umfassen:

- einen kohärenten Rahmen für die Sorgfaltspflicht auf der Grundlage der derzeitigen Instrumente, die für Unternehmen im Binnenmarkt gelten, einschließlich Unternehmen aus Drittländern, die in erheblichem Umfang Waren verkaufen bzw. Dienstleistungen erbringen,
- eine Haftung, die zu wirksamen Rechtsbehelfen für Personen führt, die von Fehlverhalten betroffen sind. Es muss ein konkreter Haftungsrahmen, auch für die strafrechtliche Haftung, für Fälle eingeführt werden, in denen es zu Verletzungen von Menschenrechts-, Sozial- und Umweltnormen oder negativen Auswirkungen der Geschäftstätigkeit von Unternehmen kommt, auch in ihren Lieferketten und bei der Vergabe von Unteraufträgen.

1.7. Um Rechtsunsicherheit zu vermeiden, muss in der Rechtsetzungsinitiative sehr klar festgelegt werden, welche individuellen Maßnahmen die Unternehmen während des gesamten Verfahrens zur Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht ergreifen müssen, um die Gefahr von Menschenrechtsverstößen im Einklang mit anderen verbindlichen EU-Rechtsvorschriften zu bewerten, einschließlich der möglicherweise anzupassenden Überarbeitung der Richtlinie über die Angabe nichtfinanzieller Informationen:

- klar definierte Risikoanalyse (Ermittlung und Bewertung (potenzieller) negativer Auswirkungen von Unternehmensaktivitäten auf die Menschenrechte und die Umwelt in Form eines formalisierten, zugänglichen, transparenten, detaillierten und wahrheitsgetreuen Dokuments zur Risikokartierung auf der Grundlage einer klaren und transparenten Methode zur Risikobewertung und -priorisierung), einschließlich eines ausgehandelten Frühwarnsystems und des Schutzes von Hinweisgebern;
- Folgemaßnahmen (Festlegung von Zuständigkeiten innerhalb der Unternehmen, Beseitigung und Vermeidung negativer Auswirkungen),
- Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen auf der Grundlage der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte,
- Kommunikation (angemessene Berichterstattung über den Umgang mit (potenziell) nachteiligen Auswirkungen von Unternehmenstätigkeiten) unter Wahrung des legitimen Anspruchs auf Vertraulichkeit von Unternehmensinformationen und Transparenz,
- Einbeziehung der im Unternehmen vertretenen Gewerkschaften gemäß dem für den sozialen Dialog geltenden nationalen Rahmen.

1.8. Opfer, deren Rechte verletzt wurden, und ihre Vertreter, etwa Gewerkschaften und Menschenrechtsaktivisten, müssen Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen gegen die negativen Auswirkungen auf die Opfer haben.

1.9. Es muss sichergestellt werden, dass Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen sowie deren Vertreter, einschließlich Gewerkschaften und Menschenrechtsaktivisten, garantierten Zugang zu fairen Verfahren, Gerichten und Behörden haben, wie es menschenrechtlichen Standards entspricht. Wenn nicht feststeht, ob die Muttergesellschaft, eine ihrer Tochtergesellschaften oder einer ihrer Zulieferer, mit dem dauerhafte Geschäftsbeziehungen bestehen, potenziell haftbar ist, sollte die Zuständigkeit für die Durchführung eines fairen Verfahrens bei einem Forum liegen. Die Brüssel-I-Verordnung sollte deshalb geändert werden, um bei Menschenrechtsverstößen ein Verfahren in Europa zu ermöglichen.

1.10. Ein verbindlicher Rahmen für die Sorgfaltspflicht ließe sich durch eine vereinbarte und durch verhältnismäßige, wirksame und abschreckende Sanktionen durchgesetzte Norm schaffen, während eine Haftung nur aufgrund eines Verstoßes gegen klar definierte Menschenrechte eintreten würde. Wie bei allen Haftungsregelungen muss ein offensichtlicher Kausalzusammenhang zwischen einem Verschulden oder einer Nichtverhinderung und einem Schaden hergestellt werden. Bei völlig atypischen Kausalitäten lässt sich folglich kein Risikozusammenhang herstellen.

1.11. Damit europäische Unternehmen diesen Vorgaben nachkommen können, müssen in einer verbindlichen Rechtsetzungsinitiative auf der Grundlage der Erfahrungen mit französischen Rechtsvorschriften zur Sorgfaltspflicht von Unternehmen folgende Qualitätsstandards sichergestellt werden:

- klare Definitionen und verständliche Sprache,
- Gewährleistung von Rechtssicherheit und Praktikabilität, insbesondere in Bezug auf das anzuwendende Recht, sowie verhältnismäßige Berichterstattungspflichten unter Wahrung des legitimen Anspruchs auf Vertraulichkeit von Unternehmensinformationen.

1.12. Für die Verwaltung globaler Lieferketten sollte die Entwicklung innovativer Informationstechnologien (z. B. Blockchain), die die Rückverfolgung aller Daten ermöglichen, gefördert werden, damit der Verwaltungsaufwand und die Kosten so gering wie möglich gehalten und Doppelarbeit und Überschneidungen vermieden werden können. Sie bieten Sicherheit und gewährleisten die Rückverfolgbarkeit.

## 2. Hauptelemente und Hintergrund

2.1. Das Europäische Parlament hat den EWSA um eine Stellungnahme zu der auf EU-Ebene angekündigten Rechtsetzungsinitiative zum Thema „Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen“ ersucht. Der EWSA wird sich daher mit Vorschlägen zum möglichen Inhalt und zu den Definitionen eines solchen Rechtsakts befassen und sich dabei auf seine Arbeit in den Bereichen Sorgfaltspflicht sowie Unternehmen und Menschenrechte sowie auf die Kenntnisse und Erfahrungen seiner Mitglieder, insbesondere aus Ländern mit ambitionierten Rechtsvorschriften, stützen.

2.2. Der EWSA befasst sich seit jeher aktiv mit Fragen der Sorgfaltspflicht in globalen Wertschöpfungsketten<sup>(1)</sup>. In den globalen Wertschöpfungsketten kommt es nach wie vor zu Verstößen und Verletzungen der Menschenrechte<sup>(2)</sup>, einschließlich der Arbeitnehmerrechte<sup>(3)</sup> und der Umweltrechte, obwohl dies in vielen Fällen verhindert werden könnte, wenn die Staaten und ihre Regierungen die Sorgfaltspflicht anwenden und ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere im Bereich der Arbeitnehmer- und Menschenrechten, nachkommen würden. Die Opfer solcher Verstöße haben häufig keine Möglichkeit, ihre Ansprüche auf dem Rechtsweg geltend zu machen.

2.3. Es wurde eine Reihe freiwilliger Rahmen entwickelt, um Unternehmen in die Lage zu versetzen, die Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte in ihrer Geschäftstätigkeit umzusetzen. Dies geschieht in der Regel in Form von Strategien für die unternehmerische Sozialverantwortung.

2.4. Maßgebend unter diesen Instrumenten sind die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte, der Globale Pakt der Vereinten Nationen, die Norm ISO 26000 zur gesellschaftlichen Verantwortung und die im Rahmen der OECD ausgearbeiteten Leitlinien (OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen). Darin wird unter anderem angeregt, Verträge mit Geschäftspartnern in globalen Wertschöpfungsketten so zu gestalten, dass die Struktur der Geschäftsbeziehungen dem Schutz der Menschenrechte dient. Solche freiwilligen Instrumente zeigen, dass es möglich ist, in globalen Wertschöpfungsketten Risiken zu managen und Standards für Menschenrechtsverstöße anzuwenden. Auf ihrer Grundlage können weitere, potenziell verbindliche Maßnahmen entwickelt werden.

2.5. Freiwillige Maßnahmen sind nicht immer geeignet, schwere Grundrechtsverletzungen zu verhindern, und bieten den Unternehmen bei Geschäftsbeziehungen im Ausland auch keine Rechtssicherheit. Dies führt zu einem Flickenteppich von Maßnahmen, die keine Rechtssicherheit bieten.

2.6. Um hier Abhilfe zu schaffen, haben einige EU-Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften erlassen, mit denen die Rechenschaftspflicht der Unternehmen gestärkt und solidere Rahmenbedingungen für die Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte geschaffen werden, die wertvolle Erfahrungen liefern können. In verschiedenen europäischen Ländern werden derzeit ähnliche Rechtsvorschriften geprüft. Das Vereinigte Königreich hat in sein Gesetz über moderne Sklaverei (Modern Slavery Act) eine Klausel über Transparenz in Lieferketten aufgenommen. Die Niederlande haben ein Gesetz über die Sorgfaltspflicht in Bezug auf Kinderarbeit angenommen, um Kinderarbeit bei Unternehmen mit Sitz in den Niederlanden, die Waren und Dienstleistungen auf dem niederländischen Markt anbieten, zu bekämpfen.

2.7. Auch auf EU-Ebene gibt es Rechtsvorschriften zur Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte. Die EU-Verordnung über Mineralien aus Konfliktgebieten, die Richtlinie über die Angabe nichtfinanzieller Informationen und die Holzhandelsverordnung sind Beispiele, wie die Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte gestärkt wurde. Verstöße gegen Menschenrechte in globalen Wertschöpfungsketten werden indirekt durch das Verwaltungs-, Zivil- oder Strafrecht geahndet. Sie betreffen Fragen des internationalen Privat-, Verfahrens- und (Unternehmens-)Strafrechts, die in der EU bis zu einem gewissen Grad harmonisiert wurden (Brüssel-I-Verordnung und Rom-II-Verordnung).

2.8. Auch auf internationaler Ebene werden Anstrengungen unternommen. Eine Arbeitsgruppe im UNHRC in Genf verhandelt über ein rechtsverbindliches Instrument für Unternehmen und Menschenrechte (UN-Abkommen), das Gegenstand einer EWSA-Stellungnahme<sup>(4)</sup> war, in der sich dieser der Auffassung des Europäischen Parlaments<sup>(5)</sup> anschloss, dass ein solches Abkommen folgende Punkte erfüllen sollte:

- Es muss auf den Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte beruhen,
- es muss verbindliche Sorgfaltspflichten für transnationale und sonstige Wirtschaftsunternehmen sowie für deren Tochterunternehmen festlegen,
- es muss die extraterritorialen Menschenrechtsverpflichtungen von Staaten und die Verabschiedung entsprechender ordnungspolitischer Maßnahmen anerkennen,
- es muss die strafrechtliche Haftung von Unternehmen vorsehen,

(1) ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 17, ABl. C 97 vom 24.3.2020, S. 9 sowie die Stellungnahme des EWSA über nachhaltige Lieferketten und menschenwürdige Arbeit im internationalen Handel, (siehe Seite 197 dieses Amtsblatts).

(2) Gemäß der Internationalen Charta der Menschenrechte, der neun wichtigsten Menschenrechtsinstrumente sowie, für Europa und die EU, der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Europäischen Sozialcharta und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

(3) Wie in den Kernarbeitsnormen und insbesondere in der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik dargelegt.

(4) ABl. C 97 vom 24.3.2020, S. 9.

(5) Entschließung des Europäischen Parlaments 2018/2763(RSP).

- es muss Mechanismen für die Koordinierung und die Zusammenarbeit zwischen Staaten zur Untersuchung, strafrechtlichen Verfolgung und Durchsetzung grenzüberschreitender Fälle vorsehen sowie
- die Einführung internationaler gerichtlicher und außergerichtlicher Mechanismen für die Überwachung und Durchsetzung umfassen.

2.9. Aspekte der Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte waren Gegenstand einer Reihe von Studien von EU-Institutionen und Agenturen, einschließlich der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte<sup>(6)</sup> und des Europäischen Parlaments.

2.10. In einer von der GD Justiz<sup>(7)</sup> in Auftrag gegebenen Studie wurden kürzlich die Anforderungen an die Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte in Lieferketten analysiert. Die Studie enthält Informationen aus Umfragen bei Interessenträgern, veranschaulicht den Regelungsrahmen, bewertet verschiedene politische Optionen und zeigt, dass umfassende, verbindliche Maßnahmen für die Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte ergriffen werden müssen.

2.11. Die Mehrheit der über 600 Befragten wies darauf hin, dass eine verbindliche Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte als gesetzlicher Sorgfaltsstandard den Unternehmen möglicherweise Vorteile in Bezug auf Harmonisierung, Rechtssicherheit und gleiche Wettbewerbsbedingungen bieten und durch einen nicht verhandelbaren Standard eine zunehmende Hebelwirkung in ihren Geschäftsbeziehungen in der gesamten Lieferkette ausüben kann. Da viele Unternehmen in mehreren Branchen tätig sind, sprachen sich die meisten für allgemeine branchenübergreifende Vorschriften aus, die alle Unternehmen auf der Grundlage der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte abdecken sollten, sowie für einen Sorgfaltsstandard anstelle einer Verfahrensvorschrift.

2.12. In der Studie wird ferner darauf hingewiesen, dass derzeit nur etwas mehr als ein Drittel der Befragten angegeben hat, dass ihre Unternehmen der Sorgfaltspflicht in Bezug auf alle Menschenrechte und Umweltauswirkungen nachkommen. Darüber hinaus besteht die Mehrheit der befragten Unternehmen, die der Sorgfaltspflicht nachkommen, nur aus Direktzulieferern<sup>(8)</sup>. Bei der Vorstellung der Ergebnisse der Studie stellte Justizkommissar Reynders fest, dies zeige, dass freiwillige Maßnahmen im Hinblick auf Menschenrechtsverletzungen, das Unternehmensklima und Umweltschäden nicht zu den notwendigen Verhaltensänderungen geführt haben, auch wenn durch Berichterstattung Anreize geschaffen worden seien<sup>(9)</sup>.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Freiwillige Maßnahmen allein reichen nicht aus, um sämtliche Rechtsverletzungen zu verhindern. Rechtsverbindliche und mit angemessenen Sanktionen bewehrte Maßnahmen können die Einhaltung gesetzlicher Mindestvorgaben sicherstellen, auch durch diejenigen Unternehmen, die ihre moralische Verantwortung nicht so ernst nehmen wie Unternehmen, die hohe Menschenrechtsstandards anwenden. Im Interesse einer einfachen Umsetzung und zur Vermeidung von Überschneidungen müssen verbindliche Vorschriften im Einklang mit den bestehenden Sorgfaltspflichtregelungen, etwa den Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte, gestaltet werden.

3.2. Negative Auswirkungen oder Verstöße gegen Menschenrechtsstandards sowie Sozial- und Umweltnormen können auf die Tätigkeiten des Unternehmens selbst, auf die Tätigkeiten von Tochtergesellschaften oder abhängiger Unternehmen sowie auf die Geschäftsbeziehungen des Unternehmens, d. h. auf seine Liefer- und Unterauftragskette, zurückzuführen sein. Dementsprechend wird in den Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte, in den OECD-Leitsätzen und in der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung der IAO anerkannt, dass sich die Sorgfaltspflicht auch auf die Geschäftsbeziehungen von Unternehmen, einschließlich Liefer- und Unterauftragsketten, erstrecken sollte. Auf der Grundlage dieser Rahmen sollten die Anforderungen an die Sorgfaltspflicht deshalb idealerweise für alle Tätigkeiten von Unternehmen unabhängig von ihrer Größe gelten, einschließlich ihrer eigenen Tätigkeiten, der Tätigkeiten ihrer Tochtergesellschaften und abhängigen Unternehmen, sowie für ihre Geschäftsbeziehungen, einschließlich ihrer gesamten Liefer- und Unterauftragsketten sowie ihres Franchise- und Vertragsmanagements. Sie sollten Tätigkeiten, tatsächliche und potenzielle Auswirkungen und Verstöße sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU abdecken. Im konkreten Fall ist es jedoch nicht einfach, den Anwendungsbereich der Sorgfaltspflicht zu definieren: Eines der Kriterien, das etwa im französischen Gesetz Nr. 2017-399 vom 27. März 2017 zugrunde gelegt wird, ist das Vorhandensein einer dauerhaften und mit einem gewissen Maß an Kontrolle einhergehenden Geschäftsbeziehung mit der Einheit in der Lieferkette. Das französische Verfassungsgericht hat in einem anderen Urteil bestimmt, was dauerhafte Geschäftsbeziehung bedeutet: eine regelmäßige, stabile und anhaltende Beziehung, die in der Regel zu einem Direktzulieferer und Unterauftragnehmer aufgebaut wird. Natürlich wäre es ambitionierter, ausnahmslos alle Unternehmen zu erfassen, doch muss der Komplexität einer großen Zahl von Zulieferern Rechnung getragen werden (bis zu 100 000 für ein multinationales Unternehmen), und gleichzeitig müssen Anreize für Unternehmen geschaffen werden, eine wirksame Sorgfaltspflicht für die gesamte Wertschöpfungs-/Lieferkette einzuführen.

<sup>(6)</sup> Studie der EU-Grundrechteagentur: Improving access to remedy in the area of business and human rights at the EU level (Verbesserung des Zugangs zu Rechtsmitteln im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte auf EU-Ebene), Wien, 2017.

<sup>(7)</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>.

<sup>(8)</sup> Studie über die Sorgfaltspflicht in der Lieferkette, Europäische Kommission, Januar 2020, S. 16.

<sup>(9)</sup> Redebeitrag von EU-Kommissar Reynders in einem Webinar zum Thema verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln über die Sorgfaltspflicht, 30. April 2020.

3.3. Für die Verwaltung globaler Lieferketten sollte die Entwicklung innovativer Informationstechnologien (z. B. Blockchain), die die Rückverfolgung aller Daten ermöglichen, gefördert werden, um den Verwaltungsaufwand und die Kosten so gering wie möglich zu halten und Doppelarbeit und Überschneidungen zwischen den verschiedenen internen Strukturen zu vermeiden. Sie bieten Sicherheit und gewährleisten die Rückverfolgbarkeit.

3.4. Der EWSA bekräftigt<sup>(10)</sup>: „Wenn einzelne EU-Mitgliedstaaten beginnen, strengere verpflichtende Rahmenvorgaben für die Sorgfaltpflicht zu schaffen, wird dies innerhalb der EU zu einem Ungleichgewicht führen. Unternehmen, die in Mitgliedstaaten der EU mit strengeren Sorgfaltpflichten ansässig sind, dürfen im Wettbewerb gegenüber Unternehmen in Mitgliedstaaten mit weniger strengen Sorgfaltpflichten nicht benachteiligt werden. Der EWSA stellt fest, dass Unternehmen gleiche Wettbewerbsbedingungen und Rechtssicherheit bei klaren Pflichten haben müssen.“

3.5. Die unausgewogene und nicht durchgehende Einführung freiwilliger Regelungen führt zu unlauterem Wettbewerb auf europäischer Ebene, da es keine einheitliche Regelung gibt, sondern einen Flickenteppich nationaler Gesetze, die zwar dasselbe übergeordnete Ziel verfolgen, sich jedoch voneinander unterscheiden. Außerhalb der EU gibt es nur sehr wenige Rechtsvorschriften über die Sorgfaltpflicht, was im Falle einiger wichtiger Handelspartner wie der USA und Chinas bedauerlich ist. Bei Umsetzung einer verbindlichen EU-Rechtsetzungsinitiative, die auch für Unternehmen aus Drittländern gilt, die Waren und Dienstleistungen in der EU anbieten, müssten sich Unternehmen aus diesen anderen Märkten an die Normen halten, um auf dem EU-Binnenmarkt tätig zu sein. Aus Gründen des fairen Wettbewerbs ist auch das UN-Abkommen sehr wichtig, um gleiche Ausgangsbedingungen außerhalb des rechtlichen Zuständigkeitsbereichs der EU zu schaffen. Der derzeitige EU-Rahmen bietet Raum für unterschiedliche Verfahren und Standards, die nicht einheitlich in Bezug auf die Menschenrechte und die Umwelt- und Sozialstandards sind. Eine EU-Rechtsetzungsinitiative sollte sowohl ehrgeizig als auch pragmatisch und so angelegt sein, dass der derzeit im Rahmen der UN vereinbarte internationale Standard<sup>(11)</sup> umgesetzt wird, um international gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Angesichts der Bedeutung der EU für den Schutz der Menschenrechte kann eine Erfolgsbilanz in Bezug auf die Sorgfaltpflicht im Bereich der Menschenrechte viele, insbesondere große europäische Unternehmen zu Vorreitern in Bezug auf die Verantwortung für den Schutz von Menschenrechten in globalen Wertschöpfungsketten machen.

3.6. Damit die europäischen Unternehmen diesem Anspruch gerecht werden können, müssen einem verbindlichen EU-Rechtsakt folgende Qualitätsstandards zugrunde gelegt werden:

- klare Definitionen und verständliche Sprache,
- Rechtssicherheit und Praktikabilität.

3.7. Mit Blick auf den Einfluss des EU-Binnenmarkts auf den Welthandel würde eine Rechtsetzungsinitiative der Union für mehr Gleichheit bei den Wettbewerbsbedingungen sorgen, wenn nicht nur europäische Unternehmen verpflichtet werden, die Sorgfaltpflicht im Bereich der Menschenrechte einzuhalten, sondern auch Unternehmen aus Drittländern, die Waren und Dienstleistungen im Binnenmarkt anbieten. Die Forderung nach gleichen Wettbewerbsbedingungen für in der EU niedergelassene EU-Unternehmen und Unternehmen aus Drittländern, die Waren verkaufen und Dienstleistungen erbringen und in den Binnenmarkt investieren, muss im Mittelpunkt jeder neuen EU-Rechtsetzungsinitiative stehen, da die EU-Unternehmen andernfalls einen Wettbewerbsnachteil erleiden würden. Praktische Beispiele in den genannten Verordnungen zu Holzhandel und Mineralien aus Konfliktgebieten machen deutlich, dass es möglich ist, über den Binnenmarkt auch auf internationale Lieferanten einzuwirken.

3.8. Die Sorgfaltpflicht im Bereich der Menschenrechte ist nunmehr auch ein Thema für den Binnenmarkt. Da verschiedene Mitgliedstaaten das Verhalten von Unternehmen mit unterschiedlichen rechtlichen Sanktionen belegen, ist eine EU-Rechtsvorschrift, die sich teilweise nur auf einzelne Branchen bezieht und nicht ganzheitlich ist, nicht ausreichend. Die Sorgfaltpflicht kann je nach dem jeweiligen nationalen und rechtlichen Kontext unterschiedliche rechtliche Auswirkungen haben. In dieser Stellungnahme bezeichnet Sorgfaltpflicht einen Katalog von Verpflichtungen, die ein Unternehmen erfüllen muss, um Auswirkungen auf die Menschenrechte (einschließlich der Kernübereinkommen der IAO) sowie Umweltauswirkungen seiner Tätigkeiten und seiner globalen Lieferketten zu verhindern und einzudämmen und diesbezüglich Rechenschaft abzulegen. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass für alle beteiligten Unternehmen gleiche Wettbewerbsbedingungen gelten. Der EWSA bedauert, dass es auf internationaler Ebene, insbesondere im Hinblick auf das verbindliche Abkommen der Vereinten Nationen über Wirtschaft und Menschenrechte, keine Fortschritte bei Rechtsvorschriften für die Sorgfaltpflicht gibt, und ist der Auffassung, dass die Einbeziehung von Unternehmen aus Drittstaaten, die in der EU investieren und verkaufen, in den Anwendungsbereich einer künftigen EU-Rechtsetzungsinitiative ein guter Ausgangspunkt für die Anhebung der Standards ist.

<sup>(10)</sup> ABl. C 97 vom 24.3.2020, S. 9.

<sup>(11)</sup> UN-Abkommen über Wirtschaft und Menschenrechte.

3.9. Nach Auffassung des EWSA ist es an der Zeit, dass die Kommission tätig wird und den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament einen Vorschlag für eine Rechtsetzungsinitiative über eine verbindliche Sorgfaltspflicht vorlegt, die der Verantwortung auf der Grundlage der derzeitigen Standards gerecht wird und einen klaren Rechtsrahmen für europäische Unternehmen bietet.

3.10. Eine solche Rechtsetzungsinitiative müsste von einem ganzheitlichen, aber auch rechtlich soliden und eindeutigen Verständnis des Begriffs der Interessenträger eines Unternehmens ausgehen<sup>(12)</sup>. Die Aktionäre bilden den Kern der Gruppe der Interessenträger. Sie erleiden häufig finanzielle Verluste, wenn Unternehmen mit Menschenrechtsverstößen in Verbindung gebracht werden und deshalb einen Imageschaden erleiden. Aber nicht nur Aktionäre, sondern auch Arbeitnehmer, ihre Vertreter auf Betriebs- und Branchenebene und Menschen, die von Tätigkeiten auf Unternehmensebene betroffen sind, weil sie entweder in der Nähe leben oder deren Auswirkungen ausgesetzt sind und häufig in Organisationen der Zivilgesellschaft organisiert sind, sind an einem verantwortungsvollen unternehmerischen Handeln mit Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte interessiert. Deshalb sollten alle Interessengruppen bei einer Rechtsetzungsinitiative für die Sorgfaltspflicht entsprechend ihren jeweiligen Interessen gebührend berücksichtigt werden.

3.11. Opfer, deren Rechte verletzt werden, und ihre Vertreter, wie Gewerkschaften und Menschenrechtsaktivisten, müssen deshalb Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen gegen die sie betreffenden negativen Auswirkungen haben. Dies bedeutet, dass sie die Möglichkeit haben müssen, eine vollständige Entschädigung für erlittene Schäden zu erhalten.

3.12. Es sollte auch darauf hingewiesen werden, dass aus den Verhandlungen über ein Abkommen der Vereinten Nationen potenzielle Bestimmungen über die strafrechtliche Haftung für die schwersten Taten wie Kriegsverbrechen oder unrechtmäßige Hinrichtungen hervorgegangen sind. Solche strafrechtlichen Fragen müssen deshalb auch Gegenstand einer europäischen Rechtsetzungsinitiative über die Sorgfaltspflicht sein.

3.13. Bei der Prüfung der verbindlichen Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte sollten folglich bestimmte Aspekte berücksichtigt werden:

- ein kohärenter Rahmen für die Sorgfaltspflicht auf der Grundlage der derzeitigen Instrumente, die für im Binnenmarkt tätige Unternehmen gelten,
- eine Haftung, die zu wirksamen Rechtsbehelfen für Personen führt, die von Fehlverhalten betroffen sind, und
- ein spezifischer Haftungsrahmen, einschließlich (gegebenenfalls je nach Rechtssystem und Rechtsverletzung) strafrechtlicher Haftung.

3.14. Dass ein Zusammenhang zwischen dem Rahmen für die Sorgfaltspflicht und Fragen der zivilrechtlichen (und möglichen strafrechtlichen) Haftung besteht, liegt auf der Hand. Strenge Verfahren für die Sorgfaltspflicht und entsprechende Informationen ermöglichen es den Unternehmen, zu belegen, dass sie für einen bestimmten Menschenrechtsverstoß nicht verantwortlich sind. Unternehmen, die der Sorgfaltspflicht nachkommen, müssen von ihren Bemühungen profitieren. Dies darf jedoch nicht als allgemeiner Haftungsausschluss ausgelegt werden. In den Leitprinzipien der Vereinten Nationen wird auf diese Frage im Kommentar zu Prinzip 17 eingegangen: „Die Ausübung von Sorgfaltspflicht auf dem Gebiet der Menschenrechte sollte Wirtschaftsunternehmen dabei helfen, dem Risiko gegen sie vorgebrachter Rechtsansprüche zu begegnen, indem sie nachweisen, dass sie alle angemessenen Maßnahmen ergriffen haben, um ihre eigene Beteiligung an mutmaßlichen Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden. Wirtschaftsunternehmen, die eine solche Sorgfaltspflicht walten lassen, sollten indessen nicht annehmen, dass dies allein sie automatisch und vollständig von der Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen befreit, die sie verursacht oder zu denen sie beigetragen haben.“

3.15. Eine Rechtsetzungsinitiative muss die Sorgfaltspflicht abdecken, aber auch sicherstellen, dass diese bei Haftungsfragen in angemessener und kohärenter Weise berücksichtigt wird, wobei sich ihr Anwendungsbereich auf die UN-Leitprinzipien stützen und insbesondere auf Wirtschaftssubjekte erstrecken sollte, mit denen ein Unternehmen durch dauerhafte Geschäftsbeziehungen eine direkte Verbindung in Bezug auf seine Tätigkeiten, Produkte oder Dienstleistungen unterhält.

3.16. Dies könnte auch ein optimaler Ansatz für die Festlegung angemessener Haftungsregelungen sein, ohne willkürlich Schwellenwerte für KMU einzuführen. Die bestehenden Rahmen für die Sorgfaltspflicht, etwa die UN-Leitprinzipien und die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, gelten aus gutem Grund für alle Unternehmen: Menschenrechte sind universell und unteilbar. Die potenzielle Gefährdung von Menschenrechten in Wertschöpfungsketten variiert möglicherweise erheblich je nach Größe, Einnahmen und branchentypischen Besonderheiten der Unternehmen. Die Festlegung von Grenzen für die Haftung nach Unternehmensgröße, Tochtergesellschaften und Zulieferern kann zu Problemen führen, da sich die globalen Wertschöpfungsketten an diese Schwellenwerte anpassen würden. Nun verfügen diese Unternehmen, die bereits stark unter der COVID-19-Krise leiden, allerdings nicht unbedingt über ausreichende Ressourcen, um den erforderlichen Vorgaben nachzukommen. Eine angemessene Sorgfaltspflicht muss die Achtung der

<sup>(12)</sup> <https://s3.amazonaws.com/brt.org/BRT-StatementonthePurposeofaCorporationOctober2020.pdf>

Menschenrechte und die Entschädigung der unmittelbar Betroffenen gewährleisten, zugleich jedoch unverhältnismäßige logistische, finanzielle und personelle Belastungen für KMU in einer äußerst schweren Wirtschaftskrise vermeiden. Eine Klärung der Frage, welche Wechselwirkungen zwischen den Anforderungen an die Sorgfaltspflicht und der möglichen Haftung bestehen, könnte ein praktischer Ansatz sein, um den Besonderheiten der KMU in Europa Rechnung zu tragen.

3.17. Die Rechtsetzungsinitiative sollte, wie in den UN-Leitprinzipien gefordert, branchenübergreifend alle Unternehmen erfassen, die in der EU niedergelassen oder tätig sind, um unlauteren Wettbewerb und ungleiche Wettbewerbsbedingungen zu vermeiden, und auch für den öffentlichen Sektor gelten. Sie sollte Unternehmen dazu verpflichten, hohe Standards in Bezug auf verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln einzuhalten, zugleich aber auch angemessene Maßnahmen entsprechend dem jeweiligen Risiko von Menschenrechtsverletzungen vorschlagen. Die Unternehmen müssen wirksame Mechanismen für die Sorgfaltspflicht einrichten, um Menschenrechtsverletzungen und negative soziale und ökologische Auswirkungen zu ermitteln, zu verhindern und einzudämmen, und zwar in Bezug auf sämtliche Tätigkeiten und Geschäftsbeziehungen, einschließlich ihrer Liefer- und Unterauftragsketten im Rahmen einer Geschäftsbeziehung, bei denen in genau definierten globalen Wertschöpfungsketten ein eindeutiger Zusammenhang besteht.

3.18. Der sachliche Anwendungsbereich der Rechtsetzungsinitiative sollte eine breite Abdeckung der Definition der Menschen- und Umweltrechte, einschließlich der Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte, gewährleisten und die Einbeziehung neuer Entwicklungen bei den Menschenrechten (z. B. Grundsatz der Nichtdiskriminierung) ermöglichen. Die Initiative sollte auf Instrumenten wie der Internationalen Charta der Menschenrechte und den IAO-Übereinkommen sowie auf der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Europäischen Sozialcharta aufbauen. Die Dreigliedrige Grundsatzklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik enthält auch einen umfassenden Katalog von Rechten in Bezug auf multinationale Unternehmen und Arbeit, in dem insbesondere auf die Übereinkommen und Empfehlungen zu Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz verwiesen wird, und sollte berücksichtigt werden. In Bezug auf die Umweltrechte ist das Übereinkommen von Paris insofern zu berücksichtigen, als diese internationale Übereinkunft von Regierungen und nicht von Unternehmen unterzeichnet wurde, was bedeutet, dass erstere ihren Verpflichtungen nachkommen und letztere zu ihrer Umsetzung beitragen müssen. Die Initiative sollte zudem auf den EU-Verträgen und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie nationalen Instrumenten im Bereich Menschenrechte aufbauen. Keinesfalls sollte das Schutzniveau für Menschenrechte niedriger sein als das in den geltenden Rechtsvorschriften auf internationaler, europäischer oder nationaler Ebene vorgesehene.

3.19. Die Verpflichtungen in Bezug auf die Sorgfaltspflicht sollten sich auf tatsächliche und potenzielle Auswirkungen erstrecken. Sie sollten auch die sozialen und ökologischen Auswirkungen, auch mit Blick auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung, sowie die Bekämpfung von Korruption, die Unternehmensführung und die Steuergerechtigkeit abdecken. Umweltauswirkungen sollten als wesentlicher Aspekt eines nachhaltigen unternehmerischen Handelns betrachtet werden. Gemäß den UN-Leitprinzipien, den OECD-Leitsätzen und den Definitionen der Dreigliedrigen Erklärung der IAO sollten Unternehmen die Sorgfaltspflicht anwenden, um ihre tatsächlichen oder potenziellen negativen Auswirkungen zu ermitteln, diese zu verhindern und zu mindern sowie Rechenschaft über deren Beseitigung abzulegen. Aufbauend auf diesen Instrumenten sollte die verbindliche Sorgfaltspflicht unter Wahrung des legitimen Anspruchs auf Vertraulichkeit von Unternehmensinformationen die Bewertung und Ermittlung tatsächlicher und potenzieller negativer Auswirkungen sowie eine den daraus gewonnenen Erkenntnissen entsprechende Reaktion umfassen, um negative Auswirkungen zu beseitigen und zu verhindern. Zudem müssen die Umsetzung und die Ergebnisse mitverfolgt werden, und es muss darüber berichtet werden, wie mit den Auswirkungen umgegangen wurde. Im Interesse einer einfachen Umsetzung und zur Vermeidung von Überschneidungen muss die Rechtsetzungsinitiative im Einklang mit den bestehenden Sorgfaltspflichtenregelungen, etwa den UN-Leitprinzipien, gestaltet werden.

3.20. Im Rahmen der Rechtsetzungsinitiative muss eindeutig festgelegt werden, welche Einzelmaßnahmen Unternehmen während des gesamten Sorgfaltpflichtsverfahrens ergreifen müssen, um das Risiko von Menschenrechtsverletzungen im Einklang mit anderen verbindlichen EU-Rechtsvorschriften zu bewerten, wie etwa der Überarbeitung der Richtlinie über die Offenlegung nichtfinanzieller Informationen<sup>(13)</sup>, die in Zukunft möglicherweise entsprechend angepasst werden muss. Die Rechtsetzungsinitiative sollte mindestens folgende Maßnahmen umfassen:

- klar definierte Risikoanalyse (Ermittlung und Bewertung (potenzieller) negativer Auswirkungen von Unternehmens-tätigkeiten auf die Menschenrechte und die Umwelt), einschließlich eines Frühwarnsystems,
- Folgemaßnahmen (Festlegung von Zuständigkeiten innerhalb der Unternehmen, Beseitigung und Vermeidung negativer Auswirkungen),
- Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen auf der Grundlage der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte,

<sup>(13)</sup> ABl. L 330 vom 15.11.2014, S. 1.

- Kommunikation (Berichterstattung über den Umgang mit (potenziell) nachteiligen Auswirkungen von Unternehmens-tätigkeiten) unter Wahrung der legitimen Vertraulichkeit von Unternehmensinformationen,
- Einbeziehung der im Unternehmen vertretenen Gewerkschaften gemäß dem sozialen Dialog.

3.21. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass eine oder mehrere nationale Behörden (z. B. Arbeitsaufsichts-, Gesundheits- bzw. Sicherheitsbehörden) dafür zuständig sind, zu überwachen, ob die Unternehmen ihren Verpflichtungen nachkommen. Die Behörde sollte über die erforderlichen Ressourcen und Fachkenntnisse verfügen, um Kontrollen, auch von Amts wegen, und Prüfungen auf der Grundlage von Risikobewertungen, Informationen von Hinweisgebern und Beschwerden durchzuführen. Sie sollte eng mit den Sozialpartnern zusammenarbeiten und deren aktive Beteiligung sicherstellen. Auch angemessen ausgestattete OECD-Kontaktstellen sollten eingebunden werden.

3.22. In den internationalen Instrumenten wird die notwendige Rolle anerkannt, die echte Konsultationen mit Vertretern der Zivilgesellschaft sowie mit Gewerkschaften, Arbeitnehmern und ihren legitimen Vertretern auf den jeweiligen Ebenen des sozialen Dialogs (Betrieb, Branche, nationale, europäische und internationale Ebene) bei der Festlegung und Umsetzung von Initiativen der Unternehmen für die Sorgfaltspflicht spielen sollten. In einer Rechtssetzungsinitiative sollte eine solche Beteiligung an den entsprechenden einschlägigen Vorschriften deshalb sichergestellt werden.

3.23. In den bestehenden Systemen, auf die sich eine verbindliche Sorgfaltspflicht stützen kann, schließt die Anwendung und Umsetzung eines Systems für die Sorgfaltspflicht eine Haftung nicht immer von vornherein aus, da Schäden aus Verstößen gegen die Menschenrechte entstehen und nicht aus Mängeln bei der Sorgfaltspflicht. Wenn Menschenrechtsverletzungen nicht erfolgreich vorgebeugt wird, brauchen deren Opfer zumindest wirksame Rechtsbehelfe, die eine vollständige Entschädigung für den erlittenen Schaden gewährleisten. Ein System für die Sorgfaltspflicht soll die Bemühungen belegen, die zur Vermeidung von Schäden unternommen wurden.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1. Unternehmen, die innerhalb und außerhalb der EU grenzübergreifend tätig sind, müssen in nachhaltiger Weise geführt werden: Dies betrifft wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte und schließt Perspektiven für Standorte, die Produktion von Gütern und die Erbringung von Dienstleistungen in Europa ein. Die Rechtssetzungsinitiative sollte die Unternehmen auch dazu verpflichten, in ihren Geschäftsbeziehungen in den globalen Wertschöpfungsketten Grundsätzen und Erwägungen des verantwortungsvollen und nachhaltigen unternehmerischen Handelns Rechnung zu tragen. Die Rechtssetzungsinitiative sollte darauf ausgerichtet sein, einen Rahmen zu schaffen, der einen wirksamen und verbindlichen Dialog mit den wesentlichen Interessenträgern eines Unternehmens umfasst, vorzugsweise auf der Ebene ihrer aufsichtsführenden und beratenden Gremien.

4.2. Angesichts der Herausforderungen und Hindernisse, mit denen Opfer beim Zugang zur Justiz in Drittländern, in denen europäische Unternehmen tätig sind, häufig konfrontiert sind, sollte die Möglichkeit des Zugangs zur Justiz in dem Mitgliedstaat, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat (oder in dem es geschäftlich tätig ist), gewährleistet werden. Daher sollte es möglich sein, in einem Mitgliedstaat Ansprüche gegen Unternehmen geltend zu machen, die auf dem Gebiet dieses Mitgliedstaats niedergelassen sind, dort tätig sind oder eine anderweitige Verbindung zu diesem Mitgliedstaat haben. Das französische Gesetz vom 27. März 2017 über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen bietet bereits diese Möglichkeit, doch zeigen anhängige Verfahren, dass nationale Gerichte noch keine Zuständigkeit für Beschwerden haben, die eine Tochtergesellschaft im Ausland betreffen.

4.3. Die Zuständigkeit europäischer Gerichte beschränkt sich in der Regel auf europäische Beklagte, was bedeutet, dass es möglich ist, ein in Europa ansässiges Unternehmen vor einem europäischen Gericht zu verklagen, in der Regel aber nicht dessen Tochterunternehmen, das seinen Sitz in dem Land hat, in dem der Schaden eingetreten ist. Noch weiter entfernt von dem entsprechenden europäischen Unternehmen sind Lieferanten und Zwischenhändler in der Lieferkette. Es muss sichergestellt werden, dass Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen und ihre Vertreter, einschließlich Gewerkschaften und Menschenrechtsaktivisten, Zugang zu fairen Verfahren, Gerichten und Behörden haben, wie es menschenrechtlichen Standards entspricht. Wenn nicht feststeht, ob die Muttergesellschaft, eine ihrer Tochtergesellschaften oder einer ihrer Zulieferer potenziell haftbar ist, sollte die gerichtliche Zuständigkeit für die Durchführung eines fairen Verfahrens bei einem Forum liegen. Die Brüssel-I-Verordnung sollte deshalb geändert werden, um bei Menschenrechtsverstößen ein Verfahren in Europa zu ermöglichen.

4.4. Ein weiteres Thema, das auf UN-Ebene erörtert wurde, ist das anzuwendende Recht. Gemäß Artikel 7 der Rom-II-Verordnung besteht bei Umweltschäden die Möglichkeit, das anzuwendende Recht auszuwählen. Wird dies auch für Menschenrechte der Fall sein, so dass für Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen dasselbe Maß an Rechten gilt? Über diese Frage wird derzeit unter Anwälten diskutiert, und der EWSA befürwortet eine solche Angleichung grundsätzlich, ohne allen Rechtsfolgen vorgreifen zu wollen.

4.5. Es muss ein konkreter Haftungsrahmen, auch (gegebenenfalls in Abhängigkeit vom Rechtssystem und dem Verstoß) für die strafrechtliche Haftung, für Fälle eingeführt werden, in denen es zu Verstößen gegen Menschenrechts-, Sozial- und Umweltnormen oder negative Auswirkungen der Geschäftstätigkeit von Unternehmen kommt, auch in ihren Liefer- und Unterauftragsketten. Die strafrechtliche Haftung für die schrecklichsten internationalen Verbrechen wurde jüngst in den Entwurf eines Abkommens der Vereinten Nationen aufgenommen. Der EWSA hat bereits in seiner Stellungnahme zum UN-Abkommen darauf hingewiesen, dass sich eine solche Haftung auch auf Fälle grober Fahrlässigkeit erstrecken sollte<sup>(14)</sup>.

4.6. Der EWSA hat sich zudem bereits zur Frage der Beweislast und des jeweiligen Beweisstandards geäußert. In der Stellungnahme des EWSA<sup>(15)</sup> heißt es dazu: „Das hieße zumindest, dass Kläger gegen Menschenrechtsverletzungen lediglich nachzuweisen hätten, dass eine eindeutige Verbindung zwischen dem Verursacher der Menschenrechtsverletzung (z. B. einem Lieferanten oder einem Tochterunternehmen) und dem (begünstigten bzw. Mutter-) Unternehmen besteht, das wiederum schlüssig darlegen müsste, dass die Verstöße außerhalb seiner Kontrolle erfolgten.“

4.7. Unternehmen dürften keinen missbräuchlichen Klagen oder einer absoluten Haftung ausgesetzt sein, da sie auf ihre Verfahren zur Sorgfaltspflicht verweisen können, um ihre Beteiligung und Maßnahmen zur Eindämmung und Vermeidung schädlicher Auswirkungen zu belegen. Wenn ein Unternehmen weder einen Schaden verursacht noch zu einem Schaden beigetragen hat noch Wissen von einem solchen Schaden erlangen konnte, obwohl es seiner Sorgfaltspflicht gründlich nachgekommen ist, kann keine Haftung eintreten. In einem Verfahren zur Sorgfaltspflicht sollte das häufig erwähnte Problem eines „Unternehmensschleiers“ angegangen werden, bei dem Opfer häufig nicht über die Ressourcen oder die Möglichkeit verfügen, die spezifische Kette der Zuständigkeiten innerhalb einer globalen Wertschöpfungskette zu belegen.

4.8. Zu den Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zur Justiz für Opfer sollten auch geeignete Unterstützungsprogramme gehören. Verfahren wegen einstweiliger Anordnungen sollten die Einstellung von Vorgängen ermöglichen, die gegen Menschenrechts-, Sozial- und Umweltnormen verstoßen. Der EWSA hat bereits auf die Bedeutung von Zeugen und die Rolle von Hinweisgebern hingewiesen sowie darauf, dass in diesem Bereich tätige NGOs unterstützt werden müssen, soweit sie ein berechtigtes Interesse haben, das auf etablierten Rechtsgrundsätzen in Bezug auf die Ergreifung von Maßnahmen und der Beweiserhebung beruht. In Frankreich haben einige formale Vorstöße auf Initiative von NGOs gegen Unternehmen auf der Grundlage des nationalen Gesetzes über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen die Schwierigkeiten bei der Rechtsdurchsetzung aufgezeigt (z. B. anzuwendendes Recht).

4.9. Ein verbindlicher Rahmen für die Sorgfaltspflicht ließe sich durch einen vereinbarten Standard herstellen, der durch verhältnismäßige, wirksame und abschreckende Sanktionen durchgesetzt wird, während die Haftung nach einem Verstoß gegen klar definierte Menschenrechte eintreten würde. Wie bei allen Haftungsregelungen muss ein offensichtlicher Kausalzusammenhang zwischen einem Verschulden oder einer Nichtverhinderung und einem Schaden hergestellt werden. Bei nicht unmittelbaren, entfernten Kausalitäten lässt sich folglich kein Risikozusammenhang herstellen.

4.10. Zu den Sanktionen sollten der Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge und der öffentlichen Finanzierung sowie finanzielle Sanktionen gehören, die in einem angemessenen Verhältnis zum Umsatz des Unternehmens und zu den Abhilfemaßnahmen stehen. Dies sollte Unternehmen einen Anreiz bieten, den Verpflichtungen nachzukommen und negative Auswirkungen ihrer Tätigkeiten zu verhindern. Dies dürfte zu einer weiteren Aufwärtskonvergenz des Ansatzes in Bezug auf die Menschenrechte, einschließlich der Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte, beitragen. Die Mitgliedstaaten sollten positive Anreize schaffen, um Unternehmen darin zu bestärken, ehrgeizige Konzepte für nachhaltige wirtschaftliche Tätigkeiten, auch in ihren Liefer- und Unterauftragsketten, zu entwickeln.

4.11. Eine Rechtsetzungsinitiative sollte eine Nichtregressionsklausel, eine Meistbegünstigungsklausel sowie eine Überprüfungsklausel auf der Grundlage von Expertenbeiträgen enthalten. Als Vorbild könnten hier die Datenschutzvorschriften dienen. Die Anforderungen einer neuen EU-Rechtsetzungsinitiative sollten auch für bestehende freiwillige Instrumente der Sorgfaltspflicht gelten, die erforderlichenfalls angepasst werden sollten.

4.12. Die Kommission sollte ihre Strategie für die Sorgfaltspflicht auf internationaler Ebene, d. h. im Rahmen des Verfahrens für das UN-Abkommen, in allen einschlägigen internationalen Organisationen aktiv fördern, um andere Länder dazu anzuregen, diesem Weg zu folgen.

Brüssel, den 18. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

<sup>(14)</sup> ABl. C 97 vom 24.3.2020, S. 9.

<sup>(15)</sup> ABl. C 97 vom 24.3.2020, S. 9.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Neufassung der Territorialen Agenda der EU, der Leipzig-Charta und der EU-Städteagenda“****(Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des deutschen Ratsvorsitzes)**

(2020/C 429/20)

Berichterstatter: **Petr ZAHRADNÍK**Mitberichterstatter: **Roman HAKEN**

Befassung	18. Februar 2020 — Schreiben von Herrn Peter ALTMAIER, Bundesminister für Wirtschaft und Energie der Bundesrepublik Deutschland
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	20.7.2020
Verabschiedung im Plenum	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	216/0/4

**1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der EWSA empfiehlt, dass die neuen Umstände und Parameter, die seit dem Inkrafttreten der aktuellen Leipzig-Charta hinzugekommen sind (siehe Ziffer 2.2), vollständig in den Inhalt der neuen Charta einfließen. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die Charta in funktionseller Hinsicht mit dem künftigen mehrjährigen Finanzrahmen der EU und seinen Verbindungen zum Europäischen Semester vereinbar ist. Dabei sollten auch die Auswirkungen und Folgen der COVID-19-Pandemie für die wirtschaftliche, soziale, ökologische und territoriale Entwicklung der Mitgliedstaaten und der EU insgesamt berücksichtigt werden.

1.2. Der EWSA weist auf die voraussichtlich steigenden Beeinträchtigungen und Risiken (für die Wirtschaft, die Gesundheitssysteme, die Umwelt, die Informationstechnologie u. a.) hin und schlägt vor, ausdrücklich zu unterstreichen, dass das Thema Resilienz in der neuen Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt systematisch berücksichtigt werden muss.

1.3. Der EWSA begrüßt den Text zur Territorialen Agenda 2030 und befürwortet ihre Grundpfeiler, die auf dem Prinzip der Gerechtigkeit, dem Umweltschutz und der Notwendigkeit fußen, die territoriale Dimension in allen betreffenden Bereichen der öffentlichen Verwaltung zur berücksichtigen.

1.4. Der EWSA begrüßt ebenso, dass ihm durch die Territoriale Agenda 2030 die Möglichkeit geboten wird, sich in den Prozess seiner Umsetzung einzubringen.

1.5. Der EWSA ist sich des beträchtlichen Handlungsspielraums bei der Nutzung eines integrierten Ansatzes im Rahmen der territorialen und städtischen Entwicklung sowie der Vorteile eines solchen Ansatzes — durch Synergieeffekte, Kosteneinsparungen und die funktionale Verknüpfung der Inhalte der geförderten Projekte — bewusst.

1.6. Der EWSA macht darauf aufmerksam, dass auch ein integrierter Ansatz möglich ist, bei dem im Interesse sowohl der territorialen als auch der Stadtentwicklung und vorbehaltlich demokratischer Kontrolle, eines transparenten Regierungshandelns und Rechenschaftspflicht öffentliche und private Finanzmittel kombiniert werden können, um die Kapazitäten zu vergrößern und die Risiken zu verteilen.

1.7. Der EWSA befürwortet vorbehaltlos die Ausgewogenheit zwischen den verschiedenen Gebietsarten bei der Nutzung der Instrumente für die territoriale und städtische Entwicklung. Er empfiehlt, die für die jeweiligen Gebietsarten unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips die am besten geeigneten Förderinstrumente einzusetzen, was im Fall der Risikoregionen dazu führen wird, dass die Anzeichen von Unterversorgung, Rückstand und Isolierung bekämpft werden.

1.8. Der EWSA unterstreicht die Bedeutung neuer Modelle und Aspekte der Entwicklung städtischer Ballungsräume und Metropolen als Schlüsselfaktoren für die Verbesserung der globalen Wettbewerbsfähigkeit der EU durch deren Offenheit sowie die Notwendigkeit, bestimmten Spillover-Effekten der Globalisierung standzuhalten.

1.9. Der EWSA ist sich jedoch auch der Bedeutung bewusst, die dem Schutz und der Unterstützung von abgelegenen und Randgebieten, vor allem im ländlichen Raum, zukommt, damit diese in die moderne und nachhaltige regionale Entwicklung eingebunden werden können.

1.10. Unter Berücksichtigung sowohl endogener als auch exogener Faktoren lässt sich feststellen, dass Nachhaltigkeit und Resilienz von Städten und Regionen nicht voneinander zu trennen sind. Daher empfiehlt der EWSA, **die Städteagenda umfassend mit der Kohäsionspolitik abzustimmen**. Dies kann mithilfe funktionaler Partnerschaften zwischen den städtischen und ländlichen Gebieten und mittels integrierter Projekte zur Stärkung der Nachhaltigkeit und Widerstandsfähigkeit der lokalen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltsysteme der Städte sowie ihrer funktionalen Gebiete und ihres Umlands gewährleistet werden.

1.11. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, bei der Vorbereitung und Evaluierung der Entwicklungspläne auf Ebene der Städte und Regionen den Austausch von Erfahrungen zu unterstützen, der schrittweise zu **methodischen Empfehlungen für die Berücksichtigung von entstehenden Risiken und Resilienz** führt.

1.12. Einerseits beobachtet der EWSA, dass in Metropolen und Ballungsräumen durch die Konzentration der Ressourcen und die Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeit günstige Bedingungen entstanden sind, damit diese zu Wachstumspolen für die Volkswirtschaft in ihrem Ganzen und vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Öffnung im Zuge der Globalisierung zu Ansprechpartnern für die gesamte Volkswirtschaft werden. Andererseits ist er sich voll und ganz der Tatsache bewusst, dass eine ausgewogenere Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft, einschließlich der ländlichen Regionen und Randgebiete, notwendig ist.

1.13. Der EWSA fordert im Bereich der städtischen und regionalen Entwicklung nachdrücklich eine ausgewogenere Vertretung im Rahmen des Partnerschaftsprinzips. Ein gutes Beispiel für eine ausgewogene Vertretung gibt das Programm LEADER/CLLD, bei dem höchstens die Hälfte der Partnerschaftsmitglieder aus der öffentlichen Verwaltung kommen darf. Im Interesse einer effizienten Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Stellen empfiehlt der EWSA eine wesentlich umfassendere Einbeziehung der jeweiligen Zielgruppen (Bewohner der Städte und des ländlichen Raums, lokale NGO und die Sozialpartner).

1.14. Der EWSA stellt fest, dass der integrierte territoriale Ansatz in der Praxis hauptsächlich in ländlichen Gebieten (LEADER/CLLD) und in funktionalen städtischen und großstädtischen Ballungsräumen angewendet wird.

1.15. Auch wenn bei der Zusammensetzung der Verwaltungs- und Beratungsorgane eine (sektorübergreifende) Partnerschaft garantiert ist, haben private Organisationen (etwa örtliche Unternehmen, NRO, LAG und ähnliche Vereinigungen) bei den ITI eine deutlich schwächere Position inne. In der Zukunft sollte diese Lücke geschlossen werden, da sonst keine ausgewogene Einschätzung der Entwicklungsbedürfnisse der Gemeinschaft erhalten werden kann.

## 2. Hintergrund

2.1. Die Leipzig-Charta ist ein zwischenstaatliches Dokument der EU-Mitgliedstaaten zur Einhaltung gemeinsamer Grundsätze und Strategien im Bereich der Politik der nachhaltigen Stadtentwicklung. Sie beruht dabei auf drei Säulen:

- der Einbeziehung des Konzepts der nachhaltigen Stadtentwicklung in die nationale, regionale und lokale Entwicklungspolitik,
- dem Rückgriff auf Instrumente für integrierte Stadtentwicklung (zum Beispiel CLLD-U) und die entsprechenden öffentlichen Verwaltungsbehörden sowie eine Verwaltung auf Grundlage der Multi-Level-Governance,
- der Gewährleistung der Ausgewogenheit gegenüber den übrigen territorialen Strukturen unter Erhaltung der polyzentrischen Stadtstruktur.

2.2. Der EWSA befürwortet Inhalt und Umfang der Leipzig-Charta, ist jedoch der Auffassung, dass ihr Inhalt an die neuen Gegebenheiten, die sich seit ihrer Annahme im Mai 2007 ergeben haben, angepasst werden muss. Die wichtigsten seit diesem Zeitpunkt eingetretenen Veränderungen sind:

- enorme technologische Fortschritte und ein stark gewachsenes Innovationspotenzial im Rahmen der Digitalisierung, der intelligenten Mobilität und anderer intelligenter Lösungen, die zahlreiche Entwicklungsmöglichkeiten (zum Beispiel die Optimierung der Ressourcennutzung usw.), aber auch strategische Risiken (Auswirkungen auf die Beschäftigung, Anfälligkeit von IT-Systemen usw.) mit sich bringen,
- die Auswirkungen von Wirtschaft 4.0 und Gesellschaft 4.0 aus Sicht der neuen Organisation der Wirtschaftstätigkeit in Form einer Kreislaufwirtschaft und einer Wirtschaft des Teilens, deren Auslöser und Wirkungen sich besonders in den Ballungszentren konzentrieren,

- die Änderung der sozialen Struktur durch Migration, demografische Entwicklungen und veränderte Lebensweisen,
- die Möglichkeiten und Herausforderungen, die sich aus den Zielen und Maßnahmen des europäischen Grünen Deal ergeben,
- neue Formen und Modelle der Finanzierung der Stadtentwicklung, die auf der gemeinsamen Nutzung von — privaten und öffentlichen — Ressourcen sowie gemeinsamen Interessen beruhen,
- neue Aspekte im Zusammenhang mit der Öffnung der Ballungszentren und Metropolen nach außen im Hinblick auf ihre Rolle im Rahmen der globalen Wettbewerbsfähigkeit sowie der Notwendigkeit, den Auswirkungen der Globalisierung standzuhalten,
- die ständige Notwendigkeit, die Bevölkerung stärker an der Planung und Umsetzung von Entwicklungsprojekten der Städte und ihres Umlands zu beteiligen.

2.3. Die Territoriale Agenda 2030 ist ein zwischenstaatliches Dokument der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, das auf der Grundlage einer Zusammenarbeit mit Partnern anderer Länder, Organen und Einrichtungen der Europäischen Union sowie europäischen Interessengruppen erarbeitet wurde. Ihr Ziel ist es sicherzustellen, dass die Notwendigkeit einer nachhaltigen Zukunft nicht nur auf die Stärkung des territorialen Zusammenhalts, der zu den in Artikel 3 des Vertrages über die Europäische Union verankerten Zielen gehört, sondern auf alle Gebiete und ihre Einwohner ausgerichtet ist.

2.3.1. Vor diesem Hintergrund wird durch die Territoriale Agenda 2030 eine Stärkung der territorialen Dimension aller Politikfelder auf allen Regierungsebenen gefordert. Sie beruht dabei auf drei Säulen:

- Ihr erstes Kernziel ist ein gerechtes Europa, das Zukunftsperspektiven für alle Gebietsarten und ihre Einwohner bietet. Dabei geht es darum, den Beitrag der territorialen Dimension und der Raumplanung zur Integration und Verknüpfung der politischen Prioritäten zu stärken; dazu gehören etwa der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt, die europäische Säule sozialer Rechte, ein Europa mit mehr Bürgernähe, eine inklusivere, nachhaltigere und stärker integrierte städtische und territoriale Entwicklung, ein gerechter Übergang und die territoriale Integration in Europa.
- Ihr zweites Kernziel ist ein grünes Europa, das die gemeinsame Umwelt schützt und den gesellschaftlichen Wandel gestaltet. Dabei geht es darum, den Beitrag der territorialen Dimension und der Raumplanung zur Umsetzung der politischen Prioritäten, etwa der Nachhaltigkeitsziele (SDG) der Vereinten Nationen, des europäischen Grünen Deals, des Pariser Übereinkommens und des Übergangs Europas zu einer Kreislaufwirtschaft, zu stärken.
- Drittens stellt die Territoriale Agenda 2030 eine strategische Ausrichtung für die Raumplanung sicher und fordert eine Stärkung der territorialen Dimension in allen Politikbereichen auf allen Regierungsebenen. In diesem Zusammenhang betrifft sie ebenfalls den EWSA, der aufgefordert ist, seine Mitglieder über ihre Prioritäten zu informieren und an ihrer Umsetzung mitzuwirken. Dabei geht es insbesondere darum, die Bedeutung der zivilgesellschaftlichen Partner bei der Sicherstellung einer nachhaltigen Zukunft in allen Gebieten hervorzuheben und den Ansatz der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen lokalen Entwicklung sowie alle übrigen Instrumente zur Erleichterung der integrierten territorialen Entwicklung und der Zusammenarbeit zu stärken. Darüber hinaus werden die Mitglieder des EWSA aufgefordert, die Prioritäten der Territorialen Agenda in den politischen Beratungen auf europäischer Ebene zu verteidigen.

2.4. Der EWSA stimmt dem Inhalt der Territorialen Agenda 2030, die er für wichtig hält, zu. Er begrüßt zudem die seit 2011 unternommenen Anstrengungen, um die Territoriale Agenda zu aktualisieren und weiterzuentwickeln:

- Er befürwortet insbesondere das Gesamtziel der Territorialen Agenda, also eine nachhaltige Zukunft für alle Gebietsarten und alle ihre Einwohner in Europa.
- Er stimmt mit den Zielen und Prioritäten der Territorialen Agenda 2030 überein und befürwortet die für die Gebiete und ihre Einwohner bislang unternommenen Anstrengungen.
- Er begrüßt die Konzentration auf die Umsetzung von Prioritäten wie: a) ein ausgewogenes Europa, in dem kein Ort und keine Person zurückgelassen wird; b) funktionale Regionen, die die städtischen und ländlichen Gebiete miteinander verbinden; c) die Integration von Leben und Arbeit über Landesgrenzen hinweg; d) eine gesunde Umwelt und angemessene Lebensbedingungen; e) eine Kreislaufwirtschaft sowie f) eine nachhaltige digitale und physische Vernetzung,
- Er hält es für unerlässlich, die Zivilgesellschaft in die Verfolgung der territorialen Ziele, etwa ein gerechtes und grünes Europa, einzubinden, und stimmt der Einbeziehung des EWSA als eines der wichtigsten Akteure in diesen Prozess zu.
- Er begrüßt, dass alle Mitglieder des EWSA die Möglichkeit haben, über die Website [www.territorialagenda.eu](http://www.territorialagenda.eu) an der Erarbeitung und Umsetzung der Territorialen Agenda 2030 mitzuwirken.

2.5. Der EWSA begrüßt den Unterstützungsprozess bei der Konzipierung der neuen EU-Städteagenda nach der Unterzeichnung des Pakts von Amsterdam. Diese Agenda mit starken logischen Bezügen zu den Programmen URBACT und URBAN besitzt ein unbestreitbares Potenzial für die Zukunft, wobei es insbesondere darum geht, die Prioritäten der Stadtentwicklung festzulegen und bewährte Verfahrensweisen, die innerhalb der Union aufgegriffen werden können, hervorzuheben.

2.6. Alle prioritären Themen in der Städteagenda sind zwar für die zivilgesellschaftlichen Organisationen von Bedeutung, gehen aber über die ihnen zugeschriebenen traditionellen Rollen hinaus. NRO, Sozialunternehmen und Genossenschaften entwickeln in zunehmendem Maße ihre Fähigkeiten oder führen neue Wirtschafts- oder Organisationsmodelle für die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen ein. Die öffentlichen Behörden müssen in der Lage sein, sich selbst aus der Warte von Gruppen und Organisationen zu betrachten, die im städtischen Raum tätig sind. Der EWSA weist darauf hin, dass die Einbeziehung nationaler oder regionaler Netze oder lokaler Organisationen mit einem großen Erfahrungsschatz in einem bestimmten Themenbereich ebenso nützlich wäre wie die Einbindung europäischer Netzwerke.

2.7. In jedem Fall ist es im Interesse einer wirksamen Umsetzung der EU-Städteagenda notwendig,

- a) die grundlegenden Bedürfnisse der beteiligten Partner zu berücksichtigen und dem Kapazitätsaufbau Aufmerksamkeit zu schenken (hauptsächlich für horizontale Partnerschaften auf Ebene der Städte). Zu diesem Zweck empfiehlt der EWSA die Verwendung der für die „technische Unterstützung“ in den europäischen Fonds bereitgestellten Mittel;
- b) methodische Empfehlungen für Grundsätze von Partnerschaften auf Ebene der Städte auszuarbeiten. Es ist wichtig, dass eine Verfahrensweise für die Überwachung und Evaluierung der Städteagenda entwickelt wird, die auch Indikatoren zur Messung der erreichten Veränderungen umfasst. Für die Partner, u. a. die Organisationen der Zivilgesellschaft, ist es wichtig, in die Evaluierung und Überwachung einbezogen zu werden.

2.8. Der EWSA stellt eine gewisse Dualität zwischen der Territorialen Agenda und der Städteagenda auf der einen sowie dem territorialen Zusammenhalt auf der anderen Seite fest. Er nimmt zur Kenntnis, dass die Frage des territorialen Zusammenhalts seit 2009 Teil des Vertrages (AEUV) und damit der gemeinsamen Rechtsvorschriften ist, während weder die Städteagenda noch die Territoriale Agenda als solche Bestandteil des Vertrages sind und ihre hoheitlichen Aspekte weiterhin der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten unterliegen und durch ein zwischenstaatliches Abkommen geregelt werden.

2.9. Als wichtigen Aspekt der regionalen Entwicklung im Rahmen der Europäischen Union befürwortet der EWSA ebenso die Festlegung und Umsetzung partizipativer Strategien zur Entwicklung von Makroregionen, die sowohl Mitgliedstaaten und Regionen der Europäischen Union als auch nicht zur Europäischen Union gehörende Staaten und Regionen umfassen.

2.10. Auch wenn der Zeithorizont der Territorialen Agenda und der EU-Städteagenda über den mehrjährigen Finanzrahmen hinausgeht, müssen diese durch den MFR und seine künftige Ausrichtung angemessen berücksichtigt und in geeignetem Umfang gefördert werden. So ist etwa anzunehmen, dass die gegenwärtige COVID-19-Pandemie grundlegende Veränderungen für den zukünftigen mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union mit sich bringen wird.

2.11. Angesichts der Folgen der Pandemie wird es umso notwendiger sein, nicht nur die Entwicklungsdimension in die Territoriale Agenda und die Städteagenda aufzunehmen, sondern auch die Fähigkeit, schwer vorhersehbaren Risiken standzuhalten, die in Form asymmetrischer exogener Schocks auftreten und deutliche Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit der Entwicklung haben können.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

#### 3.1. Beständigkeit und Widerstandsfähigkeit

3.1.1. Der EWSA betont, dass Europa gegenwärtig mit anhaltenden Herausforderungen im Zusammenhang mit den **Auswirkungen des Klimawandels, der Ressourcennutzung und der notwendigen Verringerung der Umweltrisiken** für Gesundheit und Wohlbefinden der Bevölkerung konfrontiert ist. Auch wenn eine wachsende Zahl von Kommunen und lokalen Gemeinschaften derzeit verschiedene nachhaltige Ansätze für Mobilität, die Baubranche, Produktion und Konsum testen, erfordert die großflächige praktische Anwendung dieser Ansätze eine deutlich stärkere Beteiligung der gesamten Gesellschaft, insbesondere von Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen sowie Bürgerinnen und Bürgern, an sämtlichen Übergangsprozessen.

3.1.2. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Städte aufgrund ihrer Fähigkeit, integrierte lokale Lösungen zu finden, in der Lage sind, die zur Überwindung der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen der aktuellen COVID-19-Pandemie bereitgestellten Mittel wirksam einzusetzen, nicht nur um das Gesundheitswesen und soziale Einrichtungen zu stärken sowie die Wirtschaft wieder zu beleben, sondern auch um den Übergang zu nachhaltigeren und widerstandsfähigeren Modellen der Wirtschaftsentwicklung zu fördern.

3.1.3. Der EWSA hält fest, dass die europäischen Städte die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen von außerhalb bisher als selbstverständlich angenommen haben und davon ausgegangen sind, dass etwaige Störungen durch vollständig integrierte Wirtschaftssysteme bewältigt werden können. Wie jedoch angesichts der aktuellen COVID-19-Pandemie deutlich wird, bringt der hohe Grad der gegenseitigen Abhängigkeit die Gefahr von Dominoeffekten mit sich.

3.1.4. Der EWSA betont daher, dass es notwendig ist, für beide Seiten vorteilhafte **Partnerschaften zwischen städtischen und ländlichen Gebieten** einzuführen, um die Nachhaltigkeit und Widerstandsfähigkeit der örtlichen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltsysteme zu stärken. Solche Partnerschaften können zu einer Säule des künftigen territorialen Zusammenhalts werden.

3.1.5. Daher empfiehlt der EWSA, dass die Städte durch die neue Leipzig-Charta dazu aufgerufen werden,

- a) **Kapazitäten aufzubauen**, um die Risiken und die Möglichkeiten von Veränderungen im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Klimawandels, den Folgen der vierten industriellen Revolution und den Konsequenzen neuer Gesundheitsbedrohungen sowie weiteren relevanten Risiken gemäß den durch das Sendai-Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge geförderten bewährten Verfahrensweisen **zu antizipieren**,
- b) **Partnerschaften** zwischen den örtlichen Akteuren in städtischen und ländlichen Gebieten (einschließlich lokaler Gebietskörperschaften und lokaler Aktionsgruppen, LAG) **aktiv zu entwickeln und zu unterstützen**, um strategische Risiken zu vermeiden und die Möglichkeiten von Veränderungen durch integrierte Projekte in wesentlichen Schlüsselbereichen von gemeinsamem Interesse (medizinische Versorgung, Lebensmittel- und Wasserversorgung, Verkehr, Kreislaufwirtschaft usw.) zu nutzen,
- c) **die Folgen künftiger Entwicklungspläne, -programme und -projekte** für die Nachhaltigkeit und Widerstandsfähigkeit des örtlichen Umwelt-, Wirtschafts- und Sozialsystems (einschließlich ihrer Auswirkungen auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen und den Arbeitsmarkt) **zu evaluieren** und sie auf Grundlage der zwischenzeitlich erworbenen Erfahrungen zu optimieren,
- d) die gewonnenen Erkenntnisse und innovativen Lösungen für die Stärkung von Nachhaltigkeit und Resilienz über europäische Netzwerke und europäische Programme für territoriale Zusammenarbeit **zu teilen**.

3.1.6. Gleichzeitig räumt der EWSA ein, dass die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit ein relativ neuer Schwerpunktbereich ist. Er empfiehlt deshalb, einen gesamteuropäischen Erfahrungsaustausch auf den Weg zu bringen, der ebenfalls Wissenschaftler und Sachverständige einschließt, sowie Initiativen zur Verbreitung bewährter Verfahrensweisen in diesem Bereich zu fördern.

## 3.2. Integrierter Ansatz

3.2.1. Der EWSA betont, dass das Potenzial der Umsetzung integrierter Projekte im Rahmen der Kohäsionspolitik auf Unionsebene weiterhin enorm hoch ist. Der integrierte Ansatz der EU im Bereich der Ressourcennutzung muss auf **Interdisziplinarität und Querschnittsfragen** ausgerichtet sein (mit anderen Worten, die weitverbreitete, schädliche Abschottung und die künstliche sektorbezogene Sicht, durch die die Umsetzung wirklich integrierter Lösungen verhindert werden, müssen überwunden werden).

3.2.2. Der EWSA ist sich der Tatsache bewusst, dass ein integrierter Ansatz bei der Verwaltung geförderter Projekte eine völlig neue Herangehensweise voraussetzt. Dieser Ansatz basiert auf der Verknüpfung sowie der wechselseitigen logischen und funktionalen Abhängigkeit der Projekte, bei denen die Fördermittel nicht nur aus verschiedenen Programmen des EU-Haushalts stammen, sondern auch verschiedene Formen haben (Subventionen, Finanzinstrumente). Idealerweise werden diese Mittel auch durch private Mittel ergänzt. Für diesen Ansatz ist es von großer Bedeutung, dass die thematische Kohärenz des Inhalts beachtet wird und vor allem auch die tatsächlichen Auswirkungen evaluiert werden.

3.2.3. Der EWSA empfiehlt, dass der integrierte territoriale Ansatz bei jeder Partnerschaftvereinbarung berücksichtigt wird. Darüber hinaus muss er umfassend verknüpft und vollständig mit dem Grundsatz der thematischen Konzentration vereinbar sein. Ebenso darf nicht akzeptiert werden, dass er als Überbleibsel thematischer Konzentration aufgefasst wird.

3.2.4. Der EWSA fügt hinzu, dass bei einer Hypothesenprüfung gezeigt wurde, dass der integrierte Ansatz bei den Leistungsindikatoren zu einem 40 % höheren Wert gegenüber einem Szenario mit isolierten Einzelprojekten führt. Bei Investitionsförderungen im Privatsektor sind diese Änderungen aus makroökonomischer Sicht zwar eher vernachlässigbar (in Anbetracht des sehr geringen Anteils an Investitionen verglichen mit dem Gesamtaufkommen der Privatinvestitionen); bei öffentlichen Investitionen sind die Auswirkungen jedoch beträchtlich, vor allem da die Umsetzung und Verwendung der Investitionen koordiniert wird.

3.2.5. Der EWSA stellt fest, dass der integrierte Ansatz sich nicht nur auf den Inhalt und die Themen beziehen darf. Für verschiedene Arten integrierter Projekte sind auch verschiedene Gebiete und Gebietsarten geeignet, daher haben die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und die bedarfsgerechte Zuordnung der Themen eine hohe Bedeutung. In diesem Zusammenhang werden am häufigsten die folgenden Gebietsarten erwähnt: Metropole, (Teil-)Region, benachteiligter Stadtbezirk und Ballungsraum.

3.2.6. Der EWSA stellt fest, dass die Projekte zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Exzellenz, in denen die Funktion von Entwicklungspolen umgesetzt wird, vor allem für Metropolregionen und Ballungsräume geeignet sind, während Projekte zur Förderung der Konvergenzprioritäten für (Teil-)Regionen und benachteiligte Stadtbezirke sehr wichtig sind. Ein weiterer Gegenstand des integrierten Ansatzes kann die Konvergenz zwischen den Mitteln sein. Diese ist dabei sowohl innerhalb eines operationellen Programms der Kohäsionspolitik als auch zwischen den operationellen Programmen, zwischen den Fonds und in den Programmen des mehrjährigen Finanzrahmens möglich. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Mobilisierung privater Finanzmittel zur Aufstockung der verfügbaren öffentlichen Mittel ebenfalls eine vielversprechende Option im Hinblick auf einen integrierten Ansatz ist, die zusätzliche Kapazitäten erschließt und Risikoteilung ermöglicht.

3.2.7. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Hauptvorteile des integrierten territorialen Ansatzes in der Nutzung von Größenvorteilen, wodurch die Umsetzungskosten dieser Projekte deutlich niedriger sind, sowie in Synergieeffekten hinsichtlich der positiven Auswirkungen der Entwicklung, die als wichtigster Vorteil angesehen werden können, bestehen. Die größten Hindernisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: anhaltendes Misstrauen, komplexe Verwaltung und Umsetzung sowie vor allem eine mangelnde Bereitschaft, Verantwortungen an niedrigere Verwaltungsebenen zu delegieren.

### 3.3. Ausgewogenheit

3.3.1. Je stärker sich die Entwicklung der Metropolen und Ballungsgebiete auf Kosten der übrigen Regionen eines Landes vollzieht, desto größer ist das Risiko struktureller Defizite, die dann nur mit viel Geld behoben werden können. Diese Sichtweise trifft ebenso auf die ausgewogene Entwicklung der einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu und rechtfertigt die Beibehaltung einer starken Kohäsionspolitik der Union in der Zukunft.

3.3.2. Die wesentlichen Instrumente zur Förderung der regionalen Entwicklung sollten diesem Anspruch ebenfalls gerecht werden und die spezifischen Projekte der ITI und CLLD-U müssen diesen weiter gefassten Kontext berücksichtigen. Andernfalls besteht ein hohes Risiko, dass innere Randgebiete („no man's lands“) entstehen, die nicht ausreichend durch die territoriale Entwicklungspolitik unterstützt werden und deren künftige Entwicklung daher stark behindert würde. Logischerweise herrschen in den ITI große Projekte und Investitionsvorhaben vor, während die Projekte im Rahmen der CLLD-U oft ein geringeres finanzielles Volumen besitzen und meist nicht mit Investitionen verknüpft sind, wobei sie dennoch einen hohen Mehrwert bieten.

3.3.3. Hierdurch ergibt sich zudem die Möglichkeit, dass sich ITI und CLLD unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips gegenseitig ergänzen. Bei den ITI müssten nicht nur die Metropole oder das betreffende Ballungsgebiet, sondern auch die entsprechenden ländlichen Gebiete und kleineren Städte einbezogen werden. Andererseits stellen die Maßnahmen der örtlichen Bevölkerung zur lokalen Entwicklung ein rationell einsetzbares Instrument dar, durch das nicht nur örtliche Initiativen in ländlichen Gebieten gefördert, sondern auch Problemen der Gemeinschaften in Ballungsräumen und Großstadtbezirken begegnet werden kann.

#### 3.3.4. Wesentliche Merkmale der CLLD-U (1):

- sektorübergreifende örtliche Partnerschaften ähnlich den lokalen Aktionsgruppen in ländlichen Gebieten, Einbeziehung verschiedener Sektoren (Unternehmen, Non-Profit-Sektor, öffentliche Verwaltung und/oder besondere Einrichtungen wie Schulen, Institute, Behörden, Banken),
- gemeinsame Entwicklungsstrategie (integrierte territoriale, sektorübergreifende Strategie, auf ein oder mehrere Themen ausgerichtet, basierend auf den speziellen Bedürfnissen und Möglichkeiten der Stadt, gemäß der geltenden Stadtentwicklungsstrategie definiert und aus verschiedenen öffentlichen und privaten Mitteln finanziert),
- Bottom-up-Ansatz, bei dem die Initiative direkt vom betroffenen Ort ausgeht, mit nachweislicher Beteiligung der Partner und der Öffentlichkeit,
- koordiniertes Vorgehen (Planung und Nutzung öffentlicher und privater Mittel, gemeinsame Projekte), Möglichkeiten einer multilateralen Einbeziehung (auf territorialer, zeitlicher, materieller und institutioneller Ebene sowie bezüglich der Mittel),
- partnerschaftliche und dezentrale Entscheidungsfindung zur Finanzierung einzelner lokaler Projekte über Organisationen der sektorübergreifenden örtlichen Partnerschaft,
- Bedeutung von Innovationen im Rahmen der Lösungen, also Aktionen und Tätigkeiten, die in einem bestimmten Gebiet neu sind und die Entwicklung fördern (dabei geht es nicht darum, gewohnte Tätigkeiten aus der Vergangenheit weiterzuführen),

---

(1) In dieser Stellungnahme steht CLLD-U für von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen für die lokale Entwicklung im städtischen Raum. Damit versuchen wir, die verschiedenen Ressourcen und Bedingungen für die lokale ländliche und städtische Entwicklung besser zu beschreiben. Derzeit wird CLLD in der Regel für ländliche Gebiete im Rahmen der Weiterentwicklung des LEADER-Programms eingesetzt, nicht aber für die Stadtentwicklung.

- Zusammenarbeit im Rahmen von Netzwerken, insbesondere zwischen den sektorübergreifenden örtlichen Partnerschaften innerhalb der Mitgliedstaaten und/oder zwischen den sektorübergreifenden örtlichen Partnerschaften innerhalb der Europäischen Union.

3.3.5. Der EWSA ist sich bewusst, dass einzelne Gebietsprofile innerhalb der EU sich aufgrund laufender struktureller und technologischer Veränderungen in einer Situation befinden, die sie zumindest kurzfristig nicht mit eigenen Mitteln überwinden können (zum Beispiel Regionen mit intensiver Kohleförderung und die davon abhängige, schrumpfende Schwerindustrie), und dass es hierbei Anzeichen für ein Marktversagen gibt. Die Instrumente zur regionalen Entwicklung sollten diese Regionen dabei unterstützen, einen tragfähigen strategischen Lösungsansatz in Form einer funktionalen Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeit zu finden, und die für diese Entwicklung notwendigen Finanzmittel bereitstellen.

## 4. Besondere Bemerkungen

### 4.1. Institutionelle Aspekte

4.1.1. Der EWSA ist sich der Tatsache bewusst, dass bei der institutionellen Verankerung der Europäischen Union, konkret zwischen der territorialen Entwicklung und der Städteagenda auf der einen sowie dem territorialen Zusammenhalt auf der anderen Seite, eine gewisse Dualität vorliegt. Zwar kann die Stadtentwicklung allgemein gesehen als Teil der territorialen Entwicklung im weiteren Sinne betrachtet werden, jedoch besitzt sie aus kompetenzrechtlicher Sicht eine gewisse Autonomie, da sie der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten unterliegt und daher Gegenstand zwischenstaatlicher Lösungen ist. Der territoriale Zusammenhalt ist hingegen seit 2009 Teil der EU-Rechtsvorschriften. Dabei ist gut erkennbar, dass zwischen diesen beiden Elementen starke inhaltliche Überschneidungen bestehen.

4.1.2. Die oben erwähnte Dualität, auf die zum Beispiel in der Bukarester Erklärung aus dem Jahr 2019 Bezug genommen wird, stellt noch kein großes Problem dar, da die Städteagenda vollständig in die Kohäsionspolitik integriert ist. Das System der Multi-Level-Governance trägt ebenfalls zur Lösung des Problems bei (siehe unten). Ungeachtet dessen sollte durch die neue Leipzig-Charta sichergestellt werden, dass diese Dualität möglichst überwunden und eine starke Verbindung zwischen der territorialen Agenda und der Städteagenda geschaffen wird.

### 4.2. Inhaltlicher Aspekt

4.2.1. Der EWSA geht davon aus, dass die wesentliche Bedeutung und der Mehrwert der neuen Leipzig-Charta darin bestehen werden, dass die neuen Faktoren und Umstände, die die territoriale und städtische Entwicklung bestimmen (siehe Ziffer 2.2), umfassend berücksichtigt werden sowie dem Grundsatz der Widerstandsfähigkeit bei der gesamten Konzeption des neuen Dokuments Rechnung getragen und überzeugend auf die potenziell strukturellen und langfristigen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie reagiert wird.

4.2.2. Zu den wichtigen grundsätzlichen Überlegungen zählt ebenso das Bestehen einer geeigneten Präventions-, Unterstützungs- und Entwicklungsinfrastruktur, für die die aktuellen technologischen Möglichkeiten genutzt werden und die eine ausgewogene territoriale Entwicklung sicherstellt, die ihrerseits dazu beiträgt, dass bestimmte qualitative Unterschiede im Lebensstandard zwischen den großstädtischen Ballungszentren und den ländlichen Randgebieten verblassen.

### 4.3. Finanzielle Aspekte

4.3.1. Um eine optimale territoriale und städtische Entwicklung sicherzustellen, ist es notwendig, im Rahmen des künftigen mehrjährigen Finanzrahmens der EU, für den eine ausgeglichene und dennoch dynamische, nachhaltige und integrierte territoriale Entwicklung eine der Grundprioritäten darstellen sollte, solide und schnell einsetzbare Finanzmittel bereitzustellen, die dem tatsächlichen Bedarf gerecht werden. Andererseits erscheint es auch im Kontext der territorialen Entwicklung angebracht, stärker auf moderne Finanzinstrumente zurückzugreifen, also auf solche, bei denen die erzielten Ergebnisse und Leistungen berücksichtigt werden, deren Auswirkungen messbar sind und die zum Teil auf Rentabilitätskriterien basieren.

4.3.2. Im Rahmen der Einbeziehung privater Initiativen und aus Sicht der Verantwortung für die Entwicklung der Gebiete, in denen wir leben und arbeiten, sowie angesichts der begrenzten öffentlichen Mittel sollte vorbehaltlich einer strengen demokratischen Kontrolle und Governance die Möglichkeit, zusätzlich noch private Mittel zu mobilisieren, ausgebaut werden.

### 4.4. Multi-Level-Governance

4.4.1. Im Kontext einer modernen territorialen und städtischen Entwicklung stellt die Multi-Level-Governance, durch die das Subsidiaritätsprinzip konsequent eingehalten wird, eine absolute Notwendigkeit und Voraussetzung dar. Für ihr reibungsloses Funktionieren müssen dann nur noch die geeigneten institutionellen Bedingungen geschaffen werden. Darunter verstehen wir vor allem tatsächliche Zuständigkeiten, administrative und verfahrensrechtliche Voraussetzungen und eine ausreichende finanzielle Grundlage.

4.4.2. Partnerschaft ist ein wesentlicher Grundsatz für moderne öffentliche Dienstleistungen — sowohl vertikal als auch horizontal. Der EWSA schlägt vor, verschiedene Modelle der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Stellen zu prüfen, die bewährte Vorgehensweisen in Bezug auf demokratische Rechenschaftspflicht und Kontrolle bei der Verwaltung städtischer Projekte anwenden. Ferner schlägt er vor, verschiedene Sozialunternehmen und partnerschaftsbasierte Programme der EU zu prüfen, wie die frühere Initiative EQUAL<sup>(?)</sup>, die weitere Beispiele einer solchen Zusammenarbeit darstellen. Es ist Sache der öffentlichen Verwaltung auf den verschiedenen Ebenen und insbesondere in den Städten, die relevanten Partner zu gemeinsamen Projekten zusammenzubringen und die Finanzmittel effizient zu nutzen.

4.4.3. Mittels integrierter Projekte zwischen den städtischen Ballungsräumen und ihren funktionalen Gebieten im ländlichen Raum kann die Multi-Level-Governance effizient entwickelt und umgesetzt werden. Die lokalen Aktionsgruppen in den ländlichen Gebieten und die neu geschaffenen sektorübergreifenden städtischen Partnerschaften können ebenfalls erfolgreich an diesen Projekten mitwirken.

4.4.4. Gleichzeitig verlangt eine moderne territoriale und städtische Entwicklung nicht nur eine Harmonisierung zwischen allen Teilen des öffentlichen Sektors (Vertreter des Staats, der Regionen und der Gemeinden), sondern auch eine effektive Beteiligung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft (Privatpersonen, berufsständische Organisationen und Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, örtlich aktiver gemeinnütziger Sektor usw.).

4.4.5. Der EWSA meint, dass das Thema städtische Gemeinschaften und die Beteiligung von Bürgern in der Charta eingehender hätten behandelt werden müssen. Städte brauchen einen funktionierenden Mechanismus zur Stärkung der Stellung von Bürgern und Bürgergruppen, damit diese echte und solide Partner in den Beratungen und bei der Umsetzung der Entwicklungsprioritäten ihrer Städte und der EU-Städteagenda sein können. Nur eine selbstbewusste und starke Gemeinschaft mit einem hohen sozialen Kapital wird in der Lage sein, sich den bevorstehenden Herausforderungen zu stellen. Hierzu ist es notwendig, dass die öffentliche Verwaltung Aus- und Weiterbildungsmodule bereitstellt, in denen gezeigt wird, wie kooperative Partnerschaften in der eigenen Kommune aufgebaut und gestärkt werden können. Der EWSA ist bereit, diesen Gedanken weiter auszuarbeiten.

Brüssel, den 18. September 2020

*Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Luca JAHIER

---

<sup>(?)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:c10237>.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Rolle der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik beim intelligenten und innovativen wirtschaftlichen Wandel“****(Sondierungsstimmung)**

(2020/C 429/21)

Berichtersteller: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Befassung	18. Februar 2020 — Schreiben von Peter ALTMAIER, deutscher Bundesminister für Wirtschaft und Energie
Rechtsgrundlage	Artikel 304 AEUV
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	20.7.2020
Verabschiedung im Plenum	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	217/0/3

**1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) fordert die Europäische Kommission auf, die Kohäsionspolitik als grundlegendes Instrument zur Bewältigung der enormen Herausforderungen infolge der Coronavirus-Pandemie anzuerkennen. Es besteht dringender Handlungsbedarf, und die finanziellen Mittel zur Unterstützung der Mitgliedstaaten müssen unter Einhaltung der einschlägigen Kriterien, aber auch mit Mut eingesetzt werden. Europa braucht mehr denn je einen differenzierten Ansatz für diese eine Herausforderung.

1.2. Um die Auswirkungen der Coronavirus-Krise zu bewältigen, sind entschlossene und konkrete Maßnahmen zur Wiederankurbelung der europäischen Wirtschaft erforderlich. Die Folgen für die öffentliche Gesundheit sowie für das wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Leben sind schwer zu beziffern und unterscheiden sich zudem von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Der EWSA teilt die Auffassung, dass die Prioritäten des deutschen Ratsvorsitzes schwerpunktmäßig auf diese neuen Umstände abstellen müssen, und fordert Maßnahmen zum Schutz der Beschäftigung und der sozialen Rechte in der gesamten Union.

1.3. Der EWSA ist der Auffassung, dass das Konjunkturprogramm für Europa in jedem Fall den Auswirkungen dieser Krise Rechnung tragen muss, insbesondere der Tatsache, dass Europa in Bezug auf bestimmte Produkte und Dienstleistungen von anderen Wirtschaftsräumen abhängig ist. Es liegt auf der Hand, dass Europa seine Handelspolitik auf den Prüfstand stellen, Innovationen fördern und seine Strategie für intelligente Spezialisierung, die sich auf die Regionen und einen branchenspezifischen industriepolitischen Ansatz stützt, positiv nutzen muss. Die Kohäsionspolitik war in der Vergangenheit von grundlegender Bedeutung, um geeignete Voraussetzungen für die Entwicklung von Lösungen in Industrie, FuE und Infrastruktur zu schaffen. Der EWSA ist der Auffassung, dass die aktuelle Situation eine noch entschlossener Politik erfordert, um die Industrie bei der Rückverlagerung von Standorten nach Europa zu unterstützen. Die Reindustrialisierung ist notwendig, und jetzt ist der richtige Zeitpunkt dafür.

1.4. Nach Ansicht des EWSA muss die Digitalisierung der Dienstleistungen auch künftig eine Priorität für alle Mitgliedstaaten sein. Diese Krise hat gezeigt, dass einfachere und umfassendere Dienstleistungen erforderlich sind, um alle Bürger in Europa zu unterstützen, insbesondere diejenigen, die zusätzliche Unterstützung benötigen. Für den EWSA ist klar, dass es in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Sichtweisen und Probleme in Bezug auf die Digitalisierung gibt. Die bestehende Infrastruktur ist unzureichend, weshalb zusätzliche Investitionen in diesen Bereichen Vorrang haben müssen. Die Mitgliedstaaten sollten darin bestärkt werden, in eine bessere Infrastruktur zu investieren, um günstige Bedingungen für neue Unternehmen und neue Dienstleistungen zu schaffen. Dazu sind kreative und einfach zu handhabende Finanzinstrumente nötig.

1.5. Der EWSA teilt die Auffassung, dass nach wie vor Investitionen in flächendeckende Breitbandsysteme erforderlich sind, um in ländlichen Gebieten moderne Verfahren in Landwirtschaft und Tourismus zu ermöglichen. Die kohäsionspolitischen Instrumente berücksichtigen diese Tatsache bisher nicht, zumindest wurden die Mitgliedstaaten eher abgehalten, die bestehenden Möglichkeiten im Rahmen der Finanzierungsprogramme zu nutzen. Um die Entwicklung einer „neuen Form der Landwirtschaft“, neuer Tourismusaktivitäten und neuer „Industrien“ zu ermöglichen, sollten die Regierungen der Mitgliedstaaten ermutigt werden, in Breitbandinfrastrukturen zu investieren.

1.6. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass E-Business infolge der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Gesellschaft und Wirtschaft von grundlegender Bedeutung für die „neue Normalität“ ist. Es wird notwendig sein, unterschiedliche Optionen sowohl für Unternehmen als auch für Verbraucher vorzusehen. Auch KMU können von diesem neuen Ansatz profitieren, weshalb Strukturfondsmittel bereitgestellt werden müssen, damit Unternehmen neue Märkte und neue Chancen erschließen können. Der EWSA fordert die Europäische Kommission nachdrücklich auf, diese Herausforderungen flexibel anzugehen und Unternehmen so die Möglichkeit zu bieten, sich mit Partnerschaften und intelligenten Investitionen im Internet zu präsentieren. So können sie sich nicht nur im Binnenmarkt, sondern auch weltweit dem Wettbewerb stellen. Damit Unternehmen und Verbraucher besser interagieren können, sind nachhaltigere vernetzte Lieferketten unbedingt erforderlich.

1.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass KMU und ihre Tragfähigkeit dringend geschützt werden müssen. Daher müssen die gängigen europäischen Instrumente wie der Europäische Sozialfonds sehr kreativ und dabei unkompliziert eingesetzt werden. Welche Auswirkungen die Krise auf die Beschäftigungsquoten hat, liegt auf der Hand. Ohne eine angemessene Strategie für Aus- und Weiterbildung und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt wird der Wiederaufbau für Europa kaum gelingen. Auch aus diesem Grund muss bei den Entscheidungen über den Einsatz von Finanzinstrumenten berücksichtigt werden, dass KMU nach wie vor mit erheblichem bürokratischen Aufwand konfrontiert sind, wenn sie diese Regelungen in Anspruch nehmen wollen. Der EWSA fordert Maßnahmen, um die Belastung in diesem Bereich zu verringern, damit die KMU hier vorankommen können.

1.7.1. Es ist unerlässlich, langfristige Kredite zu günstigen Konditionen für KMU zu gewährleisten, um sie in dieser schwierigen Zeit zu unterstützen, und wir sollten den Kohäsionsfonds nutzen, um ein wirksames Finanzinstrument zu schaffen, mit dessen Hilfe rasch reagiert werden kann.

1.7.2 In diesem Sinne müssen auch günstige Bedingungen für öffentliche Investitionen in Programme für das lebenslange Lernen und entsprechende Mechanismen gefördert und geschaffen werden, damit die Menschen ihre Kompetenzen jetzt an die Erfordernisse des Marktes anpassen können und die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, künftigen Generationen neue Kompetenzen zu vermitteln.

1.8. Der EWSA teilt ferner die Auffassung, dass der Grüne Deal unterstützt werden muss, und fordert die Europäische Kommission auf, die Mitgliedstaaten besser zu informieren, wie die 40 Milliarden Euro aus dem Fonds für einen gerechten Übergang zur Dekarbonisierung der Wirtschaft eingesetzt werden können. Dies ist ein Beispiel für eine gute Idee und ein gutes Konzept, für die in den Mitgliedstaaten geworben werden sollte, bei denen allerdings noch immer nicht ganz klar ist, wie dies in die Praxis umgesetzt werden soll.

1.9. Der EWSA begrüßt das Programm REACT, in dessen Rahmen 55 Milliarden Euro zur Unterstützung der Kohäsionspolitik investiert werden sollen, fordert die Europäische Kommission jedoch auf, die Mitgliedstaaten rasch zu informieren und die Bedingungen und Verteilungskriterien zu präzisieren, zumal die Mittel bis Ende 2022 zugewiesen werden müssen. Bei der Verteilung der REACT-EU-Mittel auf die Mitgliedstaaten werden ihr relativer Wohlstand und das Ausmaß der Auswirkungen der derzeitigen Krise auf ihre Volkswirtschaft und ihre Gesellschaft, einschließlich der Jugendarbeitslosigkeit, berücksichtigt. Um Ergebnisse zu erzielen, sind allerdings genauere Informationen erforderlich. Jetzt muss erst einmal die Umsetzung sichergestellt werden, bevor über konkrete Beträge gesprochen werden kann. Europa braucht ein flexibles, schnelles und unkompliziertes Programm mit einfacheren Verfahren, das den Zugang zu Finanzmitteln erleichtert, unabhängig von Größe, Herkunft oder Branche eines Unternehmens, um insbesondere Beschäftigung und Wertschöpfung zu gewährleisten.

1.10. Der EWSA schlägt vor, bei der Festlegung der regionalpolitischen Strategie die Konsultation und umfassende Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft sicherzustellen, um von den vorhandenen und praxisrelevanten Kenntnissen der Interessenträger zu profitieren und so die Umsetzung der Strategie zu fördern. Jetzt gilt es, die Sozialpartner in die Festlegung und Umsetzung der Politik einzubeziehen, um einen partnerschaftlichen Ansatz zu gewährleisten, der tatsächlich etwas bewirkt.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der deutsche EU-Ratsvorsitz steht unter ganz besonderen Vorzeichen und stellt eine große Herausforderung für das europäische Projekt dar. Die Coronavirus-Situation, die sich auf die Entwicklung von Menschen, Unternehmen und Branchen auswirken und die Resilienz Europas nach der Pandemie auf die Probe stellen wird, könnte dazu führen, dass der Vorsitz viele seiner Ziele überarbeiten muss.

2.2. Obwohl sich Prioritäten immer ändern lassen, können trotz der Situation einige zentrale Ideen beibehalten werden. Digitalisierung, Haushaltsrisiken und eine intelligente und wachstumsorientierte Wirtschaft sind Herausforderungen, die bereits im Blickpunkt standen.

2.3. Neben der Digitalisierung werden auch die Themen Datenpolitik, künstliche Intelligenz und digitaler Binnenmarkt im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen. Die Offenheit des Binnenmarktes muss weiterhin gewährleistet sein. Dies ist ein Ziel, das im Kontext der Debatte über den EU-Aufbauplan zu sehen ist. Der digitale Binnenmarkt wird weiterentwickelt, um die Wettbewerbsfähigkeit Europas zu erhöhen. Die EU setzt sich für Interoperabilität, Normung und Open-Source-Technologie ein.

2.4. Die derzeitige Lage birgt auch die Gefahr, dass die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede, einschließlich der regionalen und territorialen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und innerhalb der Mitgliedstaaten, zunehmen. Nachfrageverlagerungen und die Fähigkeit der Unternehmen, sich wieder zu erholen, werden die Regionen und Gebiete in den Mitgliedstaaten aufgrund ihrer unterschiedlichen sektoralen Spezialisierung asymmetrisch betreffen. Dienstleistungen, die einen unmittelbaren Kontakt zum Verbraucher erfordern, dürften allerdings erheblich beeinträchtigt werden, vor allem mit Umsatz- und Beschäftigungsrückgängen bei KMU.

#### 2.5. Reindustrialisierung in ländlichen Gebieten

2.5.1. Mitgliedstaaten, die über einen erheblichen haushaltspolitischen Spielraum verfügen, können es sich leisten, Unternehmen und private Haushalte großzügiger und länger zu unterstützen. Vor dem Hintergrund der größeren Dringlichkeit, eine hochwertige Gesundheitsversorgung und eine dauerhafte Sozialfürsorge für die Betroffenen zu gewährleisten, werden sie auch besser in der Lage sein, höhere öffentliche Defizite und Schuldenstände auszugleichen. Ganz allgemein unterscheiden sich die Mitgliedstaaten in ihren Möglichkeiten, die Investitionen zu finanzieren, die für den Neustart ihrer Wirtschaft und die Finanzierung des ökologischen und digitalen Wandels erforderlich sind. Diese Unterschiede könnten zu einer Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt und größeren Differenzen im Lebensstandard führen.

2.6. Jean-Claude Juncker sagte: „Es fehlt an Europa in dieser Union. Und es fehlt an Union in dieser Union.“ Die derzeitige Krise hat erneut deutlich gemacht, dass in schwierigen Zeiten jeder auf sich allein gestellt ist. Die von einigen Mitgliedstaaten vorübergehend verhängten Ausfuhrverbote für bestimmte geschützte Waren und die derzeit bestehenden Grenzsicherungen sind sehr nationale Antworten auf eine globale Krise. Dies sollte Anlass zur Sorge geben. Die Kohäsionspolitik könnte diese Auswirkungen korrigieren.

### 3. Kohäsionspolitik als Stärke Europas zur Förderung des Binnenmarkts

3.1. Der Binnenmarkt ist das Kernelement des europäischen Projekts. Ein gut funktionierender Binnenmarkt soll den Bürgerinnen und Bürgern der EU eine größere Auswahl an Dienstleistungen und Produkten und bessere Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. Der Binnenmarkt soll Handel und Wettbewerb fördern und ist von entscheidender Bedeutung für das Gelingen des ökologischen und digitalen Wandels in der EU. Eine angemessene und ausgewogene Kohäsionspolitik ist für die Vollendung des Binnenmarktes von grundlegender Bedeutung.

3.2. Trotz der zahlreichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten ist die Kohäsionspolitik nach wie vor ein entscheidendes Instrument, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Entwicklung, Schaffung von Chancen und Anhebung der Standards herzustellen. Es darf nicht vergessen werden, dass die Kohäsionspolitik auf der europäischen Solidarität beruht und Auswirkungen auf alle Mitgliedstaaten hat, auf die Empfänger von Mitteln wie auf die Nettozahler.

3.3. Zudem muss auf ein Problem, das sich in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich auswirkt, mit gezielten Maßnahmen reagiert werden. Europa braucht mehr denn je einen differenzierten Ansatz für diese eine Herausforderung. Die Mitgliedstaaten benötigen deshalb ein unterschiedliches Maß an Unterstützung, und dies ist der größte Vorteil einer wirksamen Kohäsionspolitik: intelligente und wirksame Antworten auf unterschiedliche Auswirkungen wie etwa die Folgen der COVID-19-Krise.

3.4. Nach Auffassung des EWSA ist eine gut koordinierte europäische Industriepolitik erforderlich, die sowohl auf die gegenwärtigen Probleme in der COVID-19-Krise als auch auf die danach anstehenden Herausforderungen eingeht und im Zeichen von Digitalisierung und Nachhaltigkeit steht.

3.4.1. Schlüsselindustrien und -branchen müssen ermittelt und unterstützt werden, von den Humanressourcen bis hin zur Forschung. Dies erfordert eine europäische Industriepolitik, die diese strategischen Sektoren vor dem Markt schützt und in einer Pandemie die Versorgungssicherheit bei wichtigen Gütern wie Beatmungsgeräten, Masken und anderen Produkten gewährleistet.

3.4.2. Europa muss Aktivitäten finanzieren, die zwei Kriterien erfüllen: Rückverlagerung strategischer Produktion, um Europa unabhängig zu machen, insbesondere im Bereich des Gesundheitsschutzes und der gesundheitlichen Notversorgung, was auch hochwertige Arbeitsplätze schafft, und Fokussierung auf nachhaltige Investitionen, die sozial verantwortlich und umweltfreundlich sind. KMU können ebenso wie Großunternehmen und sozialwirtschaftliche Unternehmen eine entscheidende Rolle bei der Umstrukturierung des europäischen Produktionssystems spielen.

3.5. In Bezug auf Resilienz und Wiederaufbau sollten KMU und Organisationen der Zivilgesellschaft im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehen. Die Kohäsionsprogramme sollten neu strukturiert und wesentlich einfacher und wirksamer gestaltet werden, damit mittlere und kleine Begünstigte wirklich davon profitieren können.

3.6. Tourismus und Kultur sind zwei Schlüsselbranchen, die schwer unter der Pandemie leiden. Die europäischen Fonds sollten sich darauf konzentrieren, Instrumente zur Unterstützung von Unternehmen, die in den Bereichen Tourismus und Kultur tätig sind, durch Innovation, Digitalisierung und branchenübergreifende Zusammenarbeit zu entwickeln.

#### 4. Kohäsionspolitik und Situation nach der COVID-19-Pandemie

4.1. Die außergewöhnlichen Umstände der COVID-19-Krise stellen einen Härte-test für die Kohäsionspolitik dar. Mehr denn je müssen die Werte des territorialen Zusammenhalts wie Digitalisierung, Bekämpfung des Klimawandels und soziale Inklusion ihren Niederschlag in den Konjunkturprogrammen der Mitgliedstaaten finden. Ein systematischer und ehrgeiziger Aufbauplan für Europa und alle EU-Mitgliedstaaten hängt entscheidend von der Kohäsionspolitik ab, unabhängig von der Größe oder anderen Merkmalen eines Landes.

4.2. Einer der wichtigsten Aspekte der Strategie für den Wiederaufbau ist der Finanzrahmen für die Kohäsionspolitik. Mehr denn je hat die Pandemie Ungleichheiten zwischen Bürgern und zwischen Mitgliedstaaten offengelegt und sogar verschärft. Alle sind dem Virus gleichermaßen ausgesetzt, aber die Art und Weise, wie Bürger, Gesellschaften und Mitgliedstaaten mit ihm umgehen, ist unterschiedlich. Die schlechte Finanzlage infolge der Krise wird dramatische Auswirkungen auf bestimmte Länder und Teile der Gesellschaft haben, und eine europäische Reaktion muss diesem Umstand Rechnung tragen.

4.3. Zusammenarbeit ist entscheidend, damit Ergebnisse erzielt werden können. Es ist jetzt nicht die Zeit, Kritik an Maßnahmen der Vergangenheit zu üben. Vielmehr ist jetzt wichtig, sich auf die Gegenwart und die Zukunft zu konzentrieren, mit vereinbarten Hauptzielen, die auch unter diesen kritischen Umständen Bestand haben.

4.4. Der durch die COVID-19-Krise verursachte Schaden für das europäische Projekt und die Welt wird den Schaden noch verstärken, der durch den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU entstanden ist. Dies könnte bedeuten, dass die Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung, die sozialen Garantien und das Wohlstandsniveau nach der Pandemie zunehmen.

4.5. Es gibt nicht keine Patentlösung für die Krise. Vielmehr ist eine angemessene und ausgewogene Kohäsionspolitik seit jeher die Antwort, um Unterschiede zu überwinden und Solidarität zwischen allen Mitgliedstaaten zu schaffen.

4.6. Der Wiederaufbau Europas sollte auf dem Solidarprinzip beruhen, dabei müssen jedoch immer noch Fehler der Vergangenheit korrigiert werden. Mitgliedstaaten mit übermäßiger Staatsverschuldung müssen dabei unterstützt werden, rascher einen nachhaltigen Wiederaufbau zu vollziehen, doch muss diese Unterstützung robuste Antworten mit ausgewogenen Maßnahmen auf der Grundlage der länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters verbinden. Es ist an der Zeit, mutig zu handeln und nicht auf nationaler Ebene politisch Profit schlagen zu wollen.

4.7. Der Grüne Deal ist nach wie vor relevant, und der EWSA ist der Auffassung, dass seine Hauptziele von grundlegender Bedeutung sind, um Europas globale Führungsrolle in vielerlei Hinsicht durchzusetzen.

4.8. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA nachdrücklich und uneingeschränkt die Vorschläge der Europäischen Kommission: den „Next Generation EU“-Plan, einschließlich REACT-EU, und den langfristigen EU-Haushalt für 2021-2027. Da die Krisenbewältigungsmaßnahmen der neuen Kohäsionspolitik mit REACT-EU weitergeführt und ausgeweitet werden, empfiehlt der EWSA nachdrücklich, **alle möglichen administrativen Hürden und Belastungen** sowohl für die nationalen als auch für die europäischen öffentlichen Verwaltungen **zu beseitigen**, damit sich die Anstrengungen vor allem auf die Bewältigung der Probleme im Zusammenhang mit der Epidemie richten können.

4.9. Der EWSA ist deshalb der festen Überzeugung, dass REACT-EU in den entscheidenden ersten Jahren des Wiederaufbaus Investitionen mobilisieren und finanzielle Unterstützung vorziehen wird, indem zusätzliche Mittel für die Realwirtschaft bereitgestellt werden. Die **Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere für junge Menschen, und die Investitionsförderung für KMU sind wichtige Bereiche**, die durch zusätzliche Mittel von REACT-EU unterstützt werden müssen.

4.10. Bei den Investitionsprioritäten für die Zeit nach der Pandemie müssen die unverhältnismäßig starken Auswirkungen der Pandemie auf bestimmte Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden, insbesondere auf ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, Migranten und Flüchtlinge sowie die Roma-Gemeinschaft. Es wird von größter Bedeutung sein, diesen Gruppen dabei zu helfen, wieder Stabilität zu erlangen, und dafür zu sorgen, dass sie beim Wiederaufbau nach der dadurch verursachten Krise nicht zurückgelassen werden, wie es nach der letzten Finanzkrise in Europa der Fall war.

#### 5. Europäisches Semester und länderspezifische Empfehlungen

5.1. In Bezug auf das Europäische Semester gibt es nach wie vor zahlreiche Probleme, deren Bewältigung mit der derzeitigen Krise noch wichtiger geworden ist. Dazu zählen die mangelnde Eigenverantwortung für die vorgeschlagenen Reformen und die schleppende Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen.

5.2. Die Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft in das Europäische Semester ist deshalb von grundlegender Bedeutung, da Mitverantwortung der Interessenträger für Reformen dazu beiträgt, dass diese besser umgesetzt und positive Ergebnisse erzielt werden.

5.3. Insofern wird das Europäische Semester bei der Überwachung und Bewertung der Maßnahmen im Rahmen des Aufbauinstruments Next Generation EU immer wichtiger werden. Der EWSA ist deshalb der Auffassung, dass die Wirtschafts- und Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft als wichtige Akteure in diesem Prozess anerkannt werden sollten.

5.4. Die Partner der Zivilgesellschaft, die lokalen Akteure und die Verbände müssen zusammen mit dem Europäischen Parlament in alle Ausgabenentscheidungen im Zusammenhang mit den Mitteln für den Wiederaufbau sowie in die Ex-post-Kontrolle einbezogen werden, bei der geprüft wird, ob die Mittel im Interesse der Unionsbürger ausgegeben wurden. Die obligatorische Einbeziehung ist von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass die Mittel in Projekte fließen, die der Erholung und dem Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft dienen.

## 6. Wirksame kohäsionspolitische Instrumente

6.1. Die Kohäsionspolitik ist eine moderne, wirksame und flexible EU-Investitionspolitik. Einerseits bietet sie im Rahmen ihrer mehrjährigen Programmplanung eine Antwort auf langfristige Herausforderungen. Andererseits kann sie in Krisensituationen wie der aktuellen, von COVID-19 verursachten Krise äußerst flexibel sein, wo durch rasche Änderungen bei den Regeln den Mitgliedstaaten Unterstützung in Höhe von (zunächst einmal) 8 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt werden konnte.

6.1.1. Die Kohäsionspolitik hat erhebliche Auswirkungen auf die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten. Dank der kohäsionspolitischen Maßnahmen 2014-2020 dürfte das BIP in der EU-13 nach Ablauf dieses Zeitraums um rund 3 % gestiegen sein. Die Auswirkungen auf weniger entwickelte Regionen der EU sind ebenfalls beträchtlich. Zum Beispiel dürfte das BIP in einigen der weniger entwickelten Regionen Ungarns zum Ende des Programmplanungszeitraums um mehr als 8 % höher ausfallen als ohne die Kohäsionspolitik.

6.1.2. EU-Mittel spielten bereits nach der Wirtschafts- und Finanzkrise eine stabilisierende Rolle dabei, in vielen Politikbereichen höhere öffentliche Investitionen zu gewährleisten, von großen Infrastrukturprojekten über die Finanzierung von KMU bis hin zu Bildungsmaßnahmen für Arbeitnehmer und Arbeitslose.

6.1.3. Im Zeitraum 2021-2027 werden im Rahmen der Kohäsionspolitik weiterhin alle Regionen in allen Mitgliedstaaten unterstützt und unterschiedlichste Investitionen finanziert, die den Regionen der EU dabei helfen werden, die zweifache Umstellung, nämlich den technologischen Wandel und die Klimawende, wirksam zu bewältigen, unter anderem durch ganz neue Initiativen wie den Fonds für einen gerechten Übergang.

6.2. Der Vorschlag für die künftige Kohäsionspolitik beruht auf drei zentralen Grundsätzen:

6.2.1. Eine Politik für alle Regionen: Drei Viertel der kohäsionspolitischen Investitionen konzentrieren sich auf die am wenigsten entwickelten Regionen, doch sind weiterhin Bestimmungen für Regionen im industriellen Wandel sowie für Regionen in äußerster Randlage der EU vorgesehen. Darüber hinaus wurden die grenzübergreifende Zusammenarbeit intensiviert und die Rolle der Städte, Ballungsräume und lokalen Initiativen gestärkt, wobei eine neue Priorität der „Bürgernähe Europas“ gewidmet wurde. Trotz der generellen Kürzung des EU-Haushalts sollten die Mittel auch künftig vor allem an die ärmsten Mitgliedstaaten und Regionen gehen. Im Vorschlag der Kommission ist dieser Schwerpunkt noch ausgeprägter als im aktuellen Zeitraum, und die ärmsten Mitgliedstaaten erhalten nach wie vor erheblich mehr als weiter entwickelte Mitgliedstaaten. Die Unterstützung geht dorthin, wo sie am dringendsten benötigt wird — 62 % der Mittel für das Ziel „Beschäftigung und Wachstum“ sollen an die weniger entwickelten Regionen gehen (im Zeitraum 2014-2020 lag dieser Anteil bei 52 %). Trotz knapper Haushaltsmittel konnten die realen Mittelzuweisungen für die weniger entwickelten Regionen (+ 8 %) und Übergangsregionen (+ 17 %) (gemessen an den Preisen von 2018) aufgestockt werden. Dies ist der Kerngedanke der Kohäsionspolitik: die praktische Anwendung des Grundsatzes der Solidarität.

6.2.2. Eine modernere Politik: Drei Viertel der Investitionen sind für die Vorbereitung der Regionen auf die zweifache Umstellung, auf eine digitale, moderne Wirtschaft einerseits und eine klimaneutrale Kreislaufwirtschaft andererseits, bestimmt, denn dies sind die wichtigsten Herausforderungen, denen unsere Gesellschaft im kommenden Jahrzehnt gegenübersteht. Dieser notwendige Schwerpunkt wird über verschiedene Maßnahmen vermittelt, die der Verbesserung der Qualität und der Wirkung der Investitionen dienen: etwa der Schaffung günstiger, auf die Investitionen zugeschnittener Bedingungen, mit denen sichergestellt wird, dass das Umfeld für eine erfolgreiche Umsetzung stimmt.

6.2.3. Eine einfachere und dynamischere Politik: Es wurden 80 verwaltungstechnische Vereinfachungen vorgeschlagen, um die Vorschriften zu sämtlichen Aspekten zu straffen, angefangen bei der Einrichtung der Programme bis hin zu den Rechnungsprüfungs- und Erstattungsverfahren, um mit einem einzigen Regelwerk klare und einfache Vorschriften für sieben EU-Fonds zu gewährleisten, für die die geteilte Mittelverwaltung gilt. Dieses einheitliche Regelwerk wird sowohl denjenigen, die die Programme verwalten, als auch den Begünstigten die Arbeit erleichtern und Synergien zwischen den sieben Fonds sowie mit anderen haushaltspolitischen Instrumenten der EU wie der Gemeinsamen Agrarpolitik, dem Innovationsprogramm Horizont Europa, dem EU-Instrument für Lernmobilität (Erasmus+) und LIFE, dem Programm für Umwelt- und Klimapolitik, begünstigen.

6.3. Zusammen mit einem weiteren Ausbau der Verwaltungskapazitäten wird dies einen schnelleren und besseren Start der neuen Programme ermöglichen.

6.4. Die neue Kohäsionspolitik wird also zielgerichteter sein und einen größeren europäischen Mehrwert schaffen, so dass es nicht nur eine Frage der Größe, sondern auch eine der Ergebnisse ist.

6.5. Gleichzeitig werden die lokalen Gebietskörperschaften größere Anstrengungen unternehmen müssen, um die Eigenverantwortung bei der Umsetzung von EU-finanzierten Projekten zu stärken. Das bedeutet, dass die Höhe der nationalen Kofinanzierung wieder das Vorkrisenniveau erreicht. Die Reduzierung des EU-Kofinanzierungssatzes könnte als potenzieller Auslöser für Spannungen in den öffentlichen Haushalten, zugleich jedoch auch als Chance für bessere Projekte und mehr Eigenverantwortung und Kontrolle gesehen werden. Dies gilt auch für den bereits erwähnten verstärkten thematischen Schwerpunkt, der auf zentrale politische Ziele gelegt wird, die den europäischen Prioritäten und Herausforderungen wie einem intelligenten und grünen Europa entsprechen.

6.6. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass Europa die Defizite im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Kohäsionspolitik behebt, unter der Projekte, die im Rahmen dieser Politik finanziert werden, allzu oft leiden. Der EWSA stellt zwar fest, dass die Kommission verschiedene Kommunikationsleitlinien erlassen hat, doch liegt es auf der Hand, dass diese nicht annähernd ausreichen. Oft ist kaum oder gar nicht bekannt, dass bestimmte Projekte durchgeführt wurden und/oder gar dass die EU sie kofinanziert. Dies führt dazu, dass der Kohäsionspolitik nur wenig oder gar keine Wertschätzung entgegengebracht wird.

6.7. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Überarbeitung der derzeitigen Bekanntmachungspflichten fortzusetzen und sie unter Berücksichtigung der Möglichkeiten, die moderne digitale Kommunikationskanäle bieten und die Teil der Digitalen Agenda sind, grundlegend zu modernisieren. Best-Practice-Projekte sollten stärker als praktische Beispiele genutzt werden, um eine umfassendere und effizientere Inanspruchnahme der Mittel zu fördern.

6.8. Der EWSA fordert die Kommission auf, in Zusammenarbeit mit allen betroffenen Partnern, einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen, lokaler Akteure und der Öffentlichkeit, einen strategischen Kommunikationsplan zu erarbeiten. Die Mitgliedstaaten und die Begünstigten müssen jetzt mehr denn je für eine wirksamere Verbreitung von und einen leichteren Zugang zu bewährten Verfahren sorgen.

Brüssel, den 18. September 2020

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Luca JAHIER

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Angemessene Mindestlöhne in ganz Europa****(Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des Europäischen Parlaments/des Rates)**

(2020/C 429/22)

Berichterstatter: **Stefano MALLIA** und **Oliver RÖPKE**

Befassung	Europäisches Parlament, 30.1.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	9.7.2020
Verabschiedung im Plenum	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	209/0/8
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

**1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Die COVID-19-Pandemie hat Europa schwer getroffen. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sehen sich einer wirtschaftlichen Rezession historischen Ausmaßes gegenüber, die dramatische Folgen für die Menschen und Unternehmen haben wird. Es bedarf koordinierter und entschlossener kurz- und mittelfristiger Maßnahmen, um Beschäftigung und Einkommen zu sichern und eine rasche und nachhaltige Wiederbelebung der Wirtschaftstätigkeit und Wettbewerbsfähigkeit sowie ein gut funktionierendes Sozial- und Wirtschaftsmodell zu gewährleisten. Teil der Lösung müssen hochwertige Arbeitsplätze mit gerechten Löhnen sein, einschließlich angemessener Mindestlöhne in ganz Europa. Zu berücksichtigen sind auch wirtschaftliche Faktoren, darunter die Produktivität und die Nachhaltigkeit der Unternehmen. Entscheidend, um positive Ergebnisse erzielen und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger aufrechterhalten zu können, ist ein wirksamer bürgerschaftlicher Dialog. Ein entschlossener und wirksamer sozialer Dialog und Tarifverhandlungen sind ebenfalls von zentraler Bedeutung, um die Herausforderungen für Wirtschaft und Arbeitsmarkt anzugehen und für den wirtschaftlichen Wiederaufbau zu sorgen.

1.2. Diese Sondierungsstellungnahme wird auf Ersuchen des Europäischen Parlaments mit Blick auf eine geplante Initiative der Kommission zu gerechten Mindestlöhnen erarbeitet. Die Gruppe Arbeitnehmer des EWSA und die Gruppe Vielfalt Europa unterstützen die Auffassung, dass alle Arbeitnehmer in der EU durch gerechte Mindestlöhne geschützt werden sollten, die einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen, unabhängig davon, wo sie arbeiten. Dies ist ein Grundrecht. Die Gruppe Arbeitgeber ist der Ansicht, dass die Festlegung von Mindestlöhnen eine Angelegenheit der nationalen Ebene ist, die entsprechend den Besonderheiten der jeweiligen nationalen Systeme zu regeln ist.

1.3. Bei den gesetzlichen Mindestlöhnen in den Mitgliedstaaten bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede, die auf die jeweils unterschiedliche wirtschaftliche und soziale Entwicklung zurückzuführen sind, und in einigen Fällen liegt das Niveau deutlich unter der Armutsschwelle. Der EWSA hat bereits seine Überzeugung zum Ausdruck gebracht, dass weitere Anstrengungen in Bezug auf die Angleichung der Löhne und die Festlegung von Mindestlöhnen in den Mitgliedstaaten erforderlich sind, und dabei auch betont, dass „die Kernkompetenz und die Autonomie der einzelstaatlichen Sozialpartner in der Lohnfindung gemäß den nationalen Gepflogenheiten uneingeschränkt geachtet werden müssen“<sup>(1)</sup>. Diese Anstrengungen sollten auch darauf abzielen, die Tarifverhandlungen zu stärken, was auch zu gerechteren Löhnen im Allgemeinen beitragen würde.

1.4. Löhne, darunter auch Mindestlöhne, sind ein wichtiger Aspekt des EU-Modells der sozialen Marktwirtschaft. Die Gewährleistung angemessener Mindestlöhne in allen Mitgliedstaaten würde dazu beitragen, eine Reihe von EU-Zielen zu erreichen, darunter die Aufwärtskonvergenz bei den Löhnen, die Verbesserung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts, die Beseitigung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im Allgemeinen und die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt. Löhne stellen

<sup>(1)</sup> ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10.

eine Vergütung für geleistete Arbeit dar und sind einer der Aspekte, die im Interesse sowohl der Unternehmen als auch der Arbeitnehmer liegen. Sie sind abhängig von der wirtschaftlichen Situation eines Landes, einer Region oder Branche. Veränderungen können sich auf die Beschäftigung, die Wettbewerbsfähigkeit und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage auswirken.

1.5. Mindestlöhne sollten im Verhältnis zur Lohnstruktur in den einzelnen Ländern gerecht sein, wobei ihre Höhe auch hinsichtlich der realen Preise adäquat sein sollte, sodass sie einerseits einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen, aber auch die Tragfähigkeit jener Unternehmen sicherstellen, die hochwertige Arbeitsplätze zur Verfügung stellen.

1.6. Der EWSA ist weiter besorgt darüber, dass Armut im Allgemeinen sowie Erwerbsarmut in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor ein erhebliches Problem darstellen. Es bedarf eines umfassenden Ansatzes auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten, um diese Probleme aufzugreifen, einschließlich Verfahren für die wirksame aktive Eingliederung, die durch grundlegende und auf Qualifizierung abstellende soziale Dienstleistungen gefördert werden muss. Darüber hinaus sind gut funktionierende Arbeitsmärkte, öffentliche Arbeitsverwaltungen und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erforderlich. Ferner hat der EWSA einen schrittweisen Ansatz für die Schaffung gemeinsamer EU-Mindeststandards im Bereich der Arbeitslosenversicherung in den EU-Mitgliedstaaten vorgeschlagen<sup>(2)</sup>. Außerdem hat der EWSA bereits die Einführung eines verbindlichen europäischen Rahmens für ein angemessenes Mindesteinkommen gefordert<sup>(3)</sup>. Die darin skizzierte Vision eines verbindlichen Instruments für ein Mindesteinkommen auf europäischer Ebene wurde von der Gruppe Arbeitnehmer und der Gruppe Vielfalt Europa des EWSA unterstützt, nicht jedoch von der Gruppe Arbeitgeber.

1.7. Die Europäische Kommission hat mitgeteilt, dass sie beabsichtigt, ein Rechtsinstrument vorzuschlagen, um sicherzustellen, dass jeder Arbeitnehmer in der Europäischen Union einen gerechten Mindestlohn erhält. Für die Gruppe Arbeitnehmer und die Gruppe Vielfalt Europa ist diese Initiative der Kommission ein zentraler Aspekt der Umsetzung von Grundsatz 6 der europäischen Säule sozialer Rechte. Die Kommission hat deutlich gemacht, dass sie nicht beabsichtigt, einen einheitlichen „europäischen Mindestlohn“ einzuführen, die Höhe der Mindestlöhne in der gesamten EU direkt zu harmonisieren oder gesetzliche Mindestlöhne in Mitgliedstaaten einzuführen, in denen eine hohe Tarifbindung herrscht und die Löhne ausschließlich durch Tarifverträge festgelegt werden. Sie hat ferner betont, dass sie die nationalen Zuständigkeiten, Traditionen und Besonderheiten jedes Landes und die Vertragsfreiheit und -autonomie der Sozialpartner in vollem Umfang achten wird und dass ihre Maßnahmen nicht dazu führen werden, dass gut funktionierende Tarifverhandlungssysteme untergraben werden.

1.8. In ihrem an die europäischen Sozialpartner gerichteten Konsultationspapier der zweiten Phase über eine mögliche Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen hat die Kommission festgestellt, dass innerhalb der Grenzen des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der Grenzen des Artikels 153 Absatz 5 AEUV ihrer Auffassung nach legislative und nichtlegislative Maßnahmen auf EU-Ebene gemäß Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe b AEUV möglich sind. Sie verweist auf eine Richtlinie und eine Empfehlung als Rechtsinstrumente, die geprüft werden. Im EWSA gibt es jedoch unterschiedliche Auffassungen darüber, ob eine EU-Rechtsetzungsinitiative gemäß Artikel 153, insbesondere eine Richtlinie, legitim wäre. Der EWSA stellt auch fest, dass die europäischen Sozialpartner die Möglichkeit haben, nach Artikel 155 AEUV Vereinbarungen auszuhandeln und abzuschließen.

1.9. Der EWSA weist daher darauf hin, dass Bedenken hinsichtlich möglicher Maßnahmen der EU in diesem Bereich bestehen. Zu den wichtigsten Bedenken zählt, dass die EU nicht befugt ist, in Bezug auf das „Entgelt“, einschließlich des Lohnniveaus, tätig zu werden, und dass ein solches Vorgehen die Autonomie der Sozialpartner beeinträchtigen und die Tarifverhandlungssysteme untergraben könnte, insbesondere in den Mitgliedstaaten, in denen Mindestlohnuntergrenzen durch Tarifverträge festgelegt werden. Darüber hinaus gibt es unterschiedliche Auffassungen über den europäischen Mehrwert eines solchen Tätigwerdens, auch im Ausschuss selbst: Während eine Mehrheit eine solche Maßnahme für sinnvoll hält, sind andere gegenteiliger Auffassung.

1.10. Die Gruppe Arbeitnehmer und die Gruppe Vielfalt Europa sind der Auffassung, dass Maßnahmen erforderlich sind, da es in der EU Arbeitnehmer gibt, insbesondere schutzbedürftige Arbeitnehmer, die vom gesetzlichen Mindestlohn ausgeschlossen sind und/oder bei denen die Höhe des Mindestlohns nicht ausreicht, um einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten. Eine Einigung auf gemeinsame EU-Schwellenwerte zur Bestimmung dessen, was einem „angemessenen Lebensstandard“ gleichkommt, wäre daher von Vorteil. Die Gruppe Arbeitgeber ist der Auffassung, dass die Frage der Schwellenwerte nicht durch Maßnahmen der EU angegangen werden darf, da die EU keine Zuständigkeit im Bereich des Lohnniveaus hat.

1.11. Der EWSA ist sich der Komplexität der Probleme durchaus bewusst. Es ist wichtig, dass jede Maßnahme der EU auf einer genauen Analyse und einem genauen Verständnis der Situation und der Empfindlichkeiten in den Mitgliedstaaten beruht und die Rolle und Autonomie der Sozialpartner sowie die verschiedenen Modelle der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern in vollem Umfang achtet. Es ist deshalb unerlässlich, dass jedwede EU-Initiative die Modelle derjenigen Mitgliedstaaten achtet, in denen die Sozialpartner gesetzliche Mindestlöhne nicht für notwendig halten.

<sup>(2)</sup> ABl. C 97 vom 24.3.2020, S. 32.

<sup>(3)</sup> ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 1.

1.12. Je nach den auf nationaler Ebene getroffenen Entscheidungen sind die Sozialpartner unter uneingeschränkter Achtung ihrer Autonomie und auf der Ebene ihrer Wahl die am besten geeigneten Akteure für die Festlegung von Löhnen und Gehältern. Bei den Systemen zur Festlegung der gesetzlichen Mindestlöhne ist die rechtzeitige und angemessene Konsultation der Sozialpartner wichtig, um sicherzustellen, dass den Bedürfnissen beider Seiten Rechnung getragen wird. Der EWSA bedauert, dass die Sozialpartner in einigen Mitgliedstaaten nicht angemessen in die gesetzlichen Lohnfindungssysteme oder die Anpassungsmechanismen einbezogen oder dazu konsultiert werden. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission einräumt, dass es Spielraum für EU-Maßnahmen gibt, um die Rolle der Tarifverhandlungen im Interesse angemessener und flächendeckender Mindestlöhne zu fördern. Maßnahmen zur Unterstützung von Tarifverhandlungen könnten in die Maßnahmen der EU zu Mindestlöhnen aufgenommen werden, wobei die unterschiedlichen nationalen Systeme der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern zu beachten sind. Dies geht in Richtung früherer Empfehlungen des EWSA zur Stärkung der Tarifverhandlungen und des sozialen Dialogs sowie zur Unterstützung des Kapazitätsaufbaus bei den Sozialpartnern. Öffentliche Aufträge könnten auch als zusätzliche Möglichkeit zur Unterstützung von Tarifverhandlungen in der gesamten EU genutzt werden.

## 2. Hintergrund und Kontext

2.1. Das Europäische Parlament hat um diese Sondierungsstellungnahme mit Blick auf die künftige Rechtssetzungsinitiative der Kommission zu gerechten Mindestlöhnen ersucht. Auch der im Juli 2020 beginnende deutsche Vorsitz hat darauf hingewiesen, dass Mindestlöhne zu seinen Prioritäten gehören werden. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Gelegenheit, einen weiteren Beitrag zur Diskussion darüber zu leisten, welche Maßnahmen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten und der Aufteilung der Kompetenzen zwischen der EU und der nationalen Ebene auf europäischer Ebene ergriffen werden könnten.

2.2. Die COVID-19-Pandemie stellt den größten gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Notstand seit einer Generation dar. Zusätzlich zu den ergriffenen Notfallmaßnahmen sind umfassende, koordinierte sowie entschlossene kurz- und mittelfristige politische Maßnahmen erforderlich, um langfristige negative Auswirkungen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Arbeitswelt zu vermeiden.

2.3. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind mit einer wirtschaftlichen Rezession historischen Ausmaßes konfrontiert. Laut Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission könnte das Gesamt-BIP der EU im Jahr 2020 um 7,5 % sinken und im Jahr 2021 um etwa 6 % steigen, wenn auch mit großen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten<sup>(4)</sup>. Unternehmen, insbesondere KMU und Kleinstunternehmen, haben mit beispiellosen wirtschaftlichen Folgen und schwierigen Entscheidungen zur Sicherung ihres Fortbestands zu kämpfen, auch was die Weiterbeschäftigung oder die Entlassung von Mitarbeitern betrifft. Viele Wirtschaftszweige wurden von den Ausgangsbeschränkungen hart getroffen, und viele Unternehmen befürchten eine drohende Insolvenz, etwa im Dienstleistungssektor, im Hotel-, Restaurant- und Gaststättengewerbe sowie im Kultursektor.

2.4. Die öffentlichen Dienste wurden hart getroffen, insbesondere die Gesundheits- und Sozialschutzsysteme, die unter dem Druck stehen, Menschen in Not zu versorgen. Ohne entschlossene öffentliche Maßnahmen und Unterstützung könnte die COVID-19-Krise auch zu mehr Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Armut führen. Mehr als ein Viertel der Befragten einer Eurofound-Umfrage zu COVID-19 gaben an, ihren Arbeitsplatz entweder vorübergehend (23 %) oder dauerhaft (5 %) verloren zu haben<sup>(5)</sup>. Die Kommission geht davon aus, dass die Arbeitslosenquote in der EU von 6,7 % auf 9 % im Jahr 2020 ansteigen und dann 2021 auf rund 8 % sinken könnte, wobei wiederum Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen<sup>(6)</sup>.

2.5. Mehr als deutlich gezeigt hat sich in der COVID-19-Krise auch die besondere Schutzbedürftigkeit von Selbstständigen und Arbeitnehmern in atypischen oder prekären Beschäftigungsverhältnissen, die allzu oft von den Sozialschutznetzen ausgeschlossen sind, die ihren Einkommens- bzw. Arbeitsplatzverlust abfedern könnten. Arbeitnehmer, die oftmals unter persönlichem Risiko systemrelevante Dienstleistungen erbringen, wurden öffentlich für ihren gesellschaftlichen Beitrag gelobt. Ihre Arbeit, z. B. in den Bereichen Gesundheits- und Sozialdienste, Einzelhandel und Lieferdienste sowie Reinigung, ist für die gesamte Gesellschaft wichtig, wird jedoch häufig nicht entsprechend wertgeschätzt und muss mehr Anerkennung finden.

2.6. Frauen, Wanderarbeitnehmer und Angehörige ethnischer Minderheiten, die in einigen dieser systemrelevanten Branchen überrepräsentiert sind, müssen stärker in den Blickpunkt genommen werden, um sicherzustellen, dass sie alle Arbeitnehmerrechte genießen, und benötigen gegebenenfalls einen besseren Schutz durch die Netze der sozialen Sicherheit. Junge Menschen unter 25 Jahren sind besonders stark von Arbeitsplatzverlust (einschließlich Lehrlingsausbildungsprogrammen) und der Unterbrechung ihrer allgemeinen und beruflichen Bildung betroffen. Sie stehen nun noch größeren Hindernissen beim Eintritt in den Arbeitsmarkt gegenüber, ebenso wie andere gefährdete Gruppen wie Menschen mit Behinderungen und weitere diskriminierte Gruppen, die beim Zugang zum Arbeitsmarkt bereits zuvor benachteiligt waren.

<sup>(4)</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_en)

<sup>(5)</sup> Eurofound: Leben, Arbeiten und Covid-19: Erste Ergebnisse — April 2020, Dublin.

<sup>(6)</sup> Siehe Fußnote 5.

2.7. Europa kann es sich nicht leisten, ein weiteres Jahrzehnt zu verlieren. Kurzfristig muss der Schwerpunkt auf die Rettung von Unternehmen und die Sicherung von Arbeitsplätzen gelegt werden. Aus den Reaktionen auf die Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008, die erhebliche Langzeitfolgen für die EU und ihre Bürgerinnen und Bürger hatte, müssen die entsprechenden Lehren gezogen werden. Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um Beschäftigung und Einkommen zu sichern und eine sichere und rasche Wiederankurbelung der Wirtschaftstätigkeit zu ermöglichen und so nachhaltiges Wachstum, eine stabilere Erholung, Wettbewerbsfähigkeit sowie ein gerechteres, produktives und gut funktionierendes Sozial- und Wirtschaftsmodell zu gewährleisten. Der zivile Dialog und die wirksame Einbeziehung aller Interessenträger sind von entscheidender Bedeutung, um eine wirksame Reaktion auf COVID-19 zu gewährleisten und das Vertrauen der Bevölkerung zu erhalten.

2.8. Teil der Lösung müssen die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze sowie gerechte Löhne sein, einschließlich Mindestlöhnen, die allen Arbeitnehmern einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen und auch wirtschaftlichen Faktoren, darunter auch der Produktivität, Rechnung tragen. Tarifverhandlungen und der soziale Dialog spielen eine entscheidende Rolle bei diesen Bemühungen und müssen entsprechend den nationalen Beziehungen zwischen den Sozialpartnern auf sämtlichen Ebenen gestärkt und/oder unterstützt werden.

### **Die europäische Säule sozialer Rechte und das erneuerte Engagement für gerechte Löhne und Tarifverhandlungen in der EU**

2.9. Durch die Proklamation der europäischen Säule sozialer Rechte (im Folgenden kurz „die Säule“) auf dem Göteborger Gipfel im November 2017 bekräftigten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission ihre Entschlossenheit, auf ein faireres und gerechteres Europa hinzuwirken. Die Säule soll als Richtschnur für eine erneuerte Aufwärtskonvergenz dienen, die sich in besseren Arbeits- und Lebensbedingungen niederschlägt, und Leitlinien für Reformen in den Bereichen Arbeitsmarkt und Sozialpolitik vorgeben.

2.10. Der EWSA hat stets betont, dass konkrete Maßnahmen erforderlich sind, um die Grundsätze der Säule in die Tat umzusetzen. Neben der Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität sollte der Hauptschwerpunkt der Konvergenzbemühungen im Einklang mit Grundsatz 6 der Säule auf der Förderung angemessener Mindestlöhne liegen, die den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und ihren Familien unter Berücksichtigung der jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen und gemäß den nationalen Verfahren und unter Wahrung der Tarifautonomie auf transparente und verlässliche Weise festgelegt werden <sup>(7)</sup>.

## **3. Allgemeine Bemerkungen**

### **3.1. Allgemeine Erwägungen**

3.1.1. In ihren politischen Leitlinien für die Europäische Kommission 2019–2024 <sup>(8)</sup> erklärte Präsidentin Ursula von der Leyen ihre Absicht, „ein Rechtsinstrument“ vorzuschlagen, „mit dem sichergestellt werden soll, dass jeder Arbeitnehmer in unserer Union einen gerechten Mindestlohn erhält“. Am 14. Januar 2020 leitete die Europäische Kommission die erste Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen ein. In der zweiten, seit 3. Juni laufenden Phase der Konsultation erläutert die Kommission die Notwendigkeit von EU-Maßnahmen sowie ihr Ziel, die Arbeit an einem möglichen Rechtsinstrument, d. h. einer Richtlinie oder einer Empfehlung, fortzusetzen.

3.1.2. Der EWSA hat bereits seine Überzeugung zum Ausdruck gebracht, dass weitere Anstrengungen in Bezug auf die Angleichung der Löhne und die Festlegung von Mindestlöhnen in den Mitgliedstaaten erforderlich sind, und dabei auch betont, dass „die Kernkompetenz und die Autonomie der einzelstaatlichen Sozialpartner in der Lohnfindung gemäß den nationalen Gepflogenheiten uneingeschränkt geachtet werden müssen“ <sup>(9)</sup>. Ziel sollte es sein, sicherzustellen, dass die Mindestlöhne in allen EU-Mitgliedstaaten sämtlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einen angemessenen Lebensstandard sichern und dabei auch wirtschaftlichen Faktoren Rechnung tragen. Dies würde auch zur Verwirklichung des Ziels der EU, die Lebens- und Arbeitsbedingungen ihrer Bürgerinnen und Bürger zu verbessern, sowie zur Umsetzung des Vorhabens der Kommission, eine „Union, die nach mehr strebt“ zu schaffen, beitragen.

3.1.3. Der EWSA hat außerdem seine Besorgnis über das Fehlen eines sozialen Dialogs in einigen Mitgliedstaaten geäußert und betont, dass der soziale Dialog und die Tarifverhandlungen auf allen geeigneten Ebenen entsprechend dem jeweiligen nationalen System der Beziehungen der Sozialpartner gefördert werden müssen.

<sup>(7)</sup> Grundsatz 6 — Europäische Säule sozialer Rechte.

<sup>(8)</sup> *Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa*, Politische Leitlinien für die Europäische Kommission 2019–2024.

<sup>(9)</sup> Siehe Fußnote 1.

### 3.2. Der breitere Kontext

3.2.1. Weiter gefasste wichtige Überlegungen — z. B. zur Funktionsfähigkeit bzw. Wirksamkeit der Arbeitsmärkte, der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Besteuerung, der Systeme der sozialen Sicherheit (einschließlich der Leistungen bei Arbeitslosigkeit), der Sozialsysteme, der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie des Binnenmarkts — wirken sich auf die wirtschaftliche und soziale Aufwärtskonvergenz und die Bekämpfung der Armut aus.

3.2.2. Die Löhne sind abhängig von der wirtschaftlichen Situation eines Landes, einer Region oder Branche. Veränderungen können sich auf die Beschäftigung, die Wettbewerbsfähigkeit und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage auswirken. Die Produktivität ist relevant für das Funktionieren der Arbeitsmärkte, die Beschäftigungsperspektiven — insbesondere von Geringqualifizierten und Arbeitsmarkteinsteigern — sowie die berufliche Weiterentwicklung von Mindestlohnbeziehern. Alle Arbeitnehmer — auch jene mit den niedrigsten Löhnen — sollten von der Produktivitätsentwicklung und dem Wachstum profitieren. Gleichzeitig ist es vor dem Hintergrund der steigenden Gesamtkosten für die Beschäftigung von Arbeitnehmern auch wichtig, die Produktivität anzuheben, um die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft sicherzustellen. Steuern und Lohnnebenkosten einschließlich Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern können zu großen Unterschieden zwischen Brutto- und Nettolöhnen führen und sich dadurch auf die Höhe des Reinverdienstes von Arbeitnehmern sowie auf die Kosten der Arbeitgeber auswirken.

3.2.3. Außerdem haben Mindestlöhne einen Ausstrahlungseffekt auf die Lohnstruktur insgesamt. Der prozentuale Anteil der Mindestlohnbezieher, die Lohnentwicklung, das Preisniveau und die Kaufkraft sowie die Höhe der Mindestlöhne im Verhältnis zur gesamten Lohnstruktur im jeweiligen Land sind weitere wichtige Faktoren, die zu berücksichtigen sind. Mindestlöhne sollten im Verhältnis zur Lohnstruktur in den einzelnen Ländern gerecht sein, wobei ihre Höhe auch hinsichtlich der realen Preise adäquat sein sollte, sodass sie einerseits einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen, aber auch die Tragfähigkeit jener Unternehmen sicherstellen, die hochwertige Arbeitsplätze zur Verfügung stellen. Seit 2010 ist in der EU bei den nationalen Mindestbruttolöhnen in Kaufkraftstandards eine Aufwärtskonvergenz zu verzeichnen, da sich insbesondere die mittel- und osteuropäischen Länder dem EU-Durchschnitt annähern<sup>(10)</sup>. Die Unterschiede sind jedoch nach wie vor sehr groß, und das Tempo der Konvergenz hat sich in den letzten Jahren verlangsamt<sup>(11)</sup>.

### 3.3. Notwendigkeit angemessener Mindestlöhne in ganz Europa

3.3.1. Das Recht auf faire und gerechte Arbeitsbedingungen und Entlohnung ist ein in internationalen und europäischen Menschenrechtsinstrumenten verankertes Grundrecht. Löhne, darunter auch Mindestlöhne, sind ein wichtiger Aspekt des EU-Modells der sozialen Marktwirtschaft. Als Bezahlung für eine erbrachte Arbeitsleistung sind sie einer der Faktoren, die den beiderseitigen Nutzen für Unternehmen und Arbeitnehmer im Rahmen gut funktionierender Arbeitsmärkte gewährleisten, und sie sind häufig ein Schlüsselement von Tarifverhandlungen.

3.3.2. Mindestlöhne haben auch andere Funktionen, z. B. den Schutz der Arbeitnehmer vor unverhältnismäßig niedrigem Lohn und Armut trotz Erwerbstätigkeit<sup>(12)</sup>. Während hochwertige Beschäftigung weiterhin der beste Weg aus der Armut ist, schützt ein Arbeitsplatz aktuell nicht unbedingt vor Armut, was insbesondere auf Teilzeitkräfte zutrifft. In der EU liegt der Lohn von einem von zehn Arbeitnehmern knapp über oder sogar unter dem nationalen gesetzlichen Mindestlohn<sup>(13)</sup>. Im Jahr 2018 war einer von zehn Arbeitnehmern im Alter ab 18 Jahren von Armut bedroht, und in acht Mitgliedstaaten lagen die Reallöhne der Arbeitnehmer unter dem Niveau zu Beginn der Krise im Jahr 2008. Darüber hinaus ist der Anteil der von Armut bedrohten Erwerbstätigen in den letzten zehn Jahren in den meisten Mitgliedstaaten gestiegen, auch wenn er in einigen Ländern gleich geblieben oder zurückgegangen ist. In einigen Ländern sind die bestehenden Mindestlohnuntergrenzen derzeit nicht ausreichend, um Arbeitnehmer allein durch Beschäftigung aus der Armut zu befreien<sup>(14)</sup>.

3.3.3. Es gibt einen Konsens, dass die Europäische Union und die Mitgliedstaaten mehr tun müssen, um die Armut einschließlich der Erwerbsarmut zu bekämpfen. In ihren Dokumenten zur Konsultation zu gerechten Mindestlöhnen weist die Kommission darauf hin, dass angemessene Mindestlöhne eine wichtige Rolle dabei spielen können, Erwerbsarmut zu verringern. Der EWSA ist der Auffassung, dass die wirksamste Möglichkeit zur Verringerung von Erwerbsarmut im Einklang mit der Empfehlung der Kommission aus dem Jahr 2008 in angemessenen Mindestlöhnen sowie auf den Menschen ausgerichteten, integrierten und aktiven Eingliederungsmaßnahmen besteht, die den Zugang zu einem angemessenen Mindesteinkommen, zu Arbeitsvermittlungsdiensten und hochwertigen Arbeitsplätzen sowie zu grundlegenden und auf Qualifizierung abstellenden sozialen Dienstleistungen fördern.

<sup>(10)</sup> Minimum wages in 2019 — Annual review, Eurofound, 2019.

<sup>(11)</sup> B. Galgóczi und J. Drahokoupil, Galgóczi, *Condemned to be left behind? Can Central and Eastern Europe emerge from its low-wage model?*, ETUI, 2017.

<sup>(12)</sup> Mindestlohnbezieher benötigen jedoch unter Umständen — je nach Haushaltszusammensetzung — weiterhin Leistungen aus anderen Sozialschutzsystemen, Lohnergänzungsleistungen und/oder Steuervergünstigungen bzw. -gutschriften, um einen akzeptablen Lebensstandard zu erreichen.

<sup>(13)</sup> Eurofound (2019), *Mindestlöhne 2019 — Jahresüberblick*.

<sup>(14)</sup> *Statutory Minimum Wages in the EU: Institutional Settings and Macroeconomic Implications*, IZA Policy Paper No. 124, Februar 2017.

3.3.4. Erwerbsarmut hat viele Ursachen. Eurofound<sup>(15)</sup> kommt zu dem Schluss, dass ein angemessener Mindestlohn zwar ein Grundpfeiler eines jeden Sozialschutzmodells für erwerbstätige Arme ist, die Wechselwirkung zwischen Mindestlöhnen und Erwerbsarmut jedoch komplex ist. Ein wichtiger zu berücksichtigender Faktor ist die Zusammensetzung des Haushalts: Der Mindestlohn mag in manchen Ländern ausreichen, um einen allein lebenden Erwachsenen vor dem Risiko der Armut zu schützen, ist jedoch häufig nicht hoch genug, um mehr als eine Person zu versorgen, wenn dem Haushalt kein anderes Arbeitseinkommen zur Verfügung steht.

3.3.5. Die Höhe der Lebenshaltungskosten kann ebenfalls ein Schlüsselfaktor für das Abrutschen von Haushalten in die Armut sein. Dem sollte — gegebenenfalls auch auf nationaler Ebene — bei der Bewertung der Angemessenheit von Mindestlöhnen Rechnung getragen werden. Lohnergänzungsleistungen, Sozialleistungen, Sozialtransfers und Familienzulagen können je nach Haushaltszusammensetzung ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Linderung oder Verhinderung von Erwerbsarmut spielen.

3.3.6. Viele Regierungen haben sich dafür entschieden, die Einkommenssteuer und Sozialversicherungsbeiträge zu senken, damit Mindestlohnbezieher und andere Geringverdiener ein höheres Nettoeinkommen erhalten. Allerdings kann dies umfassendere politische Auswirkungen haben und u. a. das staatliche Gesundheits- und Sozialsystem und die öffentlichen Dienste insgesamt schwächen. Neben diesen direkten Maßnahmen wird in dem Eurofound-Bericht auch die Anwendung indirekter Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut trotz Erwerbstätigkeit<sup>(16)</sup> erwogen; allerdings sind deren Auswirkung nicht einfach zu bewerten und müssen spezifischer evaluiert werden.

3.3.7. In Bezug auf das generelle Problem der Armutsbekämpfung hat der EWSA bereits in einer Stellungnahme die Einführung eines verbindlichen europäischen Rahmens für ein angemessenes Mindesteinkommen gefordert, damit die Mindesteinkommenssysteme in den Mitgliedstaaten allgemein angewandt, unterstützt und angemessen ausgestaltet werden können, was eine erste wichtige europäische Reaktion auf das gravierende und hartnäckige Problem der Armut in Europa wäre<sup>(17)</sup>. Die darin skizzierte Vision eines verbindlichen Instruments für ein Mindesteinkommen auf europäischer Ebene wurde von der Gruppe Arbeitnehmer und der Gruppe Vielfalt Europa des EWSA unterstützt, nicht jedoch von der Gruppe Arbeitgeber, die sich stattdessen für die offene Koordinierungsmethode aussprach<sup>(18)</sup>. Außerdem hat der EWSA einen schrittweisen Ansatz für die Schaffung gemeinsamer Mindeststandards im Bereich der Arbeitslosenversicherung in den Mitgliedstaaten vorgeschlagen, um ein angemessenes Sicherheitsnetz für Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz verlieren, sowie einen Schutz vor Armut zu schaffen,<sup>(19)</sup> Dies würde auch als automatischer Stabilisator fungieren und die Aufwärtskonvergenz in der EU fördern.

3.3.8. Zudem bedarf es eines umfassenden Ansatzes, der u. a. auch wirksame Mindesteinkommensregelungen, angemessene Reformen der Sozialversicherungssysteme und mehr Investitionen in öffentliche Dienstleistungen umfasst. Um Menschen aus der Armut zu befreien, muss auf EU-Ebene insbesondere weiter darüber diskutiert werden, wie der EU-Indikator für die Armutsgefährdungsquote (europäischer AROP-Indikator<sup>(20)</sup>) unter Hinzuziehung nationaler Referenzbudgets zur Berechnung der Kosten für wesentliche Güter und Dienstleistungen (unter Berücksichtigung der verschiedenen dafür angewandten Methoden) eingehalten werden kann. Dabei sollten die soziale Umverteilung, die Besteuerung und der Lebensstandard in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten<sup>(21)</sup> berücksichtigt werden, was dazu beitragen würde, die AROP-Schwelle an die vielschichtige Realität der Armut anzupassen.

3.3.9. In fast allen Mitgliedstaaten sind Frauen unter den Geringverdienern überrepräsentiert<sup>(22)</sup>. Es gibt Belege dafür, dass sich angemessene Mindestlöhne auch positiv auf das geschlechtsspezifische Lohngefälle am unteren Ende der Lohnskala auswirken können, wenn begleitend dazu Maßnahmen zur Beseitigung der strukturellen Ungleichbehandlung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft ergriffen werden. Auch andere benachteiligte Gruppen wie Wanderarbeitnehmer, Menschen mit Behinderungen und ethnische Minderheiten würden erheblich von angemessenen Mindestlöhnen profitieren. Um die Beschäftigungsquote von Arbeitnehmern mit Behinderungen zu verbessern, sollten den Arbeitgebern von den zuständigen Stellen Lohnzuschüsse oder Steuererleichterungen gewährt werden, um die mit der Beschäftigung dieser Arbeitnehmer verbundenen zusätzlichen Kosten zu decken.

<sup>(15)</sup> Eurofound (2017), *In-work poverty in the EU*.

<sup>(16)</sup> Es werden fünf Kategorien indirekter Maßnahmen genannt, die zur Bekämpfung von Erwerbsarmut beitragen können: die Bereitstellung bezahlbarer Kinderbetreuung, flexible Arbeitszeitregelungen, Maßnahmen, die den beruflichen Aufstieg fördern oder die Qualifikationen der Menschen verbessern, Maßnahmen, die zur Verbesserung des Lebensstandards von Geringverdienern beitragen, sowie Maßnahmen, die inklusive Arbeitsumgebungen schaffen, um die Chancen für Migranten, Menschen mit Behinderungen und andere Gruppen benachteiligter Arbeitnehmer zu verbessern (siehe Seite 41).

<sup>(17)</sup> ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 1. (Diese Stellungnahme erhielt nicht die Unterstützung der Gruppe Arbeitgeber, siehe Gegenstellungnahme im Anhang zur EWSA-Stellungnahme).

<sup>(18)</sup> Siehe Gegenstellungnahme im Anhang zur EWSA-Stellungnahme (ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 1).

<sup>(19)</sup> Siehe Fußnote 2.

<sup>(20)</sup> Anteil der Personen mit weniger als 60 % des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens nach dem Erhalt sozialer Transferleistungen.

<sup>(21)</sup> Dies steht im Einklang mit der EWSA-Stellungnahme „Für eine europäische Rahmenrichtlinie zum Mindesteinkommen“ aus dem Jahr 2019 (ABl. C 190 vom 5.6.2019 S. 1). Siehe Fußnote 13.

<sup>(22)</sup> Eurofound (2019), *Minimum wages in 2019: Annual review*.

3.3.10. In Bezug auf angemessene Löhne in Europa betont der EWSA ferner, dass gut funktionierende Tarifverhandlungssysteme, insbesondere Branchentarifverhandlungen, eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung gerechter und menschenwürdiger Löhne in der gesamten Lohnstruktur, einschließlich gegebenenfalls gesetzlicher Mindestlöhne, spielen. Sie sind auch notwendig, um die Aufwärtskonvergenz bei den Löhnen zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten zu fördern und um soziale und wirtschaftliche Erwägungen gleichermaßen zu berücksichtigen.

#### 3.4. Notwendigkeit und Machbarkeit von Maßnahmen auf EU-Ebene

3.4.1. In der ersten Phase der Konsultation der Sozialpartner legte die Kommission mehrere Wege dar, wie die EU-Maßnahmen einen Mehrwert schaffen können: Beitrag zur Sicherstellung gerechter Mindestlöhne, Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Erreichung einer Aufwärtskonvergenz bei den Arbeitsbedingungen, Sicherstellung der Wettbewerbsgleichheit auf dem Binnenmarkt und Steigerung der Kaufkraft von Geringverdienern.

3.4.2. In der zweiten Phase der Konsultation der Sozialpartner erläutert sie die Ziele von EU-Maßnahmen und die strategischen Ziele einer möglichen Initiative<sup>(23)</sup>. Nach Angaben der Kommission würden die allgemeinen Ziele einer solchen Initiative darin bestehen, sicherzustellen, dass alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU durch einen gerechten Mindestlohn geschützt werden, der ihnen unabhängig von ihrem Arbeitsort einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht, sowie dass Mindestlöhne in angemessener Höhe festgesetzt werden, wobei der Zugang zu Beschäftigung zu gewährleisten ist und die Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Wettbewerbsfähigkeit zu berücksichtigen sind. Der EWSA begrüßt mehrheitlich die von der Kommission festgelegten Ziele und ist der Auffassung, dass sie durch EU-Maßnahmen zu gerechten Mindestlöhnen umgesetzt werden sollten. Eine Minderheit ist jedoch der Ansicht, dass ein Tätigwerden der EU in Bezug auf einige dieser Ziele nicht angemessen wäre.

3.4.3. Die Kommission betont in diesem Zusammenhang, dass sie nicht beabsichtigt, einen einheitlichen „europäischen Mindestlohn“ einzuführen oder die Höhe der Mindestlöhne in der gesamten EU direkt zu harmonisieren und dass sie die nationalen Zuständigkeiten und Traditionen, die Besonderheiten jedes Landes sowie die Vertragsfreiheit der Sozialpartner uneingeschränkt achten wird.

3.4.4. Zwar gibt es in den meisten Mitgliedstaaten einen gesetzlichen oder nationalen Mindestlohn, doch bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Niveaus dieser gesetzlichen bzw. nationalen Mindestlöhne, die das unterschiedliche Niveau der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung widerspiegeln. Mit Stand Januar 2020 lagen die gesetzlichen Mindestlöhne in den Mitgliedstaaten zwischen 312 und 2 142 Euro pro Monat. Im Osten der EU liegen die monatlichen Mindestlöhne in der Regel unter 600 Euro und im Nordwesten über 1 500 Euro<sup>(24)</sup>. In dem Dokument zur zweiten Phase der Konsultation weist die Kommission darauf hin, dass sich die Angemessenheit der Mindestlöhne in den meisten Mitgliedstaaten verbessert hat<sup>(25)</sup>. Allerdings gibt es nach wie vor Unterschiede und in zahlreichen Mitgliedstaaten liegt der gesetzliche Mindestlohn bei oder unter 50 % des Vollzeitbruttomedianlohns<sup>(26)</sup> sowie erheblich unter der Armutsgefährdungsschwelle von 60 % des Medianeinkommens und trägt somit für sich genommen nicht dazu bei, Arbeitnehmer aus der Armut zu befreien.

3.4.5. Mindestlöhne sollten einen angemessenen Lebensstandard gewährleisten. Die Gruppe Arbeitnehmer und die Gruppe Vielfalt Europa sind der Auffassung, dass die Mindestlöhne in einer Reihe von Mitgliedstaaten nach wie vor nicht angemessen sind und dass der gesetzliche „Referenz“-Nettomindestlohn deutlich über der Armutsgrenze liegen muss, die im EU-Kontext mit Hilfe des Indikators AROP (60 % des nationalen verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens der Haushalte nach Sozialtransfers) festgelegt wird, und dass er im Verhältnis zu den Löhnen auf dem Arbeitsmarkt insgesamt gerecht sein muss. Ein solcher Richtwert würde ein angemessenes Leistungsniveau gewährleisten und verhindern, dass Arbeitnehmer in prekäre Beschäftigungsverhältnisse mit negativen Bedingungen im Zusammenhang mit Mindesteinkommensregelungen gedrängt werden. Eine Anhebung im Niedriglohnsegment durch die Einführung armutssicherer Mindestlöhne würde auch die Steuerbemessungsgrundlage für die Regierungen erweitern und zur Finanzierung angemessener Sozialschutzsysteme beitragen. Die Gruppe Arbeitgeber ist jedoch der Auffassung, dass die EU zu dieser Frage keine Maßnahmen ergreifen darf, da sie keine Zuständigkeit im Bereich des Arbeitsentgelts hat, insbesondere in Bezug auf die Höhe des Arbeitsentgelts, wie der EuGH in seiner Rechtsprechung festgestellt hat. Nach Ansicht der Befürworter der letztgenannten Auffassung könnte allenfalls im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode oder des Europäischen Semesters diskutiert werden, wie ein angemessenes Leistungsniveau und angemessene Mindesteinkommensregelungen sichergestellt werden können und wie dies neben der Beschäftigung die Finanzierung angemessener Sozialschutzsysteme unterstützen kann.

<sup>(23)</sup> Zweite Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen.

<sup>(24)</sup> Disparities in minimum wages across Europe, Eurostat, 3.2.2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200203-2>.

<sup>(25)</sup> Kommissionsdokument zur zweiten Phase der Konsultation der Sozialpartner.

<sup>(26)</sup> Informationen aus der ersten Phase der Anhörung der Sozialpartner (Seite 2), die sich auf die Eurostat-Einkommensstrukturhebung und die EU-SILC-Erhebung beziehen (Fußnoten 6 und 7).

3.4.6. Der EWSA räumt ein, dass es unterschiedliche Bedenken bezüglich möglicher EU-Maßnahmen auf diesem Gebiet gibt. Insbesondere hinsichtlich der Zuständigkeit der EU bestehen sehr unterschiedliche Auffassungen. Einige argumentieren, dass Artikel 153 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union eine legislative Zuständigkeit der EU für den Bereich „Arbeitsentgelt“ ausschließt und somit kein Handlungsspielraum auf EU-Ebene gegeben ist. Andere (einschließlich der Kommission) machen wiederum geltend, dass sehr wohl Handlungsmöglichkeiten auf EU-Ebene bestehen und Artikel 153 Absatz 5 keinen Hinderungsgrund darstellt.

3.4.7. Außerdem bestehen vor allem in den Mitgliedstaaten, in denen die Lohnuntergrenze ausschließlich oder vorwiegend im Zuge von Tarifverhandlungen festgesetzt wird, Bedenken, dass derartige Maßnahmen einen Eingriff in die Autonomie der Sozialpartner darstellen. Es ist daher unerlässlich, dass jedwede EU-Initiative die Modelle derjenigen Mitgliedstaaten achtet, in denen die Sozialpartner gesetzliche Mindestlöhne nicht für notwendig halten. Gleichzeitig gilt es, bei Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen und vor allem von branchenspezifischen Tarifverhandlungen, die unterschiedlichen nationalen Arbeitsbeziehungssysteme vollumfänglich zu respektieren und nicht auf einen einheitlichen Ansatz zu dringen.

3.4.8. Anlass zur Sorge bereitet auch, dass eine europäische Mindestlohnpolitik negative Auswirkungen auf die Beschäftigung, vor allem im Fall von jungen Menschen und Geringqualifizierten, zeitigen und zu mehr Verstößen führen könnte, wodurch wiederum Geringverdiener in informelle Beschäftigungsverhältnisse abgedrängt werden könnten<sup>(27)</sup>. Dem kann jedoch gegengesteuert werden, wenn das Niveau des Mindestlohns angemessen festgesetzt wird, d. h. das Einkommen des Arbeitnehmers wird unterstützt, ohne die Beschäftigung zu unterminieren, und zwar abhängig von landesspezifischen Faktoren wie beispielsweise den Verhaltensweisen von Arbeitgebern, der Intensität des Wettbewerbs auf den Güter- und Arbeitsmärkten sowie dem Wechselspiel mit anderen Bereichen der Politik, vor allem betreffend Steuern und Sozialleistungen<sup>(28)</sup>. So gibt es konkrete Beispiele für Mitgliedstaaten, in denen die Einführung von Mindestlöhnen keine negativen Auswirkungen auf die Entstehung von Arbeitsplätzen hatte und selbst erhebliche Erhöhungen des Mindestlohns positive makroökonomische Auswirkungen hatten, einschließlich eines gesteigerten Beschäftigungszuwachses<sup>(29)</sup>.

3.4.9. Der EWSA ist sich der Komplexität der Fragen bewusst, die in dieser Debatte aufgeworfen werden, und vertritt die Auffassung, dass Mindestlöhne kein Allheilmittel zur Lösung aller Probleme sind. Durch einen gemeinsamen EU-Ansatz mit klaren politischen Zielen, die die Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Mitteln erreichen können, und die Einbeziehung der Sozialpartner im Rahmen gut funktionierender Tarifverhandlungssysteme könnte jedoch sichergestellt werden, dass die Rechte der Arbeitnehmer auf gerechte Entlohnung und Vereinigungsfreiheit sowie die Bedürfnisse der Arbeitgeber in Bezug auf Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit gewahrt bleiben. In Kombination mit umfassenderen Maßnahmen könnte so auch zur Aufwärtskonvergenz und zum sozialen Fortschritt in der gesamten EU beigetragen werden, indem die Einkommens- und Lohnunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und die Erwerbsarmut verringert sowie gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt geschaffen werden.

3.4.10. Jede europäische Initiative im Bereich gerechter Mindestlöhne muss auch dem Aspekt der Förderung und Unterstützung gut funktionierender Tarifverhandlungen im Hinblick auf die Lohnfestsetzung Rechnung tragen und auf der Grundlage einer präzisen Analyse und eines genauen Verständnisses der Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten konzipiert werden, wobei die Rolle und Autonomie der Sozialpartner sowie die verschiedenen Modelle der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern uneingeschränkt geachtet werden müssen.

#### **4. Für eine europäische Rechtsetzungsinitiative zu gesetzlichen Mindestlöhnen, in der auch vorgesehen ist, die Einbeziehung der Sozialpartner zu unterstützen und zu fördern**

##### *4.1. Konzept des Mindestlohns*

4.1.1. Die Löhne werden von einer Reihe verschiedener Faktoren beeinflusst, wie z. B. Sektor und Branche, Wettbewerbsdruck, dem Letztere auf den globalen Märkten ausgesetzt sind, Lebenshaltungskosten, Marktangebot und -nachfrage, Produktivität, Einkommensverteilung, Höhe der Tariflöhne, individuelle Kompetenz und Leistung, sowie auch von der Frage, wie diese Faktoren berücksichtigt und gewichtet werden. Sie stellen eine Entschädigung für die im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften, Tarifverträgen und der Praxis geleistete Arbeit dar. Je nachdem, wie der Gesamtlohn in den einzelnen Mitgliedstaaten, Regionen oder aufgrund unterschiedlicher Tarifverträge festgelegt wird, umfasst er eine Reihe verschiedener Elemente.

4.1.2. Mindestlöhne werden von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) definiert als „der Mindestbetrag einer Vergütung, die ein Arbeitgeber an seine Lohnempfänger für die während einer bestimmten Zeit ausgeführte Arbeit zu

<sup>(27)</sup> Eurofound (2019), Upward convergence in employment and socioeconomic factors.

<sup>(28)</sup> Good Jobs for All in a Changing World of Work, The OECD Jobs Strategy.

<sup>(29)</sup> Dube, The impact of minimum wages — review of the international evidence, 2019, London: HM Treasury: <https://www.gov.uk/government/publications/impacts-of-minimum-wages-review-of-the-international-evidence>; A. Godøy, M. Reich, Minimum Wage Effects in Low-Wage Areas, IRLE Working Paper 106-19, Juni 2019.

zahlen hat, der nicht durch Tarifverträge oder einen individuellen Vertrag reduziert werden kann“<sup>(30)</sup>. Entsprechend dem IAO-Übereinkommen Nr. 131 über die Festsetzung von Mindestlöhnen<sup>(31)</sup> bedeutet die Festlegung von gerechten Mindestlöhnen, dass sowohl den Bedürfnissen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Familien, der Gesamtlohnstruktur und den Lebenshaltungskosten im jeweiligen Land als auch wirtschaftlichen Faktoren wie Produktivität und Beschäftigung Rechnung getragen wird. Außerdem sieht das Übereinkommen vor, dass die Sozialpartner bei der Festlegung von Mindestlöhnen hinzugezogen werden sollen. In allen zehn EU-Mitgliedstaaten<sup>(32)</sup>, die das Übereinkommen ratifiziert haben, gibt es ein gesetzliches Mindestlohnsystem.

4.1.3. Die Wirksamkeit gesetzlicher Mindestlöhne hängt von vielen Faktoren ab, die je nach nationalem Kontext unterschiedliches Gewicht haben: Inwieweit gelten sie für Arbeitnehmer? Werden sie auf einem angemessenen Niveau festgelegt bzw. angepasst, das den Bedürfnissen der Arbeitnehmer und ihrer Familien und gleichzeitig auch wirtschaftlichen Faktoren wie der Produktivität Rechnung trägt? Halten Arbeitgeber die Vorschriften in Bezug auf Mindestlöhne ein? usw.<sup>(33)</sup>. Außerdem ist sie davon abhängig, ob die Einbindung der Sozialpartner gefördert wird und ob es ein wirksames Tarifverhandlungssystem gibt, das die Festsetzung des gesetzlichen Mindestlohns ergänzt. EU-Maßnahmen sollten u. a. die notwendigen Verbesserungen in diesen Bereichen fördern.

4.1.4. In den Mitgliedstaaten, in denen die Sozialpartner für die Festlegung von Lohnuntergrenzen zuständig sind, schwankt der Anteil der Arbeitnehmer, die formell nicht unter solche Vereinbarungen fallen, zwischen 2 % in Österreich, etwa 10 % in Schweden, Finnland und Italien und etwa 20 % in Dänemark. In Schweden und Dänemark ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den meisten der Arbeitnehmer, für die kein formeller Mindestlohn gilt, entweder um hoch entlohnte Angestellte handelt, die weit über den tariflichen Mindestlöhnen verdienen, oder um berufstätige Studierende oder andere junge Arbeitnehmer, die gerade erst in den Arbeitsmarkt eintreten. Arbeitgeber wenden die branchenspezifischen Mindestlöhne, ohne dazu verpflichtet zu sein, häufig auch auf Arbeitnehmer an, für die die Mindestlöhne formell nicht gelten. In Italien handelt es sich bei den überwiegend jungen Arbeitnehmern, die nicht unter eine Mindestlohnregelung fallen, jedoch sowohl um informell beschäftigte Arbeitnehmer als auch um Selbständige, die nur phasenweise und unter individuell festgelegten Bedingungen arbeiten.

4.1.5. Die Europäische Kommission, der Rat und die europäischen Sozialpartner haben allesamt betont, wie wichtig es ist, den sozialen Dialog zu fördern und die Autonomie der Sozialpartner zu achten. Zudem haben sie die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Verbesserung und Funktionsweise des nationalen sozialen Dialogs zu unterstützen<sup>(34)</sup>. Es ist wichtig, dass etwaige Initiativen im Bereich Mindestlöhne nicht die Tarifverhandlungssysteme in einem Mitgliedstaat schwächen, indem beispielsweise die Kontrolle der Sozialpartner über die Löhne reduziert wird.

## 4.2. Nationale Lohnfindungssysteme und -institutionen in der Europäischen Union

4.2.1. Die Verfahren, nach denen Mindestlöhne festgelegt werden, und die Rolle und Kapazitäten der Sozialpartner variieren zwischen den Mitgliedstaaten erheblich. Dies liegt an den unterschiedlichen nationalen Traditionen sowie an verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Faktoren und an dem politischen und verfassungsrechtlichen Rahmen des jeweiligen Landes.

4.2.2. Einige Mitgliedstaaten haben sich für gesetzliche Mindestlöhne entschieden, die mindestens einem gesetzlich vorgegebenen Mindestniveau entsprechen müssen. In diesen Ländern kann es auch (höhere) branchenspezifische und branchenübergreifende Mindestlöhne geben, die von den Sozialpartnern festgelegt werden. In anderen Ländern ohne einen gesetzlichen Mindestlohn werden die Löhne im Rahmen von Tarifverträgen auf nationaler, sektoraler und/oder betrieblicher Ebene ausschließlich oder hauptsächlich von den Sozialpartnern festgelegt.

4.2.3. In Mitgliedstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen ist generell die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tarifvertraglich geschützt; wobei Ausnahmen für bestimmten Kategorien vorgesehen sein können, was bedeutet, dass der Lohn der betreffenden Arbeitnehmer unter dem gesetzlichen Minimum liegt. Zudem werden in elf Mitgliedstaaten<sup>(35)</sup> spezielle Tarife für bestimmte Arbeitnehmergruppen angewandt. Diese gelten hauptsächlich für jüngere oder weniger erfahrene Arbeitnehmer und/oder Auszubildende, aber auch für ungelernete Arbeitnehmer, Menschen mit Behinderungen usw. Einige Länder sehen außerdem höhere Tarife entsprechend den Qualifikationen des Arbeitnehmers vor.<sup>(36)</sup> Wie die Kommission festgestellt hat, kann eine lückenhafte Abdeckung negative Folgen für die betroffenen Arbeitnehmer und die Wirtschaft insgesamt haben. Die Auswirkungen dieser Ausnahmeregelungen sowie einer höheren tarifvertraglichen Abdeckung müssen bewertet werden, um die unterschiedlichen nationalen Ansätze, die möglichen für diese Ausnahmen sowie deren Folgen nachvollziehen zu können.

<sup>(30)</sup> IAO-Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (2014): General Survey on Minimum Wage Systems, Ziffer 68.

<sup>(31)</sup> Übereinkommen über die Festsetzung von Mindestlöhnen, 1970 (Nr. 131) [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C131](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131).

<sup>(32)</sup> Bulgarien, Frankreich, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande, Portugal, Rumänien, Slowenien und Spanien.

<sup>(33)</sup> ILO Minimum Wage Policy Guide.

<sup>(34)</sup> Siehe Schlussfolgerungen des Rates: *Ein Neubeginn für einen starken sozialen Dialog* <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10449-2016-INIT/de/pdf>; Erklärung der Europäischen Sozialpartner, der Europäischen Kommission und des Vorsitzes des Rates der Europäischen Union <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=2562>.

<sup>(35)</sup> Belgien, Frankreich, Irland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Portugal, Rumänien, Spanien und Ungarn.

<sup>(36)</sup> Siehe Fußnote 22.

4.2.4. In Ländern ohne gesetzliche Mindestlöhne gelten Mindestlöhne nur für jene Arbeitnehmer, die von Tarifverträgen abgedeckt sind. Obwohl es in einem Großteil dieser Länder eine hohe Tarifbindung gibt (über 80 %), fallen bestimmte Arbeitnehmer teils aus dem Raster<sup>(37)</sup>.

4.2.5. Die Angemessenheit ist ein entscheidendes Kriterium bei der Beurteilung der Frage, ob gesetzliche Mindestlöhne gerecht sind und ob sie Arbeitnehmern und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen. Auch die Höhe der Mindestlöhne im Verhältnis zur gesamten Lohnstruktur im jeweiligen Land sollte berücksichtigt werden. Die Gruppe Arbeitnehmer und die Gruppe Vielfalt Europa sind der Auffassung, dass EU-weite Kriterien für Schwellenwerte, die einen „angemessenen Lebensstandard“ sichern, von Vorteil wären. Es gibt verschiedene Möglichkeiten zur Festlegung solcher Schwellenwerte, z. B. die Verwendung eines Referenzkorbs von Waren, die mehr als das reine Überleben ermöglichen, und/oder die Festlegung solcher Schwellenwerte im Verhältnis zu einem gewissen Anteil des Vollzeitmedianlohns oder des Vollzeitbruttodurchschnittslohns. Es bedarf weiterer Beratungen darüber, wo diese Schwellenwerte liegen und wie sie schrittweise erreicht werden könnten. Die Gruppe Arbeitgeber ist der Auffassung, dass die Frage der Schwellenwerte nicht durch Maßnahmen der EU angegangen werden darf, da die EU keine Zuständigkeit im Bereich des Lohnniveaus hat, wie der EuGH in seiner Rechtsprechung<sup>(38)</sup> festgestellt hat. Außerdem ist es wichtig, sicherzustellen, dass bei der Überprüfung der gesetzlichen Mindestlöhne deren Angemessenheit und die Regelmäßigkeit der Prüfungen berücksichtigt werden und dass es ein klares Verfahren gibt, in das die Sozialpartner voll einbezogen sind.

4.2.6. Nach Auffassung des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte des Europarats (ECSR) geht das Konzept des „angemessenen Lebensstandards“ über die rein materiellen grundlegenden Bedürfnisse wie etwa Lebensmittel, Kleidung und Wohnen hinaus und umfasst auch die Ressourcen, die notwendig sind, um an kulturellen, Bildungs- und sozialen Aktivitäten teilzunehmen. In einer seiner jüngsten Schlussfolgerungen<sup>(39)</sup> kam der ECSR zu dem Ergebnis, dass die Mindestlöhne in verschiedenen Mitgliedstaaten keinen angemessenen Lebensstandard für die Arbeitnehmer und ihre Familien sicherstellen.

4.2.7. Mehrere Mitgliedstaaten gestatten Arbeitgebern derzeit Abzüge von den gesetzlichen Mindestlöhnen (z. B. für Pausen oder den Kauf von Ausrüstung) oder auch die Einberechnung zusätzlicher Zahlungen (z. B. Überstunden, Boni) in die Berechnung der Löhne. Der ECSR sowie Aufsichtsorgane auf UN- und IAO-Ebene haben entschieden, dass dadurch das Recht der Arbeitnehmer auf gerechte Bezahlung in einigen Mitgliedstaaten nicht gewahrt ist.

#### 4.3. Rolle der Sozialpartner bei der Festlegung gesetzlicher Mindestlohnsysteme

4.3.1. Bei der Beteiligung der Sozialpartner an den Systemen zur Festsetzung des gesetzlichen Mindestlohns bestehen große Unterschiede. In einigen Ländern haben Regierungen bedauerlicherweise einseitige Entscheidungen über Mindestlöhne getroffen, ohne dass die Sozialpartner angemessen einbezogen oder konsultiert wurden.

4.3.2. Verfahren, die eine rechtzeitige und angemessene Anhörung der Sozialpartner erlauben, tragen dazu bei, dass verschiedene wirtschaftliche und arbeitsmarktrelevante Situationen berücksichtigt werden. Überdies können sie dazu beitragen, Vereinbarungen zwischen den zuständigen nationalen Behörden und den Sozialpartnern zu finden und ein ausgewogenes Ergebnis zu erzielen, das den Bedürfnissen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer Rechnung trägt.

4.3.3. Transparente, eindeutige und stabile Kriterien für die Anpassung der gesetzlichen Mindestlöhne, die deren Angemessenheit sicherstellen und gleichzeitig wirtschaftliche Faktoren berücksichtigen, führen zu einem besseren Verständnis und besserer Vorhersehbarkeit für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und ihre Vertreter. Leider fehlen derartige Kriterien in einigen Mitgliedstaaten.

4.3.4. Die Sozialpartner sollten auf angemessene Weise entsprechend den Bedürfnissen sowohl der Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber in die Beratungen über gesetzliche Mindestlöhne involviert werden, im Zuge derer auch die entsprechenden Kriterien für die Definition eines angemessenen Niveaus festgelegt und etwaige Anpassungen bewertet werden sollten. Darüber hinaus können die EU und die Mitgliedstaaten den nationalen Sozialpartnern durch Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten dabei helfen, sich in Tarifverhandlungen — gegebenenfalls auch zur Festlegung von Löhnen — sowie in Debatten über gesetzliche Mindestlöhne einzubringen.

#### 4.4. Rolle von Tarifverhandlungen bei der Festlegung von Mindestlöhnen

4.4.1. Die von den Sozialpartnern ausgehandelten Löhne beruhen auf einer von beiden Seiten getroffenen ausgewogenen Vereinbarung, was wichtig ist, um sicherzustellen, dass die Löhne für beide Seiten gerecht sind. Fünf der sechs Länder, in denen Lohnuntergrenzen im Rahmen von branchenspezifischen Tarifverhandlungen festgelegt werden, zählen zu denjenigen mit der höchsten Tarifbindung.

<sup>(37)</sup> Siehe Fußnote 22.

<sup>(38)</sup> EuGH, Rechtssache C-268/06, Impact.

<sup>(39)</sup> <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/protection-of-workers-rights-in-europe-shortcomings-found-but-also-positive-developments-in-certain-areas>.

4.4.2. Der EWSA begrüßt den Hinweis der Kommission, dass eine Initiative „nicht darauf abzielen [würde], einen gesetzlichen Mindestlohn in Ländern mit hoher Reichweite von Tarifverhandlungen einzuführen, wo die Lohnfestsetzung ausschließlich auf diesem Wege erfolgt“<sup>(40)</sup>. Hier spiegelt sich die Tatsache wider, dass die Sozialpartner entsprechend der auf nationaler Ebene getroffenen Entscheidungen unter vollumfänglicher Achtung ihrer Autonomie und auf der von ihnen gewählten Ebene am besten dazu in der Lage sind, Lohngestaltungspolitik und -mechanismen festzulegen und umzusetzen.

4.4.3. Tarifverhandlungen sind bei der Festlegung des Lohnniveaus in vielen Ländern, die einen gesetzlichen Mindestlohn haben, von großer Bedeutung, und die von der Regierung festgelegten Tarife werden durch die ausgehandelten Vereinbarungen werden oftmals noch aufgestockt.

#### 4.5. Tarifverhandlungen in den Mitgliedstaaten unterstützen und fördern

4.5.1. Die Wirkung und Höhe gesetzlicher Mindestlöhne hängt davon ab, wie sie mit anderen politischen Maßnahmen und Arbeitsmarktinstitutionen interagieren. Eine solche Wechselwirkung besteht zwischen Mindestlöhnen und Tarifverhandlungen. Die relative Stärke der Tarifverhandlungen in den verschiedenen Ländern ist einer der wichtigsten Faktoren für das Zustandekommen und das Ausmaß von Ausstrahlungseffekten<sup>(41)</sup>.

4.5.2. Gut funktionierende Tarifverhandlungssysteme fördern eine höhere Beschäftigung und geringere Arbeitslosigkeit für alle Arbeitnehmer. Die Koordination zwischen den einzelnen Akteuren der Tarifverhandlungen hilft den Sozialpartnern, der Konjunkturlage und den makroökonomischen Auswirkungen von Lohnvereinbarungen auf die Wettbewerbsfähigkeit Rechnung zu tragen<sup>(42)</sup>.

4.5.3. Das Recht auf Vereinigung, Gründung von Gewerkschaften und Tarifverhandlungen ist ein in internationalen und europäischen Menschenrechtsinstrumenten verankertes Grundrecht. Alle Mitgliedstaaten haben die IAO-Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes und Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen ratifiziert. Die Ebenen, auf denen die Tarifverhandlungen geführt werden, und die Tarifbindung, die von 7 % in Litauen bis zu 98 % in Österreich reicht, sind in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Seit dem Jahr 2000 ist die Tarifbindung in 22 Mitgliedstaaten zurückgegangen, laut Schätzungen sind heute mindestens 3,3 Millionen Arbeitnehmer weniger tarifvertraglich abgesichert.

4.5.4. Laut einem OECD-Bericht bestehen in Bezug auf Tarifverhandlungen sowohl seit längerem existierende Herausforderungen, wie z. B. die rückläufige Tarifbindung und der sinkende gewerkschaftliche Organisationsgrad, als auch neue, etwa die steigende Zahl von Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (befristete Teilzeitbeschäftigung und Selbstständigkeit), die möglicherweise keinen Zugang zu Tarifverhandlungen haben<sup>(43)</sup>. Seit Beginn der Wirtschafts- und Sozialkrise, aufgrund derer es in einer Reihe von Ländern zu Änderungen der Tarifverhandlungssysteme kam und sich der bestehende Trend zur Dezentralisierung weiter verstärkte, ist die Tarifbindung in fast allen Mitgliedstaaten rückläufig<sup>(44)</sup>. Dies ist auf unterschiedliche nationale Bedingungen und in manchen Fällen auf EU-Auflagen als Voraussetzung für wirtschaftliche Rettungsmaßnahmen zurückzuführen.

4.5.5. Der EWSA hat mehrfach auf die Herausforderungen hingewiesen, die durch neue und flexible Arbeitsformen entstehen, sowie darauf, dass viele Arbeitnehmer aus den Tarifverhandlungssystemen herausfallen und nicht mehr von Gewerkschaften vertreten werden. Er hat ferner betont, dass die Rolle des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen gestärkt werden muss, u. a. durch die EU-Unterstützung für den Aufbau von Kapazitäten, die Schaffung günstiger und unterstützender nationaler Rahmenbedingungen, die Gewährleistung der organisatorischen Stärke sowohl auf Arbeitnehmer- als auch auf Arbeitgeberseite sowie die Gewährleistung gut funktionierender Tarifverhandlungssysteme<sup>(45)</sup>.

4.5.6. Die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf gewerkschaftliche Organisation müssen ebenfalls respektiert und gefördert werden. Auf nationaler und EU-Ebene muss darüber diskutiert werden, wie sichergestellt werden kann, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Zugang zu gewerkschaftlicher Vertretung haben und das Recht auf gewerkschaftliche Organisation und Arbeitskampfmaßnahmen ausüben können.

4.5.7. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission einräumt, dass es Spielraum für EU-Maßnahmen gibt, um die Rolle der Tarifverhandlungen im Interesse angemessener und flächendeckender Mindestlöhne zu fördern. Maßnahmen zur Unterstützung von Tarifverhandlungen könnten in die Maßnahmen der EU zu Mindestlöhnen aufgenommen werden, wobei die unterschiedlichen nationalen Systeme der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern zu beachten sind. Dies entspricht früheren Empfehlungen des EWSA, in denen eine Stärkung der Tarifverhandlungen und des sozialen Dialogs gefordert wird.

<sup>(40)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/fs\\_20\\_51](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/fs_20_51).

<sup>(41)</sup> Grimshaw, D., Bosch, G., und Rubery, J. (2013), „Minimum wages and collective bargaining: what types of pay bargaining can foster positive pay equity outcomes?“ *British Journal of Industrial Relations*, DOI 10.1111 / bji r.12021.

<sup>(42)</sup> OECD: *Negotiating our way up: Collective bargaining in a changing world of work*.

<sup>(43)</sup> Siehe Fußnote 42.

<sup>(44)</sup> Eurofound: *Developments in collectively agreed pay 2000–2017* — Anhang 1 [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef18049en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18049en.pdf).

<sup>(45)</sup> ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 54, ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 30, ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 161, ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10.

## 5. Beitrag der Interessenträger: virtuelle Länderbesuche und öffentliche Anhörung

### 5.1. Überblick/Hintergrund der Besuche

5.1.1. Bei der Erarbeitung der Stellungnahme war es für den EWSA wichtig, die Standpunkte der einschlägigen Interessenträger auf nationaler und europäischer Ebene einzuholen. Zu diesem Zweck wurden Länderbesuche sowie eine öffentliche Anhörung mit Akteuren der EU-Ebene geplant. Für die Länderbesuche wurden fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Polen, Rumänien, Spanien und Schweden) auf der Grundlage von Kriterien für die Gremien zur Festlegung von Mindestlöhnen in den Mitgliedstaaten ausgewählt, die die Europäische Kommission in der ersten Phase der Konsultation der Sozialpartner ermittelt hat. Geplant waren Gespräche mit Vertretern der Regierung, der nationalen Gremien für die Festlegung der Löhne, der nationalen Sozialpartner und der Organisationen zur Armutsbekämpfung. Aufgrund des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie konnten die Besuche nicht stattfinden und wurden durch einen teilstrukturierten Fragebogen sowie anschließende Videokonferenzen mit den einschlägigen Interessenträgern ersetzt.

### 5.2. Zusammenfassung der Videokonferenzen

5.2.1. Die größten Bedenken und Widerstände gegen eine EU-Rechtssetzungsinitiative zu Mindestlöhnen wurden von den schwedischen Vertretern geäußert, bei denen allgemeiner Konsens darüber bestand, dass die EU nicht befugt ist, Maßnahmen in Bezug auf Löhne zu ergreifen. Die schwedischen Sozialpartner befürchteten, dass eine EU-Initiative unter anderem in die nationalen Gepflogenheiten für die Aushandlung der Löhne eingreifen und die Autonomie der Sozialpartner beeinträchtigen würde. Stattdessen schlugen sie nichtverbindliche Initiativen zur Förderung des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen vor und betonten, dass die nationalen Systeme das Ergebnis jahrzehntelanger Entwicklungen seien und nicht von einem Land auf ein anderes übertragen werden könnten. In Schweden beträgt die Tarifbindung 90 %, und weniger als 1 % der Arbeitnehmer verdienen weniger als 60 % des Medianlohns<sup>(46)</sup>. Der Vertreter der schwedischen Regierung unterstützte die Standpunkte der Sozialpartner und erklärte, dass der EU eine wichtige Rolle bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Verbesserung der sozialen Entwicklung zukommt. Die Bewältigung der sozialen Herausforderungen sei wichtig für den Zusammenhalt der Union und den Binnenmarkt. Man halte eine rechtsverbindliche Initiative, einschließlich einer Richtlinie, jedoch nicht für den richtigen Weg. Eine EU-Initiative dürfe nicht dazu führen, dass die Mitgliedstaaten allgemein verbindliche Tarifverträge oder gesetzliche Mindestlöhne einführen müssten.

5.2.2. Gewerkschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft in den anderen vier Ländern sprachen sich für Maßnahmen auf EU-Ebene aus, und einige meinten sogar, dass diese in Form einer Rahmenrichtlinie erfolgen könnten. Zu den Argumenten für eine solche Initiative gehören die damit einhergehenden Möglichkeiten zur Koordinierung der internationalen Lohnpolitik, die Bekämpfung von Sozialdumping, die Förderung der Lohnkonvergenz, die Verringerung der Erwerbsarmut, der Schutz von Arbeitnehmern, für die keine Tarifverträge gelten, die Vermeidung der Ausbeutung gefährdeter Gruppen von Arbeitnehmern wie Migranten sowie der Beitrag zur Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles. Einige Vertreter verwiesen auch auf die Möglichkeit gemeinsamer EU-Kriterien für Mindestschwellen für die Angemessenheit von Mindestlöhnen, beispielsweise durch die Verwendung eines Referenzkorbs von Waren und wichtigen Dienstleistungen, die jeder benötigt. Mehrere Vertreter wiesen ferner darauf hin, dass eine EU-Initiative zu Mindestlöhnen durch weitere Maßnahmen flankiert werden sollte, insbesondere eine Richtlinie über ein angemessenes Mindesteinkommen und eine Initiative zur Stärkung der Rolle des sozialen Dialogs und der Vertretung der Gewerkschaften.

5.2.3. Die Arbeitgeberverbände in drei Ländern<sup>(47)</sup> äußerten Bedenken hinsichtlich verbindlicher Maßnahmen oder sprachen sich dagegen aus. Einige wiesen ausdrücklich darauf hin, dass die EU gemäß Artikel 153 AEUV keine Zuständigkeit für das Arbeitsentgelt habe und dass sich die Diskussion darauf konzentrieren sollte, wie das Verfahren des Europäischen Semesters verbessert werden könne. Die Arbeitgeberverbände lehnten eine Gesetzesinitiative mit der Begründung ab, dass dies in die nationalen Lohnfindungssysteme eingreifen und sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten und die Beschäftigung sowie auf die Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt auswirken würde. Sie wiesen ferner darauf hin, dass sich die Diskussionen über den Mindestlohn nicht von allgemeineren Fragen trennen ließen, die sich auf den Arbeitsmarkt, einschließlich der Systeme der sozialen Sicherheit, auswirkten. In einigen Ländern äußerten Arbeitgebervertreter Bedenken hinsichtlich der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf der Grundlage politischer Entscheidungen der Regierung, die Mindestlöhne ohne Berücksichtigung wirtschaftlicher Faktoren anzuheben. In einem Land wurde auch darauf hingewiesen, dass in den länderspezifischen Empfehlungen auf die negativen Auswirkungen des Mindestlohns auf die Wettbewerbsfähigkeit hingewiesen worden sei. In einem Land wurde eine nichtverbindliche Empfehlung als mögliches Instrument genannt, und es wurde festgestellt, dass die Stärkung der Tarifverhandlungen eine Angelegenheit der nationalen Ebene und dafür Unterstützung durch die EU erforderlich sei, insbesondere im Hinblick auf den Aufbau von Kapazitäten der Sozialpartner.

<sup>(46)</sup> Laut dem schriftlichen Beitrag der zivilgesellschaftlichen Organisation zur Armutsbekämpfung EAPN SE sei es wichtig, dass die EU auf die Einführung eines Systems zur Regelung von Mindestlöhnen in allen Mitgliedstaaten hinarbeite. Ebenso wichtig sei es jedoch, diejenigen Länder zu respektieren, die über ein System der Tarifverhandlungen zur Regelung von Mindestlöhnen verfügen.

<sup>(47)</sup> Die spanische Arbeitgeberorganisation CEOE konnte an der Videokonferenz nicht teilnehmen, äußerte jedoch in ihrem schriftlichen Beitrag die gleichen Ansichten.

5.2.4. Die Regierungsvertreter formulierten ihre Positionen nicht so direkt wie die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft. Einige begrüßten die Förderung einer Rahmeninitiative, ohne sich konkreter zu äußern (Deutschland), andere unterstützten eine Rahmenrichtlinie (Spanien). In Bezug auf die nächsten Schritte bekräftigten die deutschen Vertreter, dass der deutsche Vorsitz den laufenden Prozess im zweiten Halbjahr 2020 unterstützen wolle.

### 5.3. Öffentliche Anhörung

5.3.1. Am 25. Juni fand eine öffentliche Online-Anhörung statt, an der der für Beschäftigung und soziale Rechte zuständige EU-Kommissar Nicolas Schmit, die Berichterstatter des Europäischen Parlaments zum Thema „Verringerung der Ungleichheiten mit besonderem Augenmerk auf der Erwerbstätigenarmut“ und die Koordinatoren für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten der Fraktionen EVP und S&D sowie Vertreter von EGB und BusinessEurope sowie der Sozialplattform teilnahmen. Die Kommission bekräftigte ihre Absicht, ein Rechtsinstrument für gerechte Mindestlöhne in Europa vorzuschlagen, das die Autonomie der Sozialpartner achtet, die nationalen Tarifverhandlungssysteme respektiert und nicht in gut funktionierende Tarifverhandlungssysteme eingreift. Sie erkennt ferner an, dass gerechte Mindestlöhne ein schwieriges und kontroverses Thema sind. Unter den drei MdEP herrschte politischer Konsens darüber, dass die EU tätig werden und sich dafür einsetzen muss, dass die Arbeitnehmer in Europa einen angemessenen Lebensstandard haben und Erwerbsarmut bekämpft wird. Die europäischen Sozialpartner waren dabei, ihre Beiträge zu der zweiten Phase der Konsultation der Kommission zu erarbeiten, doch ist offensichtlich, dass sie unterschiedliche Auffassungen über die Notwendigkeit, Durchführbarkeit und Rechtsgrundlage von EU-Maßnahmen vertreten. Die Sozialplattform betonte, wie wichtig sowohl angemessene Mindesteinkommen als auch Mindestlöhne sind und dass der Mindestlohn höher sein muss als das Mindesteinkommen.

## 6. Umfang der Maßnahmen auf EU-Ebene

### 6.1. EU-Besitzstand

6.1.1. Der EWSA weist darauf hin, dass das Konzept einer „gerechten“ Entlohnung, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie ihren Familien einen „angemessenen Lebensstandard“ sichert, in einer breiten Palette an europäischen und internationalen Instrumenten verankert ist und von diesen gestützt wird<sup>(48)</sup>. Der EWSA stellt fest, dass vorgeschlagen wird, im Rahmen des Titels „Sozialpolitik“ des AEUV eine EU-Rechtsinitiative zu „gerechten Mindestlöhnen“ anzulegen. Dies sollte mit den in Artikel 3 des Vertrags festgeschriebenen Zielen der Union verknüpft werden: Förderung einer wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft mit dem Ziel der Vollbeschäftigung, des sozialen Fortschritts, des Wohlergehens der Bürgerinnen und Bürger und der nachhaltigen Entwicklung Europas.

6.1.2. Zudem räumt der EWSA ein, dass die Rechtslage bezüglich einer EU-Initiative zu Mindestlöhnen hochkomplex ist. Die EU kann Rechtsinstrumente zu Arbeitsbedingungen auf Grundlage der Artikel 151 und 153 Absatz 1 Buchstabe b AEUV erlassen. Der Vertrag sieht vor, dass Artikel 153 keine Anwendung auf das „Arbeitsentgelt“ findet. Andererseits wurde das Arbeitsentgelt in der EU-Rechtsprechung und in geltenden Richtlinien als wesentliche Arbeitsbedingung eingestuft. Zu dieser Frage gibt es offensichtlich unterschiedliche Meinungen, und der EWSA ist der Auffassung, dass die Kommission einen ausgewogenen und umsichtigen Ansatz anwenden muss.

6.1.3. Die europäischen Sozialpartner verfügen nach Artikel 155 des Titels Sozialpolitik des AEUV ebenfalls über die Kompetenz, Vereinbarungen zu schließen.

### 6.2. Mögliche EU-Initiative zu gerechten Mindestlöhnen: Richtlinie oder Empfehlung des Rates

6.2.1. In Sachen Mindestlöhne liegt die Verantwortung für die Erfüllung der Verpflichtungen aus der europäischen Säule sozialer Rechte in erster Linie bei den einzelnen Mitgliedstaaten. Die Kommission hat festgestellt, dass EU-Maßnahmen zu gerechten Mindestlöhnen erforderlich sind, und Möglichkeiten dafür aufgezeigt. Die Mehrheit der EWSA-Mitglieder ist der Ansicht, dass ein solches Vorgehen einen Mehrwert bringen könnte, einige Mitglieder sind jedoch anderer Auffassung. Bei jedweder Maßnahme auf EU-Ebene muss die Autonomie der Sozialpartner und die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten uneingeschränkt geachtet werden.

<sup>(48)</sup> Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte von Arbeitnehmern, 1989, <http://aei.pitt.edu/4629/1/4629.pdf>; Artikel 23 Absatz 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ger>; Artikel 7 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, <https://www.sozialpakt.info/internationaler-pakt-ueber-wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte-3111/>; Artikel 4 Absatz 1 der Europäischen Sozialcharta (ESC) von 1961; UN-Nachhaltigkeitsziele, v.a. SDG1, SDG8, SDG 10; IAO-Übereinkommen über den Lohnschutz, 1949 (Nr. 95); Artikel 4 Absatz 5 ESC; IAO-Übereinkommen über den Schutz der Forderungen der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers, 1992 (Nr. 173); Artikel 25 der revidierten Europäischen Sozialcharta (RESC 1996) <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168006b748>.

6.2.2. In ihrem Dokument zur zweiten Phase der Konsultation der Sozialpartner weist die Kommission darauf hin, dass als EU-Instrumente entweder eine Richtlinie oder eine Empfehlung des Rates in Frage kommen. Im EWSA gibt es unterschiedliche Auffassungen darüber, ob eine EU-Rechtsinitiative nach Artikel 153, insbesondere eine Richtlinie, rechtskonform wäre, da gemäß Artikel 153 Absatz 5 EUV die Bestimmungen dieses Artikels nicht für das Arbeitsentgelt gelten. Im Anschluss an die Anhörung der Sozialpartner und in Ermangelung von Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern sollte das Ziel — unabhängig davon, welches Instrument die Kommission für eine Initiative zu gerechten Mindestlöhnen in Betracht zieht — darin bestehen, sicherzustellen, dass die gesetzlichen Mindestlöhne — soweit vorhanden — im Verhältnis zur Lohnstruktur im jeweiligen Land gerecht sind sowie dass das Recht der Arbeitnehmer auf eine gerechte Entlohnung gewahrt wird und ihnen sowie ihren Familien zumindest ein angemessener Lebensstandard gesichert wird. Auch wichtige wirtschaftliche Aspekte wie etwa die Produktivität sind zu berücksichtigen.

6.2.3. Nach Ansicht der Kommission sind sowohl legislative als auch nichtlegislative Instrumente möglich. Sie weist darauf hin, dass eine Richtlinie zu den Arbeitsbedingungen es den Mitgliedstaaten überlassen würde, darüber zu entscheiden, wie die einzuhaltenden Mindestanforderungen und Verfahrenspflichten umzusetzen sind. Die Kommission weist auch darauf hin, dass die Umsetzung einer Empfehlung des Rates, sollte eine solche vorgeschlagen werden, mittels eines spezifischen, in das Europäische Semester zu integrierenden Benchmarking-Rahmens überwacht werden könnte. Dabei könnten unter anderem grundsätzliche Fragen in Bezug auf Verfahren für wirksame gesetzliche Lohnfindungssysteme, die Einbeziehung der Sozialpartner und die Frage der Angemessenheit erörtert und überwacht werden.

### 6.3. Nutzung des öffentlichen Auftragswesens

6.3.1. Öffentliche Stellen auf EU- und nationaler Ebene können die Vergabe öffentlicher Aufträge nutzen, um angemessene Löhne, faire Arbeitsbedingungen und Tarifverhandlungen zu fördern und gleichzeitig Ziele in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit, die Erbringung hochwertiger Dienstleistungen und die Wahrung des öffentlichen Interesses umzusetzen. Dies kann im Einklang mit dem IAO-Übereinkommen Nr. 94 über die Arbeitsklauseln in den von Behörden abgeschlossenen Verträgen gewährleistet werden, indem soziale Kriterien im bestehenden EU-Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge besser genutzt werden.

6.3.2. Auch die Einführung von Klauseln über Tarifverhandlungen im EU-Vergaberecht, in denen die Wahrung des Rechts auf Tarifverhandlungen und Tarifverträge als Bedingung für die Vergabe öffentlicher Aufträge verankert wird, könnte eine wirksame flankierende Maßnahme zur Förderung von Tarifverhandlungen in der EU sein.

### 6.4. Verbesserung der Datenerhebung

6.4.1. Es gibt eine Reihe von Bereichen, in denen die EU die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Entwicklung der gesetzlichen Mindestlöhne durch die Erhebung von Daten und, in Absprache mit den Sozialpartnern, durch Hilfestellung bei der Konzipierung von Indikatoren und Instrumenten zur Durchsetzung der Mindestlöhne unterstützen könnte.

Brüssel, den 18. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Faire Beschäftigungsbedingungen in der Plattformökonomie“**

**(Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des deutschen Ratsvorsitzes)**

(2020/C 429/23)

Berichterstatter: **Carlos Manuel TRINDADE**

Ersuchen des deutschen Ratsvorsitzes	Schreiben vom 18.2.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	9.7.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	182/23/8

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hält fest, dass mit dieser Stellungnahme, die auf Ersuchen des deutschen Ratsvorsitzes erarbeitet wurde, einem ganzheitlichen Ansatz folgend der allgemeine Rahmen für **faire Beschäftigungsbedingungen in der Plattformökonomie** abgesteckt werden soll.

1.2. Der EWSA ist der Ansicht, dass Fragen bezüglich der Plattformarbeit insbesondere im Lichte der Ziele für nachhaltige Entwicklung, der Digitalen Agenda und der europäischen Säule sozialer Rechte behandelt und beantwortet werden müssen.

1.3. Der EWSA stellt fest, dass die Plattformökonomie noch wenig Gewicht hat, allerdings Wachstumspotenzial aufweist.

1.4. Der EWSA stellt fest, dass Plattformen im Allgemeinen positive Auswirkungen auf die Wirtschaft haben <sup>(1)</sup>, da sie zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie zur Innovation, Flexibilität und Autonomie der Erwerbstätigen beitragen, Einkommen (häufig als Zusatzverdienst) für Erwerbstätige sichern und die Erwerbsbeteiligung benachteiligter Personen ermöglichen.

1.5. Der EWSA stellt fest, dass es Risiken gibt, die nicht unterschätzt werden dürfen: (i) für die Erwerbstätigen: die Verweigerung von Grundrechten, einschließlich des Rechts auf gewerkschaftliche Organisation und des Rechts auf Tarifverhandlungen; Prekarität; niedriges Einkommen; Intensivierung der Arbeit; übermäßige Fragmentierung der Arbeit über die ganze Welt; fehlender Sozialversicherungsschutz der Erwerbstätigen; (ii) für die Gesellschaft: das erhöhte Risiko des Wettbewerbs auf der Grundlage von Sozialdumping, was sowohl den Arbeitgebern, die unhaltbarem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, als auch den Mitgliedstaaten schadet, denen Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge entgehen.

1.6. Der EWSA nimmt die kontroverse Diskussion über plattformbezogene Konzepte zur Kenntnis, insbesondere in Bezug auf den Status der Plattformen als „Arbeitgeber“ und nicht als „Vermittler zwischen Angebot und Nachfrage“ sowie auf die Unterscheidung zwischen „abhängig Beschäftigten“ und „Selbstständigen“, da diese Auswirkungen auf ihre Rechte hat.

1.7. Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, sich angesichts der Folgen für die Anwendbarkeit arbeitsrechtlicher Vorschriften und einer Reihe von Arbeitsschutzrechten um eine Klarstellung dieser Begriffe zu bemühen.

<sup>(1)</sup> ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 54.

1.8. Der EWSA empfiehlt, dass sich die EU und die Mitgliedstaaten um eine Vereinheitlichung der Begriffe bemühen, um so faire Beschäftigungsbedingungen in der Plattformökonomie zu erreichen. Zu diesem Zweck sollten sich die Kommission und die Mitgliedstaaten an folgenden Kriterien orientieren: (i) wirtschaftliche Abhängigkeit und abhängige Beschäftigung: Wessen Lebensunterhalt hauptsächlich vom Arbeitsentgelt abhängt, ist abhängig beschäftigt und nicht selbstständig tätig; (ii) die Anwendung des Grundsatzes, wonach ein Plattformmitarbeiter als Beschäftigter gilt, solange nicht das Gegenteil bewiesen ist, muss in all ihren Aspekten eingehend geprüft werden; (iii) die von den Plattformen verwendeten Algorithmen sollten den mündlichen oder schriftlichen Anweisungen im Rahmen von Standard-Arbeitsverhältnissen gleichgestellt werden.

1.9. Der EWSA empfiehlt, unter Wahrung der Souveränität der Mitgliedstaaten in Sozialfragen Leitlinien festzulegen, die dazu beitragen, den Beschäftigungsstatus von Plattformmitarbeitern zu klären. Er hält es im Bereich der Plattformökonomie für erforderlich sicherzustellen, dass alle Mitarbeiter Zugang zu einer Reihe von Rechten und Garantien haben, ungeachtet ihres Beschäftigungsstatus oder der Art ihres Vertrags, womit gewährleistet werden soll, dass sich einige Betreiber nicht durch Missachtung ihrer Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten Wettbewerbsvorteile verschaffen können.

1.10. Der EWSA empfiehlt, die Verantwortlichkeiten der beteiligten Akteure in Bereichen wie Gesundheit und Sicherheit, Datenschutz, Versicherung und gesetzliche Haftung zu klären, um die bestehenden Vorschriften zu bewerten, anzupassen und zu harmonisieren.

1.11. Der EWSA unterstreicht, dass der soziale Dialog und die Tarifverhandlungen in allen relevanten Bereichen unter Beachtung der Tarifautonomie eine vorrangige Rolle spielen müssen, um faire Beschäftigungsbedingungen in der Plattformökonomie sicherzustellen.

1.12. Der EWSA ist der Ansicht, dass unter Beteiligung der Plattformen, der Mitarbeiter und der Verbraucher Verhaltenskodizes erarbeitet werden sollten, die die besten Grundsätze und Leitlinien für die Vergütung, die Arbeitsbedingungen und die Dienstleistungsqualität umfassen.

1.13. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Empfehlungen der Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zur Besteuerung in der Plattformökonomie zu berücksichtigen.

1.14. Der EWSA bekräftigt seine frühere Empfehlung, „dass die Europäische Kommission, die OECD und die IAO gemeinsam mit den Sozialpartnern auf allen geeigneten Ebenen und mit der breiteren Zivilgesellschaft zusammenarbeiten sollten, um geeignete Bestimmungen zu guten Arbeitsbedingungen und für den nötigen Schutz im Fall neuer Beschäftigungsformen [...] zu entwickeln“<sup>(2)</sup>. In diesem Zusammenhang hält es der EWSA für wünschenswert, dass diese Zusammenarbeit in ein Übereinkommen der IAO für Plattformen mündet.

1.15. Der EWSA ist der Auffassung, dass sichergestellt werden muss, dass die Plattformen Informationen bereitstellen, die für alle beteiligten Akteure Transparenz und Berechenbarkeit ermöglichen. In diesem Sinne ist es notwendig, die Plattformen in jedem Mitgliedstaat in einem Verzeichnis zu erfassen und in der EU eine Datenbank einzurichten, um die Entwicklung der Plattformökonomie zu überwachen.

1.16. Der EWSA unterstützt die Anstrengungen der Kommission zur Untersuchung der Plattformökonomie. Allerdings gibt es auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU immer noch einen erheblichen Mangel an kohärenten und systematischen Informationen. Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf zusammenzuarbeiten, um die Verfügbarkeit dieser statistischen Informationen zu verbessern.

## 2. Hintergrund

2.1. Mit dieser Stellungnahme sollen Fragen des deutschen Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Plattformarbeit beantwortet und dabei die wichtigsten Herausforderungen und Chancen ermittelt sowie der Status von Plattformmitarbeitern, die politischen Instrumente zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter und die bewährten Verfahren im Bereich der Regulierung untersucht werden.

2.2. Die digitalen Plattformen gehen auf Entwicklungen im Zusammenhang mit Innovationen aus jüngster Zeit zurück: das Internet als entscheidende Innovation; große Datenbanken („Big Data“), die die Verwaltung umfangreicher Datenmengen erlauben, mobile Endgeräte, die Verbrauchern, Mitarbeitern und Diensteanbietern den Zugang zum mobilen Internet zu jeder Zeit und an jedem Ort ermöglichen<sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10, Ziffer 3.9.

<sup>(3)</sup> C. Degryse, „Digitalisation of the economy and its impact on labour markets“ [Digitalisierung der Wirtschaft und ihre Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte], Arbeitsdokument, 2016.02, S. 7.

2.3. Die Fragen bezüglich der Plattformarbeit müssen insbesondere im Lichte der Ziele für nachhaltige Entwicklung, der Digitalen Agenda und der europäischen Säule sozialer Rechte behandelt und beantwortet werden.

2.4. Der EWSA weist an dieser Stelle auf eine Reihe früherer Stellungnahmen<sup>(4)</sup> zur Digitalisierung der Wirtschaft und zur Entstehung neuer Beschäftigungsformen hin.

2.5. Die Komplexität der Plattformen, der Mangel an normierten Begriffen und das Fehlen statistischer Informationen erschweren Schätzungen zu Umfang und Wachstum der Plattformökonomie. Die OECD<sup>(5)</sup> weist darauf hin, dass den meisten Studien zufolge der Anteil der Plattformmitarbeiter an der gesamten Erwerbsbevölkerung bei 0,5 bis 3 % liegt. In insgesamt 16 untersuchten europäischen Ländern war für nur 1,4 % der Bevölkerung im Alter von 16 bis 74 Jahren die Plattformarbeit die Haupttätigkeit (von 0,6 % in Finnland bis 2,7 % in den Niederlanden)<sup>(6)</sup>. Etwa 11 % hatten bereits Plattformdienstleistungen erbracht<sup>(7)</sup>.

2.6. Das künftige Wachstum der Plattformarbeit<sup>(8)</sup> liegt im Ungewissen, da ihr Wachstum von technologischen Fortschritten und neuen Geschäftsmodellen sowie dem Datenschutz und der Verbraucherpolitik abhängt. Einige Autoren schätzen, dass sich der Wert der Transaktionen und Einnahmen der Plattformen in Europa zwischen 2013 und 2015 praktisch verdreifacht hat<sup>(9)</sup>. Der EWSA ist der Auffassung, dass ein Verzeichnis der Plattformen — hauptsächlich unter Berücksichtigung wirtschaftlicher, beschäftigungsbezogener und sozialer Aspekte — erstellt werden sollte, um so ein besseres Verständnis dieses Phänomens zu erreichen.

2.7. Kennzeichnend für die Plattformarbeit ist das Verhältnis zwischen Plattform, Mitarbeiter und Nutzer. Bei der Vermittlung werden in großem Umfang Technologien und Algorithmen eingesetzt, die oft intransparent sind und die Arbeitsbedingungen beeinflussen, weil sie sich auf die Arbeitsteilung und -organisation sowie die Beurteilung von Mitarbeitern auswirken. Diese „Black Box der Vermittlung“ ist ein charakteristisches Merkmal der Plattformarbeit<sup>(10)</sup>.

2.8. Laut Eurofound<sup>(11)</sup> ist die Plattformarbeit eine Form der Beschäftigung, die eine Online-Plattform nutzt, um Organisationen oder Einzelpersonen den Zugang zu anderen Organisationen oder Einzelpersonen zwecks Lösung von Problemen oder Erbringung von Dienstleistungen gegen Entgelt zu ermöglichen. Hauptmerkmale der Plattformarbeit sind:

- Die bezahlte Arbeit wird über eine Online-Plattform organisiert.
- Es gibt drei beteiligte Parteien: die Online-Plattform, der Kunde und der Mitarbeiter.
- Ziel ist die Durchführung spezifischer Aufgaben oder die Lösung spezifischer Probleme.
- Die Arbeit wird ausgelagert oder extern vergeben.
- Die Arbeit ist in Aufgaben unterteilt.
- Die Dienstleistungen werden auf Abruf erbracht (on demand).

2.9. Ein Schlüsselement der Plattformarbeit ist der Status der Mitarbeiter. Im Allgemeinen präsentieren sich die Plattformen als Mittler zwischen Angebot und Nachfrage und somit nicht als Arbeitgeber, da keine abhängige Beschäftigung vorliegt. In dieser Situation werden die Mitarbeiter als „Selbstständige“ und nicht als „abhängig Beschäftigte“ betrachtet, womit die Anwendung von Vorschriften des Arbeitsrechts (u. a. Gesundheit und Sicherheit), des Sozialschutzes und der Besteuerung vermieden wird. Der EWSA ist der Ansicht, dass es zwar echte Selbstständige gibt, aber die Anwendung des Grundsatzes, wonach ein Plattformmitarbeiter als Beschäftigter gilt, solange nicht das Gegenteil bewiesen ist, von der EU und den Mitgliedstaaten in all ihren Aspekten eingehend geprüft werden muss. Dadurch wird die Wahrung der Interessen der Erwerbstätigen, deren Haupteinkünfte von Plattformen stammen, sichergestellt. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass es echten Selbstständigen ermöglicht werden muss, diesen Status zu behalten, sofern sie es ausdrücklich wünschen.

2.10. Der EWSA stellt fest, dass es eine breite Palette ganz unterschiedlicher Plattformen gibt. Die Kriterien für die Einteilung von Plattformen in verschiedene Typen sind: Art der Aufgabe (mit niedrigem oder hohem Anforderungsprofil); Raum oder physischer Ort, wo die Dienstleistung erbracht wird (online oder offline); wer entscheidet über den Auswahlprozess (Plattform, Plattformmitarbeiter oder Kunde). Von manchen Autoren werden noch weitere Kriterien genannt, z. B. Unterschiede bei der Arbeitsteilung und der Autonomie der Mitarbeiter<sup>(12)</sup>.

<sup>(4)</sup> ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 54; ABl. C 283 vom 10.8.2018, S. 39; ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 145; ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10; ABl. C 237 vom 6.7.2018, S. 1; ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 33.

<sup>(5)</sup> OECD, Beschäftigungsprognosen („Employment Outlook“), 2019, S. 55.

<sup>(6)</sup> Z. Kilhoffer u. a.: „Study to gather evidence on the working conditions of platform workers“ [Studie zur Erhebung von Daten über die Arbeitsbedingungen für Plattformmitarbeiter], Dezember 2019, S. 45.

<sup>(7)</sup> Ebenda, S. 47.

<sup>(8)</sup> Z. Kilhoffer, ebenda, S. 48.

<sup>(9)</sup> Werte von 2015: 28,1 bzw. 3,6 Mrd. EUR; Quelle: Z. Kilhoffer, ebenda, S. 48.

<sup>(10)</sup> Z. Kilhoffer, ebenda, S. 15.

<sup>(11)</sup> Eurofound 2018, „Employment and working conditions of selected types of platform work“ [Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen ausgewählter Arten von Plattformarbeit], S. 9.

<sup>(12)</sup> Ebenda, S. 15.

2.11. Die IAO<sup>(13)</sup> ist der Auffassung, dass Plattformen spezifische regulatorische Probleme aufwerfen, und nennt mehrere Problembereiche, u. a.: Niedriglöhne (zum Großteil unter dem Mindestlohniveau); fehlender Sozialversicherungsschutz (bei der Plattform Amazon Mechanical Turk betrifft das 91 %); Ablehnung erbrachter Arbeitsleistungen (neun von zehn Mitarbeitern geben an, dass ihre Arbeit bereits einmal abgelehnt wurde); Zahlung einer Gebühr, um arbeiten zu können, was gegen mehrere IAO-Übereinkommen zum Lohnschutz verstößt; keine gewerkschaftliche Organisation und fehlende Tarifverhandlungen.

2.12. Die Plattformarbeit hat eine geschlechtsspezifische und eine altersspezifische Dimension. Im Allgemeinen arbeiten mehr Männer im Bereich Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Softwareentwicklung und der Erbringung von Verkehrsdienstleistungen; Frauen dominieren bei Aufgaben im Bereich der Übersetzung und Vor-Ort-Dienstleistungen. Unter den Plattformmitarbeitern sind junge Menschen vergleichsweise überrepräsentiert — insbesondere in den Fällen, in denen über 50 % ihres Einkommens von Plattformen stammt oder sie mehr als 20 Stunden pro Woche für Plattformen tätig sind. Ältere Menschen haben damit begonnen, sich in bestimmten Fällen an Plattformen zu beteiligen. Der EWSA ist der Auffassung, dass diese Aspekte eingehender untersucht werden sollten, um das Phänomen besser verstehen und geeignete politische Maßnahmen ergreifen zu können.

### 3. Herausforderungen, Chancen und Risiken in der Plattformökonomie

3.1. Plattformen haben im Allgemeinen positive Auswirkungen auf die Wirtschaft<sup>(14)</sup>, da sie zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie zur Innovation, Flexibilität und Autonomie der Erwerbstätigen beitragen, Einkommen (häufig als Zusatzverdienst) für Erwerbstätige sichern, die Schwellen beim Eintritt in den Arbeitsmarkt senken und die Erwerbsbeteiligung benachteiligter Personen ermöglichen<sup>(15)</sup>. Die Kommission stellt fest: „Die kollaborative Wirtschaft schafft neue Beschäftigungsmöglichkeiten, mit denen ein höheres Einkommen erzielt werden kann als in den herkömmlichen Regelarbeitsverhältnissen, und ermöglicht flexible Arbeitsregelungen. So können auch Menschen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, für die herkömmlichere Formen der Beschäftigung nicht geeignet oder nicht verfügbar sind“<sup>(16)</sup>. Ungeachtet dieser neuen Möglichkeiten ist der EWSA jedoch der Auffassung, dass weitere Studien über die makroökonomischen Auswirkungen der Plattformökonomie erforderlich sind.

3.2. Für die Erwerbstätigen — mit Ausnahme jener, die hoch qualifiziert sind — gibt es jedoch Risiken, die nicht unterschätzt werden dürfen; Verweigerung von Grundrechten, einschließlich des Rechts auf gewerkschaftliche Organisation und des Rechts auf Tarifverhandlungen; Prekarität; niedriges Einkommen bei gleichzeitiger Überqualifizierung; Intensivierung der Arbeit; übermäßige Fragmentierung der Arbeit über die ganze Welt; fehlender Sozialversicherungsschutz der Erwerbstätigen.

3.3. Aus einer Studie der EU-OSHA<sup>(17)</sup> geht hervor, dass die Plattformarbeit größere physische und soziale Risiken birgt, einschließlich Beschäftigungsunsicherheit, Gefahrenaussetzung (Verkehrsunfälle, chemische Stoffe usw.), spezifische Risiken im Rahmen von Online-Aktivitäten (Cybermobbing, Haltungsstörungen, Augenmüdigkeit und eine Reihe von Stressfaktoren). Der EWSA empfiehlt, die Verantwortlichkeiten der beteiligten Akteure in Bereichen wie Gesundheit und Sicherheit, Datenschutz, Versicherung und gesetzliche Haftung zu klären, um die bestehenden Vorschriften zu bewerten, anzupassen und zu harmonisieren.

3.4. Es gibt auch Gefahren für die Gesellschaft, worauf der EWSA bereits hingewiesen hat: „[Die Kommission betont, dass] [d]adurch [...] die Gefahr des Wettbewerbs auf der Grundlage von Sozialdumping [steigt], was sowohl den Arbeitgebern, die unhaltbarem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, als auch den Mitgliedstaaten schadet, denen Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge entgehen“<sup>(18)</sup>.

3.5. Auch die Verbraucher tragen Risiken hinsichtlich der Qualität der für sie erbrachten Dienstleistungen, da sie im Falle eines Unfalls oder eines Problems im Zusammenhang mit den Dienstleistungen nur schwer nachvollziehen können, wer zuständig ist. Der EWSA ist der Ansicht, dass ein besserer Rechtsschutz für die Mitarbeiter einen Qualitätsgewinn für die Verbraucher darstellt.

3.6. Der EWSA hält die jüngsten Überlegungen zu den Herausforderungen für Plattformmitarbeiter für wichtig und innovativ<sup>(19)</sup>, insbesondere die Entwicklung eines Modells zur Untersuchung von drei Hauptbereichen: **Arbeit**, **Beschäftigung** und **soziale Beziehungen**. Die wichtigsten Herausforderungen für Plattformen sind:

<sup>(13)</sup> IAO: „Policy responses to new forms of work. International governance of digital labour platforms“ [Politische Maßnahmen als Reaktion auf neue Arbeitsformen: Internationale Governance im Bereich der digitalen Arbeitsplattformen], April 2019.

<sup>(14)</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>(15)</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>(16)</sup> Mitteilung der Kommission *Eine europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft*, COM(2016) 356 final.

<sup>(17)</sup> EU-OSHA, 2017: „Protecting Workers in the Online Platform Economy. An overview of regulatory and policy developments in the EU.“ [Schutz von Arbeitnehmern in der Online-Plattformökonomie. Eine Übersicht über rechtliche und politische Entwicklungen in der EU].

<sup>(18)</sup> ABl. C 283 vom 10.8.2018, S. 39, Ziffer 3.4.

<sup>(19)</sup> Z. Kilhoffer, ebenda, S. 48-98.

3.6.1. im Bereich „Arbeit“: Leitung, Kontrolle, Bewertung (durch Algorithmen), Autonomie bei der Zuweisung der Arbeit und die physische Umgebung, insbesondere bei Plattformen, die Arbeit nutzen, die geringe Qualifikationen erfordert, vor Ort ausgeführt und vom Kunden bestimmt wird.

3.6.2. im Bereich „Beschäftigung“: Status, — vielleicht die größte Herausforderung — die Bestimmung des Arbeitgebers und des Vertrags, insbesondere für Plattformen, die sich durch geringqualifizierte und wenig autonome Arbeit auszeichnen. Weitere, wenngleich allen atypischen Beschäftigungsverhältnissen gemeinsame Probleme sind der Sozialschutz, die Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen am Arbeitsplatz, das Einkommen und die Arbeitszeiten.

3.6.3. im Bereich „soziale Beziehungen“: Interessenvertretung, auch wenn dieses Problem auch bei anderen Formen atypischer Beschäftigungsverhältnisse auftritt. Flexibilität und Fragmentierung machen es sehr schwierig, Erwerbstätige in atypischen Beschäftigungen zu ermitteln, zu organisieren und zu vertreten. Darüber hinaus weist die Plattformarbeit naturgemäß folgende Merkmale auf: Alleinarbeit, geografisch verstreut, große Anonymität und Fluktuation der Mitarbeiter, die miteinander konkurrieren und auf weiteren Plattformen tätig sind. In der Regel akzeptieren die Plattformen die Arbeitgeberrolle nicht und gehören keinen Arbeitgeberverbänden an, weshalb die Mitarbeiter, die Gewerkschaften und die politischen Entscheidungsträger ohne Verhandlungspartner dastehen.

3.6.4. Negatives Sozialverhalten und diskriminierende Behandlung sind auch große Herausforderungen im Falle von Plattformen mit geringqualifizierter Arbeit, da die Mitarbeiter generell jung sind und benachteiligten Minderheiten angehören. Die Nutzung von Algorithmen und Situationen, in denen die Kunden die Zuteilung und Ausführung der Arbeit beeinflussen, verstärken negatives Verhalten und Diskriminierung.

3.6.5. Auch der Datenschutz stellt unter dem Gesichtspunkt des Eigentums und der Nutzung von Daten eine große und spezifische Herausforderung sowohl für die Plattformmitarbeiter als auch für die Verbraucher dar.

#### 4. Status der Erwerbstätigen in der Plattformökonomie

4.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass zur Erleichterung des reibungslosen und ordnungsgemäßen Funktionierens des Systems der Plattformökonomie Anstrengungen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten unternommen werden müssen, um den Status von Plattformmitarbeitern zu klären und tendenziell zu regulieren und um sicherzustellen, dass die Plattformen Informationen bereitstellen, die für alle beteiligten Akteure Transparenz, Berechenbarkeit und faire Behandlung gewährleisten.

4.2. Der EWSA empfiehlt, unter Berücksichtigung der Souveränität der Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik und unter Wahrung des Grundsatzes der Aufwärtsharmonisierung Leitlinien für die Definition des Beschäftigungsstatus für Plattformen festzulegen, um den Erwerbstätigen den Zugang zu Rechten und Schutz zu ermöglichen.

4.3. In einer europäischen Umfrage<sup>(20)</sup> unter Erwerbstätigen des Sektors zu ihrem Beschäftigungsverhältnis bezeichneten sich 68,1 % als abhängig Beschäftigte und 7,6 % als Selbstständige. Mithin betrachten sich die meisten Befragten als abhängig Beschäftigte, ungeachtet ihres durch die Plattformen festgelegten Status.

4.4. Die Kommission hat sich mit der Frage des Beschäftigungsstatus auseinandergesetzt<sup>(21)</sup> und erklärt, dass die Unterscheidung zwischen Selbstständigen und Arbeitnehmern aufgrund von drei Kriterien getroffen werden kann: Bestehen eines Abhängigkeitsverhältnisses, Art der Arbeit, Vorhandensein einer Vergütung. Diese Kriterien werden definiert, um den Begriff „Arbeitnehmer“ in der EU anzuwenden, doch wird in der Mitteilung auch darauf hingewiesen, dass die Gerichte der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Zuständigkeit tendenziell eine Reihe identischer Kriterien anwenden.

4.5. In einer früheren Stellungnahme des EWSA heißt es: „Konkret sollte unter Beachtung der nationalen Zuständigkeiten ein Rechtsrahmen für Arbeitnehmer festgelegt werden, der die entsprechenden Arbeitsverhältnisse genau regelt: eine angemessene Bezahlung und das Recht auf Teilnahme an Tarifverhandlungen, Schutz gegen Willkür, das Recht sich abzumelden, um akzeptable Computerarbeitszeiten zu gewährleisten usw.“<sup>(22)</sup>.

4.6. In der europäischen Rechtsprechung wird in Bezug auf die Definition des Begriffs „Arbeitnehmer“ das Augenmerk auf das Bestehen eines Abhängigkeitsverhältnisses, die Wirtschaftlichkeit und Echtheit der Dienstleistung sowie das Vorhandensein einer Vergütung gelegt<sup>(23)</sup>.

4.7. Der EWSA unterstreicht die Bedeutung zweier Urteile des EuGH. Ein Urteil (C-67/96, Albany) legt eine wichtige Ausnahme von der Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts fest, nämlich, dass Tarifverträge für Arbeitnehmer nicht in den Geltungsbereich des Wettbewerbsrechts fallen, wenn der Wettbewerbsgrundsatz im Widerspruch zur

<sup>(20)</sup> COLLEEM (COLLaborative Economy and Employment). Siehe Europäische Kommission: „Platform Workers in Europe“ [Plattformmitarbeiter in Europa], 2018, S. 4.

<sup>(21)</sup> Europäische Kommission, Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft, 2016, S. 11-13.

<sup>(22)</sup> ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 33, Ziffer 4.4.2.

<sup>(23)</sup> Z. Kilhoffer, ebenda, S. 227.

Sozialpolitik steht. In einem anderen Urteil (C-413/13, FNV Kunsten Informatie) wurde die Vereinbarkeit des europäischen Wettbewerbsrechts mit Tarifverhandlungen bekräftigt und Selbstständige in diesem Fall als „Scheinselbstständige“ eingestuft. Dies ist für die Plattformarbeit von besonderer Bedeutung, da damit die scheinselfständigen Plattformmitarbeiter wie abhängig Beschäftigte behandelt werden können <sup>(24)</sup>.

4.8. Auch gibt es in einigen Mitgliedstaaten, wie etwa Italien und Frankreich, bereits eine Rechtsprechung, die sich an dieser Leitlinie des EuGH orientiert <sup>(25)</sup>.

4.9. Viele Plattformmitarbeiter sind nicht sozialversichert und verfügen über keine angemessenen Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen am Arbeitsplatz, obwohl diese Rechte als grundlegend erachtet werden und in den Gesetzen der Länder, den Verträgen, den europäischen Rechtsvorschriften und den internationalen IAO-Normen <sup>(26)</sup> verankert sind. Die gegenwärtige COVID-19-Krise macht deutlich, wie wichtig die Systeme der sozialen Sicherheit in demokratischen Gesellschaften sind, da diese Systeme bisher einerseits das Einkommen eines Großteils der Bevölkerung gestützt und andererseits die Schutzbedürftigkeit derjenigen, die von diesen Systemen ausgeschlossen sind, verstärkt haben.

## 5. Politische Instrumente zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der digitalen Plattformen

5.1. Der EWSA nimmt die jüngsten Überlegungen zur Vielfalt der nationalen Instrumente zur Bewältigung der Herausforderungen, die durch digitale Plattformen entstehen <sup>(27)</sup>, zur Kenntnis. Es handelt sich einerseits um administrative und „harte“ Instrumente (Rechtsvorschriften, Gerichte und Arbeitsaufsicht) und andererseits um „weiche“ Instrumente (Tarifverhandlungen <sup>(28)</sup>, Aktionen der Plattformen und Aktionen der Mitarbeiter).

5.1.1. Bei den Rechtsvorschriften gibt es selten Maßnahmen, die zudem weniger darauf ausgerichtet sind, die Arbeitsbedingungen oder den Sozialschutz zu verbessern, als darauf, Wettbewerbsprobleme zu lösen, obwohl der Sozialschutz in vielen Ländern auf Selbstständige ausgeweitet wurde. Was die Gerichte angeht, besteht hinsichtlich der Entscheidung über Konflikte bezüglich des Status Ungewissheit. Im puncto Arbeitsaufsicht haben die Länder zwar versucht, deren Tätigkeit zu intensivieren, doch werden Schwierigkeiten bei der Notifizierung seitens vieler (Online-)Plattformen festgestellt. Der EWSA ist der Meinung, dass im Mittelpunkt der für Plattformen geltenden Gesetze die wichtigsten wirtschafts-, arbeits- und sozialrechtlichen Probleme stehen sollten.

5.1.2. Tarifverhandlungen gibt es kaum (die Wettbewerbsvorschriften erschweren Tarifverhandlungen zwischen „Selbstständigen“ und Plattformen), wenngleich sie in einigen Ländern in bestimmten Bereichen (Transport und Vertrieb) existieren. Die Aktionen der Plattformen konzentrieren sich auf die Behandlung von Kritik an ihren Praktiken, die Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden, die Selbstregulierung und die Unterzeichnung von Verhaltenskodizes, die Anpassung der Geschäftstätigkeiten und die Einstellung einer Geschäftstätigkeit. Die Aktionen der Mitarbeiter sind vielfältig und umfassen u. a. Proteste und Streiks. Sie haben nicht nur im Falle von „on-location skilled platforms“ stattgefunden, sondern auch im Falle anders gearteter Plattformen; einschlägige Beispiele sind ein von der IG Metall im Jahr 2016 ins Leben gerufenes Projekt, das gemeinsam mit den schwedischen und österreichischen Gewerkschaften zur Frankfurter Erklärung („Fair Crowd Work“, 2016) geführt hat.

5.1.3. Der EWSA hält es für wichtig, in der Plattformökonomie Verhaltenskodizes zu fördern, die unter Beteiligung der Plattformen, der Mitarbeiter und der Verbraucher erarbeitet werden sollten.

5.2. Der EWSA stellt fest, dass trotz dieser breiten Palette von Instrumenten noch keine adäquate Lösung erreicht wurde, um angemessene Arbeitsbedingungen bei Plattformen zu verankern und zu verteidigen. Die meisten Initiativen wurden auf nationaler Ebene ergriffen, wobei Änderungen beim Erlass spezifischer Gesetze und im Rahmen der Arbeitsvorschriften herauszustellen sind — in einigen Fällen durch die Einführung einer Zwischenkategorie zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit <sup>(29)</sup>. Der EWSA hält diese Lösung für nicht zufriedenstellend.

5.3. Die Häufigkeit der Anrufung von Arbeitsaufsichtsbehörden und Gerichten ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Die Gerichtsverfahren haben zu uneinheitlichen Urteilen geführt, wobei in einigen Fällen die Arbeitsverhältnisse als abhängige Beschäftigung und in anderen Fällen die Plattformmitarbeiter als Selbstständige bezeichnet wurden.

<sup>(24)</sup> Z. Kilhoffer, ebenda, S. 85.

<sup>(25)</sup> Urteil des Obersten Gerichtshofs Nr. 1663/2020 (Italien) und Nr. 17-20.079 vom 28. November 2018 (Frankreich).

<sup>(26)</sup> U. a. das Übereinkommen Nr. 102 von 1952, mit späteren Anpassungen.

<sup>(27)</sup> Z. Kilhoffer, ebenda, S. 125-176.

<sup>(28)</sup> Obwohl die Autoren Tarifverhandlungen als „weich“ einstufen, ist es eine Tatsache, dass Tarifverhandlungen in vielen Mitgliedstaaten rechtswirksam und somit ein „hartes“ Instrument sind.

<sup>(29)</sup> Z. Kilhoffer, ebenda, S. 107.

5.4. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten sich am Konzept der wirtschaftlichen Abhängigkeit und der abhängigen Beschäftigung orientieren. Plattformmitarbeiter, deren Lebensunterhalt hauptsächlich von der Bezahlung, die sie für ihre Arbeit und Arbeit in Form einer abhängigen Beschäftigung erhalten, abhängt, sind abhängig Beschäftigte und nicht Selbstständige. Die von den Plattformen verwendeten Algorithmen sollten ebenfalls den mündlichen oder schriftlichen Anweisungen im Rahmen von Standard-Arbeitsverhältnissen gleichgestellt werden. Der EWSA hat diese Konzepte bereits in einer Stellungnahme<sup>(30)</sup> befürwortet.

5.5. Im Rahmen einer verstärkten Arbeitsaufsicht muss den Plattformmitarbeitern besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, um zu vermeiden, dass diese weiter keinen Schutz haben und dass die Plattformen an unlauteren Wettbewerbspraktiken gegenüber anderen Unternehmen festhalten<sup>(31)</sup>.

5.6. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Mitarbeiter sozialversichert sein und über angemessene Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen am Arbeitsplatz verfügen müssen. Die europäischen Institutionen sind der Auffassung, dass alle Mitarbeiter unabhängig von der Art des Vertrages Zugang zur Sozialversicherung haben müssen. In mehreren Ländern wurde spezifische Systeme für Selbstständige eingerichtet, die den besonderen Bedingungen, unter denen sie arbeiten, Rechnung tragen sollen.

5.7. Im Bericht der Globalen Kommission zur Zukunft der Arbeit<sup>(32)</sup> wird die Entwicklung eines internationalen Governancesystems für Plattformen<sup>(33)</sup> vorgeschlagen. In diesem Zusammenhang empfahl der EWSA bereits, „dass die Europäische Kommission, die OECD und die IAO gemeinsam mit den Sozialpartnern auf allen geeigneten Ebenen und mit der breiteren Zivilgesellschaft zusammenarbeiten sollten, um geeignete Bestimmungen zu guten Arbeitsbedingungen und für den nötigen Schutz im Fall neuer Beschäftigungsformen [...] zu entwickeln“<sup>(34)</sup>.

5.8. In Bezug auf die Besteuerung ist der EWSA der Auffassung, dass alle Akteure der digitalen Wirtschaft Steuern zahlen müssen. In dieser Hinsicht unterstützt der EWSA die Empfehlungen der Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit<sup>(35)</sup>, dass die EU ein verbindliches Rechtsinstrument einführen sollte, um: Plattformen dazu zu verpflichten, den Steuerbehörden der Länder, in denen sie tätig sind, sämtliche Transaktionen zu melden; den Steuerbehörden die Informationen zu liefern, die notwendig sind, um die Einhaltung der Steuervorschriften sicherzustellen; die Mitarbeiter über ihren Verdienst und ihre Steuerpflichten zu informieren und sie vor einer falschen Einstufung als Selbstständige zu schützen.

## 6. Bewährte Verfahren für die Regulierung der Plattformarbeit

6.1. Im Einklang mit internationalen Studien<sup>(36)</sup> ist der EWSA der Ansicht, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten angemessene Maßnahmen zur Regulierung der Bereiche Arbeitsmarkt, sozialer Dialog und Tarifverhandlungen sowie Qualifizierung sicherstellen müssen.

6.1.1. In Bezug auf die Arbeitsmarktregulierung sollte sichergestellt werden, dass alle Mitarbeiter gemäß den nationalen Systemen und Verfahren Zugang zu einer Reihe von Rechten und Garantien haben, ungeachtet ihres Beschäftigungsstatus oder der Art ihres Vertrags, womit gewährleistet werden soll, dass Betreiber sich nicht durch Missachtung ihrer Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten Wettbewerbsvorteile verschaffen können.

6.1.1.1. Die Grauzone zwischen Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung sollte so gering wie möglich gehalten werden, indem diese Definitionen weitestgehend vereinheitlicht und präzisiert werden. Dadurch wird die Unsicherheit für Mitarbeiter und Arbeitgeber verringert.

6.1.1.2. Die Scheinselbstständigkeit sollte durch die Stärkung der Aufsichtskapazitäten, die Verringerung der Anreize für Unternehmen, Beschäftigungsverhältnisse „falsch“ einzustufen, und die Verhängung erheblicher Strafen für diese Falscheinstufung bekämpft werden.

6.1.1.3. Auf internationaler Ebene sollte ein Prozess der Zusammenarbeit zwischen Kommission, OECD und IAO eingeleitet werden, der in ein Übereinkommen der IAO für Plattformen münden könnte.

<sup>(30)</sup> ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 34, Ziffer 1.4, und ABl. C 283 vom 10.8.2018, S. 39, Ziffer 5.1.2.

<sup>(31)</sup> Z. Kilhoffer, ebenda, S. 227.

<sup>(32)</sup> IAO, ebenda.

<sup>(33)</sup> IAO, Globale Kommission zur Zukunft der Arbeit: „Work for a Brighter Future“ [Arbeit für eine bessere Zukunft], Genf, 2019.

<sup>(34)</sup> ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10, Ziffer 3.9.

<sup>(35)</sup> ABl. C 458 vom 19.12.2014, S. 43.

<sup>(36)</sup> OECD, Beschäftigungsprognosen („Employment Outlook“), 2019, S. 32.

6.1.2. Das Problem des ungleichen Machtverhältnisses zwischen Plattformen und Mitarbeitern sollte durch sozialen Dialog und Tarifverhandlungen angegangen werden. Missbräuchliche Marktpraktiken müssen bekämpft werden, indem die Transparenz von Vergütung, Informationen, Rechten, Aufgaben und Verantwortlichkeiten erhöht wird.

6.1.2.1. Der soziale Dialog auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten sollte gefördert werden; ebenso sollten die Tarifverhandlungen in den Mitgliedstaaten gefördert werden, damit sie gegebenenfalls zusammen mit den Rechtsvorschriften zu besseren Arbeitsbedingungen beitragen.

6.1.2.2. Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände spielen eine wesentliche Rolle, wenn es darum geht, die Interessenvertretung im Rahmen des europäischen Sozialmodells in die Praxis umzusetzen.

6.1.3. Unter Beteiligung der Plattformen, der Mitarbeiter und der Verbraucher müssen Verhaltenskodizes erarbeitet werden, die die besten Grundsätze und Leitlinien für die Vergütung, die Arbeitsbedingungen und die Dienstleistungsqualität umfassen.

6.1.4. Die Mitgliedstaaten sollten Ausbildungs- und Karrieremöglichkeiten für die Plattformmitarbeiter sicherstellen, da diese in der Regel zu benachteiligten Gruppen (u. a. Migranten) gehören, die mit Problemen im Bereich der Ausbildung konfrontiert sind.

Brüssel, den 18. September 2020

*Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER*

---

## ANHANG I

## DIGITALE PLATTFORMEN: BEWÄHRTE VERFAHREN

Die folgende Kurzzarstellung soll einen Überblick über bewährte Verfahren im Bereich digitaler Plattformen geben. Als wichtigste Informationsquelle diente dabei folgende Veröffentlichung der ETUI: Isabelle Daugareilh u. a., *The platform economy and social law: Key issues in comparative perspective*, ETUI, 2019 <sup>(1)</sup>.

	LAND	VERFAHREN
1	Deutschland	2017 wurde eine Ombudsstelle für die Anwendung des „Crowdsourcing Code of Conduct“ durch die IG Metall, einen deutschen Crowdsourcing-Verband und acht digitale Plattformen eingerichtet <sup>(1)</sup> .
2	Österreich	2019 wurde ein Tarifvertrag vereinbart, der ab Januar 2020 für ein Cateringunternehmen und dessen Mitarbeiter (die Auslieferer) gilt. Der Beschäftigungsstatus ist nicht klar <sup>(2)</sup> .
3	Belgien	Es existiert eine Kommission (Commission administrative de règlement de la relation de travail), die über die Einstufung eines bestimmten Arbeitsverhältnisses entscheidet <sup>(3)</sup> .
4	Dänemark	Im Juli 2018 wurde ein Tarifvertrag zwischen Hilfr (eine DP für Reinigungsdienstleistungen) und einer Gewerkschaft geschlossen. Die Plattformmitarbeiter sind selbstständig, erhalten aber nach 100 Arbeitsstunden einen Arbeitsvertrag <sup>(4)</sup> .
5	Spanien	Die Plattformmitarbeiter von DelSevero richteten 2017 die Online-Plattform Ridersderechos zur Verteidigung ihrer Interessen ein. 2017 startete die UGT das Portal Turespuestasindical <sup>(5)</sup> .
6	Spanien	2018 wurde eine Branchenvereinbarung für Katalonien für den Zeitraum 2018-2020 zwischen Arbeitgeberverbänden (Fomento del Trabajo, PIMEC und FIPIME) und Gewerkschaften (CC.OO. und UGT) unterzeichnet. Die Vereinbarung enthält einen Abschnitt über die Plattformarbeit <sup>(6)</sup> .
7	Frankreich	Mitarbeiter von Lebensmittelvertriebs-Plattformen gründen Gewerkschaftsorganisationen (z. B. in Bordeaux) <sup>(7)</sup> .
8	Italien	2019 wurde ein spezifisches Gesetz über digitale Plattformen in der Region Latium verabschiedet. Das Gesetz enthält eine Definition der Online-Mitarbeiter sowie der einschlägigen Rechte <sup>(8)</sup> .
9	Italien	Mit dem nationalen Tarifvertrag für den Logistiksektor wurde im Jahr 2018 die Kategorie der Kuriere/Auslieferer (riders) eingeführt, deren Arbeit als abhängige Beschäftigung eingestuft wird. Das Gleiche gilt für den Tarifvertrag mit Laconsegna (einer digitalen Plattform für Lebensmittellieferungen). Diese Verträge wurden von den Gewerkschaften unterzeichnet <sup>(9)</sup> .
10	Italien	Die Charta der Grundrechte von Online-Mitarbeitern (Charta von Bologna) wurde 2018 von der Stadt Bologna <sup>(?)</sup> und zwei Plattformen (Sgnam und MyMenu) unterzeichnet. Sie regelt nicht den Beschäftigungsstatus der Mitarbeiter <sup>(10)</sup> .
11	Portugal	Im Arbeitsgesetzbuch werden Kriterien für die Annahme des Bestehens eines Arbeitsvertrags festgelegt. In den Rechtsvorschriften über digitale Verkehrsplattformen (das sog. „Uber-Gesetz“) wird in Bezug auf die rechtliche Verbindung zwischen den Fahrern und der Plattform ausdrücklich auf das Arbeitsgesetzbuch verwiesen <sup>(11)</sup> .

<sup>(1)</sup> ETUI, 2019, Arbeitspapier 2019.10, Hrsg.: Isabelle Daugareilh, Christophe Degryse und Philippe Pochet, „The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective“ [Plattformökonomie und Sozialrecht: Schlüsselfragen aus vergleichender Sicht], S. 57.

	LAND	VERFAHREN
12	Schweiz	Im Februar 2019 wurde zwischen einer Gewerkschaft und einem Arbeitgeberverband ein Tarifvertrag über die Arbeit von Kurieren/Auslieferern geschlossen <sup>(12)</sup> .
13	Europäische Sozialpartner	Autonome Rahmenvereinbarung der europäischen Sozialpartner über die Digitalisierung — Juni 2020 <sup>(13)</sup> .

DP = digitale Plattform

<sup>(1)</sup> IAO: „Policy responses to new forms of work. International governance of digital labour platforms“ [Politische Maßnahmen als Reaktion auf neue Arbeitsformen: Internationale Governance im Bereich der digitalen Arbeitsplattformen], April 2019, S. 6-7.

<sup>(2)</sup> Eurofound, siehe Initiativen im Bereich der Plattformökonomie: <https://www.eurofound.europa.eu/data/platform-economy/initiatives>.

<sup>(3)</sup> ETUI, 2019, Arbeitspapier 2019.10, The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective, S. 46; siehe das Portal: <https://commissionrelationstravail.belgium.be/fr/>.

<sup>(4)</sup> ETUI, 2019, Arbeitspapier 2019.10, The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective, S. 42; siehe auch: <https://www.equaltimes.org/in-denmark-a-historic-collective?lang=en#.XsjN8DpKhPa>.

<sup>(5)</sup> ETUI, 2019, Arbeitspapier 2019.10, The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective, S. 102-103; siehe <https://twitter.com/ridersxderechos> und <https://www.ugt.es/turespuestasindicales>.

<sup>(6)</sup> ETUI, 2019, Arbeitspapier 2019.10, The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective, S. 104-105.

<sup>(7)</sup> ETUI, 2019, Arbeitspapier 2019.10, The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective, S. 57.

<sup>(8)</sup> ETUI, 2019, Arbeitspapier 2019.10, The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective, S. 68. Es enthält aber offenbar keine Bestimmungen über ihren Status (abhängig Beschäftigte/Selbständige).

<sup>(9)</sup> ETUI, 2019, Arbeitspapier 2019.10, The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective, S. 71-72.

<sup>(10)</sup> ETUI, 2019, Arbeitspapier 2019.10, The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective, S. 72.

<sup>(11)</sup> Portugal: Gesetz 45/2018 vom 10. August.

<sup>(12)</sup> ETUI, 2019, Arbeitspapier 2019.10, The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective, S. 111-112.

<sup>(13)</sup> Autonome Rahmenvereinbarung der europäischen Sozialpartner über die Digitalisierung.

## ANHANG II

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der Stimmen:

**Ziffer 2.9**

Ändern:

- 2.9. Ein Schlüsselement der Plattformarbeit ist der Status der Mitarbeiter. Im Allgemeinen präsentieren sich die Plattformen als Mittler zwischen Angebot und Nachfrage und somit nicht als Arbeitgeber, da keine abhängige Beschäftigung vorliegt. In dieser Situation werden die Mitarbeiter als „Selbstständige“ und nicht als „abhängig Beschäftigte“ betrachtet, womit die Anwendung von Vorschriften des Arbeitsrechts (u. a. Gesundheit und Sicherheit), des Sozialschutzes und der Besteuerung vermieden wird. Der EWSA ist der Ansicht, dass es zwar echte Selbstständige gibt, aber die Anwendung des Grundsatzes, wonach ein Plattformmitarbeiter als Beschäftigter gilt, solange nicht das Gegenteil bewiesen ist, von der EU und den Mitgliedstaaten in all ihren Aspekten eingehend geprüft werden muss, wobei die grundlegenden Unterschiede zwischen abhängig Beschäftigten und Selbstständigen zugrunde zu legen sind (Art der Arbeit, Bestehen eines Abhängigkeitsverhältnisses und Vergütung). Dadurch wird die Wahrung der Interessen der Erwerbstätigen, deren Haupteinkünfte von Plattformen stammen, sichergestellt. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass es echten Selbstständigen ermöglicht werden muss, diesen Status zu behalten, sofern sie es ausdrücklich wünschen.

**Begründung**

Nach Auffassung der Europäischen Kommission ist der Status eines Mitarbeiters ein kontroverses Thema und zugleich einer der entscheidenden Aspekte aus politischer Sicht, da Arbeit das wichtigste Gut ist, das über die Plattform gehandelt wird. Die Kommission hat sich mit der Frage des Beschäftigungsstatus auseinandergesetzt und erklärt, dass die Unterscheidung zwischen Selbstständigen und Arbeitnehmern aufgrund von drei Kriterien getroffen werden kann: Bestehen eines Abhängigkeitsverhältnisses, Art der Arbeit, Vorhandensein einer Vergütung. Diese Kriterien werden definiert, um den Begriff „Arbeitnehmer“ in der EU anzuwenden, doch wird in der Mitteilung der Kommission *Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft* auch darauf hingewiesen, dass die Gerichte der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Zuständigkeit tendenziell eine Reihe identischer Kriterien anwenden. Insofern ist keine zusätzliche Regelung des Status der Mitarbeiter auf europäischer Ebene erforderlich. Auf nationaler Ebene wurden verschiedene Initiativen ergriffen, in einigen Fällen durch die Einführung einer Zwischenkategorie zwischen abhängiger Beschäftigung und selbständiger Erwerbstätigkeit.

In Bezug auf den Status der Mitarbeiter ist auch darauf hinzuweisen, dass die kürzlich geschlossene Autonome Rahmenvereinbarung der europäischen Sozialpartner über die Digitalisierung alle Beschäftigten und Arbeitgeber im öffentlichen und privaten Sektor abdeckt, einschließlich Tätigkeiten, bei denen Online-Plattformen genutzt werden, auf denen ein Beschäftigungsverhältnis besteht, wie auf nationaler Ebene definiert.

**Abstimmungsergebnis**

Ja-Stimmen 65

Nein-Stimmen 99

Enthaltungen 13

**Ziffer 5.4**

Ändern:

- 5.4. Bei der Anwendung der allgemeinen Kriterien für die Bestimmung des Status eines Mitarbeiters (Abhängigkeitsverhältnis, Art der Arbeit, Vergütung) sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten sich am Konzept der wirtschaftlichen Abhängigkeit und der abhängigen Beschäftigung als einem der wichtigsten Aspekte orientieren, um faire Arbeitsbedingungen für Plattformmitarbeiter zu gewährleisten~~orientieren. Plattformmitarbeiter, deren Lebensunterhalt hauptsächlich von der Bezahlung, die sie für ihre Arbeit und Arbeit in Form einer abhängigen Beschäftigung erhalten, abhängt, sind abhängig Beschäftigte und nicht Selbstständige.~~ Die von den Plattformen verwendeten Algorithmen ~~sollten können dementsprechend ebenfalls den~~ ebenso wie die mündlichen oder schriftlichen Anweisungen im Rahmen von Standard-Arbeitsverhältnissen ~~gleichgestellt~~ als verbindlich betrachtet werden. Der EWSA hat diese Konzepte bereits in einer Stellungnahme befürwortet.

### Begründung

Nach Auffassung der Europäischen Kommission ist der Status eines Mitarbeiters ein kontroverses Thema und zugleich einer der entscheidenden Aspekte aus politischer Sicht, da Arbeit das wichtigste Gut ist, das über die Plattform gehandelt wird. Die Kommission hat sich mit der Frage des Beschäftigungsstatus auseinandergesetzt und erklärt, dass die Unterscheidung zwischen Selbstständigen und Arbeitnehmern aufgrund von drei Kriterien getroffen werden kann: Bestehen eines Abhängigkeitsverhältnisses, Art der Arbeit, Vorhandensein einer Vergütung. Diese Kriterien werden definiert, um den Begriff „Arbeitnehmer“ in der EU anzuwenden, doch wird in der Mitteilung der Kommission *Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft* auch darauf hingewiesen, dass die Gerichte der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Zuständigkeit tendenziell eine Reihe identischer Kriterien anwenden. Insofern ist keine zusätzliche Regelung des Status der Mitarbeiter auf europäischer Ebene erforderlich. Auf nationaler Ebene wurden verschiedene Initiativen ergriffen, in einigen Fällen durch die Einführung einer Zwischenkategorie zwischen abhängiger Beschäftigung und selbständiger Erwerbstätigkeit.

In Bezug auf den Status der Mitarbeiter ist auch darauf hinzuweisen, dass die kürzlich geschlossene Autonome Rahmenvereinbarung der europäischen Sozialpartner über die Digitalisierung alle Beschäftigten und Arbeitgeber im öffentlichen und privaten Sektor abdeckt, einschließlich Tätigkeiten, bei denen Online-Plattformen genutzt werden, auf denen ein Beschäftigungsverhältnis besteht, wie auf nationaler Ebene definiert.

### Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen 64

Nein-Stimmen 98

Enthaltungen 14

### Ziffer 5.8

Ändern:

5.8. ~~Der EWSA spricht sich dafür aus, dass im Rahmen der nationalen Steuersysteme der kollaborativen Wirtschaft und der digitalen Plattformen Rechnung getragen wird und gleichzeitig die Grundsätze eines fairen Steuersystems (d. h. Kohärenz, Vorhersehbarkeit und Neutralität) gewahrt bleiben. Gleichzeitig muss auch das öffentliche Interesse an der Erfüllung der steuerlichen Verpflichtungen durch alle beteiligten Akteure gewährleistet werden<sup>(1)</sup>. In Bezug auf die Besteuerung ist der EWSA der Auffassung, dass alle Akteure der digitalen Wirtschaft Steuern zahlen müssen. In dieser Hinsicht unterstützt der EWSA die Empfehlungen der Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit<sup>(2)</sup>, dass die EU ein verbindliches Rechtsinstrument einführen sollte, um Plattformen dazu zu verpflichten, den Steuerbehörden der Länder, in denen sie tätig sind, sämtliche Transaktionen zu melden; den Steuerbehörden die Informationen zu liefern, die notwendig sind, um die Einhaltung der Steuervorschriften sicherzustellen; die Mitarbeiter über ihren Verdienst und ihre Steuerpflichten zu informieren und sie vor einer falschen Einstufung als Selbstständige zu schützen.~~

### Begründung

Der EWSA hat vor Kurzem eine Stellungnahme zur Besteuerung der kollaborativen Wirtschaft verabschiedet (Stellungnahme ECO/500 „Besteuerung der kollaborativen Wirtschaft — Berichterstattungspflichten“). Es wäre angemessener, auf diesen vereinbarten Text zu verweisen.

### Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen 64

Nein-Stimmen 97

Enthaltungen 14

(1) Siehe Stellungnahme ECO/500 „Besteuerung der kollaborativen Wirtschaft — Berichterstattungspflichten“ (ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 62).

(2) ABl. C 458 vom 19.12.2014, S. 43.

**Ziffer 1.8**

Ändern:

- 1.8. *Der EWSA empfiehlt, dass sich die EU und die Mitgliedstaaten um eine Vereinheitlichung der Begriffe bemühen, um so faire Beschäftigungsbedingungen in der Plattformökonomie zu erreichen. Zu diesem Zweck und um faire Arbeitsbedingungen insbesondere für Beschäftigte sicherzustellen, deren Lebensunterhalt hauptsächlich von der Vergütung für diese Arbeit abhängt, sollten sich die Kommission und die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der allgemeinen Kriterien für den Status eines Mitarbeiters (Abhängigkeitsverhältnis, Art der Arbeit und Vergütung) an folgenden Kriterien orientieren: (i) wirtschaftliche Abhängigkeit und abhängige Beschäftigung: Wessen Lebensunterhalt hauptsächlich vom Arbeitsentgelt abhängt, ist abhängig beschäftigt und nicht selbstständig tätig; (ii) die Anwendung des Grundsatzes, wonach ein Plattformmitarbeiter als Beschäftigter gilt, solange nicht das Gegenteil bewiesen ist, muss sollte in all ihren Aspekten eingehend geprüft werden, wobei die grundlegenden Unterschiede zwischen abhängig Beschäftigten und Selbstständigen zugrunde zu legen sind (Art der Arbeit, Bestehen eines Abhängigkeitsverhältnisses und Vergütung); (iii) die von den Plattformen verwendeten Algorithmen sollten den können ebenso wie die mündlichen oder schriftlichen Anweisungen im Rahmen von Standard-Arbeitsverhältnissen gleichgestellt als verbindlich betrachtet werden.*

**Begründung**

Nach Auffassung der Europäischen Kommission ist der Status eines Mitarbeiters ein kontroverses Thema und zugleich einer der entscheidenden Aspekte aus politischer Sicht, da Arbeit das wichtigste Gut ist, das über die Plattform gehandelt wird. Die Kommission hat sich mit der Frage des Beschäftigungsstatus auseinandergesetzt und erklärt, dass die Unterscheidung zwischen Selbstständigen und Arbeitnehmern aufgrund von drei Kriterien getroffen werden kann: Bestehen eines Abhängigkeitsverhältnisses, Art der Arbeit, Vorhandensein einer Vergütung. Diese Kriterien werden definiert, um den Begriff „Arbeitnehmer“ in der EU anzuwenden, doch wird in der Mitteilung der Kommission *Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft* auch darauf hingewiesen, dass die Gerichte der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Zuständigkeit tendenziell eine Reihe identischer Kriterien anwenden. Insofern ist keine zusätzliche Regelung des Status der Mitarbeiter auf europäischer Ebene erforderlich. Auf nationaler Ebene wurden verschiedene Initiativen ergriffen, in einigen Fällen durch die Einführung einer Zwischenkategorie zwischen abhängiger Beschäftigung und selbständiger Erwerbstätigkeit.

In Bezug auf den Status der Mitarbeiter ist auch darauf hinzuweisen, dass die kürzlich geschlossene Autonome Rahmenvereinbarung der europäischen Sozialpartner über die Digitalisierung alle Beschäftigten und Arbeitgeber im öffentlichen und privaten Sektor abdeckt, einschließlich Tätigkeiten, bei denen Online-Plattformen genutzt werden, auf denen ein Beschäftigungsverhältnis besteht, wie auf nationaler Ebene definiert.

**Abstimmungsergebnis**

Ja-Stimmen 63

Nein-Stimmen 99

Enthaltungen 15

**Ziffer 1.13**

Ändern:

- 1.13. *Der EWSA spricht sich dafür aus, dass im Rahmen der nationalen Steuersysteme der kollaborativen Wirtschaft und der digitalen Plattformen Rechnung getragen wird und gleichzeitig die Grundsätze eines fairen Steuersystems (d. h. Kohärenz, Vorhersehbarkeit und Neutralität) gewahrt bleiben. Gleichzeitig muss auch das öffentliche Interesse an der Erfüllung der steuerlichen Verpflichtungen durch alle beteiligten Akteure gewährleistet werden<sup>(3)</sup>. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Empfehlungen der Europäischen Plattform zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zur Besteuerung in der Plattformökonomie zu berücksichtigen.*

**Begründung**

Der EWSA hat vor Kurzem eine Stellungnahme zur Besteuerung der kollaborativen Wirtschaft verabschiedet (Stellungnahme ECO/500 „Besteuerung der kollaborativen Wirtschaft — Berichterstattungspflichten“). Es wäre angemessener, auf diesen vereinbarten Text zu verweisen.

<sup>(3)</sup> Siehe Fußnote 1.

**Abstimmungsergebnis**

Ja-Stimmen 62

Nein-Stimmen 99

Enthaltungen 15

---

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Digitalisierung und Nachhaltigkeit — Status quo und Handlungsbedarf aus Sicht der Zivilgesellschaft“

### (Sondierungsstimmungnahme)

(2020/C 429/24)

Berichterstatter: **Peter SCHMIDT (DE-II)**

Mitberichterstatter: **István KOMORÓCZKI (HU-I)**

Befassung	Deutscher EU-Ratsvorsitz, 7.4.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	31.8.2020
Verabschiedung im Plenum	17.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	216/2/3
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) plädiert für geeignete politische Maßnahmen, um die digitale Wirtschaft verstärkt auf unsere gesellschaftlichen Werte auszurichten und so eine **möglichst inklusive** digitale Ökonomie des Wohlergehens zu schaffen, die Arbeitnehmern, Verbrauchern, KMU, Großunternehmen und gemeinnützigen wirtschaftlichen Akteuren, vor allem auch in ländlichen Gebieten, gleichermaßen zugute kommt. Solche Maßnahmen umfassen:

- Die Einführung steuerpolitischer Maßnahmen, um sicherzustellen, dass digitale Unternehmen ihren gerechten Anteil an Steuern bezahlen;
- die Einführung eines spezifischen Gesetzes über Datenschutz am Arbeitsplatz, in den sozialen Medien und im elektronischen Geschäftsverkehr auf der Grundlage der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO);
- die Anpassung des geltenden Wettbewerbs- und Monopolrechts zwecks Regulierung der digitalen Plattformmärkte;
- die Förderung quelloffener Software und Anwendungen;
- die Anwendung des Ansatzes „öffentliches Geld — öffentliche Daten“, sodass öffentlich finanzierte Forschungsdaten frei zur Verfügung stehen;
- die Entwicklung einer EU-Strategie für Daten-Governance und in diesem Zusammenhang neuer Rechtsvorschriften für „öffentliche Datentrusts“.

1.2. Der EWSA appelliert an die nationalen Regierungen und die Gebietskörperschaften, genossenschaftliche und kollaborative Plattformmodelle zu unterstützen. Er plädiert ferner für transparente, faire und auf dem Einsatz grüner IKT beruhende Produktionsketten, ehrgeizige Energiestandards sowie eine Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie der EU und fordert die Europäische Kommission auf,

- die EU-Rechtsvorschriften anzupassen, um die Nachhaltigkeit von Online-Einkäufen zu verbessern, und Konzepte für verantwortungsvolle Verpackung, Versendung und Rückgabe zu entwickeln;
- kleine Marktteilnehmer gegenüber monopolistischen Plattformen zu schützen;
- ein umfassendes Bündel von Kriterien und Indikatoren für nachhaltige Softwareprodukte sowie einen digitalen Produktpass zu entwickeln;

- die DSGVO mit Blick auf Datensuffizienz und Datenkopplung zu verbessern;
- Online-Werbung einzuschränken, um werbefreie Räume zu schaffen.

1.3. Die COVID-19-Pandemie hat zu einem abrupten und erheblichen Rückgang des Verkehrsaufkommens, der Produktion und des Verbrauchs geführt; energieintensive Arbeitsabläufe und Lebensgewohnheiten wurden durch eine verstärkte IKT-Nutzung zurückgedrängt. Der EWSA fordert geeignete politische Maßnahmen, um diese positiven Auswirkungen nach Abklingen der Pandemie zu festigen. In diesem Zusammenhang stellt sich natürlich generell die Frage nach der Energieeffizienz der „Cloud“ und ihrer Rechenzentren. Mögliche Maßnahmen wären:

- Aufstellung eines EU-Inventars von Rechenzentren (mit Angaben zu Energieeffizienz, Umweltbilanz, Baumaterialien usw.) und Auflage eines Top-Runner-Programms, um sicherzustellen, dass die energieeffizientesten Rechenzentren zur Norm werden;
- die Anforderung, neue Rechenzentren vollständig mit erneuerbarer Energie zu betreiben;
- die Nutzung künstlicher Intelligenz (KI) zur Unterstützung der Klima- und Energiewende;
- Empfehlung von Maßnahmen für nachhaltige KI-Konzepte.

1.4. Der EWSA ist sich der wesentlichen Bedeutung einer nachhaltigen intelligenten Stadtentwicklung und innovativer Ansätze für integrierte Mobilität, Energie und Fremdenverkehr bewusst.

## 2. Hintergrund

2.1. Die Stellungnahme geht auf ein Ersuchen des deutschen Ratsvorsitzes zurück und hat zum Ziel, die beiden globalen **Megatrends Digitalisierung und Nachhaltigkeit** aus dem Blickwinkel der europäischen organisierten Zivilgesellschaft zu erörtern. Der EWSA begrüßt diesen Brückenschlag zwischen dem ökologischen und dem digitalen Wandel als entscheidende Voraussetzung für den künftigen Wohlstand und die künftige Widerstandsfähigkeit Europas.

2.2. Die EU hat sich umfassend auf die **Agenda 2030 der Vereinten Nationen** <sup>(1)</sup> und ihren **17 Nachhaltigkeitsziele** (Sustainable Development Goals, SDG) verpflichtet und ihr Handeln in den Rahmen internationaler Klimavereinbarungen wie des **Übereinkommens von Paris** <sup>(2)</sup> gestellt. Zur Gewährleistung ihrer ordnungsgemäßen Umsetzung muss die EU eine übergreifende Strategie für nachhaltige Entwicklung aufstellen.

2.3. Der EWSA begrüßt den **europäischen Grünen — und Sozialen — Deal** <sup>(3)</sup> (EGD) und im Zusammenhang damit den Fonds für einen gerechten Übergang. Denn mit deren Hilfe sollte es möglich sein, die für einen gerechten Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft erforderlichen umfangreichen Investitionen zu mobilisieren. Der EWSA ist der Meinung, dass die **Europäische Plattform der Interessenträger für die Kreislaufwirtschaft** <sup>(4)</sup> maßgeblich zur Umsetzung der Ziele des neuen **Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft** <sup>(5)</sup> beitragen wird, und sieht der Fortsetzung der Zusammenarbeit auf dieser Plattform erwartungsvoll entgegen. Er betont, dass die EU dafür sorgen muss, dass die Digitalisierung die Umsetzung des EGD erleichtert.

2.4. Der EWSA begrüßt den **„Next Generation EU“** <sup>(6)</sup>-Plan für wirtschaftliche Erholung und Wiederaufbau zur Unterstützung derjenigen, die wirtschaftlich am stärksten von der COVID-19-Krise betroffen sind.

2.5. Die COVID-19-Pandemie gibt Anlass zu **Überlegungen, wie wir unser Wirtschaftsmodell innovativ** ökologisch und sozial nachhaltiger **umgestalten** können. Die EU sollte aufgrund der Krise nicht von ihren Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen abrücken.

2.6. Der EWSA hat sich wiederholt für eine nachhaltige und inklusive **Ökonomie des Wohlergehens** <sup>(7)</sup> ausgesprochen, die sowohl für die Menschen als auch für den Planeten vorteilhaft ist; eine Voraussetzung hierfür ist die geeignete Nutzung der Digitalisierung.

<sup>(1)</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

<sup>(2)</sup> <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>

<sup>(3)</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_de.pdf)

<sup>(4)</sup> ECESP, <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en>.

<sup>(5)</sup> CEAP, <https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/>

<sup>(6)</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet\\_1\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_1_de.pdf)

<sup>(7)</sup> EWSA-Stellungnahme „Die nachhaltige Wirtschaft, die wir brauchen“ (Abl. C 106 vom 31.3.2020, S. 1).

2.7. Der EWSA erachtet einen systemischen Ansatz der EU für einen **nachhaltigen Konsum** <sup>(8)</sup> als einen der Eckpfeiler seiner strategischen Vision für eine nachhaltige Ökonomie des Wohlergehens, in der niemand zurückgelassen wird.

2.8. Der EWSA plädiert für einen **europäischen Weg der Digitalisierung** <sup>(9)</sup> auf der Grundlage der europäischen sozialen Werte und ethischen Regeln, der die Nutzung der digitalen Chancen für die Wirtschaft mit der Wahrung der Privatsphäre und Selbstbestimmung verbindet und den Belastungsgrenzen unseres Planeten gerecht wird.

2.9. In ihrem neuen Weißbuch zur **Künstlichen Intelligenz** <sup>(10)</sup> schlägt die Kommission eine Strategie vor, um die Nutzung der KI in der EU zu fördern. Der EWSA befürwortet das Ziel, der EU eine weltweit führende Rolle bei der Erforschung und Entwicklung von KI zu sichern und damit ihre globale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken <sup>(11)</sup>. Gleichzeitig würde er es begrüßen, wenn die KI-Strategie und die gegenwärtigen Nachhaltigkeitsstrategien der EU enger ineinandergreifen würden.

2.10. Der EWSA fordert alle Interessenträger auf, **die Auswirkungen der Digitalisierung über alle Bereiche und Nachhaltigkeitsziele hinweg** in Bezug auf die grundlegende Infrastruktur, die gesellschaftliche Teilhabe und den Wandel zu berücksichtigen.

### 3. Kurs auf eine sozial, ökologisch und wirtschaftlich nachhaltige Digitalisierung

3.1. Die COVID-19-Krise hat uns eine Auszeit zum Nachdenken beschert, in der die Einsicht gewachsen ist, dass eine nachhaltige digitale Revolution die Einbeziehung menschlicher Faktoren, die Beibehaltung nicht-digitaler Lösungen, die sorgfältige Prüfung der Risiken und eine Schwerpunktsetzung auf Resilienz erfordert. Priorität hat insbesondere die Überwindung der digitalen Kluft zwischen den Ländern weltweit als auch innerhalb der einzelnen Länder, unter besonderer Berücksichtigung der Mitgliedstaaten und der Kandidatenländer. Die Beseitigung der digitalen Kluft innerhalb der Mitgliedstaaten erfordert öffentliche und private Investitionen; durch die Pandemie sind — insbesondere für die Einwohner ländlicher Gebiete — sowohl die Vorteile als auch die Nachteile der digitalen Kommunikation zu Tage getreten.

3.2. Im Mittelpunkt der Stellungnahme stehen SDG 8 (menschenwürdige Arbeit), SDG 12 (Konsum und Produktion) sowie SDG 13 (Klimaschutz) <sup>(12)</sup> und damit die Verknüpfung von Faktoren für ökologische und soziale Nachhaltigkeit. Eine für alle Betroffenen vorteilhafte Digitalisierung setzt voraus, dass diese Anliegen miteinander in Einklang gebracht werden. Besonderes Augenmerk verdienen auch die digitale Bildung (SDG 4), intelligente Städte (SDG 11) und elektronische Gesundheitsdienste (SDG 3). Eine eingehendere Auseinandersetzung mit diesen Themen aus der Sicht der Zivilgesellschaft im Rahmen der künftigen Arbeiten des EWSA wäre empfehlenswert.

3.3. Durch die Pandemie wurden viele unserer täglichen Routinetätigkeiten Gegenstand eines großflächigen Digitalisierungs-Feldversuchs: Regierungen schlossen vorübergehend Schulen und verlangten von den Schülerinnen und Schülern, Studierenden und Lehrkräften die Umstellung auf digitalen Fernunterricht, und Arbeitgeber mussten schleunigst ihre Home-Office-Konzepte überdenken. Mit dem schrittweise Zurückfahren des Lockdowns ist es geboten, darüber nachzudenken, welches Ausmaß an Digitalisierung wünschenswert und angemessen ist und wie dabei die temporale und intertemporale Generationengerechtigkeit im Einklang mit den Nachhaltigkeitszielen gewährleistet werden kann.

Der EWSA fordert alle Interessenträger auf, sich die Auswirkungen dieses unerwarteten „Digitalisierungsschubs“ mit Blick auf die folgenden drei Dimensionen der Digitalisierung zu vergegenwärtigen: grundlegende Infrastruktur, gesellschaftliche Teilhabe und Wandel. Als Ansatzpunkt mag unser Bildungs- und Arbeitsumfeld dienen, aber es kann als heuristisches Beispiel für andere Bereiche herangezogen werden, um die sich für diese Dimensionen ergebenden Vorteile und Risiken zu erfassen.

#### 3.3.1. Grundlegende digitale Infrastruktur

Wir nehmen es als selbstverständlich hin, dass das Internet vielen Menschen in Europa einen quasi universellen Wissenszugang ermöglicht. Jedoch müssen wir fortwährend daran arbeiten, die Qualität, Sicherheit, Zuverlässigkeit, Inklusivität und Zugänglichkeit der Online-Dienste zu verbessern. Auf unserem Weg in ein zunehmend KI-geprägtes Zeitalter ist es unerlässlich, unter Berücksichtigung des Unesco-Berichts über Künstliche Intelligenz von 2019 <sup>(13)</sup> die in dieser unvorhergesehenen Situation gewonnenen wissenschaftlichen, gesellschaftlichen und pädagogischen Erfahrungen und Erkenntnisse zu analysieren. In diesem Zusammenhang haben sich bereits deutliche soziale Ungleichheiten, u. a. beim Zugang zu elektronischen Geräten, Schulung und Internetanbindung, herauskristallisiert.

<sup>(8)</sup> EWSA-Stellungnahme: „Eine EU-Strategie für nachhaltigen Konsum“ (siehe Seite 51 dieses Amtsblatts).

<sup>(9)</sup> EWSA-Stellungnahme: „Gestaltung der digitalen Zukunft Europas“ (ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 101).

<sup>(10)</sup> Weißbuch zur Künstlichen Intelligenz — ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_de.pdf).

<sup>(11)</sup> Für Wettbewerbsfähigkeit in diesem Kontext sind nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Aspekte maßgebend, um wirtschaftlichen Wohlstand, Umwelthanliegen und soziale Inklusion miteinander in Einklang zu bringen.

<sup>(12)</sup> Laut dem siebten Jahresbericht des Weltwirtschaftsrats für Nachhaltige Entwicklung über die Berichterstattung und Auskunft über Umwelt, Soziales und Governance in Unternehmen (2019) wird am häufigsten auf diese drei SDG Bezug genommen.

<sup>(13)</sup> Unesco: Steering AI and advanced ICTs for knowledge societies: a Rights, Openness, Access, and Multi-stakeholder Perspective.

Im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip würden sämtliche mögliche negative Faktoren wie verlängerte Bildschirmzeit, allgemeine Exposition durch Geräte, Haltung, Strahlung, gesundheitliche Bedenken in Verbindung mit 5G, Falschmeldungen, Internetbetrug, Cybermobbing und Überwachungsbedenken weitere umfassende Untersuchungen erfordern.

### 3.3.2. Digitalisierung als Instrument zur Förderung gesellschaftlicher Teilhabe

Positiv zu bewerten ist, dass uns allen das Potenzial der Digitalisierung zur Förderung der Handlungskompetenz im Alltag deutlich vor Augen geführt worden ist. Die freie Verfügbarkeit von Informationen beispielsweise ermöglicht ein unabhängiges lebensbegleitendes Lernen und flexibles Arbeiten. Das vielseitige und reichhaltige Umfeld bietet Schülern, Studierenden, Arbeitnehmern und all jenen, die sich neues Wissen oder neue Fertigkeiten aneignen wollen, an ihre Alltagsorganisation anpassbare Audio-, Text- und Videomaterialien, Animationen, virtuelle Schulungs-Umgebungen, Live-Chats, Augmented-Reality- und Virtual-Reality-Angebote zu einem breiten Themenspektrum.

Das Internet katalysiert auch zivilgesellschaftliche Bewegungen und hat es insbesondere erheblich erleichtert, Menschen für politische oder umweltpolitische Aktionen wie bspw. „Fridays for Future“ oder die Demonstrationen in Hongkong zu mobilisieren.

Gleichzeitig ist zu bedenken, dass digitale High-Tech-Anwendungen nicht notwendigerweise zu mehr Nachhaltigkeit führen — indigene Gemeinschaften oder ältere Menschen bspw., die eher Low-Tech-Pfade einschlagen, gelangen häufig zu nachhaltigen nicht-digitalen Lösungen.

### 3.3.3. Digitalisierung als Instrument für den Wandel

Aus den im globalen Testumfeld gewonnenen Erfahrungen lassen sich sehr gut Erkenntnisse über künftige Entwicklungen ableiten, bspw. wie die optimale Kombination aus Fern- und Präsenzunterricht aussehen muss. Die weltweit führenden Bildungseinrichtungen bieten bereits über Plattformen wie Coursera offene Online-Lehrveranstaltungen (MOOCs) an und bieten damit allen die Gelegenheit, Kurse an einer Traum-Uni zu belegen.

Die ökologischen und sozialen Auswirkungen sind bestechend. Es haben deutlich weniger Geschäftsreisen stattgefunden, was zu einem Rückgang der Luftverschmutzung und der allgemeinen Umweltverschmutzung, des Lärms und des menschlichen Stresses geführt hat. Es steht zu erwarten, dass einige dieser neuen Muster sogar den Wiederaufbau überdauern. Viele haben mehr Zeit zu Hause bzw. mit der Familie verbracht und lokale Anbieter wie Hofläden schätzen gelernt, einige haben aber ganz klar große Härten erlitten.

Letztlich bietet sich die unwiederbringliche Gelegenheit, Community Investment und Kosteneffizienz im Infrastrukturbereich zu erörtern und analysieren.

## 3.4. SDG 8: Menschenwürdige Arbeit und die Ökonomie des Wohlergehens

Die Digitalisierung birgt großes Potenzial für die Ökonomie des Wohlergehens. Die Vorteile sind indes ungleich verteilt, und es besteht die Gefahr zunehmender Konzentration von Kapital und Vermögenswerten in den Händen weniger. Digitale Plattformen und Softwareunternehmen sind meist in den USA und in Asien beheimatet<sup>(14)</sup>. Europäische KMU sind auf ihre Dienste angewiesen und verlieren bspw. bei „Fulfilment by Amazon“ durch die Zahlung von Lizenzgebühren einen Teil des Verkaufswerts. Um dieser Oligopolisierung entgegenzuwirken, müssen wir eine inklusive Ökonomie des Wohlergehens in Europa aufbauen. Der EWSA befürwortet die Einführung **steuerpolitischer Maßnahmen**, um sicherzustellen, dass digitale Unternehmen ihren gerechten Anteil an Steuern bezahlen<sup>(15)</sup>.

### 3.4.1. Die Digitalisierung und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung

Am Arbeitsplatz bietet die Digitalisierung zahlreiche Möglichkeiten für eine wünschenswerte Rationalisierung von Arbeitsabläufen<sup>(16)</sup>, bspw. durch den Einsatz von „Cobots“<sup>(17)</sup>, sie birgt jedoch auch gewisse Risiken, wenn ihr nicht über einen „Human-in-Command“-Ansatz (Steuerung durch den Menschen) unverrückbar die europäischen sozialen Werte und ethischen Leitlinien zugrunde gelegt werden. Als besondere Herausforderungen stellen sich in diesem Zusammenhang:

<sup>(14)</sup> Z. B. Google/Alphabet, Apple, Facebook, Amazon oder Microsoft in den USA und Alibaba oder Tencent in China.

<sup>(15)</sup> Z. B. die in Frankreich eingeführte Steuer auf digitale Dienstleistungen, die jedoch als Diskriminierung gegenüber Drittlandsunternehmen kritisiert wurde.

<sup>(16)</sup> Rationalisierung durch Robotisierung, Automatisierung, KI, Verbesserung der Arbeitseffizienz und sektorale Veränderungen.

<sup>(17)</sup> Ein Cobot ist ein kollaborativer Roboter, der gemeinsam mit Menschen arbeiten kann, repetitive, unerwünschte oder gefährliche Aufgaben übernimmt und so Möglichkeiten für neue, lohnendere Tätigkeiten schafft.

- Die Verschiebung des **Verhältnisses von Umsatz und Beschäftigtenanzahl** in den neuen Geschäftsbereichen, da Online-Unternehmen mit weniger Mitarbeitern höhere Umsätze erzielen. Die meisten wissenschaftlichen Studien gelangen zu dem Schluss, dass der *Netto-Effekt* der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt in einer Zunahme der Arbeitslosenzahlen besteht <sup>(18)</sup>, <sup>(19)</sup>, <sup>(20)</sup>, <sup>(21)</sup>, <sup>(22)</sup>, <sup>(23)</sup>.
- Die Prekarisierung der Arbeit, d. h., immer weniger Menschen können einer befriedigenden und gut bezahlten Beschäftigung nachgehen und immer mehr Menschen müssen unsichere Arbeitsbedingungen in der sog. „Gig Economy“ mit Teilzeitverträgen, kurz befristeten Arbeitsverträgen oder Null-Stunden-Verträgen hinnehmen <sup>(24)</sup> <sup>(25)</sup> <sup>(26)</sup> <sup>(27)</sup> <sup>(28)</sup>.
- Die Polarisierung der Einkommensverteilung, da der Anteil der Arbeitnehmerentgelte am Bruttoinlandsprodukt (BIP) sinkt, während der Anteil der Kapitalerträge <sup>(29)</sup> steigt <sup>(30)</sup>, <sup>(31)</sup>, <sup>(32)</sup>. Infolgedessen kann die Kaufkraft abnehmen <sup>(33)</sup>, <sup>(34)</sup>, <sup>(35)</sup>.
- Der Trend zum Outsourcing und die Überwachung von Arbeitstätigkeiten. Der wahrgenommene Zuwachs an Eigenständigkeit durch Teleferarbeit sollte nicht auf Kosten der Interessen der Arbeitnehmer gehen (z. B. in Bezug auf die Sicherheit am Arbeitsplatz, stabile Arbeitsbedingungen, das Recht auf Trennung vom Netz und den Datenschutz am Arbeitsplatz). Der EWSA fordert daher eine eindeutige Auslegung der EU-DSGVO und empfiehlt die Einführung eines spezifischen Gesetzes über Datenschutz am Arbeitsplatz.
- Der gezielte Einsatz von KI zur Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarkts, bspw. durch Antizipation des Qualifikationsbedarfs oder von Auswirkungen auf Arbeitszeiten und -bedingungen, um eine Ökonomie des Wohlergehens zu erreichen. (Erwogen werden könnten in diesem Zusammenhang u. a. die Einführung eines Grundeinkommens, die Arbeitszeitverkürzung für Vollzeitbeschäftigung oder Zuschüsse für Niedriglohn-Jobs.)

### 3.4.2. Macht durch Datensammlung

Der mit Monopolisierung und Oligopolisierung einhergehende Aufstieg der sog. digitalen Giganten hat den Wettbewerb verzerrt. Außerdem hat die Konzentration von Informationen und Wissen Folgen für die politische Souveränität und persönliche Selbstbestimmung, zumal der Internetdatenverkehr (bspw. personen- und marktbezogene Daten, Nachrichten, öffentlicher Diskurs) von einigen wenigen globalen IT-Unternehmen außerhalb der EU kontrolliert wird. Der EWSA fordert die Kommission auf, das geltende Wettbewerbs- und Monopolrecht zu überarbeiten und digitale Plattformmärkte <sup>(36)</sup> zu regulieren. Er weist ferner auf die Notwendigkeit hin, die Rechte der Bürger im Rahmen der DSGVO zu schützen und den ausbeuterischen Aspekt des Überwachungskapitalismus offen anzusprechen und zu erörtern.

<sup>(18)</sup> Muro/Maxim/Whiton, Automation and Artificial Intelligence: How machines are affecting people and places, 2019.

<sup>(19)</sup> Frey/Osborne, The future of employment: How susceptible are Jobs to Computerisation?, 2013. Die Autoren legen sich nicht genau fest, wie rasch diese Entwicklung vonstattengehen könnte, und gehen relativ vage von 10 bis 20 Jahren aus.

<sup>(20)</sup> Ziehran/Gregory/Arntz, The risk of automation for jobs in OECD countries: a comparative analysis, OECD Social, Employment and Migration, 2016.

<sup>(21)</sup> International Federation of Robotics: The Impact of Robots on Productivity, Employment and Jobs, 2017.

<sup>(22)</sup> Ziehran/Gregory/Arntz: Racing With or Against the Machine?, 2016.

<sup>(23)</sup> Weltwirtschaftsforum: The Future of Jobs Report 2018.

<sup>(24)</sup> Muntaner, Digital Platforms, Gig Economy, Precarious Employment, and the Invisible Hand of Social Class, 2018.

<sup>(25)</sup> For a typology of Crowdwork Platforms see: Howcroft/Bergvall-Kärebörn, A Typology of Crowdwork Platforms, 2019.

<sup>(26)</sup> Uws et al., Crowd work in Europe: Preliminary results from a survey in the UK, Sweden, Germany, Austria and the Netherlands, 2016.

<sup>(27)</sup> Berg, Income security in the on-demand economy: Findings and policy lessons from a survey of crowdworkers, 2015.

<sup>(28)</sup> Bartmann, The Return of the Servant, 2016.

<sup>(29)</sup> Einschl. Shareholder Values und Dividenden von digitalen Plattformen und führenden Unternehmen in den Bereichen KI, Robotisierung usw.

<sup>(30)</sup> Stockhammer, Determinants of the Wage Share, 2017.

<sup>(31)</sup> Hudson, The Road to Debt Deflation, Debt Peonage, and Neofeudalism, 2017.

<sup>(32)</sup> Lange/Santarius, Smart Green World? Making Digitalisation Work for Sustainability, 2020.

<sup>(33)</sup> Cf. Staab, The consumption dilemma of digital capitalism., 2017.

<sup>(34)</sup> Summers, Larry Summers at IMF Economic Forum, 2013.

<sup>(35)</sup> Teulings/Baldwin, Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures, 2014.

<sup>(36)</sup> Bspw. Suchmaschinen, das Internet der Dinge, elektronischer Geschäftsverkehr und Social-Media-Plattformen.

Darüber hinaus treten Plattformen wie Amazon zunehmend als Marktteilnehmer auf ihren eigenen Märkten auf, wo Tausende konkurrierender Verkäufer ihre Produkte anbieten, und üben gleichzeitig die Kontrolle über die wirtschaftliche Infrastruktur aus (d. h. die Verkaufsplattform, Logistik und Werbung). Amazon nutzt die Daten von Marketplace-Verkäufern zur Förderung der eigenen Produkte und benachteiligt somit seine Konkurrenten<sup>(37)</sup>. Ein nach dem Vorbild des indischen Gesetzes über ausländische Direktinvestitionen<sup>(38)</sup> überarbeitetes EU-Wettbewerbsrecht könnte dazu beitragen, dass solch missbräuchliche Praktiken erkannt und geahndet werden.

Die Gewährleistung der Neutralität der neuen digitalen Plattformmärkte<sup>(39)</sup> ist maßgebend für faire Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer. Der EWSA schlägt vor, natürliche Monopole in der digitalen Wirtschaft zu regulieren und ihre zivilgesellschaftliche oder behördliche Überwachung sicherzustellen<sup>(40)</sup>. So sollte bspw. über Rechtsvorschriften zu verpflichtenden definierten Schnittstellen für Informationsaustausch für Interoperabilität zwischen konkurrierenden Plattformen gesorgt werden, um den Wettbewerb auf dem digitalen Markt zu gewährleisten.

### 3.4.3. Daten-Governance: Hin zu einer strategischen EU-Politik für Daten-Governance

Der EWSA appelliert an die Kommission und die Mitgliedstaaten, über die Förderung quelloffener Software und Anwendungen Geschäftsmodelle und Anwendungen zu unterstützen, die offenen Zugang gewähren und einen gerechten Vorteilsausgleich ermöglichen.

Ferner befürwortet der EWSA die Anwendung des Ansatzes „öffentliches Geld — öffentliche Daten“, dem zufolge öffentlich finanzierte Forschungs- und Entwicklungsprojekte Daten bspw. über Creative-Commons- bzw. öffentliche Urheberrechtslizenzen zur Verfügung stellen müssen.

Im Interesse eines Ausgleichs zwischen größtmöglicher Datenoffenheit und dem Schutz von öffentlichen Wirtschaftsteilnehmern und KMU vor einem Verlust ihres Kerngeschäfts an große Internet- und Datenunternehmen regt der EWSA außerdem die Entwicklung einer Strategie für Daten-Governance an. Bloße „Datenoffenheit“ gereichte bislang lediglich großen Internetunternehmen einseitig zum Vorteil. Der EWSA fordert die Errichtung „öffentlicher Datentrusts“ als Zwischenglied zwischen den Akteuren, die Daten generieren und/oder Daten nutzen wollen. Für verkehrspolitische, kommunale Daten usw. könnten jeweils unterschiedliche Datentrusts errichtet werden. Es werden neue Rechtsvorschriften benötigt, um staatlichen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen den Betrieb dieser Datentrusts im öffentlichen Auftrag zu übertragen. Zudem sind der Zugang zu den Produkten und Dienstleistungen und der jeweilige Vorteilsausgleich zu regeln. Bei für öffentliche Dienstleistungen relevanten Daten sollten die Aspekte unternehmerische Innovationen, staatliche Souveränität, Recht auf universellen Zugang und Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger miteinander in Einklang gebracht werden. Für die Zukunft ist es entscheidend, Blockchain-Technologien weiterzuentwickeln und die Transparenz von Algorithmen zu gewährleisten.

### 3.5. SDG 12: Verantwortungsvolle Konsum- und Produktionsmuster

Digitale Anwendungen bergen ein großes Potenzial für die Förderung des **nachhaltigen Konsums**<sup>(41)</sup>. Deshalb appelliert der EWSA an die nationalen Regierungen und die Gebietskörperschaften, genossenschaftliche und kollaborative Plattformmodelle wie auch E-Commerce-Plattformen zu unterstützen, die nachhaltige Produkte vertreiben<sup>(42)</sup>. Ein neues intelligentes System zur Kennzeichnung nachhaltiger Lebensmittel, das der EWSA jüngst gefordert hat, würde über **umfangreiche Produktinformationen**<sup>(43)</sup> nachhaltige Verbraucherentscheidungen und eine gesündere Ernährung begünstigen<sup>(44)</sup>.

<sup>(37)</sup> Laure Feiner, Amazon admits to Congress that it uses „aggregated“ data from third-party sellers to come up with its own products, CNBC, 19.11.2019.

<sup>(38)</sup> Gemäß Absatz 5.2.15.2.4. Ziffer v des indischen Gesetzes über ausländische Direktinvestitionen darf ein Unternehmen mit einer Kapitalbeteiligung an einem E-Commerce-Marktplatz nicht seine eigenen Produkte auf dem von ihm betriebenen Marktplatz verkaufen.

<sup>(39)</sup> Insbesondere Plattformen, die im Bereich öffentlicher Güter (Gesundheit, Mobilität, Stadt) tätig sind.

<sup>(40)</sup> Bspw. eine öffentliche Suchmaschine, ein GAIA X Cloud Server oder von der Zivilgesellschaft dirigierte Social-Media-Plattformen.

<sup>(41)</sup> Z. B. Einkaufsgemeinschaften und Erfahrungsaustausch zwischen Verbrauchern, Second-Hand-Tauschbörsen, digitale Formen von „Prosuming“, lokale digitale Plattformen zur Unterstützung lokaler Unternehmen sowie ggf. kurze Lieferketten.

<sup>(42)</sup> Z. B. „La ruche qui dit oui“, eine belgische Plattform, über die organische und saisonale Lebensmittel angeboten werden.

<sup>(43)</sup> Z. B. Informationen über die Herstellung, Umweltauswirkungen, Inhaltsstoffe, Nutzung, Reparaturfähigkeit und Benutzerfreundlichkeit eines Produkts.

<sup>(44)</sup> EWSA-Stellungnahme „Förderung einer gesunden und nachhaltigen Ernährung in der EU“ (Abl. C 190 vom 5.6.2019, S. 9).

Zur Verbesserung der **Nachhaltigkeit von Online-Einkäufen** schlägt der EWSA vor, über bewährte Verfahrensweisen die Retourenquoten zu senken (bspw. durch Begrenzung kostenloser Rücksendungen)<sup>(45)</sup>, die Vernichtung zurückgesandter Waren zu verbieten, Lieferungen zu bündeln und Lieferfahrzeuge besser auszulasten.

**Video-Streaming** ist für 60 % des Datenverkehrs im Internet verantwortlich. Wie die freiwillige Begrenzung während der COVID-19-Krise gezeigt hat, werden Alternativen mit geringer Auflösung weithin akzeptiert und sind nachhaltiger, sollten also gefördert werden.

### 3.5.1. Nachhaltige IKT

Bei der Fertigung von IKT-Hardware sollten die Standards der Kreislaufwirtschaft zugrunde gelegt werden. Problematisch sind der Abbau seltener Erden und die Herstellung der Geräte unter häufig schlechten Arbeits- und Umweltbedingungen (bspw. in China und anderen Ländern des Globalen Südens).

Der EWSA fordert transparentere IKT-Produktionsketten. Die EU-Ökodesign-Richtlinie<sup>(46)</sup> sollte um umfangreiche Produktionsnormen erweitert werden: a) nachhaltige Materialien (recycelte und erneuerbare Ressourcen); b) Hardware-Design (maximale Langlebigkeit, Modularität und Reparaturfähigkeit der Geräte); c) Software-Aktualisierungen bis zum physischen Produktlebensende; d) verlängerte Garantiezeit; e) Wiederverwendung funktionsfähiger Geräte und verstärktes Materialrecycling; f) ehrgeizige Energiestandards, u. a. eine dynamische Top-Runner-Regelung, der zufolge das energieeffizienteste Produkt zum Mindeststandard wird; g) Nachhaltigkeitsstandards für Software- und Anwendungsentwicklung, um die Entwicklung von Software zu fördern, deren Anwendung möglichst wenig Datenverkehr und Hardwareeinsatz erfordert. Der EWSA begrüßt das „Karlskrona Manifesto for Sustainability Design“ und appelliert an die Kommission, umfangreiche Kriterien für nachhaltige Softwareprodukte zu entwickeln<sup>(47)</sup> <sup>(48)</sup>.

### 3.5.2. Transparente Produktionsketten

Die Digitalisierung muss Transparenz und Verantwortung entlang der Produktionsketten stärken. Der EWSA begrüßt den im Rahmen des EGD unterbreiteten und von der Bundesregierung in ihrer „Umweltpolitischen Digitalagenda“ aufgegriffenen Vorschlag, in einem „digitalen Produktpass“ Materialinformationen und Produktionsstandards aufzulisten, um im Einklang mit der EU-CSR-Strategie<sup>(49)</sup> Nachhaltigkeitsmängel und Verstöße gegen Arbeitsnormen erkennbar zu machen.

### 3.5.3. Stärkung von Plattformgenossenschaften

Der EWSA fordert die Kommission und die EU-Mitgliedstaaten auf, die Entwicklung genossenschaftlicher Internetplattformen zu fördern, die als neutrale Vermittler für einen besseren Vorteilsausgleich zwischen den Produzenten und Dienstleistern sorgen und die Bürger/Verbraucher in die Governance, Beschlussfassung und Nutzenverteilung einbeziehen.

So stellt bspw. das genossenschaftlich organisierte Bündnis CoopCycle die Plattform-Software für Fahrradkurier-Kollektive in neun europäischen Städten zur Verfügung. Die Vermietungsplattform Fairbnb bezieht die Städte und Regionen als Interessenträger mit ein. 50 % der Einnahmen fließen in lokale Projekte, um so ein neues europäisches Tourismuskonzept zu fördern, das sowohl den Reisenden als auch den Gastgebern zugutekommt.

Der EWSA fordert politische Unterstützung für einen Ausbau solcher Plattformen in ganz Europa. Die Vergabevorschriften sollten so angepasst werden, dass die lokalen Behörden solchen Plattformen eine Vorzugsbehandlung gewähren können.

<sup>(45)</sup> Im Schnitt wird jeder achte Online-Kauf zurückgeschickt. <https://www.salecycle.com/blog/featured/ecommerce-returns-2018-stats-trends/>.

<sup>(46)</sup> Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 285 vom 31.10.2009, S. 10).

<sup>(47)</sup> C. Becker et al. (2015), Sustainability Design and Software: The Karlskrona Manifesto, in IEEE/ACM 37th IEEE International Conference on Software Engineering, p. 467-476, doi:10.1109/ICSE.2015.179.

<sup>(48)</sup> Siehe auch Kern et al. (2018), Sustainable software products — Towards assessment criteria for resource and energy efficiency, Future Generation Computer Systems, Bd. 86, S. 199-210, doi:10.1016/j.future.2018.02.044.

<sup>(49)</sup> Eine neue EU-Strategie (2011-2014) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR) (COM(2011) 681 final).

### 3.5.4. Online-Werbung und Konsum

Der EWSA ist besorgt angesichts der Zunahme nicht nachhaltiger Konsummuster in Verbindung mit E-Commerce-Plattformen. Tracking von Online-Kaufentscheidungen und personalisierte Werbung fördern einen nicht nachhaltigen Massenkonsum. Der EWSA ist der Meinung, dass die Nutzung von Daten für Zwecke Dritter in der DSGVO nicht hinreichend geklärt ist, und fordert die Kommission auf, bei den Grundsätzen der Datensuffizienz (Datensparsamkeit) und Datenkopplung nachzubessern.

Der EWSA fordert ferner Beschränkungen für Online-Werbung. In vielen Mitgliedstaaten ist Werbung im öffentlichen Raum wie bspw. in Schulen verboten. Der EWSA tritt ein für werbefreie Räume im Internet, insbesondere werbefreie Suchmaschinen und soziale Medien. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass ca. die Hälfte aller Online-Werbeinnahmen (über 300 Mrd. USD jährlich <sup>(50)</sup>) an zwei US-Unternehmen fließen: Google und Facebook.

Der EWSA begrüßt Initiativen wie das KI-basierte Assistenzsystem für nachhaltigen Konsum „Green Consumption Assistant“, das derzeit vom Einstein-Zentrum Digitale Zukunft und von Ecosia.org entwickelt wird, um die Verbraucher über Suchmaschinen bei der Entscheidung für nachhaltigere Produkte und Dienstleistungen zu unterstützen.

## 3.6. SDG 13: Klimaschutz

### 3.6.1. Digitalisierung für Umwelt- und Klimaschutz

Der EWSA begrüßt digitale Konzepte, die den Schutz der Umwelt und die Nachhaltigkeitswende in den Bereichen Verkehr, Energiesysteme, Gebäude, Landwirtschaft usw. ermöglichen. Laut einer Schweizer Studie bspw. könnten durch IKT bis zu 6,99 Mt CO<sub>2</sub>-Äquivalente (CO<sub>2</sub>-e) pro Jahr eingespart werden, während die IKT selbst einen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck von 2,08 Mt CO<sub>2</sub>-e jährlich aufweist <sup>(51)</sup>. In anderen Studien wurde ein noch größeres Potenzial festgestellt <sup>(52)</sup>. Der EWSA stellt jedoch fest, dass die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft allgemein noch keinen Rückgang der Energienachfrage und der CO<sub>2</sub>-Emissionen bewirkt hat <sup>(53)</sup>. Die Nutzung des IKT-Potenzials zur Förderung von Klima- und Umweltschutz muss deshalb durch geeignete politische Maßnahmen unterstützt werden, um u. a. Reboundeffekte und Induktionspotenziale einzudämmen.

### 3.6.2. Energieverbrauch von Rechenzentren

Hinter einer „Cloud“ stehen physische Rechenzentren, deren Bau und Betrieb einen hohen Ressourcen- bzw. Energieeinsatz erfordern. Der EWSA fordert die Kommission auf, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein EU-Inventar von Rechenzentren (mit Angaben zu Energieeffizienz, Umweltbilanz und Baumaterialien) zu erstellen. Ferner würde der EWSA Legislativvorschläge der Kommission über die Ansiedlung von Rechenzentren in der Nähe städtischer Wohn- und Gewerbegebiete begrüßen, um eine bestmögliche Abwärmenutzung sicherzustellen.

Der EWSA empfiehlt die Auflage eines Top-Runner-Programms, um sicherzustellen, dass die energieeffizientesten Rechenzentren zur Norm werden. Er würde zudem eine gemeinsame Vorschrift der Mitgliedstaaten begrüßen, dass neue Rechenzentren vollständig mit erneuerbarer Energie zu betreiben sind.

Der EWSA empfiehlt den Einsatz von KI zur Unterstützung des öffentlichen Klimaschutzes und der Energiewende.

- Wie im Weißbuch über KI angeregt, sollte die Kommission Maßnahmen vorschlagen, wie die Mitgliedstaaten nachhaltige KI-Lösungen fördern können.
- KI-gesteuerte autonome Fahrzeuge könnten dank Algorithmen für Verkehrsoptimierung oder umweltfreundliches Fahren oder über Mitfahrdienste auf der Grundlage vollständig elektrischer angetriebener autonomer Fahrzeugflotten zur Senkung der Treibhausgasemissionen im Stadtverkehr beitragen.
- KI kann die Nachfrage nach und das Angebot an erneuerbaren Energieträgern in einem dezentralen Energiesystem berechenbarer machen oder auch die Energiespeicherung, Energieeffizienz und Laststeuerung erleichtern.

<sup>(50)</sup> Emarketer.com.

<sup>(51)</sup> Hilty & Bieser (2017): Chancen und Risiken der Digitalisierung für den Klimaschutz in der Schweiz.

<sup>(52)</sup> Siehe u. a. GeSI/Accenture (2015): SMARTer2030. ICT Solutions for 21<sup>st</sup> Century Challenges.

<sup>(53)</sup> Lange & Santarius (2020) Smart Green World. Making Digitalization Work for Sustainability; Lange, Pohl & Santarius (2020): Digitalization and Energy Consumption. Does ICT Reduce Energy Demand?.

### 3.7. Intelligente Städte und andere Beispiele

Der EWSA begrüßt die Smart-City-Technologien mit ihren cloudbasierten Anwendungen, die durch Echtzeitdatenverarbeitung bessere Entscheidungen ermöglichen, bspw. effiziente Müllentsorgung, Stauvermeidung, bessere Luftqualität und bessere Energieversorgung (zu 100 % erneuerbare Energiesysteme, Netz- und Lastmanagement).

3.7.1. Ein wichtiger Bereich ist die Mobilität und in diesem Zusammenhang das Konzept „**Mobilität als Dienstleistung**“ (**Mobility-as-a-Service — MaaS**), das durch die Kombination der öffentlichen und privaten Transportangebote und somit eine bessere Nutzung des öffentlichen Raums, der Daten und der Infrastruktur eine Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bewirkt. Multimodale Transportsysteme unter Einbeziehung von BikeSharing, CarSharing, öffentlichen Verkehrsmitteln, Taxis und anderen Verkehrsarten können erheblich zur Attraktivität öffentlicher und geteilter Verkehrslösungen beitragen und die Abhängigkeit vom Auto verringern. Folgende drei führende Beispiele aus den Mitgliedstaaten wären zu nennen:

- Die Stadt **Amsterdam** teilt Verkehrsdaten mit Interessenträgern zur Entwicklung von mit dem öffentlichen Verkehr verknüpften kartenbasierten Anwendungen.
- In **Barcelona** sorgt die berühmte fahrerlose U-Bahn-Linie 9 (im Endausbau über eine Streckenlänge von 47,8 km) für die Anbindung an den Flughafen und die Bahnhöfe.
- Über das innovative „Smart Bike System“ in **Kopenhagen** werden Luftqualität und Verkehrsaufkommen überwacht und gesteuert.

3.7.2. Der EWSA begrüßt die intelligenten und nachhaltigen Ansätze in Barcelona sowie Smart-City-Projekte der EU, so z. B.:

- Im Rahmen des **REMOURBAN**-Projekts<sup>(54)</sup> werden verschiedene technische Innovationen und Geschäftsmodelle für Stadtanierung getestet, u. a. in Valladolid (Spanien) und möglicherweise in Seraing (Belgien) und Miskolc (Ungarn).
- Touristenstädte wie Valladolid (Spanien), Dresden (Deutschland) und Antalya (Türkei) sind die „Leuchttürme“ des Smart-City-Projekts **MatchUP** der EU<sup>(55)</sup>.

3.7.3. **Nachhaltiger Tourismus** ist für den Wiederaufbau nach der COVID-19-Krise wesentlich. Diesbezüglich wird auf die jüngsten einschlägigen Stellungnahmen des EWSA verwiesen<sup>(56)</sup>. Insbesondere sollten umweltfreundliche Transportmittel wie Fahrräder und öffentliche Verkehrsmittel unterstützt, die Entwicklung immer treibstoffeffizienterer Flugzeugmotoren vorangetrieben und die Renovierung von Beherbergungseinrichtungen durch eine **Öko-Zertifizierung** gefördert werden.

3.7.4. Der EWSA befürwortet nachhaltige Ansätze in der **Digitalisierung der Landwirtschaft** und verweist auf seine aktuelle Stellungnahme zur Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ der Kommission<sup>(57)</sup>. Er spricht sich dafür aus, sicherzustellen, dass auch kleine und mittelgroße landwirtschaftliche Betriebe im Hinblick auf die notwendige agrarökologische Wende von digitalen Lösungen profitieren, sofern sie dies wünschen und diese Lösungen finanziell tragbar sind und die Landwirte selbst die Kontrolle darüber behalten. Es gibt viele innovative Anwendungen, die großenteils die gesellschaftliche Entwicklung hin zu einer nachhaltigeren Lebensmittelproduktion unterstützen (Drohnen zur Überwachung von Feldern und Tieren, Agrarroboter, die aussäen, Unkraut bekämpfen, ernten oder melken, und wassersparender vertikaler Anbau in Städten für die lokale Versorgung). In diesem Zusammenhang sollten Gemeinschaftseigentum, Systeme für gemeinsame Datennutzung<sup>(58)</sup> und andere innovative Modelle gefördert werden.

Die Digitalisierung der Landwirtschaft ist ein komplexes Unterfangen. Dabei sind Initiativen wie FAIRshare<sup>(59)</sup> wichtig, um die Nutzung digitaler Tools zur Verbesserung landwirtschaftlicher Praktiken zu fördern. Bei der Überwindung der spezifischen digitalen Kluft im ländlichen Raum kommt dem Aufbau von Kompetenzen und Vertrauen in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zu.

<sup>(54)</sup> <http://www.remourban.eu/>

<sup>(55)</sup> <https://www.matchup-project.eu/>

<sup>(56)</sup> EWSA-Stellungnahmen: „Internationaler Handel und Tourismus — eine globale Agenda für nachhaltige Entwicklung“ (Abl. C 14 vom 15.1.2020, S. 40) und „Tourismus und Verkehr im Jahr 2020 und darüber hinaus“ (siehe Seite 219 dieses Amtsblatts).

<sup>(57)</sup> EWSA-Stellungnahme „Vom Hof auf den Tisch: eine Strategie für eine nachhaltige Lebensmittelerzeugung“, 2020 (siehe Seite 268 dieses Amtsblatts).

<sup>(58)</sup> Z. B. JoinData, eine unabhängige Datenplattform für Landwirte ([join-data.nl](http://join-data.nl)).

<sup>(59)</sup> <https://www.h2020fairshare.eu/>

3.7.5. **Elektronische Gesundheitsdienste** sind maßgeblich für eine sachkundige, faktengestützte Entscheidungsfindung, Transparenz der Pflegeprozesse, Fehlerreduzierung, verbesserte Diagnosegenauigkeit und Kosteneffizienz sowie Verringerung von Wartezeiten und Verschwendung. Soziale Distanzierung und Quarantänemaßnahmen infolge der Pandemie haben unvermittelt zur einer erheblichen Sensibilisierung für das Potenzial der elektronischen Gesundheitsdienste geführt.

Brüssel, den 17. September 2020

*Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER*

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Nachhaltige Lieferketten und menschenwürdige Arbeit im internationalen Handel“****(Sondierungsstellungnahme)**

(2020/C 429/25)

Berichterstatlerin: **Tanja BUZEK (DE-II)**

Befassung	Deutscher EU-Ratsvorsitz, 18.2.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 1 der Geschäftsordnung Sondierungsstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme in der Fachgruppe	24.7.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	216/2/3

**1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Weltweite Lieferketten sind für die globale Wirtschaftstätigkeit und für den Welthandel von zentraler Bedeutung, da Unternehmen zunehmend grenzübergreifend tätig sind. Sie werden vor allem von multinationalen Unternehmen vorangetrieben und bestehen zu einem bedeutenden Teil aus kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Durch ihre „Komplexität, Vielfältigkeit und Fragmentierung“ bergen sie gleichermaßen Chancen wie Risiken. Bei allem Wirtschaftswachstum, geschaffenen Arbeitsplätzen und Unternehmergeist sind Lieferketten umstritten, weil es in manchen Lieferketten Anhaltspunkte dafür gibt, dass sie sich nachteilig auf Arbeitsbedingungen und Nachhaltigkeit auswirken<sup>(1)</sup>.

1.2. In der COVID-19-Krise wurde offenbar, in welchem besorgniserregendem Maße stark fragmentierte und nicht diversifizierte Lieferketten fragil sind und welche Risiken sich daraus ergeben. Die Gefährdung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer trat offen zutage, da Menschenrechtsverstöße sowie die negativen sozialen, gesundheitlichen und sicherheitsspezifischen Auswirkungen der unternehmerischen Tätigkeit in den globalen Lieferketten von heute sichtbar wurden.

1.3. Eine der Lehren aus der COVID-19-Pandemie ist, dass globale Lieferketten widerstandsfähiger, diversifizierter und verantwortungsvoller gestaltet werden müssen. Dem Handel muss eine Schlüsselrolle zukommen, wenn es darum geht, nach der Krise eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung zu fördern, sodass Unternehmen die Möglichkeit erhalten, ihre gestörten Wertschöpfungsketten wiederherzustellen und neu zu organisieren. Es bedarf allerdings stärkerer Instrumente, die auf einer sozial und ökologisch verantwortungsvollen Wirtschafts-, Handels- und Investitionsagenda beruhen.

1.4. Der EWSA fordert die EU auf, mehr Daten über gefährdete Lieferketten zu erfassen, insbesondere über drohende Unterbrechungen der Wirtschaftstätigkeit und die Erkennung von Menschenrechtsverletzungen. Er betont ferner, dass dringend auf globaler Ebene untersucht werden muss, wie mithilfe von internationalen Arbeitsstandards Defizite im Hinblick auf menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten angegangen und identifizierte ordnungspolitische Lücken geschlossen werden können.

1.5. Die zweite Lektion ist, dass „politische“ und „echte“ Investitionen in Nachhaltigkeit erforderlich sind. Mit ehrgeizigen Maßnahmen muss dafür Sorge getragen werden, dass mit weltweiten Lieferketten auf der Grundlage von Nachhaltigkeit und menschenwürdiger Arbeit ein Beitrag zu einem gerechteren Wirtschafts- und Sozialmodell geleistet wird. Diese Maßnahmen müssen mit internationalen und europäischen Grundsätzen im Einklang stehen, insbesondere mit dem Übereinkommen von Paris, den Zielen für nachhaltige Entwicklung, den Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), dem europäischen Grünen Deal und der europäischen Säule sozialer Rechte. Sie müssen die zentralen Bestandteile der weltweiten, europäischen und nationalen Reaktionen auf die COVID-19-Krise bilden.

<sup>(1)</sup> IAO, *Decent Work in Global Supply Chains*, Report IV, 2016.

1.6. In der Agenda 2030 der Vereinten Nationen wird der Handel sowohl als Motor für inklusives Wirtschaftswachstum und Armutsminderung als auch als Beitrag zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung gesehen. Angesichts der durch die COVID-Krise bedingten Einschränkungen des Welthandels und der Investitionen in globale Lieferketten sowie des bereits vor der Krise schleppenden Tempos der Armutsbekämpfung ist es jedoch dringend erforderlich, verstärkt Reformen voranzubringen, die Investitionen zu erhöhen, den nachhaltigen Handel und nachhaltige globale Lieferketten zu fördern und die Entwicklungsländer weiter in eine offene Weltwirtschaft zugunsten eines inklusiven und nachhaltigen Wachstums zu integrieren.

1.7. Menschenrechte, Nachhaltigkeit und die soziale Verantwortung von Unternehmen haben in der Geschäftswelt zunehmend an Bedeutung gewonnen. In zahlreichen Unternehmen werden die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte sowie andere einschlägige staatlich unterstützte Instrumente aktiv umgesetzt, insbesondere die Leitsätze der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für multinationale Unternehmen und die IAO-Erklärung über multinationale Unternehmen. Dank dieser freiwilligen Maßnahmen wurden in ihren Geschäftstätigkeiten einige positive Verhaltensänderungen im Hinblick auf die Achtung der Menschenrechte erzielt, jedoch sind noch weitere Verbesserungsmaßnahmen erforderlich.

1.8. Es ist unerlässlich, dass die EU und die Mitgliedstaaten auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene kohärent handeln und dabei Initiativen koordinieren und identifizierte Lücken schließen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) fordert die Europäische Kommission auf, in Abstimmung mit dem Europäischen Parlament (EP) und dem Rat sowie auf der Grundlage des sozialen Dialogs und eines Multi-Stakeholder-Ansatzes einen europäischen Aktionsplan für Menschenrechte, menschenwürdige Arbeit und Nachhaltigkeit in weltweiten Lieferketten auszuarbeiten.

1.9. Dieser Aktionsplan muss ehrgeizig, umfassend und übergreifend sein, damit wirksam auf die Gegebenheiten in den Lieferketten reagiert werden kann. Die Hauptziele sollten bei diesem Plan darin bestehen, verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln zu fördern, bei Geschäftstätigkeiten und in den zugehörigen Lieferketten für die Achtung der Menschenrechte und der sozial- und umweltpolitischen Ziele der EU Sorge zu tragen, Unternehmen und KMU bei der Einführung eines Konzepts für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln zu unterstützen und gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen sicherzustellen.

1.10. Mit diesem allgemeinen Rahmen sowohl für politische als auch gesetzgeberische Initiativen sollte den wesentlichen, unterschiedlichen und ergänzenden Rollen der verschiedenen Akteure auf diesem Gebiet, insbesondere der Organe der Europäischen Union, der Mitgliedstaaten, internationaler Organisationen, der Unternehmen, der Sozialpartner und der Interessenträger Rechnung getragen werden.

1.11. Die damit verfolgten Ziele sollten in nationalen Aktionsplänen umgesetzt werden, in denen sich auch die Mindeststandards für die Umsetzung nach den Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte verbindlich niederschlagen sollten.

1.12. Multilaterale Fortschritte werden zuweilen ausgehend von ehrgeizigen unilateralen Maßnahmen erzielt. Nach Ansicht des EWSA ist die EU in einer idealen Position, in Bezug auf Sorgfaltspflichten mit gutem Beispiel voranzugehen, insbesondere vor dem Hintergrund der weltweit führenden Position europäischer Unternehmen. Der EWSA fordert die EU und die Mitgliedstaaten auf, für wirksamere und verbindlichere internationale Instrumente zu sorgen, bekräftigt seine Unterstützung für ein verbindliches UN-Abkommen über Wirtschaft und Menschenrechte<sup>(2)</sup> und dringt auf ein IAO-Übereinkommen für menschenwürdige Arbeit in Lieferketten<sup>(3)</sup>.

1.13. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission seine Forderung berücksichtigt hat, dass EU-Rechtsvorschriften im Bereich Sorgfaltspflicht<sup>(4)</sup> einen zentralen Platz im Aktionsplan einnehmen sollten. Um für europäische Unternehmen für gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen, sollte eine verbindliche sektorübergreifende gesetzgeberische Initiative zur Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte und des verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns eingeleitet werden, die für alle in der EU ansässigen und tätigen Unternehmen sowie den öffentlichen Sektor gilt und bei der die besonderen Anforderungen und Einschränkungen von KMU berücksichtigt werden.

1.14. Es wird entscheidend sein, Unternehmen dazu zu verpflichten, im Rahmen eines präventiven Ansatzes wirksame Mechanismen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht einzurichten, aber auch effektive Abhilfemaßnahmen und den Zugang zur Justiz sicherzustellen sowie für eine wirksame Durchsetzung zu sorgen, unter anderem durch öffentliche Überwachung, Kontrollen und Sanktionen. Die spezifischen Inhalte des Plans, einschließlich der Haftung von Unternehmen, werden noch in einer gesonderten Stellungnahme<sup>(5)</sup> des EWSA behandelt.

<sup>(2)</sup> ABl. C 97 vom 24.3.2020, S. 9.

<sup>(3)</sup> ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 17.

<sup>(4)</sup> ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 38.

<sup>(5)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema „*Verbindliche Sorgfaltspflicht*“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des Rates/des EP) (INT/911, September 2020) (siehe Seite 136 dieses Amtsblatts).

1.15. Arbeitnehmer und Gewerkschaften müssen in die Lösung eingebunden werden. Die Sorgfaltspflicht sollte sich ausdrücklich auf gewerkschaftliche und Arbeitnehmerrechte erstrecken, insbesondere im Hinblick auf Tarifverhandlungen und kollektive Maßnahmen, faire Arbeitsbedingungen und Entlohnung, Unterrichtung und Anhörung sowie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. Diese zentralen Menschenrechte sind ein wesentlicher Bestandteil menschenwürdiger Arbeit.

1.16. Die Umsetzung sollte durch einen europaweiten sektorübergreifenden und sektoralen sozialen Dialog und einen nationalen sozialen Dialog unterstützt werden, auch durch gemeinsame Initiativen und Projekte, Leitlinien, Kapazitätsaufbau, Vereinbarungen, Unterstützung von Unternehmen bei der Erfüllung der Sorgfaltspflicht und von Gewerkschaften bei Erörterungen und Verhandlungen mit der Unternehmensleitung.

1.17. Im Rahmen des umfassenden und kohärenten Ansatzes sollte in dem Aktionsplan auch eine ehrgeizige Überarbeitung der Richtlinie über die Angabe nichtfinanzieller Informationen vorgesehen werden, um — unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen und Einschränkungen kleiner und mittlerer Unternehmen — alle Unternehmen sowie bestimmte zentrale Leistungsindikatoren und Ziele darin aufzunehmen. Mit legislativen Maßnahmen sollte dafür gesorgt werden, dass Vorstände auf EU-Ebene verpflichtet sind, im Sinne aller Interessenträger zu handeln, und dass mit den Tätigkeiten von Unternehmen dazu beigetragen werden muss, die sozial- und umweltpolitischen Ziele zu erreichen.

1.18. Der EWSA empfiehlt, dass im Rahmen des neuen Aufbauinstruments „Next Generation EU“ und anderer EU-Finanzierungsmittel spezifische Konditionalitäten und Anreize an die Ziele im Hinblick auf die Achtung der Menschenrechte, menschenwürdige Arbeit und Nachhaltigkeit in der Geschäftstätigkeit und in den Lieferketten von Unternehmen geknüpft werden.

1.19. Die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass die Sozialklausel in den Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe in vollem Umfang umgesetzt und durchgesetzt wird. Bei neuen Vorschlägen sollte die Kommission sicherstellen, dass in öffentlichen Vergabeverfahren eine Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte und verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln, einschließlich menschenwürdiger Arbeit, in den Abläufen und Lieferketten der Unternehmen wirksam unterstützt und gefördert werden.

1.20. Im Aktionsplan sollten auch nichtlegislative Maßnahmen, wie etwa Initiativen zur Sensibilisierung von Verbrauchern, Investoren und anderen Interessenträgern, sowie Anreize für verantwortungsvolle Unternehmen, die über die bloße Erfüllung ihrer gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehen, und spezielle Unterstützung für KMU vorgesehen werden, damit diese Maßnahmen für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht einführen können.

1.21. Die Ziele des Aktionsplans, die sich auf den Handel beziehen, sollten bei der Überprüfung der neuen EU-Handelsstrategie berücksichtigt werden. Mit internationalen Handels- und Investitionsabkommen kann eine gleichmäßigere Umsetzung der Standards sowohl vonseiten der Investoren als auch vonseiten der Staaten gefördert und sichergestellt werden. Ausländische Investoren sollten verpflichtet werden, der Sorgfaltspflicht nachzukommen, bevor sie von einem internationalen Investitionsabkommen profitieren können. Mit Freihandelsabkommen müssen bewährte Verfahren für die Berücksichtigung umwelt- und sozialpolitischer Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gefördert werden. Die Anwendung entsprechender Verfahren darf damit in keiner Weise eingeschränkt werden.

1.22. Der neue Beauftragte für Handelsaufsicht muss stärkere Instrumente zur Verfügung haben, um die Verpflichtungen im Hinblick auf Handel und nachhaltige Entwicklung durchsetzen zu können. Ein neu gestalteter Sachverständigenausschuss sollte die Möglichkeit haben, einen vertraglich festgelegten Mechanismus zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Staaten auszulösen, in dessen Rahmen Geldstrafen oder Sanktionen verhängt und Abhilfemaßnahmen für die geschädigte Partei festgelegt werden können<sup>(6)</sup>. Zur Durchsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung sollten ergänzend ein unabhängiges Sekretariat für Arbeitsfragen und ein Mechanismus für Kollektivbeschwerden eingerichtet werden<sup>(7)</sup>. Die Auswirkungen der Empfehlungen der internen Beratungsgruppe (IBG) im Hinblick auf die Untersuchung von Verstößen in Bezug auf Handel und nachhaltige Entwicklung müssen erheblich gestärkt werden. Bei neuen Konzepten für Arbeitskämpfe sollten Rechtsmittel gegen Unternehmen, die die Vorschriften nicht befolgen, wie auch ein System zur Bekämpfung von Sozialdumping nach dem Vorbild der EU-Antidumpingmaßnahmen in Erwägung gezogen werden.

1.23. Während der Verhandlungen über ein Abkommen und vor dessen Abschluss kann noch am besten auf die Ratifizierung von IAO-Abkommen hingewirkt werden, die dann im unterzeichneten Abkommen festgeschrieben werden sollte. Die Klausel über die „wesentlichen Bestandteile“ sollte auf die von allen EU-Mitgliedstaaten und der IAO ratifizierten

<sup>(6)</sup> Siehe Fußnote 3.

<sup>(7)</sup> ABl. C 227 vom 28.6.2018, S. 27.

IAO-Kernübereinkommen in ihrer aktualisierten Fassung ausgeweitet und bei der Überwachung der Umsetzung dieser Übereinkommen in Freihandelsabkommen berücksichtigt werden<sup>(8)</sup>. Der EWSA empfiehlt, die Senkung von Zöllen an die wirksame Umsetzung der Bestimmungen über Handel und nachhaltige Entwicklung zu knüpfen.

## 2. Hintergrund

2.1. Der deutsche EU-Ratsvorsitz hat den EWSA darum ersucht, in dieser Sondierungsstellungnahme eine Reihe von Initiativen vorzuschlagen, mit denen die Nachhaltigkeit verbessert und die Achtung der Menschenrechte und menschenwürdiger Arbeit in weltweiten Lieferketten sichergestellt werden können. Die Präsidentschaft hat eine Liste präziser Fragen vorgelegt, die folgende Themen berühren:

- Wie lässt sich insbesondere unter Berücksichtigung der Rolle des sozialen Dialogs und der Zivilgesellschaft und von Möglichkeiten für deren Förderung ein europäischer Aktionsplan mit einer umfassenden und ehrgeizigen Strategie für menschenwürdige Arbeit in weltweiten Lieferketten gestalten und umsetzen?
- Welche zentralen Merkmale sollte eine europäische Regelung über die Erfüllung der Sorgfaltspflicht aufweisen, und wie lässt sich bei Menschenrechtsverletzungen in weltweiten Lieferketten der Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln stärken?
- Wie können angesichts der Herausforderungen und Vorteile von europäischen Unternehmen gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden, und wie kann ein Beitrag zur Widerstandsfähigkeit von weltweiten Lieferketten gegenüber Krisen wie der COVID-19-Pandemie geleistet werden?
- Wie kann zur allgemeinen Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung und der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte beigetragen werden, einschließlich durch Mindeststandards in den nationalen Aktionsplänen (NAP) der Mitgliedstaaten?
- Wie kann durch die Handelspolitik menschenwürdige Arbeit in nachhaltigen Lieferketten stärker gefördert werden, insbesondere unter Berücksichtigung einer besseren Durchsetzung der Nachhaltigkeitskapitel in Freihandelsabkommen?

2.2. Der EWSA hat bereits mehrere relevante Beiträge geleistet. 2016 hat der EWSA die Kommission aufgefordert, „eine umfassende und ehrgeizige Strategie [zu] konzipieren, um die menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten in ihren internen Politikfeldern (Zugang zum öffentlichen Auftragswesen der EU, Kennzeichnungen usw.) und in ihren auswärtigen Politikbereichen (Handels-, Entwicklungs-, Nachbarschaftspolitik usw.) zu fördern“. Er empfahl, dass der Aktionsplan „sowohl legislative als auch nichtlegislative Maßnahmen, vorbildliche Verfahrensweisen, finanzielle Anreize, den Zugang zu Schulungen sowie den Kapazitätsaufbau für den sozialen Dialog und für die Gewerkschaften“<sup>(9)</sup> umfasst.

2.3. 2018 forderte der EWSA die Kommission nachdrücklich auf, „einen ehrgeizigeren Ansatz zu verfolgen, insbesondere im Hinblick auf die Stärkung der effektiven Durchsetzbarkeit der Verpflichtungen in den Kapiteln über Handel und nachhaltige Entwicklung“<sup>(10)</sup>, und betonte, dass vor dem Abschluss von Handelsabkommen unbedingt die IAO-Kernübereinkommen ratifiziert werden müssen. Was die Stärkung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen betrifft, empfahl der EWSA, insbesondere die Einrichtung eines unabhängigen Sekretariats für Arbeitsfragen und einen Mechanismus für Kollektivbeschwerden in Erwägung zu ziehen.

2.4. 2019 forderte der EWSA die Organe der Europäischen Union auf, „das laufende Verfahren zur Ausarbeitung des Abkommens zu unterstützen und sich konstruktiv an diesen Verhandlungen zu beteiligen“, und stimmte zu, dass das verbindliche Abkommen bestimmte Kriterien erfüllen muss<sup>(11)</sup>.

2.5. Vor Kurzem hat der Rechtsausschuss des EP den EWSA um eine Stellungnahme zum Thema *Sorgfalts- und Rechenschaftspflicht von Unternehmen* ersucht<sup>(12)</sup>. Das EP hat in mehreren Entschlüssen gefordert, dass Rechtsvorschriften und andere Initiativen für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht eingeführt werden, um bei Geschäftstätigkeiten und in weltweiten Lieferketten die Achtung der Menschenrechte sicherzustellen.

2.6. Der Rat der Europäischen Union hat betont, wie wichtig der Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen bei der Umsetzung der Sorgfaltspflicht ist, und festgestellt, dass die Achtung der Menschenrechte durch die Unternehmen „für die nachhaltige Entwicklung und die Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung unabdingbar“<sup>(13)</sup> ist. Der Rat kam zu dem Schluss, dass „verantwortungsvolle Geschäftstätigkeiten letztlich zu einem Wettbewerbsvorteil führen“<sup>(14)</sup> dürften.

<sup>(8)</sup> Stellungnahme des EWSA zu der *Umsetzung von Freihandelsabkommen 1. Januar 2018–31. Dezember 2018* (REX/525, Juli 2020) (ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 160).

<sup>(9)</sup> Siehe Fußnote 3.

<sup>(10)</sup> Siehe Fußnote 7.

<sup>(11)</sup> Siehe Fußnote 2.

<sup>(12)</sup> Siehe Fußnote 5.

<sup>(13)</sup> Schlussfolgerungen des Rates (10254/16) zu Wirtschaft und Menschenrechten vom 20. Juni 2016.

<sup>(14)</sup> Schlussfolgerungen des Rates (8833/16) zum Thema „Die EU und verantwortungsvolle globale Wertschöpfungsketten“ vom 12. Mai 2016.

2.7. Im Anschluss an die Vorstellung einer Studie durch die Generaldirektion Justiz und Verbraucher (GD JUST) im April 2020 hat EU-Kommissar Didier Reynders angekündigt, eine verbindliche sektorübergreifende gesetzgeberische Initiative zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte und des verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns in den Lieferketten von Unternehmen vorzulegen, einschließlich Bestimmungen zu Haftung und Sanktionen. Der Begriff der Menschenrechte soll dabei weit gefasst werden und auch für die Rechte von Arbeitnehmern und gewerkschaftliche Rechte gelten<sup>(15)</sup>.

### 3. Weltweite Lieferketten: Status quo und Auswirkungen der COVID-19-Krise

3.1. Die weltweiten Lieferketten haben für die globale Wirtschaftstätigkeit und den Welthandel eine zentrale Bedeutung. In multinationalen Unternehmen und deren Lieferketten sind hunderte Millionen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern beschäftigt, sodass sie Netzwerke bilden, die 80 % des weltweiten Handels ausmachen<sup>(16)</sup>. Daten der IAO aus dem Jahr 2013 zufolge hatten 453 Millionen bzw. über ein Fünftel der Arbeitsplätze einen Bezug zu weltweiten Lieferketten, ein Anstieg von 53 % gegenüber dem vorangegangenen Jahrzehnt<sup>(17)</sup>. Digitaltechnik, wirtschafts- und sozialpolitische Steuerung und Nachhaltigkeitstrends werden in der im Bereich der internationalen Produktion anstehenden „Dekade der Transformation“ vielgestaltige Auswirkungen haben<sup>(18)</sup>.

3.2. „Der internationale Handel ist ein Motor für inklusives Wirtschaftswachstum und Armutsminderung und trägt zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung bei“<sup>(19)</sup>. Angesichts der durch die COVID-Krise bedingten Einschränkungen des Welthandels und der Investitionen in globale Lieferketten sowie des bereits vor der Krise schleppenden Tempos der Armutsbekämpfung ist es dringend erforderlich, verstärkt Reformen voranzubringen, die Investitionen zu erhöhen und den Handel und globale Lieferketten zu fördern. Internationale Organisationen und Agenturen bekräftigen aufgrund von Untersuchungen, dass der Handel eine entscheidende Rolle bei der Armutsbekämpfung spielt. Entwicklungsbanken haben die ausschlaggebende Rolle des Handels hervorgehoben und weisen darauf hin, dass die weitere Integration der Entwicklungsländer in eine offene Weltwirtschaft von grundlegender Bedeutung für die angestrebte Beseitigung der extremen Armut bis 2030 sein wird. So können beispielsweise die Entwicklung ländlicher Märkte und ihre faire Integration in die globalen Märkte zu einer deutlichen Hebung der Einkommen bei der armen Landbevölkerung führen. Aus anderen Untersuchungen geht hervor, dass gute und produktive Arbeitsplätze, nachhaltige Unternehmen und wirtschaftlicher Wandel für die Verringerung der Armut von Bedeutung sind.

3.3. Weltweite Lieferketten sind geprägt von „Komplexität, Vielfältigkeit und Fragmentierung“, einige multinationale Unternehmen haben über 100 000 direkte Lieferanten. Dadurch bergen sie gleichermaßen Chancen wie Risiken. Sie haben zu Wirtschaftswachstum, zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Entfaltung des Unternehmergeists beigetragen und können auch einen Beitrag zum Übergang von einer informellen zu einer formellen Wirtschaft leisten<sup>(20)</sup>, was für Entwicklungsländer förderlich ist. Da weltweiter Handel und Investitionen in zunehmendem Maße über weltweite Lieferketten abgewickelt werden und führende Unternehmen die globale Produktion auslagern und grenzübergreifend koordinieren, haben unternehmerische Tätigkeiten große soziale Auswirkungen<sup>(21)</sup>.

3.4. Der Umfang der Lieferketten und die Dauer der Beziehungen zu Lieferanten unterliegen vielschichtigen unternehmerischen Entscheidungen, in die beispielsweise der Nutzen der Geschäftsbeziehungen, die Nähe zu den Verbrauchermärkten, Logistik und Kompetenzen einfließen. Die systematische externe Vergabe von Aufträgen ist allerdings auch ein Nebeneffekt des Wettbewerbs und der wirtschaftlichen Triebkräfte eines Geschäftsmodells, in dem die Gestaltung der Lieferketten nur allzu häufig von den niedrigsten Kosten abhängig gemacht wird. Dabei wirkt sich dieses Bemühen der Unternehmen um Arbeitskosteneffizienz nicht notwendigerweise auch auf Volkswirtschaften, Arbeitnehmer, Interessenträger und die Gesellschaft im Allgemeinen vorteilhaft aus.

3.5. Derzeit besteht der Rahmen für Geschäftstätigkeiten und Menschenrechte vornehmlich aus nicht verbindlichen Instrumenten. Nach wie vor kommt es bei der Geschäftstätigkeit von Unternehmen zu Verletzungen der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Arbeitnehmern und der gewerkschaftlichen Rechte, insbesondere unter Beteiligung von multinationalen Unternehmen sowie von Akteuren aus deren Liefer- und Untervergabeketten. Ferner ist es schwierig, ihre negativen Auswirkungen rückzuerfolgen. Im EU-Recht sind bereits spezifische Haftungsrahmen für Untervergabeketten vorhanden, beispielsweise in Bezug auf die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, die Entsendung von Arbeitnehmern und die Rechtsvorschriften zur Migration.

3.6. In der COVID-19-Krise wurde offenbar, in welchem besorgniserregendem Maße stark fragmentierte und nicht diversifizierte Lieferketten fragil sind, welche Risiken sich daraus ergeben und welche Gefahren für die Arbeitnehmer bestehen, die dafür sorgen, dass sie funktionieren. Durch weitreichende Unterbrechungen hat sich herausgestellt, dass die Zuverlässigkeit und Widerstandsfähigkeit von weltweiten Lieferketten sowohl im EU-Binnenmarkt als auch in der

<sup>(15)</sup> Rede von EU-Kommissar Reynders im Webinar zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht, das am 29. April 2020 von der Arbeitsgruppe für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln des EP ausgerichtet wurde.

<sup>(16)</sup> UNCTAD, World Investment Report (2013).

<sup>(17)</sup> IAO, World Employment and Social Outlook (WESO), Bericht 2015.

<sup>(18)</sup> UNCTAD, World Investment Report (2020).

<sup>(19)</sup> Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Ziffer 68.

<sup>(20)</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>(21)</sup> Siehe Fußnote 3.

Zusammenarbeit mit den Regierungen von Drittstaaten gestärkt werden muss, insbesondere in wichtigen Regionen und Wirtschaftszweigen.

3.7. Der EWSA empfiehlt, mehr Daten über gefährdete Lieferketten zu erfassen und zu verarbeiten, um sowohl Risiken für Unterbrechungen der Wirtschaftstätigkeit als auch Menschenrechtsverletzungen zu erkennen. Der jährliche Bericht über die Umsetzung von Freihandelsabkommen könnte als Plattform für regelmäßige Informationen dienen.

3.8. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, António Guterres, bezeichnete die COVID-19-Pandemie als gesundheitliche Notlage, aus der eine wirtschaftliche und soziale Krise wird, sowie als „eine menschliche Krise, die sich schnell zu einer Menschenrechtskrise entwickelt“<sup>(22)</sup>. Einem Artikel des Business & Human Rights Resource Centre zufolge wurde durch zivilgesellschaftliches Engagement aufgedeckt, dass zahlreiche Regierungen ihre Bürger nicht geschützt und viele Unternehmen die Menschenrechte nicht geachtet haben, wie es nach den Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte erforderlich ist. Zudem würden Arbeitnehmer regelmäßig gezwungen, ohne angemessene Ausrüstung zum Schutz vor einer Infektion mit der Krankheit zu arbeiten, würden ihnen bezahlte Abwesenheitstage verweigert, wenn sie krank sind oder sich in Selbstquarantäne begeben müssen, und würden sie ohne Ankündigung oder Entschädigung entlassen<sup>(23)</sup>. Unter anderem wurde darauf hingewiesen, dass in Unternehmen, die in Lieferketten für die Produktion von Handschuhen und anderen persönlichen Schutzausrüstungen tätig sind, die auch von Europa und den USA gekauft werden, die Gefahr besteht, dass Zwangsarbeit eingesetzt wird<sup>(24)</sup>.

3.9. Die UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte hat in einer bedeutenden Erklärung festgestellt, dass es notwendig ist, bei der Bekämpfung von COVID-19 einen „nachhaltigen, am Menschen orientierten Weg“ zu verfolgen. Dieser „darf nicht zu niedrigeren Standards führen — oder gar von Regierungen oder Wirtschaftsakteuren als Vorwand missbraucht werden, internationale Menschenrechtsverpflichtungen zu umgehen“. Echte Fortschritte bei der Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte würden „uns besser auf die nächste Krise vorbereiten, nicht zuletzt, wenn wir unsere kollektive Aufmerksamkeit auf die Klimakrise oder andere Herausforderungen für die Menschenrechte richten, die aus Ungerechtigkeiten und wachsenden Ungleichheiten herrühren“<sup>(25)</sup>.

3.10. Der EWSA hat gefordert, dass die Wiederbelebung der Handelsströme auf einem entschiedenen Engagement für Sozial- und Arbeitsnormen und deren wirksamer Durchsetzung gegründet wird. Die Unterbrechung der Versorgungs- und Produktionsprozesse hat gezeigt, wie wichtig es ist, dass es Arbeitsschutzmaßnahmen gibt und dass diese auch umgesetzt werden und dass die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gewährleistet ist, damit sie die Welt mit Waren und Dienstleistungen versorgen können. Die Ratifizierung, Umsetzung und Durchsetzung der IAO-Kernübereinkommen über Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen bilden neben den anderen IAO-Kernübereinkommen in ihrer aktualisierten Fassung die zentralen Voraussetzungen zur Gewährleistung sicherer und menschenwürdiger Arbeitsbedingungen<sup>(26)</sup>.

#### 4. Ausgangslage: die wichtigsten vorhandenen internationalen Instrumente und Bestimmungen

4.1. Es gibt mehrere internationale Instrumente für den Umgang mit grenzübergreifenden Lieferketten. Sie umfassen Bestimmungen für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln, Mechanismen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht und Verpflichtungen von Unternehmen im Hinblick auf ihre Lieferketten sowie für die Rollen, Pflichten und Selbstverpflichtungen von Staaten im Hinblick auf die Sicherstellung der Achtung der Menschenrechte, einschließlich wirksamer Prävention, Kontrollen, Rechtsmittel und Sanktionen.

4.2. **17 Ziele für nachhaltige Entwicklung** bilden den Kern der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen. Die Organisation der weltweiten Lieferketten und die Rolle des privaten Sektors sind für die Förderung und Verwirklichung ihrer Ziele und Vorgaben entscheidend, einschließlich nachhaltigen Wirtschaftswachstums und produktiver Vollbeschäftigung (Ziel 8), des Aufbaus einer inklusiven und nachhaltigen Industrie (Ziel 9), der Verringerung der Ungleichheiten (Ziel 10), der Gewährleistung der Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch (Ziel 12) und der Stärkung der Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung (Ziel 17). Bei den Zielen 9 und 12 liegt ein besonderer Schwerpunkt auf Lieferketten, bei Ziel 17 auf unternehmerischem Handeln.

4.3. In den **Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte** von 2011 wird hervorgehoben: „Staaten müssen den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen gewähren, die in ihrem Hoheitsgebiet und/oder ihrer Jurisdiktion verübt werden“ und „Staaten sollten klar die Erwartung zum Ausdruck bringen, dass alle in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen und/oder ihrer Jurisdiktion unterstehenden Wirtschaftsunternehmen bei ihrer gesamten Geschäftstätigkeit die Menschenrechte achten.“ Die Verantwortung, die Menschenrechte zu achten, erfordert, dass Wirtschaftsunternehmen „es vermeiden, durch ihre eigene Tätigkeit nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte zu

<sup>(22)</sup> António Guterres, *We are all in this Together: Human Rights and COVID-19 Response and Recovery*, April 2020.

<sup>(23)</sup> *What are the avenues for corporate liability for COVID-19-related human rights abuses?*, Business & Human Rights Resource Centre, 16. Juni 2020.

<sup>(24)</sup> Malaysia: Medical glove manufacturers see surge in orders due to COVID-19, amid forced labour concerns, Business & Human Rights Resource Centre, 29 Juni 2020.

<sup>(25)</sup> Erklärung der UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte, *Ensuring that business respects human rights during the COVID-19 crisis and beyond: The relevance of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*.

<sup>(26)</sup> Siehe Fußnote 8.

verursachen oder dazu beizutragen“ und „bemüht sind, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verhüten oder zu mindern, die auf Grund einer Geschäftsbeziehung mit ihrer Geschäftstätigkeit, ihren Produkten oder Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind, selbst wenn sie nicht zu diesen Auswirkungen beitragen“. Wirtschaftsunternehmen sollten über Grundsätze und Verfahren verfügen, einschließlich „eines Verfahrens zur Gewährleistung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht, das darauf abstellt, die Auswirkungen auf die Menschenrechte zu ermitteln, zu verhüten und zu mildern sowie Rechenschaft darüber abzulegen, wie sie diesen begegnen“ und aktiv die „Wiedergutmachung etwaiger nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen, die sie verursachen oder zu denen sie beitragen“, ermöglichen. Sind nachteilige Auswirkungen eingetreten, die das Wirtschaftsunternehmen nicht verursacht oder zu denen es nicht beigetragen hat, die aber wegen einer Geschäftsbeziehung unmittelbar mit seiner Geschäftstätigkeit, seinen Produkten oder seinen Dienstleistungen verbunden sind, wird im Kommentar-Teil der Leitprinzipien klargestellt, dass „die Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte nicht [verlangt], selbst für Wiedergutmachung zu sorgen, obgleich es dabei eine Rolle übernehmen kann“<sup>(27)</sup>. Weiter heißt es im Kommentar zu den Leitprinzipien: „Wirtschaftsunternehmen, die eine solche Sorgfaltspflicht walten lassen, sollten indessen nicht annehmen, dass dies allein sie automatisch und vollständig von der Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen befreit, die sie verursacht oder zu denen sie beigetragen haben“<sup>(28)</sup>. Ferner werden in den Leitprinzipien die Rolle der Vergabe öffentlicher Aufträge für die Förderung der Achtung der Menschenrechte sowie die Möglichkeit einer verantwortungsvollen Unterbrechung der Aktivitäten als letzter entscheidender Ausweg beim Lieferkettenmanagement betont.

4.4. Mehrere **IAO-Instrumente** und -Initiativen sind auf Lieferketten und menschenwürdige Arbeit ausgerichtet und behandeln auch die Verantwortung der Mitgliedstaaten und Unternehmen. Das IAO-Konzept der **menschenwürdigen Arbeit** umfasst vier strategische Ziele:

- Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Entwicklung von Kompetenzen und nachhaltiger Existenzgrundlagen,
- Gewährleistung von Rechten am Arbeitsplatz, insbesondere für benachteiligte und arme Arbeitnehmer,
- Ausdehnung des Sozialschutzes für Männer und Frauen zugunsten einer angemessenen Ausgleichszahlung im Falle eines Einkommensverlustes oder einer Einkommensverringerung sowie Zugang zu einer angemessenen Gesundheitsversorgung,
- Förderung des sozialen Dialogs durch die Einbindung starker und unabhängiger Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen.

4.5. In ihrer **Entschließung zu menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten von 2016** geht die IAO auch darauf ein, dass Regierungen die Aufgabe zukommt, Unternehmen zu verpflichten, in ihren Lieferketten Prozesse zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht einzurichten, für die Achtung der Menschenrechte Sorge zu tragen und verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln zu fördern, unter anderem durch entsprechende Richtlinien für die Vergabe öffentlicher Aufträge.

4.6. Auf der Grundlage der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte und des darin vorgesehenen Prozesses zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht wird in der **dreigliedrigen Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik** klargestellt, dass dabei der zentralen Bedeutung der Vereinigungsfreiheit und von Tarifverhandlungen sowie von Arbeitsbeziehungen und sozialem Dialog als fortlaufendem Prozess Rechnung getragen werden sollte.

4.7. Die für ihre Mitgliedstaaten verbindlichen **Leitsätze der OECD für multinationale Unternehmen** enthalten ausführliche Leitlinien für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln und Empfehlungen für eine risikobasierte Sorgfaltspflicht. Die Mitgliedstaaten sind danach verpflichtet, zum Zwecke der Einhaltung der Leitlinien nationale Kontaktstellen einzurichten, die auch für die Sensibilisierung und im Fall von Verstößen für die Bearbeitung von Beschwerden zuständig sind. Der EWSA hat die Mitgliedstaaten bereits in einer früheren Stellungnahme aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die nationalen Kontaktstellen „unabhängig und so strukturiert [sind], dass die Sozialpartner in den Kontaktstellen selbst oder ihren Kontrollausschüssen als Mitglieder vertreten sind. Dafür müssen eine angemessene Schulung und eine ausreichende Ausstattung mit Personal und Finanzmitteln vorgesehen werden“<sup>(29)</sup>. Im Hinblick auf ihre Lieferketten sollten Unternehmen „bestrebt sein, einen negativen Effekt zu verhüten oder zu mindern in Fällen, in denen sie selbst nicht zu diesem Effekt beigetragen haben, dieser Effekt aber gleichwohl auf Grund einer Geschäftsbeziehung mit der Geschäftstätigkeit, den Produkten oder Dienstleistungen des Unternehmens unmittelbar verbunden ist. Hiermit soll die Verantwortung aber nicht von dem Verursacher eines negativen Effekts auf das Unternehmen verlagert werden, mit dem der

<sup>(27)</sup> Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Prinzip 22, Kommentar.

<sup>(28)</sup> Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Prinzip 17, Kommentar.

<sup>(29)</sup> Siehe Fußnote 7.

Verursacher eine Geschäftsbeziehung unterhält“<sup>(30)</sup>. „Wenn das Unternehmen im Kontext seiner Zulieferkette ein Risiko identifiziert, das einen negativen Effekt ausübt, sollte es die notwendigen Schritte in die Wege leiten, um diese Auswirkung zu beseitigen oder zu verhüten. Identifiziert das Unternehmen ein Risiko, zu einer negativen Auswirkung beizutragen, sollte es die notwendigen Schritte in die Wege leiten, um diesen Beitrag zu beenden oder zu verhüten und seinen Einfluss nutzen, um etwaige noch verbleibende Auswirkungen so weit wie irgend möglich zu mindern“<sup>(31)</sup>. In jedem Fall berührt dies nicht die von der EU oder den Staaten eingeführte Verantwortlichkeit von Unternehmen in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen und andere nachteilige Auswirkungen in ihren Tätigkeiten und ihren Liefer- und Unterauftragsketten, auch für Verstöße gegen Sorgfaltspflichten.

## 5. Gleiche Wettbewerbsbedingungen für europäische Unternehmen schaffen

5.1. Zahlreiche Unternehmen haben sich zu Einzelinitiativen verpflichtet oder daran beteiligt, mit denen sie in ihren eigenen Geschäftstätigkeiten Verhaltensänderungen im Hinblick auf die Achtung der Menschenrechte erzielt haben. Sektorale Initiativen sind z. B. amfori, Together for Sustainability, Chemie<sup>3</sup> und Bettercoal. Europäische Unternehmen genießen über Europa hinaus ein hohes Ansehen, weil sie sich über ihre örtlichen Niederlassungen für nachhaltige Entwicklung engagieren. Diese freiwilligen Maßnahmen haben allerdings nicht zu den erforderlichen völligen Verhaltensänderungen geführt<sup>(32)</sup>.

5.2. In einer aktuellen Studie<sup>(33)</sup> legt die GD JUST eine aufschlussreiche und umfassende Untersuchung des Status quo vor, bei der nur knapp über ein Drittel der antwortenden Unternehmen angaben, dass sie Maßnahmen für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht im Bereich Menschenrechte und Umwelt eingeführt haben, von denen die meisten zudem ausschließlich auf den Erstlieferanten ausgerichtet sind. In dieser Studie wird betont, dass europaweite sektorübergreifende verbindliche Rechtsvorschriften für die Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte und des verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns erforderlich sind. Infolge der aktuellen Krise werden Maßnahmen nun noch stärker befürwortet.

5.3. Europäische Unternehmen haben, häufig auf der Grundlage von Vereinbarungen mit Gewerkschaften, eingehende Erfahrungen in der Umsetzung wirksamer und ehrgeiziger Richtlinien im Bereich der Sorgfaltspflicht gemacht. Nun sollte ihnen zugutekommen, dass für gleiche Wettbewerbsbedingungen und einen fairen Wettbewerb gesorgt wird, indem auch für Unternehmen aus Drittstaaten, die in der EU tätig sind, gemeinsame Mindeststandards verbindlich gemacht werden. Der gute Ruf der „Marke EU“ in der Geschäftswelt beruht unter anderem auch auf den regulatorischen Rahmenbedingungen der EU mit ihren hohen Standards.

5.4. Es gibt verschiedene einschlägige EU-Rechtsvorschriften für die Verwaltung von Lieferketten und die Achtung von Menschenrechten und menschenwürdiger Arbeit, insbesondere die Richtlinie 2014/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>(34)</sup> über die Angabe nichtfinanzieller Informationen, nach der größere Unternehmen von öffentlichem Interesse verpflichtet sind, über die Auswirkungen und Risiken ihrer Tätigkeiten sowie gegebenenfalls über Maßnahmen für deren Abmilderung, einschließlich Prozesse zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht, Bericht zu erstatten. Was spezielle Wirtschaftszweige angeht, so wurden mit der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>(35)</sup> über Holz und Holzzeugnisse und der Verordnung (EU) 2017/821 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>(36)</sup> über Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten Sorgfaltspflichten für die Lieferketten von Unternehmen festgelegt.

5.5. Die Sorgfaltspflicht ist jüngst auch in das Recht verschiedener Einzelstaaten aufgenommen worden, wobei vor allem das französische Gesetz zur Sorgfaltspflicht von Unternehmen<sup>(37)</sup> zu erwähnen ist. Mit diesem Gesetz wird ein ehrgeiziger nationaler Rechtsrahmen geschaffen, mit dem große Unternehmen verpflichtet werden, einen Plan zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht auszuarbeiten, zu veröffentlichen und umzusetzen, um in ihren Tätigkeiten, in den Tätigkeiten von Unternehmen, die sie direkt oder indirekt kontrollieren, und in den Tätigkeiten von Unterauftragnehmern und Lieferanten, mit denen sie eine „dauerhafte Geschäftsbeziehung“ pflegen, Menschenrechtsverletzungen und negative Auswirkungen auf die Umwelt zu ermitteln und zu verhindern. Dazu gehört auch ein Haftungsrahmen, nach dem Unternehmen zur Verantwortung gezogen werden, wenn Verletzungen ihrer Sorgfaltspflicht Schäden oder Menschenrechtsverletzungen zur Folge haben.

5.6. Diese Fragmentierung des bestehenden Rechtsrahmens ist ungünstig für Unternehmen, da sie verschiedene Regelwerke einhalten müssen. So leiden sie unter unfairer Wettbewerb, Rechtsunsicherheit und Verwaltungskosten, was vermieden werden sollte. Eine wachsende Zahl von Unternehmen und Investoren fordert daher verbindliche Instrumente für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht<sup>(38)</sup>.

<sup>(30)</sup> OECD-Leitsätze, Teil II, Ziffer A.12.

<sup>(31)</sup> OECD-Leitsätze, Teil II, Erläuterungen 18 und 19.

<sup>(32)</sup> Siehe Fußnote 15.

<sup>(33)</sup> *Study on due diligence requirements through the supply chain*, 2020.

<sup>(34)</sup> ABl. L 330 vom 15.11.2014, S. 1.

<sup>(35)</sup> ABl. L 295 vom 12.11.2010, S. 23.

<sup>(36)</sup> ABl. L 130 vom 19.5.2017, S. 1.

<sup>(37)</sup> Französisches Gesetz 2017-399 vom 27. März 2017 über die Sorgfaltspflicht von Muttergesellschaften und Auftraggebern.

<sup>(38)</sup> Call of investors representing USD 1.3 trillion und List of public business statements & endorsements, beide vom Business & Human Rights Resource Centre, 2019.

5.7. Darüber hinaus werden verantwortungsvolle Unternehmen im derzeitigen Umfeld nicht belohnt, denn es fehlen allgemeine Mindestanforderungen, vergleichbare Prozesse und angemessene Anreize durch öffentliche Stellen, bestehende Regeln werden nicht wirksam durchgesetzt und Investoren, Interessenträger und Verbraucher sind zu wenig für dieses Thema sensibilisiert.

## 6. Ein europäischer Aktionsplan für Menschenrechte und menschenwürdige Arbeit in weltweiten Lieferketten

### 6.1. Schaffung eines wirksamen Regelungsrahmens

6.1.1. Auf der politischen Tagesordnung von weltweiten, europäischen und nationalen Organen stehen menschenwürdige Arbeit, Achtung der Menschenrechte und Nachhaltigkeit in weltweiten Wertschöpfungs- und Lieferketten ganz weit oben, und auch für die Geschäftswelt sind sie von zunehmender Bedeutung. Es ist allerdings ein wirksamerer und einheitlicherer Regelungsrahmen erforderlich, um diese Ziele zu erreichen und die internationalen und EU-weiten sozial- und umweltpolitischen Ziele zu fördern, für einen fairen Wettbewerb zwischen Wirtschaftsakteuren zu sorgen und die Wirtschaftstätigkeiten in Europa zu unterstützen.

6.1.2. Ausgehend von Initiativen, die bereits von zahlreichen europäischen Unternehmen durchgeführt wurden, die damit ihre weltweite Führungsrolle in diesem Bereich unterstrichen haben, muss unbedingt eine ehrgeizige, umfassende und übergreifende Strategie entwickelt werden, mit der Initiativen wirksam verknüpft und festgestellte Lücken geschlossen werden können. „Freiwillige und verbindliche Maßnahmen schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern müssen einander ergänzen“<sup>(39)</sup>.

6.1.3. Ein europäischer Aktionsplan sollte als **allgemeiner Rahmen für legislative und nichtlegislative Initiativen in den Bereichen Menschenrechte, menschenwürdige Arbeit und Nachhaltigkeit** in den Tätigkeiten und Lieferketten von Unternehmen ausgelegt sein. Es muss damit den wesentlichen, unterschiedlichen und ergänzenden Rollen der verschiedenen Akteure auf diesem Gebiet Rechnung getragen werden, insbesondere der Organe der Europäischen Union, der Mitgliedstaaten, internationaler Organisationen, der Unternehmen, der Sozialpartner und der Interessenträger. Um seine erfolgreiche Anwendung sicherzustellen, müssen alle Akteure in vollem Umfang in die Verwirklichung der Ziele des Aktionsplans einbezogen werden, der auf der Grundlage von sozialem Dialog und eines Multi-Stakeholder-Ansatzes ausgearbeitet werden sollte.

6.1.4. Die **Hauptziele** sollten darin bestehen, verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln zu fördern, bei Geschäftstätigkeiten und in Lieferketten die Achtung der Menschenrechte und der sozial- und umweltpolitischen Ziele der EU sicherzustellen, Unternehmen und KMU bei der Einführung eines Konzepts für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln zu unterstützen und für gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen zu sorgen. Mit einem präventiven Ansatz verbindlicher Sorgfaltspflichten sollte die Zahl der Menschenrechtsverletzungen zurückgehen. Wenn alle Unternehmen dasselbe Regelwerk befolgen müssen, wären außerdem die Prozesse für Verbraucher vergleichbar.

6.1.5. Der **Begriff der Menschenrechte sollte weit gefasst werden** und auch die Arbeitnehmerrechte und die gewerkschaftlichen Rechte umfassen und **auf einer Reihe internationaler Instrumente gründen**<sup>(40)</sup>, insbesondere IAO-Übereinkommen. Zu diesen Rechten gehören unter anderem die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen und kollektive Maßnahmen, die Rechte auf Unterrichtung, Anhörung und Beteiligung, menschenwürdige Arbeitsbedingungen, Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, faire Entlohnung und Sozialversicherungsschutz. Bei der Bekämpfung der Kinder- und Zwangsarbeit muss durch wirksame und ehrgeizige Maßnahmen die „Nulltoleranz-Politik gegenüber Kinderarbeit“ der Kommission umgesetzt werden. Der Aktionsplan sollte auch auf verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln im weiteren Sinne Anwendung finden, insbesondere im Hinblick auf soziale und umweltbezogene Auswirkungen, Unternehmensführung, Korruptionsbekämpfung, Steuergerechtigkeit und Steuertransparenz. Für konkrete Schritte in Richtung nachhaltiger Lieferketten ist es wichtig, auf lokaler Ebene konkrete Maßnahmen einzuführen, sodass Unternehmen lokale Rechtsvorschriften und Übereinkommen prüfen müssen, wenn sie außerhalb der EU tätig werden. Die staatlichen Stellen auf nationaler und lokaler Ebene müssen ihrer Rolle voll und ganz gerecht werden und anerkennen, wie wichtig es ist, arbeitsrechtliche Vorschriften, insbesondere durch Kontrollen, durchzusetzen<sup>(41)</sup>.

6.1.6. Die Koordinierung zwischen der nationalen und der EU-Ebene ist von großer Bedeutung. **Nationale Aktionspläne, die zusammen mit nationalen Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft auszuarbeiten sind**, sollten eng mit den NAP für die Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte verknüpft werden. Außerdem sollte darin die Rolle der Leitsätze der OECD und der nationalen Kontaktstellen anerkannt werden, „die unabhängig und so strukturiert sein sollten, dass die Sozialpartner in den Kontaktstellen selbst oder ihren Kontrollausschüssen als Mitglieder vertreten sind. Dafür müssen eine angemessene Schulung und eine ausreichende

<sup>(39)</sup> Siehe Fußnote 4.

<sup>(40)</sup> Einschließlich der Internationalen Charta der Menschenrechte sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Europäischen Sozialcharta. Ferner sollte sie auf den EU-Verträgen und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie nationalen Instrumenten und Rechtsvorschriften im Bereich Menschenrechte gründen.

<sup>(41)</sup> Siehe Fußnote 7.

Ausstattung mit Personal und Finanzmitteln vorgesehen werden“<sup>(42)</sup>. Der europäische Aktionsplan könnte auch Mindeststandards in verschiedenen Bereichen vorsehen, um sicherzustellen, dass die einschlägigen internationalen Instrumente auf nationaler Ebene vollständig und wirksam umgesetzt werden. Auf Ebene der Kommission ist Kohärenz und Koordinierung zwischen den verschiedenen Politikbereichen und zuständigen Generaldirektionen, insbesondere Justiz, Finanzen, Handel oder Beschäftigung, sowie dem EAD notwendig.

## 6.2. Ausgestaltung verbindlicher europäischer Rechtsvorschriften zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht

6.2.1. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission seiner Empfehlung<sup>(43)</sup> gefolgt ist, in diesem Bereich EU-Rechtsvorschriften vorzuschlagen, und dringt auf einen europäischen Aktionsplan, in dem eine **sektorübergreifende gesetzgeberische Initiative zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht im Bereich der Menschenrechte und des verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns** eine zentrale Rolle zukommt, für die die Erkenntnisse aus der von der GD JUST in Auftrag gegebenen Studie berücksichtigt werden und die mit der Zusage von EU-Kommissar Reynders in Einklang steht.

6.2.2. Um einen unfairen Wettbewerb und ungleiche Wettbewerbsbedingungen zu verhindern, sollte der Aktionsplan für alle in der EU ansässigen und tätigen Unternehmen, einschließlich ihrer gesamten Liefer- und Untervergabeketten, sowie den öffentlichen Sektor gelten. Außerdem sollten darin die besonderen Anforderungen und Einschränkungen von KMU berücksichtigt werden. Dies steht im Einklang mit dem Ansatz aus den Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte, nach dem „alle Unternehmen unabhängig von ihrer Größe, dem Wirtschaftszweig, dem betrieblichen Kontext, den Besitzverhältnissen und der Struktur“<sup>(44)</sup> erfasst werden sollten. Unternehmen sollten hohe Standards einhalten, was das verantwortungsvolle unternehmerische Handeln betrifft. Das gilt in Bezug auf die Menschenrechte, umweltbezogene und soziale Auswirkungen, Unternehmensführung, Korruptionsbekämpfung und Steuergerechtigkeit.

6.2.3. Auf der Grundlage der **wichtigsten Schritte der Prozesse zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht**, die mithilfe der einschlägigen Instrumente der Vereinten Nationen, der IAO und der OECD ermittelt wurden, sollten Unternehmen verpflichtet werden, tatsächliche und mögliche negative Auswirkungen zu skizzieren und zu bewerten, nach diesen Erkenntnissen zu handeln (also Tätigkeiten einzustellen, die negative Auswirkungen haben), einen Plan zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht auszuarbeiten und umzusetzen, um potenzielle Risiken und das Eintreten negativer Auswirkungen zu verhindern, einen Frühwarnmechanismus einzurichten, die Umsetzung des Plans zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht wirksam und auf transparente Weise zu überprüfen und zu überwachen sowie über seine Umsetzung Bericht zu erstatten. Der Prozess zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht, mit dem die Unternehmen ihren Pflichten nachkommen, sollte in Bezug auf die Schwere der möglichen Auswirkungen und ihren betrieblichen Kontext verhältnismäßig sein.

6.2.4. Das Rechtsinstrument sollte auf einem präventiven Ansatz beruhen, gleichzeitig aber **wirksame Rechtsmittel und den Zugang zur Justiz** für Opfer und deren Vertreter, einschließlich Gewerkschaften und Menschenrechtsverteidiger, ermöglichen. Die öffentliche Überwachung der Pflichten von Unternehmen sowie rechtliche Konsequenzen im Fall ihrer Missachtung sind von zentraler Bedeutung. Die konkreten Inhalte des Plans, einschließlich der Haftung von Unternehmen, wird der EWSA noch in einer gesonderten Stellungnahme<sup>(45)</sup> behandeln. Durch EU-Initiativen in diesem Bereich sollten allerdings nicht die gesamtschuldnerische Haftung oder andere Haftungsrahmen auf internationaler, europäischer oder nationaler Ebene beeinträchtigt oder eingeschränkt werden.

## 6.3. Die zentrale Rolle der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft

6.3.1. Dem sozialen Dialog sollte bei der Erfüllung der Sorgfaltspflicht und beim verantwortungsvollen unternehmerischen Handeln eine zentrale Rolle dabei zukommen, in den Tätigkeiten von Unternehmen sowie in Liefer- und Untervergabeketten die Achtung der Menschenrechte sicherzustellen. Aktionspläne und gesetzgeberische Initiativen sollten nutzenorientiert sein, es sollten darin Tarifverhandlungen vorgesehen und die Achtung der Unterrichts- und Anhörungsrechte der Arbeitnehmer sichergestellt werden. Diese Aspekte werden in der Studie der GD JUST leider nicht behandelt.

6.3.2. Unternehmen und Gewerkschaften können auf der entsprechenden Ebene Vereinbarungen aushandeln, um die konkrete Anwendung der Verpflichtungen nach dieser Richtlinie festzulegen. Damit werden die bewährten Verfahrenswesen und der positive Beitrag verschiedener bestehender Vereinbarungen über Prozesse zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht hervorgehoben. Darüber hinaus sollten Arbeitnehmervertreter in Bezug auf die Festlegung des Plans zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht und dessen Umsetzung unterrichtet und angehört werden.

6.3.3. Mit einem **europaweiten sektorübergreifenden und sektoralen sozialen Dialog** sollte dazu beigetragen werden, Verbesserungen in diesem Bereich zu erzielen, indem gemeinsame Initiativen sowie Projekte, Leitlinien, Kapazitätsaufbau und Vereinbarungen einbezogen werden.

<sup>(42)</sup> Siehe Fußnote 7.

<sup>(43)</sup> Siehe Fußnote 4.

<sup>(44)</sup> Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte, Ziffer 14.

<sup>(45)</sup> Siehe Fußnote 5.

6.3.4. Frühere Erfahrungen haben gezeigt, wie mit Initiativen, die auf sozialem Dialog gründen, wichtige Fortschritte für die menschenwürdige Arbeit in weltweiten Lieferketten erzielt werden können. Im Mai 2013 wurde die Vereinbarung über Brandschutz und Gebäudesicherheit in Bangladesch unterzeichnet, ein von Zeugen gegengezeichnetes rechtsverbindliches Übereinkommen zwischen mehr als 200 zumeist europäischen Bekleidungsherstellern und -händlern sowie zwei weltweiten Gewerkschaften, IndustriALL und UNI Global Union, und mehreren lokalen Gewerkschaften.

6.3.5. Der Aktionsplan sollte auch Maßnahmen enthalten, um Verbraucher und Investoren für die Bedeutung der sozialen und umweltbezogenen Auswirkungen von Unternehmen zu sensibilisieren, Instrumente für eine bessere Vergleichbarkeit der Leistung von Unternehmen zu fördern und diejenigen Unternehmen besser identifizieren zu können, die wirksame Strategien für ein verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln einführen. In alle Initiativen sollten die Interessenträger einbezogen werden, einschließlich der Sozialpartner und nichtstaatlicher Organisationen, die als Multiplikatoren für Informationen dienen und zur Sensibilisierung für positives und negatives Verhalten beitragen können.

#### 6.4. *Ergänzende Maßnahmen zu einem europäischen Aktionsplan*

6.4.1. **Überarbeitung der Richtlinie über die Angabe nichtfinanzieller Informationen.** Es sollte eine ehrgeizige Überarbeitung der Richtlinie vorgenommen werden, um alle Unternehmen in den persönlichen Anwendungsbereich aufzunehmen und den spezifischen Anforderungen und Einschränkungen von KMU gerecht zu werden. Der sachliche Anwendungsbereich sollte im Sinne einer umfassenden, vergleichbaren und wirksamen Angabe nichtfinanzieller Informationen besser ausgestaltet werden. In Anbetracht dessen, dass diese Angaben ein wesentliches Element für die Mechanismen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht darstellen, sollte die Richtlinie mit den einschlägigen gesetzgeberischen Initiativen im Einklang stehen, bestimmte Leistungskennzahlen und Vorgaben (z. B. auf der Grundlage des Übereinkommens von Paris und der Ziele für nachhaltige Entwicklung) enthalten und auf den Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte sowie anderen einschlägigen internationalen Instrumenten beruhen.

6.4.2. **Pflichten von Vorständen, nachhaltige Unternehmensführung und Unternehmensrecht.** Mit legislativen Maßnahmen sollten Vorstände auf EU-Ebene verpflichtet werden, im Sinne aller Interessenträger des Unternehmens zu agieren und mit dem unternehmerischen Handeln zum Erreichen sozial- und umweltpolitischer Ziele beizutragen. Ferner sollten weitere legislative und nichtlegislative Maßnahmen zur nachhaltigeren, vorausschauenderen und langfristiger orientierten Gestaltung der Unternehmensführung und des Unternehmensrechts ermittelt werden.

6.4.3. **Öffentliche Mittel und öffentliche Unterstützung.** Es wird vorgeschlagen, für den Zugang zu öffentlichen und EU-Mitteln und -Unterstützung spezifische Konditionalitäten und positive Anreize an die Ziele im Hinblick auf die Achtung der Menschenrechte, menschenwürdige Arbeit und Nachhaltigkeit im unternehmerischen Handeln und in Lieferketten zu knüpfen, insbesondere im Zusammenhang mit den Plänen der EU und der Mitgliedstaaten zur wirtschaftlichen Erholung nach COVID-19.

6.4.4. **Vergabe öffentlicher Aufträge.** Es sollte sichergestellt werden, dass die Sozialklausel in den Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe durch die Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt und durchgesetzt wird, und es sollten Vorschläge für Verfahren bei der öffentlichen Auftragsvergabe vorgelegt werden, mit denen in den Abläufen und Lieferketten der Unternehmen die Menschenrechte, die Sorgfaltspflicht und das verantwortungsvolle unternehmerische Handeln, auch in Bezug auf menschenwürdige Arbeit, wirksam unterstützt und gefördert werden. Dies könnte unter anderem durch eine Überarbeitung der Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe, Kapazitätsaufbau bei den öffentlichen Auftraggebern und den Austausch von bewährten Verfahren, einschließlich ihrer Förderung durch Freihandelsabkommen, erreicht werden.

6.4.5. **Anreize.** Es sollten Initiativen vorgeschlagen werden, in deren Rahmen Unternehmen unterstützt werden, die im Hinblick auf verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln und positive umweltbezogene und soziale Auswirkungen über die bloße Erfüllung ihrer gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehen. Dazu können beispielsweise die Unterstützung bei der Entwicklung bestimmter politischer Maßnahmen und Instrumente, die Förderung von Netzwerken nachhaltiger Unternehmen und der Kapazitätsaufbau für Initiativen von Sozialpartnern gehören.

6.4.6. **Synergie mit der internationalen Handels- und Investitionsagenda.** Ausländische Investoren sollten verpflichtet werden, der Sorgfaltspflicht nachzukommen, bevor sie von einem internationalen Investitionsabkommen profitieren können. Gleichermaßen sollten Parteien eines Freihandelsabkommens garantieren, dass Unternehmen, die in ihrem Hoheitsgebiet ansässig sind, die Sorgfaltspflicht erfüllen. Kanada zum Beispiel hat seine Strategie zur sozialen Verantwortung von Unternehmen verbessert, indem es den Schwerpunkt auf das Verhalten kanadischer Unternehmen im Ausland gelegt und ein Beratungsgremium mit verschiedenen Akteuren eingerichtet hat. Im April 2019 wurde der erste kanadische Ombudsmann für verantwortungsvolle Unternehmen ernannt. Seine Aufgabe besteht darin, mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen zu überprüfen und zu melden, die mit den Tätigkeiten kanadischer Unternehmen im Bergbau-, Öl- und Gas- und Bekleidungssektor im Ausland zusammenhängen, und auch Empfehlungen für Handelsmaßnahmen für Unternehmen abzugeben <sup>(46)</sup>.

<sup>(46)</sup> Siehe Fußnote 4.

6.4.7. In dem Aktionsplan sollte ein breiteres Spektrum von Faktoren berücksichtigt werden, einschließlich Steuertransparenz, unter anderem in Bezug auf länderspezifische Berichterstattung, die Erfüllung von steuerlichen Pflichten und nachhaltige Finanzierung sowie Verpflichtungen für Investoren. Die Verordnung über Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten und die Verordnung über Holz und Holzzeugnisse könnten dahingehend überprüft werden, ob sie überarbeitet oder verschärft werden müssen.

## 7. Förderung von menschenwürdiger Arbeit und wirksame Durchsetzung durch den Handel

7.1. Der Handel ist für die Umsetzung der Ziele des europäischen Aktionsplans ein wichtiger übergreifender Faktor, da er das Bindeglied zu Drittstaaten ist und eine multilaterale Perspektive eröffnet. Dies sollte sich bei der Überprüfung der neuen EU-Handelsstrategie niederschlagen. Die EU hat das weltweit umfangreichste Handelsnetzwerk geknüpft und nutzt bilaterale Handelsabkommen, um vor ihrem Abschluss und während ihrer gesamten Umsetzung und Durchsetzung wirksam Einfluss zu nehmen.

7.2. An den Verhandlungen zwischen der EU und Vietnam hat sich gezeigt, welche Fortschritte die EU im Umgang mit einem Partnerland für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erreichen kann. Allerdings sind noch Jahre nach dem Abschluss von Freihandelsabkommen in einigen Partnerländern mangelnde Fortschritte bei der Einhaltung der Verpflichtungen im Hinblick auf Handel und nachhaltige Entwicklung zu beobachten, insbesondere im Zusammenhang mit dem Jahre andauernden Streit über die Arbeitsrechte zwischen der EU und Korea aufgrund der nicht erfolgten Ratifizierung von IAO-Kernübereinkommen in ihrer aktualisierten Fassung. Dies ist ein Beleg dafür, dass während der Verhandlungen und vor ihrem Abschluss noch am besten auf die Ratifizierung der IAO-Kernübereinkommen hingewirkt werden kann, die dann im unterzeichneten Abkommen festgeschrieben werden sollte.

7.3. Der Handel ist keine Triebkraft der Klimapolitik, kann aber ein zentraler Faktor dafür werden. Wenn das Übereinkommen von Paris zu einem „wesentlichen Bestandteil“ aller künftigen umfassenden Handelsabkommen gemacht wird, diese also im Fall der Nichteinhaltung ausgesetzt werden, ist dies ein positiver Schritt, der auf die von allen EU-Mitgliedstaaten ratifizierten IAO-Kernübereinkommen in ihrer aktualisierten Fassung ausgeweitet werden sollte. Als renommiertes Gremium auf internationaler Ebene sollte die IAO in die Überwachung der Umsetzung der IAO-Übereinkommen in Freihandelsabkommen einbezogen werden<sup>(47)</sup>.

7.4. Der EWSA hat bereits früher empfohlen, sowohl eine spezielle Klausel zur Förderung der Ziele für nachhaltige Entwicklung in alle künftigen Mandate für Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung aufzunehmen als auch die Welthandelsorganisation (WTO) zu reformieren, um Regeln einzuführen, mit denen sichergestellt wird, dass die Staaten die Ziele für nachhaltige Entwicklung achten und umsetzen. Hier sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten ihren Einfluss und ihre Vertretung in den verschiedenen WTO-Ausschüssen nutzen, insbesondere in den neuen Bereichen wie Handel und menschenwürdige Arbeit.

7.5. Die Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung bilden einen zunehmend wichtigen Bestandteil in allen EU-Freihandelsabkommen der neuen Generation, jedoch muss nun eine wirksame Durchsetzung und Durchsetzbarkeit der Schlüssel für die Verwirklichung dieser Verpflichtungen werden, nicht zuletzt, um für EU-Unternehmen im Ausland gleiche Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen. Die Wirkung der Empfehlungen der IBG zur Untersuchung von Verstößen in Bezug auf Handel und nachhaltige Entwicklung muss deutlich erhöht werden.

7.6. Der EWSA bestärkt die Kommission weiter darin, neue Konzepte für die Schlichtung von Arbeitskämpfen zu prüfen, die es erlauben würden, einen internationalen Ad-hoc-Schlichtungsausschuss einzusetzen, der in Betrieben, die die Vorschriften nicht einhalten, auch Abhilfemaßnahmen durchsetzen kann. Im Rahmen der EU-Antidumpingmaßnahmen kommt bereits ein Schnellverfahren zum Einsatz, das auf Sozialdumping ausgeweitet werden könnte. Im Einklang mit dem Non-Paper der Niederlande und Frankreichs<sup>(48)</sup> empfiehlt der EWSA, dass die wirksame Umsetzung der Bestimmungen über Handel und nachhaltige Entwicklung allgemein mit einer stufenweisen Umsetzung von Zollsenkungen verknüpft wird.

7.7. Der EWSA dringt auf eine Überarbeitung der aktuellen Verfahren für Sachverständigenausschüsse im Bereich Handel und nachhaltige Entwicklung, bei denen Handelsrechtsanwälte, aber auch Arbeits-, Klima- oder Menschenrechtsexperten Beschwerden im Rahmen der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung untersuchen könnten. Wenn solche Ausschüsse Verstöße feststellen, sollte ein Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten ausgelöst werden, der die Möglichkeit von Geldstrafen oder Sanktionen sowie Abhilfemaßnahmen für die geschädigte Partei vorsieht<sup>(49)</sup>. In diesem Zusammenhang hatte der EWSA auch ein unabhängiges Sekretariat für Arbeitsfragen und einen Mechanismus für Kollektivbeschwerden vorgeschlagen<sup>(50)</sup>.

<sup>(47)</sup> Siehe Fußnote 8.

<sup>(48)</sup> Non-paper from the Netherlands and France on trade, social economic effects and sustainable development, Mai 2020.

<sup>(49)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema „Ein neues Modell multilateraler Beziehungen: eine drängende Frage nach der COVID-19-Krise“ (Initiativstellungnahme, REX/529, Juli 2020) (ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 53).

<sup>(50)</sup> Siehe Fußnote 7.

7.8. Der neue Beauftragte für Handelsaufsicht muss bei der Durchsetzung der Verpflichtungen die Führung übernehmen, „insbesondere solche[n] im Zusammenhang mit TSD-Kapiteln und sozial- und umweltpolitischen Anliegen, die in Verbindung mit anderen Kapiteln in Handels- und Investitionsabkommen auftreten“, und sein „Amt muss mit einem objektiven Beschlussfassungsverfahren verbunden sein, das auf zeitgerecht und effektiv eingeleiteten Nachprüfungen beruht und für das angemessene Mittel bereitgestellt werden. Des Weiteren muss anerkannten Interessenträgern darin eine klare Rolle zugewiesen werden, sowohl für die Einreichung von Beschwerden als auch für die Teilnahme an etwaigen nachfolgenden öffentlichen Anhörungen“<sup>(51)</sup>.

7.9. Unternehmen kommt eine wichtige Rolle zu, weil sie die Einhaltung der Arbeits- und Sozialrechte sicherstellen, die Gesetze zum Schutz der Arbeitnehmerrechte unterstützen und umsetzen und die mit den Gewerkschaften ausgehandelten angemessenen Standards sowohl in ihrer eigenen Tätigkeit als auch in ihren gesamten Lieferketten durchsetzen müssen. Der EWSA hat die Kommission aufgefordert, Klauseln für die soziale Verantwortung der Unternehmen mit robusten Verpflichtungen auszuarbeiten, die außerdem mit den Instrumenten der Vereinten Nationen und der OECD im Einklang stehen<sup>(52)</sup>. Damit würde sichergestellt, dass mit Handelsabkommen gutes unternehmerisches Handeln unterstützt und Sozialdumping sowie das Beschneiden von sozialen Standards verhindert werden.

7.10. Internationalen Handels- und Investitionsabkommen kommt eine zentrale Rolle dabei zu, eine gleichmäßige Umsetzung dieser Standards sowohl durch Investoren als auch durch Staaten sicherzustellen. In einem aktuellen OECD-Bericht<sup>(53)</sup> werden zahlreiche bestehende oder neu entwickelte Initiativen auf nationaler und regionaler Ebene aufgeführt. Diese Vielfalt von Regelungen stellt eine Herausforderung dar, da bei manchen ein horizontaler, bei anderen ein themenbezogener Ansatz verfolgt wird. Aufgrund unterschiedlicher Schwellenwerte und Anwendungsbereiche sind Unternehmen in unterschiedlichem Maße davon betroffen. Selbst OECD-Staaten arbeiten mit verschiedenen Berichterstattungsstandards. Es gibt triftige Gründe für gleiche Wettbewerbsbedingungen: Mit einer Aufwärtskonvergenz aller geltenden Standards ließe sich Rechtssicherheit und ein fairer Wettbewerb für alle garantieren.

## 8. Regelungslücken schließen: die Bedeutung der Führungsrolle der EU in der Welt

8.1. Ein europaweiter Standard für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht ist ein unverzichtbarer Schritt, um für die Achtung und die Durchsetzung der Menschenrechte und menschenwürdiger Arbeit in Lieferketten Sorge zu tragen. Damit würde ein Beitrag zur Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte, der dreigliedrigen Erklärung der IAO und der Leitsätze der OECD geleistet. Außerdem würden damit nationale Initiativen zur Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung ergänzt, insbesondere im Hinblick auf die Beseitigung von Kinder- und Zwangsarbeit.

8.2. Ferner würde zur Einrichtung von zuverlässigeren, nachhaltigeren und besser verwalteten Lieferketten beigetragen und somit in Zeiten der Krise die Widerstandsfähigkeit und die Wirksamkeit der Verwaltung verbessert. Das wäre zum Beispiel insbesondere im Hinblick auf den Arbeitsschutz wichtig.

8.3. Europäische Maßnahmen müssen von Verbesserungen des internationalen normativen Rahmens begleitet werden, damit weltweit politische Kohärenz gegeben ist. Multilaterale Fortschritte werden zuweilen ausgehend von ehrgeizigen unilateralen Maßnahmen erzielt. Nach Ansicht des EWSA ist die EU in einer idealen Position, in Bezug auf Sorgfaltspflichten führend voranzugehen, insbesondere vor dem Hintergrund der weltweit führenden Position europäischer Unternehmen.

8.4. Der EWSA fordert die EU und die Mitgliedstaaten auf, auf internationaler Ebene echte Fortschritte in Richtung wirksamerer und verbindlicherer Instrumente zu bewirken, begleitet von erneuerten Initiativen zur Förderung der wirksamen Umsetzung der vorhandenen Instrumente und Rahmen. Diese müssen im Einklang mit der Debatte der Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz 2016 stehen und auf der Grundlage der IAO-Kernübereinkommen in ihrer aktualisierten Fassung sowie der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit die Unterstützung eines **verbindlichen UN-Abkommens über Wirtschaft und Menschenrechte**<sup>(54)</sup> und die Forderung zur Ausarbeitung eines **IAO-Übereinkommens für menschenwürdige Arbeit in Lieferketten**<sup>(55)</sup> umfassen. Aus Sicht des EWSA muss dringend untersucht werden, wie mithilfe von internationalen Arbeitsstandards Defizite im Hinblick auf menschenwürdige Arbeit bekämpft und identifizierte Lücken geschlossen werden können.

Brüssel, den 18. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

<sup>(51)</sup> Siehe Fußnote 7.

<sup>(52)</sup> Siehe Fußnote 7.

<sup>(53)</sup> OECD-Bericht, 2020.

<sup>(54)</sup> Siehe Fußnote 2.

<sup>(55)</sup> Siehe Fußnote 3.

## III

(Vorbereitende Rechtsakte)

## EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

554. PLENARTAGUNG DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES,  
16.9.2020-18.9.2020

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Eine KMU-Strategie für ein nachhaltiges und digitales Europa“**

(COM(2020) 103 final)

(2020/C 429/26)

Berichterstatlerin: Milena **ANGELOVA**

Mitberichterstatler: Panagiotis **GKOFAS**

Befassung	Europäische Kommission, 22.4.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	22.7.2020
Verabschiedung im Plenum	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	219/0/0
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die mit Spannung erwartete und notwendige KMU-Strategie. Er würdigt den umfassenden und systematischen Ansatz der Strategie und sieht die Notwendigkeit einer Bestandsaufnahme der bestehenden Instrumente, Mechanismen und Maßnahmen, die sich als nützlich erwiesen haben, sowie deren weitere Verbesserung und Positionierung als Teil eines gemeinsamen, gut koordinierten Rahmens. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, die Strategie mit einem kohärenten, integrierten und bereichsübergreifenden Ansatz umzusetzen, indem die KMU in den Mittelpunkt aller wichtigen politischen Entscheidungen gestellt werden, wie z. B. des Grünen Deals, der Industriestrategie sowie bei der Ausarbeitung des EU-Haushalts und der Umsetzung des Aufbauplans für Europa.

1.2. Der EWSA möchte zur raschen Umsetzung der Strategie für KMU beitragen und befürwortet die Politikgestaltung auf mehreren Ebenen. Auf EU-Ebene sollte eine allgemeine, directionsübergreifende KMU-Expertengruppe Folgendes sicherstellen:

- Der Grundsatz „Vorfahrt für KMU“ wird in allen Politikbereichen angewandt, die Auswirkungen auf KMU haben, insbesondere beim Aufbauplan für Europa, dem InvestEU-Programm, dem Solvenzhilfelinstrument und dem Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa;
- Die Umsetzung der „KMU-Strategie der nächsten Generation“ und des „Small Business Act“ wird ordnungsgemäß im Rahmen des Europäischen Semesters durchgeführt und bewertet und in den erstellten KMU-Anzeiger einbezogen.

- Die Mitgliedstaaten bekennen sich nachdrücklich zur Umsetzung der KMU-Strategie, da viele politische Maßnahmen der EU aufgrund negativer Reaktionen, Untätigkeit oder Umgehung, einschließlich überschießender Umsetzung von Rechtsakten („Goldplating“), auf nationaler Ebene gescheitert sind. Hierbei sollte das Augenmerk insbesondere auf die Stellung der Frau in diesem Unternehmensumfeld gelegt werden;
- Den Organisationen, die KMU vertreten, und den Sozialpartnern kommt eine zentrale und größere Rolle zu und sie können konstruktive Beiträge leisten, was im aktuellen Vorschlag der Europäische Kommission in gewisser Weise fehlt.
- Das Konzept der Ökosysteme als vorrangige Förderbereiche wird erst nach gründlichen Konsultationen mit den Organisationen, die die KMU auf EU-, nationaler und regionaler Ebene vertreten, eingeführt, um zu gewährleisten, dass es die tatsächliche Situation der KMU angemessen widerspiegelt, da es als ein zu kühner Schritt erscheint.

1.3. Der EWSA nimmt zwar zur Kenntnis, dass der Vorschlag vor dem Ausbruch von COVID-19 veröffentlicht wurde, fordert die Europäische Kommission jedoch auf, eine „KMU-Strategie der nächsten Generation“ auszuarbeiten, in der eine Bestandsaufnahme der im Aufbauplan für Europa vorgesehenen Maßnahmen zur Unterstützung der KMU vorgenommen werden muss, um die KMU dabei zu unterstützen, die negativen Auswirkungen des Lockdowns, der sozialen Distanzierung und der Gesundheitsschutzmaßnahmen auf ihre Unternehmen abzumildern und sich rasch zu erholen. Der EWSA begrüßt die Schaffung eines mit dem EU-Haushalt verknüpften Aufbau- und Resilienzinstrument, wünscht sich jedoch eine echte Garantie, dass dieses Instrument alle bedürftigen KMU durch maßgeschneiderte Unterstützungsmaßnahmen erreicht. Dies erfordert eine umfassendere Überprüfung der Politik und präzisere und spezifischere Vorschläge, wie Digitalisierung, Innovation und Nachhaltigkeit bei den KMU gefördert werden können.

1.4. Die „KMU-Strategie der nächsten Generation“ wird einen starken Umsetzungsrahmen und eine kohärente Politik erfordern. Der EWSA schlägt vor, dass zwischen der Kommission, dem Rat, dem Europäischen Parlament, den beratenden Einrichtungen und den EU-Agenturen ein Mehrjahresplan für die Umsetzung vereinbart wird, mit speziellen Indikatoren für Etappenziele und einem Zeitplan für kurz-, mittel- und langfristige Aktionsziele.

1.5. Der EWSA spricht sich dafür aus, die eigenverantwortliche Beteiligung von KMU-Organisationen an der Umsetzung der KMU-Strategie zu stärken. Dies kann u. a. durch EU-Programme geschehen, die die KMU-Organisationen und die Sozialpartner beim Kapazitätsaufbau und bei gemeinsamen Maßnahmen unterstützen, sodass sie als zentrale Anlaufstelle für Information und technische Hilfe wirken können. Sie sollten auch eng in die Benennung der KMU-Beauftragten eingebunden werden und deren Arbeit mitverfolgen. Außerdem sollte ein Überwachungssystem zur Bewertung der Effizienz der Beauftragten eingeführt werden. Damit das Enterprise Europe Network (EEN) eine größere Rolle bei der Beratung von KMU spielen kann, wie dies — insbesondere im Hinblick auf die nachhaltige Umstellung — von der Kommission vorgesehen ist, muss es grundlegend reformiert werden, denn in den meisten Mitgliedstaaten erreicht das EEN die KMU nicht und schon gar nicht die Handwerksbetriebe. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Fortschritte bei der Umsetzung und die Wirksamkeit der Strategie regelmäßig von einer eigens dafür eingerichteten unabhängigen EU-Beobachtungsstelle überwacht, bewertet und geprüft werden sollten, um erforderlichenfalls unverzüglich Korrekturmaßnahmen zu entwickeln und vorzuschlagen.

## 2. Allgemeine Bemerkungen und ein zukunftsgerichteter Blick

2.1. Der EWSA fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, nachdrücklich eine Erweiterung des Anwendungsbereichs und die Gewährleistung der wirksamen Umsetzung der Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit von KMU und zur Unterstützung der Verbesserung ihrer multifaktoriellen Produktivität zu erwägen sowie ihre laufende Geschäftstätigkeit zu unterstützen. Der EWSA ist sich der Bedeutung von Innovation und Digitalisierung bewusst, weist jedoch darauf hin, dass die überwiegende Mehrheit der KMU in der EU dringend Unterstützung bei der technischen Modernisierung, der Bewältigung von Personalfragen und der Verbesserung der Unternehmensleistung benötigt.

2.2. Der EWSA begrüßt nachdrücklich die Absicht der Kommission, Maßnahmen durchzuführen, die auf die speziellen Bedürfnisse aller Untergruppen von KMU, z. B. der wertschöpfenden, Kleinst-, Klein-, öffentlichen, Familien- und traditionellen Unternehmen sowie der in abgelegenen Gebieten tätigen Unternehmen, der Selbstständigen und der Handwerksbetriebe und auch der sozialwirtschaftlichen KMU ausgerichtet sind, da die genaue Abstimmung auf ihre besonderen Bedürfnisse ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist.

2.3. Alle KMU-spezifischen Komponenten im Aufbauplan für Europa müssen systematisch daraufhin überprüft werden, ob sie dazu geeignet sind, den KMU die erforderliche Unterstützung zu gewähren, wie z. B. das neue Solvenzinstrument.

2.4. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, einen realistischen mehrjährigen Umsetzungsfahrplan zu erstellen, in dem geeignete Ressourcen und Maßnahmen, Konsultationen und gemeinsame Maßnahmen mit den Sozialpartnern, ein unabhängiger Fortschrittsbericht sowie Überwachungs- und Folgenabschätzungsmechanismen klar umrissen werden. Für den Erfolg des digitalen Übergangs ist es von entscheidender Bedeutung, dass die ehrgeizigen

Vorschläge für die Programme „Digitales Europa“ und „Horizont Europa“ im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen besser auf die KMU ausgerichtet sind und eine gerechtere geografische Abdeckung vorsehen. Der EWSA unterstreicht die Bedeutung einer effizienten Kanalisierung der KMU-Finanzierung und der Unterstützungsmaßnahmen für Kleinunternehmen, einschließlich der traditionellen Unternehmen.

### 3. Säule 1

3.1. Der EWSA begrüßt die Anerkennung der Notwendigkeit einer maßgeschneiderten Ausrichtung der Fördermaßnahmen auf die KMU, damit diese in klimaneutraler, ressourceneffizienter, digital leistungsfähiger und dynamischer Weise vorankommen können. Nachhaltigkeitsberater und freiwillige digitale Helfer können KMU dabei unterstützen, digital versiert zu werden, ihre technische Ausstattung zu aktualisieren, sich auf einen erfolgreichen Übergang zur Nachhaltigkeit vorzubereiten und ressourceneffiziente, klimaneutrale Lösungen zu finden. Ihre Rolle und ihre Verantwortlichkeiten müssen von den KMU-Organisationen auf EU-, nationaler und regionaler Ebene gefördert und gestärkt werden.

3.2. Der EWSA würdigt, dass die Sozialpartner eine besondere Rolle spielen sollen, und hofft, dass das Partnerschaftsprinzip weiter gestärkt wird und die Mitgliedstaaten es wirksamer anwenden werden. Die KMU-Organisationen auf EU-, nationaler und lokaler Ebene nehmen eine Schlüsselrolle ein, wenn es darum geht, den KMU die Maßnahmen zur Mittelstandsförderung bekannt zu machen und zu vermitteln, insbesondere jenen KMU — stellvertretend für die große Mehrheit —, die traditionelle und/oder Kleinunternehmen sind und/oder in abgelegenen und ländlichen Gebieten tätig sind und mit dem rasanten Tempo der digitalen Revolution Schritt halten müssen. Der EWSA will gern daran mitwirken, diese Organisationen und Sozialpartner in ein Netzwerk einzubinden, durch das bewährte Praktiken und Ideen für Fördermaßnahmen und spezielle soziale Vermittlungsmaßnahmen im Rahmen des sozialen Dialogs zusammengetragen und ausgetauscht werden können.

3.3. Der EWSA begrüßt das breite Spektrum an Mechanismen zur Erleichterung des Übergangs der KMU zur Nachhaltigkeit/Kreislaufwirtschaft und zur Einhaltung der jeweiligen Rechtsvorschriften. Der Ausschuss hält es für sehr wichtig, den Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft (CEAP) rasch umzusetzen und einen ehrgeizigen Mindestpreis für CO<sub>2</sub>-Emissionen sowie das CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem einzuführen. Der EWSA unterstreicht die Fähigkeit des „Mechanismus für einen gerechten Übergang“ zur Unterstützung des Aufbaus der neuen Wirtschaft und empfiehlt, dass erforderlichenfalls soziale und unterstützende Maßnahmen ergriffen werden, um zu verhindern, dass die Krise und der Übergang zu einer kohlenstoffarmen Kreislaufwirtschaft den Schwächsten schadet. Dazu gehört die Unterstützung des Privatsektors, sofern negative Auswirkungen spürbar werden, insbesondere für die KMU. Als Anreiz für die KMU zur Ökologisierung muss ihr Potenzial für radikale und bahnbrechende Innovationen geweckt werden, um die Umstellung auf eine grüne Wirtschaft voranzubringen. Mit der richtigen materiellen und gesetzgeberischen Unterstützung werden die KMU in der Lage sein, schneller als größere Unternehmen von innovativen und nachhaltigen Praktiken zu profitieren.

3.4. Eine wirksame Politik zum Umgang mit den Rechten des geistigen Eigentums (IPR) ist der Schlüssel zum Erfolg innovativer Unternehmen, insbesondere von KMU und Start-ups. Rechte des geistigen Eigentums, einschließlich Patente, Warenzeichen, Urheberrechte und andere wissensbasierte Vermögenswerte, sind ein integraler Bestandteil der Geschäftsstrategien vieler KMU. Unternehmen brauchen einen soliden und zuverlässigen Rahmen für die Rechte des geistigen Eigentums, der für das digitale Zeitalter geeignet ist. Das einheitliche EU-Patentsystem sollte rasch einsatzbereit sein, um Rechtssicherheit zu schaffen und es KMU zu ermöglichen, ihre Erfindungen zu angemessenen Kosten und mit geringerem Verwaltungsaufwand zu entwickeln und zu schützen. Um die Entwicklung und den Schutz des Know-hows der KMU weiter zu stärken, bedarf es unbedingt eines gemeinsamen kooperativen Ansatzes der Kommission, der Mitgliedstaaten und des Europäischen Patentamtes (EPA) zur Ausweitung der Patentanmeldungsdienste, einschließlich finanzieller Unterstützung, zur Verbesserung des Zugangs der KMU zu den Gerichten im Falle von Patentverletzungen, insbesondere durch ein Versicherungsmodell „vor dem Ereignis“, und zur Neugestaltung des EPA-Beschwerdeverfahrens.

3.5. Unternehmertegeist ist die treibende Kraft der KMU. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, die Förderung, Stärkung und Kultivierung der unternehmerischen Initiative, einer unternehmerischen Denkweise und eines sachkundigen Umgangs mit Risiken stärker in den Mittelpunkt zu rücken und ein positiveres Bild von Unternehmern mit finanziellen Notlagen zu vermitteln. So wichtig es auch ist, es reicht nicht aus, nur die Erziehung und Ausbildung zu unternehmerischem Denken und Handeln auf allen Ebenen des Lernens in den Vordergrund zu stellen, sondern es geht auch darum, die gesellschaftliche Wertschätzung der Rolle der Unternehmer zu verbessern, unter anderem durch die Förderung guter Beispiele und die Präsentation von Vorbildern. Die Höherqualifizierung und Ausbildung von Unternehmern sollte gefördert werden. In der Strategie sollten Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Arbeitskräftemobilität innerhalb der EU und in Drittstaaten festgelegt und zusätzlich zu der vereinfachten EU-Visaregelung weitere Instrumente ausgelotet werden. Die Kommission muss gemeinsam mit den Mitgliedstaaten den KMU eine Infrastruktur für Innovationen zur Verfügung stellen, d. h. Laboratorien, IKT-Einrichtungen, Bürogebäude und Unterstützung im Bereich Recht und geistiges Eigentum (IP), die auf angemessenem Niveau die Schwelle für Start-ups deutlich senken und Möglichkeiten für Teilzeitunternehmer eröffnen würde. Die Kommission könnte auch staatliche Behörden anregen, Umgebungen bereitzustellen, in denen KMU ihre Prototypen testen können, sodass die Finanzierung innovativer KMU durch eine Verringerung des technischen Risikos für Investoren erleichtert wird. Darüber hinaus ist die Entwicklung einer effektiven Kompetenzintelligenz durch Einflussnahme auf die Lehrpläne der Schulen von großer Bedeutung.

3.6. Die Personalressourcen sind ein Schlüsselfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere für KMU, die in der Regel über weniger organisatorische, verwaltungstechnische und finanzielle Instrumente verfügen, um qualifiziertes Personal anzuziehen, zu motivieren und zu halten. Daher unterstreicht der EWSA die Bedeutung der Unterstützung von KMU bei der Einstellung erfahrener und qualifizierter Mitarbeiter, auch durch finanzielle Mittel, und erwartet, dass dies ein wesentlicher Bestandteil der speziellen KMU-Komponente des künftigen Kompetenzpakts sein wird. Der EWSA hält fest, dass die Höherqualifizierung bzw. Weiterbildung von Arbeitskräften eine gemeinsame Verantwortung der Regierungen, Arbeitgeber, Regionen und des Einzelnen ist. Zur Unterstützung des Übergangs in den Arbeitsmarkt muss die berufliche Aus- und Weiterbildung zu einer vorrangigen Option werden, zusammen mit der Förderung der tertiären Bildung. Dabei ist entscheidend, dass sich die Lehrpläne an den Lernergebnissen orientieren, da dies zur Förderung rechtzeitiger und effektiver Übergänge beiträgt.

3.7. Die Verbesserung der digitalen Leistungsfähigkeit der KMU ist von entscheidender Bedeutung. Dies muss bei den am schlechtesten gerüsteten KMU-Gruppen beginnen, z. B. bei Kleinstunternehmen und sehr traditionellen Unternehmen mit sehr wenig oder gar keiner Erfahrung in der Digitalisierung. Für sie müssen gezielt digitale Intensivkurse angeboten werden, die sich sowohl an die KMU-Unternehmer als auch an Arbeitnehmer richten. Ihre Bedürfnisse müssen bei der Gestaltung der Digitalen Innovationszentren (DIH) stärker berücksichtigt werden, damit sie ihre fachlichen Fähigkeiten ausbauen und verbessern und zu versierten Technologie-Nutzern werden können. Die Digitalen Innovationszentren sollten angemessen ausgestattet sein, damit sie die KMU bei der Durchführung von Risikobewertungen unterstützen und Daten effizient schützen können. Der EWSA unterstützt die angekündigte europäische Strategie für Daten, die Daten besser zugänglich machen und den Datenaustausch zwischen Unternehmen und Behörden ermöglichen soll. Der freie Datenverkehr muss gewährleistet sein. Der Datenaustausch zwischen Unternehmen sollte gefördert werden, um die Zusammenarbeit innerhalb der Wertschöpfungsketten zu verbessern und Möglichkeiten zur Steigerung der Leistungskraft unserer Wirtschaft zu schaffen, indem die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Informationen (der staatlichen Seite oder der Wertschöpfungskette) über Datenaustausch und Übertragbarkeit verbessert wird.

3.8. Das Breitbandnetz in der EU — als wesentliche Voraussetzung für die Digitalisierung — muss umfassend ausgebaut werden, damit die Unternehmen stärker digitalisiert werden können und keine Firmen zurückbleiben. Da die EU vor allem in ländlichen Gebieten, in denen viele KMU angesiedelt sind, hier noch immer zu geringe Fortschritte erzielt, sollten alle anderen EU-weiten Initiativen dies von Grund auf berücksichtigen und entsprechend tätig werden.

3.9. Der EWSA fordert gezielte Unterstützungsmaßnahmen, die sich auf die Digitalisierung und bessere Vernetzung von Sektoren wie Gesundheit, Bildung, öffentliche Verwaltung, Lebensmittel und Landwirtschaft, Fertigung und Verkehr konzentrieren. Die digitale Transformation sollte sich auf Offenheit (d. h. Unabhängigkeit), Einfachheit, Intelligenz, Automatisierung, Vertrauen und Sicherheit gründen, wenn wir neue Geschäftsmodelle, Prozesse, Software und Systeme aufbauen wollen. Sie ist ein zentrales Element der Führungsrolle der EU beim Klimaschutz und der Konjunkturerholung. Die EU sollte Investitionen in Energieeffizienz, Verkehr, Gebäude mit niedrigen CO<sub>2</sub>-Emissionen und industrielle Prozesse beschleunigen, wobei der Digitalisierung eine Schlüsselrolle zukommt.

3.10. Der EWSA empfiehlt, den Ausbau flächendeckender, leistungsfähiger und sicherer Netze zu beschleunigen, Anreize für private Investitionen zu schaffen und die finanzielle Förderung ländlicher und dünn besiedelter Gebiete voranzutreiben. Geplante Frequenzzuweisungen, die sich aufgrund der COVID-19-Krise möglicherweise verzögert haben, sollten ebenfalls beschleunigt werden, sobald der normale Betrieb wieder aufgenommen wird. Zu diesem Zeitpunkt sollten die Regierungen auch weiteren neuen (sowohl lizenzfreien als auch lizenzierten) Frequenzzuweisungen Vorrang einräumen, um die drahtlose Konnektivität zuverlässiger zu machen.

#### 4. Säule 2

4.1. Der EWSA begrüßt die besondere Aufmerksamkeit, die den KMU und der rigorosen Anwendung der Grundsätze „einmalige Erfassung“ und „standardmäßig digital“ beigemessen wird. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, die neue Strategie ebenfalls auf der Grundlage des Prinzips „Handeln für die KMU“ umzusetzen, und warnt davor, dass jede Verzögerung bei der Umsetzung der Unterstützungsmaßnahmen für die KMU kontraproduktiv wäre. Schließlich stehen die KMU derzeit vor größeren Herausforderungen als jemals zuvor: die negativen Auswirkungen des COVID-19-Ausbruchs, harter Wettbewerb, Fachkräftemangel, neue Formen der Arbeit und des Konsums, ein zunehmend komplexer und umfangreicher Datenfluss, begrenzte Ressourcen für Innovationen, eine ständige Herabstufung der Rolle der Unternehmer, volatile Finanzmärkte, Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzmitteln, eine hohe Abhängigkeit vom außenwirtschaftlichen Umfeld und eine begrenzte Verhandlungsmacht. Mit Blick auf die Bewertung der Auswirkungen von „Goldplating-Maßnahmen“ auf die KMU bekräftigt der EWSA seinen Standpunkt, dass Ziele für die Verringerung des Verwaltungsaufwands auf der Grundlage eines eingehenden KMU-Tests, solider Folgenabschätzungen und einer umfassenden Bewertung unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft und des Dialogs mit den Interessenträgern festgelegt werden sollten. Das derzeit in den Mitgliedstaaten bestehende Schutzniveau für Bürger, Verbraucher, Arbeitnehmer, Investoren sowie die Umwelt darf bei der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften nicht in Frage gestellt werden.

4.2. Das Problem des Zahlungsverzugs muss weiterhin sorgfältig geprüft werden, und die geplante Überprüfung der Zahlungsverzugsrichtlinie ist ein wichtiger Schritt, der in enger Konsultation der KMU-Akteure erfolgen sollte. Dabei könnte es sich als zweckmäßig erweisen, bei der Zahlungsmoral anzusetzen, um ein rechtschaffenes Verhalten zu fördern. In diesem Sinne könnte eine spezifische Maßnahme zur Unterstützung dieses Prozesses darin bestehen, ein Instrument, z. B.

eine Website, zu entwickeln, mit der Unternehmen aufgefordert werden, sich zu bestimmten Grundsätzen in Bezug auf pünktliche Zahlungen zu verpflichten. Um die KMU vor der überlegenen Verhandlungsmacht größerer Unternehmen zu schützen, schlägt der EWSA vor, dass die Kommission die Bestimmungen über unlautere Handelspraktiken im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Plattformen auf alle Sektoren ausweitet und verschärft, gegebenenfalls im Rahmen des EU-Wettbewerbsrechts, mit der Möglichkeit für die KMU, vertrauliche Beschwerden bei einer zentralen Behörde einzureichen, die im Falle der EU die Generaldirektion Wettbewerb (GD COMP) sein könnte.

4.3. Im Einklang mit seinen früheren Stellungnahmen äußert der EWSA Zweifel an der tatsächlichen Nützlichkeit eines Netzwerks von KMU-Beauftragten, das nicht in allen Mitgliedstaaten voll funktionsfähig ist, und an dessen Fähigkeit, einen echten Mehrwert zu erbringen. Er empfiehlt, die Rolle der KMU-Organisationen zu stärken, anstatt eine neue Rolle in Form eines KMU-Beauftragten der EU zu schaffen, die keinerlei Garantie für KMU-freundliche Regelungen bietet. Der EWSA schlägt vor, dass der nationale KMU-Beauftragte im Einvernehmen mit den nationalen KMU-Organisationen ernannt wird, die in ständigem Kontakt mit dem Beauftragten stehen und der ihnen regelmäßig Rechenschaft abzulegen hat. Die Umsetzung der „KMU-Strategie der nächsten Generation“ und des „Small Business Act“ muss in das Europäische Semester und den erstellten KMU-Anzeiger einbezogen werden.

4.4. Regulatorische Erprobungszonen (Sandkästen) haben sich als nützliches Instrument erwiesen, und der EWSA spricht sich dafür aus, dass sie bei der Einführung von Vorschriften für KMU stärker genutzt und bei den nationalen Gesetzgebern besser bekannt gemacht werden. Die Europäische Kommission sollte klarstellen, wie, wo und warum diese regulatorischen Sandkästen angewandt werden sollen. Es besteht nach wie vor ein klarer Bedarf, den KMU-Test in der Folgenabschätzung zu verbessern, um sicherzustellen, dass alle Gesetzesvorschläge KMU-freundlich sind. Die neue „Fit for Future“-Plattform der Kommission sollte stark darauf fokussiert sein, nach potenziellen Belastungen zu suchen, die Hindernisse für die sozioökonomische Regeneration verursachen könnten. Die EU sollte auch auf der EU-Ebene regulatorische Sandkästen einrichten; dies würde den Binnenmarkt bereichern und sicherstellen, dass er die Harmonisierung fördert, und es würde Innovatoren umgehend Rechtssicherheit für innovative Lösungen in ganz Europa bieten. In der EU gibt es mehr Start-ups und innovative KMU als in den USA oder China, aber mehrere Studien zeigen, dass diese Unternehmen es vorziehen, ihre innovativen Lösungen außerhalb Europas einzuführen. Dafür gibt es viele Gründe, unter anderem den Mangel an finanziellen Anreizen in Europa und den fragmentierten Binnenmarkt. Daher ist es wichtig, regulatorische Sandkästen einzuführen: Diese würden Unternehmen ermutigen, in Europa zu bleiben, und hoffentlich dazu beitragen, längerfristig europäische Spitzenbetriebe aufzubauen.

4.5. Ein leichter zugängliches und KMU-freundliches Beschaffungswesen verhindert grenzüberschreitende Kriminalität und Marktmissbrauch. Die Ermutigung der KMU zu einer aktiveren Beteiligung an der Solidarität und an strategischen und wesentlichen Sektoren wie Gesundheits- und Sicherheitsgüter/Dienstleistungen, Luft- und Raumfahrt und Verteidigung sind wirksame Mittel, um sie besser in Wertschöpfungsketten zu integrieren, und würden in einem offenen Handelssystem, das sich dem zunehmenden Protektionismus entgegenstemmt, sicherlich begrüßt werden. Darüber hinaus hat der COVID-19-Ausbruch gezeigt, wie wichtig es ist, über diversifizierte Lieferketten zu verfügen, aber auch über Onshore- und Nearshore-Lieferketten, wobei es darauf ankommt, die KMU dabei zu unterstützen, ihren Platz in diesem Prozess zu finden. Die Krise hat auch viele Beispiele dafür geliefert, wie fragil der Binnenmarkt noch immer ist; ein Aktionsplan ist notwendig, um sicherzustellen, dass jeder einzelne Sektor reibungslos funktioniert, was für die KMU von entscheidender Bedeutung ist, da sie auch ermutigt werden müssen, aktiv auf externe Märkte zu expandieren.

4.6. Die Kommission sollte ehrgeizigere Anstrengungen unternehmen, um das öffentliche Beschaffungswesen für KMU zu öffnen und in Zusammenarbeit mit den Anbietern öffentlicher Dienstleistungen transparenter zu gestalten und die Übereinstimmung der öffentlichen Aufträge mit den Binnenmarktregeln der EU zu gewährleisten. Dazu schlägt der EWSA insbesondere Folgendes vor:

- Erhöhung und ständige Überwachung der Beteiligungsquote von KMU;
- Vereinfachung von Verwaltungsverfahren und Bereitstellung besserer öffentlicher und digitaler Dienste;
- Benennung einer einzigen Kontaktstelle in jedem Mitgliedstaat, bei der Beschwerden über oder Probleme mit dem öffentlichen Beschaffungswesen registriert und überwacht werden können;
- Verbesserung des Zugangs zu Verfahren für die Anfechtung des Ergebnisses von Ausschreibungsverfahren.

4.7. Ebenso muss die EU ihre Bemühungen um mehr Transparenz und eine engere Zusammenarbeit mit der gesamten EU-Industrie bei den Untersuchungen zu Handelsschutzinstrumenten fortsetzen und den KMU den Zugang zu diesen Instrumenten auch künftig erleichtern.

4.8. Der EWSA ist besorgt über die Schwierigkeiten des Einzelhandels, insbesondere während des COVID-19-Lock-downs, und dringt auf spezifische Unterstützungs- und Fördermaßnahmen.

4.9. Das einheitliche digitale Zugangstor, das zentrale Anlaufstellen in den Mitgliedstaaten miteinander verbindet, wird Informationen und Unterstützung für die KMU bereitstellen. Nationale und regionale KMU-Organisationen werden ihnen helfen, die für sie am besten geeigneten Lösungen zu identifizieren und wahrzunehmen.

4.10. Die Erleichterung von Unternehmensübertragungen ist von außerordentlicher Bedeutung, da sie eine ganze Generation weiter motivieren wird, Familienunternehmen weiterzuführen, und die Eigentumsübertragung in Fällen erleichtert wird, in denen dem/den Eigentümer(n) die für die Weiterführung des Unternehmens erforderlichen Fähigkeiten, Ressourcen und Ideen fehlen. In solchen Fällen kann auch untersucht werden, ob die Übernahme eines Unternehmens durch die Arbeitnehmer mittels Gründung einer Genossenschaft und andere Formen der Mitarbeiterbeteiligung angebracht wären. Dabei kommt es auch darauf an, die beiden verschiedenen Arten der Unternehmensübertragung zu unterscheiden, um die Auswirkungen der spezifischen Gesetzgebung auf die jeweilige Art zu verstehen. Es muss zwischen „innerfamiliären Geschäftsübertragungen“ und „externen Geschäftsübertragungen“ unterschieden werden, wobei für jede eine eigene Definition besteht. Der gesetzliche Rahmen muss flexibler sein, um den Kauf eines bestehenden Unternehmens zu erleichtern, das sich gegenwärtig großen Risiken, erheblichen Kosten und komplizierten Verfahren gegenüber sieht. Besonderes Augenmerk sollte auf grenzüberschreitende Übertragungen von KMU gelegt werden, um den hohen Kosten, die mit diesen Transaktionen verbunden sind, und den erheblich andersartigen Vorschriften der Mitgliedstaaten zu begegnen. Über die Frage der Übertragungen hinaus empfiehlt der EWSA die Einführung einer europäischen Gesellschaft 2.0 für KMU in Form einer neu gestalteten Europäischen Privatgesellschaft (Societas Privata Europaea, SPE), um die grenzüberschreitende Expansion und das Wachstum von KMU zu erleichtern.

4.11. Damit die KMU in vollem Umfang von den Vorteilen von Handelsabkommen profitieren können, fordert der EWSA, dass KMU-Kapitel in künftigen bilateralen Handelsverhandlungen der EU mit Drittländern zur Regel werden und dass KMU-Ausschüsse eingesetzt werden, die Initiativen zum Austausch von Informationen über Freihandelsabkommen und technische Normen mit den KMU ergreifen und die Anwendung von Freihandelsabkommen durch KMU sowohl in der EU als auch in den anderen Ländern, die Vertragsparteien des Abkommens sind, überwachen. Das Enterprise Europe Network (EEN) als Instrument zur Unterstützung der Internationalisierung von KMU sollte ebenso weiterentwickelt werden wie die Zusammenarbeit und die Synergien mit nationalen Dienstleistungsanbietern und sektoralen und nationalen KMU-Verbänden.

4.12. Die Europäische Kommission sollte sich weiterhin für die Prüfung der Option einer für die KMU konzipierten Form des europäischen Gesellschaftsrechts einsetzen und sich dabei von den Arbeiten an dem Vorschlag zu einer Europäischen Privatgesellschaft inspirieren lassen. Im Rahmen ihrer KMU-Strategie plant die Kommission, den Bedarf an zusätzlichen gesellschaftsrechtlichen Maßnahmen zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Expansion und des Wachstums von KMU zu ermitteln. Ein konkreter Vorschlag zur Verwirklichung solcher Ziele ist, wie oben erwähnt, die Schaffung einer europäischen Gesellschaftsrechtsform für die KMU. Da nur 2 % der europäischen KMU im Ausland investieren und dort Niederlassungen gründen, was auf sprachliche, administrative und rechtliche Unterschiede unter den Mitgliedstaaten zurückzuführen ist, die die Gründung von Tochtergesellschaften im Ausland erschweren, sollte die Notwendigkeit eines rechtlichen Mechanismus in Betracht gezogen werden, der es den Unternehmen ermöglicht, ihre Expansion innerhalb der EU besser zu steuern.

4.13. Da die Förderung des Handels im Wesentlichen Sache der nationalen Regierungen ist, hängt die erfolgreiche Umsetzung von Freihandelsabkommen letztlich von der Fähigkeit, dem Vermögen und der Bereitschaft der einzelnen Mitgliedstaaten ab, ein bestimmtes EU-Handelsabkommen innerhalb ihrer nationalen Wirtschaft zu fördern. Der EWSA fordert die 27 Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission auf, sich freiwillig und im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten zu europäischen Durchführungsaktionsplänen zu verpflichten, die spezifische Maßnahmen und Aktivitäten im eigenen Land vorsehen, um die „externen“ Durchführungspläne, die neben den Freihandelsabkommen der EU aufgestellt wurden, auf innergemeinschaftlicher Ebene zu ergänzen. Solche Aktionspläne sollten ferner zu einer wirksamen Überwachung der tatsächlichen Umsetzung der ausgehandelten Freihandelsverpflichtungen in dem jeweiligen Drittland beitragen und gleichzeitig die Überwachung und das Benchmarking spezifischer Maßnahmen ermöglichen, die von Regierungen und der Wirtschaft auf nationaler und regionaler Ebene ergriffen werden.

## 5. Säule 3

5.1. Der EWSA wiederholt seinen Vorschlag, den Mitgliedstaaten Anreize zur Schaffung und Entwicklung eines von der EU koordinierten Netzes von „Finanz-Ombudsleuten“ zu geben. Mit Unterstützung der vorgeschlagenen KMU-Liquiditäts-Expertengruppe sollte dieses Netzwerk geeignete Methoden zur Überwachung der Umsetzung der neuen Kommissionsmaßnahmen für die kurzfristige Liquidität von Kleinst-KMU anwenden, die auf EU- und Mitgliedstaatenebene vorgeschlagen wurden. Neben der Unterstützung der KMU beim täglichen Zugang zu Finanzmitteln kann das Netzwerk die Kommission auch dabei unterstützen, qualitative Daten zu sammeln und zu analysieren, um zu erfahren, wie zwischengeschaltete Banken Finanzinstrumente einsetzen, um solche KMU zu erreichen, die am dringendsten Finanzmittel brauchen, und warum ihnen keine Kredite gewährt werden, in Übereinstimmung mit den Prinzipien, die für das Feedback von Banken gelten. Das Netzwerk sollte darüber hinaus weitere übergreifende Streitigkeiten zwischen KMU und Banken, anderen Finanzdienstleistern und Liquiditätsanbietern schlichten.

5.2. Der EWSA zeigt sich zufrieden mit den entschlossenen Bemühungen um eine Diversifizierung der Finanzierungsquellen für KMU, bei denen die Beteiligungsfinanzierung und die Nutzung der Wachstumsmärkte der KMU gefördert und alternative Börsennotierungsmöglichkeiten für sie gefunden werden. Der EWSA appelliert an die Europäische Kommission,

die Einführung spezifischer Maßnahmen mit aktiver Unterstützung der KMU-Organisationen zu erwägen, um Manager über die Vorteile und Möglichkeiten der verschiedenen Finanzierungsoptionen aufzuklären und ihnen bei der Auswahl der ihren Bedürfnissen am besten entsprechenden Option zu helfen sowie weitere maßgeschneiderte, von Experten angebotene Lösungen zu fördern.

5.3. Im Einklang mit früheren Stellungnahmen, in denen die Förderung von Unternehmerintention und diesbezügliche Anreize hervorgehoben wurden, begrüßt der EWSA besonders nachdrücklich den Vorschlag der Kommission für eine gleichstellungsorientierte Finanzierungsinitiative, um die Finanzierung von Unternehmen und Fonds zu fördern, die von Frauen geführt werden, sowie um Unternehmertum von Frauen zu fördern. Eine umfassendere und stärkere Präsenz von Frauen auch im Unternehmensumfeld ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Verwirklichung eines zukunftsorientierten Europas.

5.4. Der EWSA begrüßt die Entwicklung eines auf Börsengänge (IPO) ausgerichteten privat-öffentlichen Fonds und unterstützt voll und ganz die Schaffung zusätzlicher Finanzierungsinstrumente für KMU in Form von Anteilskapital, anteilskapitalähnlichen Mitteln, Risikokapital und Risikoteilung. Der EWSA hält ihre Förderung und die Gewährleistung ihrer Zugänglichkeit für innovative kleine und mittlere Unternehmen für besonders wichtig.

5.5. Der EWSA erkennt zwar an, dass eine KMU-Börsennotierung Chancen für die Unternehmen bietet, stellt aber auch fest, dass sie aufgrund der Art des damit verbundenen Verwaltungsaufwands und der Kosten nicht für alle Unternehmen geeignet ist. Die Einführung von stimmrechtslosen Aktien könnte für die KMU, insbesondere für Familienunternehmen, eine gute Möglichkeit der Kapitalbeschaffung sein, ohne die Kontrolle über ihr Unternehmen zu verlieren. Eine weitere Herausforderung ist die Gleichbehandlung von Beteiligungsfinanzierung und Fremdfinanzierung.

5.6. Während sich der nächste EU-Haushalt logischerweise darauf konzentrieren wird, Geld für Investitionen zu mobilisieren, sollte die Bedeutung der Finanzierung von EU-weiten Aktivitäten des Kapazitätsaufbaus bei KMU und zur Unterstützung gemeinsamer Maßnahmen nicht unterschätzt werden und ist in der gegenwärtigen Situation von besonderer Relevanz. Besondere Bedeutung kommt dem EU-Haushalt im Hinblick auf Qualifizierungsmaßnahmen, die Internationalisierung, die Förderung der Kreislaufwirtschaft, das Unternehmertum, die Unterstützung von Unternehmen in Schwierigkeiten und den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen zu. Solche Initiativen können für die Steuerzahler in der EU und die einzelnen KMU, die direkt davon profitieren, einen enormen Investitionserfolg bewirken, weshalb sie auch im überarbeiteten MFR fest berücksichtigt werden sollten.

5.7. In Bezug auf die Nutzung von Kryptoanlagen und digitalen Token durch KMU fordert der EWSA die Kommission auf, in Zusammenarbeit mit den KMU-Vertretungsorganisationen deren Nutzung gut zu überwachen, da Kryptoanlagen spezielle Merkmale aufweisen, die anders sind als bei traditionellen Finanzanlagen. Dies bringt neue Herausforderungen für Unternehmen (einschließlich KMU) mit sich, insbesondere in Bezug auf Sicherheit und interne Kontrollen. Daher müssen die KMU zunächst einmal die Risiken und Vorteile kennen, die mit Kryptoanlagen verbunden sind, und ein wirksames Kontrollumfeld aufbauen, das die Sicherheit gewährleisten kann. Zudem sind Kryptoanlagen hochgradig unreguliert, sodass KMU in Betrugsermittlungen hineingeraten könnten, wenn ihre Anleger Beschwerde gegen sie einreichen.

## **6. Umsetzung und Engagement der Mitgliedstaaten**

6.1. Die volle Unterstützung und das Engagement der Mitgliedstaaten ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die rasche Umsetzung der Maßnahmen der Strategie. Der EWSA ist der Ansicht, dass die uneingeschränkte Anwendung des Partnerschaftsprinzips durch die enge Zusammenarbeit mit den Botschaftern für strategisches Unternehmertum — deren Arbeit einen zusätzlichen Nutzen bringen sollte — bei der Umsetzung dieser Maßnahmen zu greifbaren Ergebnissen führen wird. Der EWSA unterstreicht erneut die Wichtigkeit der engen Einbindung auch derjenigen Organisationen, die KMU auf EU-, nationaler und regionaler Ebene vertreten, da sie die direkte Verbindung zur Wirtschaft darstellen.

6.2. Der EWSA hat Verständnis für die Gründe der Europäischen Kommission, die Definition des Begriffs „KMU“ nicht zu ändern, auch wenn es unterschiedliche Ansichten darüber gibt, inwieweit sie zweckgerecht ist, und begrüßt die Zusage zur Bewertung der im Konsultationsprozess aufgeworfenen spezifischen Fragen und zur Berichterstattung darüber. In der Zwischenzeit ersucht der EWSA die Kommission im Einklang mit seinen früheren Stellungnahmen, die Mitgliedstaaten bei der Wahl der Umsetzungsmethode flexibel zu unterstützen.

## **7. Entwicklung und Gedeihen von KMU in der Zeit von COVID-19**

7.1. Die tragischen und sich verschlimmernden Auswirkungen von COVID-19 auf die Wirtschaftssysteme haben die KMU, insbesondere die Kleinstunternehmen, am härtesten getroffen. Diese enormen negativen Auswirkungen bedrohen die systemische Rolle der KMU in der Wirtschaft fundamental und haben gezeigt, wie wichtig es ist, die Sozialpartner und die einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft in allen Phasen der Entscheidungsfindung und bei der Einrichtung des Wissens- und Ausbildungsnetzes rescEU im Rahmen des derzeitigen EU-Katastrophenschutzverfahrens vollständig und systematisch einzubeziehen, wie es der EWSA bereits vorgeschlagen hat.

7.2. Der EWSA ist offen für eine nähere Erörterung des von der Kommission vorgeschlagenen neuen Ansatzes, der die Unterstützung von Ökosystemen gegenüber der Unterstützung von Unternehmen entsprechend ihrer Größe bevorzugt. Der Ausschuss stellt fest, dass die Kommission derzeit 14 Ökosysteme anerkennt, und möchte die Notwendigkeit einer wirksamen Kommunikation und Governance hervorheben, damit die Stimmen aller Interessengruppen innerhalb dieser Ökosysteme gehört werden und die aktive Beteiligung von Organisationen, die KMU auf EU-, nationaler und regionaler Ebene vertreten, gewährleistet ist.

7.3. Vorrangige kurzfristige Notfallmaßnahmen, die für KMU, insbesondere für Kleinstunternehmen, von zentraler Bedeutung sind, sollten das Ziel verfolgen, Liquidität transparent und rechtzeitig, zu einem fairen Zinssatz, unter Nutzung von Finanzintermediären und ohne ungerechtfertigte Hindernisse und unangemessene administrative Belastungen seitens des Bankwesens bereitzustellen. Gleichzeitig verdienen KMU, die zu dem Schluss kommen, dass ihr Geschäftsmodell veraltet ist, Hilfe bei der geordneten Unternehmensabwicklung und bei der Gründung eines neuen Unternehmens.

7.4. Unterstützungsmaßnahmen auf EU-Ebene müssen die KMU so schnell wie möglich effektiv erreichen, wobei ihre Umsetzung auf EU- und Mitgliedstaatenebene auf der Grundlage eines geeigneten gemeinsamen Feedback-Mechanismus, bei dem KMU-Organisationen, Finanzintermediäre und der Banken- und Kreditgarantiesektor ihre Daten austauschen können, bewertet und genau überwacht werden muss. Damit soll verhindert werden, dass ungerechtfertigte Verzögerungen auferlegt und willkürliche oder ermessensabhängige Entscheidungen als Reaktion auf den dringenden Liquiditätsbedarf des Handwerks und der KMU getroffen werden, der durch bestehende Unterschiede bei der Umsetzung solcher Maßnahmen durch nationale Kreditsysteme und Finanzintermediäre verursacht werden könnte.

7.5. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass ein harmonisiertes und schnelles EU-System für Liquiditätshilfen ausgearbeitet wird und in vollem Umfang einsatzbereit und auf Kleinst- und Kleinunternehmen ausgerichtet ist. Der EWSA schlägt vor, dass die Europäische Kommission eine ständige „Hochrangige Expertengruppe für die Liquiditätsversorgung von Kleinst- und Kleinunternehmen“ einrichtet, um die Liquiditätsströme von KMU auf der Grundlage von Analysen unabhängiger, regelmäßig vorgelegter Daten zu vereinfachen und sich ein besseres Bild davon zu machen, wie bestehende Hindernisse bei der Liquiditätsversorgung der KMU überwunden werden können. Wirtschafts- und Finanzdaten und -praktiken könnten regelmäßig vor der unabhängigen KMU-Beobachtungsstelle bewertet werden.

7.6. Der EWSA fordert die Kommission auf, eine Änderung von Anhang III der MwSt.-Richtlinie in Erwägung zu ziehen, um den Mitgliedstaaten zu erlauben, die MwSt.-Sätze für einige der am stärksten betroffenen Sektoren, wie den Tourismus und das damit verbundene Gastgewerbe, die Selbstständigen, das Handwerk usw. vorübergehend zu senken. Der EWSA unterstützt solche Maßnahmen unter der Voraussetzung, dass sie nicht zu unlauterem Wettbewerb führen, und sieht diese Voraussetzung angesichts des vorübergehenden Charakters der Maßnahme als erfüllt an.

7.7. Besondere Unterstützungsmaßnahmen sind erforderlich, um den Arbeitnehmern, insbesondere denjenigen, die für KMU arbeiten, den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Zu diesen Maßnahmen gehören ein „gelber Pass“, die Unterstützung für den sofortigen Beginn kleinerer öffentlicher Arbeiten vor Ort, die Information und Beratung der Bevölkerung über das Verhalten und die Einhaltung von Hygiene- und Arbeitsschutzmaßnahmen, um das Risiko einer COVID-19-Kontamination weiter zu verringern, sowie eine von nationalen und externen Arbeitsschutz-Stellen durchzuführende COVID-19-Risikobewertung, um sicherzustellen, dass diese Maßnahmen ordnungsgemäß umgesetzt werden und um die damit verbundenen Belastungen und Kosten zu reduzieren. Es ist sehr wichtig, dass die erforderliche persönliche Schutzausrüstung zur Verfügung gestellt wird, um den Beschäftigten die Rückkehr an ihren Arbeitsplatz zu ermöglichen und die Produktionskapazität der KMU-Hersteller, die sie anfertigen, durch Direktinvestitionen und technische Unterstützung sowie durch die Übernahme einschlägiger harmonisierter Normen zu steigern. Den KMU-Organisationen kommt eine wichtige unterstützende Rolle zu, indem sie Protokolle und Praktiken zwischen ihren Mitgliedern austauschen, um die Wirtschaftserholung voranzutreiben und die Zeit bis zur Wiederaufnahme der Arbeit zu verkürzen.

7.8. Eine weitere Forderung der EU-Sozialpartner wurde mit der jüngsten Änderung des Befristeten Rahmens für staatliche Beihilfemaßnahmen für die KMU erfüllt. Dieser hat zwar die besonderen Vorteile berücksichtigt, die den Unternehmen während der COVID-19-Krise gewährt wurden, wie Steuerstundungen und Darlehen, aber die allgemeine *De-minimis-Regelung* unverändert gelassen. Abgelegene und ländliche Regionen und Inseln profitieren traditionell von Transportsubventionen, die leicht den Großteil des *De-minimis-Betrags* ausmachen können. Nach der COVID-19-Krise wird es in diesen Regionen, wenn überhaupt nur noch wenige Touristen geben und sie müssen den wieder in Gang gekommenen Warenhandel nutzen, um sich zu erholen.

7.9. Ein wirksamer Aufschwung wird eine enorme Menge an öffentlichen und privaten Investitionen erfordern, um den zweifachen Übergang zu finanzieren, die Unternehmen wettbewerbsfähig zu halten und die Gründung neuer Unternehmen zu ermöglichen. KMU haben jedoch Schwierigkeiten, wenn es darum geht, sich an Veränderungen und komplexe Vorschriften einer Übergangsphase anzupassen. Um solche außergewöhnlichen Investitionen möglich zu machen, wird die EU ihre bestehenden Finanzierungsinstrumente (den MFR, InvestEU, den Kohäsions- und Strukturfonds, Horizont Europa, Digitales Europa usw. sowie die finanzielle Unterstützung durch die EIB-Gruppe und die Einführung des ESM) aufstocken, ihre langfristige Flexibilität sicherstellen und einen ständigen Aufbaufonds einrichten müssen, um die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der anstehenden Herausforderungen zu unterstützen. Um in Finanznot geratene KMU in ganz Europa zu unterstützen, ist es von größter Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten die Insolvenzrichtlinie in Bezug auf präventive Umstrukturierungskonzepte vollständig umsetzen und den KMU professionelle Unterstützung bieten, damit sie einen tragfähigen Turnaround schaffen oder eine zweite Chance erhalten können.

7.10. Der EWSA fordert ein EU-Programm, das KMU-Organisationen beim Aufbau von Kapazitäten und bei der Unterstützung gemeinsamer Aktionen als zentrale Anlaufstelle für Informationen und technische Hilfe zur Seite steht, die nach der Exit-Phase dringend benötigt werden. Es ist gleichermaßen wichtig, dass die EU frei zugängliche, mehrsprachige Datenbanken mit Lebenszyklusanalysen für Produktgruppen finanziert, damit KMU, die diese Daten nicht direkt generieren können, ihre Produkte auf umweltfreundlichere Weise fertigen können.

7.11. Schon vor der Krise waren die KMU-Organisationen an der Entwicklung und Bereitstellung verschiedener Dienste zur Unterstützung von finanziell angeschlagenen KMU beteiligt, darunter die Initiative „Early Warning Europe“. Diese Unterstützung wird in den kommenden Monaten und Jahren noch stärker in Anspruch genommen werden. Die Umsetzung der in der Insolvenzrichtlinie definierten Frühwarninstrumente muss beschleunigt werden, um den Zugang zu wirksamer Unterstützung für in Schwierigkeiten geratene Unternehmen zu gewährleisten.

Brüssel, den 18. September 2020

*Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER*

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Tourismus und Verkehr im Jahr 2020 und darüber hinaus“**

(COM(2020) 550 final)

(2020/C 429/27)

Berichterstatter: **Panagiotis GKOFAS**

Befassung	Kommission, 17.6.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	4.9.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	217/2/0
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist der Auffassung, dass diese Mitteilung als ein strategisches Politikinstrument für die Überarbeitung des EU-Modells für nachhaltigen Tourismus und Verkehr dienen sollte. Der EWSA fordert ein umfassendes Maßnahmenpaket mit Leitlinien und Empfehlungen, die auf Folgendes abzielen:

- 1) sichere Wiederherstellung der uneingeschränkten Freizügigkeit, koordinierte Wiederöffnung der Binnengrenzen und Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen;
- 2) sichere Wiederherstellung von Verkehrsdiensten und Verkehrsverbindungen nach Annahme einer gemeinsamen politischen Rahmenvereinbarung für alle EU-Mitgliedstaaten;
  - sichere Fortführung der Erbringung von Dienstleistungen in der Lebensmittel- und Tourismusbranche sowie im Gastgewerbe;
  - eine ausgewogene Lösung finden dank einer Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten über sichere und gemeinsame Entscheidungen und Maßnahmen in den Bereichen Grenzen und Verkehr. Solange COVID-19-Kontrollen durchgeführt werden, wird genügend Personal zur Verfügung stehen, um den sofortigen und raschen Transit von Personen zu regeln;
  - Gewährleistung der Finanzierung von Schulungsmaßnahmen für Beschäftigte in Hotels, Restaurants, Gastronomiebetrieben, Museen, im Wassertourismus usw., damit sie die COVID-19-Präventionsmaßnahmen ordnungsgemäß anwenden können;
- 3) Sicherstellung, dass Gesundheit und Sicherheit in jedem Zusammenhang — gleichgültig, ob auf Reisen oder anderweitig — oberste Priorität haben, da nur so das Vertrauen in die Personenfreizügigkeit wiederhergestellt werden kann;
- 4) Einführung einer neuen Aussteigekarte auf EU-Ebene, da ein solches System in einer Reihe von Bereichen einen zusätzlichen Nutzen auf EU-Ebene bringen könnte:
  - Überwachung auf EU-Ebene: Wenn sich alle Mitgliedstaaten bereit erklären, sowohl die neuen Informationen der Aussteigekarte als auch die Informationen über die Testergebnisse der Reisenden auszutauschen, könnten wir Größenvorteile in Bezug auf die Testressourcen<sup>(1)</sup> erzielen. Wenn sich alle EU-Länder bereit erklären, diese Technologie und das gleiche neue Standardformular für die Aussteigekarte zu nutzen (wie bisher Belgien und

<sup>(1)</sup> Griechenland führt täglich 7 000 Tests durch, und wir können mit hoher Zuverlässigkeit die Inzidenz in den problematischsten Ländern feststellen.

Deutschland), könnten verlässliche Schätzungen und Prognosen für die Städte vorgenommen werden, um sowohl die Strategien auf Länderebene als auch auf EU-Ebene auf den neuesten Stand zu bringen. Dies würde die Rolle der EU versinnbildlichen: Durch Innovation und Kooperation können wir unsere gemeinsamen Ziele erreichen — öffentliche Gesundheit und wirtschaftliche Aktivität in Krisenzeiten.

- COVID-19-Pass: Eine der schwierigsten Aufgaben besteht nach unseren Erfahrungen mit der Urlaubszeit darin, die Validität von PCR-Tests zu bestätigen. Wenn alle Mitgliedstaaten beschließen, dieselbe Plattform für Aussteigekarten einzuführen, könnten alle akkreditierten Labors die Ergebnisse über die Plattform melden, wodurch ein COVID-19-Pass für alle Reisenden geschaffen würde, der zuverlässig ist und gewährleistet, dass das Risiko im Zusammenhang mit Reisen minimal ist.
- 5) Erarbeitung eines gemeinsamen EU-Strategieplans zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Wirtschafts- und Unterstützungsmaßnahmen in der Tourismusbranche in Bezug auf KMU, Restaurants, Hotels, Reisebüros, Fremdenführer usw.;
- Behebung des Mangels an Liquidität mit direkter Finanzierung, insbesondere für Kleinstunternehmen, und Wiederherstellung des Vertrauens in die Wirtschaft sowie Bereitstellung von Reisegutscheinen;
  - sofortiger Zugang zu und Genehmigung von Darlehen für alle Mitgliedstaaten unter der Aufsicht der EZB und der EU, mit Garantien seitens der EU und der Mitgliedstaaten;
  - unverzügliche Einrichtung eines europäischen Mechanismus zur Überwachung der Umsetzung von Unterstützungsmaßnahmen für KMU und Arbeitnehmer, insbesondere in Bezug auf Liquidität, Kreditvergabe und Transparenz;
- 6) Stärkung und Ausweitung des SURE-Programms, das zur Unterstützung im Falle der Arbeitslosigkeit von Arbeitnehmern und zum Ausgleich der Lohnkosten von KMU dient; KMU sollten von der Zahlung eines Teils ihrer Löhne befreit und dazu verpflichtet werden, Arbeitnehmer in durch SURE unterstützte nationale Systeme aufnehmen zu lassen;
- 7) KMU-Organisationen sollten von europäischen und nationalen Einrichtungen, die für die Durchführung des SURE-Programms zuständig sind, angemessen konsultiert werden;
- 8) das Programm SURE sollte die Löhne und Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmern in der Tourismus- und Verkehrsbranche, die aufgrund der Pandemie ihren Arbeitsplatz verloren haben, vollständig abdecken, so etwa in den Bereichen Gastronomie, Hotels, Fluggesellschaften, Kreuzfahrtschiffe, Reisebusse, Flughäfen, Hafenterminals, Wassertourismus und Reiseführer — und dies mindestens bis zum 30. Juni 2021;
- 9) Steuererleichterungen mit einem Moratorium für Steuerverpflichtungen und umgehend ein Konjunkturpaket für Tourismus und Verkehr mit steuerlichen Maßnahmen für alle KMU der Branche im Zeitraum 2020-2024. Der EWSA ist der Auffassung, dass im Rahmen eines harmonisierten EU-Mehrwertsteuersystems eine ermäßigte Mehrwertsteuer auf Hotels, Restaurants, Reiseleistungen, Wassertourismus (Bootscharter, Jachthäfen), Reisebusse, Reiseführer usw. angewendet werden sollte. Bedingung für derartige Maßnahmen sollten jedoch davon abhängig gemacht werden, dass Arbeitnehmerrechte eingehalten und Garantien gegeben werden, dass keine Arbeitsplätze abgebaut werden. Außerdem sollte jegliche finanzielle Unterstützung wie Beihilfen, Darlehen oder Steuerbefreiungen ausschließlich Unternehmen gewährt werden, die
- Arbeitsplätze erhalten/neue qualitativ hochwertige Arbeitsplätze schaffen und Arbeitnehmerrechte respektieren,
  - ihren Sitz nicht in Steueroasen haben und stets ihren angemessenen Anteil an Steuern und Sozialbeiträgen entrichtet haben;
- 10) Regulierung der kollaborativen Wirtschaft im Tourismus und insbesondere in der Fremdenführerbranche. Aufforderung an die nationalen Regierungen, die kollaborative Wirtschaft in der Fremdenführerbranche zu regulieren und legislative und administrative Maßnahmen zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen umzusetzen;
- 11) Fortsetzung aller Förderprogramme in den Bereichen Liquidität, Geld- und Finanzpolitik für Hotels, Restaurants, Fremdenführer, Reisebusse, Reisebüros, Wassertourismus usw. sowie für Selbstständige im Einklang mit dem WTTC (World Travel & Tourism Council) mindestens zehn Monate lang nach der Rückkehr zur Normalität.
- 1.2. Da die Geld- und Finanzpolitik der Eurogruppe/des Europäischen Rates/der EZB nicht symmetrisch auf alle (insbesondere die schwächsten und am stärksten betroffenen) Mitgliedstaaten angewandt wird, muss die Kommission ihre Rolle als Hüterin der Verträge ausbauen und die symmetrische Erholung des Binnenmarkts folgendermaßen sicherstellen:
- a) Ausarbeitung von Leitlinien für Regierungen und Banken zu Möglichkeiten der Unterstützung der Tourismusbranche und des Gastgewerbes und Bereitstellung geeigneter Unterstützung (z. B. durch eine gemeinsame Taskforce in jedem Mitgliedstaat, die sich aus Beamten der Kommission und des EWSA zusammensetzt) und

- b) Durchsetzung der ordnungsgemäßen Umsetzung der vom Europäischen Rat gebilligten Politik, indem u. a. Probleme öffentlich angeprangert werden („naming and shaming“). Die Kommission muss fragwürdige Bankpraktiken oder Regierungsentscheidungen im Vorfeld der länderspezifischen Empfehlungen herausstellen und ermitteln und darstellen, dass diese außerhalb des Europäischen Semesters liegen und in diesem Rahmen prozyklisch sind;
- c) dringende Notwendigkeit eines „Gentlemen’s Agreement“ über Fluggesellschaften, das von der Europäischen Kommission, den zuständigen nationalen Behörden, repräsentativen Wirtschafts- und Sozialpartnern und Organisationen, die Verbraucher und Fluggäste vertreten, ausgehandelt und überwacht wird, zur Vermeidung von Verdrängungspraktiken;
- d) Steuererleichterungen für KMU in der Tourismusbranche mit einem Moratorium für Steuerverpflichtungen und einer Aussetzung ausstehender Steuerschulden bis einschließlich 31. Dezember 2020 sowie der Einführung ausreichender Tilgungsraten ab dem 1. April 2021.

1.3. Da über die Entwicklung und Situation von Tourismusunternehmen keine Daten verfügbar sind, hat der EWSA einen Online-Fragebogen ausgearbeitet, um die in dieser Stellungnahme enthaltenen Vorschläge besser bewerten zu können. Es sind Antworten von mehr als 170 Organisationen aus der ganzen EU eingegangen, die rund 3 500 000 Mitglieder der Tourismusbranche vertreten: Restaurants und Gastronomiebetriebe, Hotels und Beherbergungsbetriebe, Reisebüros, Freizeitbranche, Wassertourismus, Fremdenführer, Transportdienstleister usw. Die Umfrage ergab im Wesentlichen Folgendes:

- 88 % der Befragten geben an, von der Pandemie sehr negativ betroffen zu sein;
- 81 % der Befragten rechnen mit langfristigen Auswirkungen der Krise auf den von ihnen vertretenen Sektor;
- fast 55 % der Befragten halten es für unwahrscheinlich (unwahrscheinlich: 45 %, sehr unwahrscheinlich: 10 %), dass der Sektor, den sie repräsentieren, das Jahr 2021 überleben wird;
- 77 % der Befragten rechnen im Jahr 2020 mit einem Rückgang des Beschäftigungsniveaus in ihrem Sektor;
- die Unternehmensumsatzrate ist im Jahr 2020 für 90 % der Befragten gesunken (für 49 % der Befragten um mehr als 70 %);
- 51 % der Befragten gehen davon aus, dass die Krise mindestens bis Ende 2021 dauern wird;
- 73 % der Befragten geben an, dass die Branche, die sie repräsentieren, mehr als ein Jahr benötigen wird, um ihre Wirtschaftsleistung und ihr Vertrauen in den Binnenmarkt und die internationalen Tourismusströme wiederherzustellen;
- nach Ansicht der Befragten sind die politischen Prioritäten für die Tourismusbranche auf nationaler und europäischer Ebene: Impfstoff gegen COVID-19 (66 % der Befragten), Regelungen zur direkten Finanzierung/finanziellen Unterstützung (63 %), Gesundheitsprotokolle (56 %) und Steuerstundungen (45 %).

1.4. Ein intensiver sozialer Dialog und eine substanzielle politische Agenda sind dringend erforderlich, um aktualisierte sektorale Tarifverträge für die Tourismus- und Verkehrsbranche auszuhandeln, und zwar unter Beteiligung der KMU und der repräsentativen Verbände der KMU, die am stärksten von der COVID-19-Krise betroffen sind.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Ausbruch von COVID-19 hat die Tourismusbranche lahmgelegt und die Rückkehr von Reisenden stark beeinträchtigt. Die Folgen für Wirtschaftszweige, die stark auf den Tourismus angewiesen sind, sind verheerend.

2.2. Die Tourismusbranche in der EU beschäftigt rund 22,6 Millionen Menschen<sup>(2)</sup>, was 11,2 % der Gesamtbeschäftigung in der EU entspricht. 2019 trug sie 9,5 % zum BIP der EU bei. 2018 wurden in der EU 27 600 154 touristische Betriebe gezählt; die Nachfrage nach Übernachtungen in Touristenunterkünften beläuft sich auf etwa 1 326 049 994. Für viele Mitgliedstaaten, Regionen und Städte in Europa leistet der Tourismus einen wesentlichen Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Gefüge. Darüber hinaus bietet er dringend benötigte Arbeitsplätze und Einkommen, wobei er häufig in solchen Regionen eine besonders große Rolle spielt, in denen es insbesondere für gering qualifizierte Arbeitskräfte keine alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten gibt<sup>(3)</sup>.

2.3. Schätzungen zufolge verzeichnet die EU-Tourismusindustrie, die rund 13 Millionen Menschen beschäftigt<sup>(4)</sup>, infolge des Ausbruchs von COVID-19 Einnahmenverluste in Höhe von rund 1 Mrd. EUR monatlich.

<sup>(2)</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2020-0166\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2020-0166_DE.html)

<sup>(3)</sup> COM(2020) 550 final.

<sup>(4)</sup> [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=tour\\_cap\\_nuts2&lang=de](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=tour_cap_nuts2&lang=de).

2.4. An vielen anderen beliebten Reisezielen wurden Hotels, Restaurants, Bars, touristische Attraktionen, Jachthäfen, Museen und Zentren geschlossen. Besonders schwierig ist die Lage in mehreren EU-Ländern, die als Hauptreiseziele gelten, z. B. Italien, Griechenland, Portugal, Malta, Zypern Spanien und Frankreich. In Italien wird dieses Jahr mit einem Rückgang der Touristen um rund 60 % gerechnet. Laut Vorhersagen des WTTC könnten auf dem Reise- und Tourismusmarkt weltweit 75 Millionen Arbeitsplätze und in der EU 6,4 Millionen Arbeitsplätze wegfallen<sup>(5)</sup>.

2.5. Nach Angaben des internationalen Luftverkehrsverbands (IATA) könnte der weltweite Luftverkehr im Jahr 2020 Verluste in Höhe von mehr als 252 Mrd. USD (228 Mrd. EUR) erleiden. Bis zum 30. Juni sind zwei Millionen Passagierflüge storniert worden. In Frankreich lag die Hotelauslastung am 17. März bei 3,3 % (gegenüber 65,3 % am 26. Februar). Bis zum 30. Mai hatten Restaurants und Bars in allen EU-Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Schwedens) geschlossen. Hotels, Restaurants, Bars und Jachthäfen haben Tausende von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern dauerhaft oder vorübergehend entlassen. Auf dem Höhepunkt der Krise war das Fahrgastaufkommen der europäischen Eisenbahnen um 90 % gesunken, und nach wie vor ist die Auslastung der Züge gering.

2.6. Die Auswirkungen auf mit dem Tourismus verbundene Nebenbranchen wie etwa die Herstellung von Ausrüstungen für die Freizeitindustrie (z. B. Bootsbau) sollten anerkannt werden. Diese Branchen sollten durch die Förderung des Tourismus und die Entwicklung internationaler Handelsmöglichkeiten unterstützt werden.

2.7. Die europäischen Tourismusstrukturen setzen sich aus zahlreichen Elementen wie Reisen, Verkehr, Unterkunft, Verpflegung, Erholung zu Land und zu Wasser, Kultur oder Natur zusammen. Der Tourismus trägt direkt und indirekt **fast 10 % zum BIP der EU bei und die Branche hat die EU mit 563 Millionen internationalen Besuchern und 30 % der weltweiten Einnahmen im Jahr 2018 zum weltweit führenden Reiseziel gemacht (Quelle: Europäische Kommission). 2018 empfing die EU 30 % aller internationalen Besucher und war somit das wichtigste Reiseziel der Welt (Quelle: Europäische Kommission). Die Zusammensetzung dieser internationalen Ströme könnte als Grundlage für die Konzipierung einer angemessenen kurz-, mittel- und langfristigen EU-Strategie und -Agenda dienen.**

### 3. SÄULE I: Nachhaltigkeit von Tourismus und Verkehr

3.1. Nach Auffassung des EWSA sollte diese Mitteilung der erste Schritt in der nächsten Generation der EU-Strategien und -Programme für nachhaltigen Tourismus sein. Dabei sollten sowohl die Bedürfnisse und Gegebenheiten von KMU und Arbeitnehmern als auch die Notwendigkeit, das öffentliche Vertrauen von Touristen und Verbrauchern wiederherzustellen, berücksichtigt werden. Die Mitteilung sollte die Gesundheits- und Sicherheitsrechte und -normen schützen und die Nachhaltigkeit und Liquidität der Unternehmen im Kontext einer erneuerten europäischen KMU-Strategie für 2030 im Einklang mit den Grundsätzen des „Small Business Act“ sicherstellen.

3.2. Nach Auffassung des EWSA ist es unrealistisch, bei der Bewältigung der schwersten Krise, die die Tourismus- und Verkehrsbranche der EU jemals getroffen hat, einfach nach dem Motto „zurück zur Normalität“ zu verfahren. Der EWSA spricht sich dafür aus, diesen Politikbereich vollständig zu überarbeiten, um das Vertrauen und die Stabilität von Unternehmern und Arbeitnehmern wiederherzustellen. Zu diesem Zweck muss ein **EU-Solidaritätspakt** der nächsten Generation für nachhaltigen Tourismus bis **2030** angenommen werden.

3.3. Der EWSA ist der Auffassung, dass wir jetzt die Chance für eine gerechte Konjunkturerholung und einen gerechten Wiederaufbau unserer Volkswirtschaften haben, um sie umweltfreundlicher, fairer und krisenresistenter zu machen. **Der Beitrag des EU-Integrationsplans zum europäischen Modell für nachhaltige Tourismus- und Verkehrsentwicklung muss überarbeitet werden. Dabei sind Maßnahmen zu vermeiden, die zu weiterer Fragmentierung und unfairen Bedingungen/Praktiken auf dem Binnenmarkt führen könnten.**

3.4. Ein gerechter und nachhaltiger Wiederaufbau der Tourismusbranche erfordert Folgendes:

- 1) Die Berücksichtigung der europäischen Ziele im Zusammenhang mit der **CO<sub>2</sub>-Neutralität 2050 im Einklang mit den Zielen des Übereinkommens von Paris (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 12. Dezember 2019)**.
- 2) Damit diese Ziele erreicht werden können, ist es nach Auffassung des EWSA notwendig, sich in erster Linie der Frage der Verkehrsträger zu widmen und diesbezüglich die langsame und umweltfreundliche Mobilität (Rad- und Schienenverkehr) zu fördern.
- 3) In Bezug auf die Touristenbeherbergung empfiehlt der EWSA, Renovierungsarbeiten zu fördern und das EU-Umweltzeichen an renovierte Betrieben zu vergeben. Diese Betriebe müssen dazu ermutigt werden, ihren Energieverbrauch und ihre CO<sub>2</sub>-Bilanz offenzulegen.

<sup>(5)</sup> EPRS\_ATA(2020)649368\_EN.

4) Um die CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Tourismusbranche zu verringern, spricht sich der EWSA nachdrücklich für die Verwendung lokaler Lebensmittel und anderer wiederverwertbarer Verbrauchsgüter aus.

5) Der EWSA schlägt eine unabhängige Beobachtungsstelle für nachhaltigen Tourismus vor, um bestehende Informations- und Datenlücken bezüglich der internationalen Touristenströme in das Reiseziel EU zu schließen.

3.5. Verantwortungsvolle Tourismusunternehmen müssen sich verpflichten, den CO<sub>2</sub>-Fußabdruck des Urlaubs und der Aktivitäten, die sie anbieten, anzugeben.

3.6. Im Rahmen des EU-Aufbauplans und der nationalen Konjunkturprogramme sollten ausreichende Finanzmittel für den ökologischen und digitalen Wandel der Tourismusbranche und ihrer Infrastruktur bereitgestellt werden, indem Investitionen getätigt werden, mit denen der Tourismus für die Verbraucher attraktiver gestaltet und konkrete Vorteile für die Tourismusunternehmen erreicht werden können.

3.7. Nach Auffassung des EWSA bilden sozial verantwortliche Unternehmen, die hochwertige Arbeitsplätze bieten, die Grundlage für fairen Fremdenverkehr. Dies erfordert den Ausbau des antisaisonalen Tourismus, der nachhaltige Arbeitsplätze gewährleisten könnte. Zu diesem Zweck muss die Europäische Kommission Initiativen und Projekte fördern, die diesen Kriterien entsprechen. Es sollten europäische Studien zu den sozialen und ökologischen Kosten eines nicht nachhaltigen Tourismus durchgeführt werden.

3.8. Tourismussektoren, deren Angebote sich vom Massentourismus unterscheiden (z. B. Outdoor- oder Wassertourismus), erfreuen sich bei den Verbrauchern immer größerer Beliebtheit im Zusammenhang mit den Regeln für soziale Distanzierung. Diese Verbrauchertrends bieten die Gelegenheit, die Erholung der gesamten europäischen Tourismusindustrie und der Beschäftigung zu beschleunigen. Die betreffenden Sektoren sollten unterstützt werden, insbesondere wenn ihre Aktivitäten in einem regionalen, nationalen oder europäischen Umfeld stattfinden können. Im Falle des Wassertourismus ergeben sich dadurch in ganz Europa verschiedene Möglichkeiten für Inseln, Flüsse, Kanäle, Seen und Küstengebiete.

3.9. Der EWSA ist der Auffassung, dass im Rahmen eines harmonisierten EU-Mehrwertsteuersystems eine ermäßigte Mehrwertsteuer auf Hotels, Restaurants, Reiseleistungen, Wassertourismus (Bootscharter, Jachthäfen), Reisebusse, Reiseführer usw. angewendet werden sollte. Dazu sollten gegebenenfalls rasch Änderungen an der Mehrwertsteuerrichtlinie vorgenommen werden, die die Gleichbehandlung aller Sektoren der Tourismusindustrie gewährleisten.

3.10. Die Reisebusbranche, die aus vielen KMU besteht, wurde von der Pandemie hart getroffen. Der Umsatz zahlreicher Reisebusunternehmen ist auf 0 bis 10 % des Umsatzes im gleichen Zeitraum des Vorjahres gesunken. Die EU hat jetzt die Gelegenheit, diese Branche zu unterstützen, indem sie die von ihr unterbreiteten Vorschläge in die Praxis umsetzt, einschließlich harmonisierter Rechtsvorschriften über Umweltzonen in der EU und einer einzigen Anlaufstelle für Mehrwertsteuererstattungen.

3.11. In diesem Zusammenhang müssen Maßnahmen ergriffen werden, um im Interesse zahlreicher Branchen der EU-Wirtschaft die Wiederbelebung des internationalen, europäischen und nationalen Tourismus zu unterstützen. Die Eisenbahn kann touristischen Zielen helfen, die nicht angemessen per Flugzeug zu erreichen sind, sie kann neue Strecken eröffnen und neue Wertschöpfungsketten fördern. Für die europäischen Eisenbahnen bietet sich die Möglichkeit, die wachsende Nachfrage der klimabewussten Touristen auf dem Markt zu befriedigen. Das Europäische Jahr der Schiene sollte Gelegenheit sein, die Öffentlichkeit für den nachhaltigen Fremdenverkehr und neue touristische Routen zu sensibilisieren, die die Unionsbürger dank der Eisenbahnverbindungen entdecken können. In diesem Zusammenhang sollte das Europäische Jahr der Schiene auch Gelegenheit bieten, die Öffentlichkeit verstärkt auf historische und besonders schöne Strecken in ganz Europa aufmerksam zu machen <sup>(6)</sup>.

3.12. Eine erhebliche Zahl junger Europäer ist aus den verschiedensten Gründen noch nie oder nur selten innerhalb von Europa gereist. Zwar gibt es Programme für den Bildungsaustausch, doch hat die EU erst vor kurzem ein Instrument geschaffen, das allen Europäern eine Reiseerfahrung ermöglicht, die jungen Menschen die europäische Identität näherbringt, für die wesentlichen Werte der Europäischen Union sensibilisiert und an einen nachhaltigen und sauberen Verkehrsträger heranführt. DiscoverEU ist eine Initiative der Europäischen Union, die Menschen die Chance bietet, Europa durch Lernerlebnisse zu entdecken. Insbesondere per Eisenbahn (Ausnahmeregelungen gibt es für die Teilnahme von Personen, die auf Inseln oder in abgelegenen Gebieten leben) können junge Menschen Europa, seine Städte und Orte kennenlernen <sup>(7)</sup>.

#### 4. SÄULE II: Liquidität, Erholung am Arbeitsmarkt und Wiederherstellung des Unternehmervertuens

4.1. Es ist wichtig, die Erholung und die kurz-, mittel- und langfristige Liquidität der europäischen Tourismusunternehmen, insbesondere der Kleinst- und Kleinunternehmen, zu unterstützen. Dies sollte zum Teil durch die sofortige Einrichtung einer EU-Taskforce für Liquidität erfolgen, die in der Lage ist, die Wirksamkeit der betreffenden Maßnahmen zu messen: zum einen durch die Gewährleistung von Transparenz in Bezug auf zu Unrecht verweigerte Kredite, Verzögerungen und unnötigen Verwaltungsaufwand. Zum anderen durch geeignete Korrekturmaßnahmen hinsichtlich des Europäischen Investitionsfonds, neuer Insolvenzverfahren und der nationalen Bürgerbeauftragten.

<sup>(6)</sup> TEN/710 — Europäisches Jahr der Schiene (2021) (Abl. C 364 vom 28.10.2020, S. 149).

<sup>(7)</sup> Siehe Fußnote 6.

4.2. In Bezug auf Fremdenführer muss die EU auf dem Tourismusmarkt für einen gerechten Rahmen mit gleichen Bedingungen und fairem Wettbewerb **zwischen dem Beruf des Fremdenführers und illegal operierenden Reiseveranstaltern und „-führern“ sorgen**. Im Einklang mit dem Briefing des Europäischen Parlaments zur Einführung der europäischen Agenda für kollaborative Wirtschaft in Bezug auf Reiseleiterdienste vom 16. November 2016 **fordert der EWSA die Europäische Kommission als Hüterin der Verträge auf, die ausgewogene Entwicklung der kollaborativen Wirtschaft der EU<sup>(8)</sup> in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten**.

4.3. Bankwesen, Liquidität und Finanzpolitik wurden nicht ordnungsgemäß gehandhabt. Manche Banken (zum Beispiel in Griechenland) entscheiden sich für eine monetäre Lockerung (Transaktionen im Rahmen des Pandemie-Notfallankaufprogramms — PEPP — durch die EZB), um ihre Position zu festigen, statt den echten Markt zu unterstützen. Diese Banken vergeben Kredite an rentable und nicht betroffene Unternehmen (wie Supermärkte) und vermeiden das Risiko der Kreditvergabe an gefährdete Branchen wie Tourismus und Dienstleistungen. Restaurants, Cafés, Hotels, Busse usw. stehen nicht mehr auf den Kreditnehmerlisten der Banken. Die Banken verlangen Garantien für ihre Kredite, die diese Unternehmen nicht bieten können, auch die nicht, denen die Banken eigentlich Kredite gewähren würden. Der Zinssatz liegt trotz aller Garantien und Subventionen der EZB über 4,5 %.

4.4. Die Beschäftigung im Tourismussektor in der EU erfordert einen einheitlichen und fortschrittlichen Ansatz auf der Grundlage der Einbeziehung der nationalen Sozialpartner und konsolidierter Verfahren. Um der Arbeitslosigkeit und dem Verlust qualifizierter Arbeitskräfte vorzubeugen, müssen sich die zuständigen Regierungen und die Sozialpartner auf nationaler Ebene auf kurzfristige Arbeitsmaßnahmen einigen. Berücksichtigt werden sollte auch, dass in den Großstädten, in denen öffentliche und private Büros ihre Beschäftigten derzeit anhalten, von zu Hause aus zu arbeiten, die Gefahr besteht, dass die meisten Restaurants, Kneipen, Bars und Cafés schließen müssen. Beschäftigungspolitische und andere Maßnahmen müssen ergriffen werden, um dauerhafte Schließungen in Stadtzentren und deren Umgebung zu vermeiden. Darüber hinaus darf das Arbeiten von Zuhause aus (bzw. die Telearbeit) langfristig nicht an die Stelle einer starken Mobilität der Arbeitskräfte in Europa treten. Wenn weniger Konferenzen, Messen, Kongresse und Geschäftsreisen stattfinden, dann wird dies zu einem enormen Verlust an Arbeitsplätzen, KMU, Fachwissen, Kreativität und Innovationspartnerschaften in Europa und zu mehr nationalem Egoismus führen.

4.5. Die Organisation von Messen, die für die Tourismusindustrie und ihre Nebenbranchen von entscheidender Bedeutung sind und per se einen wichtigen Motor für Tourismusaktivitäten, Reisen und Arbeitsplätze darstellen, sollte gefördert werden. Durch Leitlinien sollte geklärt werden, wie Messen sicher veranstaltet und von der EU und den Mitgliedstaaten finanziell unterstützt werden können.

4.6. Tourismusbranche: den Erwartungen gerecht werden. Alle verfügbaren Daten deuten darauf hin, dass diese Saison nicht mehr zu retten ist. Die Besucherzahlen werden die Betriebskosten des Sektors nicht annähernd aufwiegen. Alle Unternehmen werden enorme Verluste erleiden und um das Überleben kämpfen. Das Dreifachpaket der Euro-Gruppe (SURE in Höhe von 100 Mrd., EIB in Höhe von 200 Mrd. und ESM in Höhe von 250 Mrd.) ist nicht ausreichend und/oder die Regierungen versagen bei der Umsetzung der Maßnahmen. In Griechenland beispielsweise entschied sich die Regierung dafür, die ESM-Fazilität nicht in Anspruch zu nehmen, und die beiden anderen Töpfe sind inadäquat: nicht ausreichend zielgerichtet, ungenügende Mittelausstattung, unzureichende Anreize.

4.7. Die europäische Tourismusindustrie sollte sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU mit einer umfassenden Marketing- und Kommunikationskampagne gefördert werden, um die Erholung der Branche zu unterstützen. Die Ausrufung des Jahres 2021 oder 2022 zum Europäischen Jahr des nachhaltigen Tourismus würde einen EU-weiten Rahmen vorgeben und Aktivitäten in der gesamten EU ermöglichen.

## 5. SÄULE III: Daten- und Wissensnetze und Vorsorge, Gesundheit und Sicherheit, Risikominderung und Vorsorge

5.1. Nach Auffassung des EWSA bedarf es nach der COVID-19-Pandemie und angesichts der von den Mitgliedstaaten aus den Schwierigkeiten bei der Koordinierung grenzüberschreitender und gemeinsamer Maßnahmen gezogenen Lehren nunmehr eines stärker koordinierten Ansatzes im Tourismus- und Verkehrssektor. Dazu könnten Pilot-Schulungsprogramme für eine wirksame gemeinsame Krisenvorsorge und -reaktion unter Nutzung europäischer Wissensnetze, die den Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft offenstehen, eingerichtet und jährlich bis 2024 durchgeführt werden.

5.2. Der EWSA hält es für notwendig, dafür zu sorgen, dass die nationalen Plattformen für Risikominderung im Rahmen des EU-Katastrophenschutzverfahrens, das auf dem UN-Sendai-Rahmen basiert, rascher einsatzbereit werden. Deshalb ruft der EWSA die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten (im Rahmen der nationalen Notfallpläne zur Koordinierung der Soforthilfe), die Wirtschafts- und Sozialpartner und die wissenschaftlichen Einrichtungen dazu auf, während und nach der COVID-19-Krise die Tourismus- und Mobilitätsbranche in die gemeinsamen Pilotprojekte und in das europäische Ausbildungsnetz einzubeziehen, um die EU-Reaktionsmaßnahmen vorzubereiten.

<sup>(8)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0356&from=EN>.

5.3. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, spezifische Programme und regionale Pilotprojekte in Partnerschaft mit europäischen und nationalen Sozialpartnern und akademischen und unabhängigen Forschungsnetzen aufzulegen und dadurch die Forschungs- und Ausbildungsressourcen zu bündeln, um europäische harmonisierte und aktuelle Daten über Tourismus, Verkehrsmobilität, Marktengpässe und bewährte Verfahren zu erhalten. Um die Neubelebung der EU als internationales Reiseziel auf globaler Ebene besser zu koordinieren und ausländische Direktinvestitionen anzuziehen, ruft der EWSA die Europäische Kommission zudem auf, die Mitgliedstaaten zur Förderung spezifischer Programme und gemeinsamer Pilotinitiativen zu ermutigen.

5.4. Grenzüberschreitende Routen für Tourismus und Freizeitaktivitäten können eine Schlüsselrolle dabei spielen, die Regionen und Mitgliedstaaten wieder miteinander zu verbinden, und gleichzeitig Möglichkeiten zur Entwicklung des Tourismus in weniger entwickelten Regionen bieten. Nach dem Vorbild des Radwegenetzes EuroVelo sollte dieses Konzept mit Hilfe von EU-Mitteln auf andere Sektoren ausgeweitet und bei den Verbrauchern umfassend bekannt gemacht werden (z. B. Wassertourismusrouten).

## 6. SÄULE IV: Governance und Ressourcen: nachhaltige Tourismus- und Verkehrspolitik der nächsten Generation

6.1. Der EWSA begrüßt die dringend notwendige Mitteilung zum Tourismus und Verkehr im Jahr 2020 und darüber hinaus<sup>(9)</sup>. Die Erkenntnisse sollten den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten als Anlass dienen, die jetzige Tourismus- und Verkehrspolitik auf der Grundlage der neuen geteilten Zuständigkeiten der EU und auf freiwilliger Basis im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Regierungen und den Behörden verschiedener Ebenen neu zu überdenken. Die europäischen und nationalen Sozialpartner und beratenden Gremien könnten hieran aktiv beteiligt werden; außerdem empfiehlt sich die Ausrufung eines Europäischen Jahres des nachhaltigen Tourismus.

6.2. Der EWSA betont, dass eine wirksame mittel- bis langfristige EU-Politik dringend erforderlich ist, um das Vertrauen der Einzelpersonen und der Gesellschaft als Ganzes darin wiederherzustellen, dass ein sicheres **Reisen** in der gesamten Europäischen Union möglich ist. Diese Politik muss auch andere Ökosysteme des Tourismus in der EU abdecken, so z. B. Unterbringung, Lebensmittel, Gesundheit und Sicherheit, Handel, Telekommunikation und Landwirtschaft. Die Tourismus- und Verkehrsbranche ist eines der von COVID-19 am stärksten getroffenen Ökosysteme der EU.

6.3. Der EWSA spricht sich dafür aus, zur Wiederherstellung des Vertrauens und zur Wiederbelebung und Stärkung des Tourismus einen internen „EU-Gesundheitspass“ — nach dem Vorbild der Aussteigekarte (Passenger Locator Form/PLF) und der QR-Codes — in Verbindung mit einer „interoperablen mehrsprachigen EU-Plattform für Gesundheitshilfe“ zu nutzen. Reisende könnten den entsprechenden QR-Code verwenden, um in dem Land, das sie besuchen, Zugang zu Informationen und Gesundheitsdiensten sowie im Notfall zum Gesundheits- und Sozialversicherungssystem zu erhalten.

6.4. Die Aussteigekarte, die auf Tests und den EU-weiten Datenaustausch abzielt, wurde in Griechenland eingeführt, um Besuchern aus der Europäischen Union und einigen weiteren Ländern die Einreise zu ermöglichen. Damit sollte ein Kompromiss zwischen der öffentlichen Gesundheit, der epidemiologischen Überwachung und dem sozioökonomischen Nutzen des Reiseverkehrs erzielt werden. Die Aussteigekarte beruht auf folgenden zwei Säulen:

1. einer effizienten, datengestützten Überwachung: Tests sind der wichtigste Aspekt bei der Umsetzung von Strategien zur Eindämmung der weltweiten Pandemie. Sie sind eine wertvolle Ressource, und es ist äußerst wichtig, sie wirksam einzusetzen, um Daten zu erheben, Ausbrüche vorherzusagen und abgestimmte Strategien von allgemeinem Interesse zu konzipieren;
2. einer wirksamen Nachverfolgung: die unverzügliche Kommunikation mit bestätigten positiven Fällen und die Ermittlung von Kontaktpersonen sind eine der wenigen wirksamen Alternativen zum Lockdown.

6.5. Der EWSA fordert alle einschlägigen europäischen und nationalen Institutionen auf, unmittelbar nach der Notstandsphase einen mehrjährigen EU-Aktionsplan aufzulegen. Im Rahmen dieses Aktionsplans muss die Gestaltung der Tourismus- und Verkehrspolitik der EU generalüberholt und die Koordinierung des Fremdenverkehrs auf dem Binnenmarkt sowie der internationalen Tourismusströme aus der ganzen Welt erleichtert werden.

6.6. Mit Blick auf diese beiden Säulen wurde die Online-Aussteigekarte entwickelt. Sie ermöglicht zusammen mit dem Instrument für künstliche Intelligenz EVA

a) gezielte Tests auf der Grundlage der Merkmale des Reisenden (Land und Wohnsitzstaat, besuchte Länder, Alter und Geschlecht), wodurch die Wirksamkeit der Testressourcen maximiert wird, und

b) schnelle Nachverfolgung auf der Grundlage der Angaben des Reisenden zu seinen Kontakten, zum Bestimmungsort usw.

<sup>(9)</sup> COM(2020) 550 final.

6.7. Der EWSA begrüßt und unterstützt uneingeschränkt die Vorschläge in der Mitteilung und den mittel- bis langfristigen Ansatz der Europäischen Kommission im Rahmen des Programms „Next Generation EU“ und des langfristigen EU-Haushalts für 2021-2027 — mit entsprechenden erforderlichen Haushaltsmaßnahmen. Insbesondere sollten diese Maßnahmen auf die Umsetzung einer nachhaltigen Tourismus- und Verkehrspolitik der nächsten Generation und der entsprechenden **Programme** ausgerichtet werden (**einschließlich nationaler Geschäftspläne für den Tourismussektor zum Aufbau von Kapazitäten von KMU, repräsentativen Organisationen und Sozialpartnern**). Gleichzeitig müssen sie auch den anderen EU-Prioritäten in ausreichendem Maße Rechnung tragen, die nicht unbedingt mit der Pandemie zusammenhängen.

6.8. Missbräuchliche Praktiken der Luftfahrtunternehmen: Freizeit- und Geschäftsreisende verlieren gleichermaßen Geld, weil sie bei Fluggesellschaften Flüge buchen, die kurz nach der Buchung annulliert werden. Die Fluggesellschaften entscheiden ohne vorherige Benachrichtigung ihrer Kunden, ob Flugstrecken, Flüge und Zeitnischen beibehalten bzw. gestrichen werden. Die Kunden werden mit Gutscheinen und Umbuchungen abgespeist. Erstattungen nehmen zu viel Zeit in Anspruch und erfolgen bei weniger als 20 % des gesamten Stornierungs-/Buchungsvolumens, wodurch den Verbrauchern und Unternehmen wertvolle Liquidität entzogen wird.

6.9. Der EWSA stellt mit Besorgnis fest, dass die Abwägung zwischen den Verbraucherrechten und den Liquiditätsproblemen der Fluggesellschaften infolge von Flugannullierungen im Zusammenhang mit COVID-19 schwierig ist. Der EWSA fordert die Fluggesellschaften, Fluggäste sowie europäischen und nationalen Behörden dazu auf, während des COVID-19-Übergangszeitraums geeignete Lösungen für alternative Optionen oder Erstattungsfristen zu finden. Der EWSA lehnt die Tatsache, dass Fluggesellschaften mitunter nur Gutscheine oder Umbuchungen anbieten, als rechtswidrige Praktiken ab. Der EWSA fordert die Fluggesellschaften nachdrücklich dazu auf, die europäischen Rechtsvorschriften über Fluggastrechte (Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>(10)</sup>) einzuhalten, einschließlich des Rechts auf eine vollständige Erstattung nach Annullierung durch die Fluggesellschaft.

6.10. Bei der Ausstellung von Gutscheinen und Erstattungen ist ein einheitliches Konzept für die gesamte Tourismusbranche erforderlich. Dies gilt auch für einzelne touristische Aktivitäten, die derzeit nicht abgedeckt sind und bei denen die Sektoren und Mitgliedstaaten unterschiedlich vorgehen.

6.11. Für die Tourismusbranche ist insbesondere während der COVID-19-Pandemie und danach ein intensiver sozialer Dialog erforderlich, der zu tragfähigen sektoralen Tarifverträgen führt, die für alle Beschäftigten gelten; das Gleiche trifft auf die Verkehrsbranche zu. Dies ist der beste Weg, um die Arbeitnehmer in diesen Branchen wirksam zu schützen und den sozialen Frieden zu wahren und somit gefährdete Unternehmen zu unterstützen. Sämtliche beteiligten Akteure müssen alles dafür tun, den sozialen Dialog und die Tarifverhandlungen auf allen Branchenebenen zu intensivieren.

6.12. Maßnahmen mit Mehrwert müssen auf Ebene der Europäischen Kommission mit den nationalen Programmen zur Erholung des Tourismus koordiniert werden, um den europäischen Tourismussektor wieder anzukurbeln. Dies sollte selbstverständlich mit der Koordinierung der nationalen Krisenbekämpfungsprogramme und mit Maßnahmen für den Wiederaufbau des Luft-, See- und Reisebusverkehrs verknüpft werden, der in vielen EU-Staaten stark in Mitleidenschaft gezogen wurde (Polen, Italien, Spanien usw.).

6.13. Für die Aushandlung aktualisierter Branchentarifverträge für die Tourismus- und Verkehrsbranche ist zur Wahrung des sozialen Friedens ein intensiver sozialer Dialog — unter Einbindung von KMU-Organisationen — erforderlich. Dank der Einigung auf Lösungen wird dies die wirksamste Art sein, die Arbeitnehmer zu schützen und gefährdete Unternehmen sowie die gesamte Branche zu unterstützen.

6.14. Damit die Tourismusbranche wieder anlaufen und wachsen kann, bedarf es eines umfassenden Ansatzes für Kompetenzen und Qualifikationen, die nicht immer zwischen den Ländern harmonisiert sind und nicht ausreichend gegenseitig anerkannt werden (z. B. Lizenzen für Schiffsführer kleiner gewerblich genutzter Schiffe).

6.15. Die europäischen Sozialpartner in den Tourismusdienstleistungs- und Verkehrsbranchen sollten ihre Bemühungen um eine Einigung über die Sozialstandards in diesen Sektoren koordinieren.

Brüssel, den 18. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

---

<sup>(10)</sup> ABl. L 46 vom 17.2.2004, S. 1.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung — Bericht über die Anwendung der Verordnungen (EU) Nr. 1173/2011, (EU) Nr. 1174/2011, (EU) Nr. 1175/2011, (EU) Nr. 1176/2011, (EU) Nr. 1177/2011, (EU) Nr. 472/2013 und (EU) Nr. 473/2013 sowie die Geeignetheit der Richtlinie 2011/85/EU des Rates“**

(COM(2020) 55 final)

(2020/C 429/28)

Berichterstatlerin: **Judith VORBACH**

Mitberichterstatler: **Tommaso DI FAZIO**

Befassung	Europäische Kommission, 9.3.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	20.7.2020
Verabschiedung im Plenum	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	216/0/3
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt diese Überprüfung, da der wirtschaftspolitische Steuerungsrahmen überarbeitet werden muss. Wir sind an einem Scheidepunkt angelangt: Es ist dringend notwendig, die Grundwerte der Europäischen Union wieder zur Geltung zu bringen und eine echte Wirtschafts- und Sozialunion als Basis für eine von Demokratie und Zusammenhalt geprägte politische Union zu schaffen. Die EU muss unter Beweis stellen, dass sie eine Solidargemeinschaft ist und das Wohlergehen der Menschen fördert, wie dies im Vertrag über die Europäische Union (EUV) verankert ist <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup>. Die COVID-19-Krise ist ein massiver Schock, der volle Finanzkraft erfordert. Eine Übereinstimmung in der Zielsetzung ist notwendig, damit wir die wirtschaftlichen und sozialen Folgen dieser Pandemie stemmen und die Last der Folgeschäden zwischen den Mitgliedstaaten und innerhalb der Länder gerecht aufteilen und gemeinsam schultern können. Bedeutende kurzfristige Maßnahmen wurden bereits auf den Weg gebracht, so die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des haushaltspolitischen Rahmens. Der EWSA empfiehlt keine zu schnelle *Rückkehr zum Normalbetrieb*, sondern eine *Wende* hin zu einem überarbeiteten wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmen, wie er in dieser Stellungnahme dargelegt wird.

1.2. Der EWSA weist darauf hin, dass diese zweite, in Fünfjahresabständen stattfindende Überprüfung der seit der Finanzkrise eingeführten besonderen Maßnahmen des Sechserpakets und des Zweierpakets sich der Vollständigkeit halber auch auf all die Maßnahmen erstrecken sollte, die seit 2010 zur Sicherstellung der Durchführung, engeren Koordinierung und größeren Konvergenz der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten ergriffen worden sind. Der EWSA fordert zudem, dass die entscheidende Frage der Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Steuerung auf der anstehenden Konferenz über die Zukunft Europas debattiert wird. In diesem Zusammenhang sollte die Anpassung der Vorschriften des AEUV über die wirtschaftspolitische Steuerung an die derzeitige wirtschaftliche Realität der EU kein Tabu sein. Zum Beispiel besteht trotz einer stark expansiven Geldpolitik Deflationsgefahr.

1.3. Nach Ansicht des EWSA müssen bei einer angemessenen Überarbeitung des Rahmens auch die wirtschaftspolitischen Ziele umfassend überprüft werden. Der EWSA plädiert für eine wohlstandsorientierte wirtschaftspolitische Steuerung, bei der das soziale und wirtschaftliche Wohl der Menschen im Vordergrund steht, damit niemand zurückgelassen wird. Der Ausschuss fordert daher eine ausgewogene Wirtschaftspolitik, bei der mehrere zentrale politische Ziele als bedeutend angesehen und gleichrangig angestrebt werden: nachhaltiges und integratives Wachstum,

<sup>(1)</sup> EWSA-Stellungnahme zum Thema *Die Zukunft des Europäischen Solidaritätsfonds*, (Abl. C 181 vom 21.6.2012, S. 52).

<sup>(2)</sup> Vertrag über die Europäische Union, Artikel 3 Absatz 1.

Vollbeschäftigung und angemessene Arbeit, gerechte Verteilung des materiellen Wohlstands, Gesundheit und Lebensqualität, ökologische Nachhaltigkeit, Finanzmarktstabilität, Preisstabilität, ausgewogene Handelsbeziehungen, eine wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft und stabile öffentliche Finanzen. Innerhalb des Konjunkturzyklus sind rege öffentliche und private Investitionen sowohl die Grundlage als auch das Ergebnis eines stabilen wirtschaftlichen Umfelds.

1.4. Stabile öffentliche Finanzen schaffen wirtschaftliche Resilienz und Vertrauen und liegen im Eigeninteresse eines jeden Mitgliedstaats. Gleichwohl hängen sie von zahlreichen Parametern ab, die häufig nicht auf nationaler Ebene gesteuert werden können. Schlecht konzipierte Anstrengungen zur Senkung öffentlicher Ausgaben können kurz- bis mittelfristig negative Auswirkungen auf andere wesentliche Politikbereiche haben und auch andere Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Die Haushaltsregeln und die länderspezifischen Empfehlungen in ihrer derzeitigen Form haben zu Beschränkungen der öffentlichen Ausgaben und Investitionen, insbesondere in die Gesundheitssysteme, zu einer weiteren Verlängerung der Wirtschaftskrise und zu massiven Härten für viele Bürger geführt. Diese Durchsetzung der Vorschriften erwies sich teilweise als prozyklisch. In Rezessionsphasen wurden die Wirtschaftssysteme dadurch sogar weiter geschwächt, was wiederum die öffentlichen Finanzen belastete. Eine solidaritätsorientierte wirtschaftspolitische Steuerung sollte so umgesetzt werden, dass ein Mitgliedstaat nicht bestraft, sondern in die Lage versetzt wird, seine Krisenresilienz zu stärken und in puncto Wachstum und öffentlicher Hand Nachhaltigkeit und Inklusion zu erreichen.

1.5. Der EWSA fordert die Kommission auf, eine Reform der europäischen wirtschaftspolitischen Steuerung anzugehen, die asymmetrische Effekte in den Mitgliedstaaten insbesondere in Krisensituationen vermeidet und sicherstellt, dass niemand zurückgelassen wird. Entschlossenes Handeln ist notwendig, um die Konjunktur zu beleben. Dafür gilt es, die goldene Regel anzuwenden und weitreichende Investitionspläne zu aktivieren und zu koordinieren. Zur Bewältigung der COVID-19-Krise müssen außergewöhnliche antizyklische Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten auf den Weg gebracht werden. Der EWSA empfiehlt dringend, die Krise auf einer solidarischen Grundlage anzugehen, wie er in seiner Entschließung vom Juni 2020 <sup>(3)</sup> dargelegt hat. Erforderlich sind EU-Investitionen in grundlegende und prioritäre Sektoren wie materielle und immaterielle Infrastruktur (mit einem Schwerpunkt auf Gesundheitsinfrastruktur), Fortbildung auf allen Ebenen (insbesondere berufliche Weiterbildung sowie lebenslanges Lernen), Umweltsanierung und Energie sowie Forschung (insbesondere zur Bewältigung der Klima- und Gesundheitskrisen und zur Schaffung fairer Rahmenbedingungen für den internationalen Wettbewerb). Die beste Lösung bestünde in einer Überarbeitung und Neugewichtung des wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmens wie anschließend beschrieben.

1.6. Erreichen langfristig tragfähiger öffentlicher Finanzen und Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte durch:

- Anerkennen, dass die Haushaltskonsolidierung und eine antizyklische Finanzpolitik durch wirtschaftliche Schwierigkeiten extrem erschwert wird;
- Unterstützung eines nachhaltigen Wachstums und dadurch Ermöglichung einer Stärkung der öffentlichen Finanzen;
- Vorrang für nachhaltiges und integratives Wachstum bei gleichzeitiger Berücksichtigung fiskalischer Multiplikatoren;
- Sicherstellung ausreichender Einnahmen und einer gerechten Verteilung der Steuerlast durch Bekämpfung von aggressiver Steuerplanung und Steuerbetrug;
- Einführung symmetrischer Indikatoren, die Überschüsse und Defizite anzeigen;
- die stärkere Berücksichtigung von Beschäftigung und sozialer Entwicklung im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten (MIP) und des Europäischen Semesters, bei dem ein integriertes Scoreboard mit Indikatoren für die wichtigsten wirtschaftlichen Ziele erwogen werden sollte;

1.7. Sicherstellen, dass die Haushaltspolitik die Tragfähigkeit gewährleistet und zugleich eine kurzfristige Stabilisierung ermöglicht, durch:

- starke Abschwächung des Einflusses wirtschaftlich und technisch umstrittener Indikatoren;
- mehr Gewicht auf die Einnahmenerhöhung;
- weiterführende Analyse bei erheblichen Abweichungen statt den betroffenen Mitgliedstaaten mit finanziellen Sanktionen zu drohen.

1.8. Förderung wichtiger Reformen und Anreize für nachhaltige Investitionen durch:

- Anwendung der „goldenen Regel“ und Wahrung des öffentlichen Vermögens, das zur Sicherung künftiger Produktivität und künftigen Wohlstands erforderlich ist;

---

<sup>(3)</sup> Entschließung zum Thema *Vorschläge des EWSA für den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Erholung nach der COVID-19-Krise* (Abl. C 311 vom 18.9.2020, S. 1).

- Umsetzung eines strategischen Investitionsplans;
- Nachhaltigkeitskriterien und soziale Kriterien als Voraussetzung für den Erhalt öffentlicher Unterstützung.

1.9. Konzipierung eines wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmens auf der Grundlage von Solidarität und Verantwortung durch:

- Entwicklung von Lösungen in einem Dialog auf Augenhöhe zusammen mit den betroffenen Ländern, für den Fall wesentlicher Abweichungen mit dem Ziel nachhaltigen und integrativen Wachstums;
- Basieren der wirtschaftspolitischen Steuerung auf einer ausgewogenen technischen Bewertung sowie auf einem demokratischeren Beschlussfassungsprozess, u. a. durch Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments;
- stärkere Einbeziehung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft, um die Interessen aller miteinander in Einklang zu bringen;
- obligatorische Konsultation des EWSA als derjenigen Einrichtung der EU, die die Standpunkte der Zivilgesellschaft den Entscheidungsträgern auf EU-Ebene kompetent vermitteln kann;

1.10. Gewährleistung einer ausgewogenen wirtschaftspolitischen Steuerung durch Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) in folgenden Bereichen:

- Stärkung ihrer finanziellen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Säule in ausgewogener Weise;
- Einrichtung einer Stabilisierungsfunktion, um eine gemeinsame antizyklische Politik zu verfolgen;
- solidarische Bekämpfung der katastrophalen Folgen der COVID-19-Krise;
- Ausgabe eines langfristigen gemeinsamen Schuldtitels in Verbindung mit Maßnahmen zur gerechten Verteilung der Steuerlast;
- Vertiefung der Banken- und der Kapitalmarktunion im Hinblick auf eine weitere Konsolidierung des Binnenmarkts durch wirksame Regulierung.

## 2. Hintergrund

2.1. Unter dem Eindruck der Finanzkrise von 2008 wurde der SWP im Jahr 2011 durch das Sechserpaket verschärft. Im präventiven Teil wurden von ihrem mittelfristigen Haushaltsziel abweichende Staaten verpflichtet, ihren strukturellen Haushaltssaldo jährlich um mindestens 0,5 % des BIP zu verbessern. Auch ein Ausgabenrichtwert wurde vorgegeben. Für Länder mit Schulden über 60 % des BIP wurde überdies eine Verpflichtung zum Schuldenabbau um etwa 1/20 pro Jahr eingeführt. Bei Nichteinhaltung droht ein Defizitverfahren im Rahmen der korrektiven Komponente des SWP. Zudem wurde ein Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten (MIP) geschaffen. Insgesamt wurden für Verstöße gegen Regelungen des SWP bzw. des Sechserpakets verschärfte Sanktionen angedroht<sup>(4)</sup>. Die engere haushaltspolitische und makroökonomische Überwachung wurde in das Europäische Semester und somit in eine Zeitleiste eingebunden. Mit dem Zweierpaket von 2013 wurde ein Rahmen für Länder in oder nach finanziellen Schwierigkeiten geschaffen. Außerdem wurde dabei eine besondere Überprüfung der Haushaltsentwürfe der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets durch die EU vor deren Annahme durch die nationalen Parlamente eingeführt.

2.2. Die Europäische Kommission unterzieht den wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmen und insbesondere das Sechser- und das Zweierpaket einer Überprüfung. Bereits vor der COVID-19-Krise stellte sie fest, dass sich das Umfeld verändert hat und verwies auf geringeres Potenzialwachstum, niedrigere Zinssätze und niedrigere Inflation und die Herausforderungen im Hinblick auf Klimafreundlichkeit, Anpassung an die Digitalisierung und eine alternde Bevölkerung. Die Kommission hat über das Defizitverfahren eine positive Bilanz gezogen, da alle Mitgliedstaaten das Defizitkriterium von 3 % des BIP erfüllt hatten. Sie attestierte jedoch dem präventiven Arm des SWP wenig Zugkraft, da einige Länder nach wie vor Defizite aufwiesen, die in Bezug auf dieses Defizitkriterium keine ausreichende Sicherheitsmarge bieten. Die Schuldenquote im Euroraum insgesamt ist gesunken, jedoch haben sich zwischenstaatliche Unterschiede vergrößert.

## 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt diese Überprüfung des wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmens, die wie vorgesehen nach fünf Jahren erfolgt. Diese fällt nun mit der größten Krise in Friedenszeiten seit hundert Jahren zusammen. Diese Überprüfung muss den Auswirkungen dieses Schocks Rechnung tragen und gerechte Lösungen für einen Steuerungsrahmen bieten, mit dem Wachstum und Wohlstand in allen Mitgliedstaaten wiederhergestellt werden können. Dies kann nur erreicht werden,

---

<sup>(4)</sup> Bisher kam dieses Verfahren noch nie zur Anwendung, sei es, weil die Kommission sich mit den vom Mitgliedstaat angebotenen Reformen zufriedengab, sei es, weil sie es politisch für nicht durchführbar hielt. (Vgl.: *The EU Semester for economic policy coordination: A reflection paper*, Europäisches Parlament, Oktober 2019, PE 624.440).

wenn alle Maßnahmen nachdrücklich eine echte Wirtschafts- und Sozialunion unterstützen, die die Grundlage für eine politische Union basierend auf Demokratie, Zusammenhalt, gegenseitigem Beistand und Solidarität bildet. Die Mitteilung der Kommission ist jedoch unzureichend, da darin hauptsächlich die Ergebnisse des Sechserpakets und des Zweierpakets bewertet werden, ohne die anderen vereinbarten Maßnahmen zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung gleichermaßen zu berücksichtigen. Der EWSA fordert, dass die entscheidende Frage der Modernisierung der wirtschaftspolitischen Steuerung auf der Konferenz zur Zukunft Europas debattiert wird. Die Anpassung der Vorschriften des AEUV über die wirtschaftspolitische Steuerung sollte nicht tabu sein. Da die Themen für die öffentliche Debatte (siehe Abschnitt 4 der Mitteilung) so formuliert sind, dass kaum ein umfassender Überblick gewonnen werden kann, legt der EWSA seine allgemeinen Überlegungen in diesem Abschnitt vor.

3.2. Der EWSA plädiert für eine wohlstandsorientierte wirtschaftspolitische Steuerung, bei der das soziale und wirtschaftliche Wohl der Menschen im Vordergrund steht, damit niemand zurückgelassen wird. Der Ausschuss fordert daher eine ausgewogene Wirtschaftspolitik, bei der mehrere eng miteinander verknüpfte zentrale wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele als bedeutend angesehen und gleichrangig angestrebt werden: nachhaltiges und integratives Wachstum, Vollbeschäftigung und angemessene Arbeit, gerechte Verteilung des materiellen Wohlstands, Gesundheit und Lebensqualität, ökologische Nachhaltigkeit, Finanzmarktstabilität, Preisstabilität, ausgewogene Handelsbeziehungen, eine wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft<sup>(?)</sup> und stabile öffentliche Finanzen. Diese Ziele entsprechen sowohl den in Artikel 3 EU-Vertrag verankerten Zielen als auch den aktuellen UN-Nachhaltigkeitszielen.

3.3. Was die politischen Maßnahmen betrifft, so umfassen diese: erstens das Erreichen eines nachhaltigen und integrativen Wachstums durch die Steigerung der Nachfrage und damit der Produktion mittels nachhaltigem Verbrauch und produktiver Investitionen; zweitens die Bekämpfung sozialer Ungleichheiten durch ein hohes Maß an Sozialschutz, hochwertige Arbeitsplätze und existenzsichernde Löhne in den Mitgliedstaaten und in der EU insgesamt; drittens die Bewältigung der Klima- und Gesundheitskrise durch Förderung öffentlicher und privater Investitionen in digitale Technologien, Gesundheitsversorgung, Energieeinsparung, Infrastruktur, Ausbildung, Forschung und Entwicklung. Stabile öffentliche Finanzen und die Fähigkeit, die Nachfrage in Rezessionsphasen anzukurbeln, liegen im Eigeninteresse aller Mitgliedstaaten. Gleichwohl sind wirtschaftspolitische Ziele eng miteinander verknüpft, und viele Parameter können nicht auf nationaler Ebene gesteuert werden. Eine solidarische wirtschaftspolitische Steuerung sollte den Mitgliedstaaten dabei helfen, Nachhaltigkeit und Inklusion bei Wachstum und Finanzen zu erreichen und krisenresistent zu werden.

3.4. Der EWSA bedauert, dass die bisherige wirtschaftspolitische Steuerung hauptsächlich darauf ausgerichtet war, durch den Abbau des öffentlichen Defizits und der Staatsverschuldung stabile öffentliche Finanzen zu erreichen. Der EWSA erkennt an, dass das MIP und das Europäische Semester möglicherweise eine Rolle bei der Formulierung länderspezifischer Empfehlungen zur Förderung von Strukturreformen gespielt haben. Für die Umsetzung einer ausgewogenen Wirtschaftspolitik müssen diese Instrumente auch auf zentrale wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele ausgerichtet werden (siehe Ziffer 3.2) und bei der Reform des Steuerungsrahmens maßgeblicher und wirksamer eine Rolle spielen. In der Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum werden Umwelt, Produktivität, Stabilität und Gerechtigkeit berücksichtigt. Das Verfahren bleibt jedoch unausgewogen: die Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum ist ein unverbindlicher Prozess, der auf dem öffentlichen Aufzeigen von Problemen („naming and shaming“) beruht, während der SWP klar festgelegte Fristen und spezifische Sanktionen vorsieht (siehe Ziffer 4.7.1).

3.5. Volkswirtschaften, in deren nationaler Fiskalpolitik die Notwendigkeit des Aufbaus von Einnahmereserven in Zeiten des Wachstums anerkannt wird, während zugleich die für den künftigen Wohlstand erforderlichen Investitionen gewährleistet bleiben, werden resilienter sein, um die negativen Auswirkungen einer Rezession bekämpfen. Ein schlecht konzipierter und umgesetzter ausgeglichener Haushalt — insbesondere zu einem Zeitpunkt, da die Länder sich in einer frühen Erholungsphase befinden — engt den Spielraum der Fiskalpolitik gefährlich ein. Bei unkoordinierter Umsetzung im Euro-Währungsgebiet führt dies auch zu einem erheblichen Nachfragerückgang in anderen Mitgliedstaaten. Gerade im Euroraum ist der Ausgleich durch einzelstaatliche Fiskalpolitik wichtig, da nationale Geld-, Zins- und Wechselkurspolitik auf Mitgliedstaatsebene nicht mehr möglich sind. Einige der EU-weit betriebenen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung haben die Wirtschafts- und Finanzkrise bis 2014 verschleppt, und die Sparpolitik während des Abschwungs brachte für viele Menschen massive Einbußen. Zwar haben sich im Zeitraum 2014-2020 die sozialen Indikatoren im Euroraum insgesamt verbessert, dennoch liegen sie in mehreren Staaten weiterhin unter dem Vorkrisenniveau. Auch die öffentlichen Investitionen schrumpften von 3,7 % des BIP 2009 auf 2,7 % des BIP 2017. Zudem hatte dies negative Auswirkungen auf das Wachstum des BIP und damit auch auf die Staatsschuldenquote. Die sukzessive sich verschlimmernden Folgen des verlangsamten Wachstums müssen von der Kommission besser berücksichtigt werden. Der EWSA verweist auf seine bislang nicht berücksichtigten Empfehlungen<sup>(6)</sup> für eine Überprüfung der Regeln.

<sup>(?)</sup> Siehe das in der EWSA-Stellungnahme zum Thema *Nationale Ausschüsse zu Wettbewerbsfähigkeit* skizzierte Konzept (ABl. C 177 vom 18.5.2016, S. 35).

<sup>(6)</sup> Siehe Stellungnahmen des EWSA zum Thema *Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung* (ABl. C 268 vom 14.8.2015, S. 33), und *Paket zur Wirtschafts- und Währungsunion* (ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 28).

3.6. Wahrung der Preisstabilität bedeutet heute und höchstwahrscheinlich auch in naher Zukunft, dass nicht eine Inflation, sondern eine Deflation vermieden werden muss. Die Geldpolitik ist für die Stabilität der öffentlichen Haushalte und der Wirtschaft insgesamt von entscheidender Bedeutung. Damit Staaten nicht ausschließlich auf die Refinanzierung über den Finanzsektor angewiesen sind, braucht es eine Konsolidierung der offensichtlichen Rolle der EZB als Kreditgeberin der letzten Instanz. Vor dem Hintergrund der COVID-19-Krise begrüßt der EWSA die EZB-Maßnahmen zur Beherrschung der Spreads am Markt für Staatsanleihen. Angesichts einer wirtschaftlichen Notlage muss die EZB bereit sein, die quantitative Lockerung auszuweiten. Geldpolitik muss im Sinne einer ausgewogenen Wirtschaftspolitik neben dem Inflationsziel aber auch das Ziel eines nachhaltigen und integrativen Wachstums verfolgen.

3.7. Als Reaktion auf die COVID-19-Krise muss entschlossen eine außerordentliche gemeinsame antizyklische Konjunkturpolitik verfolgt werden, um Massenarbeitslosigkeit zu verhindern und die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und die öffentliche Infrastruktur insbesondere in den Bereichen soziale Sicherheit und Gesundheitswesen erforderlichenfalls mit mehr Ressourcen und Personal auszustatten. Die Erfahrungen mit der Finanzkrise von 2008 und der Pandemie von 2020 lehren uns, dass vergleichbar kritische Situationen auch in Zukunft eintreten können, weshalb die WWU vertieft werden muss (siehe Ziffer 4.6). Der EWSA bekräftigt, dass die EU im Krisenfall unter Beweis stellen muss, dass sie nicht nur eine Gemeinschaft wirtschaftlicher Interessen, sondern auch — und vor allem — eine Solidargemeinschaft ist<sup>(7)</sup>. Dieser Grundsatz muss für ihre Politik ebenso gelten wie der Grundsatz der Förderung des Wohlergehens ihrer Völker, wie er im Vertrag über die Europäische Union (EUV) verankert ist<sup>(8)</sup>.

3.8. Der EWSA begrüßt die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des haushaltspolitischen Rahmens, die erfreulicherweise im Rahmen des Sechserpakets als eine allen EU-Mitgliedstaaten offenstehende Option eingeführt wurde. Nun stellt sich die Frage, wie schnell eine Rückkehr zur „normalen“ Haushaltsdisziplin gefordert wird. Der EWSA warnt davor, zu rasch „zur Normalität zurückzukehren“, da dies eine neue Rezession auslösen könnte. Anstelle einer „Rückkehr“ empfiehlt der EWSA, wie im Folgenden dargelegt, eine Wende hin zu einem überarbeiteten wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmen.

#### **4. Besondere Anmerkungen zu Fragen, die bei der öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission ermittelt wurden**

Der EWSA weist darauf hin, dass die Fragen für die öffentliche Debatte so formuliert sind, dass kaum ein umfassender Überblick gewonnen werden kann, wie bereits in Ziffer 3.1 festgestellt wurde. Die nachstehenden spezifischen Antworten sind in Verbindung mit den allgemeinen Bemerkungen des EWSA zum Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung in Abschnitt 3 zu sehen.

##### **4.1. Verbesserung des Rahmens zur dauerhaften *Sicherstellung tragfähiger öffentlicher Finanzen* und zur *Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte***

4.1.1. Die Kommission setzt weiter auf eine wirksame präventive Komponente und die rasche Umsetzung der haushaltspolitischen Empfehlungen, ohne Lösungen für die Schwierigkeiten einiger Mitgliedstaaten anzubieten und ohne die Auswirkungen auf andere wichtige wirtschaftliche Ziele zu berücksichtigen. Den Richtwert für die Verschuldung zu erreichen, hat sich als äußerst schwierig erwiesen, insbesondere in hochverschuldeten Ländern mit niedrigem Wachstum, niedriger Inflation und hohen Kosten für den Schuldendienst. Die Senkung der laufenden Ausgaben und der öffentlichen Investitionen zur Erreichung des mittelfristigen Ziels geht mit erheblichen Beeinträchtigungen in Form eines Rückgangs der Sozialausgaben, der Beschäftigung und des Wirtschaftswachstums einher. Die derzeitige Wirtschaftskrise ist jedoch ein Weckruf, den finanzpolitischen Spielraum für eine antizyklische Haushaltspolitik zu schaffen.

4.1.2. Der EWSA weist darauf hin, dass nachhaltige Finanzen nicht mit strengeren Verfahren gewährleistet werden können. Dafür ist eine Änderung der wirtschaftspolitischen Perspektiven nötig. Der EU-Steuerungsrahmen hat die wichtige Aufgabe, die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, Fortschritte bei der Stärkung der öffentlichen Finanzen zu erzielen und sie dabei zu unterstützen, langfristig eine Ausgewogenheit zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zu erreichen. Erstens muss das Augenmerk vorrangig auf ein nachhaltiges und integratives Wachstum bei gleichzeitiger Berücksichtigung fiskalischer Multiplikatoren gelegt werden. Wenn sich das BIP-Wachstum verlangsamt, können fiskalpolitische Anreize eine Erhöhung der Einnahmen und eine Senkung der Schuldenquote bewirken. Ein höheres Wachstum schafft Spielraum für mehr Investitionen und eine ausreichende Finanzierung der sozialen Säule und kurbelt damit die Nachfrage an. In diesem Zusammenhang könnte auch eine weiterführende Analyse hilfreich sein, um festzustellen, inwieweit Verbesserungen bei den fiskalpolitischen Indikatoren auf den wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmen oder auf günstige konjunkturelle Entwicklungen zurückzuführen sind.

<sup>(7)</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>(8)</sup> Vertrag über die Europäische Union, Artikel 3 Absatz 1.

4.1.3. Zweitens sollte mehr Gewicht auf die Einnahmenerhöhung als auf die Ausgabenkürzung gelegt werden. Der Druck zur Senkung von Steuern auf mobile Produktionsfaktoren schränkt in Verbindung mit aggressiver Steuerumgehung und Steuerbetrug die Gestaltung der Einnahmeseite ein und verzerrt den Wettbewerb. Zudem erzeugt dies auch Druck, die Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsausgaben zu senken, was häufig als der einfachste Weg zum kurzfristigen Abbau der Verschuldung gesehen wird. Um einen tragfähigen öffentlichen Haushalt in gerechter Weise zu erreichen, muss dieses Defizit durch eine koordinierte Steuerpolitik behoben werden. Bereits die Bekämpfung von Steuerbetrug bringt eine deutliche Entspannung der öffentlichen Haushalte. Alleine die aufgrund der Hinterziehung und Vermeidung von Mehrwertsteuern geschätzte Lücke beträgt jedoch jährlich 147 Mrd. Euro<sup>(9)</sup>, während die Summe der Defizite aller EU-Staaten im Jahr 2018 114 Mrd. Euro ausgemacht hat.

4.1.4. Drittens sollte Überschüssen und Defiziten für die Zwecke der wirtschaftspolitischen Steuerung die gleiche Bedeutung beigemessen werden. Nur so ist eine Überwindung der Ungleichgewichte zwischen den Ländern erreichbar. Zu begrüßen sind die Erwägungen der Kommission, dass ein Ausgleich der Leistungsbilanzen im Euroraum, der Defizite und Überschüsse miteinschließt, zur Aufwärtskonvergenz beitragen und sich günstig auf das nominelle Wachstum auswirken würde. Einige Länder hätten nämlich durchaus ihre Leistungsbilanzüberschüsse durch expansivere Maßnahmen zur Ankurbelung der Binnennachfrage abbauen können. Länder mit strukturellen Ungleichgewichten aufgrund eines niedrigen Produktivitäts- und Wettbewerbsniveaus wiederum hätten mehr in die Ausbildung und die Forschung und Entwicklung investieren und ihr Produktionssystem modernisieren können. Aufgrund der begrenzten finanziellen Mittel war dies jedoch nicht möglich.

4.1.5. Ein begrüßenswerter Schritt ist, dass Anpassungen im Hinblick auf Beschäftigung und soziale Entwicklungen im Rahmen des MIP einbezogen werden. Ungeachtet des Anwendungsbereichs des MIP ist die Überwachung nach wie vor eng an Faktoren geknüpft, die laut Kommission für die makroökonomische Stabilität von Bedeutung sind, wie etwa Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Diese Sichtweise greift zu kurz, da auch Ungleichgewichte im sozialen Bereich ein Risiko für die makroökonomische Stabilität darstellen. Zum Beispiel geht hohe Arbeitslosigkeit mit negativen Effekten auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, das Finanzwesen (Kreditausfälle) und Staatshaushalte einher. Verstärktes Augenmerk sollte insbesondere auf das Hinterherhinken des Lohnwachstums hinter der Arbeitsproduktivität in 15 Mitgliedstaaten seit 2010 gelegt werden. Ökologische Aspekte fehlen, obwohl die negativen Auswirkungen der Klimakrise auf makroökonomische Nachhaltigkeit massiv sein können.

#### 4.2. Verantwortungsvolle **Finanzpolitik**, die die langfristige Tragfähigkeit sicherstellt, zugleich aber eine kurzfristige Stabilisierung ermöglicht

4.2.1. Mit der Neugestaltung der präventiven Komponente sollte sichergestellt werden, dass in schlechten Zeiten die automatischen Stabilisatoren ihre Wirkung entfalten können. Diese Absicht ist zu begrüßen, doch die prozyklische Politik wurde fortgeführt. Die Hauptgründe waren anhaltende wirtschaftliche Schwierigkeiten in vielen Mitgliedstaaten, die eine antizyklische Finanzpolitik schwierig machten. Eine weitere Ursache waren gravierende Probleme mit den Indikatoren, wie die unsichere Definition der Produktionslücke und unterschiedliche Berechnungsmethoden für die Schätzung des potenziellen BIP in den einzelnen Ländern. Aufgrund der komplexen Schätzverfahren des strukturellen Haushaltssaldos müssen die Ergebnisse immer wieder erheblich korrigiert werden<sup>(10)</sup>. Das BIP selbst ist jedoch auch das Ergebnis statistischer Schätzungen, die mit Fehlern und größeren rückwirkenden Änderungen behaftet sind. Zudem gibt es keine Möglichkeit, diese Indikatoren durch politische Maßnahmen direkt zu beeinflussen. Der EWSA empfiehlt, ihren Einfluss auf die Entwicklung der derzeitigen Wirtschaftspolitik stark abzuschwächen und insbesondere das Konzept der strukturellen Haushaltssalden aufzugeben.

4.2.2. Alternativ könnte ein Indikator an Bedeutung gewinnen, der auf die Relation der mittelfristigen Ausgaben- und Einnahmenentwicklung abstellt. Zum Beispiel kann das nominelle Ausgabenwachstum angepasst werden an die mittelfristige Wachstumsrate des Potenzial-Outputs plus dem Inflationsziel der EZB, um diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen bereinigt. Ganz gleich, wie diese gestaltet sind, kann es bei Fiskalregeln immer zu ungünstigen Szenarien kommen. Daher sollten Abweichungen keine automatischen Konsequenzen, sondern eine tiefgreifende technische Analyse einleiten, bei der alle zentralen wirtschaftspolitischen Ziele und ein Entscheidungsprozess unter Einbeziehung der einschlägigen Interessenträger (vgl. Ziffer 4.4) berücksichtigt werden. Schließlich sind auch die Gründe von Haushaltsdefiziten multidimensional. Es gilt Länderspezifika, die ökonomische Gesamtsituation und komplexe Wechselwirkungen der wirtschaftspolitischen Ziele zu berücksichtigen.

<sup>(9)</sup> COM(2019) 8 final, S. 4.

<sup>(10)</sup> Die Unsicherheiten des geschätzten strukturellen Haushaltssaldos sind am Beispiel Deutschlands ersichtlich. Im Mai 2017 schätzte die Kommission, dass das strukturelle Haushaltssaldo zwischen 2016 und 2017 um 0,25 % geschrumpft ist. Im Mai 2018 deutete die Revision der Schätzungen auf eine Steigerung um 0,35 % zwischen 2016 und 2017 hin, weshalb die Veränderung des strukturellen Saldos um 0,6 % der potentiellen Wirtschaftsleistung angepasst wurde. Das ist eine sehr starke Anpassung, wenn man bedenkt, dass die Wirtschaft Deutschlands relativ stabil ist und 2017 keinen großen Schocks ausgesetzt war.

4.3. *Anreize für **wichtige Reformen und Investitionen** zur Bewältigung von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen bei gleichzeitiger Absicherung gegen Tragfähigkeitsrisiken.*

4.3.1. Trotz Investitions- und Strukturreformklauseln im SWP ist es nicht gelungen, einen Rückgang der öffentlichen Investitionen in Konsolidierungsphasen zu verhindern. Eine Flexibilisierung der Anwendung der Haushaltsregeln ist zwar sinnvoll, hat sich jedoch als unzureichend erwiesen. Daher empfiehlt der EWSA, bei öffentlichen Investitionen die „goldene Regel“ anzuwenden, um die Produktivität und die soziale und ökologische Grundlage für das Wohlergehen künftiger Generationen zu schützen. Das heißt, dass Zukunftsnettoinvestitionen aus der Berechnung relevanter Defizitindikatoren ausgenommen werden. Es ist unverständlich, warum anders als bei privaten Investitionen für öffentliche Investitionen keine Abschreibung für eine bestimmte Zeit, definiert über die Lebensdauer des Wirtschaftsguts, vorgenommen wird.

4.3.2. Es braucht öffentliches Vermögen, um langfristig Wohlstand, künftige Einnahmen und Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen. Das gilt insbesondere für die Umsetzung des Grünen Deals und zur Gewährleistung einer modernen Gesundheits-, Bildungs- und Technologieinfrastruktur. Weil damit die wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit auch für zukünftige Generationen (die auch von den potenziellen Erträgen profitieren werden) sichergestellt wird, ist deren Beteiligung an der Finanzierung gerechtfertigt. Auch makroökonomische Ungleichgewichte können mithilfe wichtiger Zukunftsinvestitionen gemildert werden. Darüber hinaus sind öffentliche Investitionen ein wichtiges Mittel, um eine antizyklische und zugleich wachstumsfreundliche Politik zu fördern und gleichzeitig die Nachfrage anzukurbeln, die ein kurzfristiges nachhaltiges Wachstum unterstützt.

4.3.3. Der EWSA empfiehlt zudem einen gemeinsamen Plan für strategische Investitionen, der von der Bewältigung der Klimakrise über die Entwicklung der Technologiebranchen bis hin zur Unterstützung des Strukturwandels in den traditionellen Industriebranchen und der Modernisierung der sozialen Dienstleistungen reicht. Der Ausschuss begrüßt die angekündigte Stärkung von InvestEU, die Schaffung einer strategischen Investitionsfazilität und eines neuen Solvenzinstruments sowie des geplanten Aufbauinstruments und die im April 2020 vereinbarte Bereitstellung von Mitteln durch die EIB. Öffentliche Beihilfen und Bürgschaften müssen natürlich wie üblich transparent sein und anhand gesellschaftlicher, ökologischer und fiskalpolitischer Kriterien bewertet werden.

4.4. *Ein **einfacherer** und transparenterer **EU-Rahmen** zur schwerpunktmäßigen Überwachung der Mitgliedstaaten, die vor **drängenderen Problemen** stehen, und Gewährleistung eines **konstruktiven Dialogs***

4.4.1. Das komplexe Regelwerk spiegelt die Schwierigkeit wider, dass mittels einheitlicher Regeln verschiedenste Entwicklungen erfasst werden sollen. Als Alternative empfiehlt der EWSA ein übersichtliches Set an Indikatoren mit einer vertieften Analyse bei erheblichen Abweichungen sowohl in Form von Überschüssen als auch Defiziten, und zwar für alle Mitgliedstaaten. Geldbußen sind insbesondere bei Defizitverfahren ein Widerspruch. Imageschäden können Kreditwürdigkeit und Wettbewerbsfähigkeit weiter beeinträchtigen. Sanktionen verstärken auch die Zentrifugalkräfte, und die Vertiefung der WWU kann ohne Solidarität nicht gelingen. Die wirtschaftspolitische Steuerung sollte so umgesetzt werden, dass ein Mitgliedstaat nicht bestraft, sondern in die Lage versetzt wird, tragfähige Finanzen zu erreichen.

4.4.2. Die wirtschaftspolitische Steuerung muss auf einer ausgewogenen technischen Bewertung beruhen, bei der alle zentralen wirtschaftspolitischen Ziele berücksichtigt werden, anstatt verschiedene Arten von Anreizen zu erörtern. Grundlage dafür muss ein breit angelegter demokratischer und transparenter Beschlussfassungsprozess sein. Dem Europäischen Parlament sollte bei laufenden Entscheidungen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung eine wesentlich wichtigere Rolle zukommen. Nachdem viele Aspekte des SWP nur die Eurozone betreffen, könnte dafür eine eigene parlamentarische WWU-Formation im Europäischen Parlament zuständig sein. Die Beschlüsse der Euro-Gruppe sollten transparenter werden.

4.4.3. Der EWSA weist ferner darauf hin, dass die Zivilgesellschaft stärker in die wirtschaftlichen Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene einbezogen werden muss. Er unterstreicht daher auch die Bedeutung des sozialen Dialogs. Auf diese Weise kann eine ausgewogene Wirtschaftspolitik gestaltet werden, die alle Interessen miteinander in Einklang bringt und die Grundbedürfnisse besser berücksichtigt. Aufgrund seiner Rolle als sozioökonomischer Akteur kann der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss als zuständige Einrichtung der EU maßgeblich zu einem solchen Bottom-up-Ansatz beitragen. Der EWSA wird jedoch weder in Titel VIII des AEUV über die Wirtschafts- und Währungspolitik noch in den Bestimmungen über den wirtschaftspolitischen Dialog in den Regeln des Sechserpakets und des Zweierpakets erwähnt. Diese Auslassung sollte bei künftigen Änderungen der Bestimmungen zur wirtschaftspolitischen Steuerung des AEUV, des „Sechserpakets“ und des „Zweierpakets“ korrigiert werden.

4.4.4. Bei erheblichen Abweichungen von den Indikatoren, die wirtschaftspolitische Ziele darstellen, sollten eine eingehende Analyse sowie eine Diskussion mit dem betreffenden Mitgliedstaat auf Augenhöhe über die Gründe für die Ungleichgewichte und die Einführung positiver Anreize folgen. Das zentrale Kriterium für Empfehlungen muss die Förderung eines inklusiven und nachhaltigen Wachstums sein. Es liegt im eigenen Interesse eines Landes und macht die Verhängung von Sanktionen überflüssig, wenn Abweichungen von den Defizitkriterien angegangen werden, indem beispielsweise eine grüne Industriepolitik vorgeschlagen wird.

#### 4.5. **Haushaltspolitische Rahmen der Mitgliedstaaten und ihr Zusammenwirken mit dem haushaltspolitischen Rahmen der EU**

4.5.1. Die Haushaltsregeln des Fiskalpaktes und die in mehreren Staaten verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremsen sind weniger flexibel als die wirtschaftspolitische Steuerung auf EU-Ebene. Somit kann es nicht nur zu mehr Komplexität und Diskrepanzen kommen, sondern auch zu einer kontraproduktiven Regelbindung der Fiskalpolitik. Auch auf Ebene der Mitgliedstaaten soll ein ausgeglichener Haushalt Teil einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik sein.

#### 4.6. **Berücksichtigung der Euroraum-Dimension und der Agenda zur Vertiefung der WWU**

4.6.1. Der EWSA teilt voll und ganz die Auffassung der Kommission, dass die Wirksamkeit der wirtschaftspolitischen Steuerung durch eine Vertiefung der WWU verbessert würde. Der EWSA empfiehlt eine Stärkung der finanziellen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Säule in ausgewogener Weise<sup>(1)</sup>. Insgesamt braucht es einen Plan für die Vertiefung des Euro-Währungsgebiets, der über die im Vertrag von Maastricht vorgesehenen Grenzen hinausgeht. Die Anstrengungen müssen unverzüglich auf die zentralen wirtschaftspolitischen Ziele im Sinne einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik ausgerichtet werden. Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet noch nicht beigetreten sind, werden sich ihm möglichst bald anschließen müssen. Angesichts der aktuellen Entwicklungen muss insbesondere dem Ziel der wirtschaftlichen Erholung höchste Priorität zukommen.

4.6.2. Der EWSA stellt fest, dass die Kommission wiederholt darauf hinweist, dass die Möglichkeiten zur Steuerung des finanzpolitischen Kurses ohne eine zentrale Fiskalkapazität mit Stabilisierungsfunktionen nach wie vor begrenzt sind. In der Vergangenheit hat der EWSA betont, dass eine verbesserte Fiskalkapazität von entscheidender Bedeutung für die ordnungsgemäße Verwaltung der WWU ist. Es braucht eine gemeinsame antizyklische Konjunkturpolitik, die jene auf nationaler Ebene unterstützt. Es muss eine Stabilisierungsfunktion geschaffen werden, deren Auszahlungen jedoch an Bedingungen zu knüpfen sind, die im Einklang mit den Nachhaltigkeitszielen und der europäischen Säule sozialer Rechte stehen. Wenn der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) für diesen Zweck eingesetzt wird, darf seine Inanspruchnahme nicht an Bedingungen gebunden sein, die einem nachhaltigen und integrativen Wachstum abträglich sind.

4.6.3. Der EWSA befürwortet nachdrücklich die Zielsetzung, die Erholung auf der Grundlage von Solidarität einzuleiten, wie er in seiner Entschliessung vom Juni 2020 dargelegt hat<sup>(2)</sup>. Auf lange Sicht würde ein Instrument, das durch gemeinsame Garantien der Länder des Euroraums gesichert ist, auch zur Verringerung der Haushaltsungleichgewichte beitragen. Es kann jedoch nur dann sicher und gegen größere Krisen im gesamten Euro-Währungsgebiet gefeit sein, wenn die öffentlichen Einnahmen nicht zusätzlich durch Steuerhinterziehung gefährdet werden. Der EWSA empfiehlt daher, flankierende Maßnahmen zur Bekämpfung von aggressiver Steuerplanung und Steuerbetrug umzusetzen. Ein solches sicheres Instrument sollte über einen demokratisch kontrollierten Mechanismus ausgegeben und auf der Förderung des sozialen Fortschritts und der Nachhaltigkeit ausgerichtet werden. Gemeinsame Staatsanleihen würden auch die Anfälligkeit des Finanzsektors verringern.

4.6.4. Die Finanzmärkte und die öffentlichen Finanzen sind eng miteinander verwoben. Die Finanzkrisen haben gezeigt, dass Marktteilnehmer die Instabilität erhöhen können, indem sie die Kosten für Kredite an in Schwierigkeiten befindliche Staaten erhöhen. Die Regierungen könnten unter Umständen in einem Teufelskreis Schulden aufnehmen müssen, um Banken zu rekapitalisieren, was zu einem Verlust des Vertrauens in die öffentlichen Finanzen und des Werts von Anleihen führt, wodurch die Banken weiter unter Druck geraten. Der Versuch, diese Risiken vor allem durch restriktive Haushaltsregeln abzuwenden, führt zu noch mehr schädlichen Druck auf die öffentlichen Haushalte. Um das Finanzmarktrisiko wirksam zu mindern, müssen auch die Bankenunion und Kapitalmarktunion vertieft werden. Dabei muss einer wirksamen Regulierung Vorrang eingeräumt werden. Schließlich wird die Finanzstabilität gefährdet, wenn die systemischen Finanzmarktrisiken nicht eingedämmt werden. Dabei gilt es, die internationale Rolle des Euro auf der Basis einer stabilen, wirtschaftlich starken und sozial ausgewogenen WWU zu stärken.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema *Eine neue Vision für die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion* (ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 32).

<sup>(2)</sup> Siehe Fußnote 3.

#### 4.7. Zusammenwirken von SWP und MIP beim **Europäischen Semester**

4.7.1. Sowohl das Europäische Semester — zusammen mit der jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum — als auch die wirtschaftspolitische Steuerung sollten grundsätzlich auf die Ziele einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik ausgerichtet sein. Vor diesem Hintergrund sollte das Europäische Semester über einen demokratischeren Ansatz verfügen und stärker bindend werden. Ein integriertes Scoreboard, das alle sozialen, ökologischen, wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Ziele abbildet, würde zu einem ausgewogenen Ansatz beitragen.

Brüssel, den 18. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa“**

(COM(2018) 450 final — 2018/0196 (COD))

**und zum „Geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds“**

(COM(2020) 452 final — 2018/0197 (COD))

(2020/C 429/29)

Berichterstatter: **Mihai IVAȘCU**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 8.6.2020, 10.6.2020 Europäisches Parlament, 17.6.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 177, Artikel 178 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	20.7.2020
Verabschiedung im Plenum	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	217/0/2
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Infolge des durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten beispiellosen exogenen symmetrischen Schocks deuten die Prognosen auf einen dramatischen Anstieg der Arbeitslosen- und Armutsquote sowie der Unternehmensinsolvenzen hin.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt nachdrücklich die Initiative der Kommission, das Potenzial des EU-Haushalts auszuschöpfen, um während des Aufbaus nach der COVID-19-Krise Investitionen zu mobilisieren und finanzielle Unterstützung bereitzustellen.

1.3. Die Mitgliedstaaten haben nicht in koordinierter Weise auf die COVID-19-Krise reagiert, sondern gemäß ihren jeweiligen nationalen und regionalen Kapazitäten. Der EWSA erachtet bestimmte Änderungen des Dachordnungsvorschlags als unerlässlich und begrüßt die Bemühung um eine einfachere und flexiblere Handhabung der sieben Fonds mit geteilter Mittelverwaltung.

1.4. Der EWSA hält die vorgeschlagenen Flexibilitäten, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen werden, die verfügbaren Mittel dort einzusetzen, wo sie am meisten benötigt werden, für einen sinnvollen Ansatz in einer komplizierten wirtschaftlichen und sozialen Situation. Der Wiederaufbau nach der COVID-19-Krise sollte sich auf Nachhaltigkeitsgrundsätze sowie eine Verknüpfung der über den EFRE, den Kohäsionsfonds und andere europäische Programme finanzierten Maßnahmen stützen.

1.5. Indes bemängelt der EWSA die unterschiedlichen Verfahrensweisen der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Einbeziehung und Einbindung der Sozialpartner und zivilgesellschaftlichen Organisationen im Rahmen der Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarungen, der Aufstellung und Durchführung von Programmen sowie der Begleitausschüsse.

1.6. Nach Auffassung des EWSA muss den Regionen besondere Aufmerksamkeit zukommen, die von der COVID-19-Krise stark betroffen sind und denen ein dauerhafter wirtschaftlicher Aufbau besonders schwer fällt. Soziale Inklusion und der Abbau von Ungleichgewichten zwischen den Mitgliedsstaaten und zwischen unterschiedlichen Regionen sind oberste Priorität der kohäsionspolitischen Fonds bzw. sollten es sein.

1.7. Der EWSA stimmt zu, dass eine zusätzliche zeitliche Flexibilität unerlässlich ist, und unterstützt den Vorschlag, dass Mittelübertragungen am Anfang des Programmplanungszeitraums oder jederzeit während der Durchführungsphase stattfinden können.

1.8. Die Ermöglichung befristeter Maßnahmen zum Einsatz der Fonds in außergewöhnlichen Umständen wird Vertrauen fördern und zur Beseitigung wirtschaftlicher Ungleichgewichte beitragen. Die erwartete hohe öffentliche Schuldenlast wird die Wirtschaft erheblich beeinträchtigen, wenn nicht effizient alle erforderlichen Unterstützungsmaßnahmen ergriffen werden.

1.9. Nach Auffassung des EWSA muss im EU-Haushalt mehr Flexibilität eingeräumt werden, um negativen Schocks entgegenwirken zu können, vor allem bei Ursachen nichtwirtschaftlicher Natur.

1.10. Der EWSA empfiehlt der EU, die grenzübergreifende Zusammenarbeit in Krisensituationen zu verbessern. Bessere Protokolle und eine bessere Zusammenarbeit würden eine einheitliche und rasche europäische Reaktion auf jegliche Art Katastrophe ermöglichen.

## 2. Einleitung und Legislativvorschlag

2.1. Vor über zwei Jahren schlug die Europäische Kommission die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Dachverordnung)<sup>(1)</sup> zum Einsatz der kohäsionspolitischen Fördermittel für den Zeitraum 2021-2027 vor. Der vorgeschlagene Rechtsrahmen bewirkt eine weitere Vereinfachung, Flexibilität bei der Reaktion auf neue Erfordernisse und einen effizienten Einsatz von Finanzinstrumenten. Der Text wurde mit den Mitgliedstaaten und relevanten Interessenträgern erörtert.

2.2. Die vorgeschlagene Verordnung enthält Bestimmungen für mehr Spielraum bei der Nutzung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+), des Kohäsionsfonds, des Fonds für einen gerechten Übergang und des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF). Ferner ist eine Änderung der Finanzvorschriften für diese Fonds sowie für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa vorgesehen. Der EWSA begrüßt die anvisierte einfachere und flexiblere Handhabung der sieben Fonds mit geteilter Mittelverwaltung.

2.3. Auf die Belastung der Gesundheitssysteme infolge des durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten, beispiellosen exogenen symmetrischen Schocks folgten unmittelbar schwere soziale und wirtschaftliche Auswirkungen. Prognosen zufolge ist ein dramatischer Anstieg der Arbeitslosen- und Armutsquote sowie der Unternehmensinsolvenzen zu erwarten.

2.4. Als umgehende Reaktion auf die möglichen Pandemiefolgen wurden unverzüglich zwei Legislativvorschläge für den (bis Ende 2020) laufenden Finanzrahmen angenommen: Durch zwei Änderungen der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>(2)</sup> vom 30. März bzw. 23. April 2020 sollten die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden, in Krisenfällen ihre Programme flexibel zu verwalten.

2.5. Im Mittelpunkt der Diskussionen über eine tragfähige Strategie für die Überwindung der Krise stehen zwei Säulen: das Europäische Aufbauinstrument und ein gestärkter mehrjähriger Finanzrahmen. Durch die vorgeschlagene Verordnung sollen die mittel- bis langfristigen kohäsionspolitischen Investitionen unterstützt werden.

2.6. Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Initiative der Kommission, das Potenzial des EU-Haushalts auszuschöpfen, um während des Aufbaus nach der COVID-19-Krise Investitionen zu mobilisieren und finanzielle Unterstützung bereitzustellen. Gleichzeitig sollen allgemein auch die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit der europäischen Wirtschaft gefördert und die europäische Säule sozialer Rechte umgesetzt werden.

2.7. Durch die anhaltende COVID-19-Krise ist deutlich zutage getreten, wie wichtig Flexibilität und rasche, koordinierte Reaktionen der Mitgliedstaaten und der EU sind. Diese Erfahrungen sollten sich in dem neuen Rechts- und Finanzrahmen niederschlagen, der flexibel und in der Lage sein muss, auf künftige außergewöhnliche Umstände zu reagieren.

## 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Die Mitgliedstaaten haben nicht in koordinierter Weise auf die COVID-19-Krise reagiert, sondern gemäß ihren jeweiligen nationalen und regionalen Kapazitäten. Dies könnte zu einer asymmetrischen Erholung führen und gleichzeitig die regionalen Unterschiede und Ungleichheiten weiter verstärken, was langfristig den Binnenmarkt sowie die Finanzstabilität der Eurozone unterminieren könnte. Der EWSA erachtet es als unerlässlich, unverzüglich zu handeln, um eine weitere Fragmentierung des Binnenmarkts zu verhindern und im Einklang mit dem Vertragsziel Konvergenz zu fördern und Unterschiede zu verringern.

<sup>(1)</sup> COM(2018) 375 final — 2018/0196 (COD).

<sup>(2)</sup> ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320.

3.2. Zur wirtschaftlichen Erholung sind umfangreiche öffentliche Investitionen erforderlich, die allerdings durch den hohen Druck auf die öffentlichen Finanzen erschwert werden könnten, wodurch sich der Abschwung fortsetzen würde. Deshalb sind bestimmte Änderungen der Dachverordnung für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen unverzichtbar.

3.3. Das Europäische Semester ist eng mit den kohäsionspolitischen Investitionen verknüpft, die ihrerseits für die Erfüllung der im Verfahren des Europäischen Semesters festgelegten Anforderungen geeignet sind und einen aktiven Beitrag zum wirtschaftlichen Aufbau leisten. Der EWSA hat wiederholt betont, „dass ein gemeinsamer europäischer Rahmen — ähnlich dem Partnerschaftsabkommen im Rahmen der EU-Strukturfonds — geschaffen werden muss, der eine starke und sinnvolle Beteiligung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft im Allgemeinen in allen Phasen der Gestaltung und Umsetzung des Europäischen Semesters gewährleisten kann“<sup>(3)</sup>.

3.4. In Artikel 6 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen über die sieben Fonds wird festgelegt, wie jeder Mitgliedstaat Partnerschaften mit den zuständigen regionalen und lokalen Stellen — unter Einbeziehung von zumindest den zuständigen städtischen und anderen Behörden, den Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie den relevanten Stellen, die die Zivilgesellschaft, Partner des Umweltbereichs, Stellen für die Förderung der Grundrechte usw. vertreten — organisieren sollte. Alle Mitgliedstaaten sollen diese Interessenträger in die Ausarbeitung der Partnerschaftsvereinbarungen, die Vorbereitung und Umsetzung der Programme sowie in die Begleitausschüsse einbinden.

3.4.1. Der EWSA stellt mit Missfallen fest, wie unterschiedlich die Mitgliedstaaten die Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft trotz dieser klaren Vorgaben einbeziehen und beteiligen. Der EWSA hat bereits „die länderspezifischen Empfehlungen an verschiedene Mitgliedstaaten, den sozialen Dialog zu stärken“, begrüßt. „Um die Beteiligung der Sozialpartner zu fördern, sollten Mindeststandards bezüglich der Konsultation der nationalen Sozialpartner durch einzelstaatliche Regierungsstellen in den verschiedenen Phasen des Europäischen Semesters eingeführt werden“<sup>(4)</sup>.

3.5. Der EWSA räumt ein, dass es den Begünstigten im aktuellen Durchführungszeitraum schwerfallen könnte, die genehmigten Programme fristgerecht abzuschließen. Flexibilität ist entscheidend für eine erfolgreiche Durchführung und eine eventuelle Verlängerung des Durchführungszeitraums sowie für eine korrekte Einteilung der Vorhaben in Phasen.

3.6. Der EWSA hält die vorgeschlagenen Flexibilitäten für einen sinnvollen Ansatz in einer komplizierten wirtschaftlichen und sozialen Situation, in der für den nächsten Durchführungszeitraum außergewöhnliche Umstände zu erwarten stehen. Es zeichnet sich immer deutlicher ab, dass die COVID-19-Pandemie langfristige wirtschaftlichen Folgen für die Mitgliedstaaten haben wird, denen nur durch Schuldenaufnahme auf tragfähige Weise begegnet werden kann. Es ist daher äußerst sinnvoll, unverzüglich die geeigneten Rahmenbedingungen zu schaffen, damit alle Mitgliedstaaten ihre Strategie für die Überwindung der Krise flexibel gestalten und die verfügbaren Mittel dort einsetzen können, wo sie am meisten benötigt werden.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1. Nach Auffassung des EWSA muss den Regionen besondere Aufmerksamkeit zukommen, die von der COVID-19-Krise stark betroffen sind und denen ein nachhaltiger wirtschaftlicher Aufbau besonders schwer fällt.

4.2. Soziale Inklusion und der Abbau von Ungleichgewichten zwischen den Mitgliedsstaaten und zwischen unterschiedlichen Regionen sind oberste Priorität der kohäsionspolitischen Fonds bzw. sollten es sein. Die Tourismusbranche und der Kultursektor leiden ganz besonders unter der COVID-19-Krise und sollten gezielt unterstützt werden. Gleichzeitig ist soziale Inklusion kein ausschließliches Anliegen dieser Bereiche, und die Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte sollten jedem Ansatz zugrunde gelegt werden. Daher befürwortet der EWSA die Formulierung eines separaten spezifischen Ziels im Rahmen des politischen Ziels 4 des EFRE.

4.3. Der EWSA begrüßt, dass den Mitgliedstaaten mehr — auch zeitliche — Flexibilität bei der Übertragung von Mitteln zwischen Fonds gewährt werden soll. Der kohäsionspolitische Rechtsrahmen sollte schnell an die neuen Gegebenheiten angepasst werden, damit spezifische Mechanismen problemlos angenommen und umgesetzt werden können. Flexibilität und Ausnahmeregelungen könnten sich in Anbetracht der schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Lage als maßgeblich wichtig erweisen. Der EWSA unterstützt daher die Befugnis der Europäischen Kommission, die erforderlichen Durchführungsrechtsakte zu erlassen.

4.4. Durch die Änderungen wird den Mitgliedstaaten eine gewisse Flexibilität eingeräumt, um Übertragungen zwischen den Fonds oder von den Fonds auf Instrumente im Rahmen der direkten oder indirekten Mittelverwaltung zu beantragen. Der EWSA stimmt zu, dass eine zusätzliche zeitliche Flexibilität unerlässlich ist, und unterstützt den Vorschlag, dass Mittelübertragungen am Anfang des Programmplanungszeitraums oder jederzeit während der Durchführungsphase stattfinden können.

<sup>(3)</sup> Siehe die Initiativstellungnahme des EWSA „Das Europäische Semester und die Kohäsionspolitik — Plädoyer für eine neue europäische Strategie nach 2020“ (ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 39).

<sup>(4)</sup> ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 113.

4.5. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt unterstützt die Koordinierung der Haushaltspolitik und solide öffentliche Finanzen, die für eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung und ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum unerlässlich sind. Nach Meinung des EWSA würde die Ermöglichung befristeter Maßnahmen zum Einsatz der Fonds in außergewöhnlichen Umständen Vertrauen fördern und zur Beseitigung wirtschaftlicher Ungleichgewichte beitragen. Die erwartete hohe öffentliche Schuldenlast wird die Wirtschaft erheblich beeinträchtigen, wenn nicht effizient alle erforderlichen Unterstützungsmaßnahmen ergriffen werden.

4.6. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass über klare Mechanismen für Komplementarität zwischen den verschiedenen europäischen Finanzierungsströmen gesorgt werden sollte. Der Wiederaufbau nach der COVID-19-Krise sollte sich auch auf Nachhaltigkeitsgrundsätze sowie eine Verknüpfung der über den EFRE, den Kohäsionsfonds und andere europäische Programme finanzierten Maßnahmen stützen.

4.7. Der EWSA begrüßt die Erweiterung der Maßnahmen in Verbindung mit der ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Steuerung auf außergewöhnliche und ungewöhnliche Umstände. In Anbetracht der erforderlichen flexibleren Reaktionen auf außergewöhnliche Umstände wie die COVID-19-Krise erachtet er die Änderung der Überschrift von Titel II Kapitel III als notwendig.

4.8. Der EWSA begrüßt nachdrücklich die vorgeschlagene Einfügung von Artikel 15a. Nach Auffassung des EWSA muss im EU-Haushalt mehr Flexibilität eingeräumt werden, um negativen Schocks entgegenwirken zu können, vor allem bei Ursachen nichtwirtschaftlicher Natur. Durch die Flexibilität wird die angemessene Möglichkeit vorgesehen, dass die Zwischenzahlungen um 10 Prozentpunkte über den geltenden Kofinanzierungssatz angehoben werden könnten, ohne jedoch 100 % zu überschreiten.

4.9. Nach Ansicht des EWSA trägt die Einfügung einer Begründung für Übertragungen in Artikel 8 Buchstabe d maßgeblich zu einer besseren Kontrolle und Transparenz bei.

4.10. Des Weiteren bezweckt die Änderung von Erwägungsgrund 71, dass der Europäischen Kommission die Durchführungsbefugnisse im Hinblick auf befristete Maßnahmen für den Einsatz der Fonds ohne Ausschussverfahren übertragen werden sollten. Als weitere Flexibilität wird vorgeschlagen, dass ein Mitgliedstaat eine Übertragung von bis zu 5 % der gesamten Mittelzuweisung eines jeden Fonds auf einen anderen Fonds beantragen könnte. Außerdem kann im Rahmen des Ziels „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ eine zusätzliche Übertragung von insgesamt bis zu 5 % zwischen dem EFRE, dem ESF+ oder dem Kohäsionsfonds beantragt werden.

4.11. Der EWSA stimmt zu, dass die KMU in der Wirtschaft eine wichtige Rolle spielen, und begrüßt, dass ihnen gebührende Aufmerksamkeit zukommt. Darüber hinaus sollten insbesondere KMU in den Blick genommen werden, die Wachstum und gute Arbeitsplätze schaffen und somit zum Abbau von Ungleichheiten beitragen.

4.12. Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, dass die digitale Bildung viele Herausforderungen mit sich bringt. Es reicht nicht aus, Lernenden aus benachteiligten Verhältnissen einfach nur Zugang zu IKT und digitaler Ausrüstung zu geben. Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, die Förderung des Zugangs zu digitalen Plattformen zu prüfen. Darüber hinaus fehlen Lernenden aus benachteiligten Verhältnissen und einigen älteren Lehrkräften die notwendigen Kompetenzen für den angemessenen Umgang mit digitalen Instrumenten und Inhalten. Deshalb fordert der EWSA unverzügliche zusätzliche Investitionen in den Ausbau von Qualifikationen.

4.13. Der EWSA unterstützt die vorgeschlagene Senkung des Schwellenwerts für Vorhaben, die in Phasen aufgeteilt werden können, von 10 auf 5 Mio. EUR, vorausgesetzt, alle anderen in Artikel 111 genannten Voraussetzungen sind erfüllt.

4.14. Der EWSA empfiehlt der EU, neben dem Ausbau ihrer Kapazitäten im Bereich medizinische Geräten und Hilfsmittel die grenzübergreifende Zusammenarbeit in Krisensituationen zu verbessern. (Natur-)Katastrophen machen nicht an Landesgrenzen halt. Während der Pandemie haben die Mitgliedstaaten kaum gemeinsame, sondern eher unkoordinierte, unorganisierte und selbstbezogene Reaktionen an den Tag gelegt. Durch bessere Protokolle und eine bessere Zusammenarbeit könnten viele der ursprünglichen Mängel ausgeräumt und eine einheitliche und rasche europäische Reaktion auf jegliche Art Katastrophe ermöglicht werden.

Brüssel, den 18. September 2020

*Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER*

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor im Rahmen des Mechanismus für einen gerechten Übergang“**

(COM(2020) 453 final — 2020/0100 (COD))

**und zum „Geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang“**

(COM(2020) 460 final — 2020/0006 (COD))

(2020/C 429/30)

Berichterstatter: **Petr ZAHRADNÍK**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 8.6.2020, 10.6.2020 Europäisches Parlament, 17.6.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 175 Absatz 3 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	20.7.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	219/0/1

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt und begrüßt nachdrücklich die erhebliche Aufstockung der Mittel für den Fonds für einen gerechten Übergang (JTF), mit dem der Wechsel von einer kohlenstoffintensiven zu einer moderneren, nachhaltigeren und diversifizierteren Wirtschaft und Gesellschaft erleichtert werden soll.

1.2. Der EWSA ist zutiefst davon überzeugt, dass für ein optimales Ergebnis des gerechten Übergangs nicht nur ausreichende moderne Finanzmittel für genau definierte Förderbereiche von großer Bedeutung sind, sondern auch die flexible Auslegung der Beihilfavorschriften.

1.3. Der EWSA begrüßt nachdrücklich den Vorschlag für eine Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor und hält sie für innovativ, modern und äußerst notwendig für die öffentlichen Einrichtungen auf ihrem Weg zur klimapolitischen Wende.

1.4. Der EWSA betont, dass nach den neuen Vorschlägen im Zusammenhang mit dem Aufbauplan und dem Programm „Next Generation EU“ nun eine echte Chance besteht, dass der Mechanismus für einen gerechten Übergang (JTM) zu einem sehr wichtigen Instrument des künftigen Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021-2027 wird, denn er bringt Vorteile nicht nur für den Grünen Deal der EU, sondern auch für die Erholung und den Wiederaufbau der Wirtschaft nach COVID-19.

1.5. Der EWSA ruft die einschlägigen EU-Organe auf, die Arbeiten an der Vorbereitung, Annahme und Umsetzung des geänderten JTM möglichst zügig durchzuführen, um ihn bald in der Praxis anwenden zu können. Zeit spielt dabei eine ausschlaggebende Rolle.

1.6. Der EWSA begrüßt, dass bei der Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor den weniger entwickelten Regionen im Rahmen des gerechten Übergangs besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

1.7. Der EWSA ist überzeugt, dass die innovative Idee, auf der die Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor beruht, als Inspirationsquelle für ähnliche Finanzprodukte auf Ebene der Mitgliedstaaten dienen könnte.

1.8. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Förderfähigkeits- und Auswahlkriterien sowie die vorgeschlagenen Investitionsbereiche für die Zwecke eines gerechten Übergangs sehr relevant sind.

1.9. Der EWSA begrüßt und unterstützt die zusätzlichen Finanzmittel für das Programm „InvestEU“ und seine spezielle Regelung für einen gerechten Übergang, die das Potenzial zur Nutzung von Finanzierungsinstrumenten im Rahmen des gerechten Übergangs steigern.

## 2. Gegenstand und Hintergrund

2.1. Auf seiner Plenartagung im Juni 2020 verabschiedete der EWSA die Stellungnahme zum Fonds für einen gerechten Übergang<sup>(1)</sup>, in der der Standpunkt des EWSA zum gerechten Übergang auch unter Berücksichtigung der Zeit nach COVID-19 detailliert erläutert wird. Die allgemeinen Erkenntnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen sind selbstverständlich weiterhin gültig.

2.2. In dieser turbulenten Zeit hat die Europäische Kommission jedoch Ende Mai ihren Aufbauplan veröffentlicht, und alle drei Säulen des JTM sind ein wesentlicher Bestandteil des Programms „Next Generation EU“. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag vom Januar 2020 sollte der JTM über eine deutlich höhere Mittelausstattung und eine deutlich bessere finanzielle Grundlage verfügen. In den neu vorgeschlagenen Dokumenten werden die Ziele des Grünen Deals und die Aufbau- und Resilienzfazilität für die Zeit nach COVID-19 miteinander verknüpft und als parallel durchführbar dargestellt.

2.3. Darüber hinaus wird eine Plattform für einen gerechten Übergang eingerichtet (JTP), die öffentliche und private Akteure in Kohle- und anderen CO<sub>2</sub>-intensiven Regionen technisch und beratend unterstützen soll, damit diese über ausreichend Informationen über die Finanzierungsmöglichkeiten verfügen.

2.4. Der geänderte JTM beruht auf drei Säulen:

- einem Fonds für einen gerechten Übergang,
- der Regelung für einen gerechten Übergang im Rahmen von InvestEU und
- einer Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor.

Andererseits hat die COVID-Pandemie offenbart, warum es wichtig ist, weiterhin an der Erreichung angemessener Ziele des Grünen Deals zu arbeiten und die wirtschaftliche Umstrukturierung insbesondere in den gefährdeten Regionen und Gebieten voranzutreiben. Deshalb wurde vorgeschlagen, die finanzielle Ausstattung und Grundlage des JTM erheblich zu erhöhen.

2.5. Zu den wichtigsten Änderungen im Vergleich zu den Vorschlägen vom Januar 2020 gehören:

- eine beträchtliche Erhöhung der Mittelzuweisung, hauptsächlich im Falle des JTF; es wird vorgeschlagen, die ursprüngliche Mittelzuweisung von 7,5 Mrd. EUR auf 40 Mrd. EUR zu erhöhen (zusätzliche 2,5 Mrd. EUR im Rahmen des ordentlichen MFR und weitere 30 Mrd. EUR im Rahmen des Programms „Next Generation EU“); die Regel, die JTF-Finanzierungsgrundlage mittels EFRE- oder ESF+-Übertragungen (auf das 1,5- bis 3-Fache) zu erhöhen, bezieht sich nur auf die Quellen innerhalb des MFR 2021-2027 und nicht auf jene des Instruments „Next Generation EU“;
- Mittelaufstockung zugunsten von InvestEU — der Garantiebetrug würde verdoppelt; der Politikbereich „Nachhaltige Infrastruktur“ wird mit 20 Mrd. EUR ausgestattet, der Bereich „Forschung, Innovation und Digitalisierung“ mit 10 Mrd. EUR. Dieser Betrag ist auch für den Bereich „KMU“ vorgesehen, während „Soziale Investitionen und Kompetenzen“ mit 3,6 Mrd. EUR ausgestattet wird. Die finanzielle Ausstattung für den neuen vorgeschlagenen Politikbereich „Strategische europäische Investitionen“ beträgt 31 Mrd. EUR;
- die Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor erhält mit diesem Paket eine rechtliche Grundlage und stellt eine einzigartige und innovative Kombination aus praktischer Umsetzung von Finanzierungsinstrumenten und Zuschüssen dar.

2.6. Die übrigen vorgeschlagenen Elemente des Pakets der Europäischen Kommission vom Januar 2020 bleiben unverändert und gelten inhaltlich in vollem Umfang; sie beziehen sich auf die unterstützten (und auch von der Unterstützung ausgeschlossenen) Tätigkeiten und Bereiche, auf den Umsetzungsprozess (mehrere Alternativen für die operationellen Programme) und auf die Rolle der territorialen Pläne für einen gerechten Übergang als die wichtigsten Hintergrunddokumente, die für die Unterstützung und die Kategorien der Begünstigten entscheidend sind.

2.7. Die Vorschläge im Zusammenhang mit dem angepassten JTM sind als lediglich eines der Elemente eines umfassenden und intern vernetzten Mosaiks im Rahmen des Pakets „Next Generation EU“ und der Anpassung des Vorschlags für den MFR 2021-2027 zur Erhöhung der Haushaltsgrundlage der EU und zur Anpassung an den derzeitigen dringenden Bedarf zu verstehen. Die vorgeschlagenen haushaltspolitischen Maßnahmen ergänzen auch die bereits im Rahmen der Geld- und Strukturpolitik sowie im Regulierungsrahmen angenommenen Notfallmaßnahmen. Sie müssen durch parallele Maßnahmen zur Verbesserung der Bankenunion und der Kapitalmarktunion flankiert werden.

---

<sup>(1)</sup> ABl. C 311 vom 18.9.2020, S. 55.

2.8. Das Paket zur Schaffung eines Aufbauinstruments und zur Anpassung des MFR 2021-2027 an die Erfordernisse der Zeit nach COVID-19 ist ein außerordentlicher, aber auch notwendiger und dringender Schritt im Rahmen der EU-Finanzierung. Die Haushaltspolitik der EU wäre unter den derzeitigen Umständen und im Rahmen der derzeitigen Regeln einfach nicht flexibel genug und auch nicht in der Lage gewesen, Maßnahmen auf den Weg zu bringen, die konkret zur Lösung der Krise beitragen könnten. Andererseits scheint der Vorschlag in der heutigen politischen Lage durchaus umsetzbar zu sein.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt diesen Vorschlag, da darin anerkannt wird, dass Strukturreformen und die Unterstützung der wirtschaftlichen Diversifizierung sehr wichtige langfristige Prioritäten der EU sind.

3.2. Der EWSA betrachtet die Anpassung des JTM unter dem Blickwinkel des gesamten Aufbauinstruments und hält den Mechanismus für ein faires, innovatives, inklusives und wirksames Mittel zur Unterstützung der Regionen und Gebiete, die vom grünen Übergang von kohle- und CO<sub>2</sub>-intensiven Industriezweigen zu modernen und nachhaltig diversifizierten Wirtschaftstätigkeiten betroffen sind. In Verbindung mit einer möglichst flexiblen Auslegung der Vorschriften über staatliche Beihilfen bietet der Vorschlag nun eine echte Möglichkeit, die Verwirklichung eines gerechten Übergangs in diesen Regionen zu erleichtern.

3.3. Der EWSA unterstützt den Vorschlag, die zusätzlichen JFT-Mittel innerhalb des Programms „Next Generation EU“ (30 Mrd. EUR) in einem beschleunigten Verfahren einzusetzen, um Investitionen in den grünen Wandel bis spätestens 2024 erheblich zu beschleunigen.

3.4. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, den entsprechenden Rahmen zu schaffen, damit das aufgestockte JFT-Instrument 2021 einsatzbereit ist, wenn bestimmte Regionen von den Auswirkungen der Krise auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die sozialen und ökologischen Bedingungen schwer getroffen sein könnten. Gleichzeitig ruft der EWSA die Mitgliedstaaten auf, ihre Arbeiten an den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang zu beschleunigen, da sie als strategische Planungsdokumente für den Zugang zu Finanzmitteln im Rahmen aller drei Säulen des JTM unabdingbar sind.

3.5. Der EWSA begrüßt auch die zusätzliche Mittelzuweisung im Rahmen des Programms „InvestEU“, die bestimmten Regionen zugutekommt, um ihren Bedarf rund um den grünen Wandel zu decken. Der Ausschuss begrüßt die Tatsache, dass die Regelung für einen gerechten Übergang eine Unterstützung für Investitionen in Regionen vorsieht, die Anstrengungen für einen gerechten Übergang unternehmen, und zwar im Rahmen aller InvestEU-Politikbereiche, je nach dem spezifischen Investitionsbedarf, der von den Mitgliedstaaten in ihren territorialen Plänen für einen gerechten Übergang ermittelt wurde. Der EWSA begrüßt auch den neu vorgeschlagenen Politikbereich „Strategische europäische Investitionen“ im Rahmen der vom JTM abgedeckten Aktivitäten.

3.6. Der EWSA begrüßt, dass die Aufnahme von InvestEU-Vorhaben in die zweite JTM-Säule die Mobilisierung wirtschaftlich tragbarer und markterprobter Investitionen durch Einrichtungen des privaten und öffentlichen Sektors mittels innovativer Finanzierungsformen ermöglicht.

3.7. Der EWSA befürwortet und begrüßt nachdrücklich das Konzept einer Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor. Sie ist eine sehr innovative Lösung für den öffentlichen Sektor und umfasst ein von der Europäischen Kommission und der EIB entwickeltes gemeinsames Produkt, in dem eine Darlehenskomponente mit einer Finanzhilfekomponente kombiniert werden soll. Mit diesem Mix sollen öffentliche Investitionen in Höhe von 30 Mrd. EUR in folgende Bereiche mobilisiert werden: Energie- und Verkehrsinfrastruktur, Fernwärmenetze, öffentlicher Verkehr, Energieeffizienzmaßnahmen, soziale Infrastruktur und andere Arten von Vorhaben zur Unterstützung betroffener Kommunen und Regionen und zur Verbesserung ihres Wohlergehens und ihrer Wettbewerbsfähigkeit.

3.8. Der EWSA unterstreicht den innovativen und spezifischen Charakter der Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor, die auf Projektebene die Umsetzung von Finanzierungsinstrumenten durch eine zusätzliche Finanzhilfe unterstützt. Der EWSA unterstützt den Vorschlag, dass dieses Instrument den JTF und das bereichsübergreifende Finanzierungsprogramm InvestEU ergänzen soll. Vor diesem Hintergrund erscheint es angemessen, dass Projekte, die im Rahmen der Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor unterstützt werden, keinen Anspruch auf eine Unterstützung aus sonstigen EU-Finanzierungsquellen haben.

3.9. Der EWSA begrüßt, dass die Finanzhilfekomponente direkt von der Europäischen Kommission verwaltet und bis Ende 2024 über ein System nationaler Finanzrahmen verteilt werden würde. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA die Kommission auf, rasch die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen einzuleiten, sobald einige territoriale Pläne für den gerechten Übergang angenommen worden sind. Die Mitgliedstaaten ruft er dazu auf, unverzüglich mit der Vorbereitung von Vorhaben zu beginnen. Auf diese Weise ließe sich sicherstellen, dass die für die Mitgliedstaaten vorgesehenen Mittel durch die bis Ende 2024 veröffentlichten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen ausgeschöpft werden.

3.10. Der EWSA ist sich der Exklusivität und Originalität des innovativen Instruments der Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor bewusst, mit dem Investitionen öffentlicher Stellen unterstützt werden sollen, die die Anforderungen der klimapolitischen Wende erfüllen und keine ausreichenden Einnahmen garantieren. Aus diesem Grund ist die Finanzhilfekomponente von entscheidender Bedeutung, um die praktische Durchführung von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Vorhaben zu gewährleisten, die finanziell nicht ausreichend tragfähig sind und daher mit Finanzierungsinstrumenten allein nicht finanziert werden können.

3.11. Der EWSA unterstreicht die große Bedeutung der territorialen Pläne für einen gerechten Übergang, die für alle JTM-Säulen gleichermaßen relevant sind. Der EWSA teilt die Auffassung, dass der Zugang zu den Mitteln nur Mitgliedstaaten gewährt wird, deren territorialer Plan für einen gerechten Übergang bereits genehmigt ist. Diese Pläne sind in der Tat ein Schlüsselfaktor, um die Mitgliedstaaten zu Fortschritten auf dem Weg zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu bewegen.

3.12. Der EWSA begrüßt das Konzept, wonach der Finanzhilfebetrag für Vorhaben in weniger entwickelten Regionen (d. h. mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts) 5 Prozentpunkte höher über dem Darlehensbetrag liegen darf, als dies für Vorhaben in anderen Regionen der Fall ist (also bis zu 20 % gegenüber 15 %). Der EWSA ist jedoch besorgt darüber, dass der tatsächliche Finanzhilfesatz lediglich 5 % bis 7 % der Gesamtkosten des Vorhabens ausmachen kann. Dies könnte sich als ein zu kleiner Anreiz für die Beantragung einer Finanzierung für Vorhaben erweisen.

3.13. Der EWSA ist überdies der Auffassung, dass die Einbeziehung anderer Finanzpartner als der EIB für die Ausführung der für die Fazilität vorgeschlagenen Mittel von Vorteil wäre. Dies würde den Finanzinstitutionen in den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnen, ihrerseits moderne und innovative Produkte dieser Art zu entwickeln und sie ihren jeweiligen Kunden anzubieten.

3.14. Der EWSA hält die JTP für wichtig, insbesondere wenn es darum geht, den Begünstigten angemessene und gleichberechtigte Informationen und technische Dienstleistungen anzubieten, die zur Effizienz der zugewiesenen Mittel beitragen. In diesem Zusammenhang unterstreicht der EWSA auch die Bedeutung der Unterstützung für die Mitgliedstaaten bei der Erarbeitung ihrer territorialen Pläne für einen gerechten Übergang durch die entsprechende Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen und Hilfestellung seitens der Kommission.

#### **4. Besondere Bemerkungen**

4.1. Der EWSA ruft die Europäische Kommission auf, den Umfang der Regelung für einen gerechten Übergang im Rahmen des angepassten Programms „InvestEU“ sowie die Förderfähigkeit von Projekten, die im Politikbereich „strategische europäische Investitionen“ angesiedelt sind und auf dem Grünen Deal basieren, zu präzisieren.

4.2. In Bezug auf die Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor begrüßt der EWSA den Vorschlag, öffentliche Investitionen durch vergünstigte Darlehensbedingungen zu unterstützen, die jenen zugutekommen, die am stärksten von der klimapolitischen Wende betroffen sind, wie in den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang dargelegt wurde.

4.3. Der EWSA befürwortet die Anforderungen bezüglich der Kriterien für die Auswahl von Vorhaben und deren Priorisierung sowie die detaillierte Spezifizierung dieser Kriterien in den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen auf nationaler Ebene.

4.4. Der EWSA empfiehlt, dass die Europäische Kommission die Bereiche für Synergien mit den anderen Instrumenten des Programms „Next Generation EU“ festlegt und genauer spezifiziert, um den integrierten Ansatz zu fördern und gleichzeitig Überschneidungen zu beseitigen.

4.5. Der EWSA begrüßt nachdrücklich, dass zu den förderfähigen Begünstigten Interessenträger aus allen einschlägigen Bereichen zählen, nämlich die öffentlichen Einrichtungen (Staat, Regionen, Städte und Kommunen), Unternehmen, Forschungseinrichtungen und Universitäten, Schulen, Bildungseinrichtungen, Arbeitsmarktberater und Nichtregierungsorganisationen.

4.6. Der EWSA ruft den Rat und die EU-Mitgliedstaaten auf, so bald wie möglich alle notwendigen Vorbereitungsarbeiten für die Umsetzung des JTM abzuschließen. Die Europäische Kommission wird aufgefordert, die JTM-Programme der Mitgliedstaaten so bald wie möglich in einem beschleunigten Verfahren zu genehmigen. Nur so können Verzögerungen bei der Auszahlung der Mittel minimiert und die gewünschten positiven Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage der EU erzielt werden.

4.7. Der EWSA betont, dass die geplante Mittelübertragung aus dem ESF+ zugunsten des JTF die Durchführung regulärer ESF+-Projekte nicht beeinträchtigen darf; Ziel muss es sein, innerhalb des JTF eine ausreichende finanzielle Grundlage für sozial orientierte Projekte (Umschulung, allgemeine und berufliche Bildung usw.) zu schaffen.

4.8. In Bezug auf die Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor hält der EWSA das breite Spektrum an zu unterstützenden Bereichen für angemessen und begrüßt deren Vereinbarkeit mit den anderen Säulen des JTM sowie mit einigen anderen MFR-Finanzierungsinstrumenten.

Brüssel, den 18. September 2020

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Luca JAHIER

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+)“**

(COM(2020) 447 — 2018-206-(COD))

(2020/C 429/31)

Hauptberichterstatler: **Krzysztof BALON**

Mithauptberichterstatler: **Carlos Manuel TRINDADE**

Befassung	Europäisches Parlament, 17.6.2020 Rat, 9.6.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Präsidiumsbeschluss	9.6.2020
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Verabschiedung im Plenum	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	215/0/6

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die Wirtschaft, der Arbeitsmarkt sowie die Sozialschutz- und Gesundheitssysteme der Europäischen Union haben infolge der COVID-19-Pandemie tiefgreifende Schocks beispiellosen Ausmaßes erfahren. Die Pandemie bringt zahlreiche und schwerwiegende gesellschaftliche Herausforderungen mit sich, etwa wachsende Ungleichheit, die rasche Zunahme der Armut infolge des Verlusts von Arbeitsplätzen und eine absehbare Zunahme der Ausgrenzung benachteiligter Gruppen aus Gesellschaft und Arbeitsmarkt. Ein Europa, das in der Weltwirtschaft wettbewerbsfähig bleiben und die Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte schützen, achten und umsetzen will, muss, insbesondere in Krisenzeiten, seine Wirtschafts- und Sozialpolitik angemessen aufeinander abstimmen. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, sollte die EU entsprechende Maßnahmen ergreifen, auch in Bezug auf den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), einschließlich des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+).

1.2. In der Phase des Wiederaufbaus ist es wichtig, dass die verschiedenen EU-Mittel in einheitlicher Weise verwendet werden, um eine Fragmentierung der Maßnahmen auf nationaler Ebene zu verhindern. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) spricht sich deshalb nachdrücklich für die Möglichkeit einer Kofinanzierung von ESF+-Maßnahmen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität aus. Darüber hinaus sollte die Nutzung des ESF+ zur Finanzierung von Vorhaben zur Unterstützung des ökologischen und digitalen Wandels auf Weiterqualifizierung und Umschulung konzentriert werden und so die anderen europäischen Fonds im Rahmen des MFR und der Aufbau- und Resilienzfazilität ergänzen.

1.3. Die ESF+-Verordnung ist finanziell nicht ausreichend ausgestattet, um den Erfordernissen der Kohäsionspolitik gerecht zu werden. Der EWSA spricht sich deshalb nachdrücklich gegen eine Kürzung der Gesamtfinanzausstattung des ESF+ für den Zeitraum 2021-2027 aus. Die obligatorische Übertragung von Mitteln aus dem ESF+ und/oder dem EFRE auf den Fonds für einen gerechten Übergang sollte gestrichen werden. Die Kofinanzierungsätze des derzeitigen MFR sollten beibehalten werden.

1.4. Der EWSA bekräftigt seine in einer früheren Stellungnahme geäußerte Forderung, dem ESF+ 30 % aller für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt vorgesehenen Mittel zuzuweisen und darüber hinaus 30 % der im Rahmen des ESF+ vorhandenen Mittel für Maßnahmen zur sozialen Inklusion bereitzustellen. Da der geänderte Vorschlag vorsieht, 5 % der Mittel für die Bekämpfung der Kinderarmut bereitzustellen, ist diese Forderung das absolute Minimum. Der EWSA unterstützt zugleich den Vorschlag, die Mindestmittelausstattung für die Inklusion junger Menschen, die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und keine Berufsausbildung absolvieren (NEET), auf 15 % aufzustocken. In diesem Zusammenhang sollte der in einigen Mitgliedstaaten zu verzeichnende höhere Anteil von Frauen an dieser Gruppe, der durch konkrete Mittelzuweisungen berücksichtigt werden.

1.5. Mit Blick auf die Rolle des ESF+ bei der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte fordert der EWSA die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, eine angemessenere Überwachung der sozialen Situation im Rahmen des Europäischen Semesters in Erwägung zu ziehen und zu diesem Zweck eine Liste vereinbarter Indikatoren aufzunehmen, um belastbare und zweckdienliche Informationen über die soziale Entwicklung in der Union sicherzustellen. Der EWSA wird in Kürze einen eigenen Vorschlag für eine solche Liste vorlegen.

1.6. Der EWSA würdigt die große Bedeutung der Sozialwirtschaft und der Erbringer sozialer Dienstleistungen im Rahmen der sozialen Dimension der EU ebenso wie ihre grundlegende Rolle in Krisen- und Wiederaufbauzeiten und bekräftigt seine in einer früheren Stellungnahme<sup>(1)</sup> geäußerte Forderung, dass die Unterstützung sozialwirtschaftlicher Aktivitäten, einschließlich gemeinnütziger Organisationen, die Unterstützung und Dienstleistungen für Menschen erbringen, ein separates, spezifisches Ziel des ESF+ werden sollte.

1.7. Im Falle der Kofinanzierung sozialer Dienstleistungen von allgemeinem Interesse aus dem ESF+ sollte in der Verordnung festgelegt werden, dass diese Dienste die Kriterien des allgemeinen Zugangs, der hohen Qualität und der Erreichbarkeit erfüllen müssen. Im Zusammenhang mit der Streichung der Komponente Gesundheit aus dem ESF+ ist es notwendig, die Zielgruppe, für die die Mittel zur Unterstützung der Gesundheitsversorgung, aber auch der Langzeitpflege schutzbedürftiger Personen bestimmt sind, genauer zu definieren. Darüber hinaus müssen Familien und informelle Pflegekräfte als explizite Zielgruppe des ESF+ aufgenommen werden, um sicherzustellen, dass sie bei künftigen Schocks umfassend unterstützt werden.

1.8. Zur Unterstützung der europäischen Solidarität, die in der derzeitigen Krise erheblich gelitten hat, ist eine beträchtliche Aufstockung der Mittel für transnationale oder länderübergreifende Projekte, Netze oder Komponenten erforderlich.

1.9. Die Integration von Drittstaatsangehörigen ist zwar als eigenes Ziel im ESF+ verankert, doch empfiehlt der EWSA zusätzlich die Aufnahme eines Erwägungsgrunds, wonach der Zugang von Flüchtlingen, Asylbewerbern und Migranten aus Drittländern zu aktiven Maßnahmen bzw. die Inanspruchnahme sozialer Unterstützung beim Zugang zu solchen Maßnahmen durch EU-Regelungen nicht eingeschränkt wird. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten ferner nachdrücklich auf, keine Beschränkungen anzuwenden, die die soziale Ausgrenzung von Migranten verschärfen. Dies gilt auch für andere benachteiligte Gruppen, etwa ethnische Minderheiten.

1.10. Darüber hinaus ist es wichtiger denn je, den Grundsatz der Partnerschaft unter Einbeziehung der Sozialpartner und anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen vollständig umzusetzen. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist die angemessene Finanzierung des Kapazitätsaufbaus der Sozialpartner und anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen, insbesondere ihrer Netze und Verbände.

## 2. Einleitung

2.1. Am 30. Mai 2018 hat die Kommission ihren Vorschlag für eine Verordnung über den ESF+<sup>(2)</sup> angenommen, in dem die zusätzlichen Herausforderungen, denen die EU gegenübersteht, ihren Niederschlag finden: Defizite beim Qualifikationsniveau, unzureichende Ergebnisse in der aktiven Arbeitsmarktpolitik und in den Bildungssystemen, Herausforderungen aufgrund neuer Technologien und Beschäftigungsformen, geringe Arbeitskräftemobilität und soziale Ausgrenzung. Am 17. Oktober 2018 verabschiedete der EWSA eine Stellungnahme<sup>(3)</sup> zu diesem Vorschlag, deren wichtigste Postulate nach wie vor aktuell sind. Als Reaktion auf die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie nahm die Kommission am 28. Mai 2020 einen geänderten Vorschlag für den ESF+<sup>(4)</sup> an, der Gegenstand dieser Stellungnahme auf Ersuchen der Kommission vom 28. Mai und des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2020 ist.

2.2. Die Wirtschaft, der Arbeitsmarkt sowie die Sozialschutz- und Gesundheitssysteme der EU haben infolge der COVID-19-Pandemie tiefgreifende Schocks beispiellosen Ausmaßes erfahren. Die direkten und indirekten Folgen der COVID-19-Pandemie haben in allen Mitgliedstaaten erheblichen Schaden verursacht — und werden dies noch weiter tun. Sie werden nicht nur kurzfristig zu einem erheblichen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts führen, sondern insbesondere mittel- und langfristige auch die sozialen Ungleichheiten verschärfen und einen Anstieg der Armut und Arbeitslosigkeit, auch unter jungen Menschen, bewirken. Die größte Herausforderung wird die rasant zunehmende, u. a. durch den Verlust von Arbeitsplätzen verursachte Armut sein sowie die „neue“ Ausgrenzung benachteiligter Gruppen, darunter auch von Menschen mit Behinderungen, Roma und Migranten, in der Gesellschaft und auf dem Arbeitsmarkt.

2.3. Darüber hinaus hat die EU Schwierigkeiten bei der Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der steigenden Lebenserwartung, was in einigen Mitgliedstaaten auf tragische Weise an der Zahl älterer Menschen deutlich wird, die in Pflegeheimen an COVID-19 sterben. Die Probleme betreffen jedoch nicht nur ältere Menschen. Deutlich wird auch, wie fragil die Solidarität zwischen den Generationen in Europa ist. Dies erfordert entschlossene Maßnahmen auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene.

<sup>(1)</sup> ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 165.

<sup>(2)</sup> COM(2018) 382.

<sup>(3)</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>(4)</sup> COM(2020) 447.

2.4. Die jüngsten und anhaltenden Entwicklungen haben die strukturellen Herausforderungen verschärft, die sich aus der Globalisierung der Wirtschaft, der Steuerung der Migrationsströme und einer erhöhten Sicherheitsbedrohung, der Energiewende, dem technologischen Wandel, einer zunehmenden Alterung der Erwerbsbevölkerung sowie aus einem zunehmenden Missverhältnis zwischen Nachfrage nach und Angebot an Kompetenzen und Arbeitskräften in einigen Branchen und Regionen, insbesondere bei KMU, ergeben. Die EU sollte sich für die aktuellen und künftigen Herausforderungen wappnen, indem sie in die Kompetenzen investiert, die erforderlich sind, um den ökologischen und digitalen Wandel voranzubringen, sowie indem sie das Wachstum inklusiver gestaltet und dazu die beschäftigungs- und sozialpolitischen Strategien verbessert, wobei auch die Aspekte wirtschaftlicher und industrieller Nachhaltigkeit zu berücksichtigen sind. Der EWSA begrüßt, dass aus dem ESF+ Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele unterstützt werden, wie im neuen Erwägungsgrund 14 des Vorschlags dargelegt.

2.5. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, sollte die EU entsprechende Maßnahmen ergreifen und u. a. den mehrjährigen Finanzrahmen, einschließlich des Europäischen Sozialfonds Plus (EFS+), an die neuen Rahmenbedingungen anpassen.

2.6. Selbst in Krisenzeiten sollten alle Interessenträger auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene die Regeln des verantwortlichen Regierungshandelns einhalten und bei der Planung, Umsetzung und Bewertung der ESF+-Maßnahmen an der Rechtsstaatlichkeit festhalten. Die Kommission sollte sicherstellen, dass Anträge von Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft auf Mittel aus dem ESF+ nach transparenten Kriterien fair bewertet werden. Darüber hinaus ist es wichtiger denn je, den Grundsatz der Partnerschaft auf der Grundlage des Verhaltenskodexes unter Einbeziehung der Sozialpartner und anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen zu verteidigen und angemessen umzusetzen. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist die angemessene Finanzierung des Kapazitätsaufbaus der Sozialpartner und anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen, einschließlich ihrer Netze und Verbände.

2.7. Der EWSA bedauert zutiefst, dass zu diesem geänderten Vorschlag für eine Verordnung keine externen Interessenträger konsultiert wurden. Das Argument der Dringlichkeit ist nicht ausreichend, um die Missachtung des grundlegenden Prinzips der Anhörung von Interessenträgern zu Änderungen an solch einer wichtigen Verordnung zu rechtfertigen. Der EWSA begrüßt jedoch die Information, dass Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament stattfinden, was hoffentlich zu erheblichen Verbesserungen in einigen Aspekten des Vorschlags führen wird.

### 3. Die wichtigsten Inhalte des geänderten Vorschlags der Europäischen Kommission

3.1. Erhöhung der Anforderungen in Bezug auf die thematische Konzentration für die Jugendbeschäftigung im Zusammenhang mit dem Risiko dramatisch hoher Werte bei der Jugendarbeitslosigkeit und der NEET-Quote (Jugendliche, die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und keine Berufsausbildung absolvieren): Mitgliedstaaten mit einer über dem EU-Durchschnitt liegenden NEET-Quote in der Altersgruppe 15-29 Jahre sollten mindestens 15 % (statt bisher 10 %, wie von der Kommission ursprünglich vorgeschlagen) ihrer ESF+-Mittel unter geteilter Mittelverwaltung für gezielte Maßnahmen und Strukturreformen zur Unterstützung junger Menschen verwenden.

3.2. Bekämpfung der Kinderarmut: Die Kommission schlägt vor, einen Erwägungsgrund und einen Artikel dazu aufzunehmen, wonach die Mitgliedstaaten mindestens 5 % der ESF+-Mittel unter geteilter Mittelverwaltung für Kinder in Armut einsetzen.

3.3. Förderung des ökologischen und digitalen Wandels im Einklang mit der Industriestrategie<sup>(5)</sup> der EU: Da in der Zeit nach der COVID-19-Pandemie von einer „neuen Normalität“ auszugehen ist, werden in den europäischen industriellen Ökosystemen neue lokale Wertschöpfungsketten entstehen, was neue Kompetenzen für neue Arten von Arbeitsplätzen erfordert wird.

3.4. Strikte Einhaltung des bereichsübergreifenden Grundsatzes der Gleichstellung der Geschlechter durch alle Mitgliedstaaten angesichts der Tatsache, dass Frauen von den sozioökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie unverhältnismäßig stark betroffen sind.

3.5. Streichung der Komponente „Gesundheit“ aus dem ESF+. Der geänderte ESF+-Vorschlag enthält jedoch weiterhin Bestimmungen, mit denen Synergien und Komplementarität zwischen den Maßnahmen des ESF+ und dem neuen EU-Gesundheitsprogramm gefordert werden, da die beiden Programme eng koordiniert werden müssen; die Kommission schlägt die Einrichtung eines erheblich verstärkten gesonderten Gesundheitsprogramms vor<sup>(6)</sup>.

3.6. Maßnahmen, um sicherzustellen, dass im kohäsionspolitischen Rechtsrahmen Mechanismen vorgesehen werden, die rasch genutzt werden können, falls in den nächsten zehn Jahren außergewöhnliche Umstände auftreten: Die Kommission schlägt befristete Maßnahmen für die Inanspruchnahme des ESF+ als Reaktion auf außergewöhnliche und ungewöhnliche Umstände vor, um sicherzustellen, dass Ausnahmen von bestimmten Vorschriften gewährt werden können, um die Reaktion auf solche Fälle zu erleichtern. Dazu gehört etwa die Möglichkeit, den Anwendungsbereich des ESF+ auszuweiten,

<sup>(5)</sup> COM(2020) 102.

<sup>(6)</sup> COM(2020) 405.

z. B. durch die Unterstützung von Kurzarbeitsregelungen, die nicht mit aktiven Maßnahmen kombiniert werden, durch die Gewährleistung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung auch für Personen, die nicht unmittelbar sozioökonomisch benachteiligt sind, oder durch die Möglichkeit, Anforderungen in Bezug auf die thematische Konzentration zu lockern.

#### 4. Vorschläge des EWSA zum geänderten Vorschlag für eine Verordnung

4.1. Um in der globalen Wirtschaft wettbewerbsfähig zu bleiben und den Schutz, die Achtung und die Verwirklichung der in der europäischen Säule sozialer Rechte verankerten Rechte zu gewährleisten (insbesondere hochwertige Beschäftigung, hochwertige, allgemein verfügbare und zugängliche Aus- und Fortbildung, gleichberechtigter Zugang zu Gesundheits- und Sozialdiensten, soziale Inklusion und aktive Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und weiteren benachteiligten Gruppen am gesellschaftlichen Leben), braucht Europa einen angemessenen Mix aus wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen — und zwar insbesondere in Krisenzeiten.

4.2. Die soziale Dimension der Union sollte über die Aufbau- und Resilienzfähigkeit und den EU-Haushalt im Finanzrahmen 2021-2027, einschließlich des ESF+, in angemessenem Maße finanziert werden. Deshalb spricht sich der EWSA nachdrücklich für die Möglichkeit der Kofinanzierung des ESF+ aus der Aufbau- und Resilienzfähigkeit aus.

4.3. Darüber hinaus sollte die Nutzung des ESF+ zur Finanzierung von Vorhaben zur Unterstützung des ökologischen und digitalen Wandels auf Weiterqualifizierung und Umschulung konzentriert werden und so die anderen europäischen Fonds im Rahmen des MFR und der Aufbau- und Resilienzfähigkeit ergänzen. In der Phase des Wiederaufbaus ist es wichtig, dass die verschiedenen EU-Mittel in einheitlicher Weise verwendet werden, um eine Fragmentierung der Maßnahmen auf nationaler Ebene zu verhindern.

4.4. Der EWSA spricht sich entschieden gegen eine Kürzung der Gesamtfinanzausstattung des ESF+ für den Zeitraum 2021-2027 von den ursprünglich geplanten rund 101 Mrd. EUR auf derzeit geplante rund 97 Mrd. EUR (zu jeweiligen Preisen) aus. Diese Kürzung lässt sich nicht durch die Streichung der Komponente „Gesundheit“ (für die zuvor rund 413 Mio. EUR vorgesehen waren) rechtfertigen.

4.5. Eine erhebliche Reduzierung der Mittel des ESF+ könnte aus Artikel 21a der Dachverordnung folgen, nach dem die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, für einen Euro, den sie aus dem Fonds für einen gerechten Übergang erhalten, zwischen anderthalb und drei Euro aus dem ESF+ bzw. dem EFRE zu übertragen (bis zu 20 % der Gesamtmittel des jeweiligen Fonds). Die obligatorische Mittelübertragung sollte deshalb gestrichen werden.

4.6. Die vorgeschlagenen Kürzungen des Anteils der Kofinanzierung durch die EU sind nicht akzeptabel und für bereits bestehende Finanzierungsstrukturen nur schwierig zu bewältigen. Die Mitgliedstaaten überlassen einen erheblichen Teil der Kofinanzierung den Projektträgern. Statt dass zusätzliche nationale Mittel mobilisiert werden, geraten die Organisationen, die die Projekte umsetzen, wegen der geringeren EU-Kofinanzierungsraten in finanzielle Schwierigkeiten. Deshalb sollten die Kofinanzierungssätze des aktuellen Förderzeitraums beibehalten werden.

4.7. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der ESF+ das wichtigste Finanzierungsinstrument für die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte ist, hat der EWSA bereits in einer früheren Stellungnahme<sup>(7)</sup> gefordert, 30 % der gesamten Mittel für Maßnahmen des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts für den ESF+ vorzusehen und innerhalb des ESF+ 30 % der Mittel für Maßnahmen der sozialen Inklusion bereitzustellen.

4.8. Des Weiteren ist der EWSA der Auffassung, dass das Ausmaß der wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen in der Sozialkrise infolge der COVID-19-Pandemie die Gewährleistung einer ausgewogenen Verwendung der ESF+-Mittel in ganz Europa erfordert. Der EWSA bekräftigt deshalb, dass er nicht damit einverstanden ist, dass der (derzeit bei 23,1 % liegende) Mindestanteil der Kohäsionsmittel im Rahmen des ESF+ gestrichen wird. Zusätzliche Unterstützung für Gebiete in äußerster Randlage und dünn besiedelte Gebiete sowie die Förderung der Arbeitskräftemobilität gehören zu den Zielen des ESF+ und stehen auch in engem Zusammenhang zur Kohäsionspolitik.

4.9. Nach dem geänderten Vorschlag sind 25 % der Mittel für die soziale Inklusion und 5 % der Mittel für die Bekämpfung der Kinderarmut vorgesehen. Vor diesem Hintergrund stellt die Forderung nach einer Bereitstellung von 30 % der Mittel für die soziale Inklusion ein absolutes Minimum dar. Darüber hinaus sollte es je nach der spezifischen Situation vor Ort möglich sein, für die Bekämpfung der Kinderarmut mehr als 5 % der Mittel (im Rahmen der 30 % der Mittel für die soziale Inklusion) bereitzustellen. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut sollten dabei im Einklang mit der Empfehlung 2013/112/EU der Kommission „Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“<sup>(8)</sup> vom 20. Februar 2013 stehen. Auch die Durchführbarkeitsstudie zur Kindergarantie (Abschlussbericht)<sup>(9)</sup> sollte berücksichtigt werden.

<sup>(7)</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>(8)</sup> ABl. L 59 vom 2.3.2013, S. 5.

<sup>(9)</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=de>

4.10. Der EWSA unterstützt die Anhebung der Mindestfinanzausstattung für die Inklusion von NEET auf 15 %. Der EWSA unterstützt die Bemühungen der Kommission zur Förderung gezielter Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktteilnahme junger Menschen, auch solcher mit Migrationshintergrund. Diese Maßnahmen sollten darauf abzielen, die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen mit den passenden Kompetenzen zu unterstützen und dabei sozialen Schutz und Tarifbindung gewährleisten. Dabei verweist der EWSA darauf, dass die NEET-Quoten bei Frauen in einigen EU-Regionen deutlich höher sind. Dieser Tatsache sollte Rechnung getragen werden, indem speziell für Frauen entsprechend mehr Mittel vorgesehen und auf Unternehmensebene ausgehandelte innovative Maßnahmen unterstützt werden sowie eine bessere Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben angestrebt wird.

4.11. Der EWSA begrüßt die thematische Konzentration, da sie sicherstellt, dass die politischen Prioritäten auf EU-Ebene von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Er fordert allerdings, den Mitgliedstaaten bei der thematischen Konzentration eine gewisse Flexibilität und Autonomie in Bezug auf die Anpassung der Mittel einzuräumen, um den Verwaltungsaufwand für die Programme möglichst gering zu halten. Sollte dies jedoch zu einer Verringerung der Anforderungen in Bezug auf die thematische Konzentration im Bereich der sozialen Inklusion führen, fordert der EWSA Begleitmaßnahmen, die beispielsweise Kofinanzierungssätze von bis zu 100 % für Maßnahmen im Zusammenhang mit diesen spezifischen Zielen ermöglichen.

4.12. Da der ESF+ auf die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte ausgerichtet ist, sollten die Pläne zur Umsetzung der Säule auf EU- und nationaler Ebene in der ESF+-Verordnung als grundlegende Leitfäden herangezogen werden, mit denen die Partnerschaftvereinbarungen und operationellen Programme vereinbar sein müssen. Zudem müssen diese Pläne im Rahmen des Europäischen Semesters überwacht werden. Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten deshalb nachdrücklich auf, eine angemessenere Überwachung der sozialen Lage im Rahmen des Europäischen Semesters in Erwägung zu ziehen und zu diesem Zweck eine Liste vereinbarter Indikatoren aufzunehmen, die verlässliche und zweckdienliche Informationen über die soziale Entwicklung in der EU liefern. Der EWSA hat seine Position<sup>(10)</sup> zu diesem Thema bereits dargelegt und in diesem Zusammenhang neue Sozialindikatoren zur Überwachung der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte im Rahmen des Europäischen Semesters sowie gezielte länderspezifische Empfehlungen für den sozialen Bereich gefordert. Er wird in Kürze einen eigenen Vorschlag für eine solche Liste vorlegen. Zu diesem Zweck sollte die Kommission Regeln und Verfahren zur Prüfung der Übereinstimmung zwischen den Entwürfen der nationalen Dokumente zur Planung der ESF+-Ausgaben im Zeitraum 2021-2027 einerseits und den Grundsätzen der europäischen Säule sozialer Rechte andererseits ausarbeiten (den Rahmen für die Politik in den Bereichen Arbeitsmarkt und allgemeine und berufliche Bildung sollten in erster Linie die Grundsätze aus den Kapiteln I und II der Charta vorgeben, den Rahmen für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung hingegen die Grundsätze aus dem Kapitel III).

4.13. Der ESF+ geht nicht ausreichend auf Aspekte im Zusammenhang mit der Übergangszeit ein, in der wir heute leben. Dazu gehört auch die Notwendigkeit, im Rahmen des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen Überlegungen zu Strategien für die Reduzierung der Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich, zu einer besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben, zur Förderung freiwilliger Teilzeitarbeit, zu neuen Formen der Beschäftigung, vor allem in der Senioren-, der Kreislauf- und der Sozialwirtschaft, und ganz allgemein zu einer Umverteilung von Arbeit anzustellen, die es allen ermöglicht, zu arbeiten und ein sinnvolles und gesundes Leben zu führen. Der ESF+ sollte die Sozialpartner und weitere Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Entwicklung solcher Strategien sowie bei der Verbreitung bewährter Vorgehensweisen unterstützen und zugleich Maßnahmen fördern, die auf deren Umsetzung in den Mitgliedstaaten abzielen. Ein weiterer Bereich, in dem der ESF+ proaktiv und innovativ sein könnte, ist die Unterstützung gesellschaftlich nützlicher Arbeit.

4.14. Im Falle der Kofinanzierung sozialer Dienstleistungen von allgemeinem Interesse aus dem ESF+ sollte in der Verordnung festgelegt werden, dass diese Dienste gemäß den Standards des freiwilligen europäischen Qualitätsrahmens für Sozialdienstleistungen<sup>(11)</sup> den Grundsätzen der Solidarität und der Transparenz entsprechen sowie die Kriterien des allgemeinen Zugangs, der hohen Qualität und der Erreichbarkeit erfüllen müssen.

4.15. Im Zusammenhang mit der Streichung der Komponente Gesundheit aus dem ESF+ ist es notwendig, die Zielgruppe, für die die Mittel zur Unterstützung der Gesundheitsversorgung schutzbedürftiger Personen bestimmt sind, genauer zu definieren. Dabei ist zu präzisieren, dass es sich insbesondere um Obdachlose, irreguläre Zuwanderer, Personen ohne Krankenversicherung, Menschen mit Behinderungen sowie ältere benachteiligte Menschen handelt. Darüber hinaus muss deutlich gemacht werden, dass der ESF+ auch die Langzeitpflege schutzbedürftiger Gruppen umfasst, wobei zu berücksichtigen ist, dass einige Mitgliedstaaten nach der Pandemie wahrscheinlich ihre Langzeitpflegedienste überdenken, neu organisieren und/oder weiterentwickeln müssen.

4.16. Pflegende Angehörige (zumeist Frauen) leisten bereits 80 % der Langzeitpflege in Europa, und infolge der COVID-19-Pandemie wurden sie über Nacht zur einzigen Stütze ihrer Familienangehörigen. Es wurde für sie gänzlich unmöglich, Berufs- und Familienleben miteinander in Einklang zu bringen, und sie mussten, oftmals ohne die nötige Ausbildung, Betreuungs- und Rehabilitationsleistungen erbringen, und zwar während des gesamten Lockdowns ohne jegliche Atempause. Familien und informelle Pflegekräfte müssen deshalb als explizite Zielgruppe des ESF+ definiert werden.

<sup>(10)</sup> ABl. C 14 vom 15.1.2020, S. 1.

<sup>(11)</sup> SPC/2010/10/8 final <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6140&langId=en>

4.17. Der EWSA würdigt die große Bedeutung der Sozialwirtschaft und der Erbringer sozialer Dienstleistungen im Rahmen der sozialen Dimension der EU sowie ihre grundlegende Rolle in Krisen- und Wiederaufbauzeiten und bekräftigt seine Forderung, die Unterstützung sozialwirtschaftlicher Aktivitäten als separates, spezifisches Ziel des ESF+ festzuschreiben. Die Sozialwirtschaft schafft hochwertige Arbeitsplätze, fördert die soziale Inklusion u. a. durch die Bereitstellung von Sozial-, Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen von allgemeinem Interesse und trägt gleichzeitig zur Entwicklung der partizipativen Demokratie und der Zivilgesellschaft bei. Darüber hinaus haben sich die Sozialwirtschaft sowie gemeinnützige Organisationen, die Unterstützung und Dienstleistungen für Menschen erbringen, als sehr resilient erwiesen und nachweislich einen Beitrag zur Abmilderung der Auswirkungen der COVID-Krise geleistet. Dies sollte zur Stärkung bestehender gemeinnütziger Akteure im sozialen Bereich und zur Förderung von Investitionen in neue Akteure führen, um nicht nur das Wirtschaftswachstum, sondern auch das Gemeinwohl und das Wohlergehen zu gewährleisten.

4.18. Die umfangreiche Erfassung von Daten, insbesondere personenbezogenen Daten, hat zu erheblichen Problemen bei der Durchführung von Projekten geführt. Häufig kommen Beteiligte von ESF-Projekten nicht für eine Finanzierung infrage, wenn sie nicht ihre vollständigen Daten einreichen. Trotz der Bemühungen um die Vereinfachung des ESF hat die Europäische Kommission ihren Vorschlag zu den Indikatoren in den Anhängen I und II der ESF+-Verordnung nicht geändert. Der EWSA empfiehlt deshalb, auf die Erfassung nicht relevanter Daten zu verzichten und die erforderlichen Indikatoren an das jeweilige Programm anzupassen. Die Zahl der Indikatoren sollte weiter verringert werden.

4.19. Einige Länder haben gewisse Beschränkungen für Flüchtlinge, Asylbewerber und andere Migranten aus Drittländern in Bezug auf den Zugang zu aktiven Maßnahmen oder zu sozialer Unterstützung eingeführt. Die Integration von Drittstaatsangehörigen ist zwar als eigenes Ziel im ESF+ verankert, doch fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, einen neuen Erwägungsgrund aufzunehmen, wonach der Zugang zu aktiven Maßnahmen oder sozialer Unterstützung im Rahmen solcher Maßnahmen nicht durch EU-Regelungen eingeschränkt wird, auch wenn die Mitgliedstaaten diesen Zugang durch nationale Vorschriften einschränken können. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten ferner nachdrücklich auf, keine Beschränkungen anzuwenden, die die soziale Ausgrenzung von Migranten verschärfen.

4.20. Da die in der derzeitigen Krise ernsthaft in Mitleidenschaft gezogene europäische Solidarität unterstützt werden muss, fordert der EWSA auch eine erhebliche Aufstockung der Mittelausstattung für transnationale Projekte, Netze und Komponenten. Dies ist notwendig, um länderübergreifende Netze für die gegenseitige Unterstützung aufzubauen, aber auch, um das Gefühl einer europäischen Identität der Bürgerinnen und Bürger unterschiedlicher Mitgliedstaaten zu stärken und die finanzielle Unterstützung durch die EU in der Öffentlichkeit deutlicher herauszustellen. Die Kofinanzierungsanforderungen für diese transnationalen Netze und Projekte müssen angesichts der negativen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die transnationale Arbeit und die finanzielle Tragfähigkeit flexibler gestaltet werden.

Brüssel, den 18. September 2020

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Luca JAHIER

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Aktionsprogramm der Union im Bereich der Gesundheit (2021-2027) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 282/2014 („Programm EU4Health)“**

(COM(2020) 405 final — 2020/0102 (COD))

(2020/C 429/32)

Hauptberichterstatter: **Antonello PEZZINI (IT-I)**

Mit-Hauptberichterstatter: **Alain COHEUR (BE-III)**

Befassung	Europäisches Parlament, 17.6.2020 Rat, 10.6.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beschluss des Plenums	9.6.2020
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	218/0/2
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Nach Auffassung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) hat die Coronavirus-Pandemie mehr denn je deutlich gemacht, dass die Rolle der Europäischen Union im Gesundheitsbereich, ihre Reaktions-, Management- und Koordinierungsfähigkeiten und ihre Kompetenzen durch eine „Europäische Gesundheitsunion“ gestärkt werden müssen. Es gilt, das Leid der Bürgerinnen und Bürger sowie der Akteure des Gesundheitswesens — allen voran des ärztlichen und medizinischen Personals — zu lindern und ihren Erwartungen an eine wirksame EU-Gesundheitspolitik zu entsprechen, wobei der politischen Gliederung zwischen europäischer, nationaler und regionaler Ebene im Rahmen einer Multilevel-Governance<sup>(1)</sup> Rechnung zu tragen ist.

1.2. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission für ein EU-Gesundheitsprogramm vom Mai 2020, den Vorschlag zur Konjunkturbelebung „Next Generation EU“ und den mehrjährigen Haushalt „MFR 2021-2027“. Er bedauert die vom Europäischen Rat im Juli 2020 vorgenommenen Haushaltskürzungen, da das Gesundheitswesen kurz- und langfristig vor komplexen politischen, sozialen, wirtschaftlichen, digitalen und ökologischen Herausforderungen steht, für die innovative, bereichsübergreifende und integrierte Maßnahmen und umfangreiche strategische Investitionen (in den Bereichen Soziales und Gesundheit) erforderlich sind.

1.2.1. Nach Auffassung des EWSA kann ein Europa „à la carte“<sup>(2)</sup> (bzw. ein Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten) nicht der Weg sein, um die aktuellen, über die nationalen Grenzen hinausgehenden Herausforderungen zu bewältigen. Mit einer solchen Formel ist es nicht möglich, auf ein ehrgeiziges und solidarisches Projekt der europäischen Integration hinzuwirken, das auf der „Einheit in Vielfalt“ beruht und von gemeinsamen Kooperationszielen geleitet wird.

1.3. Der EWSA fordert die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten auf, im Einklang mit den Grundwerten der Europäischen Union wie der europäischen Solidarität und den Verpflichtungen auf internationaler Ebene (Ziele für nachhaltige Entwicklung, Förderung der Menschenrechte und internationale Übereinkommen) und europäischer Ebene (Prioritäten des deutschen EU-Ratsvorsitzes, Konkretisierung der europäischen Säule sozialer Rechte), den politischen Willen für einen „Gesundheitspakt für die Zukunft Europas“ zu zeigen.

1.4. Der EWSA fordert das Europäische Parlament in seiner Eigenschaft als Mitgesetzgeber auf, mit dem Rat über eine Aufstockung der Finanzmittel für das Gesundheitsprogramm und andere Instrumente für Synergien im Gesundheitsbereich (grenzüberschreitende Forschung, Kohäsion und Zusammenarbeit) zu verhandeln. Das gilt auch für die spezifische Verwendung der Mittel des Europäischen Stabilitätsmechanismus zur Überwindung der Sparpolitik.

<sup>(1)</sup> Ausschuss der Regionen: Charta der Multi-Level-Governance in Europa.

<sup>(2)</sup> EUR-Lex.

1.5. Der EWSA betont, dass bei der Umsetzung des Programms besonderes Augenmerk auf folgende Aspekte gelegt werden sollte: Bekämpfung sozialer Ungleichheiten im Gesundheitswesen, Zugang zu einer hochwertigen Gesundheitsversorgung, Kontinuität der Versorgung unter allen Umständen (auch grenzüberschreitend), Unterstützung und Konsolidierung einer allgemeinen Gesundheitsversorgung für alle sowie die Entwicklung multidimensionaler EU-Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit in Verbindung mit den Grundsätzen der europäischen Säule sozialer Rechte wie „Gesundheitsversorgung“, „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ und „Langzeitpflege“.

1.5.1. Der EWSA fordert vor allem die Annahme europäischer Leitlinien, um den Bedürfnissen der am stärksten gefährdeten Menschen gerecht zu werden, d. h. von Personen in prekären Lebensverhältnissen, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen, vor allem, wenn sie zusammen mit vielen anderen in Heimen leben müssen, die in ganz Europa von der Pandemie und ihren Folgen hart getroffen wurden.

1.5.2. Besonderes Augenmerk muss der Stärkung der Rechte älterer Menschen und von Menschen mit Behinderungen gelten. Hier muss insbesondere ein gemeinsamer Bewertungsrahmen festgelegt werden, mit maßgeschneiderter Planung und einer Schwerpunktsetzung auf die Pflege im häuslichen Umfeld oder in kleinen Heimen und auf Qualitäts- und Zugangskriterien für die Übernahme der Kosten für die Heimunterbringung und für die nötige Langzeitpflege. Die in vielen Pflegeeinrichtungen festgestellte sehr hohe Mortalität bei älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen sollte uns aufhorchen lassen und muss eine Verbesserung in der Art und Weise bewirken, wie diese Pflegeeinrichtungen geführt werden, die in vielen EU-Ländern nun kritisiert wird. Alle politischen Maßnahmen zur Unterstützung älterer Menschen müssen grundsätzlich auf den Prüfstand und u. a. im Rahmen der Arbeiten der Europäischen Kommission zu den Auswirkungen des demografischen Wandels in Europa überprüft werden. Der EWSA fordert klare und innovative Leitlinien, bei denen der Mensch und die Menschenrechte der älteren und am stärksten benachteiligten Personen in den Mittelpunkt gestellt werden, so wie das bereits in Bezug auf spezifische Gesundheitsfaktoren erfolgt ist.

1.6. Der EWSA hält eine kohärente europäische Gesundheitspolitik für vorrangig, die auch Modalitäten für die Umsetzung des Gesundheitsprogramms umfasst und mit angemessenen Finanzmitteln und Initiativen zur Verwirklichung einer „Europäischen Gesundheitsunion“ einhergeht. Er plädiert für einen operativen Ansatz der Berücksichtigung der Gesundheit in allen Politikbereichen.

1.7. Der EWSA schlägt angesichts der dringlichen Lage, der Risiken eines Wiederauftretens von Pandemien und der inspirierenden Erfahrungen mit der „Energieunion“ und den Instrumenten für Verteidigung und Katastrophenschutz vor, so bald wie möglich einen europäischen Koordinierungs- und Krisenreaktionsmechanismus einzurichten.

1.8. Es muss sofort eine mit Fachleuten besetzte Taskforce eingesetzt werden, die Wissen und Ressourcen koordiniert, um die führenden Einrichtungen in den Bereichen Virologie, Epidemiologie und Diagnostik zu vernetzen.

1.9. Dem EWSA zufolge muss diese Taskforce, auch in Zusammenarbeit mit militärischen Kriseninterventionseinheiten, eine Bestandsaufnahme der verfügbaren und leicht einsetzbaren Ressourcen einschließlich der Notfallabteilungen vornehmen und den Einsatz mobiler Einheiten vorsehen. Die besten verfügbaren Ressourcen in Bezug auf künstliche Intelligenz und IT-Unterstützung müssen für die Entwicklung von Simulationen und Strategien vernetzt werden.

1.9.1. Das Team sollte auch Aspekte bezüglich des Gesundheitszustands des gesamten Gesundheitspersonals vertiefen. Das ist von grundlegender Bedeutung nicht nur für das Recht auf Gesundheit, sondern auch für eine wirksame Reaktion auf eine eventuelle neue Krise. Außerdem könnte das Team die Grundlagen legen für eine im Kommissionsdokument empfohlene neue europäische Fachrichtung „Krisen- und Notfallmedizin“.

1.9.2. Der Aufwand für diese grundlegende Neuerung scheint sehr begrenzt, weil der Hauptteil der Mitglieder bereits Hochschulen, Forschungszentren oder militärischen Sanitätseinheiten angehört.

1.9.3. Nach Auffassung des EWSA muss diese Taskforce unbedingt unverzüglich einsatzbereit sein.

1.9.4. Der EWSA bedauert, dass sich die Europäische Kommission während der aktiven Phase der Pandemie, die immer noch anhält, nicht mit der nötigen Autorität öffentlich zu Wort gemeldet hat. Die Kommission hätte mit Unterstützung der besten Fachleute in Europa für mehr Klarheit über die örtliche Gesundheitslage und die Auswirkungen des Virus auf den Menschen sorgen und damit häufig widersprüchliche Thesen zu den Aspekten und der Entwicklung der Krankheit entkräften können. Auf frühere Epidemien haben die EU-Institutionen mit konkreten Maßnahmen reagiert, z. B. durch die Einrichtung der Generaldirektion Gesundheit (GD SANTE) oder durch Schaffung des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC). Nach Ansicht des EWSA sollte dieser Kurs fortgesetzt werden.

1.10. Der EWSA ist der Ansicht, dass das Gesundheitsprogramm nur mit einem inklusiven Ansatz greifbare Ergebnisse erzielen kann. Dabei werden die internationalen Organisationen (wie die Weltgesundheitsorganisation, mit der die Zusammenarbeit und die Synergien vertieft werden müssen), das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNCRPD) und die Akteure des Gesundheitswesens mit unmittelbarem Bezug zum Alltag der Bürger einbezogen. Zudem sollen die Ziele regelmäßig überprüft werden.

1.11. Der EWSA unterstreicht den wertvollen Beitrag der Beschäftigten im Gesundheitswesen, die in einem besonders sensiblen und schwierigen Sektor arbeiten. Er fordert ständige Aufmerksamkeit für diesen Sektor, um dessen Bedürfnisse in puncto Ausbildung, Strukturen, Schutzausrüstungen und wirtschaftliches und soziales Wohlergehen abzusehen.

1.12. Der EWSA unterstützt nachdrücklich die europäischen öffentlich-privaten Partnerschaften im Gesundheitsbereich nach dem Vorbild der Gemeinsamen Initiative IMI 2 und unterstützt gemeinsame Anstrengungen zur Stärkung der technologischen und produktiven Kapazitäten in Europa. Möglich wird dies durch ein stärkeres Engagement der europäischen Wissenschafts- und Gesundheitsgemeinschaften mit dem Ziel eines vollwertigen europäischen Gesundheitsraums.

## **2. Lehren aus der durch die Coronavirus-Pandemie verursachten multidimensionalen Krise**

2.1. Die Covid-19-Pandemie hat die Fragilität der Gesundheitssysteme zahlreicher Länder der Welt offengelegt, auch derjenigen EU-Mitgliedstaaten, die aufgrund der unmittelbaren Zwänge der wirtschaftspolitischen Steuerung und der Haushaltseinsparungen durch ein niedriges Niveau öffentlicher Investitionen geschwächt wurden. Daher weisen die Mitgliedstaaten bezüglich der für die Gesundheitssysteme zur Verfügung stehenden Mittel erhebliche Unterschiede auf, was auch für die von den einzelnen Mitgliedstaaten für die Bekämpfung der Corona Virus-Pandemie bereitgestellten Beträge gilt.

2.2. Europa ist einem dreifachen Risiko ausgesetzt: unkontrollierte Pandemien und steigende soziale Ungleichheit im Gesundheitsbereich; unzureichende wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen und geopolitische „schwarze Schwäne“. Diese Risiken können die Gesundheit und das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger ernsthaft gefährden und zu einer dauerhaften Weltwirtschaftskrise und zu Zusammenbrüchen der Finanzmärkte bzw. zu Kapitalflucht führen.

2.3. Die Coronakrise hat erneut gezeigt, dass das Gleichgewicht zwischen menschlichem Handeln und der Natur wiederhergestellt werden muss. Die Auswirkungen der Umwelt auf die Gesundheit (Klimawandel, Luftqualität, biologische Vielfalt, Lebensmittelsysteme) liegen auf der Hand.

2.3.1. Es wäre sehr nützlich, wenn die Kommission und das Europäische Parlament, die sich ja sehr für die nachhaltige Entwicklung, Umwelt und biologische Vielfalt einsetzen, sich hier deutlicher und lauter zu Wort meldeten und vor allem den europäischen Bürgerinnen und Bürgern in diesen schwierigen Zeiten Hinweise und mögliche Lösungen auf wissenschaftlicher Grundlage — unter Hinzuziehung der besten europäischen Fachleute — an die Hand gäben, wie die schwierige Gesundheitslage, die so viel Leid und Schrecken verursacht, bewältigt werden kann.

2.4. Nicht übertragbare Krankheiten nehmen in Europa zu und sind hier die Hauptursache für Invalidität und Tod: Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Diabetes, Krebs und Atemwegserkrankungen machen 77 % der Krankheitsfälle und 86 % der Ursachen für vorzeitige Mortalität aus. Viele dieser Krankheiten sind auf das Zusammenwirken mehrerer Faktoren, darunter auch Umweltfaktoren, zurückzuführen.

2.5. Der von der Europäischen Kommission vorgestellte Grüne Deal bildet die Grundlage für eine neue Strategie für nachhaltiges und inklusives Wachstum mit dem Ziel, die Gesundheit und Lebensqualität der Menschen zu verbessern, die Natur zu erhalten und niemanden zurückzulassen.

2.6. Grenzgebiete eignen sich besonders für gesundheitspolitische Maßnahmen der EU. In den meisten Fällen weisen sie eine hohe Mobilität auf. Sie gehörten zu den ersten Gebieten, die von Abkommen oder Vereinbarungen zwischen Nachbarländern zur Verbesserung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung profitierten.

2.7. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich wurde vor mehr als 20 Jahren mit den Interreg-Programmen begonnen. Sie sieht Koordinierung, Aufbau, Organisation und z. T. komplexe Lösungen zwischen den verschiedenen Akteuren vor. Innerhalb weniger Stunden nach dem Ausbruch der Covid-19-Krise wurde diese Kooperation mit der einseitigen Schließung der Grenzen jedoch jäh unterbrochen, ohne den Alltag in den Grenzregionen zu berücksichtigen und ohne den Willen, den Geist der Zusammenarbeit aufrechtzuerhalten.

## **3. Stärkung der Gesundheitssysteme und der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union**

3.1. Die Covid-19-Pandemie hatte und hat auf globaler, europäischer und grenzüberschreitender Ebene erhebliche Auswirkungen, vor allem auf die Bürger und die Gesellschaft und auf die wirtschaftlichen, sozialen und gesundheitlichen Strukturen. Das macht deutlich, dass die Gesundheits- und Krisenmanagementsysteme gestärkt werden müssen.

3.2. Gesundheitsförderung, Schutz vor Gesundheitsrisiken und politische Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten sind die Ziele der EU-Gesundheitspolitik. Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den EU-Mitgliedstaaten für die Bewältigung von Krisen unerlässlich sind.

3.3. Um wirksam gegen mögliche neue grenzüberschreitende Gesundheitsbedrohungen vorgehen zu können, muss die Reaktionsfähigkeit der EU in Krisensituationen gestärkt werden. Im Allgemeinen sollte dies im Rahmen der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte (insbesondere Grundsatz 16) und der Ausweitung der Zuständigkeiten der EU im Gesundheitsbereich — auch mittels Überarbeitung der EU-Verträge — erfolgen.

3.4. Wenngleich die EU derzeit nur über unterstützende Zuständigkeiten im Bereich der öffentlichen Gesundheit verfügt, was ihren Handelsspielraum einschränkt, kann sie auf diese im Rahmen ihrer anderen Politikbereiche — insbesondere durch den Zyklus zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik und den Binnenmarkt — einwirken.

3.5. Im Rahmen der „Zukunft Europas“ muss ein Europa der Gesundheit Vorrang haben: EU4Health ist ein erster Schritt in diese Richtung.

3.6. In diesem Zusammenhang hat die EU eine Reihe von Initiativen ergriffen, die fortgeführt und konsolidiert werden müssen. Zwei Arten dieser Initiativen sind besonders zu erwähnen: die Europäischen Referenznetze (ERN) und die europäischen Programme.

3.7. Die seit 2017 operativen ERN wurden zur Vernetzung europäischer Fachleute im Bereich seltener Krankheiten konzipiert. Sie stellen sicher, dass nicht die Patienten zirkulieren, sondern ein Informationsaustausch erfolgt, um die bestmögliche Hilfe ohne die Unannehmlichkeiten des Krankentransports zu gewährleisten. Gegenwärtig sind über 900 hochspezialisierte Pflegeeinheiten in mehr als 300 Krankenhäusern beteiligt. Dieses Modell könnte auch auf andere Krankheiten angewandt werden.

3.8. In Bezug auf die Steuerung und Wirkungsweise verfügt die EU über fünf Agenturen, um rasch auf Notlagen zu reagieren — zusätzlich zu anderen Strukturen wie dem „Europäischen Medizinischen Korps“ oder den italienischen „Caschi bianchi“.

3.9. Was Gesundheitsfragen betrifft, werden die nationalen Regierungen von zwei diesbezüglichen Agenturen unterstützt. Das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) <sup>(3)</sup> bewertet und überwacht die Gefahr aufkommender Krankheiten, um die Bekämpfung zu koordinieren. Gleichzeitig steuert die Europäische Arzneimittelagentur (EMA) <sup>(4)</sup> die wissenschaftliche Bewertung der Qualität, der Sicherheit und der Wirksamkeit aller Arzneimittel in der EU. Weitere Agenturen haben wichtige ergänzende Funktionen.

3.10. Die aktuelle Covid-19-Krise belegt, dass der Zuweisung von Mitteln für das Gesundheitswesen im künftigen mehrjährigen Finanzrahmen mehr denn je Priorität eingeräumt werden muss.

3.11. Den Erfahrungen aus der Krise zufolge muss mehr getan werden, um die Gesundheitssysteme für die Bereitstellung von dem Stand der Wissenschaft entsprechenden Diensten, Arzneimitteln, medizinischen Spitzentechnologien und -produkten zu ertüchtigen und auf Epidemien und andere unvorhersehbare Krisen oder Herausforderungen vorzubereiten.

3.12. Es bedarf eines zukunfts- und krisensicheren Systems, damit unter allen Umständen der zeitnahe Zugang zu sicheren, hochwertigen und wirksamen Arzneimitteln gewährleistet ist und Lieferengpässe ebenso wie die Abhängigkeit von Importen von Arzneimitteln und pharmazeutischen Wirkstoffen aufgrund der Herstellung außerhalb der EU behoben werden. Außerdem ist eine verstärkte Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Regulierungsbehörden im Falle neu auftretender Gesundheitsgefahren erforderlich.

3.13. Notwendig sind Investitionen vor Ort sowie die Stärkung der Pflegekapazitäten auf Gebietsebene und bei der häuslichen Pflege durch Fernüberwachungstechnologien, Telemedizin, Apps oder personalisierte Medizinprodukte, die auf die 4-P-Medizin (prädiktiv, präventiv, personalisiert und partizipativ) zurückgehen. Erforderlich sind auch Investitionen zur Stärkung der obligatorischen Krankenversicherung, zunächst auf nationaler Ebene und danach in breiter Abstimmung auf EU-Ebene <sup>(5)</sup>.

#### **4. Europa braucht seinen Zielen angemessene Mittel**

4.1. Die Investitionen im Gesundheitsbereich und die verschiedenen Finanzierungsprogramme müssen bereichsübergreifend miteinander verknüpft werden. Es gilt, sowohl die Aspekte der Pflege als auch der Krankheitsprävention und der Gesundheitsförderung zu berücksichtigen.

4.2. Horizont Europa sieht auch eine Reihe von „Missionen“ vor — eine Neuerung im Vergleich zu den früheren Forschungspartnerschaften. Sie verfolgen ehrgeizige Ziele zur Lösung dringender Probleme mit Auswirkungen auf den Alltag der Bürger.

4.3. Ein wichtiger Bereich der europäischen Förderpolitik ist die Digitalisierung des Gesundheitssektors. Diesbezüglich sieht Horizont Europa im Rahmen des Clusters „Gesundheit“ eine ganze Milliarde EUR allein für die Entwicklung von Lösungen der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) für Prävention, Diagnose, Behandlung und Pflege vor.

<sup>(3)</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en>.

<sup>(4)</sup> <https://www.ema.europa.eu/en>.

<sup>(5)</sup> ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 1.

4.4. Im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ sind ca. 80 Mio. EUR für die Entwicklung und Interoperabilität elektronischer Gesundheitsdienste vorgesehen. Auch das künftige Programm „Digitales Europa“ unterstützt die Schaffung und Konsolidierung eines gemeinsamen europäischen Raums für Gesundheitsdaten, u. a. durch Vereinheitlichung der gemeinsam genutzten Datentypen, die Festlegung gemeinsamer Indikatoren und die aktive Einbindung von Eurostat in den zuletzt genannten Aspekt.

4.5. Das Soforthilfeinstrument der EU wurde für den Gesundheitssektor gestärkt. Die RescEU-Reserve, die zum Katastrophenschutzverfahren der Union<sup>(6)</sup> gehört, konzentriert sich auf schnelle und direkte Antworten auf die Gesundheitskrise.

4.6. Im Rahmen der Interreg-Programme der grenzübergreifenden Zusammenarbeit mit dezentraler Verwaltung muss der Gesundheitsbereich vorrangig gefördert werden.

## 5. Eine ehrgeizige gemeinsame europäische Initiative für den Aufschwung

5.1. Das Europäische Parlament forderte in seiner Entschliessung vom 17. April 2020<sup>(7)</sup> einen spezifischen Fonds zur Unterstützung der nationalen Gesundheitssysteme während der Krise mittels höherer Investitionen, um die Gesundheitssysteme der EU widerstandsfähiger zu machen und bedürftigen Ländern zu helfen. Ferner wurde die Schaffung eines neuen eigenständigen europäischen Gesundheitsprogramms gefordert.

5.2. Der EWSA hat sich wiederholt zur europäischen Gesundheitspolitik geäußert<sup>(8)</sup>. Der EWSA und seine Mitglieder haben bereits am 17. März 2020 mehr Solidarität und ein gemeinsames europäisches Vorgehen gefordert, um die Pandemie wirksam zu bewältigen.

5.3. Genauso wie für die wirtschaftliche Erholung müssen die verschiedenen, von den EU-Organen im Rahmen von EU4Health ergriffenen Maßnahmen inklusiv sein und alle Akteure des Gesundheitswesens (Krankenkassen, Gegenseitigkeitsgesellschaften usw.) einbeziehen.

## 6. Ein integriertes und sektorübergreifendes Gesundheitsprogramm

6.1. Der EWSA begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission für eine koordinierte und integrierte europäische Reaktion bei Gesundheitskrisen infolge von Pandemien. Sie verleiht folgenden Bereichen eine umfassende europäische Dimension: Gesundheitspolitik, Präventions- und Frühwarnnetze (Ferndiagnostik), Stärkung von Innovation und Forschung im Gesundheitsbereich sowie Stärkung digitaler Gesundheitstechnologien.

6.2. Der EWSA unterstreicht ferner, dass auch bei den Zielen bezüglich nicht übertragbarer Krankheiten sowie chronischer, zu Invalidität führender Erkrankungen eine bessere europäische Koordinierung nötig ist. Er verweist auf den Schutz schwächerer Bevölkerungsgruppen, die Aspekte der psychischen Gesundheit und Maßnahmen zur Erhaltung einer autonomen Lebensführung älterer Menschen.

6.3. Der EWSA betont die Bedeutung des Konzepts „Eine Gesundheit“. Dieses wurde angenommen in dem Bewusstsein, dass es im Allgemeinen keine Antwort geben kann, die sich nur mit einem einzigen Bereich befasst und dass die Lösung nur in besseren Behandlungen liegt. Vielmehr ist es klar, dass die Probleme der öffentlichen Gesundheit mit einem komplexen und integrierten Ansatz angegangen werden müssen.

6.4. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass die Koordinierung von entscheidender Bedeutung ist und nicht nur eine unter den über 70 möglichen Maßnahmen sein darf. Dazu muss die „Schaffung und Anwendung eines Mechanismus für die sektorübergreifende Koordination des Konzepts ‚Eine Gesundheit‘“ erwogen werden. Nach Auffassung des EWSA muss dieser Aspekt Vorrang haben, da ein Mechanismus für die sektorübergreifende Koordination ein Schlüsselement für die Bewältigung der Krise ist.

6.5. Der EWSA hält es für wichtig, dass mit dem vorgeschlagenen Ansatz das Gleichgewicht zwischen menschlicher und tierischer Gesundheit (siehe die mögliche Rolle von Tieren als Reservoirwirte für Erreger übertragbarer Krankheiten) sowie die Ökosysteme (z. B. Beachtung der Auswirkungen der Entsorgung sensibler Abfälle in einer Krise) nicht außer Acht gelassen werden, und dass der Schutz gefährdeter Bevölkerungsgruppen im Rahmen von Strategien zur Stärkung der Krisenresilienz zentrale Bedeutung hat.

<sup>(6)</sup> [https://what-europe-does-for-me.eu/de/portal/2/X07\\_26001](https://what-europe-does-for-me.eu/de/portal/2/X07_26001)

<sup>(7)</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-04-17-TOC\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-04-17-TOC_DE.html).

<sup>(8)</sup> Verordnung über die Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise, EESC-2020-01536-00-01-PAC-TRA (ECO/515, in Erarbeitung); ABl. C 227 vom 28.6.2018, S. 11; ABl. C 240 vom 16.7.2019, S. 10; ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 122; ABl. C 14 vom 15.1.2020, S. 52; ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 1; ABl. C 242 vom 23.7.2015, S. 48; ABl. C 116 vom 20.4.2001, S. 75; ABl. C 255 vom 22.9.2010, S. 76; ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 102; ABl. C 234 vom 30.9.2003, S. 36; ABl. C 18 vom 19.1.2011, S. 74; ABl. C 120 vom 20.5.2005, S. 54; ABl. C 44 vom 15.2.2013, S. 36; ABl. C 218 vom 11.9.2009, S. 91; ABl. C 242 vom 23.7.2015, S. 48; ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 10; ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 14; ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 150; ABl. C 283 vom 10.8.2018, S. 28; ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 57.

6.6. Der EWSA ist jedoch darüber besorgt, dass dieser koordinierte Ansatz zum Schutz vor und zur Verhütung von schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren und Pandemien auf der Koordinierung so vieler verschiedener Agenturen <sup>(9)</sup> basiert. Diese haben unterschiedliche Hintergründe, Aufgaben und spezifische Kompetenzen und scheinen nicht in der Lage, sich im Falle einer Mobilisierung und einer integrierten Sofortreaktion eigenständig und wirksam zu koordinieren.

6.7. Der EWSA betont, dass die Agenturen mithilfe eines sektorübergreifenden Koordinierungsmechanismus konzertiert handeln und als treibende Kraft für EU-Vorschläge zusammenarbeiten sollten.

6.8. In Bezug auf die Governance und die Rolle der Agenturen müssen die Handlungsfähigkeit der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit der Europäischen Kommission, ihre Verbindungen zur Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration und ihre bereichsübergreifende Überwachung von Gesundheits- und Sozialfragen in allen europäischen Politikbereichen gestärkt werden.

6.9. Nach Ansicht des EWSA muss angemessen berücksichtigt werden, dass in den drei durch Coronaviren verursachten Epidemien folgende Schwachstellen deren Ausbreitung begünstigt haben, die andernfalls viel geringere Auswirkungen gehabt hätten (gilt weltweit, im aktuellen Fall auch in Europa): mangelnde integrierte Sofortmaßnahmen; unzureichendes Informationsmanagement; Unfähigkeit und auch mangelnder Wille zur Koordinierung der Maßnahmen; mangelnde Ressourcen; nicht zuletzt Unzulänglichkeiten bei der Mobilisierung und dem strategischen Management potenziell verfügbarer Ressourcen.

6.10. Der EWSA betont, dass das größte Problem bei der Reaktion auf Covid-19 in vielen Ländern der Welt, aber auch zum Teil in Europa, die mangelnden Kapazitäten für Frühwarnung und für eine integrierte Reaktion waren. Vor dem Hintergrund des dringenden Handlungsbedarfs wurde die Lage auch dadurch verschärft, dass die rechtlichen Befugnisse zur raschen Umsetzung der Übergangsregelungen für Notfälle fehlten. Daher sollte die Möglichkeit eines europäischen Frühwarnmechanismus geprüft werden.

6.11. Nach Auffassung des EWSA müssen Grenzschließungen aus Gesundheitsgründen ausgeschlossen werden. Der Grundsatz „Gesundheit kennt keine Grenzen“ muss in den europäischen Verträgen verankert werden. Diesbezüglich empfiehlt der EWSA, die Freizügigkeit von Angehörigen der Gesundheitsberufe und von Patienten zu gewährleisten.

6.12. Der Europäische Rechnungshof hat mehrfach erklärt, dass die Präsenz und die Maßnahmen der EU im Bereich der Gesundheitssysteme im Hinblick auf eine bürgernahe, grenzüberschreitende und vor allem bessere medizinische Versorgung, insbesondere für die besonders schutzbedürftigen und wirtschaftlich schwächsten Bevölkerungsgruppen, verbessert werden müssen. Auch der EWSA fordert die Kommission auf, die in den Verträgen klar verankerten sozialen Werte deutlicher zu machen und konkret der Kultur und dem Handeln der Union mit dem Ziel einer europäischen Gesundheitsunion zugrunde zu legen.

6.13. Der EWSA schließt sich dem Europäischen Rechnungshof an, der mehrfach erklärt hat, dass die Maßnahmen der EU im Gesundheitsbereich verbessert, eine grenzüberschreitende Konvergenz der Gesundheitssysteme zum Wohle der Menschen in Europa herbeigeführt und der Zugang zur medizinischen Versorgung insbesondere für die besonders schutzbedürftigen und wirtschaftlich schwächsten Bevölkerungsgruppen gestärkt werden müssen.

## **7. Anpassung operativer, funktioneller und strategischer Maßnahmen**

7.1. Eine Aufstockung der personellen und finanziellen Ressourcen ist sicherlich sinnvoll. Jedoch wäre es mit einem integrierten Ansatz und mehr Bereitschaft zur Zusammenarbeit bereits mit den seinerzeit zur Verfügung stehenden Mitteln möglich gewesen, die Infektionsherde zu stoppen.

7.2. Koordinierung und Zusammenarbeit sind daher grundlegend, um gesundheitliche Notlagen zu bewältigen, die Wirtschaftstätigkeit zu unterstützen und den Weg für die Erholung zu ebnen.

7.3. Nach Dafürhalten des EWSA ist es unerlässlich, im Rahmen des ECDC eine Stelle für Analysen, Prävention und Krisenreaktionssimulationen einzurichten. Diese sollte die grundlegenden Daten für die Planung der Strategien bereitstellen und die besten verfügbaren Ressourcen sehr kurzfristig mobilisieren.

7.4. Werden die Erfahrungen der ERN <sup>(10)</sup> in anderen Sektoren genutzt, können Konsortien geschaffen werden, die in der Lage sind, europäische Spitzenkräfte für krisenrelevante Fragen zu rekrutieren und die Grundlagen für Synergien zu legen.

7.5. Der EWSA hält diese Erfahrungen jedoch für unzureichend. Denn das wahre Problem ist die Frage, wer die Koordinierung und Vollendung der Arbeit dieser Netzwerke in der Hand halten (bzw. Netzwerke aufbauen und verwalten) kann.

---

<sup>(9)</sup> Vgl. Ziffer 2.6.

<sup>(10)</sup> ABl. L 88 vom 4.4.2011, S. 45.

7.6. Es müssen europäische Kampagnen und Pläne konzipiert werden, die besser auf die am stärksten gefährdeten Gruppen ausgerichtet sind. Diese Initiativen müssen insbesondere die Förderung gesunder Lebensweisen, die Prävention und die medizinische Früherkennung, die Einrichtung integrierter Betreuungs- und Fürsorgemöglichkeiten sowie die Bekämpfung sozialer Ungleichheiten zum Ziel haben.

## **8. Zielkontrolle durch kontinuierliche Überwachung und mit einem inklusiven Ansatz**

8.1. Der EWSA unterstreicht, dass den Indikatoren für die Kontrolle und Qualitätsüberprüfung der Programmziele besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Die allgemeinen Makroindikatoren des Programms sind von zentraler Bedeutung. Doch das Ziel, die europäischen Ressourcen angesichts aktueller und künftiger Krisen zu fördern und einzusetzen, erfordert ein flexibles System, das in der Lage sein muss, mithilfe punktueller „Mikroindikatoren“ auf Ad-hoc-Basis auf die ständigen Unwägbarkeiten, für die es konzipiert wurde, zu reagieren.

8.2. Nach Auffassung des EWSA sollte ein Pool von Angehörigen der Gesundheitsberufe der Mitgliedstaaten und Experten der verschiedenen Fachrichtungen eingerichtet werden. Zumindest einige der Beteiligten sollten spezifisches Fachwissen über die Bekämpfung gesundheitlicher Notlagen haben, und einige sollten Erfahrungen mit integrierten Tätigkeiten haben, wie dies in den Bereichen Forschung, Zivilschutz und Sanitätsdiensten im Militärbereich der Fall ist.

8.3. Der EWSA begrüßt das Gesundheitsprogramm der Kommission, mit dem die Notwendigkeit eines Mechanismus zur Überwachung von Krisen hervorgehoben wird. In diesem Zusammenhang weist der EWSA darauf hin, dass über die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Herstellung von Ausrüstung und Technologien hinaus ein System zur Koordinierung, Planung, Überwachung und strategischen Steuerung im Bereich Prävention und frühzeitiges Eingreifen eingerichtet werden muss.

8.4. Im Gesundheitsbereich hat die Union die Aufgabe, die Mitgliedstaaten zu unterstützen, bei der Aus- und Fortbildung dagegen kommt ihr eine zentrale Rolle zu. Unter diesem Gesichtspunkt sollte die Überprüfung durch EU-Einrichtungen im Bereich der Gesundheitsausbildung ausgebaut werden. Die EU muss aufgrund ihrer Aufgaben bei der Ausbildung auch im Gesundheitsbereich eine zentrale Rolle übernehmen, gerade für Universitätskliniken.

8.5. Der EWSA spricht sich für eine gleichberechtigte Einbindung und ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis bei Entscheidungs- und Beschlussfassungsprozessen aus. Neben durchaus erforderlichen Rechtsvorschriften kann ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern in den Entscheidungsprozessen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft auch mit einem Ansatz des sozialen und familiären Gender-Mainstreaming angestrebt werden.

8.6. Nach Ansicht des EWSA sollten diese Gesundheitssektoren ständig durch die Union überwacht werden. Dabei ist auch zu betonen, dass die Mitgliedstaaten angemessene Einrichtungen und Strukturen für eine Ausbildung im Einklang mit den Bedürfnissen der Union sicherstellen müssen.

8.7. Der EWSA bekräftigt, dass der gleichberechtigte Zugang zur Gesundheitsversorgung von den Vorteilen der Digitalisierung profitieren kann, wenn u. a. folgende Bedingungen erfüllt sind:

- einheitliche territoriale Abdeckung;
- Verringerung der digitalen Kluft;
- Interoperabilität der gesamten digitalen Architektur;
- Schutz der Gesundheitsdaten gemäß der Datenschutz-Grundverordnung <sup>(1)</sup>.

## **9. Unterstützung der Beschäftigten im Gesundheitswesen**

9.1. Der EWSA ist davon überzeugt, dass die unmittelbare Rolle der EU in der Ausbildung des Gesundheitspersonals betont werden muss. Denn der Ausbau der Zivilschutzsysteme erfordert auch ein neues Berufsprofil: den Experten für Krisenkoordinierung und -überwachung. Dieses Berufsprofil sollte auf allen territorialen Ebenen des Zivilschutzes vertreten sein.

9.2. Vorstellbar wäre als Pilotprojekt die Errichtung einer gemeinsam von den europäischen Universitäten aufgebauten europäischen Hochschule.

9.3. Nach Ansicht des EWSA muss sich die EU neben der Ausbildung für gute Arbeitsbedingungen für die Angehörigen der Gesundheitsberufe, den „Helden“ der Krise, einsetzen.

---

<sup>(1)</sup> Siehe Fußnote 5.

## 10. Die EU muss Vorreiter in der Forschung werden

10.1. Bezüglich der Maßnahmen zur Förderung der Forschung zu Arzneimitteln, die in Krisensituationen nützlich sein können, ist auf Folgendes hinzuweisen: Diese Forschung, insbesondere zu Arzneimitteln, die bereits unter ähnlichen Bedingungen verwendet werden, betrifft z. T. Arzneimittel, die für den Markt von geringem Interesse sind, weil sie patentfrei sind. Deshalb sollte auch im Hinblick auf die technologische und produktive Souveränität Europas die unabhängige Forschung — auch im sensiblen Bereich der Impfstoffe — verstärkt werden.

10.2. Eine neuere Studie hat gezeigt, dass die weltweit bedeutendsten Hochschulen in puncto wissenschaftliche Ergebnisse in der Rangliste Positionen verloren haben (2015-2019), besonders stark in Europa (nur eine europäische Universität unter den ersten 30), während Unternehmen, die auf Internet-, Technologie- und Datenanalysedienste spezialisiert sind, in der Forschung zunehmend an Bedeutung gewonnen haben.

10.3. Nach Auffassung des EWSA müssen Synergien aufgezeigt werden zwischen dem EU-Gesundheitsprogramm 2021-2027 und allen anderen Programmen und Fonds, die auf Forschung und technologische Innovation im Gesundheitswesen ausgerichtet sind. Es gilt, Innovation und Patentierung zu fördern, die eine hochkarätige biomedizinische Produktion begleiten und unterstützen können.

Brüssel, den 18. September 2020

*Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER*

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 — Mehr Raum für die Natur in unserem Leben“**

(COM(2020) 380 *final*)

(2020/C 429/33)

Berichterstatter: **Antonello PEZZINI (IT-I)**

Mitberichterstatter: **Lutz RIBBE (DE-III)**

Befassung	Europäische Kommission, 17.6.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Präsidiumsbeschluss	21.1.2020
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	31.8.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	209/5/4
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Bemühungen der Europäischen Kommission, eine Biodiversitätsstrategie für 2030 als einen Weg zum europäischen Grünen Deal und zu dem im Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD) vorgeschlagenen globalen Biodiversitätsrahmen zu entwickeln.

1.1.1 Er bedauert zugleich, dass die wiederholten Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs in Bezug auf eine zügigere Umsetzung der Biodiversitätspolitik nicht berücksichtigt wurden.

1.2. Nach Ansicht des EWSA ist die Biodiversitätsstrategie der richtige Weg, um beim Wiederaufbau nach der COVID-19-Krise die biologische Vielfalt in Europa in den Mittelpunkt zu stellen, was den Menschen, dem Klima und dem Planeten zugutekäme.

1.3. In der EU müssen die Anstrengungen zum Schutz der noch vorhandenen natürlichen Ressourcen erheblich gesteigert werden, u. a. durch kontinuierliche Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit und insbesondere der jungen Menschen unter Hervorhebung der positiven Aspekte der Schutzmaßnahmen.

1.4. Zu diesem Zweck hält es der EWSA im Einvernehmen mit der Europäischen Kommission für erforderlich, die Schutzgebiete, vor allem die strikt geschützten Flächen, auszuweiten und dabei die Auswirkungen auf die Land- und Forstwirtschaft nach Möglichkeit gering zu halten. Dies reicht jedoch keineswegs aus, um den Rückgang der biologischen Vielfalt zu stoppen.

1.5. Deshalb müssen nach Auffassung des EWSA die Anstrengungen zur Wiederherstellung von Lebensräumen und zur Bekämpfung des Artenrückgangs (vor allem aufgrund der unzureichenden Umsetzung des Rechtsrahmens und der Unterfinanzierung der erforderlichen Maßnahmen) erheblich verstärkt werden.

1.6. Nach Auffassung des EWSA gilt es, die Bedeutung der ökologischen Konnektivität herauszustellen und entsprechend ein transeuropäisches Naturschutznetz zu schaffen, um damit einen methodischen Mangel der Habitat-Richtlinie zu beheben.

1.7. Der EWSA anerkennt, dass für die Umsetzung der Wiederherstellungsziele neue rechtsverbindliche Zielvorgaben und eine angemessene und autonome Finanzierung erforderlich sind. Gleichzeitig müssen auch freiwillige Maßnahmen gefördert werden.

1.8. Der EWSA bedauert, dass der neue Finanzrahmen 2021-2027 keinerlei Hinweis auf eine vollständige, wirksame und kohärente Berücksichtigung des Themas der biologischen Vielfalt enthält. Er sieht dies als ein beunruhigendes Zeichen dafür, dass immer noch erhebliche Diskrepanzen zwischen Wort und Tat bestehen. Dies machen auch die diversen Berichte des Europäischen Rechnungshofs deutlich, die in den letzten zwei Jahren zum Thema Nicht-Kompatibilität zwischen Agrar-, Klima- und Biodiversitätspolitik veröffentlicht wurden.

1.9. Der EWSA unterstreicht, dass der Schutz der biologischen Vielfalt finanziell nicht den Land- und Forstwirten aufgebürdet werden darf. Vielmehr muss die Bereitstellung dieses „öffentlichen Werts und Guts“ für die Landwirte zu einer attraktiven Einkommensmöglichkeit werden. Nach Ansicht des Ausschusses könnte im neuen Aufbauplan für die wirtschaftliche Erholung ein konkreter Schwerpunkt auf dieses Thema gelegt werden, indem Investitionen für personelle und materielle Ressourcen zur Gewährleistung der inhaltlichen Umsetzung der Strategie vorgesehen werden.

1.10. Er hält es für unerlässlich, dass einige Teile der Schutzgebiete einem strengen Schutz (mit einer eingriffsfreien Bewirtschaftung (non-intervention management)) unterliegen sollten. Nur so können rein von der Natur (und nicht vom Menschen) gesteuerte Prozesse stattfinden.

1.11. Der EWSA stellt fest, dass das Ziel, 10 % ökologische Vorrangflächen im Agrarbereich zu schaffen, sich im aktuell diskutierten Vorschlag zur Reform der GAP nicht wiederfindet; dort wird nur von einem unbezifferten „Mindestanteil“ gesprochen. Er empfiehlt, dass jedwedes Ziel realistisch und ein gemeinsames Ziel sein sollte.

1.12. Der EWSA begrüßt ausdrücklich die Stärkung der grünen Infrastruktur und fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, diesbezüglich eine kohärente Strategie zu entwickeln und umzusetzen.

1.13. Ferner sollte die EU die grünen transeuropäischen Netze (TEN-G) zu einer Investitionspriorität machen und sie mit einer angemessenen und zweckgebundenen Finanzierung ausstatten.

1.14. Der EWSA fordert die Kommission auf, eine umfassende und überzeugende Strategie für die Wälder und den Forstsektor zu entwickeln.

## 2. Hintergrund

2.1. Die Biodiversitätsstrategie bzw. die biologische Vielfalt, verstanden als Vielfalt des Lebens auf der Erde — einschließlich Ökosystemen, Lebensgemeinschaften, Arten und genetischer Ressourcen —, ist eine Grundvoraussetzung für nachhaltiges Wohlergehen und menschlichen Wohlstand. Sie ist nicht nur eine Ressource an sich und bietet der Gesellschaft ein breites Spektrum unerlässlicher Ökosystemdienstleistungen — von der Versorgung mit Nahrung und Süßwasser bis hin zur Bestäubung und zum Hochwasserschutz. Neben rein materiellen Erwägungen gibt es moralisch-ethische Gründe für den Schutz der Biodiversität.

2.2. Die Maßnahmen der EU im Bereich der biologischen Vielfalt stützen sich auf mehrere Artikel des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union:

- **Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe e**, in dem festgelegt ist, dass sich die Union im Umweltbereich die Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten teilt;
- **Artikel 11** bezüglich der Erfordernisse des Umweltschutzes;
- **Artikel 191**, der die Umweltpolitik der Union regelt.

Darüber hinaus ist die EU Vertragspartei des **Übereinkommens der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt** <sup>(1)</sup>, das 1992 in Rio de Janeiro unterzeichnet wurde.

2.3. Hinsichtlich des abgeleiteten Rechts verfügt die EU über verschiedene Rechtstexte. Sie dienen dem Schutz bzw. einer nachhaltigen Bewirtschaftung bedrohter Arten und Lebensräume, andere sollen zur Einbeziehung der biologischen Vielfalt in die Strategien und Maßnahmen der EU beitragen.

2.4. Eine besondere Bedeutung hat das **Natura-2000-Netz**, ein EU-weites Schutzgebietssystem, das gemäß der **Habitat-Richtlinie** <sup>(2)</sup> errichtet wurde und **besondere Schutzzonen** im Einklang mit der **Vogelschutzrichtlinie** <sup>(3)</sup> umfasst, die **Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie** <sup>(4)</sup> und die **Verordnung über invasive gebietsfremde Arten** <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD).

<sup>(2)</sup> Richtlinie 92/43/EG des Rates (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7).

<sup>(3)</sup> Richtlinie 79/409/EWG des Rates (ABl. L 103 vom 25.4.1979, S. 1) (Vogelschutzrichtlinie) und Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 20 vom 26.1.2010, S. 7).

<sup>(4)</sup> Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 164 vom 25.6.2008, S. 19).

<sup>(5)</sup> Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 317 vom 4.11.2014, S. 35).

2.5. Doch die biologische Vielfalt ist akut höchst bedroht, trotz der vorhandenen Rechtsinstrumente und trotz vieler politischer Versprechungen, den Verlust an Biodiversität zu stoppen:

- Bereits 1998 wurde eine Biodiversitätsstrategie der EU vorgelegt, 2001 versprachen die Staats- und Regierungschefs der EU im Rahmen der Göteborg-Strategie, den Verlust der biologischen Vielfalt, der sich in Europa schon damals „dramatisch beschleunigt“ hatte, bis zum Jahr 2010 einzudämmen und bis dahin auch für die „Wiederherstellung von Habitaten und natürlichen Systemen“ zu sorgen.
- 2006 legte die Kommission einen 160 Maßnahmen umfassenden Biodiversitätsaktionsplan<sup>(6)</sup> vor, um ihr für 2010 gesetztes Ziel doch noch zu erreichen. Doch sie scheiterte, und das lag und liegt daran, dass zwischen Anspruch und Wirklichkeit eklatante Lücken klafften, was der EWSA in vielen Stellungnahmen immer und immer wieder kritisiert hat.
- Im Mai 2011 legte die EU als Folgemaßnahme zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt, das eine stärkere Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Vorteile der biologischen Vielfalt vorsieht (Art. 13), eine weitere Biodiversitätsstrategie vor, die sehr ähnliche Maßnahmen beinhaltet wie die früheren Strategien und die diversen Umweltaktionsprogramme der EU, die zwischenzeitlich verabschiedet worden waren. Diese Strategie sollte dem Verlust an biologischer Vielfalt und der Verschlechterung der Ökosystemleistungen in der Europäischen Union nunmehr bis 2020 ein Ende setzen.
- Im Jahr 2017 hat die Kommission einen Aktionsplan zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Erhaltung der Arten und Lebensräume verabschiedet. Er enthält 15 bis 2019 durchzuführende Maßnahmen zur Umsetzung der Umweltschutzrichtlinien.

2.6. Alle EU-Programme mit Biodiversitätsbezug haben stets sehr ambitionierte Ziele formuliert, der EWSA hat sie immer unterstützt. Doch erreicht wurde damit viel zu wenig. In der Folge sind fast ein Viertel der wildlebenden Tiere und Pflanzen in Europa derzeit vom Aussterben bedroht, wir beobachten einen rapiden Rückgang bei Insekten und Bestäubern, und der Zustand der Ökosysteme hat sich größtenteils derart verschlechtert, dass sie nicht mehr im vollen Umfang ihre wertvollen Dienstleistungen erbringen können. Solche Verschlechterungen führen zu enormen wirtschaftlichen und sozialen Verlusten für die EU-Mitgliedstaaten.

2.7. Die fünf Hauptursachen für den Verlust an biologischer Vielfalt — Veränderung bei der Land- und Meeresnutzung, Übernutzung der natürlichen Ressourcen, Umweltverschmutzung, Klimawandel sowie Einführung und Verbreitung invasiver gebietsfremder Arten — haben weiter zugenommen und machen die partiellen positiven Auswirkungen von Maßnahmen zur Eindämmung des Verlusts wieder mehr als zunichte.

2.8. Besonders durch ihre Agrar- und Fischereipolitik trägt die EU eine große Verantwortung. Sie setzt hier den politischen Rahmen und stellt Milliarden von Euro zur Verfügung. Obwohl seit über 20 Jahren stets darauf hingewiesen wird und anerkannt ist, dass diese Wirtschaftsbereiche entsprechend umgestaltet werden müssen, hat sich bis heute so gut wie nichts getan. Der EWSA verweist in diesem Zusammenhang auf die diversen, zum Teil höchst aktuellen Berichte des Europäischen Rechnungshofes<sup>(7)</sup> und stellt fest, dass diese leider in den einschlägigen Dokumenten der Kommission bzw. des Rates und des Parlamentes fast vollständig unberücksichtigt bleiben.

2.9. In einem Bericht der zwischenstaatlichen Plattform Wissenschaft-Politik für Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen (IPBES) aus dem Jahr 2019 wurde ein beschleunigtes Artensterben und weltweit eine Verschlechterung des Zustands der Ökosysteme angekündigt. Der Bericht macht zudem eindringlich klar, dass der Rückgang der Biodiversität ohne einen fundamentalen und strukturellen Wandel der Gesellschaft nicht eingedämmt oder gestoppt werden kann. Die Autoren des Berichts gehen davon aus, dass die erforderliche Transformation auf entschiedenen Widerstand jener stoßen wird, die vom „business as usual“ profitieren. Eine Überwindung dieser Situation sei aber im Interesse des Gemeinwohls möglich und erforderlich<sup>(8)</sup>. Eine im Dezember 2018 in den EU-Mitgliedstaaten durchgeführte Eurobarometer-Umfrage mit über 27 000 Befragten zeigte ein wachsendes Bewusstsein der Unionsbürgerinnen und -bürger für die Bedeutung und den Wert der biologischen Vielfalt.

2.10. Zudem sollte in der territorialen Agenda der Europäischen Union, die im Programm des Deutschen Ratsvorsitzes zitiert wird, nachdrücklich auf den Schutz der biologischen Vielfalt verwiesen werden<sup>(9)</sup>.

<sup>(6)</sup> COM(2006) 216 final.

<sup>(7)</sup> Z. B. Stellungnahme Nr. 7/2018 zu den Vorschlägen der Kommission für Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit nach 2020 (ABL C 41 vom 1.2.2019, S. 1), und Sonderbericht 13/2020: Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen: Der Beitrag der GAP hat den Rückgang nicht gestoppt.

<sup>(8)</sup> IPBES, Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services [an politische Entscheidungsträger gerichtete Zusammenfassung des globalen Sachstandsberichts des Weltbiodiversitätsrats], 2018.

<sup>(9)</sup> Leipzig-Charta und EU-Städteagenda.

### 3. EU-Biodiversitätsstrategie für 2030

3.1. Mit der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 werden weitgehend bereits in vorangegangenen Strategien gesteckte Ziele verfolgt.

3.2. Sie baut auf den Empfehlungen des Rates auf, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten mit gutem Beispiel vorangehen und ihre Bemühungen zur Bekämpfung des Verlusts an biologischer Vielfalt und zur Wiederherstellung der Ökosysteme verstärken müssen. Im Dezember 2019 legte der Rat im Einklang mit dem Grünen Deal strategische Leitlinien für die biologische Vielfalt bis 2030 vor. Er betonte, dass dringend auf allen Ebenen weltweit Maßnahmen ergriffen werden müssen, um den Verlust an biologischer Vielfalt aufzuhalten und verpflichtete sich:

- die biologische Vielfalt in alle einschlägigen Politikbereiche der EU einzubeziehen, vor allem in die neue Gemeinsame Agrarpolitik (GAP);
- Subventionen einzustellen, die schädlich für die biologische Vielfalt sind;
- die Überprüfung und Rechenschaftspflicht bei Strategien, Maßnahmen und Verpflichtungen im Bereich Natur und Biodiversität zu verbessern;
- für die vollständige, wirksame und kohärente Einbeziehung der biologischen Vielfalt in die Gestaltung und Umsetzung des mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027 zu sorgen;
- den Übergang zu einer ressourceneffizienten, sicheren, kreislauforientierten und klimaneutralen Wirtschaft zu beschleunigen, die die biologische Vielfalt und die Ökosystemdienstleistungen schützt und wiederherstellt;
- nationale und internationale Finanzflüsse, einschließlich im Bereich der öffentlichen Beschaffung, an den globalen Rahmen für die biologische Vielfalt anzupassen.

3.3. Der EWSA hat sich mehrfach zur Biodiversitätspolitik geäußert<sup>(10)</sup> und weist erneut darauf hin, dass es an politischem Willen und nicht an der Rechtsgrundlage mangelt. Denn das, was der Rat im Dezember 2019 beschlossen hat und was sich zum Teil in der Strategie wiederfindet, ist nicht neu und läuft Gefahr, schon wieder nicht umgesetzt zu werden.

3.4. Die neue Biodiversitätsstrategie der EU zielt nicht nur auf den Schutz und die Wiederherstellung der Natur in Europa ab, sondern befasst sich auch stärker als frühere Strategien mit Fragen der Ökosystemleistungen. Sie erhält klarere Aussagen zu den Zielen der Wiederherstellung verloren gegangener Lebensräume und gibt auch eine Linie für die Ziele der EU für die COP 15 zur Biodiversität vor, der entscheidenden Konferenz der Vertragsparteien zur biologischen Vielfalt, die voraussichtlich im Jahr 2021 stattfinden soll.

3.5. Die Biodiversitätsstrategie für 2030 enthält drei Ziele für ein kohärentes Schutzgebietsnetzwerk:

- gesetzlicher Schutz von mindestens 30 % der Landfläche und 30 % der Meeresgebiete der EU und Integration ökologischer Korridore als Teil eines echten transeuropäischen Naturschutznetzes;
- zudem soll ein Drittel dieser Flächen, also 10 % der Landesfläche und 10 % der Meeresgebiete der EU, unter strikten Schutz gestellt werden;
- wirksame Bewirtschaftung aller Schutzgebiete, Festlegung klarer Erhaltungsziele und -maßnahmen und angemessene Überwachung dieser Gebiete.

3.6. Zur Wiederherstellung geschädigter, fragiler Ökosysteme (wofür es noch keinen wirksamen Rechtsrahmen gibt) und zur Verringerung des Drucks auf die biologische Vielfalt werden u. a. folgende Maßnahmen in Aussicht gestellt:

- Ausarbeitung eines Vorschlags für einen neuen Rechtsrahmen für die Wiederherstellung der Natur;
- bis 2030: Wiederherstellung bedeutender Gebiete mit geschädigten und kohlenstoffreichen Ökosystemen; keine Verschlechterung der Erhaltungstendenzen und des Erhaltungszustands bei Lebensräumen und Arten; mindestens 30 % dieser Lebensräume und Arten mit einem günstigen Erhaltungszustand oder zumindest einem positiven Trend;
- Eindämmung und Umkehr des Rückgangs von Feldvögeln und -insekten, insbesondere Bestäubern;
- Verringerung des Einsatzes und der Risiken chemischer Pestizide um 50 % und Reduzierung des Einsatzes hochriskanter Pestizide um 50 %;

---

<sup>(10)</sup> ABl. C 195 vom 18.8.2006, S. 96; ABl. C 97 vom 28.4.2007, S. 6; ABl. C 161 vom 13.7.2007, S. 48; ABl. C 317 vom 23.12.2009, S. 75; ABl. C 306 vom 16.12.2009, S. 42; ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 150; ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 111; ABl. C 67 vom 6.3.2014, S. 153; ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 14; ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 90; ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 226 und ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 87.

- Einstufung von mindestens 10 % der landwirtschaftlichen Flächen als „ökologischen Vorrangflächen“, die Landschaftselemente mit großer biologischer Vielfalt aufweisen;
- ökologische/biologische Bewirtschaftung von mindestens 25 % der landwirtschaftlichen Flächen und deutlich stärkere Verbreitung agrarökologischer Verfahren;
- Anpflanzung von mindestens 3 Milliarden Bäumen unter uneingeschränkter Beachtung ökologischer Grundsätze und Schutz der verbleibenden Primär- und Urwälder;
- erhebliche Fortschritte bei der Sanierung kontaminierter Böden;
- Umwandlung von mindestens 25 000 Flusskilometer in frei fließende Flüsse;
- Senkung der Zahl der auf der Roten Liste befindlichen Arten, die von invasiven gebietsfremden Arten gefährdet werden, um 50 %; Verringerung der Nährstoffverluste von Düngemitteln um mindestens 50 % sowie des Einsatzes von Düngemitteln um mindestens 20 %;
- ehrgeizige Pläne für die Stadtbegrünung für Städte ab 20 000 Einwohnern;
- Verzicht auf den Einsatz chemischer Pestizide in empfindlichen Gebieten wie den städtischen Grünflächen der EU;
- erhebliche Verringerung der negativen Auswirkungen auf empfindliche Arten und Lebensräume, auch der durch die Fischerei und Fördertätigkeiten am Meeresboden verursachten, um einen guten Umweltzustand zu erreichen;
- Unterbindung des Beifangs geschützter Arten oder Reduzierung auf ein Niveau, das die Erholung der Arten ermöglicht und nicht ihren Erhaltungszustand gefährdet.

3.7. Diese Ziele sollen u. a. durch die Umsetzung dieser Maßnahmen erreicht werden:

- Schaffung der Voraussetzungen für einen tiefgreifenden Wandel mithilfe eines neuen Prozesses, der darauf abzielt, die Governance im Bereich der biologischen Vielfalt zu verbessern und sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die in der Strategie dargelegten Verpflichtungen in ihre nationale Politik einbeziehen;
- verstärkte Bemühungen bei der Umsetzung und Durchsetzung von EU-Umweltvorschriften;
- Bereitstellung von 20 Mrd. EUR jährlich für die biologische Vielfalt aus verschiedenen Quellen, darunter Unionsmittel und nationale und private Mittel, unter Einbeziehung von Aspekten des Naturkapitals und der biologischen Vielfalt in die Geschäftsmodelle;
- weltweite Vorreiterrolle der EU bei der Bewältigung der weltweiten Biodiversitätskrise unter Nutzung aller außenpolitischen Instrumente und internationaler Partnerschaften für einen neuen ehrgeizigen globalen Rahmen der Vereinten Nationen für die biologische Vielfalt;
- Stärkung des Katastrophenschutzes durch Einführung einer EU-Politik in diesem Bereich, um die Möglichkeiten eines sofortigen Eingreifens bei Waldbränden europaweit zu verbessern;
- Einrichtung regionaler Feuerwehreinheiten in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf mehr Einsatzflexibilität bei Waldbränden;
- Förderung von Schulungsmaßnahmen für die Zivilgesellschaft in allen Mitgliedstaaten unter Nutzung regionaler Stützpunkte und durch Bildung kleiner sofort einsatzbereiter Einheiten.

3.8. Zur Ermöglichung des erforderlichen tiefgreifenden Wandels will die Kommission einen neuen europäischen Governance-Rahmen im Bereich der Biodiversität schaffen. In diesem Kontext wird ein Überwachungs- und Überprüfungsmechanismus eingerichtet, der eine Reihe vereinbarter eindeutiger Indikatoren umfasst. Im Jahr 2023 wird überprüft, ob ein rechtsverbindlicher Governance-Ansatz erforderlich ist.

3.9. Die Kommission stellt die Umsetzung und Durchsetzung des EU-Umweltrechts in den Mittelpunkt ihrer Strategie. Einerseits soll die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, aber auch mit europäischen Netzwerken wie etwa Inspektoren, Polizei und Staatsanwälten intensiviert werden, andererseits soll auch die Rolle der Zivilgesellschaft gestärkt werden.

3.10. Bei dem Vorschlag handelt es sich zwar um eine Strategie für die EU, doch die Kommission unterstreicht, dass der Biodiversitätsschutz auf bilateraler und multilateraler Ebene verstärkt Berücksichtigung finden wird, und erklärt zudem, dass die EU bereit ist, in einer Koalition ambitionierter Ziele für die biologische Vielfalt eine Führungsrolle auf der 15. CBD-Vertragsstaatenkonferenz zu übernehmen.

3.11. Im Aktionsplan der neuen Strategie 2030 sind etwa 40 Maßnahmen vorgesehen, die in den nächsten vier Jahren ergriffen werden sollen, wie aus dem vorläufigen Zeitplan im Anhang zu der vorgeschlagenen neuen Strategie für 2030 hervorgeht.

#### 4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der EWSA begrüßt die Bemühungen der Europäischen Kommission, eine Biodiversitätsstrategie für 2030 als einen Weg zum europäischen Grünen Deal und zu dem im Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD) vorgeschlagenen globalen Biodiversitätsrahmen zu entwickeln.

4.2. Der Biodiversitätsverlust bisher ungekannten Ausmaßes und die Ausbreitung verheerender Pandemien senden eine klare Botschaft: Es ist an der Zeit, unser Verhältnis zur Natur zu überdenken. Nach Ansicht des EWSA ist die Biodiversitätsstrategie der richtige Weg, um beim Wiederaufbau nach der COVID-19-Krise die biologische Vielfalt in Europa in den Mittelpunkt zu stellen, was den Menschen, dem Klima und dem Planeten zugutekäme. Der Biodiversitätsverlust und die Klimakrise sind eng miteinander verflochten und beeinflussen sich gegenseitig. Der konsequente Schutz und die Wiederherstellung von Wäldern, Böden und Feuchtgebieten sowie die Schaffung von Grünflächen in den Städten sind wichtige Maßnahmen für die Eindämmung des Klimawandels bis 2030.

4.3. Die Biodiversitätsstrategie anerkennt folgenden Zusammenhang: In der EU müssen die Anstrengungen für den Schutz der Naturgüter, die noch vorhanden sind, erheblich gesteigert werden, deshalb braucht es a) eine Ausweitung der Schutzgebietsfläche, vor allem der strikt geschützten Flächen. Dies reicht jedoch in keinem Fall aus, um den Niedergang der Biodiversität zu stoppen (es geht nicht nur um Artenzahlen, sondern vor allem um die Anzahl der Individuen von Populationen — hier sind dramatische Rückgänge zu verzeichnen, wie das großflächige Insektensterben zeigt). Deshalb sind auch b) erhebliche Anstrengungen zur Wiederherstellung von Lebensräumen nötig. Beide Ziele unterstützt der EWSA ausdrücklich.

4.4. Der EWSA schließt sich der Auffassung der Kommission an, dass der Rückgang von geschützten Arten und Lebensräumen in erster Linie an einer mangelhaften Umsetzung des Rechtsrahmens sowie an einer unzureichenden Finanzierung liegt. Der bestehende Rechtsrahmen (vornehmlich die Vogelschutz- und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinien) hat bedrohte Arten und Lebensräume im Fokus, Biodiversitätsschutz geht aber weit darüber hinaus. Dies wird allein schon daraus ersichtlich, dass Insekten- oder Bestäuber im Kern ebenso wenig von den genannten Richtlinien erfasst werden wie „Ökosystemdienstleistungen“ oder die „Grüne Infrastruktur“.

4.5. Deshalb unterstützt der EWSA die Vorschläge der Kommission, die Einführung weiterer rechtlicher Instrumente zu prüfen, sollten die Mitgliedstaaten die neuen Ziele in den nächsten Jahren nicht zügig umsetzen. Er hält es überdies für wichtig, dass gute Schutzmaßnahmen und bewährte Verfahren in den Mitgliedstaaten wie z. B. freiwillige Schutzmaßnahmen anerkannt und gefördert werden sollten.

4.6. Neben den bereits erwähnten Faktoren gibt es nach Meinung des EWSA weitere Faktoren die den Rückgang zu verantworten haben, u. a. menschliches Verhalten.

4.7. Der EWSA folgt der Kommission in ihrer Analyse, dass der weiterhin dramatische Rückgang der biologischen Vielfalt eine deutliche Ausweitung des Schutzgebietsnetzwerkes erforderlich macht. Insbesondere dem Schutz natürlicher Prozesse wird bisher zu wenig Beachtung geschenkt. Das soll das neue Ziel von 10 % strikten Schutzgebieten ändern. Diese Maßnahmen würden sich ebenso positiv auf den Klima-, Bestäuber- und Insektenschutz auswirken wie auf eine verbesserte Wasserrückhaltung in der Landschaft. Mit der Vorgabe, dass ein transeuropäisches Naturschutznetz zu schaffen ist, versucht die Kommission einen methodischen Schwachpunkt der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) zu beheben, und betont richtigerweise die Bedeutung der ökologischen Konnektivität. Damit greift sie auch das Thema der grünen Infrastruktur wieder auf, das sie nach einer Kommissionsmitteilung COM(2013) 249 final leider nicht entschieden genug weiterverfolgt hat.

4.8. Der EWSA anerkennt, dass für die Umsetzung der Wiederherstellungsziele neue rechtsverbindliche Zielvorgaben erforderlich sind. In der Biodiversitätsstrategie für 2020 wurde das Ziel formuliert, dass 15 % der degradierten Ökosysteme renaturiert werden sollen. Die Zielerreichung war insbesondere aufgrund der fehlenden Rechtsverbindlichkeit völlig unzureichend.

4.9. Der EWSA begrüßt, dass in der Strategie das Thema Finanzbedarf klarer angegangen wird. Es ist lange bekannt, dass es an einer ausreichenden Finanzierung mangelt: so sind bisher nur 20 % des Finanzbedarfs von Naturschutzgebieten einschließlich des Natura-2000-Netzes <sup>(11)</sup> gedeckt, und der EWSA schätzte den Finanzbedarf stets deutlich höher ein als die Kommission.

---

<sup>(11)</sup> Siehe COM(2010) 548 final, S. 13.

4.10. Er hat sich auch eindeutig für eine vom Agrarhaushalt separierte eigene Haushaltslinie ausgesprochen, wie auch vom Europäischen Rechnungshof angemerkt.

4.11. Der Rechnungshof hat in seiner Stellungnahme festgestellt, dass der Anteil der GAP-Ausgaben für die biologische Vielfalt nicht klar ersichtlich ist. Nach Angaben der Kommission wurden angeblich rund 8 % der EU-Haushaltsmittel für den Schutz der Biodiversität ausgegeben (86 Mrd. EUR im Zeitraum 2014-2020). Der Rechnungshof merkt kritisch an, dass dennoch keine positiven Effekte messbar sind.

4.12. Das hat auch damit zu tun, dass die für die Biodiversität besonders effektiven Programme der zweiten Säule nicht nur unterfinanziert, sondern für die Landwirte in vielen Mitgliedstaaten in den überwiegenden Fällen unattraktiv gestaltet sind.

Auch spricht sich der EWSA seit Jahren für Lösungen aus, die es z. B. den Landwirten leichter machen, biodiversitätsverbessernde Maßnahmen zu ergreifen. Dazu gehört u. a. auch eine ausreichende Anreizkomponente. Der EWSA betont, dass der Biodiversitätsschutz, der auch von den Land- und Forstwirten abverlangt werden muss, ökonomisch nicht auf deren Schultern ausgetragen werden darf. Vielmehr muss die Erbringung dieses „öffentlichen Guts“ für die Landwirte zu einer attraktiven Einkommensmöglichkeit werden.

4.13. Die Kommission nennt nun einen jährlichen Finanzbedarf von 20 Mrd. EUR. Es ist eine der entscheidenden Schwächen der Biodiversitätsstrategie, dass nicht präzisiert wird, wie sich a) diese 20 Mrd. EUR errechnen und b) wie diese gedeckt werden sollen.

4.14. Im neu vorgelegten mehrjährigen Finanzrahmen ist diese Summe nicht zu finden. Das verwundert, hatte doch der Rat im Dezember 2019 eine „vollständige, wirksame und kohärente Einbeziehung der biologischen Vielfalt in die Gestaltung und Umsetzung des neuen mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021–2027“ gefordert (siehe Ziffer 3.2). Davon ist jedenfalls für den EWSA nichts erkennbar, was als besorgniserregendes Signal verstanden werden muss, dass wieder erhebliche Diskrepanzen zwischen Wort und Tat bestehen.

4.15. Der EWSA kritisiert, dass die Kommission es in dieser Biodiversitätsstrategie erneut versäumt, die Ratsempfehlungen vom Dezember 2019 bezüglich der finanziellen Förderung von Biodiversitätsschutzmaßnahmen umzusetzen. Es werden auch keine wirkungsvollen Maßnahmen vorgeschlagen, um alle für die biologische Vielfalt schädlichen Subventionen einzustellen. Auch hinsichtlich der vom Rat erwünschten Stärkung der Überprüfung und Rechenschaftspflicht bei Strategien, Maßnahmen und Verpflichtungen zum Naturschutz und zur Erhaltung der biologischen Vielfalt hat die Kommission noch keine ausreichenden Instrumente vorgeschlagen.

4.16. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass für einen Großteil der Schutzgebiete nachhaltige Managementpraktiken eine geeignete Lösung sind, um die erheblichen Vorteile der biologischen Vielfalt zu erhalten oder ihre Potenziale zu fördern. Gleichwohl hält er es für unabdingbar, dass ein Teil der Schutzgebiete einem strengen Schutz, der einer eingriffsfreien Bewirtschaftung entspricht, unterliegt. Nur dann können natürliche Prozesse effektiv geschützt werden.

4.17. Der EWSA begrüßt deshalb, dass der Anteil der strikt geschützten Gebiete deutlich erhöht werden soll, und unterstreicht, dass der Schutz natürlicher Prozesse von größter Bedeutung für den Biodiversitätsschutz, insbesondere in Zeiten eines sich dramatisch verändernden Klimas, ist. Dass dem strikten Schutz (mit einer eingriffsfreien Bewirtschaftung) von Primär- und Urwäldern ein sehr hoher Stellenwert eingeräumt wird, ist sehr zu begrüßen. Allerdings gibt der EWSA zu bedenken, dass insbesondere die Primär- und Urwälder, die sich in Privatbesitz befinden, ohne erhebliche Kompensationszahlungen kaum effektiv geschützt werden können. Der EWSA verweist in diesem Zusammenhang auf die lobenswerten Initiativen nichtstaatlicher Umweltorganisationen sowie auf die ständigen Einsätze der Feuerwehr zum Schutz unserer Gebiete, die sich häufig durch eine reiche biologischen Vielfalt auszeichnen. Für die Primär- und Urwaldflächen in Staatsbesitz hätte sich der EWSA eine Empfehlung der Kommission für ein Einschlagsmoratorium gewünscht. Die derzeitigen Auseinandersetzungen um den Waldschutz in verschiedenen Mitgliedstaaten der EU zeigen, dass der ökonomische Druck auch auf Flächen in staatlichem Eigentum erheblich ist.

4.18. Der EWSA betont, dass die Gemeinsame Agrarpolitik mit den strategischen Biodiversitätszielen<sup>(12)</sup>, dem europäischen Klimagesetz, der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und den Zielsetzungen des europäischen Grünen Deals in Einklang gebracht werden muss.

4.19. Der EWSA merkt sehr kritisch an, dass der zuletzt vorgeschlagene mehrjährige Finanzrahmen und der Aufbauplan keinerlei zusätzliche zweckgebundene Ausgaben für den Biodiversitätsschutz vorsehen.

---

<sup>(12)</sup> Der Europäische Rechnungshof hat die Vorschläge von Kommissionsmitglied Hogan zur Agrarreform nach 2020 im November 2018 scharf kritisiert und festgestellt, dass sie nicht den Umweltzielen gerecht werden.

4.20. Der EWSA hält eine umfassende und überzeugende Strategie für die Wälder und den Forstsektor für wichtig. Dies ist insbesondere deshalb erforderlich, weil die EU keine gemeinsame Forstpolitik auf der Grundlage von Rechtsvorschriften hat.

4.21. Der EWSA stellt fest, dass das Ziel, 10 % ökologische Vorrangflächen im Agrarbereich zu schaffen, sich im aktuell diskutierten Vorschlag zur Reform der zweiten Säule der GAP nicht wiederfindet; dort wird nur von einem unbezifferten „Mindestanteil“ gesprochen. Es ist ein dramatisch schlechtes Signal, dass von der Kommission einerseits eine solche Notwendigkeit anerkannt wird, dass diese aber in dem zeitgleich stattfindenden Reformprozess unberücksichtigt bleibt.

4.22. Der EWSA begrüßt ausdrücklich die Stärkung der grünen Infrastruktur und fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, diesbezüglich eine kohärente Strategie zu entwickeln und umzusetzen. Ferner sollte die EU die grünen transeuropäischen Netze (TEN-G) zu einer Investitionspriorität machen und sie mit einer angemessenen und zweckgebundenen Finanzierung ausstatten.

4.23. Es werden nicht nur gesetzlich verbindliche Renaturierungsziele angekündigt, sondern zudem eine neue Gesetzesinitiative für die Ausweitung des Gebietsschutzes, sollten sich die Mitgliedstaaten nicht an den Vorgaben und Empfehlungen der Kommission orientieren. Der EWSA hält es für unabdingbar, dass solche rechtlichen Schritte folgen, sollten die Mitgliedstaaten keine grundlegende Wende im Biodiversitätsschutz einleiten. Im Rahmen der für 2024 angekündigten Gesetzesinitiative, die zur Erarbeitung einer umfassenden Biodiversitätsrichtlinie führen soll, sind auch die anderen in dieser Stellungnahme genannten Defizite anzugehen. Diese Initiative sollte einhergehen mit einer Folgenabschätzung, um die wirtschaftlichen Aspekte besser evaluieren zu können.

Brüssel, den 18. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

---

## ANHANG

Folgender abgelehnter Änderungsantrag erhielt mindestens ein Viertel der Stimmen:

**Ziffer 4.18**

Ändern:

*Der EWSA betont, dass die Gemeinsame Agrarpolitik mit den strategischen Biodiversitätszielen, dem europäischen Klimagesetz, der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und den Zielsetzungen des europäischen Grünen Deals in Einklang gebracht werden muss. Es ist wichtig, dass die Umsetzung der Biodiversitätsstrategie die Ernährungssicherheit und die Lebensgrundlagen im ländlichen Raum nicht gefährdet.*

**Ergebnis der Abstimmung:**

Ja-Stimmen: 59

Nein-Stimmen: 106

Enthaltungen: 8

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — ‚Vom Hof auf den Tisch‘ — eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem“**

(COM(2020) 381)

(2020/C 429/34)

Berichtersteller: **Peter SCHMIDT (DE-II)**

Mitberichterstellerin: **Jarmila DUBRAVSKÁ (SK-I)**

Befassung	Kommission, 17.6.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	8.7.2020
Verabschiedung im Plenum	16.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	208/4/7
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Ziel der Mitteilung „Vom Hof auf den Tisch — eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem“ ist es, die wirtschaftliche, ökologische und soziale Nachhaltigkeit der Lebensmittelsysteme zu stärken. Im Zuge der COVID-19-Krise wurden die Stärke und die Widerstandsfähigkeit des europäischen Agrar- und Lebensmittelsystems erfolgreich auf die Probe gestellt. Damit wurde nachgewiesen, dass die Lebensmittelversorgung in der EU sicher ist, aber auch deutlich, dass die Bereitstellung von Lebensmitteln „vom Hof auf den Tisch“ nicht als selbstverständlich angesehen werden kann. Sie muss als Gelegenheit genutzt werden, die Dynamik der Versorgungskette neu zu gestalten und dauerhafte Verbesserungen für Erzeuger, Verarbeiter und Einzelhändler zu schaffen.

1.2. Eine umfassende EU-Lebensmittelpolitik sollte nach Auffassung des EWSA Folgendes bewirken: i) wirtschaftliche, ökologische und soziokulturelle Nachhaltigkeit, ii) Integration über Branchen, Politikbereiche und Steuerungsebenen hinweg, iii) inklusive Entscheidungsprozesse und iv) Kombination aus verbindlichen Maßnahmen (Vorschriften und Steuern) und Anreizen (Preisauflagen, Zugang zu Krediten, Ressourcen und Versicherungen), um die Umstellung auf nachhaltige Lebensmittelsysteme zu beschleunigen. Die vorgeschlagene Strategie spiegelt diese Ziele nicht ausreichend wider.

1.3. Die Mittel für die GAP dürfen nicht gekürzt oder auf dem derzeitigen Niveau gehalten werden; vielmehr müssen sie im Einklang mit den vorgenannten Zielen aufgestockt werden. Kürzungen der Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums könnten sich nachteilig auswirken, da davon einige der wichtigsten Instrumente zur Unterstützung der Agrarwende betroffen wären. Die im Rahmen des COVID-19-Aufbaupakets vorgeschlagenen zusätzlichen 15 Milliarden EUR sind zwar begrüßenswert und notwendig, ersetzen aber keine langfristigen Verpflichtungen.

1.4. Die Genehmigung der GAP-Strategiepläne sollte davon abhängig gemacht werden, dass die Mitgliedstaaten umfassende Pläne zur Umgestaltung der Rahmenbedingungen für den Lebensmittelverbrauch verabschieden, in denen Anreize für eine gesunde und nachhaltige Lebensmittelerzeugung mit der Schaffung neuer Märkte für diese Erzeugnisse verknüpft werden.

1.5. Faire Lebensmittelpreise (die die tatsächlichen Produktionskosten für Umwelt und Gesellschaft widerspiegeln) sind die einzige Möglichkeit, langfristig nachhaltige Lebensmittelsysteme zu erreichen. Die EU und die Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Erzeugerpreise über den Produktionskosten liegen und dass eine gesunde Ernährung leichter verfügbar wird. Dazu wird es erforderlich sein, die gesamte Bandbreite der staatlichen Steuerungsinstrumente (von harten steuerlichen Maßnahmen bis hin zu informationsgestützten Konzepten) einzusetzen, um die tatsächlichen Kosten sichtbar zu machen.

1.6. Billigimporte bringen häufig hohe soziale und ökologische Kosten in Drittländern mit sich. Ohne Änderungen in der Handelspolitik der EU werden die Gesamtziele der Strategie nicht erreicht. Der Ausschuss fordert die EU nachdrücklich auf, in Präferenzhandelsabkommen für eine echte Gegenseitigkeit der Standards zu sorgen.

1.7. In der Strategie wird jedoch nicht auf die nachhaltige Landbewirtschaftung und den Zugang zu Land eingegangen. Dies ist ein großes Versäumnis, da es eines der Haupthindernisse für den Generationenwechsel in der landwirtschaftlichen Bevölkerung darstellt — ohne diesen Wechsel geht jedoch die Grundlage für eine nachhaltige und produktive Landwirtschaft in der EU verloren.

1.8. Für die unterschiedlichen Möglichkeiten zur Erreichung der in der Strategie festgelegten Einzelziele sollte eine Folgenabschätzung durchgeführt werden, wobei der aktuellen Situation in jedem Mitgliedstaat Rechnung zu tragen ist.

1.9. Der Vorschlag, einen Europäischen Rat für Ernährungspolitik einzusetzen, den der EWSA in früheren Stellungnahmen unterbreitet hat, sollte geprüft werden (einschließlich seiner finanziellen Tragfähigkeit). Auf lokaler Ebene gibt es bereits Ernährungsräte, die verschiedene Interessenträger des Lebensmittelsystems aus einem bestimmten Bereich zusammenbringen, um Herausforderungen zu bewältigen, Städte wieder an die Lebensmittelerzeugung in den umliegenden Gebieten anzubinden und eine wirksame Steuerung der lokalen und regionalen ernährungspolitischen Maßnahmen sicherzustellen.

## 2. Einleitung

2.1. Die Mitteilung der Europäischen Kommission „Vom Hof auf den Tisch — eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem“ (F2F) ist ein Schlüsselement des europäischen Grünen Deals. Ihr Ziel ist es, einen Beitrag zur europäischen Klimaschutzagenda zu leisten, die Umwelt zu schützen und die biologische Vielfalt zu erhalten, die Position der Landwirte und Fischer in der Wertschöpfungskette zu sichern, einen nachhaltigen Lebensmittelverbrauch sowie bezahlbare und gesunde Lebensmittel für alle zu fördern, ohne die Sicherheit, Qualität und Erschwinglichkeit von Lebensmitteln zu beeinträchtigen. Es handelt sich um die erste Strategie der EU, die die gesamte Lebensmittelkette abdecken soll.

2.2. Aufgrund der COVID-19-Pandemie ist es dringlicher denn je, die Widerstandsfähigkeit der Lebensmittelsysteme in der EU und weltweit zu erhöhen, da sie durch künftige Krisen — vom Klimawandel bis hin zu neuen Krankheitsausbrüchen und Arbeitskräftemangel — noch weiter auf die Probe gestellt werden dürfte<sup>(1)</sup>. Die Pandemie hat deutlich gemacht, dass die Bereitstellung von Lebensmitteln „vom Hof auf den Tisch“ nicht als selbstverständlich angesehen werden kann, und sie hat auch gezeigt, wie sehr die Akteure und Aktivitäten in der Landwirtschaft und im gesamten Lebensmittelsystem miteinander verflochten sind. Sie erfordert Maßnahmen zur Krisenbewältigung sowie Schritte, um langfristig die Erholung und den Wiederaufbau zu gewährleisten. In der Mitteilung „Vom Hof auf den Tisch“ und der EU-Biodiversitätsstrategie wird zu Recht anerkannt, dass die Widerstandsfähigkeit nach der COVID-19-Pandemie gestärkt werden muss, indem die wirtschaftliche, ökologische und soziale Nachhaltigkeit der Lebensmittelsysteme verbessert wird. Jetzt ist von entscheidender Bedeutung, dass diese Strategien in zweckmäßige und rechtzeitige Maßnahmen umgesetzt werden.

2.3. In der gesamten EU haben Landwirte bereits Schritte unternommen, um die Nachhaltigkeit zu verbessern und die Standards weiter anzuheben. Landwirte und Beschäftigte im Lebensmittelsystem (Landwirtschaft, Verarbeitung und Vertrieb) stehen in der COVID-19-Krise an vorderster Front und gewährleisten eine unterbrechungsfreie Lebensmittelversorgung aller europäischen Bürgerinnen und Bürger; sie sind systematisch mit Risiken konfrontiert, haben aber weiterhin nur einen geringen Anteil an der Wertschöpfung im Lebensmittelsystem. Es muss allerdings auch zukünftig von den Landwirten erwartet werden, dass sie noch weit mehr als bisher zur Nachhaltigkeit und Resilienz beitragen. Angesichts der ökonomisch schwierigen Lage, in der sich der absolut überwiegende Teil der Landwirte derzeit befindet, kann es aber diese notwendigen grundlegenden Änderungen nur geben, wenn die richtigen politischen und wirtschaftlichen Anreize gesetzt werden; der EWSA sieht nicht, dass die GAP-Reformvorschläge zielführende Schritte in diese Richtung sind. Deshalb müssen unbedingt wesentlich bessere Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die in der EU lokal und nachhaltig erzeugten Lebensmittel im Verhältnis zu Importen wettbewerbsfähig sind<sup>(2)</sup> und dass die Kosten und Vorteile der Agrarwende nicht nur gerecht verteilt werden (zwischen verschiedenen sozialen Gruppen, Branchen und Regionen sowie zwischen heutigen und künftigen Generationen), sondern dass die Gelder auch zielgerichtet einer nachhaltigen Landwirtschaft zugutekommen. Die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ muss als Chance genutzt werden, die Dynamik der Versorgungskette grundlegend neu zu gestalten und die Einkommen und Lebensgrundlagen der Landwirte nachhaltig zu verbessern. Der EWSA bekräftigt, dass der europäische Grüne Deal in allen seinen Komponenten ein Grüner und Sozialer Deal sein muss.

(1) „COVID-19 and the crisis in food systems: Symptoms, causes, and potential solutions“ [COVID-19 und die Krise der Lebensmittelsysteme: Symptome, Ursachen und mögliche Lösungen]. Communiqué von IPES-Food, April 2020.

(2) „[Es] ist [...] entscheidend, dass die in der EU nachhaltig erzeugten Lebensmittel wettbewerbsfähig sind, damit eine umfassende Ernährungspolitik der EU ihre Wirkungen für die europäischen Verbraucher auch tatsächlich entfalten kann. Dies bedeutet, dass die europäische Agrar- und Ernährungswirtschaft in der Lage sein muss, den Verbrauchern Lebensmittel zu Preisen anzubieten, die zusätzliche Kosten für Kriterien wie Nachhaltigkeit, Tierschutz, Lebensmittel- und Ernährungssicherheit mit einschließen, zugleich aber auch eine angemessene Vergütung der Landwirte ermöglichen, um somit ebenfalls ihre Position als bevorzugte Option für die große Mehrheit der Verbraucher zu behaupten.“ Stellungnahme Beitrag der Zivilgesellschaft zur Ausarbeitung einer umfassenden Ernährungspolitik in der EU (Ziffer 5.8) (Abl. C 129 vom 11.4.2018, S. 18).

2.4. Was Importe von landwirtschaftlichen Rohprodukten sowie Lebensmitteln angeht, hätte der EWSA eine ähnlich klare Aussage im Rahmen der F2F-Strategie erwartet, wie es die Kommission mit der Ankündigung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichs bei Industrieprodukten getan hat, denn unsere Landwirte (und auch die Verbraucher) müssen vor Importen geschützt werden, die nicht den europäischen Nachhaltigkeitskriterien entsprechen. Dies gilt umso mehr, als klar ist, dass unsere jetzigen Standards noch erhöht werden müssen. Hier versagt aber die F2F vollends.

2.5. Der EWSA begrüßt die Veröffentlichung der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ als maßgebliche Gelegenheit zur Verwirklichung der oben beschriebenen Gesamtziele. In dieser Stellungnahme benennt der EWSA eine Reihe von Lücken in der Mitteilung „Vom Hof auf den Tisch“ und dem einschlägigen Aktionsplan (im Hinblick auf die Zielsetzungen des europäischen Grünen Deals und die eigenen Vorschläge des Ausschusses für eine umfassende Lebensmittelpolitik<sup>(3)</sup>). Darüber hinaus gibt er Orientierungshilfen zur Frage, wie die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ vorangebracht und in einen effektiven Fahrplan für die Agrarwende übertragen werden kann.

### 3. Grundlagen für eine wirksame Strategie „Vom Hof auf den Tisch“: Steuerung, Rechenschaftspflicht, Ziele und Mittel

3.1. Seit 2016 fordert der EWSA die Ausarbeitung einer umfassenden Lebensmittelpolitik in der EU mit dem Ziel, eine gesunde Ernährung auf der Grundlage nachhaltiger Lebensmittelsysteme zu gewährleisten, die Landwirtschaft mit Ernährungs- und Ökosystemleistungen zu verknüpfen und Versorgungsketten sicherzustellen, mit denen die Gesundheit der gesamten Bevölkerung in Europa geschützt wird<sup>(4)</sup>. Außerdem ist ein breites zivilgesellschaftliches Bündnis mit dem Ziel entstanden, im Rahmen eines dreijährigen Prozesses unter Federführung von IPES-Food einen detaillierten Plan für eine „gemeinsame Lebensmittelpolitik“ für die EU zu entwickeln<sup>(5)</sup>.

3.2. Im Einklang mit den Empfehlungen in den vorgenannten Dokumenten sollte eine umfassende EU-Lebensmittelpolitik Folgendes bewirken: i) wirtschaftliche, ökologische und soziokulturelle Nachhaltigkeit, ii) Integration über Branchen, Politikbereiche und Steuerungsebenen hinweg, iii) inklusive Entscheidungsprozesse und iv) Kombination aus verbindlichen Maßnahmen (Vorschriften und Steuern) und Anreizen (Preisaufschläge, Zugang zu Krediten, Ressourcen und Versicherungen), um die Umstellung auf nachhaltige Lebensmittelsysteme zu beschleunigen. Diese Politik sollte darauf abzielen, die Entwicklung einer Kreislaufwirtschaft anzukurbeln sowie Umweltauswirkungen der Lebensmittelverarbeitung und des Einzelhandels durch Maßnahmen in den Bereichen Transport, Lagerung, Verpackung und Lebensmittelverschwendung zu verringern. Sie sollte zudem so ausgestattet sein, dass sie der neuen Situation nach der COVID-19-Pandemie gerecht wird, insbesondere der Notwendigkeit, das Krisenmanagement zu verbessern und die Arbeitsbedingungen in der gesamten Lebensmittelkette noch sicherer und gerechter zu machen.

3.3. In der Mitteilung „Vom Hof auf den Tisch“ und dem einschlägigen Aktionsplan werden zwar viele relevante Instrumente genannt, doch fehlt es hier an wirksamen Steuerungsstrukturen. Zunächst müssen die Maßnahmen entsprechend einer Reihe zielorientierter Vorgaben kategorisiert werden, die für jene Lebensmittelsysteme gelten, die die EU mittel- und langfristig einrichten möchte<sup>(6)</sup>. Diese Vorgaben dürfen sich nicht nur auf bestimmte Teile der Kette beziehen, sondern müssen bereichsübergreifend sein<sup>(7)</sup>. Dies ist entscheidend, um i) die Notwendigkeit von die gesamte Kette umfassenden Konzepten und einer fairen Kostenteilung herauszustellen und dergestalt die Herausforderungen im Agrarsektor zu bewältigen; ii) um eine Priorisierung unterschiedlicher Lösungen zu ermöglichen und einen „à la carte“-Ansatz zu vermeiden, der inkompatible Lösungen umfasst; iii) sicherzustellen, dass im Falle einer Verzögerung oder Störung der ursprünglich geplanten Maßnahmen alternative Lösungen (mit gleichwertiger Wirkung) eingeführt werden; iv) zu gewährleisten, dass die quantitativen und qualitativen Ziele durch das gesamte Paket der für ihre Verwirklichung notwendigen Maßnahmen flankiert werden (und dass diese Ziele damit erreichbar sind) und neue Einzelziele hinzuzufügen, wenn dies notwendig ist, um das gesteckte Gesamtziel zu erreichen; v) eine solide Grundlage zu schaffen, um die Übereinstimmung zwischen verschiedenen sektorspezifischen Maßnahmen (z. B. GAP, Handel, Umwelt, Gesundheitsentwicklung und Lebensmittelsicherheit) und der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ zu gewährleisten.

3.4. Im Interesse der Effizienz muss die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ von einem klaren Rahmen mit Einzelzielen, Indikatoren und einem stabilen Überwachungsmechanismus flankiert werden, ohne den bürokratischen Aufwand zu erhöhen. Der EWSA hat bereits empfohlen, einen EU-Anzeiger für nachhaltige Lebensmittel zu entwickeln, der es

<sup>(3)</sup> ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 18.

<sup>(4)</sup> Siehe Fußnote 3.

<sup>(5)</sup> IPES-Food, Towards a Common Food Policy for the European Union [Hin zu einer gemeinsamen Lebensmittelpolitik für die Europäische Union], Brüssel, IPES Food, 2019.

<sup>(6)</sup> Die spezifischen Gesamtziele, die für eine umfassende Strategie relevant sind, und die Art der Maßnahmen, die zu ihrer Verwirklichung erforderlich sind, werden im Folgenden auf der Grundlage von Stellungnahmen des EWSA erläutert.

<sup>(7)</sup> Eine Ausnahme in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ ist die Aussage, dass eine „gesunde und nachhaltige Ernährung“ erreicht werden sollte. Dabei handelt es sich zwar um eine zielorientierte Vorgabe, die aber als zwingendes Gebot für die Verbraucher dargestellt wird, statt zu betonen, dass sie in der gesamten Lebensmittelkette angegangen werden sollte.

ermöglicht, die Herausforderungen für die Lebensmittelsysteme mit einem mehrjährigen Ansatz zu bewältigen und so die Angleichung der Maßnahmen auf den verschiedenen Steuerungsebenen zu fördern. Der Anzeiger sollte Indikatoren umfassen, mit denen Fortschritte bis zur Erreichung der festgelegten Einzelziele gefördert und überwacht werden<sup>(8)</sup>.

3.5. Eine wirksame Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ sollte durch die Landwirtschaft verursachte kostspielige externe Effekte verringern und sicherstellen, dass alle Landwirte auf den Märkten eine gerechte Entlohnung erhalten; sie wird deshalb auf lange Sicht sehr kosteneffizient sein. Die Umstellung auf nachhaltige und wettbewerbsfähige Lebensmittelsysteme erfordert jedoch sofortige Investitionen. Insbesondere sind erhebliche Anstrengungen und Kapitalinvestitionen nötig, um die im europäischen Grünen Deal festgelegten Niveaus der Klima- und Umweltmaßnahmen zu erreichen und die Landwirte bei der Umsetzung nachhaltiger Konzepte zu unterstützen. Diese Ziele können nicht erreicht werden, wenn maßgebliche Finanzierungsströme unterbrochen sind. Kürzungen der Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums könnten sich nachteilig auswirken, da davon einige der wichtigsten Instrumente zur Unterstützung der Agrarwende betroffen wären, wie in der Mitteilung „Vom Hof auf den Tisch“ dargelegt. Der Ausschuss bekräftigt ferner, dass 10 Milliarden Euro für die Forschung in den Bereichen Landwirtschaft, ländliche Entwicklung und Bioökonomie bereitgestellt werden sollten, so wie es die Europäische Kommission in ihren Vorschlägen für den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 vorgesehen hat. Die im Rahmen des COVID-19-Aufbaupakets vorgeschlagenen zusätzlichen 15 Milliarden Euro für die Entwicklung des ländlichen Raums und die Agrar- und Ernährungsforschung sind zwar begrüßenswert und notwendig, ersetzen aber keine langfristigen Verpflichtungen.

3.6. Ein breites Spektrum von Interessenträgern aus allen Bereichen der Lebensmittelsysteme muss bei der Überwachung der Entwicklung und Umsetzung der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ mitwirken können. Zwar sollte der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den bestehenden Gremien Vorrang eingeräumt werden, doch wird eine spezielle „Multi-Stakeholder-Governance“-Struktur erforderlich sein. Bei der Prüfung der Optionen sollte sichergestellt werden, dass diese neue Steuerungsstruktur: i) auf demokratischen und inklusiven Ansätzen im Einklang mit den bewährten Verfahren der bestehenden Gremien — insbesondere der Multi-Stakeholder-Plattform zur Umsetzung der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung — beruhen, ii) ein klares Mandat hat, einschließlich der Untersuchung der Frage, wie sehr sektorspezifische Maßnahmen wie die GAP mit der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ im Einklang stehen, und iii) eine starke und vielfältige Vertretung landwirtschaftlicher Verbände, der Zivilgesellschaft (u. a. EU-, nationaler und Basisorganisationen) und von Akteuren der Versorgungskette umfasst. Es gilt eine Situation zu vermeiden, in der die Interessen des Agrarsektors nur auf die GAP und die der Zivilgesellschaft nur auf die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ gerichtet sind; Spannungen muss begegnet werden, und alle Interessenträger müssen sich auf einen Weg hin zur Agrarwende einigen.

3.7. Der Vorschlag, einen Europäischen Rat für Ernährungspolitik<sup>(9)</sup> einzusetzen, den der EWSA in früheren Stellungnahmen unterbreitet hat, sollte geprüft werden (einschließlich seiner finanziellen Tragfähigkeit). Dieser Europäische Rat für Ernährungspolitik sollte bezüglich der Umsetzung der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ konsultiert werden. Seine Einsetzung sollte so bald wie möglich erfolgen. Auf lokaler Ebene gibt es bereits Ernährungsräte, die verschiedene Interessenträger des Lebensmittelsystems aus einer Region zusammenbringen, um Herausforderungen zu bewältigen, Städte wieder an die Lebensmittelherzeugung in den umliegenden Gebieten anzubinden und eine wirksame Steuerung der lokalen und regionalen ernährungspolitischen Maßnahmen sicherzustellen<sup>(10)</sup>. Wie die COVID-19-Krise gezeigt hat, hängen widerstandsfähige Versorgungsketten von effektiven Maßnahmen auf der lokalen Ebene ab, wo die Zivilgesellschaft mit Partnern aus Staat und Wirtschaft zusammenarbeiten kann, um die Lücken in der Lebensmittelversorgung zu schließen<sup>(11)</sup>. Ein Europäischer Rat für Ernährungspolitik würde die Angleichung der politischen Maßnahmen auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene (d. h. Multi-Level-Governance) beschleunigen. Er würde Vertreter der lokalen Ernährungsräte und Interessenträger der Zivilgesellschaft und der gesamten Lebensmittelkette (einschließlich Landwirten, Arbeitnehmern und Verbrauchern) zusammenbringen und so eine Plattform bieten, damit die Interessenträger durch den Austausch bewährter Verfahren voneinander lernen, alle Standpunkte der verschiedenen Sektoren Berücksichtigung finden und Hindernisse bei der Förderung einer nachhaltigen Lebensmittelpolitik auf lokaler Ebene ermittelt werden.

#### 4. Schlüsselbereiche, in denen weitere Maßnahmen erforderlich sind

##### 4.1. Gesunde und nachhaltige Ernährung

4.1.1. Eine gesunde und nachhaltige Ernährung bildet eine zentrale Säule einer umfassenden Lebensmittelpolitik, da wir unsere Ernährung dringend so umstellen müssen, dass sie die Gesundheit sowohl der Ökosysteme als auch der Menschen sowie die Vitalität der ländlichen Gebiete stärkt<sup>(12)</sup>. In der Mitteilung „Vom Hof auf den Tisch“ wird anerkannt, dass zum

<sup>(8)</sup> Siehe Fußnote 3.

<sup>(9)</sup> Dieses neue Gremium würde als Plattform für bestehende Institutionen fungieren.

<sup>(10)</sup> Prozesse der Wiederanbindung der Städte an die Erzeugungsgebiete in ihrem Umland finden bereits an vielen Orten statt (z. B. Mailand in Italien, Montpellier in Frankreich, Gent, Brüssel und Lüttich in Belgien sowie Toronto in Kanada) und dürften sich infolge der COVID-19-Pandemie noch beschleunigen.

<sup>(11)</sup> „COVID-19 and the crisis in food systems: Symptoms, causes, and potential solutions“ [COVID-19 und die Krise der Lebensmittelsysteme: Symptome, Ursachen und mögliche Lösungen]. Kommuniqué von IPES-Food, April 2020.

<sup>(12)</sup> ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 9.

einen gewährleistet werden muss, dass die gesunden und nachhaltigen Optionen auch die einfachsten (d. h. allgemein zugänglichen und erschwinglichen) Optionen für die Verbraucher sind und dass zum anderen die Entscheidungen der Menschen für ein bestimmtes Lebensmittel von bestimmten Rahmenbedingungen (*food environments*) abhängen.

4.1.2. Die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ könnte die einzigartige Gelegenheit bieten, die Rahmenbedingungen für den Lebensmittelverbrauch neu zu gestalten, weshalb eine Reihe unterschiedlicher Maßnahmen auf Angebots- und Nachfrageseite sowie auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene aufeinander abgestimmt werden müssen. Dazu zählen Schritte mit dem Ziel: i) der Vermarktung und Bewerbung ungesunder Lebensmittel gesetzlich entgegenzuwirken, ii) nutzerfreundliche, verlässliche und unabhängige Verbraucherinformationen zu gewährleisten, iii) eine gesundheitsorientierte Preisgestaltung einzuführen, iv) eine nachhaltige öffentliche Lebensmittelbeschaffung zu unterstützen, v) die (Neu-)Zusammensetzung von Produkten zu fördern, vi) gesunde Angebote im Einzelhandel, in der Gastronomie, in städtischen Umgebungen und in Schulen zu schaffen und vii) in die Verbraucherbildung zu investieren. Diese Schritte müssen durch sozialpolitische Maßnahmen ergänzt werden, um sicherzustellen, dass einkommensschwache und benachteiligte Gruppen besseren Zugang zu einer gesunden und nachhaltigen Ernährung erhalten.

4.1.3. Die Mitteilung „Vom Hof auf den Tisch“ und der einschlägige Aktionsplan enthalten jedoch keine umfassenden Maßnahmen in diesen Politikbereichen und stützen sich auf Verhaltenskodizes, Zusagen und andere Selbstregulierungsinstrumente<sup>(13)</sup>, die sich bislang als unwirksam erwiesen haben. Die Absicht der Europäischen Kommission, Empfehlungen an die Mitgliedstaaten (im Rahmen der GAP-Strategiepläne) zu der Frage auszusprechen, wie die Gesamtziele der GAP und der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ (einschließlich der Gesundheitsziele) erreicht werden können, wird begrüßt. Im Bereich der Ernährung können die Maßnahmen jedoch nicht fakultativ sein. Die Genehmigung der GAP-Strategiepläne sollte davon abhängig gemacht werden, dass die Mitgliedstaaten umfassende Pläne zur Umgestaltung der Rahmenbedingungen für den Lebensmittelverbrauch verabschieden, in denen Anreize für eine gesunde und nachhaltige Lebensmittelerzeugung mit der Schaffung neuer Märkte für diese Erzeugnisse verknüpft werden. Dies stünde auch im Einklang mit der Verpflichtung der Kommission, die Erzeugung und den Verbrauch ökologischer/biologischer Lebensmittel zu fördern.

4.1.4. Was verlässliche Informationen und Empfehlungen zu Ernährungsfragen betrifft, so hat der EWSA die Entwicklung neuer Leitlinien für eine nachhaltige Ernährung gefordert, die den kulturellen und geografischen Unterschieden zwischen den und innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung tragen. Diese Leitlinien sollten dazu beitragen, Agrarbetrieben, Verarbeitern, Einzelhändlern und Gastronomiedienstleistern eine klarere Richtung vorzugeben, wobei das Agrar- und Lebensmittelsystem von einem neuen Rahmen für Erzeugung, Verarbeitung, Vertrieb und Verkauf gesünderer und nachhaltigerer Lebensmittel zu einem gerechteren Preis profitieren würde<sup>(14)</sup>.

#### 4.2. Eine faire Lebensmittelversorgungskette mit fairen Preisen

4.2.1. Der EWSA hat bereits ein Verbot aller unlauteren Handelspraktiken gefordert<sup>(15)</sup>. Aufgrund der starken Ungleichgewichte zwischen kleinen und großen Marktteilnehmern sowie zwischen Erzeugern mit längerfristigen Verpflichtungen und flexibleren Marktteilnehmern ist die Lebensmittelversorgungskette besonders anfällig für unlautere Handelspraktiken. Ein Regulierungsansatz und ein Rechtsrahmen mit wirksamen und verlässlichen Durchsetzungsmechanismen sind der Weg, um auf EU-Ebene effektiv gegen unlautere Handelspraktiken vorzugehen.

4.2.2. In der Mitteilung „Vom Hof auf den Tisch“ wird zu Recht die wichtige Arbeit der Landwirte und Arbeitnehmer in der Lebensmittelkette (einschließlich derjenigen, die unter prekären Bedingungen arbeiten) anerkannt, und es wird festgestellt, dass ihre Gesundheit und Sicherheit im Einklang mit den Verpflichtungen im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte gewährleistet werden müssen. Der Ausschuss bedauert jedoch, dass dies nicht mit konkreten Schritten im Aktionsplan einhergeht. Darüber hinaus bedauert der EWSA, dass versäumt wurde, faire Bedingungen mit fairen Lebensmittelpreisen zu verknüpfen. Er ist der Auffassung, dass faire Lebensmittelpreise (die die tatsächlichen Produktionskosten für Umwelt und Gesellschaft widerspiegeln) die einzige Möglichkeit sind, langfristig nachhaltige und gerechte Lebensmittelsysteme zu erreichen. Derzeit erzielen die großen Einzelhandelsunternehmen und die multinationalen Verarbeitungsunternehmen die höchsten Profite, während die Erzeugerpreise zu niedrig sind, um den Lebensunterhalt der Landwirte und anständige Arbeitsbedingungen zu garantieren — und mitunter decken sie nicht einmal die Produktionskosten. Der Anteil der Landwirte an der Wertschöpfung in der Lebensmittelkette ist in der EU von 31 % im Jahr 1995 auf 24 % im Jahr 2005<sup>(16)</sup> zurückgegangen und beträgt in jüngster Zeit Schätzungen zufolge ca. 21 %<sup>(17)</sup>. Eine enge Auslegung des EU-Wettbewerbsrechts, bei der das Wohl der Verbraucher mit dem geringstmöglichen Preis gleichgesetzt wird, hat es ermöglicht, die Erzeugerpreise zu drücken. Dies muss geändert werden, auch in den EU-Verträgen.

<sup>(13)</sup> In der Mitteilung „Vom Hof auf den Tisch“ heißt es, dass sich die Europäische Kommission „um Zusagen von Lebensmittelunternehmen und -organisationen bemühen [wird], konkrete Maßnahmen in puncto Gesundheit und Nachhaltigkeit zu ergreifen“.

<sup>(14)</sup> Siehe Fußnote 12.

<sup>(15)</sup> ABL C 440 vom 6.12.2018, S. 165.

<sup>(16)</sup> Europäisches Parlament: Bericht zu dem Thema „Gerechte Einnahmen für Landwirte: Die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette in Europa verbessern“, 2009/2237(INI), 2009, <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0225+0+DOC+XML+V0//DE>.

<sup>(17)</sup> Europäisches Parlament: „Parliamentary questions — Answer given by Mr. Hogan on behalf of the Commission“ [Fragen des Parlaments — Antwort von Herrn Hogan im Namen der Kommission], 27. Februar 2015, [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-000521-ASW\\_EN.html?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-000521-ASW_EN.html?redirect).

4.2.3. Im Rahmen der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ sollten die EU und die Mitgliedstaaten mit umfassenden Maßnahmen sicherstellen, dass die Erzeugerpreise über den Produktionskosten liegen und dass eine gesunde und nachhaltige Ernährung relativ gesehen erschwinglicher und leichter verfügbar wird. Zu diesem Zweck wird es erforderlich sein, die gesamte Bandbreite der staatlichen Steuerungsinstrumente (von harten steuerlichen Maßnahmen bis hin zu informationsgestützten Konzepten) einzusetzen, um die tatsächlichen Kosten mithilfe der besten neuen Methoden der Kostenwahrheit sichtbar zu machen<sup>(18)</sup>. Der EWSA bekräftigt, wie wichtig Investitionen in die Aufklärung über nachhaltige Ernährung von früher Kindheit an sind, damit junge Menschen den Wert von Lebensmitteln und fairen Preisen schätzen lernen. Besondere Aufmerksamkeit gebührt dabei benachteiligten Gruppen, insbesondere älteren Menschen und Personen mit niedrigem Einkommen. Es sollten auch neuartige Kennzeichnungen geprüft werden, die den Anteil der Landwirte an der Wertschöpfung veranschaulichen. Alle Schritte, die sich auf die Preise auswirken, sollten sorgfältig geplant werden, um plötzliche Änderungen zu vermeiden. Dabei sollten außerdem die Auswirkungen auf einkommensschwache Familien geprüft werden<sup>(19)</sup>, um sicherzustellen, dass der Zugang dieser Personen zu gesunder Ernährung infolge der politischen Maßnahmen nicht schlechter, sondern besser wird.

4.2.4. Bauernmärkte, solidarische Landwirtschaft, Konsumgenossenschaften und andere Initiativen für kurze Versorgungsketten bieten den Landwirten eine entscheidende Möglichkeit, die Wertschöpfung zu steigern und faire Preise zu erhalten. Dies gilt besonders für Erzeuger, die ökologischen/biologischen Landbau betreiben oder andere, nicht mit einem Siegel ausgezeichnete umweltfreundliche Methoden anwenden. Häufig sind an diesem Prozess die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften beteiligt: Sie steuern die Ernährungs- bzw. Lebensmittelpolitik auf lokaler Ebene, beziehen dazu die relevanten Akteure ein und fördern insbesondere die Nutzung lokaler Erzeugnisse in der Gemeinschaftsverpflegung. Der EWSA bedauert, dass seine früheren Stellungnahmen in diesem Punkt seitens der Kommission nicht berücksichtigt wurden.

4.2.5. Diese Relokalisierung fördert die Beschäftigung und lokale Dynamik. Sie erhöht auch die Widerstandsfähigkeit, wie die Reaktionen auf COVID-19 auf allen Ebenen der Versorgungskette (Erzeuger, Verarbeiter und Einzelhändler) zeigen. So sind etwa Konsumgenossenschaften in ländlichen Gebieten gewöhnlich die letzten noch präsenten Wirtschaftsakteure. Die Verbraucher verfügen dank kurzer Versorgungsketten über eine Quelle frischer und hochwertiger Erzeugnisse, deren Mehrwert in ihrer Geschichte und den Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren besteht. Außerdem werden damit das Interesse und das Wissen der Menschen über den Wert von Lebensmitteln gefördert sowie das Vertrauen in die Lebensmittelsysteme wiederhergestellt<sup>(20)</sup>. Auf Solidarität beruhende Genossenschaftsinitiativen spielen auch eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung von Lehrmaterialien für Schulen und intensiven Sensibilisierungsmaßnahmen zur Bekämpfung von Lebensmittelverschwendung und Adipositas (insbesondere bei Kindern). Während die Vorzüge kurzer Versorgungsketten in der Mitteilung „Vom Hof auf den Tisch“ anerkannt werden, sind konkrete Maßnahmen und Mittelzuweisungen (einschließlich der GAP-Strategiepläne) notwendig, um diese Ketten weiterzuentwickeln und alles zu beseitigen, was ihren Fortschritt in der gesamten EU erschwert.

### 4.3. Stärkung der externen Dimension der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“

4.3.1. Ohne Änderungen in der Handelspolitik der EU werden die Gesamtziele der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ nicht erreicht. Die Mitteilung „Vom Hof auf den Tisch“ und der einschlägige Aktionsplan enthalten wichtige Schritte zur Stärkung der Nachhaltigkeitsbestimmungen der bilateralen Freihandelsabkommen der EU und zur Durchsetzung dieser Vorschriften. Allerdings kann, wie von den französischen und niederländischen Behörden angemerkt<sup>(21)</sup>, mehr getan werden, um die Einhaltung internationaler Abkommen sicherzustellen und die Verfahren für die Meldung und Verfolgung von Verstößen gegen die Nachhaltigkeitsverpflichtungen zu straffen. Darüber hinaus fordert der EWSA die EU nachdrücklich dazu auf, in Präferenzhandelsabkommen für eine echte Gegenseitigkeit der Standards zu sorgen, insbesondere in puncto Tierwohl, Nachhaltigkeit und Rückverfolgbarkeit von Produkten vom Erzeuger zum Verbraucher, wobei die Ergebnisse einer Reihe bilateraler Bestimmungen aus jüngster Zeit als Grundlage herangezogen und durchgängig berücksichtigt werden sollten<sup>(22)</sup>. Eine CO<sub>2</sub>-Grenzsteuer, wie sie im Mandatsschreiben an den designierten Exekutiv-Vizepräsidenten mit Zuständigkeit für den europäischen Grünen Deal gefordert wurde<sup>(23)</sup>, ist nach wie vor entscheidend, um zu verhindern, dass Landwirte und Lebensmittelunternehmen aus der EU durch Einfuhren aus Ländern unterboten werden, die den Klimaschutz nicht ernst nehmen. Das Schweigen in Bezug auf die CO<sub>2</sub>-Grenzsteuer, die Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und die Überwachung der Treibhausgasemissionen von Einfuhren ist daher bedauerlich und unterminiert die Ziele der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und des Grünen Deals.

<sup>(18)</sup> <http://www.fao.org/nr/sustainability/full-cost-accounting/>.

<sup>(19)</sup> Siehe Fußnote 12.

<sup>(20)</sup> ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 65.

<sup>(21)</sup> „Non-paper from the Netherlands and France on trade, social economic effects and sustainable development“ [Non-Paper der Niederlande und Frankreichs zu Handel, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen und nachhaltiger Entwicklung].

<sup>(22)</sup> Beispielsweise wurde der zollfreie Zugang zu den EU-Märkten für Eier erstmalig im Freihandelsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur von der Angleichung an die EU-Standards für das Wohl der Hennen abhängig gemacht: <https://www.theguardian.com/environment/2019/oct/02/eu-imposes-hen-welfare-standards-on-egg-imports-for-first-time>.

<sup>(23)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-frans-timmermans-2019\\_en.pdf?fbclid=IwAR3-MP8zmxW1jBVjhtBUtP2PKkEct5ibFjKVJTCoxgRX6thxcdsYlXhTPIk](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-frans-timmermans-2019_en.pdf?fbclid=IwAR3-MP8zmxW1jBVjhtBUtP2PKkEct5ibFjKVJTCoxgRX6thxcdsYlXhTPIk).

4.3.2. In der Mitteilung „Vom Hof auf den Tisch“ werden weder die Auswirkungen der EU-Exporte auf Kleinerzeuger in Entwicklungsländern noch die Rolle multinationaler Unternehmen mit Sitz in der EU bei der Ausbreitung nicht nachhaltiger Praktiken in der ganzen Welt anerkannt. Im Mittelpunkt neuer Durchsetzungskapazitäten müssen zuallererst die in der EU ansässigen Unternehmen stehen, die dafür verantwortlich sein müssen, dass es in ihren Lieferketten nicht zu Fällen von Entwaldung, Landnahme und Rechtsverletzung kommt. Der EWSA begrüßt daher die Zusage von Justizkommissar Reynders, verbindliche Menschenrechts- und Umweltschutzanforderungen für EU-Unternehmen einzuführen, und fordert, dass zusätzliche sektorspezifische Maßnahmen im Rahmen der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ in Betracht gezogen werden. Wie das Europäische Parlament festgestellt hat<sup>(24)</sup>, sind Sorgfaltspflichten besonders dringlich für die Akteure der Lieferketten für Rohstoffe (z. B. Rindfleisch, Soja, Palmöl), deren Gewinnung den Wald gefährdet.

4.3.3. Vor allem aber trägt die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ den Kreisläufen der globalen Agrarmärkte sowie dem Einfluss nicht Rechnung, den der Umfang des Handels sowohl auf die importierenden als auch die exportierenden Länder hat. Sie bietet eine entscheidende Gelegenheit, die außenpolitischen Ziele der EU im Einklang mit den Zielen der Mitteilung der Europäischen Kommission „Handel für alle“<sup>(25)</sup> neu festzulegen. Diese langfristigen Überlegungen fehlen in der Mitteilung „Vom Hof auf den Tisch“. Freihandelsabkommen tragen weiterhin zu einem nicht nachhaltigen Anstieg des Verbrauchs bei — mit enormen Folgen für die Umwelt in Drittländern, insbesondere in Form von Entwaldung<sup>(26)</sup>. Die kontinuierliche Ausweitung des Handelsvolumens als übergeordnetes Ziel der EU-Politik muss in Frage gestellt werden (insbesondere in Branchen mit hohen Treibhausgasemissionen und in strategischen Branchen, in denen infolge von COVID-19 eine breite Palette robuster Lieferketten erforderlich ist). Außerdem müssen neue Wege gefunden werden, um Standards anzuheben, nachhaltige Methoden zu fördern und sicherzustellen, dass Kleinlandwirte in der EU und in Entwicklungsländern neue Möglichkeiten für eine nachhaltige Erzeugung nutzen können. Diese Überlegungen sollten in multilateralen Foren wie dem Ausschuss der Vereinten Nationen für Welternährungssicherheit (CFS) und dem Codex Alimentarius fortgeführt werden, anstatt auf bilaterale Verhandlungen beschränkt zu bleiben, in denen die Beteiligung der Landwirte und der Zivilgesellschaft begrenzt ist, erhebliche Machtungleichgewichte existieren und die Liberalisierung des Handels nach wie vor das oberste Ziel darstellt. Der geplante Rechtsrahmen für nachhaltige Lebensmittelsysteme kann dabei als Ausgangspunkt dienen. In erster Linie muss mit ihm eine klare Definition nachhaltiger Lebensmittelsysteme im Einklang mit den bestehenden EU-Definitionen der ökologischen Nachhaltigkeit<sup>(27)</sup> geschaffen werden.

#### 4.4. Unterstützung der Landwirte bei der Umstellung auf widerstandsfähige und vielfältige agrarökologische Systeme

4.4.1. Die Mitteilung „Vom Hof auf den Tisch“ und die Biodiversitätsstrategie enthalten wichtige Schritte zur Wiederherstellung und zum Schutz von Böden und Agrarökosystemen, insbesondere die Ziele, dass landwirtschaftliche Flächen Landschaftselemente mit großer biologischer Vielfalt aufweisen (10 %) und ökologisch/biologisch bewirtschaftet (25 %) werden sollen. Allerdings sollte die Ausgangslage der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. In der Mitteilung „Vom Hof auf den Tisch“ wird nicht auf die nachhaltige Landbewirtschaftung und den Zugang zu Land eingegangen. Dies ist ein großes Versäumnis, da es eines der Haupthindernisse für den Generationenwechsel in der landwirtschaftlichen Bevölkerung darstellt — ohne diesen Wechsel geht jedoch die Grundlage für eine nachhaltige und produktive Landwirtschaft in der EU verloren. Der EWSA hat daher einen EU-Rahmen vorgeschlagen, um die für die Lebensmittelerzeugung wertvollen landwirtschaftlichen Flächen in den Mitgliedstaaten zu schützen<sup>(28)</sup>. Diese lobenswerten Zwecke würden jedoch eine angemessene finanzielle Unterstützung erfordern, die in den derzeitigen Haushaltsvorschlägen fehlt. Die Mitteilung enthält auch keine Hinweise dazu, wie die Nachfrage nach ökologischen/biologischen Erzeugnissen weiter erhöht werden sollte. Die Erreichung des Ziels in Bezug auf die Landschaftselemente wird für einige Landwirte mit sehr hohen Kosten verbunden sein. Der EWSA fordert eine Folgenabschätzung bezüglich der Umsetzung dieses Ziels.

4.4.2. Der EWSA hält die Agrarökologie für ein langfristiges Ziel, an dem sich die europäische Landwirtschaft ausrichten sollte<sup>(29)</sup>, was einen Paradigmenwechsel erfordert, der die Vielfalt auf allen Ebenen (Arten, Agrarbetriebe, Landschaften und Existenzgrundlagen) fördert. Als Wissenschaft, Verfahren und soziale Bewegung betrachtet die Agrarökologie das Lebensmittelsystem ganzheitlich und strebt an, den Erzeuger seiner Umwelt anzunähern und dabei die Komplexität und den Reichtum des Agrar-Öko-Sozialsystems zu bewahren bzw. wiederherzustellen. In der Mitteilung „Vom Hof auf den Tisch“

<sup>(24)</sup> Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. September 2018 zu dem Thema „Transparente und verantwortungsbewusste Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen in Entwicklungsländern: Wälder“: 2018/2003(INI).

<sup>(25)</sup> [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf).

<sup>(26)</sup> [https://ec.europa.eu/environment/forests/impact\\_deforestation.htm](https://ec.europa.eu/environment/forests/impact_deforestation.htm).

<sup>(27)</sup> Diese Definition kann auf der Definition der ökologischen Nachhaltigkeit aufbauen, die im Aktionsplan der Europäischen Kommission zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums verankert ist, und auf diese angestimmt werden.

<sup>(28)</sup> Landnutzung für eine nachhaltige Nahrungsmittelerzeugung und nachhaltige Ökosystemleistungen (NAT/2018) (ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 72).

<sup>(29)</sup> Siehe Fußnote 20.

wird die Agrarökologie indes nach wie vor als Nischenoption behandelt, die neben anderen Optionen durch Forschungsstrategien und Öko-Regelungen der GAP unterstützt werden sollte. Mithin wird nicht der Tatsache Rechnung getragen, dass die Landwirtschaft in der gesamten EU neu gestaltet und neu diversifiziert werden muss, obwohl eine solche Änderung notwendig ist, um die gesteckten (Einzel-)Ziele der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Biodiversitätsstrategie (einschließlich der Reduktionsziele für Pestizide, Düngemittel und Antibiotika) zu erreichen.

4.4.3. Der EWSA drängt neben der beschriebenen Entwicklung des ökologischen Landbaus auch darauf, andere Anbaumethoden, die die Erhöhung der Biodiversität und eine Reduktion des Betriebsmitteleinsatzes bewirken, stärker zu untersuchen und zu fördern. Dazu kann auch die Präzisionslandwirtschaft gehören, wobei hier die hohen Investitionskosten bedacht werden müssen; diese allein werden von vielen kleinen und mittleren Agrarbetrieben nicht aufgebracht werden können. Das Potenzial von ressourcenschonenden, boden- und umweltfreundlichen Anbaumethoden kann durch die Integration von Boden-, Dünge-, Pflanzenschutz- und Ertragsdaten ausgeschöpft werden, was einen besseren Zugang zu den in nationalen Datenbanken enthaltenen Daten, mehr Mobilität, eine größere Benutzerfreundlichkeit usw. voraussetzt. Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien sollte gefördert werden.

4.4.4. Angesichts der COVID-19-Pandemie ist es dringlicher denn je, die Viehwirtschaft so umzustrukturieren, dass ihre Schwachstellen und ihre Auswirkungen auf Arbeitnehmer, Umwelt und Tierschutz reduziert werden. Die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ wird dieser Herausforderung allerdings absolut nicht gerecht. Sie müsste zum Beispiel Maßnahmen beschreiben und umfassen, um die Abhängigkeit von importierten Eiweißfuttermitteln verringern und um die Viehzucht wieder in gemischte agrarökologische Systeme zu integrieren. Seit Jahren wird in Europa z. B. politisch über eine europäische Eiweißstrategie philosophiert, doch nichts ist passiert. Die F2F-Strategie bietet hier auch nur viel zu wenige und viel zu unverbindliche Formulierungen. Überhaupt versäumt sie es, einmal die Überlegung anzustellen, was das vielfach gepriesene Prinzip der Kreislaufwirtschaft für die europäische Landwirtschaft bedeuten würde. Der EWSA fragt sich, wie zum Beispiel die Unmengen an Futtermittelimporten etwa aus Südamerika, die mitverantwortlich für die fatale Abholzung der Regenwälder verantwortlich sind, mit dem Kreislaufprinzip vereinbar sind.

4.4.5. In der Mitteilung „Vom Hof auf den Tisch“ wird nicht ausführlich genug dargelegt, wie Landwirte bei der Einführung neuer Verfahren unterstützt werden sollen. Während Zahlungen für den Umstellungsprozess im Rahmen der Öko-Regelungen umfangreiche Mittel zur Erreichung der neuen Ziele erfordern würden, erfüllen die GAP-Zahlungen die maßgebliche Funktion der Einkommensstützung jetzt und auch noch in den kommenden Jahren, selbst wenn Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die Lebensmittelpreise die tatsächlichen Kosten widerspiegeln (siehe 4.2). Die Beratungsdienste müssen so gut ausgestattet sein, dass sie die Landwirte bei größeren Produktionsumstellungen begleiten können. Um die Zielvorgaben des europäischen Grünen Deals und der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ zu erreichen, dürfen die Mittel für die GAP nicht gekürzt oder auf dem derzeitigen Niveau gehalten werden; vielmehr müssen sie im Einklang mit diesen Zielvorgaben aufgestockt werden. Die Kosten im Zusammenhang mit den Zielvorgaben des europäischen Grünen Deals gehen weit über den aktuellen Programmplanungszeitraum hinaus. Es sollte präzisiert werden, welcher Finanzierungsbedarf für die künftigen nationalen Haushalte entsteht, damit die Maßnahmen des europäischen Grünen Deals umgesetzt und die Einzelziele/Indikatoren des europäischen Grünen Deals erreicht werden können.

4.4.6. In der Mitteilung „Vom Hof auf den Tisch“ wird zu Recht darauf hingewiesen, dass die unterschiedlichen Ausgangspositionen der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden müssen. Die Verfahren unterscheiden sich erheblich in Bezug auf die Betriebsintensität pro Hektar, die Besatzdichte pro Hektar, den Einsatz von Pestiziden, Düngemitteln und Antibiotika pro Hektar und pro Tier sowie den Tierschutz. Für jedes im europäischen Grünen Deal und in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ festgelegte Einzelziel sollte eine Folgenabschätzung durchgeführt werden, wobei der unterschiedlichen Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen ist. Der EWSA unterstreicht jedoch auch die Notwendigkeit gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten und fordert mehr Klarheit darüber, wie und innerhalb welcher Fristen dem Risiko abweichender Standards durch die Umsetzung der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der GAP-Strategiepläne begegnet werden soll. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass maßgeschneiderte Konzepte für die Geschwindigkeit des Umstellungsprozesses notwendig sind, nicht aber für die letztlich zu erreichenden Einzel- und Gesamtziele.

Brüssel, den 16. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung 2003/17/EG des Rates hinsichtlich der Gleichstellung von Feldbesichtigungen von Getreidesaatgutvermehrungsbeständen in der Ukraine sowie der Gleichstellung von in der Ukraine erzeugtem Getreidesaatgut“**

(COM(2020) 137 final — 2020/0053 (COD))

(2020/C 429/35)

Alleinberichterstatter: **Arnold PUECH d'ALISSAC**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 17.4.2020 Europäisches Parlament, 16.4.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 43 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	29.6.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	213/1/4
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

## 1. Hintergrund des Kommissionsvorschlags

1.1. Die Entscheidung 2003/17/EG des Rates<sup>(1)</sup> betrifft die Gleichstellung bestimmter Drittländer in Bezug auf Feldbesichtigungen und auf die Erzeugung von Saatgut bestimmter Arten<sup>(2)</sup>.

1.2. Die Bestimmungen, denen das in diesen Ländern geerntete und kontrollierte Saatgut hinsichtlich seiner Eigenschaften sowie der Modalitäten seiner Prüfung, Identitätssicherung, Kennzeichnung und Kontrolle unterworfen ist, bieten die gleiche Gewähr wie die Anforderungen, die für das in der Europäischen Union geerntete und kontrollierte Saatgut gelten.

1.3. Die Ukraine gehört nicht zu den Drittländern, die in der Liste in der Entscheidung 2003/17/EG aufgeführt sind, weshalb Getreidesaatgut, das in diesem Land geerntet wird, derzeit nicht in die Europäische Union eingeführt werden darf. Die Ukraine hat bei der Kommission einen Antrag auf Gleichstellung ihres Getreidesaatgutes gemäß der Entscheidung 2003/17/EG des Rates gestellt.

1.4. Daraufhin hat die Kommission die einschlägigen Rechtsvorschriften der Ukraine geprüft und anschließend ein Audit des Feldbesichtigungssystems der Ukraine und ihres Zertifizierungssystems für Getreidesaatgut durchgeführt. Sie gelangte zu dem Schluss, dass die Anforderungen und das bestehende System denjenigen der Union „gleichwertig“ sind und die gleiche Gewähr bieten wie das Unionssystem.

1.5. Die Kommission schlägt daher vor, dass Saatgut aus der Ukraine mit einem vom Europäischen Parlament und vom Rat zu erlassenden Beschluss als dem in der Europäischen Union geernteten, erzeugten und kontrollierten Getreidesaatgut gleichwertig anerkannt wird.

## 2. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

2.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) nimmt die positiven Ergebnisse der von der Kommission in der Ukraine im Einklang mit den Anforderungen in Anhang II der Entscheidung 2003/17/EG durchgeführten Prüfungen zur Anerkennung der Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften und amtlichen Kontrollen für die Zertifizierung von Saatgut zur Kenntnis. Der EWSA stellt jedoch fest, dass im Prüfbericht festgehalten wird, dass bestimmte Standards nicht vollständig

<sup>(1)</sup> ABl. L 8 vom 14.1.2003, S. 10.

<sup>(2)</sup> Entsprechend den Richtlinien des Rates 66/401/EWG (ABl. L 125 vom 11.7.1966, S. 2298), 66/402/EWG (ABl. L 125 vom 11.7.1966, S. 2309), 2002/54/EG (ABl. L 193 vom 20.7.2002, S. 12) und 2002/57/EG (ABl. L 193 vom 20.7.2002, S. 74).

den Anforderungen der EU angeglichen sind. Dies betrifft insbesondere den Isolationsabstand für zertifiziertes Sorghum-Saatgut, wo die Standards geringer sind, den Sortenreinheitsgrad der bei der Erzeugung von Hybridmaissaatgut verwendeten Elternlinien und den Saatgutanteil anderer Arten für zertifiziertes Maissaatgut.

2.2. Im Einklang mit früheren Stellungnahmen<sup>(3)</sup> befürwortet der EWSA den vorgelegten Gesetzgebungsvorschlag, schlägt allerdings vor, seine Anwendung so lange zu verschieben, bis die EU nach einer Ex-post-Kontrolle die nötigen Zusicherungen erhalten hat, dass die überhöhten Grenzwerte im Prüfbericht korrigiert wurden, die Produktionsstandards in der Ukraine mittlerweile strikt den europäischen Anforderungen entsprechen, kein unlauterer Wettbewerb besteht und schädliche Auswirkungen auf die Umwelt ausgeschlossen sind.

2.3. Darüber hinaus teilt der Ausschuss die Ansicht, dass die Anerkennung der Gleichstellung den in der Ukraine tätigen EU-Saatgutunternehmen, den möglichen EU-Importeuren von Saatgut aus diesem Land sowie den EU-Landwirten zugutekommen kann, die dann auf ein breiter gefächertes Saatgutangebot zugreifen können; allerdings müssen für Importe ein spiegelgleiches Kontrollsystem und das gleiche Niveau an Verbraucherschutz auf beiden Seiten gewährleistet werden.

Auf beiden Seiten sind Wettbewerbskontrollen notwendig, damit es zu keiner Verzerrung der Handelsbedingungen für europäische Organisationen kommt, die im EU-Hoheitsgebiet tätig sind.

2.4. Der EWSA möchte jedoch einige technische Aspekte der Saatguterzeugung hervorheben, die in der Ukraine anders sind als in der EU, insbesondere was den Zugang zu Pflanzenschutzmitteln betrifft. Den ukrainischen Erzeugern steht eine breitere Palette von Pflanzenschutzmitteln zur Verfügung als den Herstellern in der EU und sie können bestimmte Wirkstoffe nutzen, die in der EU verboten sind. Diese Unterschiede führen zu Wettbewerbsverzerrungen und hätten zur Folge, dass Erzeugnisse, die nicht den Gesundheits- und Umweltnormen der EU entsprechen, in das Gebiet der Europäischen Union eingeführt werden können. Zu den wichtigsten Unterschieden zählen der Zugang zu Wirkstoffen für die Unkrautbekämpfung wie Atrazin (seit 2003 in der EU verboten) oder Acetochlor (seit 2012 in der EU verboten). Abgesehen von den gesundheitlichen Folgen verschafft der Zugang zu diesen Stoffen mit ihrer großen Wirkungsbreite, ihrer Remanenz, ihrem hohen technischen Wirkungsgrad gegen Unkräuter und ihren geringen Kosten den ukrainischen Erzeugern einen gewissen Wettbewerbsvorteil. Was den Schutz vor Schädlingsbefall betrifft, so haben ukrainische Erzeuger immer noch Zugang zu den Wirkstoffen der Neonikotinoid-Familie, von denen einige in der EU verboten sind, wie Clothianidin, Thiamethoxam oder demnächst Thiocloprid.

2.5. Ausgehend von dem europäischen Grünen Deal muss das Naturkapital der EU geschützt, erhalten und gestärkt werden; außerdem müssen Gesundheit und Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger vor Umweltrisiken geschützt werden. Daher muss die Ukraine unbedingt den Einsatz von Chemikalien zur Saatguterzeugung untersagen, die die EU in ihrem Hoheitsgebiet verboten hat. Die Ukraine muss die gleichen Anforderungen erfüllen wie die Union, sich zur vollständigen Einhaltung aller Bedingungen des Übereinkommens von Paris verpflichten und eine jährliche Bewertung der geschlossenen Abkommen ermöglichen. Die Unterschiede dürfen keinesfalls fortbestehen oder sogar noch größer werden. Ansonsten kann das Saatgut nicht für den EU-Markt zugelassen werden.

2.6. Der EWSA hat den Standpunkt der Kommission, die Anerkennung der Zertifizierungsverfahren für die betreffenden Produkte sei eine technische Maßnahme, zur Kenntnis genommen. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen und der Tatsache, dass die Öffnung des EU-Marktes für Erzeugnisse aus Drittländern wirtschaftliche und soziale Auswirkungen haben wird, empfiehlt der Ausschuss der Kommission, vor jedweder Beschlussfassung eine Folgenabschätzung durchzuführen, um sicherzustellen, dass die Maßnahme die europäischen Erzeuger (im Sinne von Vertragsbetrieben und Saatgutunternehmen), insbesondere Kleinst- und Kleinunternehmen, nicht beeinträchtigt.

2.7. Auf der Grundlage dieser Folgenabschätzung und da durch das derzeitige Freihandelsabkommen mit der Ukraine kein fairer Handel mit vergleichbaren Steuer-, Sozial- und Umweltstandards gewährleistet werden kann, ist es daher notwendig, das Freihandelsabkommen und allgemein die Handelspolitik der EU insgesamt zu überarbeiten, um unlauteren Wettbewerb zu verhindern. Diese Überarbeitung mit einer eingehenden Überprüfung der EU-Handelspolitik und der Einleitung einer öffentlichen Konsultation wurde im Übrigen von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung vom 16. Juni angekündigt.

2.8. Im Verhältnis zwischen der Ukraine und der EU gilt dies besonders im Sektor Maissaatgut, für das die Produktionskosten ab Werk in der Ukraine deutlich niedriger sind (die Differenz zum Beispiel zu den französischen Produktionskosten machte 2019 schätzungsweise 26 % aus). Der kombinierte Effekt dieser Entscheidungen könnte für die europäischen Betriebe der Saatgutvermehrung von Mais existenzbedrohend sein.

<sup>(3)</sup> ABl. C 74 vom 23.3.2005, S. 55, ABl. C 351 vom 15.11.2012, S. 92.

2.9. Angesichts der Lehren aus der Covid-19-Krise kann die Abhängigkeit von Drittländern in einem für die Nahrungsmittelsouveränität strategisch wichtigen Sektor nicht akzeptiert werden und muss daher im Vorfeld angegangen werden.

Brüssel, den 18. September 2020

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Luca JAHIER

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/833 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 mit Bestandserhaltungs- und Kontrollmaßnahmen für den Regelungsbereich der Organisation für die Fischerei im Nordwestatlantik“**

(COM(2020) 215 final — 2020/95(COD))

(2020/C 429/36)

Berichterstatter: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Befassung	Europäisches Parlament, 17.6.2020 Rat, 8.6.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 43 Absatz 2 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	8.7.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	215/0/4

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) bekräftigt seinen Standpunkt zu dem Verordnungsvorschlag, wie er ihn in seiner Stellungnahme 2018/05155<sup>(1)</sup> dargelegt hat. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieser Stellungnahme lauteten wie folgt:

1.2. Der EWSA hält es für notwendig, die Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen der Organisation für die Fischerei im Nordwestatlantik (NAFO) in EU-Recht umzusetzen, damit sie innerhalb der EU einheitlich und wirksam angewandt werden.

1.3. Allerdings ist er der Ansicht, dass mit dem vorgelegten Vorschlag kein effizienter Mechanismus für die Umsetzung der von der NAFO angenommenen Bestimmungen eingeführt und keine Lösung für das Problem geboten wird, dass sie jedes Jahr aktualisiert werden müssen.

1.4. Der EWSA befürwortet einen effizienteren und einfacheren Mechanismus und schlägt deshalb eine Verordnung mit einem einzigen Artikel vor, in dem festgelegt wird, dass die Europäische Union die von der NAFO angenommenen Bestimmungen zwingend auf ihre Flotte anwenden muss.

1.5. Der EWSA weist nachdrücklich auf die Gefahr hin, die die Einführung des Systems der delegierten Rechtsakte mit sich bringt, da die Kommission dadurch befugt ist, außerhalb der ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gesetzgeberisch tätig zu werden.

## 2. Wesentlicher Inhalt des Vorschlags der Kommission

2.1. Hauptzweck des Vorschlags ist es, die von der Organisation für die Fischerei im Nordwestatlantik (NAFO) auf ihrer 41. Jahrestagung im September 2019 angenommenen Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen in Unionsrecht umzusetzen.

2.2. So werden einige technische Änderungen zu den Formulierungen in Bezug auf Fang- und Aufwandsbeschränkungen, die Schließung von Fischereien, an Bord behaltene Fänge, Maschenöffnungen, Fischerei- und Produktionslogbücher, einschließlich zusätzlicher Inspektionspflichten und die Vereinfachung der monatlichen Fangmeldungen vorgeschlagen.

2.3. Zudem enthält der Vorschlag eine Reihe redaktioneller Änderungen in Bezug auf Schwarzen Heilbutt, das Produktionslogbuch und Vertragsverletzungsverfahren mit Verweisen auf die Website der NAFO für Kontrolle und Überwachung von Fischereifahrzeugen.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema „Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen für den Regelungsbereich der Organisation für die Fischerei im Nordwestatlantik“, Abl. C 159 vom 10.5.2019, S. 60.

2.4. Weitere vorgeschlagene Maßnahmen betreffen die Präzisierung der Verwendung von Messgeräten sowie die Bestandserhaltung und Bewirtschaftung von Haien durch das Verbot der gezielten Befischung von Grönlandhai und die Verringerung der Beifänge dieser Art. Auch die Bestimmungen über Chartervereinbarungen werden präzisiert.

2.5. Mit dem Vorschlag wird der Kommission auch die Befugnis übertragen, die Bestandserhaltungs- und Kontrollbestimmungen in Bezug auf Maschenöffnungen, Sortiergitter und Gelenkketten in der Tiefseegarnelenfischerei sowie die Gebietsbeschränkungen für die Grundfischerei zu ändern. Dadurch sollen mögliche künftige Änderungen seitens der NAFO im Zusammenhang mit diesen Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen zügig und einfach in EU-Recht umgesetzt werden können.

2.6. Mit dem Vorschlag wird die Verordnung (EU) 2019/833 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>(2)</sup> vom 20. Mai 2019 geändert.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA hält es für notwendig, die auf der letzten Jahrestagung der NAFO beschlossenen Erhaltungs- und Kontrollmaßnahmen in EU-Recht umzusetzen, damit sie innerhalb der EU einheitlich angewandt werden.

3.2. Allerdings ist der EWSA der Auffassung, dass dieses Umsetzungsverfahren immer noch nicht auf einem effizienten Mechanismus basiert, da sich die entsprechenden Maßnahmen von Jahr zu Jahr ändern und die Verwaltungsverfahren in der EU sehr langsam sind, was zu einer ständigen Diskrepanz zwischen den von der NAFO angenommenen Bestimmungen und den Rechtsvorschriften der EU führt.

3.3. Der EWSA weist darauf hin, dass dieser Verordnungsvorschlag gerade deshalb zur Prüfung vorliegt, weil kein anderes, zügigeres Verfahren eingeführt wurde, wie beispielsweise das von ihm 2019 vorgeschlagene und von den Verwaltungen der Mitgliedstaaten und den betreffenden Sektoren unterstützte Verfahren. Dabei würde sich die Europäische Union in einer einfachen Verordnung mit einem einzigen Artikel verpflichten, die jährlich von der NAFO angenommenen Bestimmungen zwingend auf ihre Flotte anzuwenden.

3.4. Der Ausschuss warnt, dass das derzeitige Verfahren nicht nur für Unternehmen, sondern auch für die Behörden zu Rechtsunsicherheit führt, da es zu einem Normenkonflikt kommt; außerdem verursacht es Verzerrungen bei der Umsetzung von Maßnahmen gegenüber Nicht-EU-Flotten.

3.5. Nach Ansicht des EWSA besteht die einzige Erleichterung, die die Einführung des Systems der delegierten Rechtsakte mit sich bringen wird, darin, dass die Kommission außerhalb der ordentlichen Verfahren Bestimmungen einführen kann.

Brüssel, den 18. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

---

<sup>(2)</sup> ABl. L 141 vom 28.5.2019, S. 1.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Sichere 5G-Einführung in der EU — Umsetzung des EU-Instrumentariums“**

(COM(2020) 50 final)

(2020/C 429/37)

Berichterstatter: **Alberto MAZZOLA**

Mitberichterstatter: **Dumitru FORNEA**

Befassung	Europäische Kommission, 9.3.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.9.2020
Verabschiedung im Plenum	16.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	217/0/2

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Initiative der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission, den Stand der Umsetzung der in den Schlussfolgerungen zum EU-Instrumentarium empfohlenen strategischen und technischen Schlüsselmaßnahmen im Bereich der Sicherheit beim Ausbau des 5G-Ökosystems in den Mitgliedstaaten zu überprüfen.

1.2. Angesichts der zunehmenden Komplexität und Vielfalt der 5G-Anwendungen (die Kommission hat für 2025 folgende Konnektivitätsziele festgelegt: Schulen, Universitäten, Forschungszentren, Krankenhäuser, Hauptanbieter öffentlicher Dienste und stark von der Digitalisierung geprägte Unternehmen sollten über einen Internetzugang mit einer Down- und Uploadgeschwindigkeit von 1 Gigabit pro Sekunde verfügen; die privaten Haushalte im städtischen und ländlichen Raum sollten über einen Internetzugang mit einer Downloadgeschwindigkeit von mindestens 100 Megabit pro Sekunde verfügen; städtische Gebiete, Hauptverkehrsstraßen und Eisenbahnen sollten über eine ununterbrochene 5G-Abdeckung verfügen) ist der EWSA der Auffassung, dass sich eine solche Überprüfung des 5G-Ökosystems und der im Zuständigkeitsbereich der Kommission liegenden Maßnahmen zur Gewährleistung der Cybersicherheit von 5G-Netzen, einer diversifizierten 5G-Wertschöpfungskette, der technischen Normung und Zertifizierung, ausländischer Direktinvestitionen, des Schutzes von Handel und Wettbewerb, gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, der öffentlichen Auftragsvergabe und der digitalen Diplomatie auf die geopolitische Sicherheit, die Sicherheit der Infrastrukturen und Daten und den Gesundheitsschutz, auch im Sinne von Artikel 168 Absatz 1 AEUV, erstrecken muss.

1.3. Nach Ansicht des EWSA ist es wichtig, dass das europäische 5G-Ökosystem Folgendes gewährleistet: Integrität, Vertraulichkeit, Zuständigkeiten für Leitung und Betrieb, Sicherheit, Funkgibilität der Versorgung, Interoperabilität der Hardware- und Softwarekomponenten, gemeinsame technische und regulatorische Normen, Versorgungskontinuität, Zuverlässigkeit des Datenflusses und Datenschutz, Abdeckung in allen (auch dünn besiedelten) Gebieten, klare Kommunikation gegenüber Nutzern als aktiven Akteuren auf dem digitalen Markt, zügige Übernahme der Leitlinien der Internationalen Kommission zum Schutz vor nicht-ionisierender Strahlung (ICNIRP) im Sinne des Gesundheitsschutzes durch weitestgehende Verminderung von Strahlung. Die ICNIRP hat in den Leitlinien von 1998 den Teil über die Funkfrequenz und Exposition gegenüber elektromagnetischen Feldern (EMF) aktualisiert. In diesem Dokument werden diese überarbeiteten Leitlinien zum Schutz des Menschen vor Beeinträchtigungen durch EMF-Exposition im Bereich von 100 kHz bis 300 GHz dargestellt. Health Physics 118(5): 483-524; 2020- März 2020. Die ICNIRP (2020) hat eine Reihe von Änderungen vorgenommen, um zu gewährleisten, dass neue Technologien wie 5G unabhängig von unseren derzeitigen Annahmen keinen Schaden verursachen können.

1.4. Der EWSA ruft die Kommission auf, die Fortschritte beim Ausbau und bei der Nutzung von 5G genau zu überwachen. Er appelliert an die Mitgliedstaaten, den Prozess weiter zu beschleunigen, für eine verantwortungsvolle Umsetzung Sorge zu tragen und dabei alle sicherheits- und schutzrelevanten Aspekte zu berücksichtigen, so u. a. die Auswirkungen der 5G-Technologie auf die öffentliche Gesundheit und die lebenden Ökosysteme, die sozioökonomischen Folgen und die Auswirkungen auf den Wettbewerb, die Auswirkungen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung und die Wahrung der Grundrechte.

1.5. Der EWSA spricht sich dafür aus, dass die EU bei 5G, der nächsten Generation der Mobilfunktechnologie, zu einem weltweiten Vorreiter wird, der über eine sichere digitale Infrastruktur verfügt. Diese soll das wesentliche Fundament einer neuen, modernen europäischen Industriestrategie bilden, die sich durch einen radikalen Wandel bei der Mobilfunkanbindung auszeichnet. Außerdem besitzt sie ein enormes dynamisches Potenzial zur Stärkung der Produktivität und zur Förderung des Wachstums von Wirtschaft und Dienstleistungen im Interesse der Bürger.

1.6. Insbesondere ist es nach Ansicht des EWSA unerlässlich, die Risikoprofile der Anbieter zu bewerten und in der Folge Anbieter, die mit einem hohen Risiko behaftet sind, einschlägigen Beschränkungen zu unterwerfen, darunter den Ausschluss von Anbietern zur wirksamen Risikominderung und Haftungsfestlegung bei wichtigen Anlagen und Einrichtungen, die in der EU-weit koordinierten Risikobewertung als kritisch und anfällig eingestuft werden.

1.7. Mittelfristig muss Europa in diesem Bereich zu einem autonomen Selbstversorger werden und zu diesem Zweck die Forschung und die Vielfalt europäischer Unternehmen umfassend fördern. Nach Ansicht des EWSA ist es wichtig, die EU-Mittel für die digitale FuI zu erhöhen und Investitionen der Betreiber und Anbieter in neue technische Sicherheitsfunktionen zu unterstützen. Damit einhergehend müssen Initiativen zur Stärkung der Sicherheit und Widerstandsfähigkeit der Systeme auf dem Markt anerkannt und vergütet werden.

1.8. Es ist wichtig, die Sicherheit für alle Mitgliedstaaten auch durch den Erhalt von Forschungszentren in mehreren Gebieten der EU zu gewährleisten. Der EWSA hält ferner an seiner Empfehlung fest, dass jedes Land mindestens zwei Anbieter haben sollte, davon mindestens ein europäisches Unternehmen, das die politische Sicherheit der Daten und die Erfüllung gesundheitspolitischer Erfordernisse gewährleisten kann.

1.9. Nach Auffassung des EWSA muss neben der Bedeutung, die zurecht den richtigen Maßnahmen im Hinblick auf die Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörden und die Rolle der Telekommunikationsbetreiber eingeräumt wird, den Instrumenten für Nutzer, Bürger und einschlägige Organisationen der Zivilgesellschaft mehr Beachtung geschenkt werden, die spärlich und ineffizient sind. Ziel ist es, die Teilhabe und die Kompetenzen der Verbraucher zu stärken und sie zu proaktiven Akteuren auf dem Markt zu machen.

1.10. Die Kommission, das Europäische Parlament, der Rat und die Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten müssen einen demokratischen Konsultationsrahmen schaffen, in dem der Öffentlichkeit die wissenschaftlichen und technischen Argumente und die rechtlichen Garantien erläutert und die Antworten der zuständigen Stellen auf die Fragen der Zivilgesellschaft gegeben werden können.

1.11. Der EWSA empfiehlt, die europäische digitale Diplomatie zu stärken, damit die EU ausgewogenere und auf Gegenseitigkeit beruhende Bedingungen für Handel und Investitionen gewährleisten kann, insbesondere in Bezug auf den Zugang von Unternehmen zum Markt, Beihilfen, die öffentliche Auftragsvergabe, Technologietransfers, gewerbliches Eigentum und sozial- und umweltrechtliche Vorschriften.

## 2. Einleitung

2.1. Die Sicherheit von 5G-Netzen ist für Bürger und Unternehmen, für den gesamten Binnenmarkt und für die technologische Souveränität der EU von strategischer Bedeutung. Bereits 2013 hat die Kommission die EU-Leitinitiative zur Einrichtung einer öffentlich-privaten 5G-Partnerschaft (ÖPP 5G) ins Leben gerufen, um die Forschung und Innovation im Bereich der 5G-Technologie zu beschleunigen.

2.2. Angesichts der weltweit mit 5G erwirtschafteten Umsätze, die 2025 einen Gegenwert von 100 Mrd. EUR übersteigen dürften, ist die 5G-Technik ein Schlüsselfaktor für die europäische Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt. Die Cybersicherheit der 5G-Netze ist daher für die strategische Autonomie der EU von entscheidender Bedeutung.

2.3. Die 5G-Netze bauen auf der derzeitigen Netztechnik der vierten Generation (4G) und der Glasfaser-Infrastruktur auf und bieten neue Dienstleistungskapazitäten. Sie werden zur zentralen Infrastruktur und Triebkraft für weite Teile der Wirtschaft der Union. Sie werden das Rückgrat eines breiten Spektrums von Diensten bilden, die für das Funktionieren des Binnenmarktes, die Aufrechterhaltung und Ausführung wichtiger wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Funktionen (Energie, Verkehr, Bank- und Gesundheitswesen, Landwirtschaft, Fertigung, Vertrieb und Konsum) unverzichtbar sind.

2.4. Aufgrund der Schlüsselrolle der 5G-Netze beim digitalen Wandel der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft, der Vernetzung und des transnationalen Charakters der Infrastrukturen, die dem digitalen Ökosystem zugrunde liegen, sowie des grenzübergreifenden Charakters der betreffenden Bedrohungen würden sich alle erheblichen Schwachstellen und/oder Cybersicherheitsvorfälle, die 5G-Netze in einem Mitgliedstaat betreffen, auf die Union als Ganzes auswirken. Aus diesem Grund sollten Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Cybersicherheitsniveaus der 5G-Netze getroffen werden.

2.5. 2016 hat die Europäische Kommission mit einer Reihe von Initiativen (Mitteilung zur Gigabyte-Konnektivität für einen wettbewerbsfähigen digitalen Binnenmarkt — Hin zu einer europäischen Gigabit-Gesellschaft <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup> und Reform des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation <sup>(3)</sup> und der Funktionen des Gremiums europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) <sup>(4)</sup>, der Schwerpunkte der IKT-Normung für den digitalen Binnenmarkt <sup>(5)</sup> sowie Maßnahmen zur Förderung der Internetanbindung in Kommunen <sup>(6)</sup>) einen 5G-Aktionsplan der EU <sup>(7)</sup> verabschiedet, den der EWSA bereits begrüßt hat <sup>(8)</sup>. Ziel war es, die Bemühungen der EU beim Aufbau von 5G-Infrastrukturen und -Diensten im digitalen Binnenmarkt mit einem Fahrplan für öffentliche und private Investitionen in die 5G-Infrastrukturen in der EU sowie mit dem Ziel zu untermauern, bis 2020 5G-Netze für kommerzielle Zwecke zu schaffen.

2.6. Gemäß der Definition in der Empfehlung <sup>(9)</sup> der Europäischen Kommission bezeichnet der Begriff 5G-Netze „eine Gesamtheit einschlägiger Netzinfrastrukturelemente, die auf weltweit vereinbarten technischen Normen für die Mobilfunk- und Drahtloskommunikation beruhen, für Netzanbindungs- und Mehrwertdienste verwendet werden und fortgeschrittene Leistungsmerkmale wie sehr hohe Datengeschwindigkeit und -kapazität, Kommunikation mit niedriger Latenzzeit, ultrahohe Zuverlässigkeit oder Unterstützung einer großen Zahl verbundener Geräte aufweisen“.

2.7. In der Empfehlung heißt es weiter, dass die Kommission die Umsetzung eines EU-Konzepts für die 5G-Cybersicherheit unterstützen und entsprechend der Forderung der Mitgliedstaaten alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen wird, um die Sicherheit der 5G-Infrastruktur und -Lieferkette zu gewährleisten:

- Telekommunikations-, Multimedia- und Cybersicherheitsvorschriften;
- Koordinierung im Bereich Normung und EU-weite Zertifizierung;
- Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen zum Schutz der europäischen 5G-Lieferkette;
- handelspolitische Schutzmaßnahmen;
- Wettbewerbsregeln;
- öffentliche Aufträge unter der Maßgabe, dass Sicherheitsaspekte gebührend berücksichtigt werden;
- EU-Förderprogramme unter der Maßgabe, dass Begünstigte die geltenden Sicherheitsanforderungen erfüllen.

2.8. Im Juli 2019 haben die Mitgliedstaaten die Ergebnisse ihrer nationalen Risikobewertungen der in der NIS-Richtlinie <sup>(10)</sup> vorgesehenen Kooperationsgruppe (aus Vertretern aller Mitgliedstaaten), der Kommission und der Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit (ENISA) übermittelt. Diese enthielten Informationen über die wichtigsten Tätigkeiten, Bedrohungen und Schwachstellen im Einklang mit der Norm ISO/IEC 27005 in Bezug auf die 5G-Infrastruktur sowie die wichtigsten Risikoszenarien. Außerdem wurde beschrieben, inwiefern die Akteure, von denen die Bedrohungen ausgehen, bestimmte Schwachstellen einer Tätigkeit ausnutzen können. Diese nationalen Bewertungen wurden einer anschließenden koordinierten Bewertung und einem gemeinsamen Instrumentarium möglicher Risikominderungsmaßnahmen zugrunde gelegt.

2.9. Im Oktober 2019 hat die NIS-Kooperationsgruppe mit Unterstützung der Kommission und der ENISA in einem Bericht über die EU-weit koordinierte Risikobewertung zur Cybersicherheit in 5G-Netzen verschiedene wichtige sicherheitsrelevante Probleme ermittelt, die mit den wichtigsten technischen Innovationen in den Bereichen Software, Anwendungen und Dienstleistungen, mit der Rolle der Anbieter bei der Einführung und Nutzung von 5G-Netzen und mit dem Grad der Abhängigkeit von den einzelnen Anbietern zusammenhängen:

- zunehmende Verwundbarkeit durch Angriffe und mehr potenzielle Angriffspunkte;
- erhöhte Sensibilität aufgrund der neuen Struktur- und Funktionsmerkmalen von 5G-Netzen;
- Risiken im Zusammenhang mit der Abhängigkeit mobiler Netzbetreiber von den Anbietern und mit einer Zunahme der Angriffswege, die sich die Angreifer zunutze machen können;

<sup>(1)</sup> Artikel 168 Absatz 1 AEUV: „Die Tätigkeit der Union ergänzt die Politik der Mitgliedstaaten [...]“.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 587 final.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 590 final.

<sup>(4)</sup> COM(2016) 591 final.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 176 final.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 589 final.

<sup>(7)</sup> COM(2016) 588 final.

<sup>(8)</sup> ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 74.

<sup>(9)</sup> Empfehlung (EU) 2019/534 der Kommission vom 26. März 2019, *Cybersicherheit der 5G-Netze* (ABl. L 88 vom 29.3.2019, S. 42).

<sup>(10)</sup> Richtlinie (EU) 2016/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union (ABl. L 194 vom 19.7.2016, S. 1).

- Relevanz des Risikoprofils der einzelnen Betreiber im Hinblick auf eine mögliche Einflussnahme durch Drittstaaten;
- erhöhtes Risiko aufgrund der starken Abhängigkeit von den Anbietern im Hinblick auf eventuelle Versorgungsunterbrechungen, die durch handelspolitische Spannungen oder anderes verursacht werden;
- Bedrohungen im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit und Integrität in den Bereichen Sicherheit, Vertraulichkeit und Datenschutz.

2.10. All diese Herausforderungen schaffen ein neues Sicherheitsparadigma, das eine Überprüfung des derzeitigen für den Sektor und sein Ökosystem geltenden Politik- und Sicherheitsrahmens erfordert und dazu führt, dass die Mitgliedstaaten die notwendigen Risikominderungsmaßnahmen ergreifen müssen.

2.11. Am 21. November 2019 veröffentlichte die ENISA den Bericht „Threat landscape for 5G networks“ (Bedrohungslage der 5G-Netze), in dem sie die Bedrohungen im Zusammenhang mit der fünften Generation von Mobilfunknetzen bewertet und den Bericht der EU-Mitgliedstaaten ergänzt.

2.12. Am 29. Januar 2020 hat die NIS-Kooperationsgruppe das Instrumentarium „Cybersecurity of 5G networks — EU toolbox of risk mitigating measures“ (EU-Instrumentarium für Maßnahmen zur Risikominderung) <sup>(1)</sup> mit einem möglichen gemeinsamen Maßnahmenpaket veröffentlicht, um die wichtigsten Cybersicherheitsrisiken von 5G-Netzen zu mindern und Leitlinien für die Auswahl von Maßnahmen zu geben, die in den Risikominderungsplänen auf nationaler und europäischer Ebene vorrangig sein sollen. Am selben Tag nahm die Kommission eine Mitteilung zur Unterstützung des Instrumentariums <sup>(2)</sup> an, die Gegenstand dieser Stellungnahme ist.

2.13. Zu den wichtigsten Interessenträgern der 5G-Netzinfrastruktur gehören:

- Bürger, Verbraucher und Endnutzer von 5G;
- Mobilfunknetzbetreiber: Einrichtungen, die Mobilfunkdienste für Nutzer erbringen und das eigene Netz mit Unterstützung Dritter verwalten;
- Dienstleister für Mobilfunkbetreiber: Einrichtungen, die den Mobilfunkbetreibern Dienste bzw. Infrastrukturen anbieten, damit diese ihre eigenen Netze aufbauen und/oder verwalten können. Zu dieser Kategorie gehören die Hersteller von Telekommunikationsausrüstung, sonstige Drittanbieter wie Anbieter von Cloud-Infrastrukturen, Systemintegratoren, Auftragnehmer in den Bereichen Sicherheit und Instandhaltung und Hersteller von Übertragungsgeräten;
- Hersteller von vernetzten Geräten und die entsprechenden Dienstleister: Anbieter von Geräten bzw. Diensten, die das 5G-Netz nutzen (z. B. Smartphones, vernetzte Fahrzeuge, elektronische Gesundheitsdienste) und die entsprechenden Dienstkomponenten, die Gegenstand des 5G-Kontrollplans entsprechend der Netzwerkarchitektur „Mobile Edge Computing“ sind;
- sonstige Interessenträger, einschließlich Dienste- und Inhalteanbietern.

Sie alle sind wichtige Interessenträger im Bereich Sicherheit, sowohl in Bezug auf den Beitrag zur Cybersicherheit von 5G-Netzen als auch als potenzielle Angriffspunkte oder -vektoren. Deshalb ist es wichtig, die Risiken im Zusammenhang mit ihrer Stellung im 5G-Ökosystem zu bewerten.

2.14. Die wichtigsten konventionellen Bedrohungskategorien hängen mit dem Kompromiss zwischen Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit zusammen. Genauer gesagt wurde festgestellt, dass eine Reihe von Bedrohungsszenarien im Zusammenhang mit 5G-Netzen insbesondere Folgendes betrifft:

- Störung des lokalen oder globalen 5G-Netzes (Verfügbarkeit);
- Datenspionage in der 5G-Netzinfrastruktur (Vertraulichkeit);
- Änderung oder Umleitung des Datenverkehrs in der 5G-Netzinfrastruktur (Integrität und/oder Vertraulichkeit);
- Zerstörung oder Veränderung anderer digitaler Infrastrukturen oder Informationssysteme durch 5G-Netze (Integrität und/oder Verfügbarkeit).

2.15. Bedrohungen, die von Staaten bzw. von staatlich unterstützten Akteuren ausgehen, wird die größte Beachtung geschenkt. Von diesen Akteuren gehen die schwersten und wahrscheinlichsten Bedrohungen aus, da sie u. U. Gründe, Absichten und vor allem die Fähigkeiten haben, nachhaltige und komplexe Angriffe auf die Sicherheit von 5G-Netzen zu verüben.

<sup>(1)</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/cybersecurity-5-g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures>

<sup>(2)</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/secure-5-g-deployment-eu-implementing-eu-toolbox-communication-commission>

Auch wenn viele dieser Schwachstellen nicht 5G-spezifisch sind, ist es wahrscheinlich, dass ihre Anzahl und Bedeutung mit der Einführung von 5G-Netzen aufgrund der zunehmenden technischen Komplexität und der verstärkten Nutzung dieser Infrastruktur durch Wirtschaft und Gesellschaft zunehmen werden.

2.16. Da 5G-Netze weitgehend softwarebasiert sein werden, könnten die größten Sicherheitsmängel (z. B. mangelhafte Software-Entwicklungsprozesse bei den Geräteherstellern) dazu führen, dass die Angreifer leichter Backdoors in die Produkte einbauen und deren Erkennung erschweren können. Dadurch würde es wahrscheinlicher, dass deren Nutzung besonders schwerwiegende und weit verbreitete negative Auswirkungen hat. Vor dem Hintergrund, dass die Cybersicherheitsprobleme im Zusammenhang mit 4G noch nicht vollständig gelöst sind, könnten die Probleme mit 5G exponentiell zunehmen.

2.17. Darüber hinaus sind folgende Schwachstellen im Zusammenhang mit dem Prozess bzw. der Konfiguration zu berücksichtigen:

- Mangel an spezialisiertem und geschultem Personal für den Schutz, die Überwachung und die Instandhaltung der 5G-Netze;
- Mängel in Bezug auf angemessene interne Sicherheitskontrollen, Überwachungsmaßnahmen, Sicherheitsmanagementsysteme und Risikomanagement;
- unzureichende Sicherheits- oder Wartungsverfahren, wie Softwareupdates/Patch-Management in 5G-Netzen;
- Nichteinhaltung der 3GPP-Normen oder falsche Umsetzung von Normen;
- Netzkonstruktions- bzw. -strukturfehler, einschließlich fehlender wirksamer Notfall- und Kontinuitätsmechanismen, unzureichende oder fehlerhafte Konfiguration beispielsweise bei der Virtualisierung oder bei den Verwaltungs- bzw. Zugangsrechten;
- ungeeignete Kriterien für den lokalen bzw. den Fernzugang zu Netzkomponenten;
- unzureichende Sicherheitsanforderungen bei der Beschaffung; dabei kann es sich um unangemessene Strategien für die Auswahl der Anbieter oder fehlende Priorisierung der Sicherheit gegenüber anderen Aspekten handeln.

2.18. Die Risikoprofile der einzelnen Anbieter müssen auf der Grundlage unterschiedlicher Faktoren bewertet werden: Möglichkeit der Einflussnahme auf Anbieter durch Drittstaaten, vor allem bei Anbietern mit enger Verbindung zur Regierung eines bestimmten Drittstaates; Rechtsvorschriften im Drittstaat, insbesondere dort, wo keine legislativen oder demokratischen Kontrollen und Gewaltenteilung bestehen und wo infolgedessen in der EU tätige Tochtergesellschaften eines Unternehmens wenig Neigung zur Befolgung der EU-Rechtsvorschriften haben könnten bzw. wo es keine Vereinbarungen zur Sicherheit oder zum Datenschutz zwischen der EU und dem betreffenden Drittstaat gibt; Aspekte der Eigentümerstruktur des Anbieters; Möglichkeiten des Drittstaats, in verschiedener Form Druck auszuüben, auch in Bezug auf den Herstellungsort der Ausrüstung; allgemeine Qualität der Produkte und Cybersicherheitsverfahren des Anbieters, einschließlich der Kontrolle der eigenen Zulieferkette und angemessene Priorisierung von Sicherheitsmaßnahmen.

2.19. Die Mitgliedstaaten haben die Umsetzung von Gegenmaßnahmen vereinbart, um auf die bereits ermittelten und möglichen künftigen Risiken angemessen und verhältnismäßig reagieren zu können. Insbesondere haben sie vereinbart, auf der Grundlage eines risikobasierten Ansatzes bestimmte Anforderungen oder Bedingungen für die Bereitstellung, den Ausbau und den Betrieb von 5G-Netzausrüstungen zu beschränken, zu verbieten und/oder vorzuschreiben.

2.20. Vor diesem Hintergrund sollten die Mitgliedstaaten

- die Sicherheitsanforderungen für Mobilfunknetzbetreiber verschärfen, (so u. a. strenge Zugangskontrollen, Vorschriften für sicheren Betrieb und sichere Überwachung, Beschränkungen für die Auslagerung bestimmter Funktionen usw.);
- die Risikoprofile der Anbieter nach objektiven, klaren Kriterien bewerten und in der Folge auf Anbieter, die als mit einem hohen Risiko behaftet gelten, einschlägige Beschränkungen im Einklang mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Rechtssicherheit anwenden, darunter den Ausschluss von Anbietern zur wirksamen Risikominderung bei wichtigen Anlagen und Einrichtungen, die in der EU-weit koordinierten Risikobewertung als kritisch und anfällig eingestuft wurden;
- weltweit anerkannte und implementierte und einvernehmliche Sicherheitsstandards und bewährte Verfahren anwenden;
- sicherstellen, dass jeder Betreiber über eine angemessene herstellernerneutrale Strategie verfügt, um eine größere Abhängigkeit von einem einzigen Anbieter (oder Anbietern mit ähnlichem Risikoprofil) zu vermeiden oder zu begrenzen;

- strenge Zugangskontrolle und sichere(n) Verwaltung, Betrieb und Überwachung des Netzes gewährleisten sowie die Zertifizierung von 5G-Komponenten und/oder -Prozessen nutzen; Diese Strategie muss auf einer von den Mitgliedstaaten und den Betreibern durchgeführten Risikoanalyse beruhen, damit die Wahl einer herstellerneutralen Strategie nicht das Risikoniveau in dem Betreibernetz erhöht;
- für ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Anbietern auf nationaler Ebene sorgen und die Abhängigkeit von mit einem hohen Risiko behafteten Anbietern vermeiden — u. a. durch die Förderung einer größeren Interoperabilität der Ausrüstungen;
- eine diversifizierte und solide 5G-Lieferkette unterhalten, um eine langfristige Abhängigkeit zu vermeiden, und zwar durch die umfassende Nutzung der EU-Instrumente zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen, handelspolitischer Schutzinstrumente, Wettbewerbsregeln und EU-Vorschriften über öffentliche Aufträge;
- die internen Kapazitäten der EU im Bereich der 5G-Technik und deren Folgetechnik durch Nutzung der einschlägigen EU-Programme und -Fördermittel weiter stärken; die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Normung durch die Stärkung der Test- und Auditkapazitäten erleichtern, um spezifische Sicherheitsziele zu erreichen und einschlägige EU-weite Zertifizierungssysteme zu entwickeln — im Einklang mit den Vorschriften zur Cybersicherheit und im Sinne der Förderung der Interoperabilität.

2.21. Wie die Kommission mehrfach betont hat, ist und bleibt der europäische Binnenmarkt für alle, die nach Europa kommen wollen, offen, unter der Voraussetzung, dass sie klare und strikte Vorschriften einhalten, die auf objektiven Kriterien beruhen.

2.22. Am 6. Juni 2020 hat der Rat hervorgehoben, dass es wichtig ist, die Souveränität und Zusammenarbeit in der EU zu stärken und mithilfe von EU-Programmen wie der Fazilität „Connecting Europe“ und dem Programm „Digitales Europa“ Synergien zu schaffen und die digitalen Kompetenzen sowie die digitale Wirtschaft auszubauen. Zudem betonte er die Bedeutung der künstlichen Intelligenz und der Cybersicherheit sowie der aktiven Rolle der Digitalisierung für das Erreichen der Ziele des Grünen Deals.

### 3. Die Mitteilung der Kommission

3.1. Als Reaktion auf das 5G-Instrumentarium der NIS-Kooperationsgruppe

- wird die Kommission entsprechend der Forderung der Mitgliedstaaten alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen, um erforderlichenfalls die Sicherheit der 5G-Infrastruktur und -Lieferkette zu gewährleisten;
- fordert die Kommission die Mitgliedstaaten und die Institutionen auf, für die Umsetzung wirksamer Strategien zur Risikominderung zu sorgen und weitere Koordinierungsmaßnahmen auf EU-Ebene zu ergreifen, um einen konzertierten Ansatz für die 5G-Cybersicherheit zu gewährleisten;
- ruft die Kommission die Mitgliedstaaten auf, Schritte zur Umsetzung aller in den Schlussfolgerungen zum EU-Instrumentarium empfohlenen Maßnahmen zu unternehmen und einen gemeinsamen Bericht über deren Umsetzung vorzubereiten, während die NIS-Kooperationsgruppe die Umsetzung des EU-Instrumentariums weiterhin unterstützen wird;
- plant die Kommission im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Maßnahmen zur Gewährleistung der Cybersicherheit von 5G-Netzen und einer diversifizierten 5G-Wertschöpfungskette, der technischen Normung und Zertifizierung, ausländischer Direktinvestitionen und handels- und wettbewerbspolitischen Schutzes, der Auftragsvergabe und Cyberdiplomatie sowie der eigenen Programme und einschlägigen Fonds insbesondere für die Bereiche FuI, Zusammenhalt und Entwicklung.

### 4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der EWSA ist überzeugt, dass die neuen 5G-Technologien die Art, wie wir mit der Welt interagieren, verändern können. Sie bieten Möglichkeiten für neue Anwendungen, Geschäftsmodelle, Lebensstile, intelligente Fabriken, höhere Produktivität und Dienste von neuer Qualität für die Bürgerinnen und Bürger. Sie können den Weg für bahnbrechende Technologien wie automatisierte Fahrzeuge und fortschrittliche Herstellungs- und Vertriebssysteme ebnen und die Vernetzung Tausender von Geräten ermöglichen, die im Rahmen des Internets der Dinge Teil unseres Alltags werden dürften. Der EWSA würde jedoch begrüßen, dass die Kommission die Wirkungs- und Durchführbarkeitsstudien sowie Kosten-Nutzen-Analysen von 5G im Vergleich zur Nutzung der 4G-Technologie bzw. der Glasfaserkommunikation intensiviert. Der EWSA hält es für wesentlich, dass die 5G-Technik darauf ausgerichtet wird, eine bessere kreislauforientierte Ressourcennutzung zu erreichen und ihren großen energiebezogenen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck zu verringern. Aus Sicht des EWSA ist es wichtig, den Strukturwandel in der Gesellschaft zu bewältigen, indem ein fairer und reibungsloser Übergang gefördert und die Qualifikationslücke geschlossen wird, um besser bezahlte, flexible und hochqualifizierte Arbeitsplätze zu schaffen.

4.2. Die dreifachen Risiken — unkontrollierte Pandemien, unzureichende wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen, geopolitische „schwarze Schwäne“ — könnten zu einer anhaltenden Weltwirtschaftskrise und zu Zusammenbrüchen der Finanzmärkte bzw. Fluchtbewegungen aus diesen führen. Gleichzeitig werden sich alle Teile der europäischen Gesellschaft zunehmend bewusst, dass für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und für **die stattfindende digitale Revolution, bei der 5G-Netze eines der wichtigsten Instrumente darstellen**, Modalitäten nötig sind, die sowohl der technologischen Souveränität als auch der Produktivitätssteigerung und einer effizienteren Nutzung von Ressourcen gerecht werden, die — durch einen angemessenen Rechtsrahmen sowie einen entsprechenden wirtschaftlich-finanziellen Rahmen flankiert — zur Verfügung stehen können.

4.3. Der EWSA fordert die EU-Organe und die Mitgliedstaaten auf, den digitalen Binnenmarkt zu vollenden und dazu Kapazitäten zur Integration und Nutzung der 5G-Dienste zur Erhaltung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu entwickeln. Er ruft die Kommission auf, die Fortschritte beim Ausbau und bei der Nutzung von 5G genau zu überwachen. Der Ausschuss appelliert an die Mitgliedstaaten, den Prozess weiter zu beschleunigen und dabei alle sicherheits- und schutzrelevanten Aspekte zu berücksichtigen, so u. a. die Auswirkungen der 5G-Technologien auf die öffentliche Gesundheit und die lebenden Ökosysteme, die sozioökonomischen Folgen und die Auswirkungen auf den Wettbewerb, die Auswirkungen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung und die Wahrung der Grundrechte (Recht auf Eigentum, Recht auf Privatsphäre, Schutz personenbezogener Daten u. a.).

4.4. Der EWSA spricht sich dafür aus, dass die EU bei 5G, der nächsten Generation der Mobilfunktechnologie, eine weltweite Führungsrolle einnimmt und über eine sichere digitale Infrastruktur verfügt. Diese soll als wesentliches Fundament für eine neue moderne europäische Industriestrategie dienen, die sich durch einen radikalen Wandel bei der Mobilfunkanbindung auszeichnet und mit einem enormen dynamischen Potenzial zur Stärkung der Produktivität und zur Förderung des Wachstums von Wirtschaft und Dienstleistungen im Interesse der Bürger, ihres Wohlergehens und des Klima- und Umweltschutzes einhergeht. Die EU muss dadurch eine Führungsrolle bei der 5G-Revolution einnehmen.

4.5. Da Cybersicherheit und nationale Sicherheit untrennbar miteinander verbunden sind, ist der EWSA der Auffassung, dass alle Entscheidungen über die nationale Sicherheit eines EU-Mitgliedstaates unter Berücksichtigung des EU-Kontextes getroffen werden müssen. Die nichttechnischen Bewertungen müssen objektiv auf der Grundlage von Risikobewertungskriterien angewandt werden, die auf europäischer Ebene festgelegt werden und erforderlich sind, um einen verlässlichen und harmonisierten Rechtsrahmen in ganz Europa sicherzustellen, der die volle Interoperabilität gewährleistet.

4.6. Nach Auffassung des EWSA haben die Informationsqualität und die Kommunikationsmodalitäten (der so genannte Framing-Effekt: Einrahmungseffekt bzw. Präferenzordnung, Salienz) einen beträchtlichen Einfluss auf die Verhaltensoptionen der Empfänger. Das Ziel, die Teilhabe der Verbraucher zu fördern, geht mit der Ermittlung von Informationsmaßnahmen und Instrumenten zur Stärkung ihrer Fähigkeiten einher, damit sie als aktive Player auf dem digitalen Markt auftreten können. Der EWSA weist auf die Notwendigkeit hin, den Bürgerinnen und Bürgern aktuelle und korrekte Informationen über die Vorteile und Risiken von 5G zu geben, die auf einem breiten wissenschaftlichen Konsens beruhen. Aspekte, in denen ein solcher Konsens ungewiss ist, sollten ebenfalls aufgezeigt werden.

4.7. Der EWSA ist überzeugt, dass der Zugang zum europäischen digitalen Markt auch in Zukunft allen Unternehmen diskriminierungsfrei offenstehen muss, wobei aber ein europäischer Rahmen von Regeln und Vorschriften sowie festen und klaren Bewertungs- und Sicherheitskriterien eingehalten werden muss, die die Wiedererlangung und Neubelebung von Europas technologischer Souveränität wieder in den Mittelpunkt der EU-Strategie stellen.

4.8. Zu den fünf wichtigsten Infrastrukturanbietern gehören zwar zwei europäische, zwei chinesische und ein koreanischer Anbieter<sup>(13)</sup>, doch unter den Herstellern von 5G-Geräten und -Chipsätzen ist kein europäisches Großunternehmen zu finden. Der EWSA ist davon überzeugt, dass es unter der Vielzahl von Anbietern mindestens einen mit einem europäischen Mutterunternehmen geben muss und dass auch ein Rahmen für die Interoperabilität und vollständige Ersetzbarkeit von Hardware- und Softwarekomponenten geschaffen werden muss, um im Rahmen einer starken internationalen Zusammenarbeit und der uneingeschränkten Gegenseitigkeit von Offenheit, Zugang und Betrieb auf den Märkten die uneingeschränkte technologische Souveränität Europas zu gewährleisten. Eine solche Diversifizierung kann angewandt werden, solange die Interoperabilität der Dienste möglich ist und die Cybersicherheitsrisiken durch die Vielfalt nicht erhöht werden.

4.9. Mittelfristig muss Europa in diesem Bereich zu einem autonomen Selbstversorger werden und zu diesem Zweck die Forschung und die Vielfalt europäischer Unternehmen umfassend fördern. Der EWSA begrüßt das von den Mitgliedstaaten vereinbarte Maßnahmenpaket zur Bewältigung der Sicherheits- und Schutzrisiken im Zusammenhang mit der Einführung der 5G-Technologie, die bereits im Rahmen der europäischen Bewertung ermittelt wurden. Er ist allerdings der Auffassung, dass die strengen und sicheren Expositionsgrenzwerte für elektromagnetische Felder, die auf EU-Ebene empfohlen werden und auf aktualisierten Leitlinien der von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) anerkannten ICNIRP beruhen, für alle Frequenzbänder für 5G gelten sollten<sup>(14)</sup>: Die ICNIRP-Grenzwerte beruhen auf dem Vorsorgeprinzip, da sie 50 Mal niedriger sind als die auf der Grundlage der verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse ermittelten Werte für die Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit.

<sup>(13)</sup> Die fünf weltweiten Anbieter sind derzeit Ericsson, Nokia, Huawei, ZTE und Samsung.

<sup>(14)</sup> EP — E-003040/2019 Antwort von Frau Kyriakides im Namen der Europäischen Kommission (17.1.2020).

4.10. Der EWSA stellt jedoch fest, dass die ICNIRP-Leitlinien nicht von allen Interessenträgern anerkannt werden, zumal sich einige Wissenschaftler nach dem ALARA-Prinzip („as low as reasonably achievable“, so niedrig wie nach vernünftigem Ermessen erreichbar) für wesentlich strengere Grenzwerte für die Exposition der Bevölkerung einsetzen. Die Lösung, die zur Ergänzung der 5G-Kommunikationsinfrastrukturen vorgeschlagen werden könnte, umfasst die Nutzung fester Datenverbindungen durch existierende Technologien ohne Funktechnik (Ethernet-Verkabelung, Glasfaser usw.) bei ortsfester Nutzung (z. B. Geldautomaten, Bankterminals, Industrieroboter, ferngesteuerte medizinische Roboter usw.) und in Situationen, in denen Nutzer von Big-Data-Übertragungen tätig sind (Anbieter digitaler Dienste, Unternehmen usw.) sowie das Internet der Dinge an festen, nichtmobilen Standorten (Smart Home, Smart City, Sensoren auf öffentlichen Versorgungseinrichtungen usw.).

4.11. Die Kommission, das Europäische Parlament, der Rat und die Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten müssen einen demokratischen Konsultationsrahmen schaffen, in dem der Öffentlichkeit die wissenschaftlichen und technischen Argumente und die rechtlichen Garantien erläutert und die Antworten der zuständigen Stellen auf die Fragen der Zivilgesellschaft gegeben werden können.

4.12. Nach Auffassung des EWSA muss neben der Bedeutung, die zurecht den richtigen Maßnahmen im Hinblick auf die Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörden und die Rolle der Telekommunikationsbetreiber eingeräumt wird, den Instrumenten für Nutzer, Bürger und einschlägige Organisationen der Zivilgesellschaft mehr Beachtung geschenkt werden, die spärlich und ineffizient sind.

4.13. Der EWSA hat das Problem der elektromagnetischen Hypersensitivität (EHS) anerkannt<sup>(15)</sup> und diesbezüglich seine Sorge zum Ausdruck gebracht. Er begrüßt, dass das Problem und seine Ursachen weiter eingehend erforscht werden, und hat die Kommission eindringlich dazu aufgerufen, die Arbeiten in diesem Bereich fortzusetzen und auszubauen.

4.14. Die Glaubwürdigkeit der Anbieter von 5G-Telekommunikations- und Anwendungsdiensten ist von wesentlicher Bedeutung, da das Online-Informationsmanagement die Grundlage für Dienste zur Aggregation von Daten bildet, die von den Nutzern erhoben und verarbeitet werden, und zwar mithilfe von technischen, rechtlichen und steuerlichen Mechanismen unter Verknüpfung von Gegenständen, Maschinen und Algorithmen.

4.15. Der EWSA hat vorgeschlagen<sup>(16)</sup>, den Begriff „Eigentum an Daten“ zu vermeiden und lieber eine Definition der „Rechte an Daten“ von natürlichen und juristischen Personen festzulegen. Die Verbraucher sollten die Kontrolle über die von vernetzten Geräten generierten Daten haben, um den Schutz der eigenen Privatsphäre in Verbindung mit der Zugänglichkeit, Interoperabilität und Übertragung von Daten zu gewährleisten und ausreichenden Datenschutz und Schutz der Privatsphäre sowie einen fairen Wettbewerb und eine größere Auswahl für die Verbraucher sicherzustellen.

4.16. Die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) sollte durch klare Umsetzungsleitlinien ergänzt werden, um eine einheitliche Anwendung und ein hohes Maß an Daten- und Verbraucherschutz im Hinblick auf die Interkonnektivität von Geräten und Gegenständen zu erreichen. Außerdem sollten die Vorschriften über die Haftpflicht und die Versicherung von Produkten überarbeitet und an die Tatsache angepasst werden, dass Entscheidungen zunehmend von Softwareanwendungen in einem gänzlich sicheren Umfeld getroffen werden.

4.17. Nach Auffassung des EWSA ist es ausschlaggebend, dass die Mitgliedstaaten die strategischen und technischen Empfehlungen des EU-Instrumentariums befolgen. Sie sollten von spezifischen nationalen Ansätzen wie zusätzlichen Tests und Zertifizierungen absehen, da dies zu einer Fragmentierung des Marktes und Verzögerungen bei der Umsetzung der Technologien sowie Inkohärenzen zwischen den Märkten führen würde und das Vertrauen in die Prüf- und Zertifizierungssysteme untergraben könnte.

4.18. Nach Auffassung des EWSA sollte auf globale Standards — mit verstärkter europäischer Unterstützung — und gemeinsame und anerkannte bewährte Verfahren zurückgegriffen werden, um Bedrohungen wirksam begegnen zu können, Skaleneffekte zu erzielen, eine Fragmentierung zu vermeiden und die Interoperabilität der europäischen Systeme sicherzustellen. Die Beratungen über die technischen Standards dienen einer notwendigen Präzisierung, die es den Unternehmen ermöglichen wird, wieder wettbewerbsfähig zu werden und diese wichtige Arbeit zu leisten, die die Einführung fortgeschrittener Technologien wie 5G und künstliche Intelligenz (KI) auf allen Märkten ermöglicht.

4.19. Insbesondere ist es nach Ansicht des EWSA unerlässlich, die Risikoprofile der Anbieter zu bewerten und in der Folge Anbieter, die mit einem hohen Risiko behaftet sind, einschlägigen Beschränkungen zu unterwerfen, darunter den Ausschluss von Anbietern zur wirksamen Risikominderung bei wichtigen Anlagen und Einrichtungen, die in der EU-weit koordinierten Risikobewertung als kritisch und anfällig eingestuft werden.

4.20. Nach Ansicht des EWSA ist es wichtig, die Investitionen der Betreiber und Anbieter in neue technische Sicherheitsfunktionen zu erhöhen. Damit einhergehend müssen Initiativen zur Stärkung der Sicherheit und Widerstandsfähigkeit der Systeme auf dem Markt anerkannt und vergütet werden. Eine stärkere Sichtbarkeit von Investitionen in die Sicherheit könnte neue Marktvorteile bringen.

<sup>(15)</sup> ABl. C 242 vom 2.7.2015, S. 31.

<sup>(16)</sup> ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 79.

4.21. Der Ausschuss unterstützt nachdrücklich gemeinsame Maßnahmen zur Unterstützung der industriellen Entwicklung und der Einführung von 5G: Bewertung von Marktversagen oder Marktlücken entlang der 5G-Wertschöpfungskette, die gezielte Maßnahmen im Rahmen des nächsten langfristigen Haushalts oder ein mögliches Projekt von gemeinsamem europäischem Interesse zur 5G-Cybersicherheit rechtfertigen würden (Schutz und Sicherheit).

4.22. Der EWSA betont, dass sich die digitale Infrastruktur während der COVID-19-Krise zwar als widerstandsfähig und robust erwiesen hat, dass jedoch weitere Investitionen in die 5G-Infrastruktur erforderlich sind, um die nach wie vor bestehende digitale Kluft zu überwinden, die den Zugang der Bürger zu elektronischen Gesundheitsdiensten, eLearning und Telearbeit einschränken kann.

4.23. In Bezug auf die technologische Diplomatie hält es der Ausschuss für wesentlich, dass die EU für ausgewogenere und auf Gegenseitigkeit beruhende Bedingungen für Handel und Investitionen sorgt, insbesondere in Bezug auf Marktzugang von Unternehmen, Subventionen, öffentliches Beschaffungswesen, Technologietransfer, gewerbliches Eigentum sowie Sozial- und Umweltnormen, insbesondere im Hinblick auf „Systemrivalen, die alternative Governance-Modelle fördern“, wobei ein ungehinderter Wettbewerb und die technische Innovation im Markt zu fördern sind.

4.24. Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Notwendigkeit, eine diversifizierte und solide 5G-Lieferkette mit mehreren austauschbaren und interoperablen Anbietern zu unterhalten, um eine langfristige Abhängigkeit zu vermeiden, und im Finanzrahmen 2021-2027 die Programme und Initiativen zum Kapazitätsaufbau und die europäische technologische Souveränität im Bereich der 5G-Technik und deren Folgetechnik weiter zu stärken.

4.25. Im Rahmen des am 27. Mai 2020 angenommenen Aufbauprogramms für Europa wird der Index 2020 für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI) als Grundlage für die länderspezifische Analyse zur Unterstützung der digitalen Empfehlungen des Europäischen Semesters dienen. Dies wird den Mitgliedstaaten helfen, ihren Reform- und Investitionsbedarf gezielt auszurichten und zu priorisieren, wodurch der Zugang zu der mit 560 Mrd. EUR ausgestatteten Aufbau- und Resilienzfazilität erleichtert wird. Mit dieser Fazilität werden den Mitgliedstaaten Mittel zur Verfügung gestellt, um ihre Volkswirtschaften widerstandsfähiger zu machen und sicherzustellen, dass Investitionen und Reformen den ökologischen und digitalen Wandel unterstützen. Da die Pandemie erhebliche Auswirkungen auf alle fünf DESI-Dimensionen hatte, sollten die Schlussfolgerungen von 2020 für 5G in Verbindung mit den zahlreichen Maßnahmen gesehen werden, die die Kommission und die Mitgliedstaaten zur Bewältigung der Krise und zur Unterstützung der Erholung ergriffen haben.

Brüssel, den 16. September 2020

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Luca JAHIER

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine europäische Datenstrategie“**

(COM(2020) 66 final)

(2020/C 429/38)

Berichtersteller: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Befassung	Europäische Kommission, 22.4.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beschluss des Präsidiums	18/02/2020
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	23.7.2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	216/0/2
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag der Kommission für eine Datenstrategie mit Schwerpunkt auf dem sektorübergreifenden Datenaustausch und dem Ziel, über legislative sektorspezifische Maßnahmen die Datennutzung, den Datenaustausch, den Datenzugang und die Daten-Governance zu verbessern. Eine ehrgeizige Datenstrategie kann zur dringend notwendigen Stärkung der europäischen Kapazitäten im Datenbereich beitragen.

1.2. Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission, die EU-Datenarchitektur insgesamt so zu gestalten, dass die Rechte von Einzelpersonen betreffend die Verwendung ihrer Daten, Datenschutz und Datenkontrolle besser durchgesetzt, ihr Datenbewusstsein gefördert und ihre Handlungskompetenz durch „persönliche Datenräume“ mit klareren Garantien und der Gewährleistung des Rechts des Einzelnen auf Datenübertragbarkeit gemäß Artikel 20 der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) <sup>(1)</sup> gestärkt werden.

1.3. Der EWSA fordert die Kommission auf, zur Förderung ihres Datenrahmens auf eine klarere Strategie zu setzen, die hohe Datenschutzstandards mit sektorübergreifendem und verantwortlichem Datenaustausch, klaren Kriterien für sektorspezifische Governance und Datenqualität sowie größerer Datenkontrolle der Einzelpersonen verbindet. Der EWSA schlägt außerdem vor, das Finanzierungskonzept der Strategie genauer zu beleuchten, und empfiehlt Möglichkeiten, die Qualifikationslücke zu schließen.

1.4. Nach Ansicht des EWSA sollte die Entwicklung datengetriebener Plattformen in Europa europäische Werte widerspiegeln und in diesem Sinn u. a. die Einzelpersonen in den Mittelpunkt stellen. Seiner Meinung nach sollte der aktuelle verbraucherorientierte Ansatz auf einen „Human-in-Command“-Ansatz (Steuerung durch den Menschen) ausgeweitet werden, der eine ethische Dimension der Datennutzung beinhaltet.

1.5. Der EWSA bedauert, dass die DSGVO zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten noch nicht ordnungsgemäß durchgesetzt wird und weiterhin Diskrepanzen bestehen. Die Kommission sollte diese Probleme lösen, u. a. durch Anreize für die Mitgliedstaaten, damit alle Menschen in der gesamten EU ihre Rechte in vollem Umfang wahrnehmen können.

1.6. Der EWSA erachtet die Vollendung des Binnenmarkts als wesentliche Voraussetzung für funktionierende gemeinsame Datenräume.

<sup>(1)</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-strategy-data-19feb2020\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-strategy-data-19feb2020_de.pdf), S. 23.

1.7. In Anbetracht der Sensibilität gemeinsam genutzter Daten betont der EWSA die Notwendigkeit, den Schutz der Daten von Einzelpersonen durch Zustimmung-, Kontroll-, Sanktions- und Aufsichtsmechanismen sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass Daten anonymisiert werden (und die Anonymisierung nicht rückgängig gemacht werden kann).

1.8. Der EWSA empfiehlt, dass die Kommission in der Strategie ihr Verständnis von Dateneigentum definiert. Aufgrund der anhaltenden rechtlichen Debatten haben Einzelpersonen derzeit keine Klarheit darüber, welche Ansprüche sie geltend machen können.

1.9. Der EWSA plädiert für einen verstärkten Dialog mit der Zivilgesellschaft und hebt die Notwendigkeit klarerer Informationen für KMU über die Datenaustauschmechanismen hervor, denn beides ist Voraussetzung für eine breite Beteiligung an Datenräumen.

1.10. Der EWSA bekräftigt, dass auf einem Binnenmarkt für Daten sichergestellt werden sollte, dass personenbezogene Daten nicht denselben Vorschriften unterliegen wie Waren und Dienstleistungen, d. h. dass sie nicht schrittweise nicht personenbezogenen Daten gleichgestellt werden (<sup>2</sup>).

1.11. Die Kommission sollte sicherstellen, dass der Rechtsrahmen den gleichberechtigten Zugang aller — großer wie auch kleiner — Unternehmen zu Daten ermöglicht und die Macht marktbeherrschender Plattformen zügelt. Insgesamt sollte die Kommission einen wesentlich klareren und konkreteren Vorschlag zur Kontrolle und Governance von Datenräumen, auch im Hinblick auf den Datenaustausch zwischen Interessenträgern, vorlegen.

1.12. Der EWSA betont, dass die Auswirkungen der Personalisierung von Produkten auf Einzelpersonen (bspw. Diskriminierung) und der gemeinsamen Nutzung von Daten auf Unternehmen unbedingt berücksichtigt werden müssen. Der Rahmen sollte bei hohen Sicherheitsstandards ansetzen und die Rechte des geistigen Eigentums wahren. Abgeleitete Daten sollten geschützt werden, und es sollte kein verpflichtendes Recht auf Zugang oder Weitergabe geben.

1.13. Der EWSA erachtet es als dringend notwendig, durch allgemeine und berufliche Bildungsmaßnahmen die digitalen Fertigkeiten und Kompetenzen zu verbessern, dazu u. a. den Referenzrahmen für digitale Kompetenzen zugrunde zu legen und die Mitgliedstaaten anzuhalten, die Bildung im Bereich der am meisten benötigten Fähigkeiten auf allen Ebenen lebensbegleitend auszubauen (<sup>3</sup>). So kann erreicht werden, dass die einzelnen Nutzer wirklich datenkompetent agieren, Datenbewusstsein und die Kontrolle über ihre Daten haben, für Massendatenanwendungen und Daten-Governance sensibilisiert sind sowie ihr digitales Umfeld und die damit verbundenen Gefahren (z. B. bei Personalisierung) verstehen (<sup>4</sup>).

1.14. Der EWSA fordert die Kommission auf, die wichtige Rolle der zuständigen Behörden, Verbraucherschutzorganisationen und unabhängigen Stellen für die Governance der sektorspezifischen Initiativen, die Einhaltung der Vorschriften durch die Unternehmen und die Anleitung, Beratung und Schulung der Nutzer zu klären und zu stärken.

## 2. Allgemeine Bemerkungen: Die richtige Datenstrategie

2.1. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission den Schwerpunkt auf Daten legt, die für das Alltags- und Wirtschaftsleben von zentraler Bedeutung sind. Digitalisierung und technologische Verbesserungen haben Umfang und Häufigkeit der Datenerzeugung gesteigert und erleichtern es, Daten zu speichern, zu verarbeiten, zu analysieren und weiterzugeben. Datengetriebene Dienstleistungen erhöhen die Kundenfreundlichkeit und werden den Kundenerwartungen besser gerecht.

2.2. Der EWSA teilt die Auffassung, dass es zur Steigerung von Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit in Europa vor allem auf datengetriebene Innovation ankommt, dass diese jedoch an Grenzen stößt, weil es an verfügbaren Daten auf Wirtschaftssektor- und Nutzerebene für die EU fehlt. Der EWSA ist mit dem Vorschlag der Kommission einverstanden, dem abzuweichen und den Datenaustausch und -zugang zu verbessern, indem gemeinsame Datenräume, die allen Anforderungen der DSGVO genügen, geschaffen, gemeinsame technische und rechtliche Vorschriften und Standards festgelegt und ergänzende Maßnahmen ergriffen werden.

2.3. Der EWSA ist der Überzeugung, dass die Datenstrategie entscheidend dazu beitragen wird, die technologische Unabhängigkeit Europas im Hinblick auf sicheren Datenaustausch und Datenzugang zu untermauern sowie die Kontrolle der Europäerinnen und Europäer über ihre Daten zu stärken, und dass sie sowohl den Bürgern als auch den Unternehmen Vorteile bringen wird.

2.4. Der EWSA stimmt zu, dass über einen sektorspezifischen Ansatz für Datenzugang am ehesten gezielte Lösungen für sektorspezifische Gegebenheiten und Marktversagen entwickelt und gleichzeitig strenge Vorkehrungen zum Schutz der Verbraucher getroffen werden können (<sup>5</sup>).

(<sup>2</sup>) ABl. C 14 vom 15.1.2020, S. 122.

(<sup>3</sup>) Siehe Fußnote 2.

(<sup>4</sup>) Obwohl die Europäer ihre Rechte zunehmend besser kennen, finden sie es nach wie vor schwierig, herauszufinden, wie ihre Daten verwendet und unter Organisationen ausgetauscht werden: 81 % meinen, dass sie gar keine oder nur zum Teil Kontrolle darüber haben. Siehe Eurobarometer (Juni 2019) <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2222>.

(<sup>5</sup>) Siehe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&&rid=1> (Seiten 12 und 13).

2.5. Der EWSA teilt die Besorgnis der Kommission, dass den Möglichkeiten der Datennutzung und des Datenaustauschs in der EU durch erhebliche Interoperabilitätsprobleme der Informationssysteme Grenzen gesetzt werden. Die COVID-19-Krise hat gezeigt, dass ein umfassendes Datenökosystem notwendig und sinnvoll ist, denn Daten sind nicht an Sektorengrenzen gebunden; u. a. könnten so persönliche Sicherheitslösungen entwickelt (z. B. mit Geolokalisierungs- und Gesundheitsdaten) und Datensilos vermieden werden. Im Gesundheitswesen könnten Forscher für die öffentliche Gesundheit relevante Daten aus verschiedenen Sektoren dazu nutzen, die Arzneimittelentwicklung zu beschleunigen und Krankheiten besser zu verstehen.

2.6. Der EWSA teilt die Einschätzung, dass die datengetriebene Innovation durch Qualifikationsdefizite, einen Mangel an einschlägig qualifizierten Arbeitskräften und geringe Datenkompetenz aufgehalten wird. Er begrüßt das Anliegen der Strategie, dass „ein gemeinsamer europäischer Kompetenzdatenraum“ geschaffen werden soll, und erwartet mit Interesse die überarbeitete Fassung des Aktionsplans für digitale Bildung der Kommission.

### 3. Förderung des Datenrahmens der EU: Allgemeine Bemerkungen

In Verbindung mit der Weiterentwicklung des EU-Datenrahmens erheben sich grundlegende Ethikfragen. In der vom EWSA 2016 in Auftrag gegebenen Studie „Ethics of Big Data“<sup>(6)</sup> wird diese Thematik unter Zugrundelegung des persönlichen Privatsphäre- und Selbstbestimmungsbedarfs aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet: Sensibilisierung, Kontrolle, Vertrauen, Eigentum, Überwachung und Sicherheit, digitale Identität, maßgeschneiderte Realität, De-Anonymisierung, digitale Kluft und Privatsphäre. Der EWSA empfiehlt, die daraus gewonnenen Erkenntnisse als allgemeine Leitprinzipien anzuwenden.

#### 3.1. Datenschutzstandards

3.1.1. Der EWSA fordert die Kommission auf, zu betonen, dass die Einzelpersonen die Kontrolle über ihre Daten behalten sollten, da die Erhebung und gemeinsame Nutzung von Daten Auswirkungen auf ihre Privatsphäre und Chancengleichheit haben. Durch die sektorübergreifende Nutzung von Daten können Unternehmen ihre Verfahren verbessern, Erkenntnisse wirksamer umsetzen und ihren Kunden neue personalisierte Waren und Dienstleistungen anbieten. Insbesondere liefern Nutzerdaten Erkenntnisse über wesentliche Eigenschaften, Bedürfnisse und Verhaltensweisen, die mit anonymisierten Daten nicht erfasst werden. Dadurch ergeben sich auch in anderen Sektoren als denen, in denen die Daten ursprünglich erzeugt wurden, positive Nebeneffekte. So könnte zum Beispiel der sektorübergreifende Datenaustausch dem Finanzsektor nicht nur bessere Risikoanalysen und Cashflow-Prognosen ermöglichen, sondern auch der Betrugsaufdeckung dienen, Privatpersonen bei der Überwindung von Überschuldung helfen und finanzielle Inklusion sowie finanzielle Bildung fördern. Die Personalisierung birgt indes Gefahren für schutzbedürftige Verbraucher, bspw. in Form von Diskriminierung, Zweckentfremdung und Manipulation.

3.1.2. Die Kommission sollte auf die unzureichende und fragmentierte Umsetzung der DSGVO, die unterschiedliche Rechtsauslegung und den Mangel an Ressourcen der Datenschutzbehörden eingehen. Die 2012 entworfene, 2016 angenommene und 2018 in Kraft getretene DSGVO ist als Grundlage für die vorgeschlagene Strategie nicht geeignet. Um die DSGVO mit dem neuen Konzept gemeinsamer Datenräume in Einklang zu bringen, empfiehlt der EWSA der Kommission, sie anforderungsgemäß zu aktualisieren und Folgenabschätzungen durchzuführen. Er fordert die Kommission ferner auf, die Datenübertragbarkeitsrechte, die in der DSGVO Beschränkungen unterliegen, anders zu regeln. Diese Beschränkungen stammen noch aus einer Zeit, als Dienste kaum gewechselt wurden, während heutzutage Daten mehrfach und in Echtzeit abgefragt werden.

3.1.3. Der EWSA ist der Ansicht, dass die von der Kommission vorgeschlagenen Instrumente Einzelpersonen die Entscheidung erleichtern könnten, „was mit ihren Daten geschieht“<sup>(7)</sup>, dass sie im Interesse der Rechtssicherheit jedoch in der Strategie ihr Verständnis von Dateneigentum definieren sollte, um allgemein klarzustellen, wem die Daten gehören und — bspw. bei durch IoT-Haushaltsgeräte generierten Daten — was sie beinhalten und was damit geschieht.

3.1.3.1. Es sollte klar zwischen Dateneigentum und den persönlichen Rechten an Daten unterschieden werden.

3.1.4. In Anbetracht dessen, dass die Überlassung von Daten im Gegenzug für kostenfreie Dienstleistungen eine Form der Zahlung darstellt, fordert der EWSA die Kommission auf, darzulegen, auf welche Texte oder Kriterien sie sich stützt, wenn sie ein „öffentliches Interesse“ anführt, und welchem Zweck es in diesem Zusammenhang dient. Er empfiehlt der Kommission ferner, die auch als „Datenaltruismus“ bezeichnete Datenspende ohne direkte Gegenleistung zu definieren und durch geeignete Vorkehrungen sicherzustellen, dass Datensammler nicht von ihren Verpflichtungen befreit werden.

<sup>(6)</sup> Siehe die EWSA-Studie „The ethics of Big Data: Balancing economic benefits and ethical questions of Big Data in EU policy context“ (2017).

<sup>(7)</sup> Geeignet sind bspw. „Werkzeuge für die Verwaltung von Einwilligungen, Apps für die Verwaltung persönlicher Informationen, darunter auch vollständig dezentrale Lösungen“. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-strategy-data-19feb2020\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-strategy-data-19feb2020_de.pdf), S. 12.

### 3.2. Verantwortungsvoller Rahmen für den Datenaustausch

3.2.1. Die Kommission sollte klarstellen, wie sie den Einzelpersonen vermitteln will, wie „persönliche Datenräume“ funktionieren. Ohne dieses Verständnis wird das Recht der Einzelnen auf Zugang zu diesen Räumen bedeutungslos bleiben und der Vorschlag wie auch die Ziele der Strategie werden sich nicht wirksam umsetzen lassen.

3.2.2. Die EU hat eingeräumt, dass ein Recht auf Datenweitergabe erforderlich ist, und hat im Rahmen bestimmter sektorspezifischer Initiativen entsprechende praktische Vorkehrungen getroffen, zum Beispiel für die Anbieter von Datenverarbeitungsdiensten (Verordnung (EU) 2018/1807<sup>(8)</sup>) sowie für Daten zu Zahlungskonten (Richtlinie (EU) 2015/2366<sup>(9)</sup>). Abgesehen von wenigen Ausnahmefällen verfügen Einzelpersonen (Anwender, Verbraucher und Bürger) jedoch nicht über die Fertigkeiten, Kompetenzen und Tools, auf ihre personenbezogenen und nicht-personenbezogenen Daten zuzugreifen oder diese auf einfache und effektive Weise weiterzugeben.

3.2.3. Um die Übertragbarkeit „durch strengere Anforderungen an Schnittstellen für den Echtzeit-Datenzugriff“ zu verbessern, persönliche Datenräume zu garantieren und sicherzustellen, dass die Anbieter als „neutraler Vermittler“<sup>(10)</sup> handeln, sollte die Kommission die Anwendung von Mechanismen für eine sichere gemeinsame Nutzung in Betracht ziehen, wie zum Beispiel Systeme für digitale persönliche Identifizierung, die von Organisationen im privaten und öffentlichen Sektor übernommen und im Hinblick auf einen schnelleren sektorübergreifenden Datenaustausch ausgeweitet werden könnten. e-ID-Anwendungen im Finanzsektor, etwa Itsme (eine mobile Identität für digitale Transaktionen), sind Beispiele einer erfolgreichen, allseitig vorteilhaften Nutzung, auch zwischen Banken und Mobilfunkbetreibern. Für die Unternehmen bringen sie einen erheblichen Wert (Kosteneinsparungen, Umsatzsteigerungen, weniger Betrug und Identitätsdiebstahl), bieten mehr Wahlmöglichkeiten, schützen die Privatsphäre der Nutzer, stärken das Vertrauen der Verbraucher, geben jedem Einzelnen starke Mittel und Instrumente für die Authentifizierung, die Verwaltung seiner Rechte wie auch die Kontrollausübung und ermöglichen sichere, bequeme, zeiteffiziente digitale Prozesse wie Onboarding.

3.2.4. Der EWSA verweist die Kommission auf die mit der PSD2 gemachten Erfahrungen (zur Förderung von Innovation können dritte Zahlungsdienstleister mit Einwilligung der betreffenden Kunden auf Bankkundendaten zugreifen) und andere Anwendungen (wie die Verwendung von Geolokalisierungsdaten und Transaktionsdaten), die als Inspiration für den allgemeinen Datenaustauschrahmen dienen können. Die Anwendung dieser Grundsätze sollte in allen Sektoren gleich und innerhalb eines ähnlichen Zeitrahmens erfolgen, um faire Wettbewerbsbedingungen für die verschiedenen Marktteilnehmer sicherzustellen.

3.2.5. Die EU sollte einem sektorübergreifenden Datenaustausch die DSGVO zugrunde legen und für den sicheren Datenaustausch in verschiedenen Sektoren bestehende Initiativen zum Vorbild nehmen, so dass Einzelpersonen davon profitieren und die Unternehmen Wert generieren können. Die Endnutzer sollten dadurch das Recht erhalten, die von ihnen mitgeteilten (z. B. durch Eingabe von Namen, Anschrift) bzw. für sie festgestellten personenbezogenen Daten (z. B. geografische Daten) direkt von einem Dateneinhaber zum nächsten übermitteln zu lassen, und zwar in standardisierter Weise und unter Verwendung von Echtzeit-API<sup>(11)</sup>. Bspw. könnte ein Nutzer Spotify auffordern, Deezer den Zugriff auf seine Wiedergabelisten zu gestatten. Dadurch würde die Einhaltung der Datenschutzgrundsätze der DSGVO gewährleistet. Die Nutzer würden die volle Kontrolle über den Prozess behalten und den Wert der Daten nutzen können. Das Recht auf Übertragbarkeit personenbezogener Daten würde wirklich wirksam, dynamisch, zeitnah und transparent, und dieselben Grundsätze würden auf bestimmte nicht-personenbezogene Daten ausgeweitet.

3.2.6. Sowohl Unternehmen als auch Nutzern sollte es möglich sein, ihre eigenen Daten — unabhängig von der Stelle, von der sie erhoben wurden — auf sichere Weise weiterzugeben und über die Empfänger und Verwendung der weitergegebenen Daten zu bestimmen.

3.2.7. System und Funktionsweise der gemeinsamen Datenräume sollten dem Qualitätsniveau eines öffentlichen Registers entsprechen; Datenanbieter sollten die makellose Qualität der Daten selbst wie auch die Aufrechterhaltung dieser Infrastruktur sicherstellen. Diese „Datenverwalter“ sollten den Datenaustausch nicht behindern, sondern vielmehr verbessern. Darin liegt der Schlüssel zu solidem, nahtlosem Datenmanagement und der Verfügbarkeit von Daten hoher Qualität. Nach Ansicht des EWSA wird der Datenqualität in der Strategie ein zu geringer Stellenwert eingeräumt und dieser Punkt bedarf der Klarstellung. Der EWSA empfiehlt ferner die Festlegung von Mindestverpflichtungen, um sicherzustellen, dass alle Unternehmen unabhängig von ihrer Größe die Datenqualität und die Rechte von Einzelpersonen gewährleisten. Da Datenqualität kostspielig sein kann und die dafür erforderlichen Technologien nicht allen Interessenträgern zur Verfügung stehen, sollten diese Schwellenkriterien für alle Unternehmen realistisch sein, insbesondere für KMU: Wenn sie aufgrund begrenzter Ressourcen Schwierigkeiten haben, diese Kriterien zu erfüllen, sollten sie entsprechend unterstützt werden, um ihnen keine übermäßigen Kosten aufzuerlegen<sup>(12)</sup>.

<sup>(8)</sup> Verordnung über einen Rahmen für den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten: [https://ec.europa.eu/knowledge4policy/publication/regulation-free-flow-non-personal-data\\_en](https://ec.europa.eu/knowledge4policy/publication/regulation-free-flow-non-personal-data_en).

<sup>(9)</sup> Zweite Zahlungsdiensterichtlinie (PSD2): [https://ec.europa.eu/info/law/payment-services-psd-2-directive-eu-2015-2366\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/payment-services-psd-2-directive-eu-2015-2366_en).

<sup>(10)</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-strategy-data-19feb2020\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-strategy-data-19feb2020_de.pdf), S. 23-24.

<sup>(11)</sup> ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 238.

<sup>(12)</sup> Siehe Fußnote 11.

3.2.8. Die am höchsten bewerteten Unternehmen sind datengetriebene Plattformen, zum einen wegen ihrer strategischen Bedeutung innerhalb der digitalen Märkte, zum anderen wegen ihrer oligopolistischen Kontrolle über bestimmte Datenmengen. Die eingeschränkte Datenverfügbarkeit setzt den Möglichkeiten der Unternehmen in der EU, Daten zu Innovationszwecken zu nutzen, indes Grenzen. Das für digitale Märkte charakteristische „Winner takes all“-Prinzip bedeutet, dass es einige wenige große Firmen gibt, die an der Schnittstelle der Online-Datenströme sitzen und so auf Informationen zugreifen können, die anderen Anbietern nicht zur Verfügung stehen. Selbst dort, wo die Datenbestände breiter verteilt sind, stehen sie selten branchenübergreifend zur Verfügung, was die Chancen für sektorübergreifende Innovationen von Unternehmen und anderen Organisationen reduziert. Da keine Plattform zum Aufbau eines Datenpools verpflichtet ist, ist es den Endnutzern nicht möglich, die Daten, die sie in verschiedenen Sektoren erzeugen, zusammenzufassen und zu aggregieren. Der EWSA fordert die Kommission nachdrücklich auf, darüber nachzudenken, wie geschäftlichen und privaten Nutzern eine bessere Kontrolle ihrer Daten ermöglicht werden kann, wobei zunächst bei systemischen Plattformen (Big Tech) angesetzt werden sollte. Er schlägt außerdem vor, eine von der EU unterstützte Plattform zu schaffen, wo für Unternehmen auf Verlangen sämtliche auf dem EU-Markt erhältlichen öffentlichen Daten zentral zusammengefasst und aggregiert werden.

### 3.3. Governance der Datenräume

3.3.1. Der EWSA schlägt folgende Kriterien für die Governance sektorspezifischer Datenräume vor. Erstens: Eingriffe in Form eines Datenzugangs sollten darauf abzielen, gegen Marktversagen vorzugehen, das höhere Verbraucherpreise, weniger Auswahl für die Verbraucher und weniger Innovation zur Folge hat. Zweitens: Der Datenzugang muss die Entwicklung verbraucherorientierter Innovation fördern. Drittens: Betreiber, die personenbezogene Daten verarbeiten, müssen strenge Anforderungen hinsichtlich Datenintegrität und Datensicherheit erfüllen. Viertens: Einzelpersonen sollten durch geeignete technische Lösungen in die Lage versetzt werden, den Fluss persönlicher Informationen zu steuern und zu verwalten. Fünftens: Einzelpersonen müssen die Möglichkeit haben, der Weitergabe ihrer personenbezogenen Daten zu widersprechen und bei Verstößen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen (der EWSA befürwortet einen „Human-in-Command“-Ansatz (Steuerung durch den Menschen)).

3.3.2. Nicht alle Daten sollten offen sein oder veröffentlicht werden. Es sollte verschiedene Regeln geben, je nachdem, ob es sich um B2B-, B2C-, B2G- oder Me2B-Daten handelt. Abgeleitete Daten sollten geschützt werden, und es sollte keinen Zwang geben, den Zugang dazu oder deren Weitergabe zu gewähren.

3.3.3. Der datenraumübergreifende Datenaustausch betrifft, z. B. in den Bereichen Gesundheitswesen und Finanzsektor, gemischte Datensätze (mit personenbezogenen Daten und nicht-personenbezogenen Daten). Um sensible und personenbezogene Daten zu Überwachungs- oder Ortungszwecken zu erfassen und zu verwenden, sollte die Einwilligung der betroffenen Einzelperson erforderlich sein. Es sind Schutzvorkehrungen zu treffen, damit die Kombination personenbezogener Datenpunkte (z. B. Finanz- und Gesundheitsinformationen) nicht zu Lock-in, Missbrauch oder Diskriminierung führt, zum Beispiel beim Zugang zum Arbeitsmarkt.

3.3.4. Den Interessenträgern (Unternehmen und Einzelpersonen) mangelt es an Wissen über und Zugang zu den Identifizierungs-, Authentifizierungs- und Genehmigungsmechanismen, die eine sichere Datenübermittlung, insbesondere im Gesundheitswesen, ermöglichen, was den Datenaustausch behindert. Der EWSA empfiehlt, einen standardisierten Gesundheitsdatensatz, ähnlich dem EU-einheitlichen elektronischen Berichtsformat (ESEF), einzuführen.

3.3.5. Der Zugang Dritter zu Daten für Forschungs- und Entwicklungszwecke sollte an bestimmte Bedingungen geknüpft sein. So sollte zum Beispiel die Nutzung kostenloser Daten, etwa für die Zwecke der medizinischen Forschung oder durch Kommunalbehörden, der DSGVO unterliegen.

3.3.6. Der EWSA gibt zu bedenken, dass der Wettbewerb im Binnenmarkt dadurch beeinträchtigt wird, dass nicht alle Unternehmen digitalisiert sind (insbesondere Unternehmen in herkömmlichen Branchen und viele KMU in Europa) und nicht alle Unternehmen in der Lage sind, den Wert von Daten auszuschöpfen. Freiwilliger Datenaustausch kann einen gleichberechtigten Zugang zu Daten unterstützen, aber nicht hinreichend gewährleisten. Die Kommission sollte diesem Ungleichgewicht zwischen digitalisierten und nicht digitalisierten, großen und kleinen Unternehmen Rechnung tragen. Die KMU-Strategie und die Industriestrategie der EU sind hierfür geeignete Ansatzpunkte.

3.3.7. Der EWSA hebt hervor, dass der digitale Binnenmarkt der EU trotz der bereits erzielten Konvergenzfortschritte von Einheitlichkeit noch weit entfernt und regulatorisch nach wie vor fragmentiert ist. Unternehmen fällt es darin deshalb schwer, zu wachsen und gegenüber ihren Konkurrenten in den USA und China zu bestehen, die sich auf einen wirklich einheitlichen Regelungsrahmen stützen können und ihre Rivalen in der EU aufkaufen, wie Skype und Booking.com. Wer in der EU ein Start-up gegründet hat, wechselt dann letztendlich in die USA oder auf andere unternehmensfreundlichere Märkte, um von größeren Binnenmärkten und besserem Zugang zu Wagniskapital zu profitieren. Eine leistungsfähige gemeinsame Infrastruktur für Datenräume muss auch der Mehrsprachigkeit im Binnenmarkt Rechnung tragen<sup>(13)</sup>.

<sup>(13)</sup> ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 119.

### 3.4. Finanzierung

3.4.1. In der Strategie ist die Mobilisierung von Finanzmitteln in Höhe von insgesamt 4-6 Mrd. EUR vorgesehen. Von den Mitgliedstaaten und der Industrie wird erwartet, dass sie sich an den Investitionen beteiligen. Die Kommission sollte erklären, wie sie diese Finanzmittel zu mobilisieren gedenkt, und klare Kriterien aufstellen, um eine faire Verteilung zu garantieren und zu bewerten.

3.4.2. Um genügend private Investitionen und die Aufrechterhaltung der bestehenden Dienstleistungen für viele EU-Unternehmen sicherzustellen, hält es der EWSA für unbedingt erforderlich, dass die Mitwirkung ausländischer Anbieter an dem Projekt gewahrt bleibt (unter Einhaltung der EU-Vorschriften). Sehr wichtig sind auch öffentliche Mittel, die etwa durch die Programme „Horizont Europa“ und „Digitales Europa“ bereitgestellt werden. Der Umfang des EU-Haushalts, in dem die Prioritäten im Hinblick auf den Wiederaufbau nach der Corona-Krise berücksichtigt werden, ist im Vergleich zum ersten Vorschlag der Kommission vom Mai reduziert worden. Zwar wurden im Vergleich zum vorhergehenden mehrjährigen Finanzrahmen für die wichtigen strategischen digitalen Kapazitäten der EU insgesamt mehr Mittel bereitgestellt, doch wurde die Ausstattung des Programms „Digitales Europa“ von 8,2 Mrd. EUR auf 6,76 Mrd. EUR gekürzt.

### 3.5. Schließung der Qualifikationslücke

3.5.1. Die Wirtschaftskrise könnte dazu führen, dass sich die Hierarchie der für gesellschaftlich nützlich erachteten Berufe ändert; es ist jedoch unwahrscheinlich, dass der Bedarf an technischen Fähigkeiten zurückgehen wird. Automatisierung kann dazu führen, dass Berufe und Aufgaben neu definiert werden (dass zum Beispiel Sozialkompetenzen wichtiger werden); möglicherweise führt sie nicht zur Massenarbeitslosigkeit, sondern zu einer umfangreichen Umschichtung von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften<sup>(14)</sup>.

3.5.2. Für Big Data-Jobs sind anscheinend vor allem folgende Kompetenzen gefragt<sup>(15)</sup>: Analysefähigkeiten, Datenvisualisierung, Kenntnis des Geschäftsbereichs und der Tools zur Massendatenverarbeitung, Programmierungs- und Problemlösungsfähigkeiten, Structured Query Language (SQL), Datamining, Kenntnis verschiedener Technologien, Kenntnis öffentlicher und hybrider Cloud-Infrastrukturen und letztlich praktische Erfahrung. Einige dieser Kenntnisse können in der Schule vermittelt werden, andere müssen lebensbegleitend und in allen Lebensbereichen durch kontinuierliches nichtformales und informelles Lernen erworben werden<sup>(16)</sup>.

3.5.3. Um diese Chance zu nutzen, auch wenn Bildung weiterhin eine nationale Zuständigkeit ist, fordert der EWSA die Kommission auf, den Mitgliedstaaten nahezu legen, konsequenter eine bessere digitale Kompetenz zu fördern, die Datenkompetenzlücke und ihre unterschiedliche Ausprägung zu bekämpfen, um so auch Ungleichheit in der EU abzubauen, und dafür zu sorgen, dass weniger Know-how verloren geht.

3.5.4. Die EU sollte die Programme für allgemeine und berufliche Bildung fundamental neu gestalten. Auf allen Schulstufen sind die MINT-Fächer<sup>(17)</sup> allzu häufig nicht ausreichend in die Lehrpläne integriert. Insbesondere für Frauen hat dies nachteilige Auswirkungen, was die Kommission jedoch trotz der Empfehlungen ihrer Präsidentin zur Gleichstellung der Geschlechter<sup>(18)</sup> hervorzuheben versäumt. Diesbezüglich erachtet der EWSA den Referenzrahmen für digitale Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger<sup>(19)</sup> als sinnvolles Instrument, das besser bekannt gemacht und angewendet werden sollte. Der EWSA appelliert an die Kommission, die Mitgliedstaaten darin zu bestärken, in diesem Rahmen Initiativen zu ergreifen und voranzutreiben.

3.5.5. Der EWSA regt an, dass die Kommission die Rolle der Verbraucherorganisationen stärken sollte, die mit der Schulung, Aufklärung und unabhängigen Beratung der Nutzer über ihre Möglichkeiten (z. B. wie sie Auskunft darüber erhalten, wie ihre Daten verwendet und weitergegeben werden, wer ihre Daten hat, wie sie Beschwerde einlegen und Klage erheben können) eine wichtige Aufgabe wahrnehmen. Zur Förderung digitaler Kompetenzen könnten Initiativen wie der finnische Online-Kurs „Elements of AI“ (inzwischen für alle kostenfrei in jeder Amtssprache der EU zugänglich) auf verschiedene Bildungsmodule ausgeweitet werden.

Brüssel, den 18. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

<sup>(14)</sup> Für jeden Arbeitsplatz, der künftig wegen Digitalisierung abgebaut wird, könnten 3,7 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Siehe <https://www.agoria.be/en/Agoria-Without-a-suitable-policy-there-will-be-584-000-unfilled-vacancies-in-2030>. <https://newsroom.ibm.com/2019-10-30-MIT-IBM-Watson-AI-Lab-Releases-Groundbreaking-Research-on-AI-and-the-Future-of-Work>; siehe EWSA-Stellungnahmen TEN/705 (siehe S. 77 dieses Amtsblatts), ABL C 13 vom 15.1.2016, S. 161.

<sup>(15)</sup> Utkarsh Singh, *Top 10 In-Demand Big Data Skills To Land „Big“ Data Jobs in 2020* (upGrad blog, 24. Dezember 2019), <https://www.upgrad.com/blog/big-data-skills/>.

<sup>(16)</sup> Siehe Fußnote 2.

<sup>(17)</sup> Mathematik, Ingenieurwesen, Naturwissenschaften und Technik.

<sup>(18)</sup> EWSA-Stellungnahmen TEN/705 (siehe S. 77 dieses Amtsblatts).

<sup>(19)</sup> EU Science Hub, *DigComp: Digital Competence Framework for Citizens* (European Commission), <https://ec.europa.eu/jrc/en/digcomp>.

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Ermächtigung Frankreichs zur Aushandlung einer Vereinbarung zur Ergänzung seines bestehenden bilateralen Vertrags mit dem Vereinigten Königreich über den Bau und Betrieb einer festen Ärmelkanal-Verbindung durch private Konzessionäre“**

(COM(2020) 622 final — 2020/0160 (COD))

(2020/C 429/39)

Befassung	Europäisches Parlament, 14.9.2020 Rat, 27.7.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 91 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Verabschiedung im Plenum	16.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	einstimmig

Da der Ausschuss dem Inhalt des Vorschlags vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen dazu vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 554. Plenartagung vom 16. bis 18. September 2020 (Sitzung vom 16. September) einstimmig, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 16. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2016/798 hinsichtlich der Anwendung von Vorschriften für die Eisenbahnsicherheit und die Interoperabilität im Eisenbahnverkehr in der festen Ärmelkanal-Verbindung“**

(COM(2020) 623 *final* — 2020/0161 (COD))

(2020/C 429/40)

Befassung	Europäisches Parlament, 14.9.2020 Rat, 4.8.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 91 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Verabschiedung im Plenum	16.9.2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung	einstimmig
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

Da der Ausschuss dem Inhalt des Vorschlags vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen dazu vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 554. Plenartagung vom 16. bis 18. September 2020 (Sitzung vom 16. September) einstimmig, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 16. September 2020

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Luca JAHIER

---





ISSN 1977-088X (elektronische Ausgabe)  
ISSN 1725-2407 (Papierausgabe)



Amt für Veröffentlichungen  
der Europäischen Union  
L-2985 Luxemburg  
LUXEMBURG

DE