

Amtsblatt der Europäischen Union

C 220



Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

64. Jahrgang

9. Juni 2021

Inhalt

I *Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen*

STELLUNGNAHMEN

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

559. Plenartagung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses – Videokonferenz über Interactio, 24.3.2021-25.3.2021

2021/C 220/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Herausforderungen der Telearbeit: Arbeitszeitgestaltung, Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und Recht auf Nichterreichbarkeit“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des portugiesischen Ratsvorsitzes) . . .	1
2021/C 220/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu „Telearbeit und Geschlechtergleichstellung: Wie kann gewährleistet werden, dass Telearbeit die ungleiche Verteilung unbezahlter Betreuungs- und Hausarbeit zwischen Frauen und Männern nicht verschärft, sondern die Geschlechtergleichstellung fördert?“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des portugiesischen Ratsvorsitzes)	13
2021/C 220/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der einheitliche europäische Eisenbahnraum“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des portugiesischen Ratsvorsitzes) . .	26

III *Vorbereitende Rechtsakte*

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

559. Plenartagung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses – Videokonferenz über Interactio, 24.3.2021-25.3.2021

2021/C 220/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Bericht zur Lage der Energieunion 2020 gemäß der Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz“ (COM(2020) 950 <i>final</i>) und — zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Eine EU-weite Bewertung der nationalen Energie- und Klimapläne: Neue Impulse für die grüne Wende und die wirtschaftliche Erholung durch die integrierte Energie- und Klimaplanung“ (COM(2020) 564 <i>final</i>) .	38
---------------	---	----

DE

2021/C 220/05	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 über eine EU-Strategie zur Verringerung der Methanemissionen“ (COM(2020) 663 <i>final</i>)	47
2021/C 220/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 347/2013“ (COM(2020) 824 <i>final</i> — 2020/0360 (COD))	51
2021/C 220/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — Aktionsplan für den Ausbau der Zollunion“ (COM(2020) 581 <i>final</i>)	56
2021/C 220/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Single-Window-Umgebung der Europäischen Union für den Zoll und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013“ (COM(2020) 673 <i>final</i> — 2020/306(COD))	62
2021/C 220/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Strategische Vorausschau 2020 — Strategische Vorausschau — Weichenstellung für ein resilienteres Europa“ (COM(2020) 493 <i>final</i>)	67
2021/C 220/10	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 zu einer EU-Strategie für den Massenzahlungsverkehr“ (COM(2020) 592 <i>final</i>)	72
2021/C 220/11	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 — Ein neuer EFR für Forschung und Innovation“ (COM(2020) 628 <i>final</i>)	79
2021/C 220/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verlängerung der Dauer des gemeinschaftlichen Sortenschutzes für die Art Spargel und für die Artengruppen Blumenzwiebeln, kleinfruchtige Sträucher und Ziergehölze“ (COM(2020) 36 <i>final</i> — 2021/0019 (COD))	86
2021/C 220/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/2397 hinsichtlich der Übergangsmaßnahmen für die Anerkennung von Zeugnissen aus Drittländern“ (COM(2021) 71 <i>final</i> — 2021/0039(COD))	87
2021/C 220/14	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Stärkung des Beitrittsprozesses — Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan“ (COM(2020) 57 <i>final</i>), „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein Wirtschafts- und Investitionsplan für den Westbalkan“ (COM(2020) 641 <i>final</i>), „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Mitteilung 2020 über die Erweiterungspolitik der EU“ (COM(2020) 660 <i>final</i>)	88
2021/C 220/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat und die Europäische Zentralbank — Abbau notleidender Kredite nach der COVID-19-Pandemie“ (COM(2020) 822 <i>final</i>)	98
2021/C 220/16	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“ (COM(2020) 682 <i>final</i> — 2020/0310 (COD))	106

2021/C 220/17	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 — Widerstandsfähigkeit der EU bei kritischen Rohstoffen: Einen Pfad hin zu größerer Sicherheit und Nachhaltigkeit abstecken“ (COM(2020) 474 <i>final</i>)	118
2021/C 220/18	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu „Nachhaltigkeitsanforderungen für Batterien in der EU“ (COM(2020) 798 <i>final</i> — 2020/353 (COD))	128

I

(Entschliefungen, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

**559. PLENARTAGUNG DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES –
VIDEOKONFERENZ ÜBER INTERACTIO, 24.3.2021-25.3.2021****Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Herausforderungen der Telearbeit: Arbeitszeitgestaltung, Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und Recht auf Nichterreichbarkeit“****(Sondierungsstimmungnahme auf Ersuchen des portugiesischen Ratsvorsitzes)**

(2021/C 220/01)

Berichterstatter: **Carlos Manuel TRINDADE**

Ersuchen des portugiesischen Ratsvorsitzes	26.10.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	11.3.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	24.3.2021
Plenartagung Nr.	559
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	221/15/20

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) erkennt an, dass die Telearbeit während der COVID-19-Pandemie zur Kontinuität der Wirtschaftstätigkeit und zum Schutz der Beschäftigung in den einzelnen Mitgliedstaaten beigetragen und damit Aktivitätsverluste begrenzt hat. Viele Millionen europäischer Erwerbstätiger sind inzwischen dazu übergegangen, von Zuhause aus zu arbeiten (ca. 40 % nach Schätzungen von Eurofound).

1.2. Vor der Pandemie hatte die Telearbeit im Vergleich zu den USA und Japan einen geringeren Anteil (weniger als die Hälfte). Zudem hat die Pandemie dazu geführt, dass Telearbeit immer stärker eingesetzt wird und bei der Bewältigung der Gesundheitskrise nunmehr unentbehrlich geworden ist. Damit sind allerdings für Unternehmen, Arbeitnehmer und die Gesellschaft enorme Herausforderungen verbunden. Natürlich müssen aus dieser Pandemie viele Lehren gezogen, um die sich bietenden Chancen möglichst gut zu nutzen und die mit der Telearbeit verbundenen Risiken zu beseitigen.

1.3. In diesem Zusammenhang würdigt der EWSA die Weitsicht der europäischen Sozialpartner in Bezug auf die Vereinbarung über Telearbeit von 2002. Der EWSA appelliert an die Sozialpartner der Mitgliedstaaten, den sozialen Dialog und die Tarifverhandlungen fortzusetzen und Regeln und Verfahren festzulegen, die jeweils auf den Mitgliedstaat und die branchenspezifische Situation abgestimmt sind.

1.4. Er ist der Ansicht, dass die potenziellen Lösungen unter dem Aspekt des Übergangs der Wirtschaft hin zur Digitalisierung, zu einer nachhaltigeren Entwicklung und zum Abbau bestehender Ungleichheiten zu betrachten sind.

1.5. Der EWSA fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Umsetzung der Vereinbarungen über Telearbeit (2002) und Digitalisierung (2020) zu überwachen. Auf der Grundlage der in der Pandemie gesammelten Erfahrungen könnten die in der EU und in den Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften geändert und neue Vorschriften entwickeln werden, um die positiven Aspekte der Telearbeit zu fördern und die Grundrechte der Arbeitnehmer zu schützen. Der EWSA stellt fest, dass die Arbeitszeitgestaltung, die Gesundheits- und Sicherheitsrisiken am Arbeitsplatz, die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, das Recht auf Nichterreichbarkeit und die Wirksamkeit der Arbeitnehmerrechte bei der Telearbeit Themen sind, die besondere Aufmerksamkeit verdienen. Aufgrund des immer schnelleren technologischen Wandels in der Arbeitswelt und der neuen Arbeitsformen muss sichergestellt werden, dass die Regeln und Verfahren den neuen künftigen Bedingungen entsprechen.

1.6. Der EWSA weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der Sozialpartner für einen geeigneten nationalen Rahmen für die Telearbeit Sorge tragen müssen, in dem die Regeln für die an der Einführung dieser Beschäftigungsform interessierten Unternehmen und Arbeitnehmer festgelegt sind.

1.7. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, die Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben ordnungsgemäß umzusetzen und anzuwenden.

1.8. Der EWSA betont, dass die aus den Jahren 2002 und 2020 stammenden Vereinbarungen zwischen den europäischen Sozialpartnern die wichtigsten Grundsätze enthalten, die die positiven Auswirkungen der Telearbeit verstärken und ihre negativen Folgen minimieren können.

1.9. Der EWSA ist der Ansicht, dass mit den Rechtsvorschriften vor allem sichergestellt werden muss, dass die Entscheidung für die Telearbeit freiwillig und umkehrbar ist, dass die Telearbeiter die gleichen individuellen und kollektiven Rechte haben wie vergleichbare Arbeitnehmer im selben Unternehmen (einschließlich einer Arbeitsorganisation, die ein vergleichbares Arbeitspensum gewährleistet) und dass die Telearbeitsregelungen schriftlich niedergelegt sind. Gegebenenfalls müssen gezielte Maßnahmen ergriffen werden, um die Wirksamkeit der Rechte der Telearbeiter zu gewährleisten, u. a. bezüglich der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz.

1.10. Der EWSA hält es für wichtig, dass vor Beginn der Telearbeit alle Fragen im Zusammenhang mit Ausrüstung, Verantwortung bzw. Aufgaben und Kosten eindeutig geklärt werden. Nach Ansicht des EWSA muss grundsätzlich der Arbeitgeber für die Bereitstellung, Einrichtung und Wartung der für eine regelmäßige Telearbeit erforderlichen Ausrüstung Sorge tragen. Der Arbeitgeber sollte die durch die Telearbeit verursachten Kosten, insbesondere die Kommunikationskosten (Verbrauchsmaterial, Mobiltelefon und Internet) unmittelbar übernehmen.

1.11. Der EWSA schlägt vor, dass die Unternehmen im Rahmen der Telearbeit und im Einklang mit den europäischen und nationalen Rechtsvorschriften sowie den nationalen, regionalen, branchen- und unternehmensspezifischen Tarifverträgen geeignete Verfahren zur Messung der Regelarbeitszeit und der Überstunden einsetzen sollten.

1.12. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Methoden zur Überwachung und Erfassung der Arbeitszeit gemäß den geltenden Datenschutzgrundsätzen nur diesem Zweck dienen dürfen, den Arbeitnehmern bekannt sein müssen und nicht in ihre Privatsphäre eingreifen dürfen.

1.13. Der EWSA betont, dass Telearbeiter in ihrem Berufsleben nicht benachteiligt werden dürfen. Dies gilt insbesondere für die berufliche Laufbahnenentwicklung, die Weiterbildung, den Zugang zu unternehmensinternen Informationen, die Arbeitnehmerbeteiligung und gewerkschaftliche Vertretung, besondere Arbeitnehmerrechte (Arbeitsmedizin, Versicherungen usw.) und den Zugang zu anderen spezifischen Rechten im Unternehmen.

1.14. Der EWSA ist der Ansicht, dass im Nachgang zu den Untersuchungen zu den Auswirkungen der Telearbeit ein gemeinsamer Prozess der Europäischen Kommission, der IAO und der OECD in Gang gesetzt werden sollte, um ein IAO-Übereinkommen über Telearbeit zu erarbeiten. Der EWSA ist überdies der Auffassung, dass gute Telearbeitsbedingungen Teil der IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit und der entsprechenden Programme auf nationaler Ebene sein sollten.

2. Konzepte und Kontext der Telearbeit

2.1. In dieser Stellungnahme werden die vom portugiesischen Ratsvorsitz aufgeworfenen Fragen zu den Herausforderungen der Telearbeit hinsichtlich der Arbeitszeitgestaltung, der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und dem Recht auf Nichterreichbarkeit im Hinblick auf die Förderung des europäischen Sozialmodells beantwortet. Zu diesen Fragen gehört auch die Geschlechterperspektive, die jedoch in einer gesonderten Stellungnahme (SOC/662) untersucht wird, die sich mit der vorliegenden Stellungnahme ergänzen soll.

2.2. Der EWSA würdigt die Arbeiten der IAO und von Eurofound bezüglich der Methoden und Konzepte im Bereich Telearbeit, die einen Vergleich der Daten auf europäischer und internationaler Ebene ermöglichen⁽¹⁾.

2.3. Im Einklang mit den vorgenannten Arbeiten verwendet der EWSA den Begriff „Telearbeit“ für den Fall, dass Arbeitnehmer ihre berufliche Tätigkeit aus der Ferne, d. h. nicht in den Räumlichkeiten des Unternehmens, unter Verwendung von IKT ausüben. Der Ort, an dem die Arbeit verrichtet wird, und der Einsatz von IKT sind daher zwei der Kernaspekte der Telearbeit. Der EWSA erkennt an, dass es je nach den bestehenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten verschiedene Möglichkeiten zur Ausübung von Telearbeit gibt. Der Schwerpunkt der vorliegenden Stellungnahme liegt auf der Telearbeit von abhängig Beschäftigten. Die Problematik der Selbstständigen wird hier nicht berücksichtigt und soll in einer künftigen Stellungnahme gesondert behandelt werden.

2.4. Die Telearbeit war bereits Gegenstand von Rechtssetzungsmaßnahmen. Es gibt zwar auf europäischer und internationaler Ebene keine spezifischen Richtlinien oder Rechtsvorschriften über Telearbeit; die EU verfügt aber über anwendbare Instrumente, insbesondere die Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Arbeitszeitgestaltung⁽²⁾, die Richtlinie 89/391/EWG des Rates über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz⁽³⁾, die Richtlinie (EU) 2019/1152 des Europäischen Parlaments und des Rates über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der EU⁽⁴⁾ und die Richtlinie (EU) 2019/1158 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben⁽⁵⁾. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, diese Richtlinien wirksam umzusetzen.

2.5. Auch die Sozialpartner haben dieser Thematik bereits Aufmerksamkeit geschenkt. Im Jahr 2002 wurde eine Rahmenvereinbarung über Telearbeit (autonome Vereinbarung) unterzeichnet, aber in Europa uneinheitlich umgesetzt. Dabei sind folgende Aspekte herauszustellen: Freiwilligkeit der Telearbeit; Gleichbehandlung mit vergleichbaren Arbeitnehmern im Unternehmen, einschließlich spezifischer Verweise auf Arbeitsbelastung, Zugang zu Weiterbildung und kollektiven Rechten; Umkehrbarkeit; keine Änderung des Arbeitsstatus durch den Wechsel zur Telearbeit; Achtung der Privatsphäre der Telearbeiter; Datenschutz und Einhaltung der Standards für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. Um zu überprüfen, ob die Gesundheits- und Sicherheitsstandards korrekt angewandt werden, haben der Arbeitgeber, die Gewerkschaften/Arbeitnehmervertreter und andere relevante Instanzen im Rahmen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und der Tarifbestimmungen Zugang zum Arbeitsplatz. Arbeitet ein Telearbeiter von Zuhause aus, muss er vor einem solchen Besuch unterrichtet werden und zustimmen. Telearbeiter haben das Recht, selbst Kontrollbesuche zu beantragen.

2.6. Im Juni 2020 schlossen die europäischen Sozialpartner eine autonome Rahmenvereinbarung über die Digitalisierung, die vor allem vier spezifische Bereiche abdeckt: digitale Kompetenzen und Arbeitsplatzsicherheit; Modalitäten der (Nicht-)Erreichbarkeit; künstliche Intelligenz und Gewährleistung der Kontrolle durch den Menschen; Achtung der Menschenwürde und Überwachung. Der EWSA hält es für notwendig, eine Bewertung der Ergebnisse der Umsetzung der in dieser Vereinbarung vorgesehenen Bestimmungen so bald wie möglich vorzunehmen. Er fordert die Kommission, die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner auf, die rasche und ordnungsgemäße Umsetzung der Vereinbarung zu fördern. Eine Gesetzgebungsinitiative könnte im Einklang mit den Bestimmungen des Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Sozialpolitik (Artikel 151 ff. AEUV) auf europäischer Ebene und/oder auf Ebene der Mitgliedstaaten auf den Weg gebracht werden, um das Recht der Arbeitnehmer auf Nichterreichbarkeit zu schützen und durchzusetzen.

2.7. Wichtige Arbeit wurde und wird weiterhin von den europäischen Sozialpartnern auch in einer beträchtlichen Anzahl von Branchen geleistet. Im Anhang befindet sich eine nicht erschöpfende Liste der Vereinbarungen im Bereich Telearbeit und Digitalisierung, die diese Anstrengungen im Rahmen des sozialen Dialogs veranschaulichen.

2.8. Auf der Ebene der Mitgliedstaaten werden durch das Arbeitsrecht Aspekte geregelt, die für die Telearbeit relevant sind, wie z. B. die Dauer und Gestaltung der Arbeitszeit, das Beschäftigungsverhältnis und die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, einschließlich besonderer Bestimmungen etwa über die Notwendigkeit eines schriftlichen Arbeitsvertrags. Die Rahmenvereinbarung über Telearbeit hatte Einfluss auf den Inhalt der erlassenen Rechtsvorschriften.

(1) Alex Soojung-Kim Pang (2017): „Rest — Why you get more done when you work less“ (Penguin Life, 2018) (deutsche Ausgabe: Pause: Tue weniger, erreiche mehr).

(2) ABl. L 299 vom 18.11.2003, S. 9.

(3) ABl. L 183 vom 29.6.1989, S. 1.

(4) ABl. L 186 vom 11.7.2019, S. 105.

(5) ABl. L 188 vom 12.7.2019, S. 79.

2.9. Telearbeit war und ist weiterhin Gegenstand von Tarifverhandlungen und Vereinbarungen auf nationaler (in einigen Fällen trilateraler), sektoraler oder betrieblicher Ebene, deren Inhalt auch von der europäischen Vereinbarung von 2002 beeinflusst wurde. Die Verhandlungen finden häufig auf Unternehmensebene statt, sodass über den Inhalt der Vereinbarungen wenig bekannt ist ⁽⁶⁾.

2.10. Die osteuropäischen Mitgliedstaaten bilden in dieser Hinsicht eine Ausnahme. Der EWSA fordert die Sozialpartner in diesen Mitgliedstaaten auf, Übereinkommen über Telearbeit auszuhandeln bzw. zu aktualisieren.

2.11. Nach den Daten der Europäischen Erhebung über die Arbeitsbedingungen 2015 war der Anteil der Telearbeiter in den nordeuropäischen Ländern Dänemark (37 %), Schweden (33 %) und Niederlande (30 %) hoch, in Ländern wie Luxemburg (26 %), Frankreich (25 %), Estland (24 %), Belgien (24 %) und Finnland (24 %) durchschnittlich und in der Hälfte der EU-Länder niedrig, d. h. 12-13 % (Deutschland, Spanien, Bulgarien, Litauen und Rumänien) und 7-11 % (Italien, Tschechische Republik, Polen, Slowakei, Portugal und Ungarn). Es sei darauf hingewiesen, dass sich die Hälfte der Telearbeiter auf die Kategorie „gelegentliche Telearbeiter“ und etwas weniger als ein Viertel auf die Kategorie „regelmäßige Telearbeiter“ (home-based telework) entfallen ⁽⁷⁾.

2.12. Es ist auf eine Reihe aktueller Forschungsergebnisse hinzuweisen ⁽⁸⁾:

2.12.1. Im Jahr 2019 arbeiteten nur 5,4 % der Erwerbstätigen in der EU-27 regelmäßig von Zuhause aus, wobei sich dieser Anteil in den letzten zehn Jahren praktisch nicht verändert hat. Zwischen 2009 und 2019 stieg der Anteil der gelegentlichen Telearbeiter jedoch von 5,2 % im Jahr 2009 auf 9 % im Jahr 2019. Studien der IAO zeigen, dass der Anteil der Telearbeiter (einschließlich „mobiler“ Telearbeiter) an allen Arbeitskräften in der EU 8 % beträgt, gegenüber 20 % in den USA und 16 % in Japan ⁽⁹⁾.

2.12.2. Die Prävalenz der Telearbeit ist in den einzelnen Branchen und Berufen sehr unterschiedlich und besonders hoch in IT- und wissensintensiven Bereichen sowie unter hochqualifizierten Fachkräften. Die Industriestruktur in den Mitgliedstaaten, die Verteilung der Beschäftigung nach Unternehmensgröße, die Selbstständigenquote und die digitalen Kompetenzen der Arbeitnehmer sind einige der Faktoren, die die Unterschiede und Schwankungen bei der Häufigkeit der Telearbeit in den Mitgliedstaaten erklären.

2.12.3. Die Unterschiede beim Zugang zur Telearbeit und beim Schutz der Arbeitnehmer können die Ungleichheiten zwischen den Arbeitnehmern verschärfen (dies gilt auch für die in SOC/662 behandelte Geschlechterperspektive). Für dieses Problem muss eine Lösung gefunden werden.

2.12.4. Die Entwicklung der digitalen Kompetenzen der Arbeitnehmer ist der Schlüssel zur Bewältigung der Herausforderungen, die sich aus dem technologischen Wandel und den neuen Arbeitsformen ergeben (im Jahr 2019 führten weniger als 25 % der Unternehmen in der EU Schulungen zu digitalen Kompetenzen durch, wobei dieser Wert von 6 % in Rumänien bis 37 % in Finnland reicht).

2.13. Mit dem Ausbruch von COVID-19 haben viele Millionen Arbeitnehmer in Europa begonnen, von Zuhause aus zu arbeiten. Eurofound schätzt, dass etwa 40 % der Arbeitnehmer infolge der Pandemie mit Telearbeit in Vollzeit begonnen haben. Infolge von Beschlüssen, die die Behörden zum Schutz der öffentlichen Gesundheit gefasst haben, ist Telearbeit in den meisten Fällen verpflichtend.

2.14. Der EWSA bekräftigt seine Standpunkte, die er in verschiedenen Stellungnahmen ⁽¹⁰⁾ zu Fragen der Zukunft der Arbeit, der Digitalisierung, der Arbeitszeitgestaltung und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie vertreten hat.

⁽⁶⁾ Eurofound und IAO (2017): Working anytime, anywhere: The effects on the world of work, S. 51-54 (im Folgenden „Eurofound- und IAO-Studie von 2017“).

⁽⁷⁾ Europäische Kommission (2020): Telework in the EU before and after the COVID-19: where we were, where we head to (Science for Policy Briefs).

⁽⁸⁾ Ebenda.

⁽⁹⁾ IAO (2019): Telework in the 21st century, S. 294.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 44, ABl. C 197 vom 8.6.2018, S. 45, ABl. C 237 vom 6.7.2018, S. 8, ABl. C 367 vom 10.10.2018, S. 15, ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 37, ABl. C 232 vom 14.7.2020, S. 18.

3. Chancen und Risiken der Telearbeit

3.1. Unternehmen können durch Telearbeit ihre Produktivität steigern, sind unter Umständen aber auch mit Schwierigkeiten bezüglich ihrer Organisationskultur und Arbeitsgestaltung konfrontiert. Aus Sicht der Unternehmen sind mit dem Einsatz von Telearbeit mehrere Ziele verbunden, u. a. ⁽¹¹⁾:

- i. ergebnisorientierte Organisation der Arbeit, mit größerer Autonomie für die Arbeitnehmer und Verantwortung für die Ergebnisse;
- ii. Arbeit mit höherer Produktivität und Effizienz (mit weniger Unterbrechungen);
- iii. Raumersparnis in den Betriebsstätten und Büros und damit verbundene Kosteneinsparungen;
- iv. Erleichterung des Zugangs zur Arbeit für bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern (solche mit Betreuungspflichten oder einer körperlichen Behinderung).

3.2. Für Arbeitnehmer kann die Telearbeit die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben erleichtern und die mit dem Pendeln zwischen Wohnung und Arbeitsplatz verbundenen Kosten senken. Im Allgemeinen kann die Telearbeit mehr Autonomie, Konzentration und Produktivität ermöglichen ⁽¹²⁾. Die Autonomie beseitigt jedoch nicht immer die negativen Auswirkungen auf Gesundheit und Wohlbefinden und kann sogar die Arbeitsintensität erhöhen, und zwar wenn sie mit übermäßigen Arbeitsbelastungen und Organisationskulturen einhergeht, die durch Wettbewerb geprägt sind, um hohe Arbeitsleistungen zu erzwingen, die wiederum zu einem exzessiven (und unbezahlten) Arbeitspensum und unzureichenden Ruhezeiten führen ⁽¹³⁾.

3.3. Der EWSA betont, dass die Telearbeit ein positiver Faktor für die nachhaltige Entwicklung und die Dekarbonisierung der Wirtschaft sowie für die Verbesserung der städtischen Mobilität ist.

3.4. Der EWSA stellt fest, dass dank der Telearbeit die negativen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie erheblich reduziert werden konnten. Ihre signifikante Zunahme hat das Überleben zahlreicher Wirtschaftsbereiche ermöglicht.

3.5. Der EWSA stellt fest, dass die fehlende scharfe Trennung zwischen Arbeits- und Nichtarbeitszeit die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden und die Arbeitsintensität erhöhen, das „Abschalten“ von der Arbeit erschweren und auf Kosten der Zeit für die Familie gehen kann. Für die Arbeitsaufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten stellen die Messung und Überwachung der Arbeitszeit eine große Herausforderung dar, die eine probate Herangehensweise erfordert.

3.6. Untersuchungen zufolge bestehen für die Arbeitnehmer verschiedene Risiken. Es geht dabei nicht nur um Risiken im Zusammenhang mit verschiedenen Formen von Isolation wie Stress, Depressionen und Angstzuständen, sondern auch um Belastungen des Stütz- und Bewegungsapparats, Kopfschmerzen, Erschöpfung, Schlafstörungen und um neue Phänomene der Digitalära wie etwa „digitalen Präsentismus“. Präsentismus wirkt sich unterschiedlich auf das Arbeitsleben aus. Laut Eurofound ist es für einige Arbeitnehmer eine negative Erfahrung, während andere zufrieden sind, bei Unwohlsein von zu Hause aus arbeiten zu können und nicht ihre Arbeitsstätte aufsuchen zu müssen. Dies darf jedoch nicht das Recht auf Abwesenheit im Krankheitsfall beeinträchtigen. Zudem kann Telearbeit zu erheblichen Problemen in Bezug auf die Organisation und Teilnahme an Gewerkschaftstätigkeiten, Unsichtbarkeit, Verletzung der Privatsphäre und Vereinzelung der Arbeitnehmer führen.

3.7. Der EWSA stellt fest, dass es weitere Risiken für die Telearbeit gibt, insbesondere im Bereich der Cybersicherheit. Diese Risiken müssen angemessen angegangen werden, um die Unternehmen zu schützen und die Privatsphäre der Telearbeiter zu gewährleisten. Bei der Telearbeit kann es außerdem zu negativen Auswirkungen auf die bestehende Organisationskultur in Produktionseinheiten für Waren und Dienstleistungen oder in Verbänden und/oder Freiwilligenorganisationen kommen.

3.8. Telearbeit erfordert IKT-Kenntnisse und Zugang zu entsprechenden Geräten und Diensten sowie geeigneten Wohnraum und andere für die Erbringung von Arbeitsleistungen angemessene Bedingungen. Damit sind Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheit verbunden.

3.9. Der EWSA erkennt an, dass die Telearbeit die Eingliederung bestimmter diskriminierter Gruppen in den Arbeitsmarkt erleichtern kann. Dies gilt insbesondere für Menschen mit Behinderungen, Schwangere und Alleinerziehende, die häufig mit strukturellen Hindernissen beim Zugang zur Beschäftigung konfrontiert sind.

⁽¹¹⁾ Eurofound- und IAO-Studie von 2017, S. 51.

⁽¹²⁾ Eurofound, *Telework and ICT-based mobile work: flexible working in the digital age*, 2020 (im Folgenden „Eurofound-Studie von 2020“), S. 53.

⁽¹³⁾ Eurofound- und IAO-Studie von 2017, S. 40.

3.10. Der EWSA ist der Ansicht, dass es mit Rechtsvorschriften sichergestellt werden muss, dass die Entscheidung für die Telearbeit freiwillig und umkehrbar ist — außer in Ausnahmefällen wie einer Pandemie, wenn die Behörden Telearbeit verpflichtend anordnen —, dass die Telearbeiter die gleichen individuellen und kollektiven Rechte haben wie vergleichbare Arbeitnehmer im selben Unternehmen und dass die Telearbeitsregelungen schriftlich niedergelegt sind. Gegebenenfalls müssen gezielte Maßnahmen ergriffen werden, um die Wirksamkeit der Rechte der Telearbeiter und die Gleichbehandlung mit den übrigen Arbeitnehmern zu gewährleisten.

3.11. Der EWSA ist der Auffassung, dass Rechtsvorschriften über die Telearbeit angemessene Arbeitsbedingungen gewährleisten sowie zur Verringerung von Ungleichheiten und Erwerbstätigenarmut beitragen können⁽¹⁴⁾.

3.12. Nach Ansicht des EWSA muss der Arbeitgeber für die Bereitstellung, Einrichtung und Wartung der für eine regelmäßige Telearbeit erforderlichen Ausrüstung Sorge tragen. Der Arbeitgeber sollte die durch die Telearbeit verursachten Kosten, insbesondere die Kommunikationskosten (Verbrauchsmaterial, Mobiltelefon und Internet) unmittelbar übernehmen.

3.13. Es sollten alle erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der Telearbeitsdaten, insbesondere der personenbezogenen Daten der Telearbeiter, ergriffen werden.

3.14. Der EWSA stellt fest, dass Unternehmen immer stärker Systeme zur Beaufsichtigung, Kontrolle und Überwachung der Tätigkeit von Telearbeitern einsetzen. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Nutzung dieser Überwachungsinstrumente den Grundsätzen des Datenschutzes Rechnung tragen und ggf. im Zuge künftiger europäischer Rechtsvorschriften und/oder Tarifverhandlungen auf nationaler, regionaler, Branchen- und Unternehmensebene zwischen den Sozialpartnern der Mitgliedstaaten geregelt werden sollte.

4. Herausforderungen der Telearbeit

4.1. Arbeitszeitgestaltung

4.1.1. Der EWSA stellt fest, dass die Untersuchungen zur Auswirkungen der Telearbeit auf die Arbeitszeitgestaltung zu dem einhelligen Schluss gelangen, dass der größte Nachteil dieser Beschäftigungsform in längeren Arbeitszeiten liegt⁽¹⁵⁾. Den Arbeitnehmern wird ermöglicht, ihren Arbeitstag zu strukturieren, und die Wege zwischen Wohnort und Arbeitsplatz fallen weg; die Kehrseite der Medaille besteht aber in längeren Arbeitszeiten am Abend und am Wochenende.

4.1.2. Der EWSA begrüßt, dass die europäischen Sozialpartner vor Kurzem im Rahmen des gemeinsamen Partnerschaftsprozesses, der die Grundlage einer Vereinbarung bildet, u. a. einen regelmäßigen Meinungsaustausch zwischen der Geschäftsleitung und den Arbeitnehmern und/oder ihren Vertretern über die Arbeitsbelastung und die Arbeitsprozesse vereinbart haben⁽¹⁶⁾.

4.1.3. Tatsächlich wurde in einer Eurofound-Studie⁽¹⁷⁾ Folgendes festgestellt:

4.1.3.1. Bei „regelmäßiger“ Telearbeit arbeiten etwa 30 % der Arbeitnehmer täglich oder mehrmals pro Woche während ihrer Freizeit; etwa 50 % der Arbeitnehmer müssen ihre laufende Arbeit unterbrechen, um unvorhergesehene Aufgaben zu übernehmen; etwa 20 % arbeiten mehr als 48 Stunden pro Woche (etwa 30 % bei „mobiler“ und 10 % bei „gelegentlicher Telearbeit“).

4.1.3.2. Im Falle der „regulären“ Telearbeit haben ca. 40 % der Arbeitnehmer weniger als 11 Stunden Ruhezeit zwischen den Arbeitstagen (ca. 25 % im Falle der „gelegentlichen“ Telearbeit und ca. 60 % im Falle der „mobilen“ Telearbeit).

4.1.4. Umfragen von Eurofound zeigen, dass die hohe Arbeitsbelastung in den europäischen Ländern ein weit verbreitetes Problem ist (z. B. berichten 37 % der Arbeitnehmer von knappen Fristen). Dieses Problem tritt bei der Telearbeit gehäuft auf, insbesondere bei mobiler Telearbeit⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁴⁾ Siehe die unlängst verabschiedete Entschließung des Europäischen Parlaments.

⁽¹⁵⁾ IAO (2019): *Telework in the 21st century*, S. 298.

⁽¹⁶⁾ Rahmenvereinbarung der europäischen Sozialpartner über die Digitalisierung, Juni 2020, S. 10.

⁽¹⁷⁾ „Further exploring the working conditions of ICT-based mobile workers and home-based teleworkers“, Arbeitspapier, 2020, S. 23-33.

⁽¹⁸⁾ Eurofound (2016): *Sechste Europäische Erhebung über die Arbeitsbedingungen — Übersichtsbericht*, S. 47-51. Siehe auch vorherige Fußnote.

4.1.5. Die Auswirkungen der intensiven IKT-Nutzung auf Gesundheit und Wohlbefinden sollten bewertet werden, z. B. Arbeiten am Bildschirm oder mit Smartphones. Die negativen Folgen, die durch Telearbeit verstärkt werden können, betreffen den psychischen Druck (Stress), die Belastung für die Augen, Angstzustände, Kopfschmerzen, Erschöpfung, Schlafstörungen und Probleme des Stütz- und Bewegungsapparats⁽¹⁹⁾.

4.1.6. Es gibt zwar europäische Rechtsvorschriften, die auf die Telearbeit anwendbar sind; es muss aber geprüft werden, ob die Arbeitszeitrichtlinie und die anderen in Ziffer 2.4 genannten Richtlinien oder die Vereinbarungen über Telearbeit (2002) und die Digitalisierung (2020) ausreichend Schutz für diese Arbeitnehmer bieten⁽²⁰⁾. In diesem Zusammenhang weist der EWSA auf die Bedeutung der europäischen Rechtsprechung hin, der zufolge „die Mitgliedstaaten die Arbeitgeber daher verpflichten [müssen], ein objektives, verlässliches und zugängliches System einzuführen, mit dem die von einem jeden Arbeitnehmer geleistete tägliche Arbeitszeit gemessen werden kann“⁽²¹⁾. Der EWSA weist darauf hin, dass es den Mitgliedstaaten obliegt, die konkreten Modalitäten zur Umsetzung eines solchen Systems festzulegen, wobei unter anderem die Unterschiede zwischen den einzelnen Sektoren und Tätigkeiten zu berücksichtigen sind⁽²²⁾.

4.1.7. Der EWSA schlägt in dieser Hinsicht vor, dass die Unternehmen im Rahmen der Telearbeit und im Einklang mit den europäischen und nationalen Rechtsvorschriften sowie den regionalen, branchen- und unternehmensspezifischen Tarifverträgen geeignete Verfahren zur Messung der Regelarbeitszeit und der Überstunden einsetzen sollten.

4.1.8. Nach Auffassung des EWSA umfasst die Gleichbehandlung mit vergleichbaren Arbeitnehmern desselben Unternehmens die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, die eine vergleichbare Arbeitsbelastung gewährleistende Arbeitsorganisation und das Recht der Gewerkschaften/Arbeitnehmervertreter auf Zugang zu den Telearbeitsplätzen im Rahmen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Tarifverträge.

4.1.9. Telearbeiter dürfen in ihrem Berufsleben nicht benachteiligt werden. Dies gilt insbesondere für die berufliche Laufbahnentwicklung, die Weiterbildung, den Zugang zu unternehmensinternen Informationen, die Arbeitnehmerbeteiligung und gewerkschaftliche Vertretung, besondere Arbeitnehmerrechte (Arbeitsmedizin, Versicherungen usw.) und den Zugang zu anderen spezifischen Rechten im Unternehmen.

4.2. Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben

4.2.1. Ein wesentlicher Faktor für die Ausweitung der Telearbeit ist, dass diese Beschäftigungsform offenbar ein besseres Gleichgewicht zwischen Beruf und Privatleben sowie höhere Produktivität, größere Loyalität und geringere Fluktuation ermöglicht. Da es beim aktuellen Stand der einschlägigen Forschung jedoch schwierig ist, endgültige Schlussfolgerungen in Bezug auf die Auswirkungen der Telearbeit auf die Arbeitswelt zu ziehen, könnte die Realität viel komplexer und mehrdeutiger und vielleicht auch widersprüchlicher sein als diese potenzielle „Win-Win“-Situation für Arbeitnehmer und Arbeitgeber⁽²³⁾.

4.2.2. Der EWSA stellt fest, dass die zunehmende Flexibilisierung der Arbeitszeiten im Widerspruch zu dem von der IAO vertretenen Ziel menschenwürdiger Arbeitsbedingungen steht.

4.2.3. Der EWSA betont, dass sich die negativen Auswirkungen in Bezug auf die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben im Falle von Telearbeitern potenzieren. Sie unterscheiden sich auch je nach Arbeitnehmer, Arbeitskultur und Arbeitsorganisation⁽²⁴⁾. Der EWSA ist der Auffassung, dass die wirksame Umsetzung der einschlägigen Richtlinie sicherlich zu besseren Bedingungen für Telearbeiter beitragen kann⁽²⁵⁾. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, diese Richtlinie ordnungsgemäß umzusetzen und anzuwenden.

4.2.4. Der EWSA stellt fest, dass die Auswirkungen der Telearbeit auf die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben sehr gemischt, wenn nicht sogar widersprüchlich sind und dass weitere Untersuchungen zum Gleichgewicht zwischen Erwerbsarbeit und Privatleben notwendig sind⁽²⁶⁾.

⁽¹⁹⁾ Zu den Auswirkungen der Telearbeit auf Gesundheit und Wohlergehen: Eurofound-Studie von 2020, S. 27-35.

⁽²⁰⁾ Eurofound-Studie von 2020, S. 54.

⁽²¹⁾ Urteil des Europäischen Gerichtshofs, Rechtssache C-55/18, ECLI:EU:C:2019:402, Rdnr. 60. Weitere Urteile im Bereich Telearbeit: C-518/15; C-344/19; C-580/19; C-214/20; C-84/94.

⁽²²⁾ Siehe ebenfalls Rechtssache C-55/18, ECLI:EU:C:2019:402: Rdnr. 63.

⁽²³⁾ IAO (2019): *Telework in the 21st century*, S. 302.

⁽²⁴⁾ Als wichtigste Quelle ist zu nennen: Eurofound-Studie von 2020, S. 13-26.

⁽²⁵⁾ Eurofound-Studie von 2020, S. 54.

⁽²⁶⁾ Eurofound- und IAO-Studie von 2017, S. 33 und S. 40.

4.2.5. Der EWSA unterstreicht die Notwendigkeit einer angemessenen Schulung von Arbeitnehmern und Managern zu bewährten Verfahren für das Telearbeitsmanagement und die Einhaltung gesetzlicher und vertraglicher Bestimmungen, insbesondere zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

4.2.6. Der EWSA fordert von den Mitgliedstaaten angemessene Investitionen in die Schaffung und/oder Entwicklung allgemein zugänglicher hochwertiger Sozialbetreuungsdienste für Senioren und Kinder zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben.

4.3. Recht auf Nichterreichbarkeit

4.3.1. Der EWSA ist sich bewusst, dass die Kultur des *always on*, die ständige Verbindung mit dem Netz und der Mangel an Ruhezeit für Telearbeiter große physische und psychosoziale Risiken mit sich bringen⁽²⁷⁾. Aufgrund dieser Erreichbarkeit ist es sehr schwierig geworden, zwischen bezahlter Arbeit und Privatleben zu trennen.

4.3.2. Zur Eindämmung dieser negativen Auswirkungen haben die Mitgliedstaaten und/oder die Sozialpartner und Unternehmen in der letzten Zeit — wenngleich mit unterschiedlichen Ansätzen — Maßnahmen in Bezug auf das Recht der Nichterreichbarkeit ergriffen, um Arbeitnehmer in ihrer Freizeit zu schützen.

4.3.3. Die dauerhafte Konnektivität hat negative Folgen. Frauen sind dabei stärker betroffen, da sie die Last der unbezahlten Hausarbeit und der Betreuung von Kindern, älteren Menschen oder Kranken tragen⁽²⁸⁾.

4.3.4. Die meisten mit der Telearbeit verbundenen Themen sind in Rechtsvorschriften geregelt, deren wirksame Umsetzung nach wie vor von großer Bedeutung ist. Auf europäischer Ebene wurde im Juni 2020 eine Rahmenvereinbarung über die Digitalisierung unterzeichnet, die u. a. die Modalitäten des Rechts auf Nichterreichbarkeit und die Einhaltung von gesetzlichen, tarifvertraglichen oder anderen vertraglichen Arbeitszeitregelungen umfasst und der zufolge die Arbeitnehmer nicht dazu verpflichtet sind, außerhalb der Arbeitszeiten für den Arbeitgeber erreichbar zu sein. Der EWSA stellt fest, dass diese Vereinbarung derzeit von den Sozialpartnern in den Mitgliedstaaten umgesetzt wird. Es bleibt jedoch möglich, eine Gesetzgebungsinitiative im Einklang mit den Bestimmungen des AEUV (Artikel 151 ff.) auf den Weg zu bringen, um das Recht der Arbeitnehmer auf Nichterreichbarkeit zu schützen und durchzusetzen und somit eine Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen zu verhindern.

4.3.5. In den Mitgliedstaaten gibt es unterschiedliche Auffassungen zur Einführung eines Rechts auf Nichterreichbarkeit⁽²⁹⁾. Vier Länder (Belgien, Frankreich, Italien und Spanien) haben spezifische Rechtsvorschriften dazu erlassen. In zwei Ländern fand Diskussionen über die Gesetzesentwürfe (Portugal) bzw. ein Konsultationsverfahren (Niederlande) statt, wurden aber keine spezifischen Gesetze verabschiedet. In den übrigen Mitgliedstaaten werden unterschiedliche Positionen vertreten: In einigen Fällen plädieren die Gewerkschaften für spezielle Rechtsvorschriften, weil die bereits geltenden als nicht ausreichend angesehen werden; in anderen Fällen sind sie der Meinung, dass Tarifverhandlungen die beste Form der Regulierung sind; in wieder anderen Fällen argumentieren sie, dass die Rechtsvorschriften zur Regelung der Arbeitszeit ausreichen.

4.3.6. Angesichts dieser Situation begrüßt der EWSA nachdrücklich, dass das Europäische Parlament am 21. Januar 2021 eine Entschließung⁽³⁰⁾ verabschiedet hat, die von der Europäischen Kommission im Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte vom 4. März (Kapitel zur Telearbeit und zum Recht auf Nichterreichbarkeit) berücksichtigt wurde. In diesem Rahmen sollte nach Ansicht des EWSA das Recht auf Nichterreichbarkeit im Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte angemessen berücksichtigt werden.

4.3.7. Der EWSA betont, dass Überstunden in Bezug auf das Recht auf Nichterreichbarkeit kein Problem an sich darstellen, sofern sie im Einklang mit den geltenden Vorschriften (insbesondere mit ihrer Obergrenze) geleistet werden und sofern die Vergütung der gesamten geleisteten Arbeit gemäß dem Rechtsrahmen des betreffenden Landes gewährleistet ist.

5. Maßnahmen der Europäischen Kommission, der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner

5.1. Der EWSA stellt fest, dass mehr und bessere statistische Informationen — und mehr Untersuchungen — zur Telearbeit erforderlich sind, um bewährte Verfahren zu ermitteln und ihre Auswirkungen auf Arbeitnehmer, Unternehmen und Gesellschaft zu analysieren. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, Telearbeit und ihre Folgen besser zu erforschen, den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Arbeitszeitgestaltung, die

⁽²⁷⁾ Eurofound- und IAO-Studie von 2017, S. 37.

⁽²⁸⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA SOC/662 (siehe Seite 13 dieses Amtsblatts).

⁽²⁹⁾ Als wichtigste Quelle ist zu nennen: Eurofound-Studie von 2020, S. 13-26.

⁽³⁰⁾ Siehe die unlängst verabschiedete Entschließung des Europäischen Parlaments.

Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und das Recht auf Nichterreichbarkeit zu fördern und den notwendigen Kompetenzerwerb unter Beachtung des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen zwischen den Sozialpartnern auf verschiedenen Ebenen zu unterstützen.

5.2. Der EWSA betont, dass die Vereinbarungen von 2002 und 2020 die wichtigsten Grundsätze enthalten, die die positiven Auswirkungen der Telearbeit verstärken und ihre negativen Folgen minimieren können.

5.3. Der EWSA fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Umsetzung der Vereinbarungen von 2002 und 2020 zu überwachen und, falls notwendig, die geltenden Rechtsvorschriften auf der Grundlage der in der Pandemie gesammelten Erfahrungen anzupassen (sowie neue Vorschriften zu entwickeln), um die positiven Aspekte der Telearbeit zu fördern und die Grundrechte der Arbeitnehmer zu schützen. Aufgrund des immer schnelleren technologischen Wandels in der Arbeitswelt und der neuen Arbeitsformen müssen die Regeln und Verfahren in der Zukunft gegebenenfalls den neuen Bedingungen angepasst werden.

5.4. Der EWSA weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der Sozialpartner einen geeigneten nationalen Rahmen für die Telearbeit gewährleisten müssen, in dem die Regeln für die an der Einführung der Telearbeit interessierten Unternehmen und Arbeitnehmer festgelegt sind. Dabei sollten die vorgenannten Vereinbarungen Berücksichtigung finden.

5.5. Vor allem die Arbeitszeitgestaltung, die Gesundheits- und Sicherheitsrisiken am Arbeitsplatz, die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, das Recht auf Nichterreichbarkeit und die Wirksamkeit der Arbeitnehmerrechte bei der Telearbeit sind Themen, die besondere Aufmerksamkeit verdienen.

5.6. Der EWSA ist überzeugt, dass die Probleme im Zusammenhang mit der Telearbeit im Rahmen der Leitlinien der europäischen Säule sozialer Rechte, der Digitalisierung und der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung angegangen werden sollten.

5.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Beteiligung und Einbeziehung der Sozialpartner auf allen Ebenen, insbesondere durch Tarifverhandlungen, von entscheidender Bedeutung ist, um ausgewogene, angemessene und gerechte Lösungen zu finden.

5.8. Der EWSA ist der Ansicht, dass im Nachgang zu den Untersuchungen zu den Auswirkungen der Telearbeit ein gemeinsamer Prozess der Europäischen Kommission, der IAO und der OECD in Gang gesetzt werden sollte, um ein IAO-Übereinkommen über Telearbeit zu erarbeiten. Der EWSA ist überdies der Auffassung, dass gute Telearbeitsbedingungen Teil der IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit und der entsprechenden Programme auf nationaler Ebene sein sollten.

Brüssel, den 24. März 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

ANHANG I

EUROPEAN SECTORAL SOCIAL DIALOGUE JOINT TEXTS ON TELEWORK AND DIGITALISATION ⁽¹⁾**Telework**

Eurocommerce and UNI, Europa, European agreement on guidelines on Telework and ICT-mobile work in commerce, 25 May 2018 (commerce)

EACB, EBF-FBE, ESGB and UNI Global Union, Declaration on Telework in the European Banking Sector, 17 November 2017 (banking)

ETNO and UNI Europa, Joint Declaration on ICT-based mobile work, 2 February 2017 (telecommunications)

ETNO and UNI Europa, Joint declaration on telework, 9 June 2016 (telecommunications)

ACME, BIPAR, CEA and UNI-Europa, Joint declaration on telework by the European social partners in the insurance sector, 10 February 2015 (insurance)

CEMR-CCRE and EPSU, CEMR-EP/EPSU joint statement on telework, 13 January 2004 (local and regional government)

Eurelectric and EPSU, EMCEF, Joint declaration on telework, 13 November 2002 (electricity)

Eurocommerce and UNI Europa, European Agreement on Guidelines on Telework in Commerce, 26 April 2001 (Commerce)

ETNO and UNI Europa, Guidelines for Telework in Europe, 7 February 2001 (telecommunications)

Joint Committee, Opinion on telework, 23 November 1998 (telecommunications)

Digitalisation

ETNO and UNI-Europa, Joint Declaration on Artificial Intelligence, 30 November 2020 (telecommunications)

CEEMET and IndustriAll, Joint opinion on the impact of digitalisation on the world of work in the met industries, 9 November 2020 (metal industry)

EFIC and EFBWW, European Social Partners joint statement on Digital Transformation in workplaces of the European Furniture Industry, 6 July 2020 (Furniture)

Federation of European Social Employers and EPSU, Joint Position Paper on Digitalisation in the Social Services Sector — Assessment of Opportunities and Challenges, 6 June 2020 (social services)

Eurelectric and EPSU, IndustriAll, Digitalisation at the heart of social partners' commitment to keep the lights on, 9 April 2020 (electricity)

Eurelectric and EPSU, IndustriAll, A Social Partners' Framework of Actions — Challenges and opportunities of the digitalisation for the workforce in the European Electricity Sector, 9 April 2020 (electricity)

PostEurop and UNI Europa, Joint Declaration on Training in the Digital Era, 6 December 2019 (postal services)

ECEG and IndustriAll, Joint recommendations on digital transformations in the workplace for the European chemicals, pharmaceuticals, rubber and plastics sectors, 8 November 2019 (chemical industry)

EFCI/FENI and UNI Europa, Joint Statement on the Impact of Digitalization on Employment in the Cleaning and Facility Services Industry, 29 October 2019 (industrial cleaning)

⁽¹⁾ Based on the European Commission EU social dialogue texts database, the European Trade Union Institute (ETUI) EU Social Dialogue texts database (not yet publicly available) and own research.

INTERGRAF and UNI-Europa, Print is vital for the future of reading — INTERGRAF and UNI Europa Graphical & Packaging joint statement, 21 October 2021 (graphical industry)

FEPOR, ESPO and ETF, Joint statement „Market based and technological developments in the shipping sector and technological innovation represent major challenges for the port sector“, 24 June 2019 (ports)

AMICE, BIPAR, Insurance Europe and UNI Europa, Follow-up statement on the social effects of digitalization, 15 February 2019 (insurance)

IRU and ETF, Joint statement from Social partners for better regulation and digital enforcement, 7 December 2018 (road transport)

EBF-FBE and UNI Europa, Joint Declaration on the Impact of Digitalisation on Employment, 30 November 2018 (banking)

CEPI and IndustriAll, A social partner resolution addressing the ongoing digitalisation in the European pulp and paper sector and its potential impact on industry and employment, 6 July 2018 (paper industry)

CEEMET and IndustriAll, The impact of digitalisation on the world of work in the metal, engineering and technology-based industries, 8 December 2016 (metal industry)

AMICE, BIPAR, Insurance Europe and UNI Europa, Joint declaration on the social effects of digitalisation by the European social partners in the insurance sector, 12 October 2016 (Insurance)

EPSU and CEMR, Joint Declaration on the opportunities and challenges of digitalisation in local and regional administration, 11 December 2015 (local and regional administration)

ANHANG II

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Artikel 43 Absatz 2 der Geschäftsordnung):

Ziffer 1.14 (in Verbindung mit Ziffer 5.8)

Ändern:

1.14. Der EWSA ~~hält es ist der Ansicht, dass~~ im Nachgang zu den Untersuchungen zu den Auswirkungen der Telearbeit für wichtig, dass gute Telearbeitsbedingungen in die Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit im Allgemeinen und in die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit im Besonderen aufgenommen werden. Ein ~~ein~~ gemeinsamer Prozess der Europäischen Kommission, der IAO und der OECD sollte in Gang gesetzt werden sollte, um die Notwendigkeit eines ~~ein~~ IAO-Übereinkommens über Telearbeit zu prüfen erarbeiten.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 109

Nein-Stimmen: 130

Enthaltungen: 14

Ziffer 4.1.1

Ändern:

4.1.1. Der EWSA stellt fest, dass sich auf der Grundlage des derzeitigen Forschungsstands kaum endgültige Schlüsse zu den Auswirkungen der Telearbeit auf die Arbeitswelt ziehen lassen. die Untersuchungen zur Auswirkungen der Telearbeit auf die Arbeitszeitgestaltung zu dem einhelligen Schluss gelangen, dass der größte Nachteil dieser Beschäftigungsform in längeren Arbeitszeiten liegt.⁽¹⁵⁾ Den Arbeitnehmern wird ermöglicht, ihren Arbeitstag zu strukturieren, und die Wege zwischen Wohnort und Arbeitsplatz fallen weg; die Kehrseite der Medaille besteht aber in längeren Arbeitszeiten am Abend und am Wochenende.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 111

Nein-Stimmen: 120

Enthaltungen: 18

Ziffer 5.8 (in Verbindung mit Ziffer 1.14)

Ändern:

5.8. Der EWSA ~~hält es ist der Ansicht, dass~~ im Nachgang zu den Untersuchungen zu den Auswirkungen der Telearbeit für wichtig, dass gute Telearbeitsbedingungen in die Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit im Allgemeinen und in die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit im Besonderen aufgenommen werden. Ein ~~ein~~ gemeinsamer Prozess der Europäischen Kommission, der IAO und der OECD sollte in Gang gesetzt werden sollte, um die Notwendigkeit eines ~~ein~~ IAO-Übereinkommens über Telearbeit zu prüfen erarbeiten.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 109

Nein-Stimmen: 130

Enthaltungen: 14

⁽¹⁵⁾ IAO (2019): Telework in the 21st century, S. 298.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu „Telearbeit und Geschlechtergleichstellung: Wie kann gewährleistet werden, dass Telearbeit die ungleiche Verteilung unbezahlter Betreuungs- und Hausarbeit zwischen Frauen und Männern nicht verschärft, sondern die Geschlechtergleichstellung fördert?“

(Sondierungsstimmungnahme auf Ersuchen des portugiesischen Ratsvorsitzes)

(2021/C 220/02)

Berichterstatterin: **Milena ANGELOVA**

Mitberichterstatterin: **Erika KOLLER**

Ersuchen des portugiesischen Ratsvorsitzes	Schreiben vom 26.10.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	11.3.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	24.3.2021
Plenartagung Nr.	559
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	219/10/18

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Telearbeit ist zwar eine schon durchaus bekannte Arbeitsform, ihre Verbreitung hat aber durch die COVID-19-Pandemie deutlich zugenommen, mit dem Ergebnis, dass mehr als ein Drittel der Beschäftigten von zu Hause aus arbeitet, wobei der Anteil der Frauen wesentlich größer ist als der Anteil der Männer⁽¹⁾. Da Frauen in der Regel den Großteil der Betreuungs- und Hausarbeit übernehmen, haben sie Telearbeit als einzige Möglichkeit gesehen, diese unbezahlte Arbeit mit ihrer Erwerbstätigkeit zu vereinbaren. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) möchte auf die Gefahr hinweisen, dass Telearbeit dazu genutzt wird, um die Doppelbelastung durch bezahlte und unbezahlte Arbeit zu bewältigen. Der EWSA begrüßt daher die Kampagne der Europäischen Kommission zur Bekämpfung von Geschlechterstereotypen⁽²⁾, bekräftigt die Notwendigkeit eines kulturellen Wandels und der Beseitigung struktureller Hindernisse, um eine gleichmäßigere Verteilung der unbezahlten Hausarbeit zu erreichen, und fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, die Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zügig und wirksam umzusetzen.

1.2. Aufgrund der Ausnahmesituation der Pandemie müssen die Zusammenhänge zwischen Telearbeit und Geschlechtergleichstellung aus einer allgemeineren und längerfristigen Perspektive bewertet werden. Während der Pandemie wurde die Telearbeit wo immer möglich als verpflichtende Gesundheitsschutzmaßnahme eingeführt, begleitet von vielen Ausnahmen und Einschränkungen. Unter normalen Umständen ist Telearbeit in der Regel freiwillig, damit die Arbeit so gestaltet werden kann, dass sie den allgemeinen Zielen und Bedürfnissen der Unternehmen und Organisationen am besten gerecht wird, sowohl den Bedürfnissen der Arbeitgeber als auch denen der Arbeitnehmer Rechnung trägt und den rechtlichen und normativen Rahmen⁽³⁾ der EU und der Mitgliedstaaten sowie die Errungenschaften des sozialen Dialogs mit allen praktischen Regelungen, die in Arbeits- und Tarifverträgen festgeschrieben sind, respektiert.

1.3. Die Telearbeit bietet viele Möglichkeiten zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, z. B.: eine höhere Erwerbsbeteiligung, eine flexiblere Organisation der Arbeitszeit und die Möglichkeit, unbezahlte Betreuungs- und Pflegeaufgaben mit einer bezahlten Beschäftigung zu vereinbaren, was wiederum die Erwerbsbeteiligung erhöhen kann,

⁽¹⁾ Eurofound-Bericht „Leben, Arbeiten und COVID-19“. Laut Angaben der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2020 im Vergleich zu 2018, als weniger als 5 % der Beschäftigten regelmäßig und weniger als 10 % gelegentlich Telearbeit leisteten.

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_357.

⁽³⁾ Rahmenvereinbarung der europäischen Sozialpartner über Digitalisierung von 2020 und über Telearbeit von 2002 sowie Bericht der Europäischen Kommission über die Umsetzung der Rahmenvereinbarung der europäischen Sozialpartner über Telearbeit (COM(2008) 412 final) — <http://erc-online.eu/european-social-dialogue/database-european-social-dialogue-texts/>.

Produktivitätssteigerungen durch eine größere Leistungsfähigkeit, eine bessere räumliche Abstimmung zwischen Nachfrage nach und Angebot an Arbeitskräften, ohne dass ein Umzug erforderlich ist, Zeit- und Kosteneinsparungen durch den Wegfall bzw. eine Verringerung des beruflichen Pendelverkehrs usw. Gleichzeitig birgt die Telearbeit auch einige Risiken, wie etwa mögliche Probleme im Zusammenhang mit der Gefahr, in der Arbeitswelt „unsichtbar“ zu werden, das Fehlen formeller und informeller Unterstützungsstrukturen, persönlicher Kontakte mit Kolleginnen und Kollegen und des Zugangs zu Informationen, Aufstiegs- und Weiterbildungsmöglichkeiten, mögliche Rückschläge bei der Gleichstellung und die zunehmende Gefahr von Gewalt und Belästigung. Für Frauen bedeutet dies, dass sich die bestehenden Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern verschärfen könnten. Damit solche Risiken erfolgreich verringert werden können, muss eine angemessene Gleichstellungsanalyse durchgeführt werden, da auch politische Maßnahmen, die vielleicht geschlechtsneutral wirken, in Wirklichkeit geschlechtsblind sein und sich negativ auf Frauen auswirken können. Daher müssen alle Anstrengungen unternommen werden, um positive Auswirkungen zu erzielen.

1.4. Der EWSA nimmt die bestehenden rechtlichen und zusätzlichen Rahmenregelungen für die Telearbeit zur Kenntnis. Dazu zählen die Arbeitszeitrichtlinie, die Richtlinie über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, die Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und die Autonomen Rahmenvereinbarungen der europäischen Sozialpartner über Telearbeit aus dem Jahr 2002 und über Digitalisierung aus dem Jahr 2020. Er weist zudem darauf hin, dass es keinen konsolidierten europäischen Rahmen für Telearbeit gibt. Das Europäische Parlament hat darauf aufmerksam gemacht, dass „ein Rechtsrahmen zur EU-weiten Regulierung der Telearbeit erforderlich ist, um menschenwürdige Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in der digitalen Wirtschaft sicherzustellen und auf diese Weise zur Verringerung von Ungleichheiten beizutragen sowie gegen das Problem der Erwerbstätigenarmut anzugehen“. Der EWSA empfiehlt daher, die bestehenden Vorschriften zu prüfen, um zu ermitteln, wie wirksam sie vor dem Hintergrund der raschen Verbreitung der Telearbeit, des Bewusstseins, dass neue Risiken entstehen, und der gewonnenen Erkenntnisse sind. Insbesondere ruft er die Sozialpartner auf, die Rahmenvereinbarung über Telearbeit aus dem Jahr 2002 zu überarbeiten und sie neu zu beleben.

1.5. Die Sozialpartner können z. B. durch Tarifverhandlungen entscheidend zur Weiterentwicklung der Telearbeit beitragen, so dass sie zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und des Wohlbefindens am Arbeitsplatz sowie zur Steigerung der Produktivität beiträgt. Angesichts der großen Vielfalt der Arbeitsplätze lassen sich die besten Ergebnisse durch maßgeschneiderte Maßnahmen auf Betriebs- und Arbeitsplatzebene erzielen. Zwar entscheiden die Arbeitgeber über die Arbeitsorganisation, doch ist der soziale Dialog in den Betrieben ein wichtiges Instrument, um Fragen wie Löhne, Arbeitszeiten, Modalitäten der Erreichbarkeit, Gesundheit und Arbeitsschutz sowie Aus- und Weiterbildung und Kompetenzentwicklung im Zusammenhang mit Telearbeit zu behandeln.

1.6. Zu den Grundvoraussetzungen für geschlechtsneutrale Telearbeit gehört die Verfügbarkeit der notwendigen Technik und Technologie, Einrichtungen und Kompetenzen. Der EWSA bekräftigt seine Forderung, in digitale Infrastrukturen und Verbindungen für alle zu investieren, wozu auch gemeinsam genutzte Räume vor Ort zählen, die Telearbeit außerhalb des eigenen Zuhauses ermöglichen, sowie digitale Kompetenzen zu fördern, insbesondere bei Frauen, um ihnen eine uneingeschränkte Teilhabe am Arbeitsmarkt zu ermöglichen und jegliche Form der digitalen Kluft zu beseitigen⁽⁴⁾.

1.7. Die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Bezahlbarkeit von Betreuungs- bzw. Pflegeinfrastrukturen und -dienstleistungen für Kinder, Menschen mit besonderen Bedürfnissen und ältere Menschen sind weitere entscheidende Voraussetzungen für geschlechtergerechte Telearbeit und geschlechtergerechte Arbeit generell. Der EWSA fordert einen „Betreuungs- und Pflegedeal für Europa“, um die Erbringung hochwertiger Dienstleistungen für alle während des gesamten Lebens zu gewährleisten. Er fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, die Verfügbarkeit von hochwertigen, erschwinglichen, zugänglichen und vielfältigen Betreuungs- und Pflegedienstleistungen sicherzustellen und in diese zu investieren, um den unterschiedlichen Bedürfnissen und Voraussetzungen gerecht zu werden.

1.8. Telearbeit birgt die Gefahr, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Arbeitswelt „unsichtbar“ werden, dass formelle und informelle Unterstützungsstrukturen und der persönliche Kontakt mit Kolleginnen und Kollegen und der Zugang zu Informationen fehlen. Dies kann dazu führen, dass sie bei Aufstiegs- und Weiterbildungsmöglichkeiten übersehen werden und es ihnen an wichtigen Informationen zum Entgelt und den bestehenden Arbeitnehmerrechten mangelt. Für Frauen besteht die Gefahr, dass sich bestehende geschlechtsspezifische Ungleichheiten, wie etwa das geschlechtsspezifische Lohngefälle, noch verschärfen. Der von der Europäischen Kommission am 4. März 2021 veröffentlichte Vorschlag für eine Richtlinie zur Lohntransparenz könnte zu einem wichtigen Instrument werden, mit dem der durch Unsichtbarkeit verursachte Mangel an Informationen behoben werden kann.

1.9. Um den Privatsektor zu Innovationen sowie zu Investitionen in neue Verfahren und zur Schaffung inklusiver Arbeitsplätze anzuregen und dies zu ermöglichen, muss die EU für günstige Rahmenbedingungen für unternehmerische Initiative und Tätigkeiten sorgen und die Digitalisierung fördern — insbesondere für Kleinunternehmen und KMU. Auch der öffentliche Sektor ist ein wichtiger Arbeitgeber, daher sind Investitionen erforderlich, um angemessene Arbeitsbedingungen und die Modernisierung der Infrastruktur zu gewährleisten, damit die Ziele der Digitalisierung erreicht werden. Eine enge und reibungslose Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor ist auch in der Praxis erforderlich, und zwar in den Bereichen digitale Infrastruktur, allgemeine und berufliche Bildung, Gesundheits- und Sozialdienste sowie Forschung und Innovation.

⁽⁴⁾ ABl. C 237 vom 6.7.2018, S. 8.

1.10. Der EWSA ruft dazu auf, die geschlechtsspezifischen Auswirkungen und Voraussetzungen von Telearbeit unter nicht von der Pandemie geprägten Bedingungen sowie unter Berücksichtigung langfristiger Entwicklungen in verschiedenen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft zu untersuchen sowie die in der EU bereits angewandten bewährten Verfahren zu erfassen und bekannt zu machen. Dies würde einen geschlechterdifferenzierten Ansatz für die erforderliche technologische und soziale Innovation ermöglichen, damit sichergestellt werden kann, dass Telearbeit zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter beiträgt ⁽⁵⁾.

1.11. Da die gesellschaftlichen Traditionen und die Einstellungen des Einzelnen bestimmend für die Auswirkungen der Telearbeit auf die Gleichstellung der Geschlechter sind, fordert der EWSA gezielte Maßnahmen und Kampagnen, um stereotypes Denken abzubauen und aufzubrechen. Der EWSA fordert die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft auf europäischer und nationaler Ebene auf, sich aktiv für nicht-stereotype Familienrollen sowie eine nicht-stereotype Studien-, Berufs- und Beschäftigungswahl von Frauen und Männern einzusetzen.

1.12. Der EWSA fordert die Entscheidungsträger auf europäischer und nationaler Ebene auf, im Dialog und in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern alles daranzusetzen, jede Form von Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen — auch am Arbeitsplatz, zu Hause und im Internet. Ferner werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, das Übereinkommen über Gewalt und Belästigung von 2019 (Nr. 190) der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und das Übereinkommen von Istanbul zügig zu ratifizieren.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EWSA begrüßt das Ersuchen des portugiesischen Ratsvorsitzes um zwei einander ergänzende Sondierungsstellungen mit dem Ziel einer eingehenderen Analyse der Telearbeit und einer Bestandsaufnahme der aus der Pandemie gewonnenen Erkenntnisse. Dies könnte auch einer besseren Umsetzung der Richtlinie über die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben dienen und bewährte Verfahren für die verstärkte Einführung von Telearbeit fördern. Diese Stellungnahmen werden in den Entwurf künftiger Schlussfolgerungen des Rates in der ersten Hälfte des Jahres 2021 einfließen.

2.2. Die rasante Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, die durch die COVID-19-Pandemie noch erheblich beschleunigt wurde, hat die Verbreitung von Telearbeit vorangetrieben, sodass im Juli 2020 34 % der Beschäftigten ausschließlich und 14 % teilweise von zu Hause aus gearbeitet haben ⁽⁶⁾. Zwar ermöglicht die Pandemie Erkenntnisse über die große Verbreitung der Telearbeit, doch müssen auch die Bedingungen berücksichtigt werden, unter denen Telearbeit normalerweise stattfindet, also außerhalb der Pandemiesituation.

2.3. Auch wenn die Gleichstellung der Geschlechter von vielen Faktoren abhängt und die Telearbeit neben den Auswirkungen auf die Geschlechtergleichstellung noch andere wirtschaftliche und soziale Folgen hat, werden in dieser Sondierungsstellungnahme entsprechend dem Ersuchen des portugiesischen Ratsvorsitzes speziell die Zusammenhänge zwischen Telearbeit und Geschlechtergleichstellung untersucht. Es soll nach Wegen gesucht werden, um Telearbeit zu einem Motor für die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter zu machen, wobei vermieden werden soll, dass die ungleiche Aufteilung unbezahlter Betreuungs- und Hausarbeit zwischen Frauen und Männern verschärft wird, da Telearbeit sowohl Vorteile als auch Risiken in Bezug auf die Geschlechtergleichstellung mit sich bringen kann. Der EWSA betont, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern bei der Politikgestaltung durchgängig berücksichtigt werden muss, um Risiken zu mindern und Chancen zu nutzen.

2.4. Die Nutzung des Potenzials der Telearbeit bei gleichzeitiger Reduzierung der damit verbundenen Risiken trägt dazu bei, die weltweiten Errungenschaften bei der Gleichstellung der Geschlechter zu erhalten ⁽⁷⁾. Männer leisten zwar häufiger Mobilarbeit außerhalb der vom Arbeitgeber betriebenen Betriebsstätten als Frauen, dafür arbeiten Frauen regelmäßiger als Männer von zu Hause aus in Telearbeit. Dies lässt sich in gewissem Maße durch länder- und kulturspezifische Geschlechterrollen und Modelle des Arbeits- und Familienlebens erklären ⁽⁸⁾. Frauen übernehmen in der Regel den Großteil der unbezahlten Betreuungs- und Pflegearbeit in den Haushalten ⁽⁹⁾, und obwohl diese ein wichtiger Bestandteil des sozioökonomischen Lebens ist, wird sie nicht als solcher anerkannt. Telearbeit kann zwar zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben beitragen, birgt aber auch die Gefahr, dass Frauen einen noch größeren Teil der unbezahlten Hausarbeit übernehmen müssen und dabei anderen Risiken wie häuslicher und digitaler Gewalt oder dem Risiko, Karrierechancen zu verpassen, ausgesetzt sind.

⁽⁵⁾ <http://erc-online.eu/european-social-dialogue/database-european-social-dialogue-texts/> und <http://resourcecentre.etuc.org/>.

⁽⁶⁾ Eurofound-Bericht „Leben, Arbeiten und COVID-19“.

⁽⁷⁾ Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS): Gender equality: A review in progress — Die Vereinten Nationen warnen inzwischen davor, dass die COVID-19-Pandemie die weltweiten Errungenschaften bei der Gleichstellung der Geschlechter wieder zunichtemachen könnte, und das zu einem Zeitpunkt, an dem die internationale Gemeinschaft neue Impulse in diesem Bereich setzen wollte.

⁽⁸⁾ Gleichstellungsindex 2020: Digitalisierung und die Zukunft der Arbeit, EIGE.

⁽⁹⁾ Gleichstellungsindex 2020: Digitalisierung und die Zukunft der Arbeit, EIGE.

2.5. Sowohl die Gesellschaft als Ganzes als auch die Unternehmen müssen alles in ihrer Macht Stehende tun, um diese Geschlechterstereotype zu beseitigen und Frauen über ihre vielen anderen Rollen und Qualitäten hinaus als vollwertige Arbeitskräfte anzuerkennen. Die wirtschaftlichen und sozialen Kosten dieser Vorurteile für die Gesellschaft sind sehr hoch. Die Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft aus allen Bereichen sollten bei diesem für die Menschenrechte und die Rechte der Frauen, aber auch für die europäische Wirtschaft so wichtigen Thema als Speerspitze fungieren⁽¹⁰⁾.

2.6. Bei der Bewertung der Auswirkungen von Telearbeit ist zu beachten, dass sich die Auswirkungen während der Pandemie möglicherweise erheblich von denen unter normalen Bedingungen unterscheiden. Es ist wahrscheinlich, dass sowohl die Vorteile als auch die Nachteile der Telearbeit während der Pandemie, wenn Telearbeit die Regel und das Leben der Menschen in vielerlei Hinsicht eingeschränkt ist, stärker ausgeprägt sind, einschließlich der Nutzung der eigenen Wohnung als gemeinsamer Arbeits-, Lern- und Lebensraum für alle Familienmitglieder. Die Auswirkungen der Telearbeit auf die Gleichstellung der Geschlechter und die Arbeitswelt müssen daher nicht nur aus einer kurzfristigen, sondern vor allem aus einer langfristigen Perspektive bewertet werden, wobei auch die Gewährleistung normaler Arbeitsbedingungen während der Telearbeit gebührend zu berücksichtigen ist. Unter normalen Umständen sollte Telearbeit im gegenseitigen Einvernehmen und auf freiwilliger Basis geleistet werden, wobei alle praktischen Modalitäten in einer vertraglichen Vereinbarung und/oder Tarifverträgen festgelegt werden.

2.7. Der EWSA möchte bei dieser Gelegenheit zudem einige Elemente der Stellungnahme verknüpfen, um zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 der Vereinten Nationen beizutragen, insbesondere zu Ziel 5 (Geschlechtergleichstellung) und zu Ziel 8 (menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum). Im Rahmen von Nachhaltigkeitsziel 5 sollen auch alle Formen von Diskriminierung beendet und alle Formen der Gewalt gegen Frauen und Mädchen beseitigt werden; zudem soll unbezahlte Betreuungs-, Pflege- und Hausarbeit durch die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastrukturen, Sozialschutzmaßnahmen und eine gleichmäßigere Aufteilung der Haus- und Familienarbeit anerkannt und wertgeschätzt werden. Ein weiteres Ziel besteht darin, den Einsatz von Grundlagentechnologie, insbesondere IKT, zur Förderung der Teilhabe von Frauen zu fördern. Nachhaltigkeitsziel 8 umfasst ein dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle; es enthält ferner als Unterziel höhere Produktivität, z. B. durch technologische Modernisierung und Innovation.

3. Aus der Pandemiezeit gewonnene Erkenntnisse: Geschlechterperspektive

3.1. Bei Betrachtung der geschlechtsspezifischen Aspekte der Telearbeit lassen sich Erkenntnisse aus der Zeit der Pandemie gewinnen. In der Pandemie wird deutlich, welche wichtige Rolle Frauen — meistens „an vorderster Front“ in den systemrelevanten Pflegeberufen — für die Wirtschaft spielen.⁽¹¹⁾ Studien⁽¹²⁾ zeigen, dass sich viele bestehende strukturelle Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft durch die Pandemie verschärft haben und dass Frauen unverhältnismäßig stark betroffen sind. In diesem Abschnitt werden schwerpunktmäßig einige wichtige Erkenntnisse in Bezug auf Telearbeit (hauptsächlich von Zuhause aus) während der Pandemie untersucht, da sich die Berücksichtigung der Geschlechterperspektive eignet, um die Gleichstellung der Geschlechter voranzubringen.

3.2. Obwohl Telearbeit, wo immer möglich, im Kampf gegen die Pandemie vorgeschrieben wurde, konnten nicht alle Beschäftigten von zu Hause aus arbeiten. Telearbeit wurde häufiger in Städten als in ländlichen Gebieten und von Personen mit Hochschulbildung in Anspruch genommen. Zudem bestehen auch Unterschiede zwischen den einzelnen Branchen, wobei Telearbeit in den Bereichen Bildung, Finanzdienstleistungen und öffentliche Verwaltung häufiger und in den Bereichen Gesundheit, Verkehr, Landwirtschaft, Handel und Hotel- und Gaststättengewerbe weniger verbreitet ist⁽¹³⁾. Aktuelle Forschungsarbeiten liefern Daten darüber, welche Berufe sich für die Telearbeit eignen, es sind jedoch weitere Analysen erforderlich⁽¹⁴⁾. Ferner ist auch klar, dass einige Aufgaben nicht in Telearbeit erledigt werden können und andere nur in sehr begrenztem Umfang⁽¹⁵⁾.

3.3. Während der Pandemie arbeiten bislang mehr Frauen als Männer in Telearbeit. Während die Wochenarbeitszeit bei Männern in diesem Zeitraum stärker gesunken ist als bei Frauen, haben erwerbstätige Frauen ihre Beschäftigung häufiger vorübergehend aufgegeben (Beurlaubung). Eine plausible Erklärung ist, dass berufstätige Frauen und Mütter aufgrund der Schließung von Arbeits-, Schul- und Kinderbetreuungsstätten während der COVID-19-Pandemie die Hauptlast der

⁽¹⁰⁾ Berichte von UNAPL, FEPIME Catalunya und AFAEMME.

⁽¹¹⁾ <https://data.unwomen.org/features/covid-19-and-gender-what-do-we-know-what-do-we-need-know>.

⁽¹²⁾ Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS) „Verwirklichung der Geschlechtergleichstellung trotz der Pandemie und der bestehenden Herausforderungen“: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/659440/EPRS_ATA\(2021\)659440_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/659440/EPRS_ATA(2021)659440_EN.pdf); <https://eige.europa.eu/topics/health/covid-19-and-gender-equality>.

⁽¹³⁾ Eurofound, 2020. *Leben, Arbeiten und COVID-19*.

⁽¹⁴⁾ Online-Erhebung, COVID-Gruppe, Verdienststrukturerhebung. Eurofound (2020) *Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?*.

⁽¹⁵⁾ Schätzungen zufolge eignen sich generell etwa 37 % der Arbeitsplätze in der EU für Telearbeit (siehe Daten von Eurofound).

umfangreicheren häuslichen Betreuungs- und Pflegeaufgaben tragen. In Haushalten mit zwei Erwerbstätigen, in denen es die Wahl gab, nahmen häufiger Frauen als ihre männlichen Partner die Möglichkeit einer Beurlaubung wahr⁽¹⁶⁾. In vielen Mitgliedstaaten hat sich die Lage der Eltern durch das knappe Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen und sonstigen Betreuungsdiensten sowie die mangelnde Flexibilität bei allen Arten von Betreuungseinrichtungen während der Pandemie weiter verschlechtert. Frauen und Mütter sind dabei am stärksten betroffen.

3.4. 25 % aller Telearbeitskräfte waren Eltern von Kindern unter zwölf Jahren, 22 % von ihnen fiel es viel schwerer als anderen Gruppen, sich auf die Arbeit zu konzentrieren und angemessen zwischen Beruf und Privatleben zu trennen⁽¹⁷⁾. Insbesondere bei Frauen mit Betreuungs- und Pflegepflichten wurde die Arbeit von zu Hause aus durch mehrere Faktoren beeinträchtigt. Dazu zählen u. a., dass kein ruhiger Platz vorhanden ist, an dem die Arbeit ohne Unterbrechungen ausgeführt werden konnte, aber auch ein Mangel an Zeit, die der Arbeit gewidmet werden konnte, sowie die Tendenz, länger zu arbeiten bzw. rund um die Uhr erreichbar zu sein und die Modalitäten der (Nicht-)Erreichbarkeit nicht einzuhalten. Diesbezüglich sind eine bessere Durchsetzung der einschlägigen geltenden Rechtsvorschriften und eine engere Überwachung durch die Arbeitsaufsichtsbehörden sowie die Prüfung der Angemessenheit des bestehenden Rahmens erforderlich. Alleinerziehende, von denen in der EU 85 % Frauen sind, waren besonders gefährdet, da es für sie aufgrund der Pandemie noch schwieriger als bislang war, Beruf und Privatleben zu vereinbaren⁽¹⁸⁾.

3.5. Es gibt auch Hinweise darauf, dass Frauen, die in anspruchsvollen und wettbewerbsorientierten Branchen mit hohen Qualifikationsanforderungen arbeiten, wie z. B. Akademikerinnen, stärker betroffen waren als Männer⁽¹⁹⁾, weil unbezahlte Betreuungs- und Hausarbeit ihre Leistungsfähigkeit wie auch ihre beruflichen Aussichten weiter eingeschränkt hat. Daneben sahen sich Unternehmerinnen, die KMU leiten, bei ihren Bemühungen, ihre Unternehmen durch den Lockdown zu bringen, neben den finanziellen Problemen auch mit erheblichen zeitlichen Einschränkungen konfrontiert⁽²⁰⁾.

3.6. In der Pandemie ist es auch zu einem besorgniserregenden Anstieg der Fälle körperlicher und digitaler Gewalt gegen Frauen gekommen, wobei die Opfer von Gewalt im Netz deutlich stärker von potenziellen Hilfsressourcen und -möglichkeiten abgeschnitten sind⁽²¹⁾. Die Fälle häuslicher Gewalt haben während der Pandemie, als das Gebot zur Eindämmung der Pandemie lautete, möglichst zu Hause zu bleiben und von zu Hause aus zu arbeiten, um ein Drittel zugenommen⁽²²⁾. Es hat sich auch gezeigt, dass sexuelle Belästigung über das Internet im Arbeitskontext unter den Bedingungen der Telearbeit zugenommen hat.

4. Telearbeit: Chancen, Risiken und Voraussetzungen

4.1. Um die Chancen der Telearbeit im Hinblick auf eine stärkere Gleichstellung der Geschlechter und eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben bestmöglich zu nutzen, müssen ihre potenziellen Vorteile und ihre Risiken für Frauen und Männer umfassend geprüft werden. Ohne eine angemessene Gleichstellungsanalyse können Maßnahmen, die vielleicht geschlechtsneutral wirken, in Wirklichkeit „geschlechtsblind“ sein und sich negativ auf Frauen auswirken.

4.2. Zu den Chancen der Telearbeit zählen:

- eine generell flexiblere Organisation der Arbeitszeit sowie bis zu einem gewissen Grad auch Möglichkeiten, seine Zeit individuell so zu organisieren, dass das erwartete Arbeitsergebnis erreicht wird;
- mehr Flexibilität bei der Kombination von unbezahlten Betreuungs- und Pflegepflichten mit einer bezahlten Beschäftigung, was die Erwerbsbeteiligung verbessern kann;
- die Möglichkeit, wenn beide Elternteile Telearbeit leisten, die Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Familienangehörigen gleichmäßiger zu teilen;

⁽¹⁶⁾ Eurofound (2021), COVID-19: Some implications for employment and working life, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg — noch nicht veröffentlicht.

⁽¹⁷⁾ Eurofound, 2020. Leben, Arbeiten und COVID-19.

⁽¹⁸⁾ Gleichstellungsindex 2020: Digitalisierung und die Zukunft der Arbeit, EIGE.

⁽¹⁹⁾ <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01294-9>.

⁽²⁰⁾ Berichte von UNAPL, FEPIME Catalunya und AFAEMME.

⁽²¹⁾ <https://www.opendemocracy.net/en/5050/covid19-sexual-harassment-work-online/>.

⁽²²⁾ <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200406IPR76610/covid-19-lock-down-stopp-dem-anstieg-hauslicher-gewalt>.

- bessere Eingliederung in den Arbeitsmarkt von Personen, die durch Barrieren in der Gesellschaft oder am Arbeitsplatz eingeschränkt sind, z. B. Personen, die aufgrund einer Behinderung Einschränkungen erfahren;
- Produktivitätssteigerung durch höhere Leistung;
- eine bessere räumliche Abstimmung zwischen Nachfrage nach und Angebot an Arbeitskräften, ohne dass ein Umzug erforderlich ist; dies könnte eine Umkehr der regionalen Verteilung der Arbeitsplätze zwischen Stadt und Land begünstigen ⁽²³⁾;
- Zeit- und Kosteneinsparungen aufgrund des Wegfalls oder der Verringerung des beruflichen Pendelverkehrs.

4.3. Andererseits können die folgenden Risiken mit Telearbeit verbunden sein, meist in Form von Herausforderungen in Bezug auf:

- die Organisation des Telearbeitsplatzes und die Konzentration auf die Arbeit, insbesondere wenn andere Familienmitglieder von zu Hause aus arbeiten oder lernen und wenn die Wohnung für einen abgetrennten Arbeitsbereich zu klein ist;
- den Zugang zu einer angemessenen Büroeinrichtung, einschließlich ergonomischer Möbel, sowie zu speziellen oder angepassten Geräten und Programmen und zu Schulungen;
- den Mangel an persönlichem Kontakt und Teamgeist zwischen Kolleginnen und Kollegen sowie das Risiko, im Arbeitsleben „unsichtbar“ zu werden;
- die zunehmend unausgewogene Aufteilung der Betreuungs- und Hausarbeit aufgrund stereotyper Arbeits- und Familienrollen;
- die Zunahme der Fälle von geschlechtsspezifischer Gewalt und Belästigung, einschließlich digitaler Belästigung, mangelnde soziale Unterstützung während der Isolierung;
- den Bewegungsmangel und die Unterbrechung der täglichen Routine und Gewohnheiten sowie den Druck, die Arbeit mit den häuslichen Pflichten zu verbinden und zwischen Arbeit und Privatleben zu trennen, was zu psychischen und physischen Gesundheitsproblemen führen kann, einschließlich einer Zunahme von Burn-out-Fällen;
- den Missbrauch der neuen Überwachungsmöglichkeiten und den Missbrauch personenbezogener Daten sowie;
- Herausforderungen bei der Überwachung der Arbeitsbedingungen während der Arbeit von zu Hause aus — sowohl für die Arbeitgeber als auch für die Gewerkschaften;
- Fragen der Cybersicherheit und des Datenschutzes;
- verstärkte soziale Kontrolle;
- das Risiko, länger zu arbeiten und zu kurze Ruhezeiten zu haben, die sich aus der Nichteinhaltung der Regelungen für die (Nicht-)Erreichbarkeit ergeben;
- die Unfähigkeit oder die Schwierigkeiten der Gewerkschaften, die Arbeitnehmerrechte zu schützen;
- die Unsicherheit hinsichtlich der Verantwortung des Arbeitgebers für die Gewährleistung des Schutzes von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, der Arbeitsbedingungen und der Umsetzung von Tarifverträgen.

⁽²³⁾ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/suica/announcements/speech-vice-president-suica-demographic-change-eu-epc_en, <https://horizon-magazine.eu/article/teleworking-here-stay-here-s-what-it-means-future-work.html>.

4.4. Die konkretesten Voraussetzungen für Telearbeit beziehen sich auf die Verfügbarkeit der notwendigen Infrastruktur und Technologien. Die zunehmende Vernetzung erreicht nicht alle — bestimmte Gruppen von Frauen (z. B. ältere Frauen, Frauen aus sozioökonomisch benachteiligten Gruppen, Frauen mit niedrigerem Bildungsstand) haben keinen gleichberechtigten Zugang zu Verbindungen und digitalen Technologien, was die digitale Kluft verschärft⁽²⁴⁾. Daher bedarf es wirksamer staatlicher Maßnahmen, um Zugang zu Netzen und gemeinsam genutzten lokalen Räumen zu ermöglichen, die Telearbeit außerhalb des eigenen Zuhauses ermöglichen. Der EWSA betont, dass Arbeitnehmer in Telearbeit nicht die Kosten für die technische Ausstattung für die Telearbeit tragen dürfen, wie dies in der Rahmenvereinbarung der Sozialpartner über Telearbeit und den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen ist, also für die IKT-Ausstattung, ergonomisches Mobiliar, den Arbeitsschutz sowie höhere Kosten im Zusammenhang mit dem Raum, in dem die Arbeit ausgeführt wird.

4.5. Digitale Kompetenzen und digitale Weiterbildung sind eine weitere wichtige Voraussetzung für die Förderung von Telearbeit. Diesbezüglich sind Männer in den meisten Fällen besser aufgestellt als Frauen — nur in sechs Mitgliedstaaten schneiden Frauen bei der Internetkompetenz besser ab als Männer (Finnland, Slowenien, Litauen, Lettland, Zypern und Bulgarien)⁽²⁵⁾. Die Kluft zwischen den Geschlechtern wird, was die digitalen Kompetenzen betrifft, mit dem Alter größer. Diese Unterschiede müssen auch bei der Bewertung der geschlechtsspezifischen Dimensionen der Telearbeit berücksichtigt werden.

4.6. Neben digitalen Kompetenzen bedarf es bei Telearbeit der Fähigkeit, sich an sich verändernde Managementtechniken und Arbeitsausrichtungen anzupassen, was sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber, insbesondere KMU, vor Herausforderungen stellt. Eine Unternehmens- und Personalverwaltung aus der Ferne erfordert besondere Managementfähigkeiten, Flexibilität, Belastbarkeit und innovative Methoden der Arbeitsorganisation, da Telearbeit ein eher ergebnis- als prozessorientiertes Management erfordert. Für Manager/Vorgesetzte sollte es spezielle Schulungen geben, damit sie Telearbeiter wirksamer managen können.

4.7. Mehr Flexibilität und Freiheit bei der Organisation der Arbeit aufseiten der Beschäftigten erfordern auch ein ausgeprägtes Verantwortungsgefühl und Engagement sowie die Fähigkeit zum Selbstmanagement und ein Vertrauensverhältnis zwischen den Telearbeitern und ihren Führungskräften. Mehrere Studien haben gezeigt, dass durch Telearbeit in bestimmten Sektoren Produktivitätssteigerungen möglich sind, die durch spezielle Schulungen für Führungskräfte besser genutzt werden können. Telearbeit kann die Ansprüche, die die Arbeitnehmer an ihre eigene Arbeit haben, erhöhen und zu mehr Leistung führen.

4.8. Telearbeiter sollten gleichberechtigt Zugang zu Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten haben und auch bei Beförderungen und dem beruflichen Aufstieg gleichbehandelt werden. Dies gilt insbesondere für Frauen in Telearbeit, die eventuell weniger Zeit und weniger Möglichkeiten haben, sich außerhalb der Arbeitszeiten an Tätigkeiten zu beteiligen, die ihre Karrierechancen fördern.

4.9. Unter der Voraussetzung, dass jeder über die notwendigen technischen Voraussetzungen und Fähigkeiten verfügt, wäre Telearbeit eine Form der Arbeit, die sowohl für Männer als auch für Frauen verfügbar und zugänglich ist. Deshalb sind verfügbare, hochwertige, erschwingliche, zugängliche und diversifizierte öffentliche Betreuungsdienste für die bestmögliche Nutzung von Telearbeit von entscheidender Bedeutung. In einigen Mitgliedstaaten gibt es finanzielle Hilfen und besondere steuerliche Anreize, um zu fördern, dass Kinder (auch zu Hause) von qualifizierten Fachkräften betreut werden — was ein Benchmarking wert ist.

4.10. Telearbeit kann zwar die Nachfrage nach einigen Dienstleistungen erhöhen, aber auch zu einer Verschlechterung der Situation für bestimmte KMU führen, in denen der Frauenanteil überwiegt und deren Kunden hauptsächlich Frauen auf dem Weg zur/von der Arbeit sind. Dies gilt z. B. für kleine Geschäfte für Lebensmittel und sonstige Waren, Märkte und Dienstleistungszentren. Zur Minderung dieses Risikos müsste eine Abkehr von der stereotypen Berufswahl erfolgen. Gleiches gilt für den Abbau der Unterschiede bei den Telearbeitsmöglichkeiten für Frauen und Männer aufgrund der sektoralen Segregation und der Eignung bestimmter Branchen für Telearbeit.

5. Methoden für die durchgängige Berücksichtigung der Geschlechtergleichstellung

5.1. Die Arbeitgeber entscheiden über die Arbeitsorganisation. Die Sozialpartner können jedoch z. B. durch Tarifverhandlungen eine wichtige Rolle dabei spielen, die Telearbeit so zu fördern, dass sie zur Gleichstellung der Geschlechter und gleichzeitig zu erhöhter Produktivität und größerem Wohlbefinden am Arbeitsplatz beiträgt. In der Rahmenvereinbarung über Telearbeit, die von den europäischen Sozialpartnern 2002 geschlossen und bis 2008 von allen

⁽²⁴⁾ <https://www.oecd.org/going-digital/bridging-the-digital-gender-divide-key-messages.pdf>.

⁽²⁵⁾ Gleichstellungsindex 2020: Digitalisierung und Zukunft der Arbeit, EIGE.

Mitgliedstaaten umgesetzt wurde⁽²⁶⁾, ist der allgemeine Rahmen für die Inanspruchnahme von Telearbeit so festgelegt, dass den Bedürfnissen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in ausgewogener Weise Rechnung getragen wird. Der soziale Dialog ist ein wichtiges Mittel, um Fragen wie Löhne, Arbeitszeiten, Modalitäten der Erreichbarkeit, Gesundheit und Sicherheit sowie die Entwicklung von Kompetenzen im Zusammenhang mit Telearbeit zu behandeln. Der EWSA fordert außerdem die Verbreitung bewährter Verfahren, die es Frauen und Männern ermöglichen, Arbeit und Familie gleichberechtigt zu vereinbaren, sowie die Förderung und Finanzierung gemeinsamer Maßnahmen der Sozialpartner.

5.2. Da Telearbeit nur auf der Grundlage technologischer Infrastrukturen und Verbindungen erfolgen kann, weist der EWSA darauf hin, wie extrem wichtig es ist, in eine angemessene digitale Infrastruktur zu investieren und für Zugang zu stabilen digitalen Verbindungen sowie geeigneter Hard- und Software zu sorgen, um allen Gesellschaftsgruppen effiziente Telearbeit zu ermöglichen und Probleme in anderen Bereichen der Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft zu vermeiden.

5.3. Der EWSA fordert erneut die Förderung digitaler Kompetenzen für alle, damit unter voller Ausschöpfung der Möglichkeiten des IKT-gestützten Lernens auf die digitale Entwicklung reagiert und diese mitgestaltet werden kann. Dies ist eine Frage der formalen, informellen und nichtformalen Bildung und ihrer Validierung, die die Grundbildung, die Fortbildung und die Umschulung im Sinne des kontinuierlichen und lebenslangen Lernens umfasst. Besonderes Augenmerk muss auf die Kompetenzen von Frauen gelegt werden, um ihnen gleichermaßen eine uneingeschränkte Erwerbsbeteiligung wie auch den Umgang mit der Digitalisierung im Alltag zu ermöglichen.

5.4. Der EWSA betont die Bedeutung eines „Betreuungs- und Pflegedeals für Europa“, da Investitionen in Pflege und Betreuung die Bereitstellung hochwertiger Dienstleistungen für alle während des gesamten Lebenszyklus gewährleisten und dafür sorgen würden, dass zwischen Frauen und Männern Lohngleichheit hergestellt wird und sie ihren Betreuungspflichten zu gleichen Teilen nachkommen. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, in Betreuungsinfrastrukturen aller Art zu investieren. Die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne im Rahmen von NextGenerationEU bieten die Möglichkeit, Investitionen in die Betreuung und die Pflege zu lenken. Der EWSA fordert außerdem die Verbreitung bewährter Verfahren, die es Frauen und Männern ermöglichen, Arbeit und Familie gleichberechtigt zu vereinbaren, sowie die Förderung und Finanzierung gemeinsamer Maßnahmen der Sozialpartner. Der EWSA fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Barcelona-Ziele zu überarbeiten⁽²⁷⁾, um die Verfügbarkeit einer hochwertigen, flexiblen, diversifizierten und erschwinglichen Kinderbetreuung zu gewährleisten⁽²⁸⁾. Der EWSA verweist auch auf die Bedeutung der Umstellung von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft und personenbezogenen Dienstleistungen für schutzbedürftige Kinder und Erwachsene mit besonderen Bedürfnissen entsprechend den von der Europäischen Kommission veröffentlichten gemeinsamen europäischen Leitlinien⁽²⁹⁾.

5.5. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, die Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben wirksam und zeitnah umzusetzen, um Familien angemessene Wahlmöglichkeiten für mehr Gleichberechtigung zu bieten, und dabei auch die Bedürfnisse der Unternehmen, insbesondere KMU, zu berücksichtigen. Kleinere Unternehmen, deren Tätigkeit definitionsgemäß von der Arbeit eines kleinen Teams abhängt, benötigen noch mehr als andere Kontinuität und Stabilität in ihrer Produktionsorganisation. Aufbauend auf den bisher gewonnenen Erkenntnissen können flexible Modelle zur Kombination von Präsenzarbeit mit Telearbeitsoptionen in Betracht gezogen werden.

5.6. Besonderes Augenmerk sollte auf die Situation von schutzbedürftigen Gruppen von Frauen, wie etwa Frauen mit Behinderungen, Alleinerziehenden, älteren Frauen, Migrantinnen und Roma-Frauen, gelegt werden. Frauen- und Familienorganisationen benötigen Unterstützung, unter anderem durch gezielte Maßnahmen, die aus EU-Fonds und nationalen Mitteln finanziert werden.

5.7. Im Falle von Gewaltsituationen sollte das gesamte Spektrum an Unterstützungsdiensten zum Einsatz kommen (die Fälle häuslicher Gewalt haben aufgrund der Ausgangsbeschränkungen während der Pandemie erheblich zugenommen⁽³⁰⁾), und gleichzeitig sollte die Einhaltung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Gewalt durchgesetzt werden. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, Maßnahmen zur Verhinderung jeglicher Art von körperlicher oder digitaler Gewalt gegen Frauen auszuarbeiten und umzusetzen. Auch im Zusammenhang mit Telearbeit bedarf es verstärkter Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt und sexueller Belästigung am Arbeitsplatz. Wenn kein „sicherer“ Arbeitsplatz

⁽²⁶⁾ <http://erc-online.eu/european-social-dialogue/database-european-social-dialogue-texts/>.

⁽²⁷⁾ Im Einklang mit der neuen „EU-Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025“.

⁽²⁸⁾ 24. November 2020, European Social Partners joint statement on childcare provisions in the EU.

⁽²⁹⁾ <https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2017/07/guidelines-final-english.pdf>.

⁽³⁰⁾ <https://unric.org/en/who-warns-of-surge-of-domestic-violence-as-covid-19-cases-decrease-in-europe/>; <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200406IPR76610/covid-19-stopping-the-rise-in-domestic-violence-during-lockdown>.

existiert (z. B. im Falle von Telearbeit), fehlt Opfern häuslicher Gewalt die soziale Kontrolle, und sie haben nur begrenzten oder gar keinen Zugang zu relevanten Informationen und Hilfe ⁽³¹⁾. Die Sozialpartner sollten darin bestärkt und unterstützt werden, Strategien zur Prävention häuslicher Gewalt zu entwickeln, darunter auch durch konkrete gemeinsame Maßnahmen sowie durch angemessene Überwachungs- und Berichterstattungssysteme, auch und vor allem im Fall von Telearbeit ⁽³²⁾. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Übereinkommen über Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt von 2019 (Nr. 190) der IAO im Interesse der EU zu ratifizieren. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, das Übereinkommen ⁽³³⁾ rasch zu ratifizieren. Die EU sollte ferner auch Drittstaaten zur Ratifizierung auffordern. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass der Rat die Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen von Istanbul noch nicht ratifiziert haben, aufgefordert hat, dies zu tun, und begrüßt die Absicht der Kommission, wie im Aktionsplan für die europäische Säule sozialer Rechte dargelegt, Rechtsvorschriften zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen, einschließlich Belästigung am Arbeitsplatz aufgrund des Geschlechts, vorzuschlagen.

5.8. Auch wenn Telearbeit als Arbeitsform nicht neu ist, gibt es noch viele unbekannte Auswirkungen, die weiter untersucht werden sollten. Es wäre beispielsweise sinnvoll, die Auswirkungen von und Voraussetzungen für Telearbeit unter Bedingungen zu untersuchen, die nicht von der Pandemie geprägt sind, und längerfristige Entwicklungen in verschiedenen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft zu berücksichtigen. Da universell konzipierte technologische und soziale Innovationen wichtig für eine bestmögliche Nutzung und gleichzeitig die Lösung der Probleme im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Geschlechter sind, fordert der EWSA, diese Themen sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene in die FuEuL-Politik zu integrieren. Es sollten auch gute Beispiele für bereits vorhandene Verfahren in der gesamten EU gesammelt und ausgetauscht werden, um Impulse für fortgeschrittene Lösungen zu geben.

5.9. Da Investitionen in universell gestaltete technische, soziale und innovationsfördernde Infrastrukturen zentraler Bestandteil staatlicher Haushalte sind, kann durch die richtige Zuteilung von Mitteln entscheidend zur Förderung geschlechtergerechter Telearbeit beigetragen werden. EU-Mittel, einschließlich der Strukturfonds und der Aufbau- und Resilienzfazilität, sollten ebenfalls zur Unterstützung dieses Ziels eingesetzt werden.

5.10. Konnektivität ist ein gesellschaftliches Phänomen. Es müssen Verfahren auf Arbeitsebene entwickelt werden, z. B. die Umsetzung von Instrumenten wie der Vereinbarung der europäischen Sozialpartner über Digitalisierung, auch in Anbetracht der Tatsache, dass die EU-OSHA derzeit eine für 2023 geplante EU-Kampagne für gesunde Arbeitsplätze ausarbeitet, die der Digitalisierung gewidmet ist.

5.11. Der EWSA verweist auch auf die Autonome Rahmenvereinbarung über Digitalisierung ⁽³⁴⁾ und fordert die Europäische Kommission auf, eine besondere finanzielle Unterstützung für gezielte gemeinsame Maßnahmen der Sozialpartner sowie für die Förderung von Organisationen der Zivilgesellschaft, die einen Beitrag zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben leisten, bereitzustellen. In der Autonomen Rahmenvereinbarung über Digitalisierung werden Wege aufgezeigt, wie Fragen zu den Modalitäten der (Nicht-)Erreichbarkeit in digitalisierten Arbeitsumgebungen behandelt werden können, einschließlich der zugrunde liegenden Ursachen von übermäßiger Erreichbarkeit und langen Arbeitszeiten. Wahrscheinlich gibt es ein breites Spektrum an nationalen Beispielen, wie die Autonome Rahmenvereinbarung über Digitalisierung umgesetzt werden kann, einschließlich sektoraler oder betrieblicher Vereinbarungen und Leitfäden.

5.12. Was die nationalen Ansätze zur (Nicht-)Erreichbarkeit betrifft, so haben Frankreich, Belgien, Italien und Spanien Gesetze zum Recht auf Nichterreichbarkeit erlassen, um Ansprüche zu präzisieren, für die notwendige Änderung der Arbeitszeitmuster zu sensibilisieren oder sogar einen kulturellen Wandel hin zu einer gesünderen Arbeitsorganisation zu fördern. In den Niederlanden und in Portugal wurden Gesetzesvorschläge vorgelegt. In Deutschland, Finnland, Irland, Luxemburg, Litauen, Malta, Schweden und Slowenien ist die Debatte zu diesem Thema noch im Gange, während in den übrigen 13 Mitgliedstaaten noch keine Debatte über dieses Thema angestoßen wurde. Das Europäische Parlament hat unlängst eine Entschließung zum Recht auf Nichterreichbarkeit angenommen, in der es die Kommission auffordert, Rechtsvorschriften vorzuschlagen, die es denjenigen, die digital arbeiten, ermöglichen, außerhalb ihrer Arbeitszeit

⁽³¹⁾ In der Veröffentlichung „Brief no 3 — Domestic violence and its impact on the world of work“ vom März 2020 erläutert die IAO die hohen volkswirtschaftlichen Kosten häuslicher Gewalt. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—gender/documents/briefingnote/wcms_738117.pdf.

⁽³²⁾ Bewährte Verfahren siehe: Vodafone Toolkit on domestic violence and abuse at work: Recognise, respond and refer https://www.vodafone.com/content/dam/vodcom/files/vodafone_domestic_violence_toolkit_2020.pdf.

⁽³³⁾ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/DE/COM-2020-24-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>.

⁽³⁴⁾ https://www.ceep.eu/wp-content/uploads/2020/06/Final-22-06-20_Agreement-on-Digitalisation-2020.pdf.

unerreichbar zu sein, und Mindestanforderungen für Telearbeit festzulegen sowie Arbeitsbedingungen, Arbeits- und Ruhezeiten zu präzisieren⁽³⁵⁾. Die Ansichten über die Notwendigkeit von Rechtsvorschriften oder darüber, ob die bereits geltenden Bestimmungen ausreichen und ein ausschließlich auf Tarifverhandlungen basierender Ansatz verfolgt werden sollte, gehen auseinander. Ungeachtet der unterschiedlichen Auffassungen besteht unter den Sozialpartnern ein relativ breiter Konsens darüber, dass die „Modalitäten der (Nicht-)Erreichbarkeit“ im Rahmen des sozialen Dialogs auf betrieblicher (und/oder sektoraler) Ebene festgelegt und vereinbart werden müssen, um sicherzustellen, dass sie an die besonderen Bedürfnisse der Branchen, Unternehmen und anderer Organisationen angepasst sind. Gleichzeitig sind auch die Bedürfnisse der Arbeitnehmer, insbesondere in Bezug auf ihre Sicherheit und den Gesundheitsschutz, zu berücksichtigen.

5.13. Darüber hinaus müssen die Sozialpartner von den politischen Entscheidungsträgern konsultiert werden, wenn arbeits- und beschäftigungsbezogene Maßnahmen ausgestaltet werden, einschließlich solcher, die Folgen für die Telearbeit und deren geschlechtsspezifische Auswirkungen haben. Der EWSA betont, dass geschlechtsspezifische Fragen in allen Politikbereichen durchgängig berücksichtigt werden sollten. Da Telearbeit auch mit dem Alltag der Bürgerinnen und Bürger sowie mit der Umwelt- und Klimapolitik zusammenhängt, sollten einschlägige zivilgesellschaftliche Organisationen aus Bereichen wie Frauen-, Familien-, Verbraucher- und Umweltangelegenheiten bei der Politikgestaltung Mitsprache haben.

5.14. Um den Privatsektor zu Innovationen und innovativer Tätigkeit sowie zu Investitionen in neue Verfahren und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze anzuregen, so dass die Voraussetzungen für geschlechtergerechte Telearbeit gefördert werden, muss die EU für günstige Rahmenbedingungen für unternehmerische Initiative und Tätigkeiten sorgen. Ein erfolgreiches Management der Telearbeit erfordert auch auf der praktischen Ebene eine enge und reibungslose Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Dies ist z. B. in den Bereichen digitale Infrastruktur, allgemeine und berufliche Bildung, Gesundheits- und Sozialdienste sowie Forschung und Innovation relevant.

5.15. Darüber hinaus bedarf es einer neuen Denkweise bei jedem Einzelnen und in den Familien. Der Abbau und das Aufbrechen von stereotypem Denken erfordert eine stärkere Bewusstmachung und mehr Engagement. Eine Organisationskultur, die für die Gleichstellungsproblematik sensibilisiert, wie z. B. das Lohngleichheitsprinzip, die „Sichtbarkeit“ aller usw., muss ebenfalls aktiv gefördert werden, und zwar parallel zu der Unterstützung des Managements bei der Ausarbeitung und Umsetzung telearbeitsfreundlicher Verfahren. Dies sollte z. B. im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben durch Sensibilisierungskampagnen verstärkt werden. Der EWSA fordert die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft auf, hier eine zentrale Rolle zu übernehmen, indem sie sich sowohl für nicht-stereotype Familienrollen als auch für nicht-stereotype Entscheidungen bei der Studien-, Berufs- und Beschäftigungswahl einsetzen. Die Gleichstellung der Geschlechter muss auch in der Bildung durchgängig berücksichtigt werden, von Kindergarten und Grundschule bis hin zu Berufsbildung und Studium.

Brüssel, den 24. März 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽³⁵⁾ <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20210114IPR95618/right-to-disconnect-should-be-an-eu-wide-fundamental-right-meps-say>, 472 Ja-Stimmen, 126 Nein-Stimmen und 83 Enthaltungen.

ANHANG

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Artikel 59 Absatz 3 der Geschäftsordnung):

Ziffer 4.3 (13. Spiegelstrich)

Streichen:

4.3. *Andererseits können die folgenden Risiken mit Telearbeit verbunden sein, meist in Form von Herausforderungen in Bezug auf:*

[...]

— ~~die Unsicherheit hinsichtlich der Verantwortung des Arbeitgebers für die Gewährleistung des Schutzes von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, der Arbeitsbedingungen und der Umsetzung von Tarifverträgen.~~

Begründung

Der gemeinschaftliche Besitzstand enthält umfangreiche und umfassende Bestimmungen zur Gewährleistung von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz bei Telearbeit, einschließlich expliziter Rechte und Pflichten. Im Rahmen der Erarbeitung der Stellungnahme wurden keine Belege oder Anzeichen für eine solche Unsicherheit gefunden.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 103

Nein-Stimmen: 112

Enthaltungen: 25

Ziffer 1.4

Ändern:

1.4. ~~Der EWSA nimmt erachtet die bestehenden rechtlichen und zusätzlichen Rahmenregelungen für die Telearbeit für relevant und ausreichend zur Kenntnis. Dazu zählen die Arbeitszeitrichtlinie, die Richtlinie über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, die Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und die Autonomen Rahmenvereinbarungen der europäischen Sozialpartner über Telearbeit aus dem Jahr 2002 (die in den einzelnen Mitgliedstaaten mittels unterschiedlicher Instrumente umgesetzt wurde) und über Digitalisierung aus dem Jahr 2020. Der EWSA fordert ihre zügige und wirksame Umsetzung sowie neue diesbezügliche Impulse, u. a. durch die Förderung von Tarifverhandlungen auf nationaler Ebene, um die Gleichstellung der Geschlechter weiter voranzubringen. Er weist zudem darauf hin, dass es keinen konsolidierten europäischen Rahmen für Telearbeit gibt. Das Europäische Parlament hat darauf aufmerksam gemacht, dass „ein Rechtsrahmen zur EU-weiten Regulierung der Telearbeit erforderlich ist, um menschenwürdige Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in der digitalen Wirtschaft sicherzustellen und auf diese Weise zur Verringerung von Ungleichheiten beizutragen sowie gegen das Problem der Erwerbstätigenarmut anzugehen“. Der EWSA empfiehlt daher, die bestehenden Vorschriften zu prüfen, um zu ermitteln, wie wirksam sie vor dem Hintergrund der raschen Verbreitung der Telearbeit, des Bewusstseins, dass neue Risiken entstehen, und der gewonnenen Erkenntnisse sind. Insbesondere ruft er die Sozialpartner auf, die Rahmenvereinbarung über Telearbeit aus dem Jahr 2002 zu überarbeiten und sie neu zu beleben.~~

Begründung

Durch die vorgeschlagene Änderung wird der Wortlaut präzisiert und klar gestellt und auf das Thema der Stellungnahme abgestimmt.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 109

Nein-Stimmen: 112

Enthaltungen: 18

Ziffer 1.8

Streichen:

~~1.8. Telearbeit birgt die Gefahr, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Arbeitswelt „unsichtbar“ werden, dass formelle und informelle Unterstützungsstrukturen und der persönliche Kontakt mit Kolleginnen und Kollegen und der Zugang zu Informationen fehlen. Dies kann dazu führen, dass sie bei Aufstiegs- und Weiterbildungsmöglichkeiten übersehen werden und es ihnen an wichtigen Informationen zum Entgelt und den bestehenden Arbeitnehmerrechten mangelt. Für Frauen besteht die Gefahr, dass sich bestehende geschlechtsspezifische Ungleichheiten, wie etwa das geschlechtsspezifische Lohngefälle, noch verschärfen. Der von der Europäischen Kommission am 4. März 2021 veröffentlichte Vorschlag für eine Richtlinie zur Lohntransparenz könnte zu einem wichtigen Instrument werden, mit dem der durch Unsichtbarkeit verursachte Mangel an Informationen behoben werden kann.~~

Begründung

Durch die vorgeschlagene Änderung wird der Text präziser und klarer gefasst, da die Aussage dieser Ziffer sowohl in den Schlussfolgerungen und Empfehlungen als auch im Hauptteil der Stellungnahme enthalten ist.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 113

Nein-Stimmen: 125

Enthaltungen: 13

Die folgenden Ziffern der Stellungnahme der Fachgruppe wurden gemäß dem vom Plenum angenommenen Änderungsantrag geändert, obwohl ihre Beibehaltung in der ursprünglichen Fassung mit mehr als einem Viertel der abgegebenen Stimmen unterstützt wurde (Artikel 59 Absatz 4 der Geschäftsordnung):

Ziffer 3.4

Ändern:

3.4. 25 % aller Telearbeitskräfte waren Eltern von Kindern unter zwölf Jahren, 22 % von ihnen fiel es viel schwerer als anderen Gruppen, sich auf die Arbeit zu konzentrieren und angemessen zwischen Beruf und Privatleben zu trennen⁽¹⁷⁾. Insbesondere bei Frauen mit Betreuungs- und Pflegepflichten wurde die Arbeit von zu Hause aus durch mehrere Faktoren beeinträchtigt. Dazu zählen u. a., dass kein ruhiger Platz vorhanden ist, an dem die Arbeit ohne Unterbrechungen ausgeführt werden konnte, aber auch ein Mangel an Zeit, die der Arbeit gewidmet werden konnte, sowie die Tendenz, länger zu arbeiten bzw. rund um die Uhr erreichbar zu sein und die Modalitäten der (Nicht-) Erreichbarkeit nicht einzuhalten. Diesbezüglich sind eine bessere Durchsetzung der einschlägigen geltenden Rechtsvorschriften und eine engere Überwachung durch die Arbeitsaufsichtsbehörden erforderlich. Alleinerziehende, von denen in der EU 85 % Frauen sind, waren besonders gefährdet, da es für sie aufgrund der Pandemie noch schwieriger als bislang war, Beruf und Privatleben zu vereinbaren⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁷⁾ Eurofound, 2020. Leben, Arbeiten und COVID-19.

⁽¹⁸⁾ Gleichstellungsindex 2020: Digitalisierung und die Zukunft der Arbeit, EIGE.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 120

Nein-Stimmen: 111

Enthaltungen: 15

Ziffer 4.3 (12. Spiegelstrich)

Ändern:

4.3. *Andererseits können die folgenden Risiken mit Telearbeit verbunden sein, meist in Form von Herausforderungen in Bezug auf:*

[...]

— *die Hindernisse, die einer Kontaktaufnahme mit Gewerkschaftsvertretern im Wege stehen;*

[...].

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 124

Nein-Stimmen: 113

Enthaltungen: 11

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der einheitliche europäische Eisenbahnraum“

(Sondierungsstimmungnahme auf Ersuchen des portugiesischen Ratsvorsitzes)

(2021/C 220/03)

Berichterstatter: **Stefan BACK**

Befassung	Schreiben des portugiesischen EU-Ratsvorsitzes, 26.10.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	9.3.2021
Verabschiedung im Plenum	24.3.2021
Plenartagung Nr.	559
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	149/68/10

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Zu den Fragen des portugiesischen Ratsvorsitzes

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist der Ansicht, dass zwar in dreißig Jahren Liberalisierung im Bereich der Marktöffnung und der technischen Harmonisierung viel geschehen ist, dass aber auf politischer Ebene, bei der Regulierung und im Hinblick auf ein Umdenken noch viel zu tun bleibt. Bei den Maßnahmen muss der Entwicklung, Anpassung und effizienten Umsetzung der Sozialgesetzgebung mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Sie müssen geeignet sein, den in der Strategie der Kommission für nachhaltige und intelligente Mobilität vorgesehenen höheren Marktanteil zu erreichen und die ökologische und soziale Nachhaltigkeit zu verbessern.

1.2. Es sind Maßnahmen zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Verkehrs erforderlich, indem die Notwendigkeit von Grenzkontrollen verringert und administrative Probleme und Verzögerungen an Grenzübergängen beseitigt werden.

1.3. Die verkehrsplanerischen Prioritäten, die Kapazitätsplanung und die Information müssen verbessert werden, um sowohl eine größere Flexibilität als auch eine bessere Kapazitätsplanung nicht nur in Bezug auf die Schieneninfrastruktur, sondern auch beispielsweise im Hinblick auf Terminals zu erreichen, um multimodale Verkehrsströme zu optimieren.

1.4. Es muss in die Infrastruktur, aber auch in die Digitalisierung und Modernisierung des rollenden Materials investiert werden, z. B. durch den Einsatz des digitalen europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystems ERTMS und durch automatische Kupplungen, aber auch durch Investitionen in einen gerechten Übergang und in die Qualifikationsentwicklung, damit der Verkehr reibungsloser vonstatten geht, die Ressourcen besser genutzt werden und Beschäftigung gesichert wird.

1.5. Zur Förderung des Schienengüterverkehrs empfiehlt der EWSA zusätzliche Maßnahmen, z. B. Kooperation zwischen Unternehmen und Verkehrsträgern, damit sich ökologische und soziale Nachhaltigkeit und Effizienz besser erreichen lassen, einen Neuanlauf für ein europäisches Einzelwagensystem, die Anbindung strategischer Infrastruktur (z. B. Häfen) an Bahnlösungen, Investitionen in Industriegleise und die Einbeziehung großer Logistikunternehmen in eine Neuausrichtung ihrer Verkehrsströme in Bezug auf die Verkehrsträger zwecks Sicherstellung eines ökologisch und sozial vorbildlichen Verhaltens aller Verkehrsträger.

1.6. Der EWSA empfiehlt in Bezug auf die Staatsverschuldung, dass öffentliche Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur auch nach der COVID-19-Krise im Rahmen der Maastricht-Kriterien nicht zu berücksichtigen sind. Es sollte mehr zur Förderung von Investitionen im Eisenbahnsektor getan werden, um einen sozial und ökologisch nachhaltigen Verkehr zu fördern.

1.7. Der Ausbau der Infrastruktur, einschließlich der rechtzeitigen Umsetzung der TEN-V-Kernnetzkorridore und der Güterverkehrskorridore, ist von entscheidender Bedeutung, sodass eine hohe Priorität bei ihrer Finanzierung und Planung gerechtfertigt ist. Für den weiteren Ausbau des Schienennetzes in der EU nach 2030 ist es von besonderer Bedeutung, die Entwicklung eines Hochgeschwindigkeitsnetzes voranzutreiben, das alle Hauptstädte und größeren Städte der EU miteinander verbindet.

1.8. Der EWSA unterstreicht, dass qualifizierte und motivierte Arbeitskräfte und gute Arbeitsbedingungen für die erfolgreiche Entwicklung des Schienenverkehrs von entscheidender Bedeutung sind. Daher ist eine angemessene Sozialgesetzgebung wichtig, auch in Bezug auf die Entsendung von Eisenbahnpersonal. Der EWSA unterstreicht in diesem Zusammenhang die Bedeutung eines gut funktionierenden sozialen Dialogs.

1.9. Die Erfahrungen aus der COVID-19-Krise müssen genutzt werden, um ein widerstandsfähigeres und effektiveres Eisenbahnsystem zu entwickeln. Die Resilienzplanung muss in enger Abstimmung mit den Sozialpartnern durchgeführt werden.

1.10. Der ursprünglich vorgesehene Status des Infrastrukturbetreibers hat an und für sich zweifellos zu einer unabhängigen, gerechten und diskriminierungsfreien Zuteilung der Fahrwegkapazitäten beigetragen und das Vertrauen der Betreiber in eine faire Behandlung gestärkt. Die nachfolgenden Änderungen des Rechtsrahmens in der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates⁽¹⁾ sehen jedoch mehr Wahlmöglichkeiten hinsichtlich des Organisationsmodells vor, wobei der Schwerpunkt auf der Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers bei den sogenannten wesentlichen Funktionen (Slot-Zuweisung, Festsetzung und Einzug der Fahrwegentgelte) und der Transparenz durch eine getrennte Rechnungsführung liegt. Die derzeitigen Bestimmungen reichen völlig aus, um die für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts erforderliche Unabhängigkeit und Transparenz zu gewährleisten.

1.11. Der EWSA betont, dass integrierte Bahnsysteme eine gerechte Zuweisung genauso garantieren können wie nichtintegrierte Systeme. Der EWSA weist darauf hin, dass sich viele der großen und erfolgreichen Eisenbahnländer Europas für integrierte Bahnunternehmen entschieden haben, um Synergien, eine bessere Koordinierung, Flexibilität und einen internen Arbeitsmarkt zur Beschäftigungssicherung zu gewährleisten.

1.12. Der Koordinierungsmechanismus zwischen Infrastrukturbetreibern und Eisenbahnunternehmen sowie das Europäische Netz der Eisenbahninfrastrukturbetreiber sind wesentliche Elemente, um auf dem Weg zu höherer Effizienz voranzukommen.

Weitere Schlussfolgerungen

1.13. Infrastrukturbetreiber müssen sich stärker Engpässen, städtischen Gebieten, grenzüberschreitenden Verbindungen und grenzüberschreitenden Verkehrsströmen zuwenden und enger zusammenarbeiten.

1.14. Die Möglichkeit eines koordinierten Verkehrs- und Ressourcenmanagements auf Korridor- oder EU-Ebene ist interessant und sollte näher geprüft werden, zum Beispiel bei der Umsetzung von Schienengüterverkehrskorridoren oder als Teil der TEN-V-Kernnetzkorridore.

1.15. Der EWSA wirft die Frage auf, ob die Bahn einen Sinneswandel und einen Ansatz benötigt, der sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr viel stärker auf Kundenorientierung ausgerichtet ist. Das Europäische Jahr der Schiene 2021 wäre eine gute Gelegenheit, dieses Umdenken zu fördern, eine reibungslosere Zusammenarbeit zwischen Betreibern und Kunden zu entwickeln und die Möglichkeiten der Digitalisierung optimal zu nutzen.

1.16. Der EWSA stellt fest, dass sich Projekte aufgrund von COVID-19 verzögert haben oder blockiert sind. Jetzt kommt es darauf an, die verlorene Zeit wieder aufzuholen.

1.17. Natürlich müssen die derzeitigen Erfordernisse für politische Maßnahmen und Verbesserungen am Eisenbahnsystem berücksichtigt werden, damit die Ziele in Bezug auf den Anteil der einzelnen Verkehrsträger erreicht werden und die Schiene ihren vollen Beitrag zu einem nachhaltigen, multimodalen Verkehrssystem in Europa leisten kann. Staatliche Beihilfen und staatliche Eingriffe sind nach wie vor wichtig, um grundlegende Dienstleistungen auch nach der COVID-19-Krise zu gewährleisten.

⁽¹⁾ ABl. L 343 vom 14.12.2012, S. 32.

1.18. Die COVID-19-Krise hat sich nachteilig auf alle Arten des Schienenpersonenverkehrs, insbesondere auf internationalen Strecken, ausgewirkt. Angesichts der Besonderheiten des Eisenbahnsektors, seiner Einnahmeverluste im Jahr 2020 in Höhe von 26 Milliarden Euro, der Verluste im Jahr 2021 sowie der erwarteten langsamen Erholung ist eine angemessene und flexible finanzielle Unterstützung für Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber erforderlich. Diese muss wirksam eingesetzt werden, um die Entwicklung des Schienenverkehrsmarkts und die Wettbewerbsfähigkeit der Branche gegenüber anderen Verkehrsträgern zu unterstützen.

1.19. Öffentliche Dienstleistungsaufträge sind grundlegend für die Gewährleistung zugänglicher, erschwinglicher und inklusiver Personenverkehrsdienste für alle. Der EWSA betrachtet die Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge als eine der wirksamsten und effizientesten Maßnahmen zur Förderung des Schienenpersonenverkehrs.

1.20. Das Europäische Jahr der Schiene 2021 bietet eine ausgezeichnete Gelegenheit für eine Bestandsaufnahme der bisherigen Entwicklungen und die Festlegung von Zielen für die Zukunft. Der EWSA fordert deshalb eine unvoreingenommene Analyse der EU-Eisenbahnpolitik und ihrer Ergebnisse. Diese sollte dem in Ziffer 7.2 dargelegten Zweck dienen und den Zielen der Verkehrspolitik nach Artikel 90 und 91 AEUV entsprechen, wobei dem Recht auf angemessene öffentliche Dienstleistungen im Fall eines Marktversagens gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽²⁾ sowie Artikel 14 des Protokolls Nr. 26 AEUV und Artikel 36 der Charta der Grundrechte gebührend Rechnung zu tragen ist.

2. Allgemeine Bemerkungen — Fragen des portugiesischen Ratsvorsitzes

2.1. Der Ratsvorsitz hat darum gebeten, dass der Schwerpunkt der Stellungnahme auf den folgenden drei Fragen liegt:

2.2. Welche Lehren lassen sich aus den Versuchen der letzten dreißig Jahre ziehen, den Eisenbahnsektor in den EU-Ländern (und Großbritannien) zu liberalisieren?

2.3. Hat die Entflechtung des Eisenbahnsystems dessen Leistungsfähigkeit im Großen und Ganzen verbessert oder beeinträchtigt?

2.4. Sollte die Entflechtung der Infrastrukturbetreiber von den Eisenbahnverkehrsunternehmen nach einem Einheitsmodell erfolgen oder sollten verschiedenartige Ansätze unterstützt werden?

3. Der einheitliche europäische Eisenbahnraum

3.1. Der einheitliche europäische Eisenbahnraum wurde 1996 im Weißbuch „Eine Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft“ umrissen. Er wurde mit vier Legislativpaketen umgesetzt, die 2001, 2004, 2007 und 2016 angenommen wurden. Im Jahr 2001 betrug der Verkehrsträgeranteil des Schienengüterverkehrs (Landverkehr) 17,5 %, 2006 17,0 % und 2018 17,9 %. Der Marktanteil des Schienenpersonenverkehrs entwickelte sich wie folgt: 2007 6,6 %, 2010 6,6 % und 2018 6,9 % (alle Personenbeförderungsarten). Nur Landverkehr: im Jahr 2007 6,9 %, 2011 7,0 % und 2018 7,9 %⁽³⁾. Trotz desselben Rechtsrahmens waren die Entwicklungen in den Mitgliedstaaten unterschiedlich.

3.2. Unterm Strich bewirkten die Pakete die Öffnung der nationalen und internationalen Personen- und Güterverkehrsmärkte und förderten die technische Harmonisierung, auch bei den Anforderungen an die Infrastruktur und das rollende Material einschließlich des gemeinsamen europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystems (ERTMS), das in erster Linie im TEN-V-Netz eingesetzt werden soll.

3.3. Der Rahmen gewährleistet die Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber bei wesentlichen Funktionen wie der Zuweisung von Zeiträumen („Slots“) und enthält Bestimmungen über getrennte Konten für den Infrastrukturbetreiber.

3.4. Der Rechtsrahmen umfasst auch die Richtlinie 2007/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁽⁴⁾ über die Zertifizierung der Kompetenzen und der medizinischen Tauglichkeit von Triebfahrzeugführern einschließlich ihrer Sprachkenntnisse im internationalen Verkehr sowie die Richtlinie 2005/47/EG des Rates⁽⁵⁾ über die Einsatzbedingungen des fahrenden Personals im interoperablen grenzüberschreitenden Verkehr, die beide auf Vereinbarungen der europäischen Sozialpartner gemäß Artikel 155 AEUV beruhen.

⁽²⁾ ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 1.

⁽³⁾ Aus verschiedenen „Statistical Pocket Books“ der EU.

⁽⁴⁾ ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 51.

⁽⁵⁾ ABl. L 195 vom 27.7.2005, S. 15.

3.5. Der Rahmen sieht auch einen Koordinierungsmechanismus auf nationaler Ebene zwischen Infrastrukturbetreibern und Verkehrsunternehmen in Bezug auf Vorgaben für Infrastrukturinstandhaltung und Kapazitätsleistung, Intermodalität und Interoperabilität, Zugang zur Infrastruktur und deren Nutzung sowie Intramodalität und Dienstqualität vor. Ein europäisches Netz der Eisenbahninfrastrukturbetreiber soll die Zusammenarbeit und den Meinungs austausch gewährleisten.

3.6. Die Vorschriften für den Personenverkehr enthalten Bestimmungen über öffentliche Dienstleistungsaufträge und die Vergabe öffentlicher Aufträge sowie die Möglichkeit, allgemeine Regeln für die Preisgestaltung und das Leistungsniveau zu erlassen. Der öffentliche Personenverkehr wird durch die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen (PSO-Verordnung, geändert durch die Verordnung (EU) 2016/2338) geregelt, der zufolge die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge durch die zuständigen Behörden nach den in der Verordnung festgelegten Regeln zu erfolgen hat. Dazu gehören auch die Befugnisse der zuständigen Behörden und der Mitgliedstaaten zur Festlegung von sozialen Kriterien, Sozialstandards und Vorschriften für die Übernahme von Personal im Falle eines Betreiberwechsels.

4. Derzeitiger Stand der Umsetzung — verbleibende Probleme nach 30 Jahren

4.1. Die seit nunmehr fast drei Jahrzehnten andauernden Bemühungen zur Öffnung der internationalen und nationalen Güter- und Personenschienenverkehrsmärkte der EU und zur Angleichung verschiedener technischer Vorschriften und Sicherheitsbestimmungen, durch die ein einheitlicher europäischer Eisenbahnraum geschaffen werden soll, haben nicht vollumfänglich zu den gewünschten Ergebnissen geführt.

4.2. Außerdem ist mit Blick auf den internationalen Schienenpersonenverkehr und die Erhöhung der Kapazität dieses Marktsegments daran zu erinnern, dass mit der EU-Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität bis 2050 ein voll betriebsbereites multimodales transeuropäisches Verkehrsnetz (TEN-V) für einen nachhaltigen und intelligenten Verkehr mit Hochgeschwindigkeitsverbindungen angestrebt wird. Ein solches Verkehrsnetz sollte in der Lage sein, größere Städte in der EU mit nachhaltigen schienengestützten Diensten zu verbinden, die nach und nach zumindest teilweise intrakontinentale Flugverbindungen ersetzen können.

4.3. Trotz der vollständigen Marktöffnung, der Maßnahmen zur Gewährleistung eines ungehinderten und diskriminierungsfreien Zugangs zur Infrastruktur, harmonisierter technischer Bestimmungen und Verwaltungsvereinfachungen weist die Bahn nach wie vor erhebliche Schwächen in Bezug auf ihre Fähigkeit auf, ihren Marktanteil sowohl im Personens als auch im Güterverkehr zu erhöhen. Einige Punkte wurden in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen von 2020 zu der Mitteilung der Kommission über eine Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität (im Folgenden „die Arbeitsunterlage“) zusammen mit einer Reihe von Vorschlägen behandelt⁽⁶⁾. Ähnliche Aussagen finden sich für den Frachtbereich in dem 2016 vorgelegten Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs „Der Schienengüterverkehr in der EU: noch nicht auf dem richtigen Kurs“.

4.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass eine Analyse, die sich auf die Umsetzung des EU-Rechtsrahmens und die Messung des Grades der Marktöffnung beschränkt, nicht ausreicht, um die Mängel des einheitlichen europäischen Eisenbahnraums umfassend zu ermitteln und zu verstehen. Der EWSA fordert deshalb eine breite und umfassende Analyse der Erfolgsfaktoren und der Probleme sowie eine Bewertung des derzeitigen Rahmens, einschließlich seiner Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen, unter Berücksichtigung der Verpflichtung gemäß Artikel 90 und 91 AEUV, einen Binnenmarkt mit harmonisierten Vorschriften für den grenzüberschreitenden Verkehr zu schaffen und die Bedingungen für die Kabotage festzulegen, sowie von Artikel 14 AEUV über Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unter gebührender Berücksichtigung der Binnenmarktgrundsätze und des Wettbewerbsrechts in Bezug auf den Schienenverkehr gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, wobei auch der Rolle der Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht gemäß dem Protokoll Nr. 26 AEUV und Artikel 36 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union Rechnung zu tragen ist.

4.5. Die Marktöffnung war nicht überall in gleichem Maße erfolgreich. Immerhin gibt es eine Reihe positiver Ergebnisse. So haben Österreich, Deutschland und Schweden trotz des allgemeinen EU-weiten Rückgangs bessere Ergebnisse beim Anteil und Volumen der auf der Schiene beförderten Güter erzielt⁽⁷⁾.

4.6. Die staatseigene österreichische Eisenbahngesellschaft ÖBB hat erfolgreich ein Netz internationaler Nachtzugverbindungen aufgebaut, während ihr Marktanteil im Inland im Jahr 2018 von 88,4 auf 86,5 % zurückging. Von dem 2019 erzielten Gesamtumsatz von 2,2 Milliarden Euro im Personenverkehr stehen rund 1,4 Milliarden Euro im Zusammenhang mit Gemeinwohlverpflichtungen⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ SWD(2020) 331 final.

⁽⁷⁾ Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs von 2016 „Der Schienengüterverkehr in der EU: noch nicht auf dem richtigen Kurs“, Ziffern 23–27.

⁽⁸⁾ Geschäftsbericht 2019 der ÖBB-Holding AG, S. 61 und 65-66.

4.7. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen sind von grundlegender Bedeutung für die Gewährleistung zugänglicher, erschwinglicher und inklusiver Personenverkehrsdienste für die Bürger. Für eigenwirtschaftliche Personenverkehrsdienste, häufig im Fernverkehr, ist ein offener Marktzugang gegeben. Der Fern- und der Regionalverkehr lassen sich jedoch nicht voneinander trennen. Jeder Fernreisezug erfüllt auch einen regionalen Zweck für die Fahrgäste, insbesondere wenn er in Vorstadtgebieten hält. Regionalbahnen sorgen für die erforderlichen Fahrgastzahlen und sind Zubringer für die Hauptstrecken. Außerdem entlasten sie die Infrastruktur auf den großen Hauptlinien und sorgen für die Verteilung in dem Gebiet.

In den Mitgliedstaaten werden derzeit weitere Initiativen ergriffen, um wichtige Verbindungen mit neuen Zugverbindungen einschließlich Nachtzügen zu schaffen, wobei etablierte Eisenbahnunternehmen bei diesen Entwicklungen vorangehen. Solche Pläne wurden bereits z. B. von Deutschland (TEE 2.0), den Niederlanden und Schweden angekündigt. Der EWSA ist der Auffassung, dass diese Initiativen die Komplexität des Bahnsystems veranschaulichen und dass der — seit 2010 im grenzüberschreitenden Personenverkehr bestehende — freie Marktzugang nicht das richtige Instrument zur Förderung des (internationalen) Personenfernverkehrs ist. Nötig sind politischer Wille und politische Entscheidungen über die Priorisierung umweltfreundlicher und inklusiver Lösungen, gepaart mit den notwendigen Investitionen und einer Entscheidungsfindung im Sinne der Good Governance.

4.8. Der EWSA betrachtet die Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge als eine der wirksamsten und effizientesten Maßnahmen zur Förderung des Schienenpersonenverkehrs. Sie ist das Rückgrat der Bahnsysteme z. B. in Österreich und der Schweiz, den Spitzenreitern in Bezug auf den Marktanteil. Darüber hinaus stellt der EWSA fest, dass es keine Korrelation zwischen dem Grad der Marktöffnung und der Kundenzufriedenheit oder den Fahrpreisen gibt.

4.9. Allerdings gibt es der genannten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zufolge nach wie vor eine Reihe von Problemen im Zusammenhang mit der Öffnung des Marktzugangs und der Schaffung attraktiver Bahnverbindungen. Dies sind insbesondere:

4.9.1. Bereitstellung geeigneter Informationen, damit die Betreiber in Ausschreibungsverfahren angemessene Angebote einreichen können. Bisher ist dies trotz der Änderungen im vierten Eisenbahnpaket von 2016, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Bieter über angemessene Informationen verfügen, nicht der Fall.

4.9.2. Der Zugang zum rollenden Material ist für neue Marktteilnehmer nach wie vor eine große Hürde. Die Verfügbarkeit von rollendem Material mit EU-weit gültiger Zertifizierung ist nach wie vor vergleichsweise schlecht, sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr.

4.9.3. Die zuständigen Behörden können gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße Maßnahmen in Bezug auf den Zugang zu rollendem Material zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Personenbeförderungspflichten ergreifen, wenn sie dies für notwendig erachten.

4.9.4. Bei der Ausstellung durchgehender oder Verbundfahrausweise im Bahnverkehr gibt es nach wie vor Probleme, insbesondere in Bezug auf aktuelle Informationen über Fahrpreise, Reservierungen und Verkehr.

4.10. Trotz der Bestimmungen des vierten Eisenbahnpakets, nach denen die Betreiber von der Europäischen Eisenbahngesellschaft eine einheitliche Sicherheitsbescheinigung für den Betrieb in der gesamten EU erhalten können, gibt es weiterhin eine Reihe nicht angeglicher Vorschriften, was die Komplexität und die Kosten des grenzüberschreitenden Betriebs erhöht und insbesondere beim Grenzübergang Verzögerungen verursacht. Die Angleichung dieser Vorschriften ist daher sicherlich eine wichtige Aufgabe für die Zukunft und eine Voraussetzung für künftige gemeinsame digitale und Automatisierungslösungen.

4.11. Der EWSA betont, dass die technische Harmonisierung und die Modernisierung der Infrastruktur Schlüsselfaktoren für die Verwirklichung eines gut funktionierenden, einheitlichen europäischen Eisenbahnraums sind. Investitionen in die Modernisierung der Infrastruktur und des rollenden Materials sind sehr kostspielig. So wurden denn auch Innovationen im Schienenverkehr wie Hochgeschwindigkeitslinien von staatseigenen Unternehmen mit öffentlicher Unterstützung bewerkstelligt. Für Forschung und Innovation gibt es spezielle Vorschriften für staatliche Beihilfen.

4.12. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission zusammen mit dem Eisenbahnsektor und den Mitgliedstaaten offenbar an der Erleichterung des Grenzübertritts in den Korridoren für den Schienengüterverkehr arbeitet. Der EWSA hält es für wichtig, dass die Kommission eine umfassende Bestandsaufnahme der bestehenden Hindernisse vornimmt, einschließlich verschiedener Probleme, die mit der Einstellung zu tun haben, und Lösungen dafür vorschlägt. In diesem Zusammenhang dringt der EWSA auf die Einbeziehung der Sozialpartner in die vorbereitenden Arbeiten der Kommission.

4.13. Im Schienengüterverkehr gibt es eine Reihe spezieller Fragen. In der Arbeitsunterlage werden folgende Anmerkungen und Anregungen vorgebracht.

4.13.1. Der Frachtmarkt hat sich verändert. Bei immer mehr Gütern, die sowohl Flexibilität als auch ein höheres Maß an Zuverlässigkeit in komplexen und hochpreisigen Lieferketten erfordern, hat der Schienenverkehr aufgrund seiner mangelnden Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Vorhersagbarkeit und Flexibilität häufig einen Wettbewerbsnachteil. So ergaben sich im ersten Quartal 2018 bei über 50 % der Züge im Alpen-Korridor Verspätungen von mehr als drei Stunden.

4.13.2. Verkehrsinformationen etwa über den Standort der Züge und die voraussichtliche Ankunftszeit sind spärlich. Hinzu kommt, dass das Kapazitäts- und Verkehrsmanagement in der Regel nicht zwischen Bahninfrastruktur und Einrichtungen wie z. B. Terminals aufeinander abgestimmt wird. Dies steht einer Optimierung des Ressourcenmanagements entgegen.

4.13.3. Das Fehlen moderner automatischer Kupplungssysteme in der EU, wie sie in vielen Teilen der Welt in großem Umfang eingesetzt werden, beeinträchtigt den Einzelwagenverkehr.

4.13.4. Der Güterverkehr hat bei der Kapazitätsplanung nur eine geringe Priorität, sowohl im Auslandsverkehr als auch im nationalen Rahmen.

4.13.5. Die langfristige Kapazitäts- und Fahrplanplanung ist ein Erschwernis für marktorientierte Geschäftsmodelle und macht es der Bahn unmöglich, auf kurzfristige Kundenwünsche einzugehen. Der dem Inlandsverkehr eingeräumte Vorrang und die mangelnde Koordinierung der grenzübergreifenden Planung führen zu weiteren Problemen im grenzüberschreitenden Güterverkehr.

4.13.6. Die geringe Rentabilität führt zu weniger Investitionen, außerdem werden Infrastrukturinvestitionen nicht gut über Grenzen hinweg koordiniert, nicht einmal in wichtigen Korridoren.

4.13.7. Es ist zu hoffen, dass bei der laufenden Bewertung der Verordnung zur Schaffung europäischer Güterverkehrskorridore⁽⁹⁾ zumindest ein Teil der Koordinierungs- und Planungsprobleme im grenzübergreifenden Güterverkehr angegangen wird.

4.14. Offenbar müssen die Entscheidungsverfahren in Fragen der Bahnkapazität generell so verändert werden, dass die Betreiber ihre Dienste entsprechend den Bedürfnissen ihrer Kunden mit angemessener Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit und Flexibilität erbringen können. Dies erfordert unter anderem eine Gesamtbetrachtung des Kapazitätsmanagements unter Berücksichtigung sowohl des Personen- als auch des Güterverkehrs, die eine bessere Kapazitätsauslastung ermöglichen würde.

4.15. In Bezug auf den Schienengüterverkehr finden sich ähnliche Feststellungen, wie sie die Kommission in ihrem Arbeitspapier trifft, auch in dem bereits erwähnten Sonderbericht des Rechnungshofs über den Schienengüterverkehr.

Der Sonderbericht enthält eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Funktionsweise des Schienengüterverkehrsmarkts, einschließlich einer besseren Überwachung zur Bekämpfung wettbewerbswidrigen Verhaltens etablierter Verkehrsunternehmen und Infrastrukturbetreiber, eines verbesserten Verkehrsmanagements in Schienengüterverkehrskorridoren, der Leistungsüberwachung und einer gezielteren Ausrichtung auf den Infrastrukturbedarf.

4.16. In dem Sonderbericht des Rechnungshofs wird auch die Frage der Triebfahrzeugführer angesprochen. Dabei geht es um die sprachlichen Anforderungen gemäß der Richtlinie 2007/59 über die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern. Es wird vorgeschlagen, die in Anhang VI Ziffer 8 festgelegten sprachlichen Anforderungen durch Anforderungen an die Kenntnis einer einzigen Betriebssprache zu ersetzen, die im internationalen Eisenbahnverkehr zu verwenden wäre.

4.17. Der Sonderbericht kommt zu dem Schluss, dass die ermittelten strategischen und regulatorischen Probleme solcher Art sind, dass, wenn sie nicht angegangen werden, zusätzliche Finanzmittel nicht ausreichen, um die aufgezeigten Schwierigkeiten zu beheben.

4.18. Ferner sollte auf die Ministererklärung zu Schienengüterverkehrskorridoren vom 21. September 2020 hingewiesen werden. Darin wird hervorgehoben, wie wichtig die Digitalisierung und die zeitnahe Umsetzung der TEN-V-Kernnetz-korridore und die Einführung des ERTMS sind.

⁽⁹⁾ ABl. L 276 vom 20.10.2010, S. 22.

4.19. Es herrscht offenbar allgemeines Einvernehmen darüber, wie wichtig qualifiziertes Eisenbahnpersonal mit guten Arbeitsbedingungen ist. Dies erfordert Maßnahmen zur Verhinderung von Sozialdumping im Eisenbahnsektor, das sich mit der laufenden Marktöffnung wie in den anderen Verkehrssektoren in der EU ausbreitet. Bestehende Regelungen — wie die Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern — werden der Situation des Bahnpersonals nicht immer angemessen gerecht, da sie die besonderen Anforderungen der hochmobilen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer z. B. in den Eisenbahnen nicht berücksichtigen. Dies erschwert auch die Überwachung. Der EWSA ist daher der Auffassung, dass wie im Straßenverkehr besondere Vorschriften für Beschäftigte im Eisenbahnverkehr erforderlich sein könnten.

4.20. Der EWSA nimmt in diesem Zusammenhang auch die von den Sozialpartnern im Bahnsektor gemeldeten Mängel in Bezug auf Sozial- und Rechtsvorschriften für den Bahnsektor sowie deren Um- und Durchsetzung zur Kenntnis, die zum Beispiel die Anwendung der Sozialklauseln der Verordnung über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen (PSO-Verordnung) und die Anwendung, Überwachung und Durchsetzung der Richtlinie 2005/47/EG über die Einsatzbedingungen des fahrenden Personals im grenzüberschreitenden Verkehr betreffen.

4.21. Der EWSA schließt sich nachdrücklich dem allgemeinen Einvernehmen über die Bedeutung qualifizierten Eisenbahnpersonals mit guten Arbeitsbedingungen an. Er nimmt die Vereinbarung von 2004 über Fahr- und Ruhezeiten des fahrenden Personals im interoperablen grenzüberschreitenden Verkehr zur Kenntnis, die im Januar 2004 im Rahmen des sozialen Dialogs zwischen den Sozialpartnern geschlossen und durch die Richtlinie 2005/47/EG umgesetzt wurde.

4.22. Der EWSA stellt fest, dass die Sozialpartner vereinbart haben, im Rahmen des sozialen Dialogs weiterhin auf eine bessere Überwachung der Umsetzung der Vereinbarung hinzuwirken. In einer gemeinsamen Erklärung haben sie sich dazu bekannt, grenzüberschreitende Tätigkeiten zu fördern, einen allein auf Unterschieden bei den Arbeitsbedingungen beruhenden Wettbewerb zu vermeiden und gleiche Ausgangsbedingungen für grenzüberschreitend tätige Unternehmen zu wahren⁽¹⁰⁾.

In Bezug auf die Richtlinie 2005/47/EG hoben die Sozialpartner als eines der Ergebnisse des Projekts hervor, dass eine ordnungsgemäße Überwachung und Durchsetzung der Vereinbarung auf der Ebene der Mitgliedstaaten durch die Unklarheit über die zuständigen nationalen Behörden erschwert werde. Selbst wenn eine Behörde klar definiert sei — in der Regel die nationale Arbeitsaufsichtsbehörde —, fehlten ihr offenbar die notwendigen Mittel, Kapazitäten und/oder Kenntnisse über die Vereinbarung und die zu ihrer Umsetzung erlassenen Richtlinie, um ihre Aufgaben wirksam erfüllen zu können. Der EWSA sieht hier einen Handlungsbedarf für die EU.

4.23. Der EWSA nimmt die Erklärung der Sozialpartner zu der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zur Kenntnis, wonach „die Folgen des Wettbewerbs nicht zu Lasten der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten gehen dürfen. Zu deren Schutz sollten auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene verbindliche Sozialstandards und/oder der obligatorische Mitarbeitertransfer im Fall eines Betreiberwechsels verlangt werden“⁽¹¹⁾. Dies wird in der Praxis nicht ausreichend umgesetzt und gewährleistet und erfordert ein Tätigwerden der EU. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Umsetzung dieser Bestimmungen sorgsam zu überwachen und erforderlichenfalls Maßnahmen zu ergreifen.

4.24. Die Betreiber sind offenbar einhellig der Ansicht, dass der Sektor nun Zeit braucht, um das vierte Eisenbahnpaket zu verarbeiten und sich darauf einzustellen.

5. Die Krise infolge der COVID-19-Pandemie: ein Test der Krisenresilienz

5.1. Die COVID-19-Krise war eine Belastungsprobe und eine Herausforderung für den Schienenverkehr ebenso wie für alle anderen Teile der Verkehrsbranche sowie für alle Beschäftigten im Verkehrssektor. Eine positive Lehre aus der COVID-19-Pandemie ist, dass die Schiene eine zentrale Rolle bei der sicheren und zuverlässigen Beförderung von Personen und Gütern spielt, was auch dem Einsatz des Bahnpersonals unter sehr schwierigen Umständen zu verdanken ist. Staatliche Beihilfen haben vielen Eisenbahnunternehmen in einer schwierigen Phase mit rückläufigen Volumen geholfen.

5.2. Einer Datenerhebung der Gemeinschaft der europäischen Bahnen (CER) zufolge hat die COVID-19-Krise nachteilige Auswirkungen auf alle Arten des Schienenpersonenverkehrs, insbesondere auf internationalen Strecken. Die Einnahmeverluste beliefen sich 2020 auf 26 Milliarden Euro und haben sich in den ersten Monaten des Jahres 2021 fortgesetzt. Hinzu kommt, dass die Erholung wahrscheinlich nur langsam vorankommen wird.

⁽¹⁰⁾ Bewertung der Umsetzung und Anwendung der Vereinbarung über bestimmte Aspekte der Einsatzbedingungen des fahrenden Personals im interoperablen grenzüberschreitenden Verkehr im Eisenbahnsektor; Projekt „Rail Mobile Workers“ (Mobile Beschäftigte Eisenbahn) — Gemeinsame Schlussfolgerungen der europäischen Sozialpartner im Eisenbahnsektor CER und ETF.

⁽¹¹⁾ <https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2019/10/Joint-opinion-protection-of-staff-2013-DE.pdf>.

5.3. Die COVID-19-Krise hat jedoch auch zu der Einsicht geführt, dass Resilienzmaßnahmen entwickelt und die Kohärenz sowie die Koordinierung des Netzes verbessert werden müssen und die Entwicklung grenzüberschreitender Infrastrukturen höhere Priorität haben sollte⁽¹²⁾. Die Pandemie hat jedoch auch gezeigt, dass die Städte die wichtigste Rolle bei der Lösung von Verkehrsproblemen spielen. Sie dürfen nicht alleingelassen werden, die EU muss ihnen vielmehr größte Aufmerksamkeit schenken.

5.4. Während der Pandemie waren staatseigene Betreiber verpflichtet, den Personen- und Güterverkehr fortzusetzen und dabei einen sicheren Betrieb zu gewährleisten. Staatliche Beihilfen und staatliche Eingriffe haben häufig dafür gesorgt, dass das Bahnsystem nicht zusammenbrach, was für die Erbringung von Diensten der Grundversorgung unabdingbar war.

6. Die Fragen des Ratsvorsitzes zur Entflechtung

6.1. Die beiden Fragen des Ratsvorsitzes betreffend die Entflechtung sind durch die Bestimmungen der Richtlinie 2012/34/EU (Neufassung) in Kapitel II, Abschnitte I und II sicher hinreichend beantwortet. Darin geht es um die Unabhängigkeit der Geschäftsführung von Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreibern (Abschnitt I) bzw. um die Trennung zwischen Infrastrukturbetrieb und Erbringung von Verkehrsleistungen sowie zwischen verschiedenen Arten von Verkehrsleistungen (Abschnitt II).

6.2. Diese Bestimmungen lassen eine große Bandbreite bei der Wahl der Organisationsform zu, sofern die Unabhängigkeit der für den Infrastrukturbetrieb zuständigen Stelle in Bezug auf die Trassenzuweisung und die Entgelterhebung gewährleistet ist. Das Gleiche gilt für die Pflicht zur getrennten Rechnungsführung für die Bereiche Infrastrukturbetrieb und Verkehrsleistungen sowie Personen- und Güterverkehr und für die Transparenz bei der Ausweisung öffentlicher Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Aufgaben.

6.3. Die Gewährleistung der Neutralität bei Trassenzuweisung und Entgelterhebung sowie die Transparenz, die durch die Rechnungsführungsbestimmungen hergestellt wird, sind positiv zu bewerten, da sie für gleiche Wettbewerbsbedingungen und Transparenz sorgen.

6.4. Bemerkenswerterweise haben große Eisenbahnländer wie Deutschland, Polen, Italien und Österreich ein integriertes Bahnunternehmen behalten, während die Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers im Hinblick auf die wesentlichen Funktionen wie Slot-Zuweisung sowie Festsetzung und Einzug der Fahrwegentgelte gewährleistet ist. Frankreich zum Beispiel hat Infrastrukturbetrieb und Verkehrsleistungen wieder zusammengeführt. Dort sieht man Vorteile für das Bahnsystem durch Synergienutzung, engere Zusammenarbeit, mehr Flexibilität usw. Mitzubedenken ist auch der Nutzen für das Bahnpersonal durch einen großen internen Arbeitsmarkt, insbesondere für sicherheitsrelevante Berufe mit medizinischen und psychologischen Anforderungen.

6.5. Die freie Wahl der Organisationsform ist allerdings positiv zu sehen. Daher darf den Mitgliedstaaten eine Entflechtung nicht aufgezwungen werden.

7. Abschlussbemerkungen

7.1. Aus den bisherigen Ausführungen folgt, dass der europäische Eisenbahnraum bei Weitem noch nicht vollkommen ist. Eine eingehendere Analyse der Erfolgsfaktoren sowie der Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen ist erforderlich. In den verfügbaren Analysen wurden Probleme bei der Umsetzung bestehender Rechtsvorschriften bewertet, darunter Marktzugang, Interoperabilität und technische Harmonisierung einschließlich der unvollständigen Angleichung betrieblicher und technischer Vorschriften. Sie haben aber auch Probleme in Bezug auf Kosten, mangelnde Pünktlichkeit, den Mangel an in der gesamten EU einsetzbarem rollendem Material und allgemeine Probleme mit der Anpassung an offene Märkte aufgezeigt. Die möglichen Auswirkungen der Marktöffnung auf die Arbeitsbedingungen scheinen nicht untersucht worden zu sein. Vieles könnte und sollte verbessert werden, damit das Bahnsystem besser funktioniert, wettbewerbsfähiger wird und in der Lage ist, seinen Marktanteil in der gesamten EU zu erhöhen und zu einem vollwertigen Akteur in einem effizienten, ökologisch und sozial nachhaltigen, multimodalen Verkehrs- und Mobilitätssystem zu werden, das den Menschen und der Umwelt dient.

7.2. Nach Ansicht des EWSA ist es nunmehr an der Zeit für eine allgemeine Bestandsaufnahme des Bahnsystems in der EU. Der EWSA fordert daher eine breit angelegte, umfassende Analyse der Erfolgsfaktoren und Probleme mit einer Bewertung des derzeitigen Rahmens, einschließlich seiner Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen. Der EWSA spricht sich für eine unvoreingenommene Analyse aus. Diese sollte der Verpflichtung nach Artikel 90 und 91 AEUV entsprechen, einen Binnenmarkt mit harmonisierten Vorschriften für den grenzüberschreitenden Verkehr zu schaffen und die Bedingungen für die Kabotage festzulegen, wobei den Bestimmungen über Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem

⁽¹²⁾ Siehe zum Beispiel das Gutachten für das deutsche Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: „Folgerungen für die zukünftige Verkehrspolitik nach den Erfahrungen und dem Umgang mit der COVID-19-Pandemie“, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, Nr. 2/Jahr 2020.

Interesse gemäß Artikel 14 AEUV in Verbindung mit dem Protokoll Nr. 26 AEUV und Artikel 36 der Charta der Grundrechte der EU gebührend Rechnung zu tragen ist In der Analyse sollten Umweltaspekte und die im europäischen Grünen Deal festgelegten Ziele, die Funktion der Schiene als Dienst der Daseinsvorsorge und ihre Bedeutung für den sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt, die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs und seine Funktionsweise in einem multimodalen grenzüberschreitenden Verkehrssystem betrachtet werden, das auf Kooperation, Ressourceneffizienz, Dienstqualität und Kunden-/Verbraucherzufriedenheit beruht, wobei die Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen des Personals besonders zu berücksichtigen sind. Das Europäische Jahr der Schiene 2021 bietet eine ausgezeichnete Gelegenheit für eine Bestandsaufnahme der bisherigen Entwicklungen und die Festlegung von Zielen für die Zukunft.

Brüssel, den 24. März 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

ANHANG

Die folgenden, vom Plenum abgelehnten Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der Stimmen:

Ziffer 1.17

Ändern:

Natürlich müssen die derzeitigen Erfordernisse für politische Maßnahmen und Verbesserungen am Eisenbahnsystem berücksichtigt werden, damit die Ziele in Bezug auf den Anteil der einzelnen Verkehrsträger erreicht werden und die Schiene ihren vollen Beitrag zu einem wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, multimodalen Verkehrssystem in Europa leisten kann. Staatliche Beihilfen und staatliche EingriffeDie Branche wird auch während ihrer Erholung von der COVID-19-Krise staatliche Beihilfen benötigen, und staatliche Beihilfen für die Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen sind nach wie vor wichtig, um grundlegende Dienstleistungen auch nach der COVID-19-Krise zu gewährleisten.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 94

Nein-Stimmen: 119

Enthaltungen: 7

Ziffer 1.18

Ändern:

Öffentliche Dienstleistungsaufträge sind grundlegend für die Gewährleistung zugänglicher, erschwinglicher und inklusiver Personenverkehrsdienste für alle. ~~Der EWSA betrachtet die Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge als eine der wirksamsten und effizientesten Maßnahmen zur Förderung des Schienenpersonenverkehrs. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass derzeit die Direktvergabe vorherrscht, dass sich der Rechtsrahmen jedoch in Richtung Ausschreibungen entwickelt. Der EWSA erwartet, dass die Kommission die Ergebnisse dieser Schwerpunktverlagerung in Bezug auf die Erschwinglichkeit und das Leistungsniveau gemäß Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 in der geänderten Fassung untersuchen wird.~~

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 97

Nein-Stimmen: 114

Enthaltungen: 12

Ziffer 4.6

Ändern:

Allgemein besteht die Tendenz, Gemeinwohlverpflichtungen mit ausschließlichen Verkehrsrechten auf defizitären Strecken, in der Regel Regionalstrecken, anzuwenden, während im Fernverkehr ein offener Marktzugang gegeben ist. Der EWSA unterstreicht die wichtige Rolle der Gemeinwohlverpflichtungen bei der Bereitstellung einer erschwinglichen Anbindung und der Sicherstellung der generellen Kohärenz des Bahnsystems für den Fahrgastverkehr im Interesse der Zugänglichkeit. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen sind von grundlegender Bedeutung für die Gewährleistung zugänglicher, erschwinglicher und inklusiver Personenverkehrsdienste für die Bürger. Für eigenwirtschaftliche Personenverkehrsdienste, häufig im Fernverkehr, ist ein offener Marktzugang gegeben. Der Fern- und der Regionalverkehr lassen sich jedoch nicht voneinander trennen. Jeder Fernreisezug erfüllt auch einen regionalen Zweck für die Fahrgäste, insbesondere wenn er in Vorstadtgebieten hält. Regionalbahnen sorgen für die erforderlichen Fahrgastzahlen und sind Zubringer für die Hauptstrecken. Außerdem entlasten sie die Infrastruktur auf den großen Hauptlinien und sorgen für die Verteilung in dem Gebiet.

~~In den Mitgliedstaaten werden derzeit weitere Initiativen ergriffen, um wichtige Verbindungen mit neuen Zugverbindungen einschließlich Nachtzügen zu schaffen, wobei etablierte Eisenbahnunternehmen bei diesen Entwicklungen vorangehen. Solche Pläne wurden bereits z. B. von Deutschland (TEE 2.0), den Niederlanden und Schweden angekündigt. Im italienischen Hochgeschwindigkeitsnetz hat der Wettbewerb unter den Betreibern zu einer verbesserten Dienstqualität, günstigeren Fahrscheinen und einer dichteren Zugfolge geführt, mit der Folge einer spürbaren Verkehrsverlagerung vom Flugzeug auf die Schiene. Ähnliche Initiativen sind in Spanien geplant. Nach Auffassung des EWSA zeigen diese Initiativen, dass der derzeitige Rahmen die Möglichkeit zur Schaffung attraktiver und umweltfreundlicher Verkehrsalternativen bietet und dass Maßnahmen zur Erleichterung der Einrichtung grenzüberschreitender Verbindungen ergriffen werden müssen. Der EWSA ist der Auffassung, dass diese Initiativen die Komplexität des Bahnsystems veranschaulichen und dass der seit 2010 im grenzüberschreitenden Personenverkehr bestehende freie Marktzugang nicht das richtige Instrument zur Förderung des (internationalen) Personenfernverkehrs ist. Nötig sind politischer Wille und politische Entscheidungen über die Priorisierung umweltfreundlicher und inklusiver Lösungen, gepaart mit den notwendigen Investitionen und einer Entscheidungsfindung im Sinne der Good Governance.~~

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 104

Nein-Stimmen: 112

Enthaltungen: 15

Ziffer 4.7

Ändern:

~~Der EWSA nimmt die derzeitige Dominanz der Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge und die Entwicklung des Rechtsrahmens in Richtung Ausschreibungsverfahren zur Kenntnis. Der EWSA erwartet, dass die Kommission eine neutrale Analyse der Ergebnisse dieser Schwerpunktverlagerung in Bezug auf die Erschwinglichkeit und die Qualität der Dienste gemäß Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 in der geänderten Fassung vorlegt und dass die Analyse auch Empfehlungen für ein Vergabesystem enthält, das den Kunden das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis beschert. Der EWSA betrachtet die Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge als eine der wirksamsten und effizientesten Maßnahmen zur Förderung des Schienenpersonenverkehrs. Sie ist das Rückgrat der Bahnsysteme z. B. in Österreich und der Schweiz, den Spitzenreitern in Bezug auf den Marktanteil. Darüber hinaus stellt der EWSA fest, dass es keine Korrelation zwischen dem Grad der Marktöffnung und der Kundenzufriedenheit oder den Fahrscheinepreisen gibt.~~

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 97

Nein-Stimmen: 114

Enthaltungen: 12

Ziffer 5.3

Ändern:

~~Während der Pandemie ist es waren staatseigene den Betreibern gelungen verpflichtet, den weiterhin einen sicheren Personen- und Güterverkehr fortzusetzen und dabei einen sicheren Betrieb zu gewährleisten, während sie gleichzeitig aufgrund des stark rückläufigen Fracht- und Fahrgastaufkommens erhebliche Verluste einführen. Staatliche Beihilfen und Maßnahmen der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten zur finanziellen Unterstützung des Schienenverkehrs und insbesondere zur Erleichterung der Fortführung wesentlicher Dienste einschließlich des grenzüberschreitenden Verkehrs haben es möglich gemacht, dass die notwendige Personenbeförderung und die Lieferketten weiter funktionierten staatliche Eingriffe haben häufig dafür gesorgt, dass das Bahnsystem nicht zusammenbrach, was für die Erbringung von Diensten der Grundversorgung unabdingbar war.~~

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 94

Nein-Stimmen: 119

Enthaltungen: 7

Ziffer 6.5

Ändern:

Die Der EWSA vertritt daher die Auffassung, dass die freie Wahl der Organisationsform ist allerdings positiv ist zu sehen. Daher darf den Mitgliedstaaten eine Entflechtung nicht aufgezwungen werden. Der EWSA ist ferner der Auffassung, dass der offene Dialog zwischen Infrastrukturbetreibern und Verkehrsunternehmen, der mit dem vierten Eisenbahnpaket eingeführt wurde, einen Mehrwert erbringt, da er den Austausch einschlägiger Informationen ermöglicht, die der Verbesserung von Schienenverkehr und Intermodalität dienen.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 95

Nein-Stimmen: 118

Enthaltungen: 12

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

559. PLENARTAGUNG DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES –
VIDEOKONFERENZ ÜBER INTERACTIO, 24.3.2021-25.3.2021

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Bericht zur Lage der Energieunion 2020 gemäß der Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz“

(COM(2020) 950 final)

und

zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Eine EU-weite Bewertung der nationalen Energie- und Klimapläne: Neue Impulse für die grüne Wende und die wirtschaftliche Erholung durch die integrierte Energie- und Klimaplanung“

(COM(2020) 564 final)

(2021/C 220/04)

Berichtersteller: **Lutz RIBBE**

Befassung	Europäische Kommission, 11.11.2020 und 27.11.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	9.3.2021
Verabschiedung im Plenum	24.3.2021
Plenartagung Nr.	559
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	236/4/6

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist beeindruckt von der Akribie und Genauigkeit, mit der die Kommission die Entwicklung der Energie-Union dokumentiert und evaluiert. Die Art und Weise, wie die Nationalen Energie- und Klimapläne (NECP) erstellt und ausgewertet wurden, zeigt, dass die Governance der Energie-Union funktioniert.

1.2. Der EWSA nimmt mit Erleichterung zur Kenntnis, dass — obwohl einige Mitgliedstaaten klar hinter den Zielen zurückfallen — die Energie- und Klimaziele für das Jahr 2020 im Großen und Ganzen erreicht wurden. Dies darf aber nicht zur Zufriedenheit führen. Die Ziele für die nächsten 30 Jahre, beginnend mit der Dekade der 2020er-Jahre sind deutlich ambitionierter. Das Transformationstempo muss deutlich erhöht werden; dabei sollte aber nicht die soziale und ökonomische Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten aus dem Auge verloren werden. Ansonsten wäre die gesellschaftliche Akzeptanz der Investitionen und Reformen, die auf eine Beschleunigung der Energiewende abzielen, gefährdet. Gefährdet wird die Energietransformation auch, wenn die Politik die Teilhabe breiter Teile der Gesellschaft zwar verspricht, in der Realität aber dieses Versprechen nicht ernst nimmt und nicht umsetzt!

1.3. Umso wichtiger ist es also, nicht nur die globalen (Klima-)Ziele ins Auge zu fassen, sondern auch die spezifischen Ziele, die sich die Kommission mit der Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion und dem Paket „Saubere Energie für alle Europäer“ selbst gegeben hat. Und diesbezüglich fällt das Ergebnis sehr viel negativer aus.

1.4. Als wichtigstes Ziel sprach die Kommission in der Rahmenstrategie davon, dass im Mittelpunkt der Energieunion die Bürgerinnen und Bürger stehen sollen. In ihrer Mitteilung zum Stand der Energieunion geht die Kommission mit keiner Silbe darauf ein, wie es um die Erreichung dieses Ziels steht und welche Strategien zur Zielerreichung in Zukunft verfolgt werden sollen. Dies ist für den EWSA völlig inakzeptabel.

1.5. In der Bewertung der NECP vertritt die Kommission die Auffassung, dass der Entwicklung der Bürgerenergie in den NECP der Mitgliedstaaten zu wenig Beachtung geschenkt wird. Dies ist besorgniserregend. Dass die Kommission hieraus aber nichts weiter ableitet, als einen sehr allgemeinen Appell an Mitgliedstaaten zu richten, ist enttäuschend. Wenn ambitionierte Ziele, wie sie im Paket „Saubere Energie für alle Europäer“ und in der Rahmenstrategie für die Energieunion formuliert werden, nicht ernsthaft nachgehalten werden, ist dies nicht nur für die Energieunion schädlich. Es steht auch die Glaubwürdigkeit der europäischen Politik als Ganzes auf dem Spiel.

1.6. Deshalb hält es der EWSA für notwendig, dass die Kommission in zukünftigen Berichten den Grad und die Qualität der Umsetzung, Einhaltung und Durchsetzung des Dritten Energiepakets in den Mitgliedstaaten stärker untersucht, insbesondere im Hinblick darauf, wie sie „die Bürger in den Mittelpunkt“ stellen wollen. In der Vergangenheit hat sich die Umsetzung von Vorschriften im Energiebereich verzögert und ist oft nicht zum Vorteil der Bürger erfolgt.

1.7. Ein kritischer Blick ist auch in Bezug auf drei weitere Ziele der Energieunion angezeigt: den Abbau von Energieabhängigkeit durch die Reduktion von Energieimporten, die Eliminierung der Subventionen für klima- und umweltschädliche Energieträger und die Übernahme einer Führungsrolle bei erneuerbaren Energien, Energieeffizienz und Elektromobilität. Alle diese drei Ziele sind verfehlt worden, wie den Mitteilungen der Kommission zu entnehmen ist. Doch zu den Gründen wird geschwiegen. Ebenso sucht man vergeblich nach Aussagen, welche Lehre man aus den Misserfolgen zieht und was daraus für das weitere Vorgehen, z. B. beim Aufbaufonds, folgt.

1.8. Nach Auffassung des EWSA zeigen die NECP der Mitgliedstaaten, dass es der europäischen Energiepolitik an Kohärenz mangelt. Der EWSA sieht die meisten NECP außerdem als zu unspezifisch an, insbesondere was die wichtigen Themen der Energieversorgungssicherheit und des gerechten Übergangs (just transition) angeht.

1.9. Der EWSA fordert die Kommission deshalb dazu auf, in der Bewertung der NECP auch mehr auf die Angemessenheit der Strategien für einen gerechten Übergang zu achten und dabei insbesondere die Erreichung folgender Ziele zu evaluieren:

- Erleichterung von Beschäftigungsübergängen,
- Unterstützung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die ihren Arbeitsplatz aufgrund der Dekarbonisierung verlieren (ein verlorener Arbeitsplatz sollte mindestens durch einen anderen, gleichwertigen Arbeitsplatz ersetzt werden),
- Bekämpfung von Energiearmut sowie dem Ausgleich degressiver Verteilungseffekte und
- Erschließung von regionalwirtschaftlichen Potentialen, die sich aus erneuerbaren Energien und neuen Formen der Teilnahme und Teilhabe an der Stromproduktion ergeben.

2. Allgemeine Bemerkungen zu den Kommissionsdokumenten

2.1. Am 25. Februar 2015 legte die Kommission ihre Mitteilung „Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie“⁽¹⁾ vor. Die Strategie adressierte die folgenden Ziele:

- Sicherheit der Energieversorgung, u. a. durch Reduzierung der Abhängigkeit von Energieimporten;

⁽¹⁾ COM(2015) 80 final.

- ein vollständig integrierter europäischer Energiemarkt,
- eine nachhaltige, CO₂-arme und klimafreundliche Wirtschaft;
- Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit, damit Europa eine globale Führungsrolle im Bereich der erneuerbaren Energien einnehmen kann;
- die Qualifizierung der europäischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für die Energiewirtschaft von morgen;
- das Vertrauen von Investoren aufgrund von Preissignalen, die auf langfristigen Bedürfnissen und politischen Zielen beruhen.

2.2. Vor allem aber, so führte die Kommission damals aus, strebe sie eine Energieunion an, „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, wenn sie sich in einer gefährdeten Situation befinden, Schutz genießen“. Außerdem führte sie die Beteiligung der Stakeholder an der Gestaltung der Energieunion als Priorität und einen sozial gerechten Übergang als Grundprinzip zur Bewältigung der Energiewende an.

2.3. Weiterhin legte die Kommission dar, dass die Energieunion einer integrierten Lenkung und Überwachung bedürfe. Mit der Governance-Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽²⁾ hat sich die EU eine entsprechende Rechtsgrundlage hierfür gegeben. Aufgrund dieser Verordnung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, regelmäßig nationale Energie- und Klimapläne (NECP) vorzulegen, in denen sie auch ihre Beiträge zur Zielerreichung der Energieunion zu beschreiben haben.

2.4. In ihrem Bericht zur Lage der Energieunion im Jahr 2020 referiert die Kommission nun die Fortschritte und stellt diese unter fünf Überschriften:

- Dekarbonisierung (einschl. Ausbau erneuerbarer Energien)
- Energieeffizienz unter besonderer Berücksichtigung des Grundsatzes „Energieeffizienz an erster Stelle“
- Sicherheit der Energieversorgung (einschl. Reduzierung der Energieimporte in die EU, erhöhte Flexibilität und größere Resilienz der nationalen Energiesysteme)
- Energiebinnenmarkt
- Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit

ferner geht sie auf das Thema „Energieunion im Kontext des europäischen Grünen Deals“ ein.

2.5. Auf dieser Grundlage stellt die Kommission Gedanken zur „Verwirklichung eines grünen Aufschwungs und einer nachhaltigen Wirtschaft“ aus. Dabei geht sie zunächst auf die vorliegenden Strategien zur Integration des Energiesystems und zum Ausbau des Wasserstoffs in Europa ein.

2.6. Die Kommission begründet zudem die Notwendigkeit, das Reduktionsziel für CO₂-Emissionen auf mindestens 55 % im Vergleich zu 1990 anzuheben und kündigt eine Strategie zur Verringerung der Methanemissionen sowie eine „Vision für Offshore-Energie“ an. In diesem Zusammenhang kritisiert sie die im Rahmen der NECP durch die Mitgliedstaaten vorgelegten Strategien als häufig unklar und zu wenig konkret.

2.7. Insgesamt bezeichnet die Kommission die Situation als noch nicht zufriedenstellend, obwohl festgestellt wird, dass EU-weit die 2020-Ziele beim Ausbau der erneuerbaren Energien weitgehend erreicht werden. Einige Mitgliedstaaten müssten noch „größere Fortschritte“ machen.

⁽²⁾ ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 1.

2.8. Sie appelliert im Bereich der Energieeffizienz mehr Anstrengungen zu unternehmen; besonders bei der Gebäudesanierung werden große Defizite festgestellt.

2.9. Der Bericht wird erstmals von einer ausführlichen Analyse der Energiesubventionen ⁽³⁾ begleitet, in der eindeutig festgestellt wird, dass a) immer noch bessere Daten über Energiesubventionen benötigt werden ⁽⁴⁾ und b) „unbedingt stärkere größere Anstrengungen unternommen werden“ müssen, um die Subventionen für fossile Brennstoffe zu verringern. Die derzeit auf EU-Ebene existierenden Rechtsinstrumente werden als nicht ausreichend beschrieben.

2.10. Als „nicht ermutigend“ wird ferner dargestellt, dass in den letzten Jahren in der EU-27 immer weniger FuE-Mittel in diesen Sektor investiert werden und Europa im Vergleich zu anderen Wirtschaftsregionen hier massiv in Rückstand geraten ist. Die Kommission kündigt Anstrengungen zum Beispiel in den Bereichen Batteriespeicher und Wasserstoff an, um Forschung und Innovationen neu zu beleben und dem auf nationaler Ebene festgestellten Rückgang der Investitionen entgegenzuwirken.

2.11. Es wird festgestellt, dass die Kosten für Energieimporte in den letzten Jahren wieder gestiegen sind (auf über 330 Mrd. EUR pro Jahr), der einst rückläufige Trend ist damit wieder umgekehrt.

2.12. Die Kommission beendet ihren Bericht mit einer Bekräftigung, dass sich für Europa im Zuge der Corona-Krise die einzigartige Chance für Investitionen biete, mit denen die Erholung der EU-Wirtschaft unterstützt und gleichzeitig die grüne und die digitale Wende beschleunigt werden könnten.

2.13. In ihrer Mitteilung über die EU-weite Bewertung der NECP zieht die Kommission insofern ein positives Fazit, als dass die Fortschritte bei den Treibhausgasreduzierungen und den erneuerbaren Energien es erlaubten, im Jahr 2021 die entsprechenden Ziele für 2030 deutlich anzuheben. Andererseits erkennt die Kommission massiven Nachholbedarf bei der Energieeffizienz, bei den Investitionen in Forschung und bei den Innovationen. Um die betreffenden Unzulänglichkeiten zu beheben, sei es erforderlich, dass die Mitgliedstaaten die neuen Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens und der Aufbau- und Resilienzfazilität berücksichtigen.

3. Allgemeine Bemerkungendes EWSA

3.1. Zunächst ist die Kommission ausdrücklich zu loben: Die Akribie, mit der sie die Governance der Energieunion betreibt und die in den umfangreichen Dokumenten (einschl. Anlagen) zum Ausdruck kommt, zeugt von einer großen Ernsthaftigkeit. Diese ist auch unbedingt angebracht, denn die bisher gesetzten Klimaschutzziele, die verschärft werden sollen, werden — wenn überhaupt — nur knapp erreicht. Das Ziel, die Europäische Union spätestens bis 2050 zur Klimaneutralität zu führen, ist von epochaler Bedeutung und erfordert eine historisch womöglich einmalige strategische Planung und Koordinierung sehr unterschiedlicher Politikansätze, die weit über das hinaus gehen muss, was bisher beschlossen wurde.

3.2. Vor diesem Hintergrund stimmt der EWSA der Kommission ausdrücklich zu, wenn diese betont, dass die Mitgliedstaaten klarere Strategien entwickeln und unverzüglich umsetzen müssen. Dabei sind die Folgen für Gesellschaft, Beschäftigung und Qualifikationen und andere Verteilungseffekte der Energiewende gebührender zu berücksichtigen, und es muss darlegt werden, wie die entsprechenden Herausforderungen zu bewältigen sind.

3.3. Die überwiegenden Schlussfolgerungen der Kommission sind nachvollziehbar und zu unterstützen. Dies gilt insbesondere für die Feststellung, dass die Fortschritte bei der Zielerreichung der Reduktion der Treibhausgasemissionen, einer Steigerung der Energieeffizienz und dem Ausbau der erneuerbaren Energien ein Sprungbett für höhere Ziele darstellen.

3.4. Der EWSA stimmt der Kommission auch zu, dass neue Impulse erforderlich sind. Es wäre aber wünschenswert gewesen, wenn die Kommission konkretisieren würde, worin die neuen Impulse bestehen sollen.

⁽³⁾ COM(2020) 950 final — Anhang 2.

⁽⁴⁾ Was verwundern muss, wird doch seit über 30 Jahren über die Notwendigkeit des Abbaus umweltschädlicher Subventionen in der EU gesprochen.

3.5. Weiterhin erscheint es logisch, dass die Kommission die Entwicklung der Energieunion mit dem europäischen Grünen Deal und der pandemiebedingten Wiederaufbaupolitik verknüpft — beides sind ja Ansätze, die zu den Zeiten, zu denen der Strategische Rahmen für die Energieunion und die Governance-Verordnung entwickelt wurden, noch nicht erkennbar waren. Der EWSA betont, dass mit der europäischen Energieunion für den Grünen Deal eine ideale Handlungsgrundlage besteht. Umso wichtiger wäre es gewesen, dass in der jetzigen Überprüfung die sich aufzeigenden Defizite genauer benannt und Gegenstrategien entwickelt worden wären. Das ist in mindestens drei Fällen nicht geschehen, auf die im Folgenden eingegangen werden soll.

Mangelnde Umsetzung des Ziels „Bürger im Mittelpunkt der Energieunion“

3.6. Wie in Ziffer 2.2 zitiert, hat die Kommission im strategischen Rahmen der Energieunion die Bedeutung eine von Bürgerinnen und Bürgern getragenen und auf sie ausgerichteten Politik als *wichtigstes* (!) Ziel bezeichnet. Daher müsste dieses Ziel auch im Bericht zur Lage der Energieunion eine besondere Würdigung erfahren, insbesondere durch konkrete Vorschläge, wie die transparente und aktive Beteiligung und Einbindung der Bürgerinnen und Bürger, Sozialpartner und Stakeholder in die Entscheidungsfindungsprozesse, z. B. NECP, sowie die aktive Teilnahme und Teilhabe am Marktgeschehen zu erfolgen hat. Tatsächlich wird aber der Aspekt der Teilhabe im Bericht noch nicht einmal erwähnt, und es fehlt auch jegliche Abwägung, ob die für die Zukunft vorgeschlagenen Maßnahmen diesem Ziel explizit dienen.

3.7. Das Problem zeigt sich aktuell auch u. a. bei der von der Kommission vorgelegten Strategie zur Integration des Energiesystems, bei dem die Bürgerinnen und Bürger nur als Verbraucher vorkommen und nicht als aktive Marktteilnehmer. Auch bei den von der Europäischen Kommission⁽⁵⁾ beschriebenen Schwerpunkten, nämlich der Wasserstoffstrategie sowie bei der angekündigten „Vision der Offshore-Energie“ ist es schwer vorstellbar, dass eine Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger überhaupt möglich oder angedacht ist. Daher ist höchst kritikwürdig, dass die Kommission in der Mitteilung zur Bewertung der NECP schreibt, dass sie den eingeführten EU-Finanzierungsmechanismus für erneuerbare Energien insbesondere für die Förderung von Offshore-Technologien einsetzen will.

3.8. Die Kommission ignoriert damit geltendes Europarecht: denn in der Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽⁶⁾ wird in Erwägungsgrund 43 ausgeführt: „Bürgerenergie [ist] zu einem wirksamen und kosteneffizienten Instrument geworden, um den Bedürfnissen und Erwartungen der Bürger [...] zu entsprechen. [...] Durch die direkte Einbindung der Verbraucher stellen [...] Bürgerenergiegemeinschaften ihr Potenzial unter Beweis, die Verbreitung neuer Technologien und Verbrauchsmuster, einschließlich intelligenter Verteilernetze und Laststeuerung, in integrierter Weise zu fördern. Mithilfe der Bürgerenergie kann auch die Energieeffizienz auf der Ebene der Privathaushalte verbessert und zur Bekämpfung der Energiearmut durch geringeren Energieverbrauch und niedrigere Versorgungsstarife beigetragen werden. [...] Erfolgreiche Initiativen dieser Art erzielen einen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Mehrwert für das Gemeinwesen.“ Bürgerenergie vermag also nach Auffassung der europäischen Rechtsgeber etliche der in den Dokumenten der Kommission beklagten Missstände zu beheben. Umso unverständlicher ist es, dass die Kommission in ihren eigenen Dokumenten dies nicht würdigt. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit klaffen extreme Lücken, eine wirkliche Strategie der Kommission, die Bürger zu aktiven Partner zu machen, ist für den EWSA immer noch nicht erkennbar.

3.9. Diese Kritik ist aber auch an die meisten Mitgliedstaaten zu richten, Diese haben aufgrund von Artikel 20 der Governance-Verordnung (EU) 2018/1999 in ihren nationalen NECP auf Bürgerenergie einzugehen. Die Kommission hebt in ihrer Bewertung hervor, dass die Mitgliedstaaten dem nicht oder nur ungenügend nachgekommen sind. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, bei der anstehenden Revision der Erneuerbare-Energien-Richtlinie konkretisierende Vorgaben zur Förderung von Bürgerenergie vorzuschlagen.

Mangelnde Umsetzung der Ziele „Versorgungssicherheit/Reduktion Energieimporte“

3.10. Ein strategisches Ziel der Energieunion ist die Erhöhung der Energieversorgungssicherheit, u. a. durch eine Reduktion der Energieimporte. Die Kommission stellt mehr oder weniger beiläufig fest, dass Fortschritte nicht erkennbar sind — im Gegenteil, die Ausgaben für Energieimporte haben wieder zugenommen. Die zunehmende Bedeutung von Wasserstoff könnte sogar dazu beitragen, dass die Importe in Zukunft noch weiter ansteigen, da die Kommission in ihrer Wasserstoffstrategie bewusst auf einen Import setzt! Der EWSA erwartet von der Kommission, sich hier einmal eindeutig zu erklären.

⁽⁵⁾ Und dem deutschen Ratsvorsitz.

⁽⁶⁾ ABl. L 158 vom 14.6.2019, S. 125.

3.11. Der EWSA mahnt zusätzlich an, dass bei der Sicherstellung der nicht vermeidbaren Energieimporte dem Grundgedanken der europäischen Solidarität gefolgt wird. Nationale Alleingänge wie beim Erdgas-Pipeline-Projekt Nord Stream 2 können nicht nur den Klimaschutz, sondern auch die Versorgungssicherheit gefährden. Solche Aktionen, die die europäische Solidarität unterminieren, gefährden das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die EU und das Ansehen der EU in Drittländern.

Mangelnde Umsetzung des Ziels „Innovation, globale Führerschaft“

3.12. Auch in Bezug auf die Innovation ergibt sich ein negatives Bild. Der vollmundige Anspruch der Energieunion, eine globale Führungsrolle einzunehmen, wird angesichts des im Bericht zur Lage der Energieunion gezeichneten Bilds bei Investitionen in Forschung und Innovationen und Patentanmeldungen konterkariert. Angesichts dieses beunruhigenden Befunds ist eine genaue und tiefgreifende Fehleranalyse notwendig, mit deren Hilfe die Ursache für die Fehlentwicklung differenziert und minutiös zu eruieren ist. Auf dieser Basis sind konkrete Gegenmaßnahmen zu entwickeln.

3.13. Vor dem in den Ziffern 3.6. bis 3.11. beschriebenen Hintergrund muss klar gesagt werden: Es reicht nicht, die immergleichen Parolen auszugeben, wenn ihnen keine konkreten Aktionen folgen. Ansonsten wird die Glaubwürdigkeit der europäischen Politik infragegestellt. Tatsächlich werden in allen vorliegenden Dokumenten der Kommission, einschließlich der Strategie zur Intergration des Energiesystems und zum Wasserstoff, keine konkreten Maßnahmen benannt, die helfen könnten, die o. g. Ziele zu erreichen.

Sozial- und regionalpolitische Relevanz der Energieunion

3.14. Die Kommission stellt in den Kapiteln 2.6 und 3.3 ihres Berichts zur Lage der Energieunion auch einige sozialpolitische Überlegungen an. Diese sind richtig, der EWSA unterstützt insbesondere, dass die Corona-Aufbauhilfen mit den klima- und energiepolitischen Zielen verknüpft werden. Auch die vorgesehenen Maßnahmen für einen gerechten Übergang (just transition) sind richtig und eine Grundlage für eine erfolgreiche Gewinnung der Bevölkerung für die Erlangung der klima- und energiepolitischen Ziele. Ob damit dem Prinzip „Niemanden zurück lassen“ tatsächlich zum Durchbruch verholfen werden kann, wird konkret von der Operationalisierung sowie Finanzierung der einzelnen Instrumente sowie deren konkrete Umsetzung auf nationaler Ebene abhängen.

3.15. Der EWSA erinnert an seine in früheren Stellungnahmen ⁽⁷⁾ formulierte Überzeugung: Nicht nur müssen Mittel der sozialen und regionalen Kohäsion sowie der Wiederaufbauhilfen so eingesetzt werden, dass sie den Klimaschutz und die Energiewende unterstützen. Vielmehr muss (und kann) die Klima- und Energiepolitik zusätzlich so ausgestaltet werden, dass sie die soziale und regionale Kohäsion fördert. Solche Ansätze gibt es auch schon, einige davon sind sogar in der Mitteilung zur Bewertung der NECP aufgeführt, etwa Projekte zur Errichtung von Solaranlagen in ehemaligen Braunkohleabbaugebieten in Portugal und Griechenland oder die sehr strategisch ausgerichtete Prosumerförderung in Litauen. Doch diese Beispiele sind alles andere als allgemeine Praxis bzw. Mainstream.

3.16. Und so besteht die Gefahr, dass die Energiewende die sozialen und regionalen Unterschiede vergrößert, z. B. wenn die Kommission die Integration des Energiesystems, den Ausbau der Wasserstoff-Infrastruktur und die Förderung von Offshore-Energien so umsetzt wie geplant, weil sie dann zentralistische zu Lasten von dezentralen Konzepten bevorzugt.

3.17. In jedem Fall ist der parallele Aufbau von zentralistischen und dezentralen Infrastrukturen problematisch und droht, Fehlinvestitionen zu verursachen. Zum Beispiel bestehen zwischen einem flächendeckenden Wasserstoff-Pipelinennetz und dem Ausbau von kalten Fernwärmenetzen, wie er in der Mitteilung der Kommission zur Bewertung der NECP gefordert wird, Nutzungskonkurrenzen. Der EWSA hat deswegen — im Sinne der Investitionssicherheit — entsprechende Grundsatzentscheidungen angemahnt ⁽⁸⁾. Diese sind auch für den Erfolg der Energieunion von strategischer Bedeutung, doch finden sie in den hier zu kommentierenden Dokumenten keine Berücksichtigung.

3.18. Wie in fast allen energiepolitischen Dokumenten der Kommission in jüngster Zeit spielt die Digitalisierung im Bericht zur Lage der Energieunion keine Rolle. Dabei eröffnet die Digitalisierung interessante Konzepte wie z. B. *smart micro grids* und *smart markets, micro trading*, virtuelle Kraftwerke usw. Sie alle können zu einer höheren Effizienz und Leistungsstärke des Energiebinnenmarkts beitragen, auch weil sie die Rolle von aktiven Verbrauchern stärken. In der

⁽⁷⁾ Vgl. ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 30 und ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 269.

⁽⁸⁾ Vgl. ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 85.

Rahmenstrategie zur Energieunion⁽⁹⁾ ist die Kommission, wenn auch etwas verkürzt, hierauf eingegangen. Es ist unverständlich, dass sie diesen Aspekt im Bericht zur Lage der Energieunion ignoriert, zumal der Einsatz digitaler Technologien sorgsam in Hinblick auf ihre Sinnhaftigkeit und mögliche ethische Probleme, vor allem bezüglich der Datensouveränität, geprüft werden muss.

3.19. Zu beachten ist jedoch in jedem Fall, dass die Digitalisierung im Sinne der Endverbraucher gestaltet ist. Die Bürgerinnen und Bürger warten immer noch auf verbesserte Dienstleistungen aufgrund der zunehmenden Digitalisierung wie z. B. den täglichen Lieferantenwechsel, die sofortige Rückmeldung über fehlerhafte Zähler oder verdächtige Nutzungsmuster und nahtlose Verfahren für den Anschluss der eigenen Produktion an das Netz.

4. Besondere Bemerkungen

Zum Kapitel Dekarbonisierung im Bericht zur Lage der Energieunion

4.1. Die Kommission geht zurecht darauf ein, dass der Einsatz erneuerbarer Energien zahlreiche Vorteile mit sich bringt. Die Frage, wer von diesen Vorteilen profitiert, hängt aber entscheidend davon ab, ob die Energiewende grundsätzlich dezentral oder zentralistisch gestaltet wird⁽¹⁰⁾. Diesen Punkt verschweigt die Kommission in ihrem Bericht.

Zum Kapitel Energiesicherheit im Bericht zur Lage der Energieunion

4.2. Zurecht widmet die Kommission dem Thema „Versorgungssicherheit“ und in diesem Zusammenhang der Energiesicherheit große Aufmerksamkeit. Denn seine Bedeutung für die Volkswirtschaft ist unabschätzbar groß. Neben der klassischen Frage der Abhängigkeit von Importen ist vor allem auch an die Resilienz gegenüber Angriffen von außen, etwa durch Cyber-Kriminalität, zu denken. Jüngste Forschungsergebnisse⁽¹¹⁾ sagen diesbezüglich: Die beste Strategie für eine hohe Resilienz ist die Stärkung von dezentralen Strukturen, die Inselfähigkeit aufweisen. Die Kommission sollte dieses Ergebnis stärker berücksichtigen.

4.3. Es ist unstrittig, dass grüner Wasserstoff in Zukunft einen Beitrag für ein versorgungssicheres europäisches Energiesystem leisten wird. Der EWSA verweist auf seine Stellungnahmen zur Wasserstoffstrategie⁽¹²⁾ und zur Strategie für die Integration des Energiesystems⁽¹³⁾.

4.4. Auch hier darf nicht nur im großtechnologischen Maßstab (inklusive dem Aufbau von Wasserstoffimportinfrastrukturen) gedacht werden. Es gibt eine Vielzahl an innovativen, umweltverträglichen und vor allem regionalen bzw. lokalen Lösungen, die direkt vor Ort umgesetzt werden können (einschließlich der Produktion von regionalem Wasserstoff oder synthetischen E-Fuels). Damit werden die Versorgungssicherheit erhöht, die Importabhängigkeit reduziert sowie die lokale Beschäftigung in Form von grünen Arbeitsplätzen und die Wertschöpfung in den Regionen gefördert. Kleinst-, Klein- und Mittelbetriebe sollten auch eine Chance bekommen, am Grünen Deal teilzuhaben und davon zu profitieren, wodurch zusätzlich die Akzeptanz des Grünen Deals und der Energietransformation steigt.

Zum Kapitel Energiebinnenmarkt im Bericht zur Lage der Energieunion und zum Fortschrittsbericht über den Energiebinnenmarkt

4.5. Die Kommission führt aus, dass mit dem Paket „Saubere Energie“ bessere Bedingungen geschaffen worden seien, um die Beteiligung der Verbraucherinnen und Verbraucher an den Energiemärkten zu fördern und gleiche Wettbewerbsbedingungen für neue Marktteilnehmer zu schaffen. Tatsächlich sind diesbezüglich aber nur die Bestimmungen der Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie einschlägig. Inwieweit die Mitgliedstaaten diese Bestimmungen effektiv umgesetzt haben, ist noch nicht feststellbar. Daher ist der von der Kommission vorgenommene Schluss verfrüht. Der EWSA mahnt eine ernsthafte Evaluierung des wichtigen Ziels der Verbraucherpartizipation — auch in Hinblick verteilungspolitischer Auswirkungen im Sinne der Partizipation auch einkommensschwacher Haushalte — dringend an.

⁽⁹⁾ Vgl. COM(2015) 80 final, S. 13 f.

⁽¹⁰⁾ Siehe ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 85.

⁽¹¹⁾ Vgl. Hirschl, B., Aretz, A., Bost, M., Tapia, M., & Gößling-Reisemann, S. (2018): Vulnerabilität und Resilienz des digitalen Stromsystems. Schlussbericht. Berlin, Bremen, Download: www.strom-resilienz.de.

⁽¹²⁾ ABl. C 123 vom 9.4.2021, S. 30.

⁽¹³⁾ ABl. C 123 vom 9.4.2021, S. 22.

4.6. Die Kommission betont die Bedeutung von Marktpreissignalen, unter anderem für Investoren. Dies ist zweifelsohne ein wichtiger Aspekt. Allerdings ist hier ein differenzierterer Blick von Nöten. Die meisten Großhandelsmarktplätze für Elektrizität bilden kurzfristige Preise ab. Ob von diesen überhaupt Signale für Investoren ausgehen, ist eine in der Energieökonomik umstrittene Frage. Darauf hat der EWSA bereits in früheren Stellungnahmen hingewiesen⁽¹⁴⁾. Daher ist es nicht zielführend, dass die Kommission in diesem Zusammenhang undifferenziert von einem „Energiebinnenmarkt“ spricht. Für den Erfolg der Energieunion ist ein neues Marktdesign, jedenfalls im Elektrizitätsbereich, von Nöten. Eine volle Bilanzkreisverantwortung von erneuerbaren Energien alleine ist nicht ausreichend. Daher fordert der EWSA die Kommission auf, ihre Überlegungen für ein neues Marktdesign schnellstmöglich darzulegen. Hierbei ist auch darauf zu achten, dass alle Marktteilnehmer die gleichen Bedingungen an den Ausgleichs- und Regelenenergiemärkten vorfinden. Dies ist auch für einen Erfolg der Energiesystemintegration unbedingt erforderlich⁽¹⁵⁾.

4.7. Gleichzeitig ist zu bedenken, dass die Ziele der Versorgungssicherheit und der Klimaneutralität nicht alleine durch Preissignale erreicht werden können.

4.8. Die Kommission betont im Fortschrittsbericht über den Energiebinnenmarkt sehr zu Recht, dass die Ermöglichung des Wettbewerbs auf Erzeugungs- und Versorgungsebene eine Priorität der nationalen Energiepolitik und der Energiepolitik der EU bleiben muss. Doch sie lässt offen, was das konkret bedeutet. Es ist nicht zutreffend und entspricht auch nicht dem im Paket „Saubere Energie“ verankerten europäischen Recht, dass nur durch Marktkopplung Wettbewerb befördert werden kann. Bei der Anwendung der Grundsätze für die Kapazitätsvergabe und das Engpassmanagement nach Artikel 16 der Elektrizitätsmarktverordnung sollte die geographische Lage der Mitgliedstaaten beachten werden, die auch eine Fristverlängerung bei der Kapazitätseinrichtung rechtfertigen könnte. In jedem Fall ist für einen aktiven Wettbewerb vor allem der Marktzugang, gerade für kleinere Akteure wichtig. Diesbezüglich kann u. a. die Digitalisierung große Dienste leisten.

4.9. Die Kommission legt im Fortschrittsbericht über den Energiebinnenmarkt zudem dar, dass thermische Anlagen wie z. B. Gaskraftwerke mit Kraft-Wärme-Koppelung zwar dem System wichtige Flexibilität verleihen können, schlecht konzipierte Kapazitätsmechanismen den Binnenmarkt aber stark verzerren können. Der EWSA verweist diesbezüglich auf seine Position, die er in seiner Stellungnahme TEN/625 zum Ausdruck gebracht hat. Er fordert die Kommission zu einer kritischen Evaluierung der in den Mitgliedstaaten vorhandenen Kapazitätsmechanismen auf, auch in Bezug auf Einhaltung der Vorgaben gemäß Artikel 22 der Elektrizitätsbinnenmarktverordnung, die u. a. einen Grenzwert von 550 g CO₂/kWh vorsehen.

4.10. Die Kommission erinnert im Fortschrittsbericht über den Energiebinnenmarkt daran, dass Übertragungs- oder Verteilernetzbetreiber generell vom Besitz und Betrieb von Stromspeichersystemen ausgeschlossen wurden. Der EWSA hat diese Entscheidung grundsätzlich begrüßt⁽¹⁶⁾, wobei den Verteilernetzbetreibern für netzdienliche Zwecke Besitz und Betrieb von Stromspeichersystemen erlaubt sein sollte. Er ist zudem der Auffassung, dass dies einhergehen muss mit der Stärkung von smart markets, sodass Speicherbetreiber einen Anreiz haben, Signale der Netzbetreiber zu befolgen und ihre Speicher systemdienlich zu gestalten. Die Netzbetreiber brauchen entsprechende Anreize, die Signale auszusenden.

4.11. Für die Einrichtung von *smart markets* und insgesamt für eine erfolgreiche Energiewende spielen die Verteilernetze eine fundamental wichtige Rolle. In Zukunft muss daher die Energiepolitik der Union stärker darauf ausgerichtet sein, sie zu modernisieren.

4.12. Der EWSA folgt der Auffassung der Kommission, dass das vorrangige Ziel der Energiebesteuerungsrichtlinie 2003/96/EG des Rates⁽¹⁷⁾ nicht mehr erreicht wird. Er unterstützt daher das Ansinnen der Kommission und fordert eine ambitionierte Neufassung dieser Richtlinie und anderer Mechanismen zum Abbau von Subventionen für fossile Energieträger sowie zur Internalisierung externer Kosten.

4.13. Der EWSA unterstreicht erneut die Problematik der Energiearmut und fordert die Kommission zu konkreten Maßnahmen auf, die über die abstrakten Leitlinien zur Definition und einer Beobachtungsstelle hinausgehen. Der EWSA hat mehrfach betont, dass eine breite Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger im Energiebereich einer von mehreren Ansätzen ist, der Abhilfe schaffen kann.

⁽¹⁴⁾ Vgl. ABl. C 82 vom 3.3.2016, S. 13.

⁽¹⁵⁾ Vgl. ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 158.

⁽¹⁶⁾ Vgl. ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 91.

⁽¹⁷⁾ Vgl. ABl. L 283 vom 31.10.2003, S. 51.

4.14. In diesem Zusammenhang erinnert der EWSA an seine Position, dass eine Zwei-Klassen-Energie-Gesellschaft unbedingt zu verhindern ist. Es kann nicht sein, dass nur die finanziell und technisch gut ausgestatteten Haushalte von der Energiewende profitieren und alle anderen Haushalte die Kosten tragen müssen. Von Energiearmut betroffene Bürgerinnen und Bürger sind in der Regel nicht die politisch stärksten. Daher sollte die Kommission mehr dafür tun, dass die Mitgliedstaaten aktiv danach streben, der Energiearmut effektiv zu begegnen: sowohl die angestrebte energetische Renovierungswelle im Gebäudebereich als auch eine aktive Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Produktion von erneuerbarem Strom kann zur Linderung der Energiearmut beitragen. Zu beachten ist zudem, dass die mögliche Erweiterung des Emissionshandels auf den Wärme- und den Transportsektor Auswirkungen auf die Verteilungsgerechtigkeit haben kann.

Zum Kapitel Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit im Bericht zur Lage der Energieunion

4.15. Der EWSA befürchtet, dass ein Grund für den Rückstand der EU in bestimmten Bereichen wie Solar- und Lithium-Ionen-Batterien in der zu geringen Nachfrage liegt. Daher fordert der EWSA die Kommission zu einer breiteren Strategie auf: Die EU braucht aktive industriepolitische Initiativen, um die Marktdominanz von China zu brechen. Der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über Batterien ist ein Beispiel als Schritt in die richtige Richtung. Zusätzlich sollten dezentrale Strukturen im künftigen Energiesystem gestärkt werden. Denn dies kurbelt die Nachfrage zum Beispiel nach Batterien an, sorgt für Skaleneffekte und macht Batterien so preislich attraktiv.

Zum Kapitel Die Energieunion im Kontext des Grünen Deals im Bericht zur Lage der Energieunion

4.16. Der EWSA unterstützt die Kommission in ihren Bemühungen, weltweit für ehrgeizige Klimaschutzabkommen zu werben. Hierfür ist die Einführung eines Grenzausgleichszolls in Verbindung mit einer ambitionierteren und konkreteren Berücksichtigung von Klimaschutz (und anderen Nachhaltigkeitszielen) in internationalen Handelsabkommen notwendig⁽¹⁸⁾.

Zur Mitteilung über die Bewertung der NECP

4.17. Der EWSA kann nicht nachvollziehen, dass die Kommission ihre Kritik an der ungenügenden Bewertung des Potenzials erneuerbarer Energien auf den Offshore-Bereich reduziert. Er fordert die Kommission auf, ihre eigene einseitige Bevorzugung von Offshore-Technologien zu Ungunsten von Photovoltaik und Windenergie an Land aufzugeben und für die letztgenannten Technologien eigene Ausbaustrategien vorzulegen.

4.18. Der EWSA nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass die Kommission die Potenziale von erneuerbaren Energien für die Schaffung von Arbeitsplätzen würdigt. Er hebt jedoch hervor, dass die vollständige Ausnützung dieses Potenzials sich nicht automatisch vollziehen wird, sondern eine aktive Politik erfordert, insbesondere was die Qualität der Arbeitsplätze angeht. In diesem Zusammenhang ist vollkommen unverständlich, dass die Kommission der Photovoltaik so wenig Beachtung schenkt, zumal wenn diese, wie in der Mitteilung dargelegt, der beschäftigungsintensivste Sektor ist.

4.19. Der EWSA fordert die Kommission auf, bei der anstehenden Revision der Erneuerbare-Energien-Richtlinie die Regeln für Ausschreibungen so zu fassen, dass die Teilnahme von Erneuerbare-Energien-Gemeinschaften und KMU erleichtert wird.

4.20. Der EWSA pflichtet der Kommission bei, dass Investitionen in Niedertemperatur-Fernwärmesysteme dringend wünschenswert ist. Eine entsprechende Initiative sollte auf den Weg gebracht werden.

4.21. CO₂-Senken sind ein wichtiges Klimaschutzinstrument. Allerdings ist die in den NECP der Mitgliedstaaten formulierte Sorge vor zunehmenden natürlichen Störungen ernst zu nehmen. Daher sollten LULUCF-Gutschriften immer nur ergänzend zu anderen Klimaschutzoptionen betrachtet werden.

Brüssel, den 24. März 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽¹⁸⁾ Vgl. ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 44.

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 über eine EU-Strategie zur Verringerung der Methanemissionen“

(COM(2020) 663 final)

(2021/C 220/05)

Berichterstatte r: **Udo HEMMERLING**

Befassung	Europäische Kommission, 27.11.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	9.3.2021
Verabschiedung im Plenum	24.3.2021
Plenartagung Nr.	559
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	252/5/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt die Zielsetzung und die grundsätzliche Ausrichtung der EU-Methanstrategie auf eine weitere deutliche Senkung der Methanemissionen für den Klimaschutz.

1.2. Die Konzentration auf diejenigen Sektoren mit den wesentlichen Methanemissionen, nämlich Landwirtschaft, Energiewirtschaft und Abfallwirtschaft, ist nachvollziehbar.

1.3. Die Methanstrategie sollte mit den Strategien für die Bioökonomie und für die Kreislaufwirtschaft verknüpft werden.

1.4. Ausdrücklich unterstützt wird die Schwerpunktsetzung auf die bessere Erfassung von Methanemissionen und auf internationale Initiativen zur Minderung. Denn Methanemissionen stammen oft aus dezentralen, diffusen Quellen entlang internationaler Produktions- und Lieferketten.

Für die EU-Methanstrategie werden folgende Ergänzungen vorgeschlagen:

1.5. Die weitgehend diffusen Methanquellen und die komplexe Erfassung von Methanemissionen machen es oft schwierig, Emissionen zu überwachen. Das verbesserte Monitoring sollte einheitlich und vergleichbar für die relevanten Sektoren wie Landwirtschaft, Energie, Abfall und chemische Industrie entwickelt werden.

Die direkte Einbeziehung von diffusen Methanemissionen in ein Treibhausgashandelssystem bzw. deren direkte Bepreisung ist sehr schwierig und oft unmöglich. Soweit aber möglich, sollte eine Erfassung von Punktemissionen angestrebt werden, wobei für alle Emittenten der gleiche Ansatz zu verfolgen ist.

1.6. Die Mitgliedstaaten sollen in ihren Klimaschutzplänen den Stand und die Potenziale der Nutzung von Biogas aus Gülle und Mist, aus Bioabfall, aus Abwasser, aus Abfalldeponien sowie von Grubengas darlegen und Maßnahmen zu dessen stärkerer Nutzung bestimmen.

1.7. In der Landwirtschaft bestehen noch erhebliche Potenziale zur Senkung der Methanemissionen vor allem über die Vergärung von Gülle und Mist in Biogasanlagen sowie Fortschritte bei der Fütterung und Züchtung der Nutztier e und der emissionsarmen Ausbringung von Dünger. Diese Potenziale sollten im Zuge der Umsetzung der EU-Methanstrategie weiter konkretisiert werden.

1.8. In der Abfallwirtschaft sollte eine getrennte Erfassung und Verwertung biogener Abfälle schrittweise in der gesamten EU zum Standard werden. Dies schafft die Voraussetzung für eine weitere Vermeidung von Methanemissionen in diesem Sektor.

2. Die Methanstrategie der Europäischen Kommission im Überblick

2.1. Methan macht 10,5 % der gesamten Treibhausgasemissionen der EU von 3,76 Mrd. Tonnen CO₂-Äquivalent aus (2018). Die Methanemissionen konnten seit 1990 um fast 34 % gemindert werden.

2.2. Die Methanstrategie adressiert die wesentlichen anthropogenen Methanemissionen sowie die emittierenden Sektoren Landwirtschaft (53 % der EU-Methanemissionen), Abfall (26 % der EU-Methanemissionen) und Energie (19 % der Methanemissionen) und schlägt jeweils Minderungsmaßnahmen vor. Natürliche Methanemissionen, z. B. von wilden Wiederkäuern oder aus Sümpfen, sind folgerichtig kein Bestandteil der Strategie.

2.3. Weltweit kann mit der Minderung von Methanemissionen ein wichtiger Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden. Eine Halbierung der heutigen globalen Methanemissionen hätte einen globalen Abkühlungseffekt um 0,18 Grad Celsius bis 2050 zur Folge.

2.4. Die EU verursacht 5 % der weltweiten Methanemissionen. Sie induziert über die Importe von fossilem Gas, Öl und Kohle weitere Methanemissionen in Drittstaaten in erheblichem Umfang. Daher schlägt die Europäische Kommission vor, Aktivitäten zur Minderung dieser Emissionen entlang internationaler Lieferketten vorzunehmen.

2.5. Die Europäische Kommission schlägt eine deutliche Verbesserung der Erfassung und der Berichterstattung von Methanemissionen vor.

2.6. Nicht gesondert eingegangen wird in der Methanstrategie auf den aktuellen wissenschaftlichen Kenntnisstand über die besondere Wirkung von Methan als ein kurzlebiges THG (siehe Ziffer 3).

3. Wissensstand zur Klimawirkung von Methan und Konsequenzen für eine Politik der Klimaneutralität

3.1. Zu den grundlegenden Eigenschaften von Methan (CH₄) als THG gehört, dass es eine relativ kurze Lebensdauer hat und sich in der Atmosphäre im Zeitraum von ca. zwölf Jahren in Wasser (H₂O) und CO₂ zersetzt. Dies hat entscheidende Konsequenzen für seine Klimawirkung und den Vergleich mit CO₂, das in den Klimabilanzen als Referenz verwendet wird.

3.2. CO₂ ist in der Atmosphäre stabil und zersetzt sich im Gegensatz zu Methan nicht, weshalb man CO₂ auch als langlebiges THG („stock gas“) bezeichnet. Dies führt dazu, dass sich CO₂-Emissionen z. B. durch die Verbrennung fossiler Energieträger (ceteris paribus) immer weiter in der Atmosphäre anreichern und damit die Konzentration an CO₂ stetig erhöhen.

3.3. Im Unterschied dazu werden die Emissionen kurzlebiger THG („flow gases“) wie Methan durch deren natürlichen Zersetzungsprozess ausgeglichen. Die kurze Lebensdauer führt also dazu, dass sich die Emissionen durch den Abbau selbst ausgleichen, was bei stabilen Emissionen zu einer stabilen Atmosphärenkonzentration führt.

3.4. Neben der Kurzlebigkeit von Methan ist auch sein Ursprung für die Klimawirkung entscheidend, da bei seiner Zersetzung das THG CO₂ entsteht. Das bei der Zersetzung von biogenem Methan (z. B. aus der Wiederkäuerverdauung oder dem Nassreisanbau) entstehende CO₂ wurde zuvor mittels der Fotosynthese aus der Atmosphäre durch das Pflanzenwachstum entnommen und befindet sich damit grundsätzlich in einem Kreislauf, wodurch sich die CO₂-Konzentration in der Atmosphäre nicht verändert.

3.5. Demgegenüber stellt die Zersetzung von fossilem Methan (z. B. aus Erdgas-, Erdöl- oder Kohleförderung) zu CO₂ und Wasser eine zusätzliche CO₂-Quelle für die Atmosphäre dar und erhöht damit deren CO₂-Konzentration.

3.6. Diese Charakteristika von Methan haben eine Reihe von Konsequenzen für die Klimawirkung und die Formulierung der Klimapolitik. Dies gilt besonders für das Ziel der Klimaneutralität. Eine gleichbleibende Emission von (biogenem) Methan als kurzlebiges THG führt mittelfristig zu einer konstanten Methankonzentration in der Atmosphäre, die einen konstanten Strahlungsantrieb auf das Klimasystem und folglich konstante Temperaturwirkung ausübt. Geht die Methanemission zurück, sinkt die Konzentration in der Atmosphäre, was zu einem Rückgang des Strahlungsantriebs und damit einem Rückgang der Temperatur führt (Abkühlungswirkung).

3.7. Demgegenüber führt eine gleichbleibende CO₂-Emission solange zu einem Anstieg der CO₂-Konzentration in der Atmosphäre, wie die CO₂-Quelle emittiert. Auch nach Ende der CO₂-Emission bleibt die dadurch bewirkte CO₂-Konzentration in der Atmosphäre bestehen und hat damit einen fortgesetzten Strahlungsantrieb und dauerhaften Erwärmungseffekt zur Folge.

3.8. Für das Erreichen einer klimaneutralen Wirkung sind deshalb für kurz- und langlebige THG unterschiedliche Ansätze nötig. Um den durch den fortgesetzten CO₂-Strahlungsantrieb ausgelösten dauerhaften Temperaturanstieg wieder auf das Temperaturniveau vor der CO₂-Emission zurückzuführen, ist die aktive Reduzierung der CO₂-Konzentration in der Atmosphäre durch CO₂-Senken nötig, bzw. um das Temperaturniveau bei andauernden (nicht zu vermeidenden) CO₂-Emissionen stabil zu halten, muss stetig dieselbe Menge CO₂ der Atmosphäre entzogen wie zugeführt werden („Netto-null“-Emissionen). Dies drückt sich im Ziel der THG-Neutralität aus. Eine klimaneutrale Wirkung wird bei (biogenen) Methanquellen jedoch schon bei stabilen Emissionen erreicht, während ein Ausgleich der in CO₂-Äquivalente umgerechneten Methanemissionen durch den Entzug von THG aus der Atmosphäre zu einer Abkühlungswirkung führt.

3.9. „Netto-null“ ausgedrückt in CO₂-Äquivalenten ist deshalb für Methan als kurzlebiges THG kein adäquater Politikansatz. Beispielsweise enthält der neuseeländische „Zero Carbon Act“ eine besondere Betrachtung von Methanemissionen. Die Klimawirkung von kurzlebigen THG sollte mit einer passenderen Metrik in den THG-Bilanzen abgebildet werden. (vgl. die Arbeiten der University of Oxford dazu: www.doi.org/10.1088/1748-9326/ab6d7e).

4. Minderung der Methanemissionen — Weitere ergänzende Bemerkungen

4.1. In einer Änderung von Verhaltensweisen der Verbraucher liegt durchaus ein Potenzial zur Minderung von Treibhausgasemissionen. Dies gilt auch für die Ernährung — konkret die Empfehlung zum geringeren Verzehr tierischer Erzeugnisse. In der Klimapolitik ist aber zu beachten, dass es sich dabei in einer offenen Gesellschaft um freiwillige Verhaltensänderungen in der Lebensführung der Menschen handelt.

4.2. In der Landwirtschaft sind neben Möglichkeiten zur Minderung von Methanemissionen in der Tierhaltung auch Verknüpfungen zur Landnutzung zu beachten. Konkret sind Wiederkäuer die entscheidende Grundlage für die Nutzung und den Erhalt von Grünland. Dessen Erhaltung ist durch das im Bodenhumus gebundene CO₂ wiederum klimapolitisch sehr bedeutsam.

4.3. Bei den Methangasen aus Abfalldeponien, aus Kläranlagen bzw. aus stillgelegten Kohlegruben gibt es in einigen EU-Ländern noch keine flächendeckenden Vorkehrungen zum Auffangen und zur energetischen Nutzung.

4.4. Bei der Abfallsammlung gibt es in vielen Mitgliedstaaten noch keine flächendeckenden Systeme zur getrennten Erfassung und Verwertung von biogenen Abfällen. Dies verhindert die maximale Vermeidung von Methanemissionen durch Kompostierung oder Vergärung (Biogas) in der Behandlung von Bioabfällen.

4.5. Beim Import von fossilen Energieträgern wie Erdgas, Erdöl und Kohle stellt die EU bisher keinerlei besondere Anforderungen hinsichtlich Natur-, Umwelt- und Klimaschutz. Die angekündigte Entwicklung von Anforderungen zur Minderung von Methanemissionen sollte Teil einer umfassenderen Initiative zur Minderung des ökologischen Fußabdrucks dieser Energieimporte im Zuge des Grünen Deals sein.

4.6. Im Zuge eines auszubauenden Monitoring der anthropogenen Methanemissionen sollten auch die natürlichen Methanemissionen indikativ ausgewiesen werden, um ein umfassendes Gesamtbild zu erhalten.

4.7. Die Forschung, Entwicklung und weitere Marktdurchdringung von Technologien zur Minderung von Methanemissionen sollten in europäischen Netzwerken unter Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner vorangetrieben werden.

Brüssel, den 24. März 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 347/2013“

(COM(2020) 824 final — 2020/0360 (COD))

(2021/C 220/06)

Berichterstatter: **Philippe CHARRY**

Befassung	Europäisches Parlament, 18.1.2021 Rat der Europäischen Union, 19.1.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 172 und 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	9.3.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	24.3.2021
Plenartagung Nr.	559
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	252/3/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) befürwortet die Anpassung der EU-Vorschriften über die transeuropäischen Energienetze (RTE-E) an die Ziele des Grünen Deals zur „Versorgung mit sauberer, erschwinglicher und sicherer Energie“, die insbesondere die Dekarbonisierung des Energiesystems, den Übergang zur Klimaneutralität, die Entwicklung erneuerbarer Energien, die Energieeffizienz und die Eindämmung des Risikos der Energiearmut einschließt. Hierbei trägt er der Tatsache Rechnung, dass Europa ein Energiesystem braucht, das allen EU-Ländern eine sichere Energieversorgung sowie den Zugang aller zu erschwinglicher Energie garantiert, auf der Grundlage einer raschen Elektrifizierung bei gleichzeitiger Verdoppelung des Anteils von Strom aus erneuerbaren Quellen. Der EWSA fordert, die in der Verordnung vorgeschlagenen Rechtsgrundlagen durch einen ausdrücklichen Verweis auf Artikel 194 AEUV zu ergänzen.

1.2. Der EWSA weist darauf hin, dass alle mit der TEN-E-Verordnung verfolgten energiepolitischen Ziele erreicht werden müssen. Da den Energienetzen eine wesentliche Bedeutung bei der Ausgewogenheit, Widerstandsfähigkeit und Entwicklung des Energiesystems zukommt, fordert der Ausschuss, die Verordnung stärker auf die Integration des Energiesystems auszurichten, um alle Formen dekarbonisierter Energie zu fördern, und jedwede Form der Desintegration zu verhindern.

1.3. Der EWSA fordert die Kommission, den Rat und das Parlament auf, unter Wahrung der Technologieneutralität CO₂-freie Energiequellen zu fördern. Er ist ferner dafür, die Bemühungen im Rahmen des ITER-Projekts (Internationaler Thermonuklearer Versuchsreaktor) zu unterstützen, um über das Jahr 2050 hinaus saubere und erschwingliche Energie für alle zu erzielen. Der Ausschuss plädiert für Vorhaben, mit denen die Voraussetzungen für ein Wasserstoff- und Kernfusionszeitalter geschaffen werden.

1.4. Der EWSA fordert, der Innovation und der Konzipierung von Energienetzen Vorrang einzuräumen, durch die übertragungsbedingte Energieverluste reduziert werden.

1.5. Der EWSA fordert, bei Offshore-Windkraftanlagen Vorhaben mit radialer Anbindung Vorrang einzuräumen und für diese Technologie eine umfassende Umweltbilanz zu erstellen.

1.6. Der EWSA fordert, Vorhaben betreffend Infrastrukturen für den Transport von Erdgas nicht von den Auswahlkriterien der Verordnung für Vorhaben von gemeinsamem Interesse (PCI) oder Vorhaben von gegenseitigem Interesse (PMI) auszunehmen.

1.7. Der Ausschuss spricht sich dafür aus, in dem Verordnungsvorschlag bei den Auswahlkriterien für PCI und PMI anstelle von „erneuerbar“ von „erneuerbar und/oder dekarbonisiert“ zu sprechen.

1.8. Der EWSA fordert, in die Verordnung einen ausdrücklichen Verweis auf das Ziel der EU, alle Bevölkerungsgruppen mit erschwinglicher Energie zu versorgen und ein hohes Maß an Qualität und Sicherheit zu gewährleisten, sowie auf die Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte aufzunehmen.

1.9. Hinsichtlich der Governance fordert der EWSA die Reduzierung delegierter Rechtsakte der Kommission auf ein absolutes Minimum sowie eine Multi-Stakeholder-Governance, die sich auf die Vertreter der Zivilgesellschaft wie u. a. Branchenverbände, Gewerkschaften und Nutzerverbände stützt.

1.10. Der EWSA schlägt vor, in der Verordnung eine Zuständigkeit der EU für die Finanzierung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse (PCI) vorzusehen und verschiedene Finanzierungsformen ohne Rangfolge miteinander zu kombinieren.

1.11. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Möglichkeit eines zugleich integrierten und dezentralen transeuropäischen Betreibers von Höchstspannungsübertragungsnetzen zu prüfen, sodass eine EU-weite allgemeine Ausgewogenheit des Systems und die kontinuierliche Versorgung der Höchstspannungsübertragungsnetze sichergestellt sind.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Die Kommission schlägt eine Überarbeitung der Vorschriften für die transeuropäischen Energienetze (TEN-E) vor.

2.2. In der 2013 verabschiedeten Verordnung (EU) Nr. 347/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽¹⁾ sind Regeln für die Entwicklung und Interoperabilität der transeuropäischen Energienetze festgelegt. In ihrem Vorschlag betont die Kommission, dass die Verordnung zur Verwirklichung der energiepolitischen Ziele der EU beigetragen hat, die darin bestehen, die Energieverbundnetze in der gesamten Union auszuweiten.

2.3. Dennoch kommt die Kommission bei ihrer Bewertung zu dem Schluss, dass „der derzeitige Rahmen nicht flexibel genug ist, um sich [...] an die sich verändernden politischen Ziele der Union anzupassen“, weshalb sie eine Überarbeitung der Verordnung vorschlägt.

2.4. Im Zuge dieser Aktualisierung werden insbesondere die Kriterien für die Auswahl von Vorhaben von gemeinsamem Interesse (PCI) für eine EU-Finanzierung geändert, indem vor allem ein verbindliches Nachhaltigkeitskriterium und die Verpflichtung, das Gebot des Grünen Deals „Verursache keinen Schaden“ einzuhalten, eingeführt werden.

2.5. Mit dem Vorschlag werden die im Rahmen der TEN-E-Politik förderfähigen Infrastrukturkategorien dahingehend abgeändert, dass Erdöl- und Erdgasinfrastrukturen ausgeschlossen werden.

2.6. In dem Vorschlag wird besonderes Gewicht auf die Offshore-Stromnetze und deren Integration in die Onshore-Infrastrukturen mithilfe einer einzigen Anlaufstelle gelegt.

2.7. Die Infrastruktur für die Nutzung von Wasserstoff, einschließlich des Verkehrs und bestimmter Arten von Elektrolyseuren, soll stärkere Berücksichtigung finden.

2.8. Mit dem Verordnungsentwurf wird die Entwicklung intelligenter Stromnetze gefördert, um eine rasche Elektrifizierung zu ermöglichen und die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien zu steigern.

2.9. Mit neuen Bestimmungen sollen Anreize für Investitionen in intelligente Netze geschaffen werden, um saubere Gase (wie Biogas und erneuerbarer Wasserstoff) in die bestehenden Netze zu integrieren. Besondere Aufmerksamkeit wird der Modernisierung der Stromnetze sowie der CO₂-Speicherungs- und -Transportnetze zuteil.

⁽¹⁾ ABl. L 115 vom 25.4.2013, S. 39.

2.10. Es werden neue Bestimmungen für eine bessere Förderung von Vorhaben zur Vernetzung der Union mit Drittländern wie dem Westbalkan, d. h. Vorhaben von gegenseitigem Interesse (PMI), vorgeschlagen, die hinsichtlich der Aspekte Versorgungssicherheit und Dekarbonisierung nachweislich einen Beitrag zu den allgemeinen energie- und klimapolitischen Zielen der Union leisten.

2.11. Der Vorschlag dient der Überarbeitung des Governance-Rahmens mit dem Ziel einer besseren Infrastrukturplanung und der Abstimmung auf die Klimaziele und die Grundsätze für die Integration des Energiesystems der EU. In dem Vorschlag ist eine stärkere Einbeziehung der Interessenträger während des gesamten Verfahrens vorgesehen. Außerdem soll die Rolle der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) ausgebaut und die Aufsicht durch die Kommission verstärkt werden.

2.12. Darüber hinaus werden verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen, mit denen die Verwaltungsverfahren vereinfacht werden, um die Durchführung der Projekte zu beschleunigen.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Der vorliegende Vorschlag ist Bestandteil der in den Verträgen⁽²⁾, der Verordnung über das Governance-System für die Energieunion⁽³⁾ und den Vorschriften über den Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze⁽⁴⁾ verankerten europäischen Energiepolitik sowie eines umfassenden Pakets, in dem die neue EU-Strategie festgelegt wird, „mit der die EU zu einer fairen und wohlhabenden Gesellschaft mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft werden soll“⁽⁵⁾. Die EU will hiermit verschiedene Unionsziele — gut funktionierender Energiemarkt, Versorgungssicherheit, Energieeffizienz, Energieeinsparung, Entwicklung erneuerbarer Energien, Bekämpfung des Klimawandels, Verbundnetze — miteinander verknüpfen, ohne „das Recht eines Mitgliedstaats, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen“, anzutasten. Der EWSA fordert deshalb, die in der Verordnung vorgeschlagene Rechtsgrundlage durch einen ausdrücklichen Verweis auf Artikel 194 AEUV zu ergänzen.

3.2. Der EWSA befürwortet die Anpassung der EU-Vorschriften an die Ziele des Grünen Deals zur „Versorgung mit sauberer, erschwinglicher und sicherer Energie“, die insbesondere die Dekarbonisierung des Energiesystems, den Übergang zur Klimaneutralität, die Entwicklung erneuerbarer Energien, die Energieeffizienz und die Eindämmung des Risikos der Energiearmut einschließt.

3.3. Er unterstützt das Ziel einer Klimaneutralität bis 2050 und einer stärkeren Verringerung der Treibhausgasemissionen bis 2030. Hierbei trägt er der Tatsache Rechnung, dass Europa ein Energiesystem braucht, das allen EU-Ländern eine sichere Energieversorgung sowie den Zugang aller zu erschwinglicher Energie garantiert, auf der Grundlage einer raschen Elektrifizierung bei gleichzeitiger Verdoppelung des Anteils von Strom aus erneuerbaren Quellen. Außerdem sollte für die Dekarbonisierung des Gassektors gesorgt und verstärkt auf innovative Lösungen zurückgegriffen werden.

3.4. In ihrer Mitteilung *Förderung einer klimaneutralen Wirtschaft: Eine EU-Strategie zur Integration des Energiesystems*⁽⁶⁾ unterstreicht die Kommission, dass „die koordinierte Planung und der Betrieb des Gesamtsystems unter Einbeziehung verschiedener Energieträger, Infrastrukturen und Verbrauchssektoren [...] der Weg zu einer wirksamen, bezahlbaren und umfassenden Dekarbonisierung der europäischen Wirtschaft [ist]“. Darüber hinaus moniert die Kommission, dass das „heutige Energiesystem [...] noch immer auf mehreren vertikalen, parallel verlaufenden Energie-Wertschöpfungsketten [basiert], die bestimmte Energieressourcen und bestimmte Endverbrauchssektoren starr miteinander verbinden“, und dass das „Modell getrennter Silos [...] für die Verwirklichung einer klimaneutralen Wirtschaft ungeeignet“ ist.

3.5. Von den 1950er bis 1970er-Jahren gab es in allen europäischen Ländern auf nationaler oder regionaler, sektoraler oder übergreifender Ebene integrierte Energiesysteme (Erzeugung, Transport und Verteilung). Ab den 1980er-Jahren führte der Aufbau des europäischen Binnenmarkts, der auf den vier Grundfreiheiten des freien Verkehrs bzw. der Freizügigkeit beruht, zur Desintegration und Öffnung für den Wettbewerb in verschiedenen Bereichen mit dem Ziel, im Interesse der Verbraucher Qualität und Effizienz zu fördern.

⁽²⁾ ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 134.

⁽³⁾ ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 1.

⁽⁴⁾ ABl. C 115 vom 9.5.2008, S. 124, ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 125, und ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 125.

⁽⁵⁾ COM(2019) 640 final.

⁽⁶⁾ COM(2020) 299 final.

3.6. Der EWSA befürwortet die Strategie einer Integration, die alle Bereiche der europäischen Energiepolitik durchdringen muss. Dies setzt eine schrittweise erneute Integration voraus sowie die Aussetzung jeglicher neuer Desintegrationsinitiativen, die der Entstehung von Silos Vorschub leisten würden, da das Ziel die koordinierte Planung und der koordinierte Betrieb des Energiesystems ist. Der Ausschuss fordert, die Verordnung auf die Integration des Energiesystems auszurichten und jedwede Form der Desintegration zu beenden.

3.7. Der EWSA weist darauf hin, dass alle mit der TEN-E-Verordnung verfolgten energiepolitischen Ziele erreicht werden müssen. Die Energienetze verbinden die Erzeuger mit den Endverbrauchern. Sie bilden gewissermaßen das Herzstück des Energiesystems. Die Energienetze verbinden die Erzeuger mit den Endverbrauchern. Sie bilden gewissermaßen das Herzstück des Energiesystems. Um ihr Hauptziel, nämlich Ausgewogenheit, Widerstandsfähigkeit und Entwicklung des Energiesystems zu erreichen, sollte in dem vorliegenden Verordnungsvorschlag stärker diesem integrationsorientierten Ansatz gefolgt und die Entwicklung von Prosumenten und Genossenschaften angestrebt werden, anstatt sich auf einen zaghaften Hinweis in Erwägungsgrund 13 zu beschränken (zwar wird in dem Vorschlag auf „die Integration des Energiesystems“ verwiesen, doch nicht darauf eingegangen, welche Rolle die transeuropäische Energieinfrastruktur bei dieser strategischen Dynamik der koordinierten Planung und des koordinierten Betriebs spielt). Zu diesem Zweck sollte angegeben werden, in welchem Maß der Verbund zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten ausgebaut werden soll, wobei der Schwerpunkt stärker auf der Beseitigung von Engpässen als auf allgemeinen Durchschnittswerten (10 % bis 2020, 15 % bis 2030) liegen sollte. Der EWSA ist der Auffassung, dass der vorliegende Vorschlag Ehrgeiz und Mittel vermissen lässt.

3.8. Der EWSA fordert die Kommission, den Rat und das Parlament auf, unter Wahrung der Technologieneutralität CO₂-freie Energiequellen zu fördern. Er ist ferner dafür, die Bemühungen im Rahmen des ITER-Projekts (Internationaler Thermonuklearer Versuchsreaktor) zu unterstützen, um über das Jahr 2050 hinaus saubere und erschwingliche Energie für alle zu erzielen. Bei der Konzipierung der Energienetze muss der Innovation und der Infrastruktureffizienz sowie der Senkung der hohen Kosten infolge übertragungsbedingter Energieverluste Vorrang eingeräumt werden.

3.9. Für den EWSA ist nachvollziehbar, warum in dem Verordnungsentwurf der Offshore-Windenergie so große Bedeutung beigemessen wird. Er spricht sich dafür aus, Vorhaben mit radialer Anbindung Vorrang einzuräumen. Der EWSA fordert eine umfassende Umweltbilanz für die Offshore-Windenergie als Ganzes, bei der auch die Demontage und das Recycling der Windturbinen berücksichtigt werden. Darüber hinaus kann die Einrichtung einer einzigen Anlaufstelle für Offshore-Vorhaben zu einem hohen Verwaltungsaufwand führen, ohne ersichtlichen Nutzen, da die Zahl der Vorhaben, bei denen eine Genehmigung mehrerer Mitgliedstaaten nötig ist, sehr begrenzt ist. Ferner führt die lobenswerte Absicht, Offshore-Windkraftanlagen zu planen, zu einem unnötig starren Mechanismus zur Festlegung von Kapazitätszielen, die im Widerspruch zu den in den nationalen Energie- und Klimaplänen festgelegten Zielen und der im Vertrag verankerten freien Wahl des Energiemixes stehen.

3.10. Der EWSA fragt sich, warum die Kommission die Förderung der Erdgasinfrastruktur gänzlich ausschließen will, obwohl diese heutzutage in bestimmten Gebieten der EU für die Versorgungssicherheit unerlässlich ist und Erdgas als Übergangsenergieträger ⁽⁷⁾ betrachtet wird, der weniger schädlich als Kohle oder Erdöl ist. Der EWSA hat bereits in früheren Stellungnahmen die Auffassung vertreten, dass die Erdgasinfrastruktur möglicherweise für den Transport erneuerbarer Gase umgewidmet werden kann und es daher sinnvoll ist, weiter darin zu investieren ⁽⁸⁾. Aus diesen Gründen spricht sich der Ausschuss dafür aus, Erdgas solange nicht auszuschließen, bis es tatsächlich durch andere Energiequellen zu vergleichbaren Preisen abgelöst wird. Der Ausschuss fordert, dass Vorhaben betreffend Infrastrukturen für den Transport von Erdgas gemäß den Auswahlkriterien der Verordnung für Vorhaben von gemeinsamem Interesse oder Vorhaben von gegenseitigem Interesse gefördert werden können.

3.11. Der EWSA stellt fest, dass bei den Auswahlkriterien für die Vorhaben wiederholt die Rede von „erneuerbar“ ⁽⁹⁾ ist, was Zweifel daran aufkommen lässt, inwieweit hier Vorhaben für die Übertragung dekarbonisierter Energie, die die EU zur Verwirklichung der Klimakomponente ihrer Ziele so dringend benötigt, berücksichtigt werden. Daher spricht er sich dafür aus, in dem Verordnungsentwurf eher von „erneuerbar und/oder dekarbonisiert“ zu sprechen.

3.12. Der EWSA ist nicht der Ansicht, dass, wie in Erwägungsgrund 46 erwähnt, für Investitionen in PCI ein „dreistufiger Ansatz“ gelten sollte, der darin besteht, dass „Marktinvestitionen [...] Vorrang haben“, obwohl es sich um für die Verwirklichung der EU-Ziele wesentliche Infrastrukturen handelt, weshalb das Solidaritäts- oder das Ausgleichsprinzip der EU zugrunde gelegt werden sollte und verschiedene Finanzierungsformen ohne Rangfolge miteinander kombiniert werden sollten. Der Ausschuss schlägt vor, in der Verordnung eine Zuständigkeit der EU für die Finanzierung von PCI vorzusehen und verschiedene Finanzierungsformen ohne Rangfolge miteinander zu kombinieren.

3.13. Als Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft misst der EWSA den Rechten der Nutzer, insbesondere der Bevölkerung, sowie einer demokratischen Governance besondere Bedeutung bei.

⁽⁷⁾ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 10./11. Dezember 2020.

⁽⁸⁾ COM(2020) 301 final (ABl. C 123 vom 9.4.2021, S. 30).

⁽⁹⁾ Etwa in Artikel 4 Absatz 3 oder Anhang IV von COM(2020) 824 final.

3.14. In dem Bestreben, Ungleichheiten in der Energieunion zu vermeiden und die Lage der von Energiearmut betroffenen Bevölkerungsgruppen und Geringverdiener zu verbessern, bekräftigt der EWSA seine in zahlreichen früheren Stellungnahmen geäußerten Standpunkte⁽¹⁰⁾ hinsichtlich der Notwendigkeit, alle Bevölkerungsgruppen mit erschwinglicher Energie zu versorgen, d. h. im Einklang mit dem Ziel der EU, „ein hohes Niveau in Bezug auf Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte“⁽¹¹⁾ zu gewährleisten, was ein vorrangiges Kriterium bei der Auswahl der PCI ist. Der Ausschuss fordert daher, in die Verordnung einen ausdrücklichen Verweis auf das Ziel der EU, alle Bevölkerungsgruppen mit erschwinglicher Energie zu versorgen und ein hohes Maß an Qualität und Sicherheit zu gewährleisten, sowie auf die Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte aufzunehmen.

3.15. Hinsichtlich der Governance wird in dem vorliegenden Vorschlag übermäßiges Gewicht auf die Rolle der Kommission — der in Artikel 3 vorgesehene Rückgriff auf delegierte Rechtsakte sollte auf ein absolutes Minimum beschränkt werden — und der ACER gelegt. Es wird hingegen nicht geprüft, wie die bei den Informationen und Kompetenzen bestehenden Ungleichgewichte abgebaut werden könnten, um eine Multi-Stakeholder-Governance zu schaffen, die sich stärker auf die Vertreter der Zivilgesellschaft wie u. a. Branchenverbände, Gewerkschaften und Nutzerverbände stützt, auch innerhalb der regionalen Gruppen. Der EWSA fordert die Reduzierung delegierter Rechtsakte der Kommission auf ein absolutes Minimum sowie eine echte Multi-Stakeholder-Governance.

3.16. Angesichts der Besonderheiten der Stromnetze schlägt der EWSA der Kommission vor, gemeinsam mit allen Interessenträgern ein Vorhaben zur Schaffung eines integrierten sowie dezentralen transeuropäischen Betreibers auf der Grundlage der Multi-Level-Governance zu prüfen und hierzu eine breit angelegte Konsultation durchzuführen.

- Eine Integration ist erforderlich, um EU-weit die allgemeine Ausgewogenheit des Systems und eine kontinuierliche Versorgung der Höchstspannungsübertragungsnetze sicherzustellen. Er sollte mit Aufgaben und Verpflichtungen für öffentliche Dienstleistungen/Dienstleistungen von allgemeinem europäischen Interesse betraut werden und sich auf die nationalen und subnationalen Betreiber stützen können.
- Demnach ist eine Dezentralisierung auf Ebene des wichtigsten regionalen Netzes unter Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen Mitgliedstaaten erforderlich.

Der EWSA fordert die Kommission auf, die Möglichkeit eines transeuropäischen Betreibers von Höchstspannungsübertragungsnetzen zu prüfen.

Brüssel, den 24. März 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽¹⁰⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 77, ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 98, ABl. C 14 vom 15.1.2020, S. 105, ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 96, ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 79, ABl. C 282 vom 20.8.2019, S. 51, ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 86, EWSA-Informationsbericht zum Thema „Bewertung der Europäischen Energieunion — Die soziale und gesellschaftliche Dimension der Energiewende“.

⁽¹¹⁾ ABl. C 115 vom 9.5.2008, S. 308.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — Aktionsplan für den Ausbau der Zollunion“

(COM(2020) 581 final)

(2021/C 220/07)

Berichterstatter: **Anastasis YIAPANIS**

Befassung	Europäische Kommission, 11.11.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	2.3.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	24.3.2021
Plenartagung Nr.	559
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	259/0/6

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den äußerst konkreten Aktionsplan für die nächsten fünf Jahre, der die nationalen Zollbehörden unterstützen soll. Sobald dieser umgesetzt ist und regelmäßig Folgenabschätzungen durchgeführt werden, wird dies zu einer echten Modernisierung des Zollwesens in der gesamten EU führen.

1.2. Obwohl die Modernisierung schon im Jahr 2016 mit der Einführung des Zollkodex der Union (UZK) ⁽¹⁾ begonnen hat, erfordern jüngste Entwicklungen wie zunehmende Handelsströme, ein florierender elektronischer Handel, die Umgehung von Zoll- und Mehrwertsteuerabgaben, der illegale Handel und die Unterbewertung von Waren eine unmittelbare, abgestimmte Reaktion. Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Zollunion hat bereits eine höhere Arbeitsbelastung und besondere Herausforderungen für die Zollbehörden zur Folge.

1.3. Ein derart ehrgeiziger Plan erfordert eine angemessene gemeinsame Finanzierung. Der EWSA bezweifelt, dass alle Mitgliedstaaten bereit sind, den vorgeschlagenen Zeitplan einzuhalten und ihren Anteil an Mitteln beizusteuern.

1.4. Eine bessere Zusammenarbeit und stärkere Interoperabilität zwischen dem Zoll und anderen Strafverfolgungs- und Verwaltungsbehörden sind dringend erforderlich. Durch die Weitergabe bewährter Verfahren könnte die Produktivität der Zollbehörden ebenfalls gefördert werden. Die richtige Verwaltung der großen Datenmengen könnte die intelligente Überwachung der Lieferketten ermöglichen und für eine Verbesserung der Fähigkeiten zur Vorausschau sorgen.

1.5. Den Zollbehörden sollten für alle nicht finanzbezogenen Zuständigkeitsbereiche angemessene Ressourcen zur Verfügung gestellt werden und für die Kontrollen sowie die Anzahl der benötigten Mitarbeiter sollten Mindeststandards eingeführt werden. Der EWSA hält es für äußerst wichtig, so schnell wie möglich Durchführungsrechtsakte zur Regulierung der Marktüberwachung ⁽²⁾ zu verabschieden.

1.6. Die extrem langwierige Annahme des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens und die Schwierigkeiten der Staatsoberhäupter der EU-27, sich auf sehr wichtige Maßnahmen zu verständigen, gefährden sowohl eine angemessene Erholung der europäischen Wirtschaft als auch die unmittelbare Unterstützung, die die Menschen und Unternehmen gleichermaßen benötigen.

1.7. Der EWSA empfiehlt, unverzüglich die Einführung von Blockchain-Technologie im Rahmen des vorgeschlagenen Aktionsplans zu prüfen. Der technische Fortschritt und die bestehenden innovativen Lösungen, die Robotik und künstliche Intelligenz bieten, könnten außerdem leicht umgesetzt werden und zu unmittelbaren, relevanten Ergebnissen führen.

⁽¹⁾ ABl. L 269 vom 10.10.2013, S. 1.

⁽²⁾ ABl. L 169 vom 25.6.2019, S. 1.

1.8. Der EWSA ist der Ansicht, dass den am meisten gefährdeten Einfuhr- und Ausfuhrstellen besondere Aufmerksamkeit zukommen sollte, und erkennt an, dass die Stärke der Zollunion durch ihr schwächstes Glied bestimmt wird. Durch ein konformes, besser abgestimmtes und integriertes Risikomanagementsystem ließen sich die Diskrepanzen zwischen den Behörden verringern und die schwächsten Glieder in der Kette stärken. Die für das zweite Quartal 2021 angekündigte neue Risikomanagementstrategie ist daher zu begrüßen.

1.9. Für die Anbindung von ICS2 an andere elektronische Systeme müssen spezielle finanzielle Mittel bereitgestellt werden. Der EWSA hebt hervor, wie wichtig die ordnungsgemäße Verwaltung eines derart komplexen Netzwerks ist.

1.10. Der EWSA weist darauf hin, dass für ausreichende Personalausstattung gesorgt werden muss und diese Mitarbeiter entsprechend in der Analyse von Vorabinformationen vor dem Verladen und vor der Ankunft ausgebildet werden müssen. Er hat bereits *die Ausarbeitung eines gemeinsamen Ausbildungsrahmens auf Grundlage des Kompetenzrahmens für das Zollwesen der EU* ⁽³⁾ gefordert.

1.11. Die Einrichtung eines EU-Knotenpunkts für Steuerinformationen beim für die Bekämpfung des Steuerbetrugs zuständigen Dienst von Eurofisc stellt eine erhebliche Verbesserung dar. Der EWSA sieht der diesbezüglichen Bewertung durch die Kommission erwartungsvoll entgegen.

1.12. Der elektronische Handel ist für KMU ein sehr wichtiges Standbein. Der EWSA zeigt sich darüber besorgt, dass die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für KMU durch diesen ehrgeizigen Aktionsplan in der Mitteilung nicht erwähnt wird.

1.13. Der EWSA ist der Ansicht, dass Plattformen über wichtige Daten verfügen, die Zollbehörden nutzen könnten, dass aber gezielte Investitionen in Software erforderlich wären, beispielsweise in automatisierte Robotiksysteme. Die Plattformen sollten finanzielle Mittel für die Erfassung von Daten erhalten, die sie ansonsten nicht benötigen würden. Der EWSA begrüßt jedoch die gegenwärtige Überarbeitung der Rolle und der Verpflichtungen von Online-Marktplätzen durch die Kommission.

1.14. Es ist umgehend eine umfassende Analyse der internationalen Systeme der EU für Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich erforderlich. Dies würde zu einer besseren Durchsetzung führen.

1.15. Der EWSA begrüßt den Vorschlag zur Einrichtung der Single-Window-Umgebung der EU für den Zoll, den er uneingeschränkt unterstützt.

1.16. Der EWSA ist besorgt, dass bei einer Ablehnung des kontroversen Vorschlags für eine EU-Zollagentur durch die Mitgliedstaaten den Dienststellen der Kommission zusätzlich die Verwaltung eines derart komplexen und vernetzten Systems aufgebürdet würde.

1.17. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass die Beteiligung der Sozialpartner und zivilgesellschaftlicher Organisationen zur Umsetzung eines derart ehrgeizigen Aktionsplans beitragen wird. Gleichzeitig wird dadurch eine umfassende Verbreitung der damit einhergehenden Vorteile bei der Öffentlichkeit und den Unternehmen sichergestellt.

2. Einleitung

2.1. Die Zollunion der EU besteht bereits seit 1968 und regelt den Warenhandel aller 27 Mitgliedstaaten. Durch die Zollunion wird jedes Jahr der Handel mit Waren im Wert von über 3,5 Bio. EUR abgewickelt, wobei die Zollbehörden der EU jede Sekunde 27 deklarierte Posten abwickeln.

2.2. Am 28. September 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission nach Bekanntgabe der politischen Leitlinien durch Kommissionspräsidentin von der Leyen zu Beginn ihrer Amtszeit einen ehrgeizigen Aktionsplan für eine intelligenterere, einfachere und digitalere Zollunion ab 2025. Dies hätte positive Auswirkungen sowohl auf die Einnahmen der EU als auch auf die Sicherheit der europäischen Bürgerinnen und Bürger. Unternehmen würden zudem von einfacheren und schnelleren Verfahren bei den Meldepflichten profitieren.

⁽³⁾ Stellungnahme des EWSA — Schaffung des Instruments für finanzielle Hilfe für Zollkontrollausrüstung im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement (Abl. C 62 vom 15.2.2019, S. 67).

2.3. Der EWSA hat bereits betont, dass eine effiziente „Zollunion eine unabdingbare Voraussetzung für den Prozess der europäischen Integration und die Gewährleistung eines reibungslosen, sicheren und transparenten freien Warenverkehrs [ist], der mit einem Höchstmaß an Verbraucher- und Umweltschutz und Beschäftigung sowie einer wirksamen Bekämpfung von Betrug und Fälschung einhergeht“⁽⁴⁾.

2.4. Der EWSA begrüßt daher den äußerst konkreten Aktionsplan für die nächsten fünf Jahre, der 30 vorgesehene und termingebundene Maßnahmen in vier strategischen politischen Kategorien umfasst, mit denen die nationalen Zollbehörden unterstützt werden sollen: Risikomanagement, Management des elektronischen Handels, Förderung der Konformität und geschlossenes Vorgehen der Zollbehörden.

2.5. Das bestehende Zollsystem hat erwiesene Mängel und Schwachstellen. Die große Menge an Daten, auf die die Zollbehörden in allen Mitgliedstaaten Zugriff haben, wird nicht effizient genutzt. Das Europäische Parlament und der Europäische Rechnungshof haben bereits Bedenken in Bezug auf Einnahmeausfälle aufgrund unwirksamer Zollkontrollen bei eingeführten Waren angemeldet.

2.6. Zölle stellen mit etwa 14 % der Gesamteinnahmen einen wichtigen Teil des EU-Haushalts dar. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) hat darauf hingewiesen, dass Zollbetrug weit verbreitet ist, und sich für den Zeitraum 2017–2019 für die Einziehung von Zollgebühren in Höhe von über 2,7 Mrd. EUR ausgesprochen. Aus Drittländern importierte Produktfälschungen belaufen sich schätzungsweise auf 121 Mrd. EUR pro Jahr, während mit Verstößen gegen Rechte des geistigen Eigentums mehr als 83 Mrd. EUR Umsatz erzielt werden und 15 Mrd. EUR an Steuereinnahmen verloren gehen.

2.7. Positiv anzumerken ist, dass nahezu 100 % der Zollerklärungen auf elektronischem Weg eingereicht werden.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Die Zollunion bedarf rascher Investitionen für eine koordinierte Software-Aktualisierung und eine Personalschulung. Obwohl die Modernisierung schon im Jahr 2016 mit der Einführung des Zollkodex der Union⁽⁵⁾ begonnen hat, erfordern zunehmende Handelsströme, ein florierender elektronischer Handel, die Umgehung von Zoll- und Mehrwertsteuerabgaben, der illegale Handel und die Unterbewertung von Waren alle eine unmittelbare und abgestimmte Antwort. Darüber hinaus sind die Zollbehörden dafür verantwortlich, Waren aus vielen nicht finanzbezogenen Gründen zu überprüfen. Der EWSA erkennt an, dass die Stärke der Zollunion durch ihr schwächstes Glied bestimmt wird, und ist daher der Ansicht, dass den am meisten gefährdeten Einfuhr- und Ausfuhrstellen besondere Aufmerksamkeit zukommen sollte. Die Mitgliedstaaten sollten das neue Instrument für Zollkontrollausrüstung, das speziell auf die Unterstützung beim Erwerb, der Instandhaltung und dem Austausch von hochmoderner Zollausrüstung ausgelegt ist, in vollem Umfang nutzen.

3.2. Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Zollunion hat bereits eine höhere Arbeitsbelastung und besondere Herausforderungen für die Zollbehörden zur Folge. Die Zahl der Zollerklärungen wird wohl deutlich ansteigen, dazu kommt die Wiedereinführung der Zollkontrollen.

3.3. Bessere Zusammenarbeit und Interoperabilität zwischen dem Zoll und anderen Strafverfolgungs- und Verwaltungsbehörden sind dringend erforderlich. Der EWSA hat bereits gewarnt, dass die „Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden und Institutionen — Polizei, Nachrichtendienste, Justiz, Zoll, Finanzämter — der Mitgliedstaaten [...] nämlich noch viel zu wünschen übrig [lässt].“⁽⁶⁾

3.4. Der Zoll ist sehr stark an der Bekämpfung des Terrorismus und des organisierten Verbrechens beteiligt. Allein 2019 beschlagnahmte der Zoll 400 Tonnen Drogen, 3 699 Schusswaffen sowie 3,5 Mrd. Tabak- und Rauchwaren. 11,5 % aller Anmeldungen von Barmitteln waren fehlerhaft, was einer Summe von etwa 331 Mio. EUR entspricht⁽⁷⁾.

3.5. Die Datenverwaltung ist für einen Sektor, der eine derart große Menge an Zollerklärungen, Produktangaben, Steuern usw. handhabt, äußerst wichtig. Die Bewältigung der großen Datenmengen würde eine unmittelbare und erhebliche Verbesserung gegenüber dem aktuellen Zollsystem darstellen und auch eine bessere und schlüssige Reaktion auf die zunehmenden Herausforderungen zulassen. Darüber hinaus würden auch eine intelligente Überwachung der Lieferketten und bessere Fähigkeiten zur Vorausschau ermöglicht.

⁽⁴⁾ ABl. C 367 vom 10.10.2018, S. 39.

⁽⁵⁾ ABl. L 269 vom 10.10.2013, S. 1.

⁽⁶⁾ ABl. C 246 vom 28.7.2017, S. 22.

⁽⁷⁾ Zweiter Zweijahresbericht über die Entwicklung der EU-Zollunion und ihrer Governance.

3.6. Der EWSA ist enttäuscht, dass sich die Europäische Kommission mit ihrer Bitte um Unterstützung des Aktionsplans im allerletzten Satz der Mitteilung AUSSCHLIEßLICH an das Europäische Parlament und den Rat wendet und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss dabei völlig außen vor lässt. Nach fester Überzeugung des EWSA wird die Beteiligung der Sozialpartner und zivilgesellschaftlicher Organisationen zur Umsetzung eines derart ehrgeizigen Aktionsplans beitragen. Gleichzeitig wird dadurch eine umfassende Verbreitung der damit einhergehenden Vorteile bei der Öffentlichkeit und den Unternehmen sichergestellt.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der EWSA begrüßt einleitend den ehrgeizigen Fahrplan und die konkreten Fristen für die Umsetzung der Maßnahmen. Dies ist ein klarer Schritt nach vorne und wird nach der Umsetzung und zusammen mit regelmäßigen Folgenabschätzungen zur echten Modernisierung des Zollwesens in der gesamten EU führen.

4.2. Ein derart ehrgeiziger Plan erfordert eine angemessene Finanzierung. Für einige der vorgeschlagenen Maßnahmen wird zwar eine gemeinsame Finanzierung benötigt, und die EU ist bereit, ihren Teil dazu beizutragen, der EWSA bezweifelt jedoch, dass alle Mitgliedstaaten bereit sind, den vorgeschlagenen Zeitplan einzuhalten und ihren Anteil an Mitteln beizusteuern. Der Erfolg des Vorschlags kann nur mit einer sorgfältig abgestimmten Finanzierung und Umsetzung sichergestellt werden.

4.3. Es hat sich jedoch gezeigt, dass die EU eine fragile Struktur aufweist sowie unkoordiniert und mit Verzögerung auf kritische Situationen wie die COVID-19-Pandemie reagiert. Die Forderung des französischen Präsidenten Emmanuel Macron nach einer Neuorganisation des Schengen-Raums und seine Aufforderung, den freien Personenverkehr in der Union noch einmal auf den Prüfstand zu stellen, sind ebenso schwerwiegend wie besorgniserregend.

4.4. Die überaus langwierige Annahme des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens gefährdet eine angemessene Erholung der europäischen Wirtschaft und die unmittelbare Unterstützung, die die Menschen und Unternehmen gleichermaßen benötigen. Für die Staatsoberhäupter der EU der 27 scheint es immer schwieriger, sich auf sehr wichtige Maßnahmen zu verständigen, und die Langwierigkeit und der zögerliche Charakter der Lösungen zeigen, dass das Governance-System der EU überholt und ineffizient ist.

4.5. Obwohl dies bereits im Jahr 2018 besprochen und analysiert wurde, sieht der aktuelle Vorschlag keinen Einsatz von Blockchain-Technologie vor. Der EWSA ist der Ansicht, dass das Zollsystem die richtige Struktur aufweist, um solche Entwicklungen aufzugreifen, und empfiehlt, die Einführung von Blockchain-Technologie im Rahmen des vorgeschlagenen Aktionsplans umgehend zu prüfen.

4.6. Der EWSA weist außerdem darauf hin, dass keinerlei Analyse für den möglichen Einsatz von Robotik und künstlicher Intelligenz zur Modernisierung des Zollbetriebs vorgenommen wird. Er ist der Überzeugung, dass der technische Fortschritt und bestehende innovative Lösungen, die Robotik und künstliche Intelligenz bieten, bei einem derart komplexen Aktionsplan leicht umgesetzt werden könnten und zu unmittelbaren und greifbaren Ergebnissen führen würden.

4.7. Risikomanagement

4.7.1. Seit im Jahr 2005 am Zollkodex der Gemeinschaften Änderungen im Bereich Sicherheit vorgenommen wurden, führt die EU bereits Risikomanagementaktivitäten auf Grundlage von zwei Verteidigungslinien durch: Es erfolgt eine vorherige Bewertung und Waren werden vor und nach der Einfuhr ins Zollgebiet kontrolliert. Der EWSA ist der Ansicht, dass sich die größte Herausforderung aus der unkoordinierten Anwendung des Verfahrens in den Mitgliedstaaten und dem mangelnden Informationsaustausch zwischen den Ländern ergibt. Durch Sicherstellen eines konformen, besser abgestimmten und integrierten Risikomanagementsystems ließen sich die Diskrepanzen zwischen den Behörden verringern und die schwächsten Glieder in der Kette stärken. Die für das zweite Quartal 2021 angekündigte neue Risikomanagementstrategie ist somit äußerst vielversprechend.

4.7.2. Die Digitalisierung und der elektronische Handel machen es den Verbrauchern leichter, überall auf der Welt online einzukaufen. Nicht alle Produkte entsprechen jedoch den hohen europäischen Standards der Produktsicherheit und/oder des Verbraucherschutzes. Für die Verbraucher ist dies häufig eine Überraschung. Der EWSA begrüßt das Ziel, den Risikomanagementprozess zu stärken, um den Binnenmarkt und insbesondere die Bürgerinnen und Bürger besser vor nicht konformen und unsicheren Produkten zu schützen.

4.7.3. Der Vorschlag, eine Initiative für gemeinsame Analysekapazitäten ins Leben zu rufen, ist definitiv ein Schritt nach vorne. Der Datenaustausch mit den für Betrugsbekämpfung zuständigen Strafverfolgungsbehörden wird ebenfalls begrüßt. Der EWSA fragt sich jedoch, ob für die Anbindung von ICS2 an andere elektronische Systeme die erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung stehen werden. Als nächstes beziehen sich die unmittelbaren Bedenken des Ausschusses auf die Verwaltung eines derart komplexen Netzwerks und die notwendigen spezialisierten und angemessen ausgebildeten Personalressourcen.

4.7.4. Darüber hinaus ist der EWSA besorgt, dass bei einer Ablehnung des Projekts einer neuen EU-Zollagentur durch die Mitgliedstaaten den Dienststellen der Kommission zusätzlich die Verwaltung eines derart komplexen und vernetzten Systems aufgebürdet würde.

4.7.5. Die Europäische Kommission hat vorgeschlagen, bis 2024 für alle Produkte und alle Transportmittel eine Datenanalyse vor dem Beladen und vor der Ankunft einzuführen. Allerdings ist nicht klar, welche Personalausstattung in jedem Mitgliedstaat benötigt wird oder in welchem Umfang diese Mitarbeiter ausgebildet werden müssen. Gleiches gilt für den zusätzlichen Risikomanagementprozess, der für das Verfahren „nach der Ankunft“ vorgesehen ist. Der EWSA hat bereits gefordert, einen *„gemeinsamen Ausbildungsrahmen zu entwickeln und sich dabei am Kompetenzrahmen für das Zollwesen der Europäischen Union zu orientieren, der auf die Harmonisierung und Anhebung der Leistungsstandards für das Zollwesen im gesamten Unionsgebiet abzielt“* ⁽⁸⁾.

4.8. Management des elektronischen Handels

4.8.1. Der elektronische Handel hat sowohl den Bürgern als auch den Unternehmen wichtige Vorteile und Chancen eröffnet. Es ergeben sich jedoch auch erhebliche Herausforderungen in Bezug auf die Einhaltung der Steuer- und Zollvorschriften im Warenhandel sowie im Hinblick auf die große Zahl an Zollabfertigungsanträgen für ein großes Spektrum von Kontrollen zu nicht finanzbezogenen Zwecken, darunter Sicherheit und geistiges Eigentum. Der EWSA erkennt die wichtige Rolle der Zollbehörden bei der Verhinderung der Einfuhr nicht konformer und/oder unsicherer Produkte in den Binnenmarkt an. Er kommt zu dem Schluss, dass diesen Behörden auch angemessene Ressourcen für alle nicht finanzbezogenen Zuständigkeitsbereiche zur Verfügung gestellt werden müssen.

4.8.2. Die Umsetzung des Mehrwertsteuerpakets für den elektronischen Handel ⁽⁹⁾ ab 2021 soll den Mitgliedstaaten erhebliche Einnahmen einbringen und für gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen sorgen. Die Einrichtung eines EU-Knotenpunkts für Steuerinformationen beim für die Bekämpfung des Steuerbetrugs zuständigen Dienst von Eurofisc wird als erhebliche Verbesserung erachtet, um den Zollbehörden Zugang zu Informationen zu verschaffen. Der EWSA sieht der Bewertung durch die Kommission in dieser Hinsicht erwartungsvoll entgegen.

4.8.3. Der EWSA ist der Auffassung, dass die beste Möglichkeit, den elektronischen Handel zu regulieren und zu steuern, in einer erweiterten Zusammenarbeit mit anderen Ländern der OECD und der G20 besteht. Er hat bereits hervorgehoben, *„dass die steuerpolitischen Maßnahmen für die Digitalisierung der Wirtschaft und die Entwicklung von Instrumenten und operativen Lösungen auf internationaler Ebene koordiniert werden müssen“* ⁽¹⁰⁾.

4.8.4. Der elektronische Handel ist für KMU ein sehr wichtiges Standbein. Der grenzüberschreitende Handel ist jedoch aufgrund der verschiedenen bestehenden Hindernisse bereits fragmentiert und der EWSA ist besorgt, dass in der Mitteilung nicht auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für KMU über diesen ehrgeizigen Aktionsplan hingewiesen wird. Laut Eurobarometer vom September verkaufen nur 4 % der KMU ihre Waren an Verbraucher in anderen Mitgliedstaaten ⁽¹¹⁾.

4.8.5. Der Vorschlag, Plattformen Zollmeldepflichten aufzuerlegen, stellt eine potenzielle Belastung für seriöse Unternehmen dar. Plattformen verfügen nicht über wichtige Daten, die der Zoll nutzen könnte, sondern müssten gezielte Investitionen in Software tätigen, mit der diese Daten erhoben und bereitgestellt werden können. Der Einsatz automatisierter Robotiksysteme sollte unverzüglich geprüft werden, da diese bei der Vereinfachung des Prozesses zur Meldepflicht von unschätzbarem Wert sein könnten. Darüber hinaus ist der EWSA der Ansicht, dass diesen Unternehmen die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden sollten, wenn sie aufgefordert werden, Daten zu erheben, die sie ansonsten nicht benötigen würden. Die Verwaltung dieser Daten ist extrem wichtig, um Zoll- und Mehrwertsteuerbetrug, Unterbewertung, falsche Ursprungsangaben usw. zu bekämpfen. Der EWSA hat bereits *„die Entwicklung eines europäischen Standards für die Erhebung von Daten und Informationen über die jeweiligen Nutzer, die die Plattformen den Steuerbehörden melden [müssen]“* gefordert ⁽¹²⁾.

4.8.6. Der EWSA begrüßt jedoch die gegenwärtige Überarbeitung der Rolle und der Verpflichtungen von Online-Marktplätzen durch die Kommission, da diese bei der Überprüfung, ob die auf ihrer Plattform verkauften Waren den Vorschriften entsprechen und sicher sind, eine umfassendere Haftung und mehr Verantwortung übernehmen sollten.

⁽⁸⁾ ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 67.

⁽⁹⁾ Modernisierung der Mehrwertsteuer für den grenzüberschreitenden elektronischen Handel.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 62.

⁽¹¹⁾ Flash-Eurobarometer 486.

⁽¹²⁾ ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 62.

4.9. Förderung der Konformität

4.9.1. Vertrauenswürdigen Wirtschaftsbeteiligten werden für die Einhaltung der EU-Zollvorschriften bereits Vorteile gewährt. Der EWSA befürwortet die vorgeschlagene Überwachung der bestehenden Präferenzabkommen mit Drittländern. Eine umfassende Analyse der internationalen Systeme der EU für Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich würde zu einer besseren Durchsetzung führen.

4.9.2. Die vorgeschlagene Einrichtung der Single-Window-Umgebung der EU für den Zoll ist ein Projekt mit Vorteilen für alle Beteiligten, das der EWSA uneingeschränkt unterstützt. Die Privatwirtschaft würde von der Möglichkeit einer einmaligen Meldung profitieren, und die verschiedenen Behörden wären durchaus in der Lage, die erforderlichen Daten auszuwählen. Dies ist für alle Beteiligten ein klarer Schritt nach vorne und Unternehmen dürften in den ersten sieben Jahren nach der Umsetzung bis zu 690 Mio. EUR an Zollverwaltungskosten einsparen.

4.9.3. Es ist jedoch eher schwer nachvollziehbar, warum die vorgeschlagene Analyse des Zollkodex der Union darauf hindeuten sollte, dass die elektronischen Systeme weniger als vier Jahre nach Annahme des Vorschlags veraltet sein sollen.

4.9.4. Die fragmentierten Sanktionen der Mitgliedstaaten bei Missachtung der Vorschriften haben Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt zur Folge und ermöglichen schwächere Glieder im System. Die Schaffung robuster und einheitlicher Rahmenbedingungen würde für eine insgesamt starke Zollunion sorgen. Obwohl dies in der Theorie ein hervorragendes Konzept ist, stellt sich dem EWSA die Frage, wie die Europäische Kommission dies umsetzen möchte, zumal der Vorschlag aus dem Jahr 2013 zum gleichen Thema abgelehnt wurde.

4.9.5. Außerdem ist es schwierig, das gleiche Maß an Kontrolle auszuüben, wenn die Zahl der Zollbeamten je nach Mitgliedstaat zwischen 7 und 70 pro 100 000 Einwohner schwankt⁽¹³⁾. Der EWSA empfiehlt die Einführung von Mindeststandards für die Kontrolle und die Zahl der benötigten Mitarbeiter.

4.9.6. Die COVID-19-Krise hat die Schwachstellen des Zollsystems ans Licht gebracht, wobei in mehreren Fällen nicht konforme und unsichere Produkte in die EU gelangt sind. Der EWSA hält es für sehr wichtig, so schnell wie möglich Durchführungsrechtsakte zur Regulierung der Marktüberwachung⁽¹⁴⁾ zu verabschieden.

4.9.7. Darüber hinaus befürwortet der EWSA den Vorschlag, der Anwendung von Präferenzursprungsregeln und -verfahren bei den 41 Freihandelsabkommen der EU besondere Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Im Hinblick auf andere Handelspartner, insbesondere China, haben sich die Probleme des Zolls durch das exponentielle Wachstum des elektronischen Handels weiter verschärft. Daraus ergibt sich das vollkommen normale Bestreben, bei Bedarf Bewertungen durchzuführen und Vorschriften zu erlassen.

4.10. Geschlossenes Vorgehen der Zollbehörden

4.10.1. Die Analyse zeigt, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erheblich verbessert werden kann. Der EWSA erkennt an, dass die einzige Möglichkeit in Zukunft darin besteht, für eine umfassendere und bessere Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden aus den verschiedenen Mitgliedstaaten und zwischen dem Zoll und anderen nationalen Behörden zu sorgen. Durch Weitergabe bewährter Verfahren ließe sich auch die Produktivität der Zollbehörden verbessern.

4.10.2. Es sind wesentliche Investitionen in Zollkontrollausrüstungen erforderlich, um diese Zusammenarbeit in der Praxis umzusetzen. Der EWSA weist darauf hin, dass die Kommission im ursprünglichen Vorschlag⁽¹⁵⁾ lediglich die Übernahme von 80 % der erforderlichen Investitionen zugesagt hatte. Die verbleibenden 20 % sollten von den Mitgliedstaaten getragen werden. Aufgrund der finanziellen Lage, in der sich die Länder angesichts der COVID-19-Pandemie befinden, geht der EWSA nicht davon aus, dass alle 27 Mitgliedstaaten im Jahr 2021 Beträge in dieser Höhe investieren können.

4.10.3. Schließlich bringt die Europäische Kommission mutig den kontroversen Vorschlag vor, bis 2023 eine Folgenabschätzung zur Einrichtung einer EU-Zollagentur vorzunehmen. Der EWSA hat Zweifel, dass die Mitgliedstaaten dem zustimmen werden.

Brüssel, den 24. März 2021.

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽¹³⁾ Umfrage der Union des Finanzpersonals in Europa.

⁽¹⁴⁾ ABl. L 169 vom 25.6.2019, S. 1.

⁽¹⁵⁾ COM(2018) 321 final.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Single-Window-Umgebung der Europäischen Union für den Zoll und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013“

(COM(2020) 673 final — 2020/306(COD))

(2021/C 220/08)

Berichterstatter: **Athanasios IOANNIDIS**

Befassung	Europäisches Parlament, 11.11.2020 Rat, 13.11.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 3, 114 und 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	2.3.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	24.3.2021
Plenartagung Nr.	559
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	268/0/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Einrichtung der Single-Window-Umgebung der Europäischen Union für den Zoll und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013. Der Vorschlag zielt darauf ab, die nur bruchstückhafte Interoperabilität zwischen den Zollbehörden und den zuständigen Partnerbehörden bei der Verwaltung von Warenabfertigungsverfahren zu verbessern.

1.2. Nach Ansicht des EWSA steht der Vorschlag mit der Vision und den strategischen Zielen der Union im Einklang, sowohl was den „Aktionsplan zum weiteren Ausbau der Zollunion — eine Agenda für eine starke und moderne Zollunion“ als auch ihre „Mitteilung über die Entwicklung der Zollunion der EU und ihrer Governance“ angeht.

1.3. Nach Auffassung des EWSA werden durch den Vorschlag der Strategieplan der Generaldirektion Steuern und Zollunion (GD TAXUD) 2016–2020 sowie der in der Mitteilung der Kommission vom 19. April 2016 dargelegte EU-eGovernment-Aktionsplan 2016–2020⁽¹⁾ unterstützt, der auf die Steigerung der Effizienz der öffentlichen Dienste durch die Beseitigung bestehender digitaler Barrieren, die Verringerung des Verwaltungsaufwands und die Verbesserung der Qualität der Interaktionen zwischen nationalen Behörden abzielt.

1.4. Der EWSA stellt fest, dass durch die Verwirklichung der Single-Window-Umgebung für den Zoll der Warenverkehr mittels Vereinfachung und Automatisierung in ein neues digitales Zeitalter eintreten, der Handel in der EU generell zunehmen, die Union wettbewerbsfähiger werden und der Zoll modernisiert werden wird — mit vielfältigen Ergebnissen für die beteiligten Interessenträger: Zollbehörden der Mitgliedstaaten, zuständige Partnerbehörden, Wirtschaftsbeteiligte und Bürger.

1.5. Nach Ansicht des EWSA sollte das europäische Single Window — ebenso wie die nationalen Single Windows — kein bloßes digitales Portal für die Datenerhebung und den Informationsaustausch sein. Da sich die Informationssysteme und -verfahren weiterentwickeln, müssen die Mitgliedstaaten und der Rat künftig vereinbaren können, auch komplexere Verfahren der automatisierten Berechnung, etwa bei den Warenmengen, anzuwenden. Auf diese Weise kann sich der Händler einen Gesamtüberblick über seine Transaktionen verschaffen. Der Ausdruck „intelligent“ ist deshalb gerechtfertigt.

⁽¹⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: EU-eGovernment-Aktionsplan 2016–2020 — Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung (COM(2016) 179 final vom 19.4.2016).

1.6. Nach Auffassung des EWSA erfordert die Integration von Nichtzollformalitäten der Union in das System für den Austausch von Bescheinigungen im Rahmen des EU-Single-Window für den Zoll (EU CSW-CERTEX) eine neue IT-Infrastruktur, um Verknüpfungen zwischen den nationalen Single-Window-Umgebungen für den Zoll und den Nichtzollsystemen der Union herzustellen. Es ist genau festzulegen, welche Daten ausgetauscht werden müssen.

1.7. Der EWSA empfiehlt, dass die Kommission der Cybersicherheit der Systeme und Windows besondere Aufmerksamkeit widmet, indem sie Sicherheitssysteme mit hohen Standards zum Schutz gegen Angriffe einführt, die den Warenverkehr in der EU zum Erliegen bringen und verheerende wirtschaftliche Auswirkungen haben können.

1.8. Der EWSA unterstreicht, dass zur effektiven Umsetzung des Single-Window-Programms für den Zoll und zur Vermeidung von Verzögerungen denjenigen Mitgliedstaaten besondere Aufmerksamkeit gebührt, die sich 2015 nicht an dem Pilotprojekt „*Gemeinsames Veterinärdokument für die Einfuhr im Rahmen der Single-Window-Umgebung der EU für den Zoll*“ (EU CSW-CVED) beteiligt und deshalb keine nationalen Single-Window-Umgebungen für den Zoll im Einklang mit dem Single Window der EU eingerichtet haben.

1.9. Ein ähnliches Problem stellt sich in mehreren Mitgliedstaaten, die ihre eigenen Single-Window-Initiativen auf nationaler Ebene entwickelt haben, die isoliert bleiben und durch unterschiedliche Modalitäten auf der Grundlage der bestehenden Zoll-IT-Architektur, Prioritäten und Kostenstrukturen gekennzeichnet sind.

1.10. Aus den oben genannten Gründen empfiehlt der EWSA einen konkreteren Zeitplan mit Zielen und Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten ergreifen müssen, um ihre nationalen Single-Window-Umgebungen für den Zoll an das europäische Single Window anzupassen.

1.11. Dem EWSA ist bewusst, dass das System komplex ist und seine Umsetzung eine Koordinierung sowohl innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten als auch zwischen diesen erfordert. Er empfiehlt deshalb, einen konkreteren Zeitplan für die Überwachung und Berichterstattung über die Funktionsweise und die Entwicklung des Single Window mit Zielen und Maßnahmen festzulegen, die von den Mitgliedstaaten und den nationalen Akteuren zur Umsetzung des Systems zu ergreifen sind.

1.12. Der EWSA empfiehlt, dass das Programm in seinem Anwendungsbereich zur Achtung der Grundrechte und des Datenschutzes beiträgt.

1.13. Nach Ansicht des EWSA sind die Vorbereitung und Schulung des für den Betrieb der IT-Systeme, der nationalen Single-Window-Umgebungen und des europäischen Single Window für den Zoll zuständigen Personals außerordentlich wichtig. Das bestehende Projekt sollte deshalb Ausbildungs- und Qualifizierungsprogramme für Beschäftigte sowie eine diesbezügliche finanzielle Unterstützung aus nationalen und/oder Gemeinschaftsmitteln umfassen.

2. Hintergrund — Einleitung

2.1. Im Jahr 2008 verpflichteten sich die Mitgliedstaaten und die Kommission zur Förderung einer elektronischen Umgebung für den Zoll in der EU; zu diesem Zweck sollten Anstrengungen zur Einrichtung eines Rahmens für Single-Window-Dienste unternommen werden. In der Erklärung von Venedig aus dem Jahr 2014 wird ein schrittweiser Aktionsplan für die Einführung der Single-Window-Umgebung der EU für den Zoll und die Entwicklung ihres Rechtsrahmens vorgeschlagen. Erneut aufgegriffen wurde dies in der Mitteilung der Kommission über die Entwicklung der Zollunion der EU und ihrer Governance aus dem Jahr 2016, in der die Pläne der Kommission zur Erkundung einer praktikablen Lösung für die Entwicklung und Schaffung einer EU-Umgebung in Gestalt einer einzigen Anlaufstelle für den Zoll bekannt gegeben wurden. Dieser Ansatz wurde in den Schlussfolgerungen des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ vom 23. Mai 2017 befürwortet.

2.2. Die Kommission brachte 2015 ein Pilotprojekt auf den Weg, das „*Gemeinsame Veterinärdokument für die Einfuhr im Rahmen der Single-Window-Umgebung der EU für den Zoll*“ (EU CSW-CVED). Das Projekt wurde von der GD TAXUD und der GD SANTE gemeinsam geleitet, um die automatisierte Überprüfung von drei regulatorischen Nichtzollformalitäten zu ermöglichen, die gemeinsam mit der Zollanmeldung als Nachweise für die Einhaltung der Vorschriften eingereicht werden. Anfangs nahmen die Zollverwaltungen von fünf Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis an diesem Pilotprojekt teil. Mit dem Nachfolgeprojekt, dem System für den Austausch von Bescheinigungen im Rahmen des EU-Single-Window für den Zoll (EU CSW-CERTEX), wurden der Umfang der Regulierungsvorschriften ausgedehnt und neue Funktionalitäten wie die Mengensteuerung eingeführt. Die Zahl der teilnehmenden Mitgliedstaaten stieg von fünf auf neun, und es werden jetzt mehr Politikbereiche abgedeckt.

2.3. Aufgrund der COVID-19-Pandemie ist es nunmehr wichtiger denn je, einen stabileren Rahmen für die Zollunion zu schaffen und die Erfüllung der Zollformalitäten und der EU-Nichtzollformalitäten im Interesse der wirtschaftlichen Erholung zu erleichtern. Die zunehmende Digitalisierung der vorgeschriebenen Zollformalitäten und der EU-Nichtzollformalitäten für den internationalen Handel eröffnet den Mitgliedstaaten neue Möglichkeiten, ihre digitale Zusammenarbeit zu intensivieren.

3. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

3.1. Der internationale Handel der Union unterliegt zollrechtlichen wie nichtzollrechtlichen Bestimmungen. Für Nichtzollformalitäten der Union zuständige Behörden (im Folgenden „zuständige Partnerbehörden“) und Zollbehörden arbeiten oft jede für sich, was komplexe und mit hohem Aufwand verbundene Berichterstattungspflichten für Händler und ineffiziente, fehler- und betrugsanfällige Warenabfertigungsverfahren mit sich bringt. Um die nur lückenhafte Interoperabilität zwischen den Zollbehörden und den zuständigen Partnerbehörden bei der Verwaltung von Warenabfertigungsverfahren zu verbessern und Maßnahmen in diesem Bereich zu koordinieren, sind die Kommission und die Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen, um Single-Window-Initiativen für die Warenabfertigung auszuarbeiten.

3.2. Der Kommissionsvorschlag sieht die Einrichtung einer Single-Window-Umgebung der Europäischen Union für den Zoll vor, die über das Single-Window-System der Europäischen Union für den Austausch von Bescheinigungen im Zollbereich ein integriertes Paket an interoperablen elektronischen Diensten auf Unions- und auf einzelstaatlicher Ebene bereitstellt, um die Interaktion und den Informationsaustausch zwischen den nationalen Single-Window-Umgebungen für den Zoll und den im Anhang des Vorschlags genannten Nichtzollsystemen der Union zu unterstützen.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der Vorschlag für eine Verordnung ist der erste, wesentliche Schritt, um die Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden durch eine einheitliche elektronische Anwendung zu verbessern. Es handelt sich hierbei um einen integrierten Vorschlag, in dem die Ergebnisse, Aktionen und Maßnahmen für das Funktionieren der europäischen Single-Window-Umgebung für den Zoll umfassend analysiert werden.

4.2. Durch die Umsetzung des Single Window können die Unternehmer und Händler Daten — entweder die Begleitdokumente oder die Nichtzollformalitäten der Union — in elektronischer Form an eine Mailbox (nationales Window) jedes Mitgliedstaats übermitteln, um so die mit der Reproduktion der Dokumente verbundenen Gefahren zu verringern sowie Zeit- und Transaktionskosten zu sparen. Mit dem Single Window werden die Zoll- und anderen beteiligten Behörden die bereitgestellten Daten auf der Grundlage eines harmonisierten Systems für die Warenabfertigung erheben können. Zugleich kann sich die EU einen Gesamtüberblick über die an ihren Grenzen ein- und ausgeführten Erzeugnisse verschaffen und darüber hinaus die Warenmengen im Zusammenhang mit Quoten und Betrugsbekämpfung kontrollieren.

4.3. Dem Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission zufolge soll die Durchführung des Programms aus gemeinschaftlichen und nationalen Mitteln finanziert werden. Die Kosten im Zusammenhang mit der Entwicklung, der Integration und dem Betrieb des Single Window der EU CSW-CERTEX werden von der Union getragen, während die Kosten im Zusammenhang mit der Entwicklung, der Integration und dem Betrieb der nationalen Single-Window-Umgebung für den Zoll und sowie für die Schnittstellen mit EU-CSW-CERTEX zulasten des Haushalts der Mitgliedstaaten gehen. Da die COVID-19-Pandemie die Finanzen aller EU-Mitgliedstaaten schwer belastet, fragt sich der EWSA, wie die Europäische Kommission gewährleisten kann, dass die Mitgliedstaaten diese Anforderung erfüllen und die für die Umsetzung des Programms vorgesehenen Mittel aus ihren nationalen Haushalten bereitstellen.

4.4. Die Single-Window-Initiative kann nur dann harmonisiert und durchgeführt werden, wenn die Mitgliedstaaten zu ihrer Umsetzung verpflichtet werden. Der Erfolg des Single Window für den Zoll hängt nämlich davon ab, dass alle Mitgliedstaaten das System gleichzeitig befolgen, harmonisieren und umsetzen. Der EWSA weist auf die Gefahr hin, dass einige Mitgliedstaaten die Single-Window-Initiative aufgrund fehlender Mittel (infolge der COVID-19-Wirtschaftskrise) und abweichender politischer Prioritäten nicht fristgerecht umsetzen. Dies wird für die Zoll- und Handelspolitik der Union, aber auch für die Mitgliedstaaten zahlreiche Probleme mit sich bringen. Der EWSA möchte von der Europäischen Kommission wissen, ob Sanktionen für den Fall vorgesehen sind, dass einige Mitgliedstaaten die Initiative nicht umsetzen oder die festgelegte Frist überschreiten.

4.5. Die Single-Window-Maßnahme muss mit der Modernisierung des Zolls und der Zollbehörden einhergehen. Äußerst sinnvoll wäre zunächst eine Studie, in der die derzeitige Situation auf den Zugangsportalen der Mitgliedstaaten beschrieben und der Investitionsbedarf für die Modernisierung der Dienste bewertet wird, damit sie das Single Window unterstützen können. Zugleich könnte ein vorläufiger Termin für die Fertigstellung des nationalen Bestandteils des Single Window festgelegt werden.

4.6. Dem Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission zufolge soll jeder Mitgliedstaat eine Behörde als nationale Koordinationsstelle für die Umsetzung und Koordinierung der Maßnahmen benennen. Der EWSA fragt sich, ob die Benennung einer nationalen Koordinationsstelle in die ausschließliche Zuständigkeit jedes Mitgliedstaats fällt oder ob die Europäische Kommission Empfehlungen aussprechen wird.

4.7. Hinsichtlich der Gewährleistung des Datenschutzes ist der EWSA der Auffassung, dass bei der ergänzenden Maßnahme zum Schutz der erhobenen Daten und aller Zollanmeldungen folgende Fragen berücksichtigt werden sollten:

- Welche Behörde ist für die Gewährleistung der Vertraulichkeit zuständig, und wie wird die Toleranzgrenze auf jeder Ebene ausdrücklich festgelegt?
- Welche Sicherheiten gibt es für die Händler im Rahmen des Single Window, und wie gestalten sich die gewährten Garantien im Einzelnen?

5. Besondere Bemerkungen

5.1. Nach Ansicht des EWSA könnte der Beitrag dieser Maßnahme, d. h. der Einrichtung des Single Window, zum europäischen BIP und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit im vorliegenden Verordnungsvorschlag und im Abschnitt über die Subsidiarität bewertet werden.

5.2. Darüber hinaus hält es der EWSA für notwendig, für jeden Mitgliedstaat eine Folgenabschätzung durchzuführen, in der die Vorteile dieser Maßnahme hervorgehoben werden, um die Mitgliedstaaten von ihrer unverzüglichen Umsetzung zu überzeugen. Gleichzeitig fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, darzulegen, wie sich das Pilotprojekt des Single Window für den Zoll in jedem teilnehmenden Mitgliedstaat ausgewirkt hat.

5.3. Nach der im Verordnungsvorschlag analysierten Folgenabschätzung hält der EWSA das Paket der Optionen 1 + 6 + 8 (ii) ⁽²⁾ für die richtige Option.

5.4. Der EWSA betont, dass die Europäische Kommission einheitliche technische Spezifikationen für den Betrieb der nationalen Single-Window-Umgebung gemäß Artikel 2 des Verordnungsvorschlags erlassen sollte.

5.5. Der EWSA weist darauf hin, dass die Europäische Kommission einheitliche technische Spezifikationen für den Betrieb der nationalen Single-Window-Umgebung gemäß Artikel 8 festlegen sollte, um Probleme bei den Zollanmeldungen zu vermeiden. Der EWSA hält es für sinnvoll, einen einheitlichen Standard zu schaffen.

5.6. Nach Ansicht des EWSA kann das Single Window für den Zoll nur erfolgreich funktionieren, wenn die nationale Umgebung reibungslos mit entsprechend geschultem Personal funktioniert. Da die Zahl der Zollbeamten ⁽³⁾ je nach Mitgliedstaat zwischen 7 und 70 je 100 000 Einwohner liegt, empfiehlt der EWSA, Mindeststandards für den Betrieb des Systems und die Zahl der benötigten Mitarbeiter hinzuzufügen.

5.7. Der EWSA empfiehlt, Artikel 1 des Verordnungsvorschlags um folgenden Wortlaut zu ergänzen: „unbeschadet der Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) und der Bestimmungen von Artikel 6 dieser Verordnung“ einzufügen.

⁽²⁾ Nach Option 1 wird EU CSW-CERTEX verbindlich und erstreckt sich auf regulatorische Anforderungen der EU, für die maßgebliche zollbezogene Informationen für alle Mitgliedstaaten auf EU-Ebene zur Verfügung stehen; sie bietet eine automatisierte Mengensteuerungsfunktionalität. Nach Option 6 werden auf nationaler Ebene Single Windows eingerichtet, um Wirtschaftsbeteiligten harmonisierte einzige Anlaufstellen zur Erfüllung von Zoll- und Nichtzollformalitäten zur Verfügung zu stellen. Option (8(ii)) würde sich auf die erweiterte Nutzung des bestehenden Systems zur Registrierung und Identifizierung von Wirtschaftsbeteiligten (EORI) stützen. COM(2020) 673 final.

⁽³⁾ <https://ufe-online.eu/wp-content/uploads/2020/04/2020-04-04.pdf>.

5.8. Der EWSA stellt fest, dass sowohl in rechtstechnischer als auch in inhaltlicher Hinsicht in Artikel 3 auf den Widerspruch hingewiesen werden kann, der dadurch entsteht, dass sich dieser Artikel auf die Single-Window-Umgebung der EU für den Zoll bezieht und zugleich auch Nichtzollsysteme der Union umfasst. Es könnte ein gesonderter Unterabsatz eingefügt werden (zusätzlich zu den erforderlichen Anpassungen der Verweise).

5.9. Der EWSA fordert eine Klarstellung, ob die Europäische Kommission ihr Arbeitsprogramm vor oder nach Inkrafttreten der Verordnung vorlegen wird. Wenn zuerst die Verordnung in Kraft tritt, in welchem Zeitrahmen sollte dann der Aktionsplan angenommen werden?

5.10. Der EWSA hält den Verweis auf die Möglichkeit, die Übertragung der Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 21 Absatz 3 Satz 1 zu widerrufen, für zu vage. Er bittet um Klarstellung, ob der Widerruf eine oder alle der in Artikel 5 Absatz 4, Artikel 10 Absatz 3 und Artikel 13 Absatz 4 aufgeführten Optionen betrifft. Darüber hinaus ist nicht klar, ob es sich um einen Rechtsakt einer dieser Kategorien oder allgemein um die Möglichkeit handelt, Rechtsakte für eine dieser Kategorien zu erlassen. Der EWSA weist darauf hin, dass die gesetzgebenden Organe ein Verfahren zu ihrer Unterrichtung vereinbaren müssen.

Brüssel, den 24. März 2021.

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Strategische Vorausschau 2020 — Strategische Vorausschau — Weichenstellung für ein resilienteres Europa“

(COM(2020) 493 final)

(2021/C 220/09)

Berichterstatlerin: **Sandra PARTHIE**

Befassung	Schreiben der Kommission, 11.11.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	2.3.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	24.3.2021
Plenartagung Nr.	559
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	270/0/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt nachdrücklich die geplante künftige Einbeziehung der Methodik der Vorausschau in die Politikgestaltung der EU. Die Entscheidung, die „Vorausschau“ ausdrücklich in die Zuständigkeitsbereiche des Vizepräsidenten der Kommission aufzunehmen, der auch für inter-institutionelle Beziehungen zuständig ist, wird vom Ausschuss nachdrücklich begrüßt. Der EWSA erwartet, dass Synergien sowie die strukturelle Beteiligung aller EU-Institutionen, einschließlich des EWSA, dadurch begünstigt werden.

1.2. Der EWSA begrüßt den neuen Ansatz der Europäischen Kommission, eine strategische Vorausschau als jährlichen, zyklischen und kontinuierlichen Prozess durchzuführen. Als Thema der ersten Vorausschau wurde die Resilienz der EU gewählt. Sie ist infolge der Coronakrise für die EU-Politik richtungweisend geworden. Widerstandsfähig zu sein, das bedeutet nicht nur, Herausforderungen standzuhalten und zu meistern, sondern auch, fälligen Wandel nachhaltig, gerecht und demokratisch zu gestalten.

1.3. Die vier Dimensionen von Resilienz, d. h. „soziale und wirtschaftliche“, „geopolitische“, „ökologische“ und „digitale“ Resilienz, sind aus unserer Sicht gut gewählt und ausgeführt. Sie sind zentrale Megathemen unserer Zeit, die für die Gestaltung der europäischen Politik auch in Zukunft von herausragender Bedeutung sein werden. Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Wahl dieses Themas, denn es ist für unsere gemeinsamen Bemühungen, die richtigen Rahmenbedingungen für die Überwindung der Pandemiekrise zu schaffen und globale Herausforderungen wie den Klimawandel zu meistern, in der Tat am wichtigsten. Der Ausschuss hat sich in seiner Initiativstellungnahme *„Eine krisenfestere und nachhaltige europäische Wirtschaft“*⁽¹⁾ sowie in seiner Entschließung zum Thema *„Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne — was funktioniert und was nicht?“*⁽²⁾ ausführlich mit diesem Thema beschäftigt.

1.4. Die strategische Vorausschau zeichnet sich durch eine zukunftsgerichtete Analyse und Handlungsperspektive aus. Vor diesem Hintergrund müssen diese Tätigkeiten drei grundlegende Voraussetzungen erfüllen, damit qualitativ hochwertige Ergebnisse erzielt werden können. Erstens müssen die Analysen Ergebnisse liefern, die für das untersuchte Zukunftsszenario geeignet sind. Zweitens sollten sie auf wissenschaftlichen Methoden und Verfahren beruhen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Zukunft weder beobachtbar noch empirisch messbar ist. Drittens sollten sie insofern wirksam sein, als sie eine nützliche Orientierungshilfe für die politische Praxis bieten.

⁽¹⁾ Abl. C 353 vom 18.10.2019, S. 23 sowie die öffentliche Anhörung des EWSA „Eine krisenfestere und nachhaltige europäische Wirtschaft mit einer Vision für die Vollendung der WWU“ vom 12.4.2019.

⁽²⁾ Siehe Entschließung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne — was funktioniert und was nicht? (Abl. C 155 vom 30.4.2021, S. 1).

1.5. Für die erste strategische Vorausschau der Kommission für 2020 fehlt nach wie vor der geplante umfassende Vorausschauzyklus. Ebenso fehlt eine Beschreibung, wie sie mit der Aufbau- und Resilienzfazilität und dem Europäischen Semester verknüpft werden soll. Ferner fehlen Erläuterungen dazu, welche der ermittelten Megatrends am wahrscheinlichsten und für die EU am wichtigsten sind, was die Priorisierung seitens der politischen Entscheidungsträger erschwert. Hier muss in künftigen Vorausschauen nachgebessert werden. Die Vorausschau wird ihre erklärten Ziele nur dann erreichen, wenn sie als offenes, pluralistisches, vielfältiges und interdisziplinäres Verfahren durchgeführt wird, an dem die organisierten Sozialpartner und die Zivilgesellschaft, insbesondere der EWSA, in allen Phasen des Vorausschauverfahrens sowie an der Festlegung von Referenzszenarien beteiligt werden und eine Reihe von Methoden und Instrumenten eingesetzt werden, um aus unterschiedliche Perspektiven auf die Zukunft zu blicken.

1.6. Das angestrebte Ziel ist zwar voll und ganz zu begrüßen, doch sehen wir einige Bereiche mit Verbesserungspotenzial bei der Integration der Vorausschau in die Beschlussfassung:

- Die konkreten Modalitäten für die umfassende Einbeziehung der Vorausschau in die mehrjährige Planung und die Agenda für bessere Rechtsetzung sowie in das europäische „Ökosystem“ für die Folgenabschätzung⁽³⁾ und die Konferenz zur Zukunft Europas sind nach wie vor unklar.
- In der strategischen Vorausschau 2020 wird die erforderliche quantitative Bewertung der Einordnung der ermittelten Megatrends und strategischen Themen in das Spektrum der Wahrscheinlichkeiten und Relevanz nicht vorgenommen, was die Priorisierung von Maßnahmen erschwert.
- Das Vorausschauverfahren sollte einen ständigen Überwachungs- und Kontrollmechanismus enthalten, der u. a. Ex-post-Bewertungen durch die Zivilgesellschaft ermöglicht.
- In der Vorausschau werden bereits die Themen für die nächsten Vorausschauen vorgeschlagen, aber nicht erläutert, wie die Vorausschau konkret zur Festlegung dieser Themen genutzt wurde, was ihrem eigentlichen Zweck zu widersprechen scheint.

1.7. Das Engagement bei der Nutzung der Vorausschau zur Stärkung der Resilienz Europas ist recht begrenzt. In der Mitteilung heißt es zumeist nur, dass die Kommission von der Vorausschau auf EU-Ebene Gebrauch machen „kann“ und nicht „wird“. Anstatt die konkreten Wege aufzuzeichnen, wie Vorausschau in der politischen Beschlussfassung eingesetzt werden kann, werden die Vorausschauinstrumente auf mögliche Optionen beschränkt, die von den einschlägigen Interessenträgern und bei der konkreten Umsetzung eingesetzt werden können oder auch nicht.

1.8. In Bezug auf die Dimensionen von Resilienz, d. h. das Thema der strategischen Vorausschau 2020,

- wird der tatsächliche Zukunftsaspekt in vielen Fällen nicht umfassend herausgearbeitet — der Fokus liegt zu sehr auf der Beschreibung des jetzigen Zustands;
- es fehlt an einer zukunftsorientierten Vision dazu, welche Fortschritte in welchem Zeithorizont erzielt werden sollten, einschließlich der Entwicklung neuer Wohlstandsindikatoren, wie z. B. Indikatoren „über das BIP hinaus“;
- das Verfahren zur Behebung der festgestellten Schwachstellen wird nicht detailliert genug dargelegt und enthält keine gezielten Lösungen, um eine Verschlechterung der Lebensbedingungen von Menschen zu vermeiden, die von Ausgrenzung bedroht sind, wie etwa Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen.

1.9. Die vier Dimensionen dienen als Grundlage für die Aufstellung der Agenda für künftige Vorausschautätigkeiten. Wir empfehlen daher, den vier Dimensionen von Resilienz spezifische Unterziele zuzuordnen, die künftig umgesetzt und entsprechend regelmäßig bewertet werden können. Die nächsten Themen auf der Agenda für die Vorausschau sind bereits vorgeschlagen worden, d. h. offene strategische Autonomie, die Zukunft von Arbeitsplätzen und Kompetenzen sowie die engere Verknüpfung von digitalem und ökologischem Wandel. Diese Themen sind aus drei der vier Dimensionen von Resilienz abgeleitet. Allerdings bleibt unklar, auf welche Weise die Kommission zu diesen Themen gelangt ist und in welcher Reihenfolge und in welcher Form sie behandelt werden sollen. Somit ist nicht recht nachvollziehbar, warum diese und nicht andere Themen ausgewählt wurden, z. B. eine interne Vision für die weitere Entwicklung der EU, zunehmender Nationalismus, die künftige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten oder Sicherheitsfragen. Auch hier ist mit Hilfe der strategischen Vorausschau mehr Transparenz möglich.

⁽³⁾ ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 11.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Das Instrument der strategischen Vorausschau, d. h. die Antizipation von Trends und Entwicklungen, ist für eine verantwortungsvolle Politikgestaltung unerlässlich. Strategische Vorausschau wird eine Schlüsselrolle dabei spielen, die Politik der EU zukunftsfest zu machen, indem kurzfristige Initiativen in eine langfristige Perspektive eingebettet werden. Das ist wichtig, denn wir stehen an der Schwelle zu einem neuen Zeitalter, in dem maßnahmenorientierte Vorausschau strategisches Denken stimulieren und politische Maßnahmen und Initiativen der EU prägen wird, so unter anderem die künftigen Arbeitsprogramme der Kommission.

2.2. Auch wenn nicht alles vorhersehbar ist und wir wohl auch in Zukunft von Ereignissen überrascht werden, ist der Handlungsspielraum groß. Dazu gehört es, die Wahrscheinlichkeiten zu ermitteln und die politischen Entscheidungsträger möglichst frühzeitig darauf vorzubereiten, nach Signalen insbesondere störender Ereignisse Ausschau zu halten, sie zu verstehen und zu erkennen. Daneben umfasst dies die Ausarbeitung von Aktionsplänen, die Einrichtung von Befehlsketten und Kommunikationskanälen, die Festlegung klarer Zuständigkeitsbereiche und Aufgaben für den Fall, dass das Ereignis tatsächlich eintritt. Die Zukunftsforschung verwendet häufig die Metapher eines „schwarzen Schwans“ (ein völlig unerwartetes Ereignis der Kategorie „ein unbekanntes Unbekanntes“) und eines „grauen Nashorns“ (ein bekanntes weitreichendes Ereignis mit massiven Auswirkungen, das jedoch vernachlässigt wird). Die COVID-19-Pandemie war ein „graues Nashorn“, da es Anzeichen für ein zunehmendes Risiko einer weltweiten Pandemie gab, die auf eine Kombination aus Umweltzerstörung, Globalisierung und zunehmender Vernetztheit zurückzuführen ist. Es müssen Prognose- und Planungsverfahren eingesetzt werden, die klar zwischen diesen beiden Arten von Schocks mit massiven Auswirkungen trennen. Diesbezüglich sollten bereichsübergreifende, nichtlineare Verfahren zur Erstellung von Szenarien, die Ermittlung neu auftretender größerer Risiken und die Erkennung frühzeitiger Trends in den Forschungseinrichtungen der EU verbessert werden.

2.3. Widerstandsfähig zu sein, das bedeutet nicht nur, Herausforderungen standzuhalten und zu meistern, sondern auch, fälligen Wandel nachhaltig, gerecht, inklusiv und demokratisch zu gestalten. Die vier Dimensionen von Resilienz, d. h. „soziale und wirtschaftliche“, „geopolitische“, „ökologische“ und „digitale“ Resilienz, sind aus unserer Sicht gut gewählt und ausgeführt. Der Ausschuss betont jedoch, dass die vielfältigen Wechselwirkungen der vier Dimensionen nicht losgelöst voneinander betrachtet werden können, sondern vielmehr in den Analysen und den daraus resultierenden Maßnahmen gemeinsam behandelt werden müssen.

2.4. Der EWSA begrüßt den Vorschlag zur Einführung von „Resilienz-Dashboards“ mit einschlägigen Indikatoren zur Beobachtung des aktuellen Zustands und der sozialen und wirtschaftlichen, geopolitischen, ökologischen und digitalen Dimension der Entwicklungen in der EU und den Mitgliedstaaten. Ein Dashboard, das lediglich den Status quo anzeigt und den jetzigen Zustand beschreibt, ist an sich keine Vorausschau. Dazu wird er erst dann, wenn vorausschauende Ziele integriert werden. Wir sind bereit, die Kommission bei diesem schwierigen und komplizierten Unterfangen zu unterstützen, z. B. durch das Angebot des Rückgriffs auf das Fachwissen und die Arbeit des EWSA.

2.5. Die Dashboards müssen natürlich weiterentwickelt werden. Derzeit bilden sie den jetzigen Zustand und den Status quo ab. Wenn sie zu nützlichen Vorausschauinstrumenten werden sollen, muss eine Verbindung zu einer Zukunftsperspektive hergestellt werden. Die Dashboards sind nur dann sinnvoll für die Vorausschau, wenn sie Ziele enthalten, die vorzugsweise für jeden Mitgliedstaat einzeln festgelegt werden. Dann können diese Dashboards genutzt werden, um die Fortschritte in Richtung eines bestimmten Ziels zu bewerten, und sie können als Überwachungsinstrument eingesetzt werden. Darüber hinaus empfiehlt der EWSA nachdrücklich, die Dashboards mit den bestehenden Indikatoren für Wettbewerbsfähigkeit, die im Rahmen des Europäischen Semesters und für die wirtschaftspolitische Steuerung in Europa verwendet werden, sowie mit dem Anzeiger für die Aufbau- und Resilienzfähigkeit und den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen zu verknüpfen.

2.6. Der EWSA teilt voll und ganz die Auffassung der Kommission, dass die sozialwirtschaftlichen Unternehmen während der Pandemie eine entscheidende Rolle spielen und für den Aufbau eines resilienten Europas von Bedeutung sind. Daher sieht der EWSA dem angekündigten Aktionsplan zur Förderung der Sozialwirtschaft erwartungsvoll entgegen und fordert die Kommission auf, ehrgeizige und mutige Vorschläge zu unterbreiten.

2.7. Das angestrebte Ziel der antizipativen Governance mit den Instrumenten der strategischen Vorausschau ist zwar gut und integriert viele gute Elemente, wie z. B. Partizipation, Interdisziplinarität und Gestaltung als kontinuierlichen Prozess, doch wenn es um die Umsetzung und konkrete Durchführung dieses vernetzten bzw. Verbundansatzes geht, treten einige Schwachstellen zutage. Derzeit enthält der Bericht eine Reihe von Absichtserklärungen zur Einbeziehung von Methoden der Vorausschau in die politische Beschlussfassung. Damit die Interessenträger sicher sein können, dass die aus der Vorausschau gewonnenen Erkenntnisse tatsächlich umgesetzt und wirksam genutzt werden, sollte das Vorausschauverfahren nach

Ansicht des EWSA einen Überprüfungs- und Kontrollmechanismus enthalten, der u. a. Ex-post-Bewertungen durch die Zivilgesellschaft ermöglicht. Dies wird das Vertrauen sowohl in den Prozess als auch in die Absichten stärken und die Gefahr blinder Flecken minimieren.

2.8. Dieser Bedarf an Kontroll- und Überprüfungsmechanismen gilt auch im Hinblick auf die Qualitätskontrolle, also ob der gewählte Ansatz geeignet ist, die genannten Ziele zu erreichen. Ein solcher Kontrollmechanismus muss nachvollziehbar sein und Kriterien enthalten, anhand derer beurteilt werden kann, ob moderne Methoden verwendet und die hohen Qualitätsstandards für die Vorausschau eingehalten werden.

2.9. In Bezug auf den Inhalt der ausgewählten Themen wäre es wünschenswert, klar zwischen der Analyse der aktuellen Situation und der erwarteten oder bevorzugten Projektion für die Zukunft zu trennen. Auf diese Weise könnten die vielfältigen und hochkomplexen Fragestellungen transparenter und verständlicher herausgearbeitet werden. Die über künftige Entwicklungen gewonnenen Erkenntnisse könnten dann gezielt in die Politikgestaltung einfließen, insbesondere im Hinblick auf bestehende Unsicherheiten und Risiken, die heutigen Zukunftsanalysen stets innewohnen.

2.10. Vor der eventuellen Übertragung des Prozesses in konkrete Forderungen oder sogar Legislativvorschläge sollte nach Auffassung des EWSA dringend eine auf mehreren qualitativen Kriterien basierende ausgewogene Bewertung vorgenommen werden, bei der die zu erwartenden Vorteile sowie die Auswirkungen für die Beschäftigten und betroffene Interessenträger ausgehend von einer realistischen Einschätzung ihrer jeweiligen Kapazitäten berücksichtigt werden (*).

2.11. Der EWSA begrüßt den neuen Ansatz der Europäischen Kommission, eine strategische Vorausschau als jährlichen, zyklischen und kontinuierlichen Prozess durchzuführen. Die EU ist jedoch nicht als erster in diesem Bereich tätig, weswegen sie von bestehenden Beispielen und bewährten und weniger bewährten Verfahren lernen sollte. Sie sollte sich nicht nur auf eine Methode fokussieren, d. h. auf die strategische Früherkennung („Horizon Scanning“), sondern auch verschiedene andere bestehende Methoden, wie z. B. die „Delphi-Methode“, die Trend-Impact-Analyse, normative oder explorative Methoden, qualitative und quantitative Methoden oder den „Wild Card“-Ansatz einzeln oder in Kombination nutzen. Die Kapazitäten der künstlichen Intelligenz (KI) und von Big Data müssen auch sehr viel stärker zur Ermittlung von Mustern und zur Entwicklung von Szenarien genutzt werden.

2.12. Der derzeit skizzierte Ansatz der Europäischen Kommission für die strategische Vorausschau geht noch zu sehr von oben aus. Auf diese Weise wird bei den betroffenen Akteuren nicht das dazu erforderliche Bewusstsein und ein Gefühl der Eigenverantwortung erzeugt. Hier muss Abhilfe geschaffen werden, z. B. durch die strukturelle Einbeziehung der Sozialpartner und weiterer Akteure in den Prozess sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene, etwa indem auf dem Europäischen Semester aufgebaut wird. Die Beteiligung einschlägiger Interessenträger, vielfältige und themenübergreifende Anwendungsbereiche und die kontinuierliche Auseinandersetzung mit zukunftsrelevanten Fragen sind wesentliche Kriterien für die erfolgreiche Ausarbeitung eines wirksamen Programms der strategischen Vorausschau.

2.13. Vorausschauprogramme werden nur dann erfolgreich sein, wenn sie klare Verknüpfungen zwischen den Themen der Vorausschau und der aktuellen Politikagenda enthalten, damit diejenigen, die Beiträge beisteuern, erkennen können, dass diese berücksichtigt werden und etwas bewirken. Auf dieser Grundlage kann ein gemeinsamer Überblick über Risiken und Herausforderungen entstehen, es wird deutlich, was zu tun ist, und die notwendige Übertragung von Kompetenzen und Zuständigkeiten kann organisiert werden. Durch eine gemeinsame Ermittlung der Risiken durch die politischen Entscheidungsträger in der EU mit eingebauten Verfahren zur Rückmeldung und Anpassung je nach Entwicklung der Ereignisse wird der Prozess mit Inhalt gefüllt und entfaltet Wirkung. Wir fordern die Kommission daher auf, Transparenz, Verständlichkeit und Überprüfbarkeit der Ergebnisse der Zukunftsforschung sicherzustellen.

2.14. Derzeit nutzen nicht alle Mitgliedstaaten die Vorausschau bei der Gestaltung ihrer Politik. Daher muss die Europäische Kommission die ihr zur Verfügung stehenden Mittel unbedingt bestmöglich nutzen. So könnte der EWSA auf der Grundlage des Wissens seiner Mitglieder, die ein breites Spektrum von Ansichten und Standpunkten aus allen Mitgliedstaaten vertreten, wichtige Beiträge und Informationen für die Vorausschau liefern. Der EWSA kann durch seine Stellungnahmen systemische Risiken erkennen und vor ihnen warnen. Seine Mitglieder sind auch gut aufgestellt, um bei ihnen zu Hause über zukunftsorientierte Tätigkeiten zu berichten und die Bürgerinnen und Bürger über ihre Ergebnisse zu informieren. Daher kann der EWSA auch einen wichtigen Beitrag zur Agenda für bessere Rechtsetzung leisten.

(*) ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 11.

2.15. Wir fordern die Kommission auf, ihre eigenen Vorschläge und Erkenntnisse durchzuziehen und den Interessenträgern die Möglichkeit zu geben, den Ansatz der Vorausschau zu nutzen. Die Vorausschau sollte bei der Formulierung der politischen Maßnahmen für ein resilientes Europa verpflichtend genutzt werden.

2.16. Im institutionellen Kontext der EU ist das Europäische System für strategische und politische Analysen (ESPAS) zu einem Bezugspunkt und einem Baustein für die Zusammenarbeit im Bereich der Vorausschau geworden. Der EWSA hat bereits Beobachterstatus im ESPAS, eine Praxis, die fortgesetzt und durch die aktive Beteiligung eines hochrangigen Vertreters bzw. mehrerer hochrangiger Vertreter des EWSA an der jährlichen ESPAS-Konferenz weiter ausgebaut werden sollte.

2.17. Damit sich die EWSA-Mitglieder noch besser und wirkungsvoller an den zukunftsorientierten Tätigkeiten der Europäischen Kommission beteiligen können, rufen wir dazu auf, die EWSA-Mitglieder rechtzeitig über die Vorausschauverfahren, den Zeitplan und das genaue Arbeitsprogramm zu informieren und sie daran zu beteiligen.

Brüssel, den 24. März 2021.

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

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 zu einer EU-Strategie für den Massenzahlungsverkehr“

(COM(2020) 592 final)

(2021/C 220/10)

Berichterstatter: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Mitberichterstatter: **Kęstutis KUPŠYS**

Befassung	Europäische Kommission, 11.11.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	2.3.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	24.3.2021
Plenartagung Nr.	559
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	268/2/8

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Im Vordergrund der Digitalisierung von Finanzdienstleistungen steht der Zahlungsverkehr, und reibungslos funktionierende Zahlungsmethoden sind für Unternehmer und Händler ausschlaggebend, wenn es um die erfolgreiche Gründung und das Wachstum ihres Unternehmens geht. COVID-19 hat den Trend zur bargeldlosen Zahlung und zu Zahlungen im elektronischen Handel verstärkt und auf Seiten der Einzelhändler den Bedarf an der Einführung von Omnichannel-Tools zur Annahme von Offline-, Online- und mobilen Zahlungen steigen lassen. Die Einführung solcher Tools, die Investitionen in IT-Systeme und Hardware erfordert, stellt insbesondere für kleine und mittlere Einzelhandelsbetriebe eine zusätzliche Belastung dar.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) teilt die Auffassung der Kommission in Bezug auf die strategische Bedeutung des Zahlungsverkehrs und hält ebenfalls weitere Arbeiten für nötig, um Zahlungsvergänge im Binnenmarkt mit neuen einheimischen und gesamteuropäischen Zahlungslösungen zu ermöglichen. Der EWSA ist gleichfalls der Ansicht, dass die Kommission als politischer Katalysator fungieren sollte, während es jedoch die Aufgabe des Privatsektors ist, innovative digitale Zahlungslösungen zu entwickeln.

1.3. Der EWSA betont, dass Bargeld für Verbraucher nach wie vor das bevorzugte Zahlungsmittel bei Zahlungsvergängen im Einzelhandel an Verkaufsstellen und im persönlichen Kontakt darstellt. Bargeld ist für die soziale Inklusion und den Zugang zur Grundversorgung von entscheidender Bedeutung.

1.4. Der EWSA teilt die Auffassung, dass ein digitaler Euro das bestehende Zentralbankgeld ergänzen und nicht auf eine Verdrängung des Privatsektors abzielen sollte, dass dem Privatsektor beim Vertrieb von Lösungen in Bezug auf den digitalen Euro eine Rolle zukommen sollte und dass die Rechte und Pflichten der Nutzer eindeutig definiert sein müssen. Der Schutz der Privatsphäre bei Zahlungsvergängen sollte als ein wichtiges Recht des Nutzers gemeinsam mit anderen Merkmalen, die denen von Bargeld ähneln, berücksichtigt werden.

1.5. Der EWSA richtet folgende Empfehlungen an die Kommission:

1.5.1. Angesichts der großen Zahl der in der Strategie angeführten wichtigsten Maßnahmen sollten die Maßnahmen und Aktivitäten nach ihrer Priorität geordnet werden.

1.5.2. Die aktuellen Ungewissheiten in Bezug auf ein nachhaltiges Geschäftsmodell für Sofortzahlungen sollten reduziert werden.

1.5.3. Legislative Maßnahmen im Bereich der Zahlungsinstrumente sollten als verfrüht erachtet werden. Der EWSA zieht es vor, dass Marktteilnehmer geeignete Produkte für Verbraucher entwickeln und legislative Maßnahmen erst in Erwägung gezogen werden, wenn keine geeigneten Lösungen gefunden werden.

1.5.4. Die umfassende Durchsetzung der SEPA-Verordnung durch die Mitgliedstaaten sollte sichergestellt werden, insbesondere im Zusammenhang mit einer mangelnden Befolgung der Bestimmungen des Artikels 9 (sogenannte IBAN-Diskriminierung) durch Zahler und Zahlungsempfänger, wobei es den Verbrauchern in der EU möglich sein sollte, ein einziges Zahlungskonto für Euro-Überweisungen zu verwenden und grenzüberschreitende Euro-Banküberweisungen innerhalb des SEPA in ebenso einfacher Weise zu tätigen, wie dies innerhalb ihres Heimatlandes der Fall ist.

1.5.5. Die Kommission sollte sich in ihren Bemühungen auf die Interoperabilität zwischen existierenden und im Entstehen begriffenen eID-Lösungen konzentrieren; es hat den Anschein, als müssten der Privatsektor und die Behörden bei der Bereitstellung von eID-Lösungen, die zum Teil zur Durchführung einer starken Kundenauthentifizierung (Strong Customer Authentication, SCA) bei Zahlungsvorgängen verwendet werden können, besser unterstützt werden. Es bedarf einer allgemein akzeptierten öffentlichen elektronischen Identität, die auf der Auswahl durch den Verbraucher, seiner Zustimmung und der Garantie basiert, dass seine Privatsphäre geachtet wird.

1.5.6. Die Akzeptanz von Bargeld sollte auf EU-Ebene harmonisiert werden, da es diesbezüglich aktuell beträchtliche Unterschiede zwischen den Ländern gibt.

1.5.7. Der Datenaustausch zwischen verschiedenen Sektoren sollte durch Regelungen entsprechend den Grundsätzen der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) ⁽¹⁾ für alle Finanzdienstleister ausgeweitet werden, um weitere Vorteile für die europäischen Verbraucher zu erzielen, da dies für einen innovativen und wettbewerbsfähigen Finanzsektor förderlich sein kann.

1.5.8. Es sollten Rechtsvorschriften vorgeschlagen werden, die darauf abzielen, das Recht auf Zugang zu technischen Infrastrukturen, die für die Bereitstellung von Zahlungsdiensten als notwendig erachtet werden, unter fairen, zumutbaren und diskriminierungsfreien Bedingungen sicherzustellen.

1.6. Der EWSA ist der Ansicht, dass die einschlägigen Marktteilnehmer Rechtsvorschriften sowie einer Beaufsichtigung und Überwachung unterworfen werden sollten, die geeignet sind, gleiche Wettbewerbsbedingungen für all jene sicherzustellen, die dieselben Dienste und Tätigkeiten anbieten.

1.7. Der EWSA erkennt die Notwendigkeit an, ein offenes und zugängliches Zahlungssystem sicherzustellen und die Einbeziehung von Zahlungs- und E-Geld-Instituten im Anwendungsbereich der Richtlinie über die Wirksamkeit von Abrechnungen (Settlement Finality Directive, SFD) zu beurteilen.

1.8. Der EWSA begrüßt die vorgeschlagenen Maßnahmen, die darauf abzielen, eine Verpflichtung zur Reduzierung der globalen Durchschnittskosten für Finanztransfers auf unter 3 % bis zum Jahr 2030 zu erreichen. Er fordert die Kommission auf, eine aktive Rolle bei der Überwachung und Sicherstellung der Unterstützung für die einschlägigen Maßnahmen zu übernehmen, wie sie in der Roadmap des Finanzstabilitätsrats zur Verbesserung des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs („Roadmap for Enhancing Cross-border Payments“) festgelegt sind.

2. Die Strategie der Kommission

2.1. In ihrer Mitteilung vom Dezember 2018 unterstützte die Kommission „ein vollintegriertes Sofortzahlungssystem in der EU, um die Risiken und Anfälligkeiten von Massenzahlungssystemen zu verringern und die Autonomie der bestehenden Zahlungsverkehrslösungen zu erhöhen“ ⁽²⁾.

2.2. Durch digitale Innovationen hat sich die Bereitstellung von Finanzdienstleistungen drastisch verändert. Mit zunehmender Digitalisierung und sich wandelnden Verbraucherpräferenzen nimmt die Zahl der bargeldlosen Transaktionen derzeit rasch zu ⁽³⁾. Die COVID-19-Pandemie hat die Umstellung auf digitale Zahlungen weiter beschleunigt und deutlich gezeigt, wie überaus wichtig ein sicherer, zugänglicher und bequemer (auch kontaktloser) Zahlungsverkehr für Ferntransaktionen oder Transaktionen mit persönlichem Kontakt ist.

⁽¹⁾ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

⁽²⁾ COM(2018) 796 final.

⁽³⁾ Nach Angaben der EZB umfasste der bargeldlose Zahlungsverkehr im Jahr 2018 91 Mrd. Transaktionen im Euro-Währungsgebiet und 112 Mrd. Transaktionen in der EU, während es 2017 noch 103 Mrd. Transaktionen waren.

2.3. Insbesondere dank der Entwicklung des einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums (Single Euro Payments Area — SEPA) und der Harmonisierung der Rechtsvorschriften für Massenzahlungen konnten in den letzten Jahren erhebliche Verbesserungen erzielt werden. Allerdings bleibt der EU-Zahlungsverkehrsmarkt nach wie vor in erheblichem Maße entlang nationaler Grenzen fragmentiert, da die meisten inländischen Zahlungslösungen, die auf Karten oder Sofortzahlungen beruhen, grenzüberschreitend nicht funktionieren. Die Dynamik des europäischen Zahlungsverkehrsmarkts zeigt, dass die Gefahr von Inkonsistenzen besteht, weshalb ein klarer „Governance“-Rahmen erforderlich ist, um die EU-Strategie für den Massenzahlungsverkehr zu unterstützen.

2.4. Das Ziel der Kommission ist die Schaffung eines in hohem Maße wettbewerbsfähigen Zahlungsverkehrsmarkts, der allen Mitgliedstaaten — ungeachtet ihrer Währung — zugutekommt und auf dem alle Marktteilnehmer zu fairen und gleichen Bedingungen miteinander in Wettbewerb treten können, um innovative Zahlungslösungen anzubieten, die internationalen Verpflichtungen der EU vollumfänglich entsprechen.

2.5. Da bei der digitalen Innovation im Finanzsektor der Zahlungsverkehr im Vordergrund steht, wird die Umsetzung dieser Strategie dazu beitragen, die umfassendere Vision der Kommission für das digitale Finanzwesen sowie folgende Ziele zu verwirklichen: die Überwindung der Marktfragmentierung, die Förderung marktorientierter Innovationen im Finanzsektor und die Bewältigung neuer Herausforderungen und Risiken im Zusammenhang mit der Digitalisierung des Finanzsektors bei gleichzeitiger Gewährleistung der Technologieneutralität.

2.6. Die vorliegende Strategie wird daher zusammen mit der Strategie für ein digitales Finanzwesen für die EU⁽⁴⁾ und den beiden Legislativvorschlägen zu einem neuen EU-Rahmen zur Stärkung der digitalen operativen Resilienz⁽⁵⁾ und zu Kryptowerten vorgelegt⁽⁶⁾. Darüber hinaus ergänzt sie die aktualisierte Strategie für den Massenzahlungsverkehr, welche die EZB/das Eurosystem im November 2019 vorgestellt hat⁽⁷⁾.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Digitale Finanzdienstleistungen werden für europäische Verbraucher und Unternehmen immer wichtiger. Durch die COVID-19-Pandemie hat die Bedeutung der Digitalisierung in Gesellschaften, einschließlich des Bereichs der Finanzdienstleistungen, weiter zugenommen. Im Vordergrund der Digitalisierung von Finanzdienstleistungen steht der Zahlungsverkehr, und reibungslos funktionierende Zahlungsmethoden sind für Unternehmer und Händler ausschlaggebend, wenn es um die erfolgreiche Gründung und das Wachstum ihres Unternehmens geht. COVID-19 hat den Trend zur bargeldlosen Zahlung und zu Zahlungen im elektronischen Handel verstärkt und auf Seiten der Einzelhändler den Bedarf an der Einführung von Omnichannel-Tools zur Annahme von Offline-, Online- und mobilen Zahlungen steigen lassen. Eine solche Einführung erfordert Investitionen in IT-Systeme und Hardware und stellt insbesondere für kleine und mittlere Einzelhandelsbetriebe eine zusätzliche Belastung dar.

3.2. Der EWSA begrüßt die Unterstützung der Kommission für die Modernisierung und Vereinfachung der Zahlungsannahmeeinrichtungen von Händlern in der EU durch die Bereitstellung von Finanzmitteln und Schulungsmöglichkeiten. Es ist wichtig, die Schlüsselrolle der KMU in der europäischen Wirtschaft hervorzuheben. Es handelt sich dabei um einen bedeutsamen Sektor, da rund 90 % der europäischen Unternehmen KMU sind, die mehr als 50 % der Arbeitsplätze bereitstellen. Kleine und mittlere Unternehmen können zu einer kräftigen Erholung der Wirtschaft beitragen.

3.3. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission in Bezug auf die strategische Bedeutung des Zahlungsverkehrs und meint ebenfalls, dass ein anhaltender Mangel an gesamteuropäischen digitalen Zahlungslösungen, die überall in Europa genutzt werden können, die Gefahr einer weiteren Marktfragmentierung birgt, während globale Akteure den gesamten inereuropäischen Markt des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs erobern. Aus diesem Grund sind — auch wenn europäische Verbraucher und Unternehmen bereits Zugang zu effizienten, wettbewerbsfähigen und innovativen Zahlungslösungen und Zahlungsinstrumenten haben — weitere Arbeiten nötig, um Zahlungsvorgänge innerhalb des Binnenmarktes durch neue einheimische, gesamteuropäische Zahlungslösungen zu ermöglichen. Der EWSA ist gleichfalls der Ansicht, dass die Kommission als politischer Katalysator fungieren sollte, während es jedoch die Aufgabe des Privatsektors ist, innovative digitale Zahlungslösungen zu entwickeln.

3.4. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass Sofortzahlungslösungen von größter Bedeutung sind. Allerdings empfiehlt er der Kommission, angesichts der großen Zahl der in der Strategie angeführten wichtigsten Maßnahmen die Maßnahmen und Aktivitäten klar nach ihrer Priorität zu ordnen. Einige der wichtigsten Maßnahmen und die übergeordneten Ziele der Strategie für den Massenzahlungsverkehr, insbesondere das Ziel der Bereitstellung einheimischer, gesamteuropäischer Zahlungslösungen, werden bei ihrer Umsetzung beträchtliche Anstrengungen auf Seiten der Industrie erfordern. Der EWSA ist der Auffassung, dass alle zusätzlichen Anforderungen und Regulierungsprojekte sorgfältig bewertet werden sollten.

(4) COM(2020) 591 final.

(5) COM(2020) 595 final.

(6) COM(2020) 593 final.

(7) <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>.

3.5. Der EWSA empfiehlt der Kommission, der Zahl der Betrugsfälle im Zusammenhang mit Sofortzahlungslösungen besondere Aufmerksamkeit zu widmen und erforderlichenfalls geeignete Schritte zu unternehmen.

3.6. Der EWSA erachtet es als dringend notwendig, durch allgemeine und berufliche Bildungsmaßnahmen die digitalen Fertigkeiten und Kompetenzen zu verbessern. Teilweise muss dies unter Zugrundelegung des Referenzrahmens für digitale Kompetenzen und durch die Ermutigung der Mitgliedstaaten erfolgen, die Bildung im Bereich der am meisten benötigten Fähigkeiten auf allen Ebenen lebensbegleitend auszubauen. Das Ziel ist, dass die einzelnen Nutzer wirklich datenkompetent agieren, Datenbewusstsein und die Kontrolle über ihre Daten haben, für Massendatenanwendungen und Datenqualitätsmanagement sensibilisiert sind sowie ihr digitales Umfeld und die damit verbundenen Gefahren (z. B. Personalisierung) kennen.

3.7. Der EWSA möchte vermeiden, dass Verbraucher mangels digitaler Kompetenzen oder Werkzeuge „abgehängt“ und anfällig für finanzielle Ausgrenzung werden, was eine eindeutige Gefahr für ältere Menschen in Europa darstellt, deren Zahl zunimmt.

4. Besondere Bemerkungen

Säule 1: Zunehmend digitale Lösungen und Sofortzahlungslösungen mit europaweiter Reichweite

4.1. Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Anstrengungen, den europäischen Zahlungsverkehrsmarkt mit mehreren einheimischen, gesamteuropäischen Zahlungslösungen auszustatten. Diese sollten einen Mehrwert für Verbraucher und Unternehmen als Endnutzer erbringen, europäische Marktteilnehmer in die Lage versetzen, mit den aktuell dominierenden Marktteilnehmern sowie den entstehenden und möglicherweise zukünftig dominierenden Marktteilnehmern wie BigTechs besser mithalten zu können, und würden die Rolle des Euro auf internationaler Ebene stärken. Angesichts der aktuellen Marktlage und der etablierten Stellung der großen Akteure auf dem Kartenmarkt wäre die Schaffung solcher gesamteuropäischen Zahlungslösungen ein bedeutendes Unterfangen für die europäische Zahlungsverkehrsbranche.

4.2. Der EWSA unterstützt die Idee, die Möglichkeit einer europaweiten Verwendung von Lastschriften für Zahlungen in Ladengeschäften zu untersuchen. Die Anwendung des elektronischen Lastschriftverfahrens (ELV), das in Deutschland weit verbreitet ist, könnte ausgeweitet werden. Lastschriftverfahren (SEPA-Lastschrift) würden somit mit den marktdominierenden Kartensystemen in Wettbewerb treten.

4.3. Um die Entwicklung gesamteuropäischer Zahlungslösungen basierend auf Sofortzahlungen zu ermöglichen, müssen die Marktteilnehmer bezüglich des Geschäftsmodells unbedingt Klarheit haben. Andernfalls ist nicht zu erwarten, dass Investitionsentscheidungen getroffen werden. Der EWSA empfiehlt der Kommission, die aktuellen Ungewissheiten in Bezug auf ein nachhaltiges Geschäftsmodell für Sofortzahlungen zu reduzieren.

4.4. Was die Anzahl der Zahlungsdienstleister, die auf Euro lautende Sofortzahlungen anbieten und dem System des SEPA Instant Credit Transfer (SCT Inst) beigetreten sind, anbelangt, besteht insbesondere im Euro-Währungsgebiet bereits eine gute Abdeckung durch Zahlungsdienstleister. Für eine vollständige Abdeckung im Bereich der Sofortzahlungen reicht dies jedoch noch nicht aus. Auf dem Markt gibt es Bestrebungen, die Teilnahmequote der Zahlungsdienstleister zu steigern und hinsichtlich der auf Euro lautenden Sofortüberweisungen eine umfassendere Abdeckung und ein größeres Angebot zu erreichen. Der EWSA unterstützt Maßnahmen, in deren Rahmen sich unter anderem mit der Teilnahme, der Interoperabilität und anderen Punkten, die sich aus der weit verbreiteten Nutzung von SCT Inst, auch im Hinblick auf den Verbraucherschutz, ergeben, befasst wird.

4.5. Der EWSA stimmt mit der Kommission darin überein, dass Lösungen für Endnutzer interoperabel und zugänglich sein, einen Mehrwert erbringen und den Bedürfnissen vieler verschiedener Nutzer entsprechen sowie Merkmale aufweisen sollten, die denen der anderen einschlägigen Zahlungsinstrumente entsprechen. Der EWSA hält es für verfrüht, legislative Maßnahmen in diesem Bereich zu erwägen. Es sollte besser den Marktteilnehmern überlassen werden, unter den gegebenen Wettbewerbsbedingungen für Verbraucher geeignete Produkte zu entwickeln. Legislative Maßnahmen sollten erst dann in Betracht gezogen werden, wenn keine geeigneten Lösungen gefunden werden.

4.6. Der EWSA stimmt mit der Kommission vollkommen darin überein, dass für eine umfassende Durchsetzung der SEPA-Verordnung durch die Mitgliedstaaten gesorgt werden muss, insbesondere im Zusammenhang mit einer mangelnden Befolgung der Bestimmungen des Artikels 9 (sogenannte IBAN-Diskriminierung) durch Zahler und Zahlungsempfänger. Wie in Artikel 9 festgelegt, sollte es Verbrauchern in der EU möglich sein, ein einziges Zahlungskonto für Euro-Überweisungen zu verwenden und grenzüberschreitende Euro-Banküberweisungen innerhalb des SEPA in ebenso einfacher Weise zu tätigen wie innerhalb ihres Heimatlandes. Viele Betreiber lehnen jedoch grenzüberschreitende

Lastschriftaufträge von Verbrauchern mit ausländischen IBANs oder sogar SEPA-Überweisungen an ausländische IBANs nach wie vor ab. Dies stellt ein wesentliches Hindernis im Binnenmarkt dar und schränkt den Zugang von Verbrauchern zu grenzüberschreitenden Diensten ein. Die Mitgliedstaaten sollten dazu aufgefordert werden, die Durchsetzung dieser Verordnung, die seit 2014 in Kraft ist, mit mehr Nachdruck zu verfolgen.

4.7. Lösungen in Bezug auf die elektronische Identität (eID) sind ein wesentlicher Bestandteil digitaler Dienste, unter anderem von Finanzdienstleistungen. eIDAS stellt einen ersten Schritt in Richtung einer grenzüberschreitenden Anerkennung und Nutzung national anerkannter eID-Systeme dar. Dennoch hat sich gezeigt, dass der aktuelle eIDAS-Rahmen unzureichend ist und nicht zu den benötigten Ergebnissen führt. Es bedarf einer allgemein akzeptierten elektronischen Identität, die auf der Auswahl durch den Verbraucher, seiner Zustimmung und der Garantie basiert, dass seine Privatsphäre geachtet wird. Der EWSA legt der Kommission daher nahe, sich in ihren Bemühungen auf die Interoperabilität zwischen existierenden und im Entstehen begriffenen eID-Lösungen zu konzentrieren, und ist der Meinung, dass der Privatsektor gemeinsam mit den Behörden — nach dem Vorbild der nordischen Länder — bei der Bereitstellung von eID-Lösungen, die zum Teil zur Durchführung einer starken Kundenauthentifizierung (Strong Customer Authentication, SCA) bei Zahlungsvorgängen verwendet werden können, besser unterstützt werden sollte.

4.8. Eine breite Akzeptanz digitaler Zahlungen ist ein wesentlicher Bestandteil eines modernen Zahlungsverkehrsmarktes. Der EWSA unterstützt Maßnahmen zur Bewertung des Ausmaßes der Akzeptanz digitaler Zahlungsmittel durch Händler und zur Ermittlung von Möglichkeiten, diese Akzeptanz insbesondere unter KMU und kleineren Händlern zu steigern und zu fördern. Für die Gesellschaft insgesamt ist es von entscheidender Bedeutung, den Zugang zu und die Akzeptanz von Bargeld zu wahren. Dasselbe gilt jedoch für digitale Zahlungsmittel, da Verbraucher die Wahl haben sollten.

4.9. Der EWSA betont, dass Bargeld weiterhin das Zahlungsinstrument ist, das von Verbrauchern bei ihren Zahlungen im Einzelhandel an Verkaufsstellen und im persönlichen Kontakt bevorzugt wird, wie in der kürzlich von der Europäischen Zentralbank veröffentlichten „SPACE“-Studie aufgezeigt (*). Die Merkmale von Bargeld unterscheiden sich beträchtlich von denen digitaler Zahlungen. Bargeld ist das einzige Zahlungsmittel, bei dem die Privatsphäre geschützt ist. Bargeld ist Staatsgeld, für das die Zentralbank haftet. Sollten alle elektrischen und elektronischen Geräte ausfallen (durch ein „digitales Coronavirus“), wird es das einzige verbleibende Zahlungsmittel in der Wirtschaft sein. Bargeld ist für die soziale Inklusion und den Zugang zu bestimmten Diensten der Grundversorgung von entscheidender Bedeutung. Die Kommission und die EZB sollten den Zugang zu und die Akzeptanz von Bargeld genau beobachten und bei Bedarf geeignete Maßnahmen ergreifen.

4.10. Eine der Folgen der COVID-19-Krise ist, dass sich viele Einzelhändler dafür entschieden haben, (vorübergehend) kein Bargeld zu akzeptieren. Wie von der Kommission aufgezeigt, ist Bargeld ein durch die Verträge abgesichertes gesetzliches Zahlungsmittel. Die Entwicklungen bei der Nutzung von Bargeld sollten durch die Nachfrage gesteuert werden. Die Regelungen hinsichtlich der Annahme von Bargeld unterscheiden sich von Land zu Land. Es muss eine Harmonisierung auf EU-Ebene erfolgen.

4.11. Angesichts der derzeitigen Entwicklungen ist es verständlich, dass die EZB die mögliche Ausgabe eines digitalen Euro untersucht und die Kommission diese Bemühungen unterstützt. Ein digitaler Euro könnte beispiellose Auswirkungen haben, sodass diese Pläne sehr sorgfältig beurteilt werden sollten. Der EWSA unterstützt die von der EZB vorgeschlagenen Grundsätze, nämlich dass ein digitaler Euro Zentralbankgeld ergänzen und nicht auf eine Verdrängung des Privatsektors abzielen sollte, dass dem Privatsektor beim Vertrieb von Lösungen in Bezug auf den digitalen Euro eine Rolle zukommen sollte und dass die Rechte und Pflichten der Nutzer eindeutig definiert sein müssen. Der Schutz der Privatsphäre bei einem Zahlungsvorgang sollte als ein wichtiges Recht des Nutzers gemeinsam mit anderen Merkmalen, die denen von Bargeld ähneln, berücksichtigt werden. Derselbe Ansatz sollte für jede Initiative in EU-Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets in Bezug auf CBDCs (digitale Zentralbankwährungen) gelten.

Säule 2: Innovative und wettbewerbsfähige Märkte für Massenzahlungen

4.12. Die teilweise noch laufende Umsetzung der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (PSD2) (**) stellt für die Zahlungsdienstbranche ein bedeutendes Unterfangen dar. Die PSD2 brachte zwei wesentliche Änderungen mit sich: die Einführung der starken Kundenauthentifizierung und den Zugang von Drittanbietern zu Zahlungskonten. In einigen Fällen, insbesondere im Hinblick auf die starke Kundenauthentifizierung für E-Commerce-Transaktionen, endete die Umsetzungsfrist mit Jahresende 2020. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Auswirkungen der PSD2 im Detail zu untersuchen, bevor eine Überprüfung vorgeschlagen wird.

(*) Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE), Dezember 2020.

(**) ABl. L 337 vom 23.12.2015, S. 35.

4.13. Der EWSA unterstützt Schritte zum Aufbau eines Rahmens für ein „offenes Finanzwesen“ für Europa. Ein offenes Finanzwesen könnte den europäischen Verbrauchern weitere Vorteile bringen, da dadurch die Innovationskraft und die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors gefördert werden können. Der EWSA ist der Meinung, dass ein umfassender Rahmen für ein offenes Finanzwesen nicht auf denselben Grundsätzen wie die PSD2 basieren kann, da durch diese Richtlinie nur Zahlungskonten und Zahlungsdienstleister erfasst werden und nur ein einseitiger Datenaustausch durch einen Teil des Marktes geregelt wird. Ein spezifischer Text, der alle Finanzdienstleister in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) abdeckt ⁽¹⁰⁾, sollte verfasst werden, und die Möglichkeiten zur Ausweitung des Datenaustauschs zwischen verschiedenen Sektoren sollten geprüft werden. Der Mitteilung zur Strategie für ein digitales Finanzwesen ⁽¹¹⁾ zufolge will die Kommission diesen Vorschlag bis Mitte 2022 vorlegen.

4.14. Kontaktlose Zahlungen sind zunehmend alltäglich geworden und im Zusammenhang mit der aktuellen COVID-19-Pandemie von besonderer Bedeutung. Insbesondere als Reaktion auf Forderungen aus Händlerkreisen wurde bzw. wurden in den meisten Ländern der Höchstbetrag bzw. die Höchstbeträge für kontaktlose Zahlungen in der ersten Phase der Pandemie erhöht — in vielen Fällen bis zu der von der PSD2 erlaubten Obergrenze (50 EUR pro Transaktion und 150 EUR insgesamt). Bei einer Überprüfung der PSD2 sollte jede Änderung dieser gesetzlichen Höchstbeträge im Sinne einer Abwägung der Benutzerfreundlichkeit gegen Sicherheits- und Haftungsaspekte sorgfältig bewertet werden.

4.15. Der EWSA stimmt mit der Kommission darin überein, dass bei der Überprüfung der PSD2 die von den derzeit nicht regulierten Diensten herrührenden Gefahren rechtlich erfasst werden sollten. Obwohl es sich bei diesen Anbietern um bedeutende Marktteilnehmer handelt, die zusätzlich auch regulierte Zahlungs- oder E-Geld-Dienstleistungen erbringen, fallen sie nach wie vor nicht in den Regulierungsrahmen. Der EWSA ist der Auffassung, dass diese ebenso als Zahlungsdienstleister reguliert und beaufsichtigt werden sollten, sofern sie für die Marktdynamik von großer Bedeutung sind und von den Verbrauchern als Anbieter eines Zahlungsdienstes wahrgenommen werden. Es ist wichtig, dass alle einschlägigen Marktteilnehmer Rechtsvorschriften sowie einer Beaufsichtigung und Überwachung unterworfen werden, die geeignet sind, gleiche Wettbewerbsbedingungen für all jene sicherzustellen, die dieselben Dienste und Tätigkeiten anbieten.

Säule 3: Effiziente und interoperable Massenzahlungssysteme und andere unterstützende Infrastrukturen

4.16. Der EWSA erkennt die Notwendigkeit an, ein offenes und zugängliches Zahlungssystem sicherzustellen und im Zuge der Überprüfung der Richtlinie über die Wirksamkeit von Abrechnungen (Settlement Finality Directive — SFD) ⁽¹²⁾ zu bewerten, ob eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf Zahlungs- und E-Geld-Institute vorteilhaft wäre, um diesen den direkten Zugang zu Zahlungssystemen und Infrastrukturen wie TARGET2 und TARGET Instant Payment System (TIPS) zu ermöglichen. Der EWSA hält es für besonders wichtig, für die Sicherheit und Integrität großer Zahlungssysteme zu sorgen. Dies wird von noch größerer Bedeutung sein, falls der Anwendungsbereich der Richtlinie im Zuge der Überprüfung der PSD2 auf Marktteilnehmer wie technische Dienstleister ausgeweitet wird, die derzeit rechtlich nicht erfasst sind. Auch das unterstreicht die Notwendigkeit, dass allen Parteien der Zugang unter denselben (Wettbewerbs-) Bedingungen garantiert wird.

4.17. Der EWSA unterstützt uneingeschränkt das Ziel der Kommission, Rechtsvorschriften vorzuschlagen, die darauf abzielen, das Recht auf Zugang zu technischen Infrastrukturen, die für die Bereitstellung von Zahlungsdiensten als notwendig erachtet werden, unter fairen, zumutbaren und diskriminierungsfreien Bedingungen sicherzustellen. Derzeit haben einige wichtige Technologien wie Nahfeldkommunikationsantennen (Near Field Communication, NFC) auf einigen Mobilgeräten, die für die Bereitstellung von Zahlungsdiensten notwendig sind, eingeschränkten Zugang, wodurch der Wettbewerb im Bereich des kontaktlosen mobilen Zahlungsverkehrs beschränkt wird und Banken gezwungen sind, eine Gebühr an einen Dritten zu entrichten, nur um es Verbrauchern zu ermöglichen, eine Technologie (wie NFC) für ihre alltäglichen Zahlungen zu verwenden. Die Banken könnten in einigen Fällen die von ihnen entrichteten Gebühren schließlich an die Verbraucher weitergeben. Zwar wurde dieses Problem in einigen Mitgliedstaaten bereits gelöst, ein Aufgreifen auf europäischer Ebene ist jedoch wichtig, um allen Unionsbürgern zu ermöglichen, von einem gesteigerten Wettbewerb in diesem Bereich zu profitieren, gleiche Wettbewerbsbedingungen für Zahlungsdienstleister zu schaffen und mobile kontaktlose Zahlungen stärker zu verbreiten. Mittels Rechtsvorschriften sollte sichergestellt werden, dass alle Teilnehmer dieselben Rechte und Pflichten haben und denselben Lizenzierungs- und anderen regulatorischen Anforderungen unterworfen sind.

Säule 4: Ein effizienter internationaler Zahlungsverkehr, einschließlich Finanztransfers

4.18. Der EWSA erkennt an, wie wichtig eine Verbesserung des globalen grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs ist, und stimmt den von der Kommission genannten Maßnahmen zu, etwa der Förderung einer Übernahme globaler internationaler Standards für den Zahlungsverkehr, wie der SWIFT-GPI („Global Payments Innovation“) und der Norm ISO20022, wodurch der grenzüberschreitende Zahlungsverkehr im entsprechenden Bankennetz verbessert wird.

⁽¹⁰⁾ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

⁽¹¹⁾ COM(2020) 591 final.

⁽¹²⁾ ABl. L 166 vom 11.6.1998, S. 45.

4.19. Finanztransfers sind nach wie vor die teuerste Zahlungsart. Der EWSA begrüßt die vorgeschlagenen Maßnahmen, die darauf abzielen, eine Verpflichtung zur Reduzierung der globalen Durchschnittskosten für Finanztransfers auf unter 3 % bis zum Jahr 2030 zu erreichen. Er fordert die Kommission auf, eine aktive Rolle bei der Überwachung und der Sicherstellung der Unterstützung für die einschlägigen Maßnahmen zu übernehmen, wie sie in der Roadmap des Finanzstabilitätsrats zur Verbesserung des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs („Roadmap for Enhancing Cross-border Payments“) festgelegt sind. Gebühren können finanziell benachteiligte Personen überdurchschnittlich stark treffen. Zwar haben der Wettbewerb und technische Fortschritte bereits dazu beigetragen, den Zugang zu schnelleren und kostengünstigeren Instrumenten für grenzüberschreitende Finanztransfers zu verbessern, dennoch bleibt noch viel zu tun. Für Betreiber von Finanztransfer-Systemen, die Transfers in Länder bzw. aus Ländern in der Nachbarschaft der EU anbieten, könnte ein besserer Zugang zu Zahlungsinfrastrukturen innerhalb der EU eine Grundlage für Kostensenkungen darstellen.

Brüssel, den 24. März 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

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 — Ein neuer EFR für Forschung und Innovation“

(COM(2020) 628 final)

(2021/C 220/11)

Berichterstatter: **Paul RÜBIG**

Befassung	Europäische Kommission, 11.11.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	2.3.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	24.3.2021
Plenartagung Nr.	559
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	254/0/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die neue Vision für den Europäischen Forschungsraum (EFR) und die Erneuerung seiner Agenda. Der neue EFR ist nicht nur ein „Weiter so“, sondern tatsächlich ein echter „New Deal“ für Forschung, Technologie und Innovation (FTI) in der EU.

1.2. Der EWSA begrüßt nachdrücklich, dass der Schwerpunkt der Mitteilung auf der raschen Umsetzung von FuI-Ergebnissen in nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten liegt. Die Sicherstellung eines gerechten Übergangsprozesses ist eine der wichtigsten Voraussetzungen dafür, dass die Wirtschaft und die Beschäftigung in der EU durch FuI gefördert werden.

1.3. Der EWSA spricht sich nachdrücklich für eine neue Governance im Forschungsbereich aus, um administrative und regulatorische Innovationshemmnisse zu beseitigen.

1.4. Der EWSA begrüßt, dass die Mitteilung zum neuen EFR insgesamt im Einklang mit den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen steht und diese unterstützt. Während die Umstellung auf eine widerstandsfähigere europäische Wirtschaft gefördert wird, ist ein inklusiver Wiederaufbau, bei dem niemand in Europa zurückgelassen wird, für die Entwicklung zu einer nachhaltigen europäischen Wirtschaft von entscheidender Bedeutung⁽¹⁾.

1.5. Der EWSA möchte darauf hinweisen, dass es auf eine intelligente Kombination von FuE-Instrumenten auf allen Ebenen (regional, national, global, EU-Ebene) ankommt. FuE und Innovation sollten gefördert werden, indem auch die großen EU-Strukturfonds sowie direkte und indirekte Maßnahmen (z. B. steuerliche Anreize) für FuE genutzt werden.

1.6. Der EWSA ist der Ansicht, dass die folgenden Schlüsselsektoren und -technologien für eine florierende EU-Wirtschaft unerlässlich sind:

— digitale Geschäftsmodelle,

— Technologien für die Herstellung von Waren und Lebensmitteln,

⁽¹⁾ Vorschläge des EWSA für den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Erholung nach der COVID-19-Krise: „Die EU muss sich von dem Grundsatz leiten lassen, dass sie eine Schicksalsgemeinschaft bildet.“ (ABl. C 311 vom 18.9.2020, S. 1) (Ziffer 5.3.1).

- klinische Forschung, Pharmaindustrie und Biotechnologiebranche,
- Weltraumtechnologie,
- sauberes Wasser und Sanitärversorgung.

1.7. Der EWSA stellt fest, dass die sozial- und geisteswissenschaftliche Forschung für die komplexe Erneuerung der EFR-Agenda sehr wichtig ist.

1.8. Der EWSA möchte hervorheben, dass die EU-Forschung in Bezug auf Patente hinterherhinkt. Der Anteil Asiens an den weltweiten Patentanmeldungen ist gestiegen. Im Jahr 2019 reichte Asien 65 % der weltweiten Patentanmeldungen ein. Der Anteil Europas an weltweiten Patentanmeldungen ist zurückgegangen und liegt jetzt bei nur 11,3 %.

1.9. Aus zahlreichen Studien geht hervor, dass die EU bei der unternehmerischen Kultur hinter den USA und Asien zurückliegt. Unternehmergeist muss im Bildungswesen — auch an den Hochschulen — vermittelt werden. Unternehmergeist ist nämlich während des gesamten Prozesses gefragt, von der Innovation in der Grundlagenforschung und der angewandten Forschung bis hin zur Vermarktung einer neuen Technologie.

1.10. Der EIC und das EIT mit seinen KIC sind wichtige Partner und Instrumente bei dieser Beschleunigung der FuU-Umsetzung und bei der Neuausrichtung des Schwerpunkts der FuU der EU auf bahnbrechende Innovationen, mit denen auf konkrete Bedürfnisse von Bürgern und Unternehmen eingegangen wird, insbesondere in Bezug auf die großen gesellschaftlichen Herausforderungen. Der „EIC-Accelerator“ bietet beträchtliche EU-Mittel für innovative europäische Start-up-Unternehmen mit hohem Wachstumspotenzial, während das EIT definitionsgemäß Forschungsexzellenz für technologiefördernde Innovationen in seinen KIC verfolgt; sowohl der EIC als auch das EIT sind daher wichtige Partner bei der Beschleunigung der FuU-Umsetzung.

1.11. Der EWSA betont, dass der Grundsatz der wissenschaftlichen und ethischen Integrität berücksichtigt werden muss, um einer Gefährdung der menschlichen Gesundheit, finanziellen Verlusten und Wissenschaftsversagen vorzubeugen.

1.12. Insbesondere liegt Europa hinter den USA und Asien zurück, was das Tempo der Umsetzung von FuE-Ergebnissen in innovative Produkte und Dienstleistungen betrifft. Der EWSA fordert die Kommission deshalb auf, ihre FTI-Strategie zugleich sowohl auf Exzellenz als auch auf Tempo auszurichten.

1.13. Der EWSA schlägt vor, dass die Europäische Kommission sich im Rahmen ihrer neuen FuU-Strategie um eine ausgewogene Bandbreite in folgenden Bereichen bemühen sollte:

- FuE/FuU bezüglich Hochtechnologieindustrie und Dienstleistungsbranchen;
- Market-Pull-Innovationen (nachfrageorientierte Innovation) sowie technologiefördernde Innovationen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EWSA begrüßt, dass eine neue Vision für den Europäischen Forschungsraum (EFR) und die Erneuerung seiner Agenda zu den wichtigsten Aspekten dieser Mitteilung zählen. Die Mitteilung ist somit der Beweis, dass der neue EFR nicht nur ein „Weiter so“, sondern tatsächlich ein echter „New Deal“ für Forschung, Technologie und Innovation in der EU ist. Ein zentraler Aspekt des „New Deal“ ist das Ziel, die Wirkung von Innovation auf Wirtschaft und Gesellschaft massiv zu erhöhen. Mit diesem „New Deal“ will die EU-27 der derzeitigen Tendenz entschlossen ein Ende bereiten, dass sie in der Grundlagenforschung sowie in der angewandten Forschung, bei Patentanmeldungen sowie Hightech-Produkten und -Dienstleistungen gegenüber China und Südkorea an Boden zu verliert. Der „New Deal“ zielt darauf ab, die europäischen Bürgerinnen und Bürger noch besser in allen Bereichen von FuE, Innovation und Unternehmergeist zu schulen und so die Innovationskraft der europäischen Gesellschaft umfassend freizusetzen.

2.2. Der EWSA begrüßt den Ansatz der Europäischen Kommission, die Wirkung von Innovationen auf Wirtschaft und Gesellschaft zu verstärken. Er betont, dass die organisierte Zivilgesellschaft als Katalysator für soziale Innovation dient. Die Teilhabe der Zivilgesellschaft ist heute wichtiger denn je, und echte soziale Innovation kann es nur geben, wenn die Zivilgesellschaft beteiligt wird⁽²⁾.

2.3. Asiatische Länder — insbesondere China und Korea — haben ihre Leistungen in diesem Bereich in den letzten zwanzig Jahren erheblich gesteigert. China hat nicht nur seinen Anteil der Ausgaben für FuE von 0,55 % (1995) auf 2,2 % (2018) erhöht, sondern auch die EU beim Gesamthaushalt für FuE mit 496 Milliarden US-Dollar im Jahr 2017 übertroffen, da sich die Ausgaben der EU nur auf 430 Milliarden US-Dollar beliefen. Laut dem EU-Anzeiger 2020 für FuE-Investitionen der Industrie haben EU-Unternehmen ihre Ausgaben für FuE 2019 im Vergleich zu 2018 um 5,6 %, US-amerikanische Unternehmen um 10,8 %, und chinesische Unternehmen um 21,0 % erhöht.

2.4. Die Berichte des OECD-Anzeigers für Wissenschaft, Technologie und Industrie zeigen unter anderem, dass die EU besonders bei digitalen Dienstleistungen und in Bereichen hinterherhinkt, die als bahnbrechende technologiefördernde Innovationen bezeichnet werden. Der EWSA setzt sich für einen europäischen Weg der Digitalisierung ein, bei dem die Chancen für die Wirtschaft unter Wahrung der gesellschaftlichen Werte und der Grundrechte genutzt werden. Ein auf den Menschen ausgerichteter Ansatz bei allen Initiativen der Kommission ist im Hinblick auf die Entwicklung eines europäischen Fortschrittskonzepts sehr zu begrüßen⁽³⁾.

2.5. Die Förderung der Entwicklung bahnbrechender Innovationen⁽⁴⁾ bei gleichzeitiger Wahrung eines gerechten Übergangs ist eine der größten Herausforderungen in naher Zukunft.

2.6. Der EWSA unterstützt uneingeschränkt eine klare Fokussierung auf die „Twin Transition“, d. h. den digitalen Wandel und den Grünen Deal.

2.7. Der EWSA begrüßt, dass die rasche Umsetzung von FuE-Ergebnissen in nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten sichergestellt werden soll. Die Wahrung eines gerechten Übergangs — entsprechend der Mitteilung hin zu einem grüneren/klimafreundlichen Europa und zu einer fairen digitalen Zukunft unter Achtung der Rechte und Standpunkte der Arbeitnehmer — ist eines der wichtigsten Elemente, um sicherzustellen, dass FuE die Wirtschaft und Beschäftigung in der EU fördert.

2.8. Der EWSA begrüßt, dass die Mitteilung zum neuen EFR insgesamt im Einklang mit den Nachhaltigkeitszielen steht und diese unterstützt. Während die Umstellung auf eine widerstandsfähigere europäische Wirtschaft gefördert wird, ist ein inklusiver Wiederaufbau, bei dem niemand in Europa zurückgelassen wird, für den Übergang zu einer nachhaltigen europäischen Wirtschaft von entscheidender Bedeutung⁽⁵⁾.

2.9. Der EWSA möchte darauf hinweisen, dass es auf eine intelligente Kombination von FuE-Instrumenten auf allen Ebenen (regional, national, EU-Ebene) ankommt. FuE und Innovation sollten gefördert werden, indem auch die großen EU-Strukturfonds sowie direkte und indirekte Maßnahmen (z. B. steuerliche Anreize) für FuE genutzt werden.

3. Der Europäische Forschungsraum in neuem Kontext

3.1. Wie in den allgemeinen Bemerkungen dargelegt, ist der EWSA eindeutig der Auffassung, dass die EU im globalen Wettbewerb bezüglich Forschung, Technologie und Innovation auch weiterhin insbesondere gegenüber China, Korea und den USA an Boden verlieren wird, wenn sie bei ihrer Strategie des „Weiter so“ bleibt.

3.2. Der EWSA betont, dass der Grundsatz der wissenschaftlichen und ethischen Integrität berücksichtigt werden muss, um einer Gefährdung der menschlichen Gesundheit, finanziellen Verlusten und Wissenschaftsversagen vorzubeugen.

3.3. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, einen „New Deal“ für Forschung, Technologie und Innovation für die EU zu entwerfen.

⁽²⁾ Vorschläge des EWSA für den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Erholung nach der COVID-19-Krise: „Die EU muss sich von dem Grundsatz leiten lassen, dass sie eine Schicksalsgemeinschaft bildet.“ (Abl. C 311 vom 18.9.2020, S. 1) (Ziffer 6.8).

⁽³⁾ Abl. C 364 vom 28.10.2020, S. 101.

⁽⁴⁾ Clayton M. Christensen, *The Innovator's Dilemma — When New Technologies Cause Great Firms to Fail*, 2016.

⁽⁵⁾ Vorschläge des EWSA für den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Erholung nach der COVID-19-Krise: „Die EU muss sich von dem Grundsatz leiten lassen, dass sie eine Schicksalsgemeinschaft bildet.“ (Abl. C 311 vom 18.9.2020, S. 1) (Ziffer 5.3.1).

3.4. Modernste, effizient verwaltete FuI-Infrastrukturen sind ein wesentlicher Aspekt dieser Beschleunigung der FuI-Umsetzung.

3.5. Die laufende Verwaltung dieser FuI-Infrastrukturen könnte nach Auffassung des EWSA professioneller gestaltet werden. Der Nutzungsgrad einiger dieser teuren FuI-Infrastrukturen fällt relativ gering aus; er liegt teilweise bei weniger als 25 % der jährlichen Arbeitszeit.

3.6. Der EWSA begrüßt die Initiative „Open Science“ der Kommission (EOSC).

3.7. Der EWSA teilt die Auffassung, dass es sich bei den in der Mitteilung genannten Technologien um sehr wichtige, strategische Schlüsseltechnologien für die EU handelt, und schlägt vor, folgende Schlüsseltechnologien und -sektoren hinzuzufügen:

- digitale Geschäftsmodelle,
- Technologien für die Herstellung von Waren und Lebensmitteln,
- klinische Forschung, Pharmaindustrie und Biotechnologiebranche,
- Weltraumtechnologie,
- sauberes Wasser und Sanitärversorgung.

3.8. Auf digitalen Geschäftsmodellen fußende Unternehmen gehören derzeit zu den weltweit am schnellsten wachsenden Unternehmen, ein Trend, der sich auch in den kommenden Jahren fortsetzen wird. Hierfür reicht ein Blick auf den elektronischen Handel (z. B. Amazon), die Industrie 4.0, das Onlinebanking, elektronische Spiele, die digitalen sozialen Netzwerke (z. B. Facebook), die e-Sicherheit usw.

3.9. Der EWSA stellt fest, dass die sozial- und geisteswissenschaftliche Forschung für die komplexe Erneuerung der EFR-Agenda sehr wichtig ist.

3.10. Der EWSA stellt fest, dass die EU-Forschung in Bezug auf Patente hinterherhinkt. Der Anteil Asiens an den weltweiten Patentanmeldungen ist gestiegen. Im Jahr 2019 reichte Asien 65 % der weltweiten Patentanmeldungen ein. Der Anteil Europas an weltweiten Patentanmeldungen ist zurückgegangen und liegt jetzt bei 11,3 %.

3.11. Zu den weiteren wichtigen FuI-Themen gehören u. a. die Warenproduktion (worin nach wie vor die Stärke der EU liegt), IT, Software und KI sowie die Mediumtech-Industrie.

3.12. Die meisten Arbeitsplätze in der EU sind nach wie vor im Mediumtech-Bereich angesiedelt (worin ebenfalls seit jeher die Stärke der EU liegt). Hightech ist natürlich wichtig, aber auch im Mediumtech-Bereich gibt es ein großes Wachstums- und Beschäftigungspotenzial.

3.13. Die Coronavirus-Krise ist eine große Herausforderung für die Menschheit, und es sollten alle denkbaren Maßnahmen ergriffen werden, um Impfstoffe und Behandlungsmethoden für COVID-19 zu entwickeln. Diese Krise hat mehrere Probleme — nicht zuletzt im Zusammenhang mit unserem Umgang mit der Umwelt und Tieren — offengelegt, die angegangen werden müssen, um ähnliche Pandemien in Zukunft zu verhindern. Europäische FuI muss eine wichtige Rolle bei der Ermittlung, Erforschung und Lösung dieser Probleme spielen. Andererseits sollte die Krise nicht der alleinige Leitfaden für die langfristige FuI-Strategie der EU sein.

3.14. Aus zahlreichen Studien geht hervor, dass die EU bei der unternehmerischen Kultur hinter den USA und Asien zurückliegt. Unternehmergeist muss im Bildungswesen — auch an den Hochschulen — vermittelt werden. Unternehmergeist ist nämlich während des gesamten Prozesses gefragt, von der Innovation in der Grundlagenforschung und der angewandten Forschung bis hin zur Vermarktung einer neuen Technologie. Die unternehmerische Kultur muss eine Schlüsselkompetenz in allen Forschungs-, Technologie- und Innovationsvorhaben der EU und damit natürlich auch im neuen EFR bilden.

4. Die Vision: ein stärkerer Europäischer Forschungsraum für die Zukunft

4.1. Die Mitteilung enthält einige Absätze zu neuen gemeinsamen Technologie-Fahrplänen, einer neuen Industriestrategie und nach Auffassung der Kommission wichtigen Zukunftstechnologien. Der EWSA weist erneut darauf hin, dass all diese Themen in engem Zusammenhang mit den Nachhaltigkeitszielen gesehen werden müssen. Mit anderen Worten: FuE muss insbesondere im Rahmen des neuen EFR und der gemeinsamen Technologie-Fahrpläne gefördert werden, in denen jeder der 17 Bereiche der Ziele für nachhaltige Entwicklung unterstützt werden kann. Der EWSA ist der Überzeugung, dass ein konstruktiver sozialer und zivilgesellschaftlicher Dialog auf allen Ebenen zu einer erfolgreichen Umsetzung der Strategie beitragen wird.

4.2. Der EWSA begrüßt die Stärkung der Zusammenarbeit bezüglich Forschung, Technologie und Innovation innerhalb der EU. Jeder EU-Mitgliedstaat ist für sich genommen schlicht zu klein, um mit den großen Forschungsnationen wie den USA oder China zu konkurrieren. Den einzelnen Mitgliedstaaten fehlt es an Skaleneffekten, die insbesondere für breit angelegte bahnbrechende Innovationen von großer Bedeutung sind. Europa kann auf bedeutsame Errungenschaften in der Wissenschaft und Technologie zurückblicken, und die Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen sind fester Bestandteil der europäischen Wirtschaft. Aus Europa stammen einige der bekanntesten Forscher in diversen wissenschaftlichen Disziplinen, insbesondere Physik, Mathematik, Chemie und Ingenieurwesen. Die wissenschaftliche Forschung in Europa wird von der Industrie, den europäischen Universitäten und wissenschaftlichen Einrichtungen unterstützt. Die Ergebnisse der europäischen wissenschaftlichen Forschung zählen durchweg zu den besten der Welt. Einerseits ist die Kooperation ein Schlüsselement effizienter Innovation zur Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen, andererseits ist der Wettbewerb die wesentliche Triebkraft für Innovation der weltweiten Wirtschaft. Der EWSA empfiehlt daher ein ausgewogenes Gefüge von Zusammenarbeit und Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten innerhalb des neuen „New Deal“ für FTI der EU.

4.3. Der EIC und das EIT mit seinen KIC sind wichtige Partner und Instrumente bei dieser Beschleunigung der FuE-Umsetzung und bei der Neuausrichtung des Schwerpunkts der FuE der EU auf bahnbrechende Innovationen, mit denen auf konkrete Bedürfnisse von Bürgern und Unternehmen eingegangen wird, insbesondere in Bezug auf die großen gesellschaftlichen Herausforderungen.

5. Umsetzung von FuE-Ergebnissen in der Wirtschaft

5.1. In der Mitteilung wird festgestellt, dass die EU „bei der FuE-Intensität der Unternehmen, insbesondere in den Hochtechnologiesektoren, sowie bei der Expansion innovativer KMU hinter ihren wichtigsten globalen Konkurrenten hinterher[hinkt], was mit negativen Auswirkungen auf Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit einhergeht. [...] Die Freisetzung von Investitionen in Innovationen in Unternehmen, Dienstleistungen und im öffentlichen Sektor ist entscheidend, um eine Trendwende herbeizuführen und die industrielle und technologische Souveränität Europas wieder zu stärken. Die EU muss ihre exzellenten Forschungs- und Innovationsergebnisse in vollem Umfang nutzen, um den grünen und digitalen Übergang der EU-Wirtschaft zu unterstützen.“ Der EWSA teilt diese Auffassung, möchte jedoch betonen, dass insbesondere der digitale Wandel ein verantwortungsvolles FTI-Konzept erfordert. Der EWSA bekräftigt seine uneingeschränkte Unterstützung für die Strategie der EU, eine vertrauenswürdige künstliche Intelligenz (KI) anzustreben, bei der der Mensch im Mittelpunkt steht, und verweist darauf, dass er bereits in seiner ersten Stellungnahme zur KI im Jahr 2017⁽⁶⁾ für einen Ansatz bezüglich einer KI plädiert hat, bei dem die Kontrolle beim Menschen liegt.

5.2. Insbesondere liegt Europa hinter den USA und Asien zurück, was das Tempo der Umsetzung von FuE-Ergebnissen in innovative Produkte und Dienstleistungen betrifft. Der EWSA fordert die Kommission deshalb auf, ihre FTI-Strategie zugleich sowohl auf Exzellenz als auch auf Tempo auszurichten.

5.3. Der EWSA ist sich dessen bewusst, dass in der Mitteilung anerkannt wird, dass die Umsetzung von FuE in nachhaltige Produkte und die Innovationskette Aufmerksamkeit erfordern. Allerdings konzentrieren sich die meisten vorgeschlagenen Aktionen und Maßnahmen nach wie vor auf die Inputseite der Innovationskette (Hochschulbildung, Forschungslaufbahnen für talentierte Menschen, mehr Geld für öffentliche Forschung und Grundlagenforschung usw.).

5.4. Der EWSA fordert die Kommission auf, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Input- und der Output-Seite der Innovationskette anzustreben.

5.5. Der EWSA fordert die Kommission auf, nachfrageorientierte Innovationen weiter zu fördern, indem sie beispielsweise

— Lead-User-Konzepte fördert,

— in systematische Studien über soziale Innovation investiert, um früh einschätzen zu können, ob bestimmte neue Produkte und Dienstleistungen erwünscht sind und gesellschaftlich akzeptiert werden.

⁽⁶⁾ ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 1.

6. Dienstleistungsbranche

6.1. Industrielle Produktionsprozesse können stark automatisiert sein, was einen sehr hohen Ausstoß bei geringen Arbeitskosten und damit global wettbewerbsfähige Produktionskosten ermöglicht, und dies trotz der hohen Stundenlöhne in Europa. Im Dienstleistungssektor ist die Lage komplizierter. Geschäftsmodelle für digitale Dienste können ebenfalls stark auf Automatisierung beruhen. Individuelle Dienstleistungen wie Haarschneiden oder Massagen können jedoch nicht automatisiert werden. Aus all diesen Gründen wäre die EU gut beraten, sich im Rahmen ihrer neuen FuI-Strategie um ein ausgewogenes Verhältnis von Hochtechnologieindustrie und Dienstleistungsbranchen zu bemühen.

7. Vertiefung des Rahmens für Forschungslaufbahnen

7.1. Der EWSA begrüßt die in der Mitteilung vorgeschlagenen Maßnahmen zur Steigerung der technologischen und wissenschaftlichen Exzellenz und der Mobilität junger Forscher, fordert die Kommission jedoch auf, auch die Maßnahmen zur Förderung des Unternehmertums junger Forscher und Innovatoren zu intensivieren. Hierzu gehören bessere Karriereaussichten für Forscher sowie höhere Gehälter, insbesondere für Forscher, die am Anfang ihrer Laufbahn stehen. Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, Hochschulen mit Wirtschaftsteilnehmern zusammenzubringen, um die Umsetzung von Innovationen in marktfähige Produkte sicherzustellen. Der EWSA schlägt vor, ein einheitliches Register für Forscher und Innovatoren in der EU mit grundlegenden beruflichen Forschungsdaten einzurichten, um europäische Forscher und Innovatoren enger miteinander zu vernetzen.

7.2. Schlüsselkompetenzen und Innovationskultur, neue Lern- und Lehrtechnologien, personalisierte Schulung.

7.2.1. Der EWSA weist erneut darauf hin, dass nicht nur Schlüsseltechnologien von großer Bedeutung sind, sondern dass für eine florierende EU auch Schlüsselkompetenzen der Beschäftigten und eine Innovationskultur in allen Unternehmen in der EU sehr wichtig sind.

7.2.2. Das folgende Element ist für die neue EFR-Agenda, die neue FuI-Agenda und den neuen Pakt für Forschung und Innovation in Europa besonders wichtig: Förderung einer innovativen Kultur und von Unternehmergeist in den Unternehmen der EU, sowohl für die Unternehmensleitung als auch für alle Beschäftigten, beispielsweise durch das Angebot geeigneter Schulungen für die Beschäftigten usw.

8. Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger

8.1. Der EWSA stimmt der Aussage in der Mitteilung zu, dass die „Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, lokalen Gemeinschaften und der Zivilgesellschaft [...] im Mittelpunkt des neuen EFR stehen [wird], um eine größere gesellschaftliche Wirkung und ein größeres Vertrauen in die Wissenschaft zu erreichen“. Der EWSA unterstützt den Ansatz der Europäischen Kommission, der auf dem Gedanken beruht, dass Forschungseinrichtungen und die Industrie die Bürger in Technologieentscheidungen einbeziehen sollten.

8.2. Die Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft — etwa Verbraucherorganisationen und NGO — sollten als aktive Partner in europäische FuI-Prozesse und -Projekte einbezogen werden, insbesondere wenn die Forschung Auswirkungen auf die Menschen oder das Anliegen hat, das sie vertreten. Die frühzeitige Einbeziehung dieser Partner wird das Engagement, das Verständnis, die Eigenverantwortung und die Akzeptanz der Innovation fördern und die notwendigen Prozesse des gerechten Übergangs — insbesondere für bahnbrechende Innovationen — unterstützen. Außerdem wird sie den Forschern helfen, die Auswirkungen ihrer Innovationen auf die Gesellschaft insgesamt zu verstehen und potenziell negative Auswirkungen in einem frühen Stadium des Prozesses zu berücksichtigen. Aus diesem Grund fordert der EWSA auch einen multidisziplinären Ansatz in bestimmten Forschungsbereichen, wenn es zu Auswirkungen auf mehrere Forschungsgebiete kommt. Zu diesen Bereichen zählt wiederum die KI, für die der EWSA bereits die Einbeziehung der Geistes-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, der Ethik, der Psychologie usw. in die FuI von KI über die rein technische Dimension hinaus gefordert hat (?).

8.3. Die Wirtschaft der EU hängt in hohem Maße vom Export ihrer Waren und Dienstleistungen ab.

8.4. Technologieentscheidungen sollten sich deshalb auf die Präferenzen der EU-Bürger sowie der übrigen 7,8 Milliarden Menschen in der Welt für Waren und Dienstleistungen stützen. Der EWSA fordert die Kommission auf, FuI besonders im Hinblick auf die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen zu fördern.

(?) ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 1.

8.5. Wie in den allgemeinen Bemerkungen ausgeführt, müssen die Politik, die Medien und die Gesellschaft besser für die Bedeutung von FTI sensibilisiert werden.

8.6. Deshalb ist es auch wichtig, im Rahmen der Mitteilung und der neuen EU-Strategie für Forschung, Technologie und Innovation intelligente Mittel und Strategien zur Vermittlung der Bedeutung dieses Bereichs und der entsprechenden Ergebnisse zu entwickeln.

9. Governance des neuen EFR

9.1. Der EWSA teilt die Auffassung, dass ein transparentes Überwachungssystem (EFR-Anzeiger) unerlässlich sein wird, um die Leistung der EU im globalen Wettbewerb bezüglich Forschung, Technologie und Innovation zu überwachen. Der EWSA spricht sich für eine neue Governance im Forschungsbereich aus, um administrative und regulatorische Innovationshemmnisse zu beseitigen.

Brüssel, den 24. März 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verlängerung der Dauer des gemeinschaftlichen Sortenschutzes für die Art Spargel und für die Artengruppen Blumenzwiebeln, kleinfruchtige Sträucher und Ziergehölze“

(COM(2020) 36 *final* — 2021/0019 (COD))

(2021/C 220/12)

Befassung	Europäisches Parlament, 11.2.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 118 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Verabschiedung auf der Plenartagung	24.3.2021
Plenartagung Nr.	559
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	262/0/14

Da der Ausschuss dem Vorschlag vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen dazu vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 559. Plenartagung am 24./25. März 2021 (Sitzung vom 24. März) mit 262 Stimmen bei 14 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 24. März 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/2397 hinsichtlich der Übergangsmaßnahmen für die Anerkennung von Zeugnissen aus Drittländern“

(COM(2021) 71 *final* — 2021/0039(COD))

(2021/C 220/13)

Befassung	Rat der Europäischen Union, 26.2.2021 Europäisches Parlament, 8.3.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 91 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Verabschiedung auf der Plenartagung	24.3.2021
Plenartagung Nr.	559
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	262/0/14

Da der Ausschuss dem Vorschlag vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen dazu vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 559. Plenartagung am 24./25. März 2021 (Sitzung vom 24. März) mit 262 Stimmen bei 14 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 24. März 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen:

„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Stärkung des Beitrittsprozesses — Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan“

(COM(2020) 57 final)

„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein Wirtschafts- und Investitionsplan für den Westbalkan“

(COM(2020) 641 final)

„Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Mitteilung 2020 über die Erweiterungspolitik der EU“

(COM(2020) 660 final)

(2021/C 220/14)

Berichterstatter: **Andrej ZORKO**

Mitberichterstatter: **Ionuț SIBIAN**

Befassung	Europäische Kommission, 11.11.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme in der Fachgruppe	3.3.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	24.3.2021
Plenartagung Nr.	559
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	243/1/10

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die im Jahr 2020 im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung um den westlichen Balkan ⁽¹⁾ angenommenen Kommissionsmitteilungen und schließt sich der Auffassung an, dass die EU-Integration der Partner im Westbalkan eine geostrategische Investition in Frieden, Stabilität, Sicherheit und Wirtschaftswachstum des gesamten Kontinents darstellt.

1.2. Der EWSA schließt sich zudem den Schlussfolgerungen des Gipfels von Zagreb ⁽²⁾ an, bei dem die Staats- und Regierungschefs der EU erneut die Entschlossenheit der Union bekräftigten, ihre Zusammenarbeit mit der Region zu stärken, und bei dem sie die Verpflichtung der Partner im Westbalkan begrüßten, die notwendigen Reformen umfassend und entschlossen umzusetzen. Der Westbalkan ist integraler Bestandteil Europas und daher von zentraler geostrategischer Bedeutung für die EU.

⁽¹⁾ COM(2020) 57 final (5.2.2020) *Stärkung des Beitrittsprozesses — Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan*; COM(2020) 641 final (6.10.2020) *Ein Wirtschafts- und Investitionsplan für den Westbalkan*; COM(2020) 660 final {SWD(2020) 350 final — {SWD(2020) 351 final} — {SWD(2020) 352 final} — {SWD(2020) 353 final} — {SWD(2020) 354 final} — {SWD(2020) 355 final} — {SWD(2020) 356 final} (6.10.2020) *Mitteilung 2020 über die Erweiterungspolitik der EU*.

⁽²⁾ Erklärung von Zagreb, 6. Mai 2020.

1.3. Der EWSA ist überzeugt, dass die Sozialpartner sowie weitere zivilgesellschaftliche Organisationen (im Folgenden kurz „OZG“) ⁽³⁾ zur Bewältigung der gemeinsamen Herausforderungen und Probleme, die nicht nur politischer, sondern auch wirtschaftlicher und sozialer Natur sind, im gesamten Erweiterungsprozess eine größere Rolle einnehmen und aktiver beteiligt werden sollten. Die Kommission sollte den Begriff „wichtigste Interessenträger“ klarer definieren. Schließlich schlägt die organisierte Zivilgesellschaft die Brücke zwischen der Politik und den Menschen und trägt somit dazu bei, die tatsächliche praktische Umsetzung von Grundsätzen wie Redefreiheit, Rechtsstaatlichkeit, Unabhängigkeit der Medien, Gleichbehandlung und Korruptionsbekämpfung zu überwachen.

1.4. Der EWSA begrüßt das im Jahr 2020 von der Kommission angenommene überarbeitete Erweiterungsverfahren ⁽⁴⁾. Da das Ziel der Überarbeitung darin bestand, das Verfahren glaubwürdiger, berechenbarer und politischer zu gestalten, sollte es von der Kommission für Albanien und Nordmazedonien angewandt werden, sobald der Rat seinen jeweiligen Verhandlungsrahmen angenommen hat. Zudem sollte rasch geklärt werden, wie das Verfahren auch für Montenegro und Serbien, die sich schon bereit erklärt haben, es anzunehmen, angepasst werden kann.

1.5. Der EWSA begrüßt, dass die Verhandlungskapitel in thematischen Clustern zusammengefasst und die Verhandlungen über den jeweiligen Cluster als Ganzes aufgenommen werden. Durch vorgeschlagene konkrete Anwendung einer Reihe von strengen Bedingungen wird es den EU-Kandidatenländern leichter fallen, auf dem Reformpfad Fortschritte zu erzielen. Der EWSA ist insbesondere auch darüber erfreut, dass dem Cluster „Wesentliche Elemente“ große Bedeutung beigemessen wird und die in diesem Bereich erzielten Fortschritte das Tempo der Verhandlungen insgesamt bestimmen werden.

1.6. Der EWSA begrüßt die Vorschläge der Kommission für eine Stärkung des Beitrittsprozesses sowie das „grüne Licht“ des Rates zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien ⁽⁵⁾, bedauert jedoch, dass der Prozess erneut blockiert wurde, und ruft die EU dazu auf, als glaubwürdiger Partner aufzutreten und die Hindernisse, die dem Beginn von Verhandlungen im Wege stehen, so schnell wie möglich zu beseitigen.

1.7. Der EWSA befürwortet, dass die Kommission dem Aufbau von Vertrauen unter allen Interessenträgern große Bedeutung beimisst und sicherstellt, dass der Beitrittsprozess auf gegenseitigem Vertrauen und klaren gemeinsamen Verpflichtungen beruht, damit dieser für beide Seiten wieder an Glaubwürdigkeit gewinnt und sein gesamtes Potenzial ausgeschöpft werden kann.

1.8. Angesichts der Schwierigkeit, unter den Mitgliedstaaten Einstimmigkeit in Hinblick auf die Erweiterung zu erzielen, ist der EWSA der Auffassung, dass der Rat zumindest für alle Zwischenstufen des EU-Beitrittsprozesses erneut die Möglichkeit einer Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in Betracht ziehen sollte ⁽⁶⁾. Dadurch würde den Mitgliedstaaten entsprechend der Zielsetzung des neuen Verfahrens eine starke politische Rolle zugewiesen. Außerdem würden diese davon abgehalten, den laufenden Prozess zu behindern. Genau dies ist derzeit der Fall, wobei das Vertrauen in die Erweiterung und die transformative Kraft der Politik untergraben wird.

1.9. Der EWSA ist davon überzeugt, dass es die EU den politischen Entscheidungsträgern und den Bürgerinnen und Bürgern aus dem Westbalkan ermöglichen sollte, in beratender Funktion an Aktivitäten und Diskussionen im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas teilzunehmen, um das Vertrauen in die Erweiterung wieder zu festigen und die aktiven Bemühungen der EU um ihre natürlichen Verbündeten in der Region zu stärken. Damit würde die EU auf dem Europäischen Konvent der frühen 2000er-Jahre aufbauen ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Entsprechend der etablierten Terminologie des EWSA umfassen die in dieser Stellungnahme verwendeten Begriffe „Zivilgesellschaft“ und „zivilgesellschaftliche Organisationen“ Sozialpartner (d. h. Arbeitgeber und Gewerkschaften) und alle anderen nichtstaatlichen Akteure (siehe Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt und europäische Integration auf dem Westbalkan — Herausforderungen und Prioritäten“ (ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 15).

⁽⁴⁾ COM(2020) 57 final (5.2.2020).

⁽⁵⁾ Schlussfolgerungen des Rates zur Erweiterung sowie zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess — Republik Nordmazedonien und Republik Albanien, 25.3.2020.

⁽⁶⁾ Cvijic, Srdjan, Kirchner, Marie Jelenka, Kirova, Iskra und Nechev, Zoran (2019), „From enlargement to the unification of Europe: Why the European Union needs a Directorate General Europe for future Members and Association Countries“, Open Society Foundations.

⁽⁷⁾ Stratulat, Corina und Lazarevic, Milena (2020), „The Conference on the Future of Europe: Is the EU still serious about the Balkans?“, EPC Discussion Paper, European Policy Centre, Brüssel.

1.10. Der EWSA ist davon überzeugt, dass die EU in die Entwicklung horizontaler zivilgesellschaftlicher Strukturen investieren sollte, indem sie Sozialpartnern und anderen OZG aus dem Westbalkan Fachwissen, technische Unterstützung und Gelegenheiten zum Networking auf regionaler und internationaler Ebene bietet — nicht zuletzt um dafür zu sorgen, dass diese eine aktivere Rolle im Erweiterungsprozess spielen. Um die Transparenz und Rechenschaftspflicht der politischen Eliten im Westbalkan im Auge zu behalten, sollte die EU bei OZG aus der Region regelmäßig die Erstellung von „Schattenberichten“ zur Lage der Demokratie in Auftrag geben ⁽⁸⁾.

1.11. Der EWSA betont, dass der Aufbau der Kapazitäten der OZG in den einzelnen Ländern und die Förderung der Zusammenarbeit in der Region sowie der Austausch von Fachwissen weiterhin zu den Prioritäten der EU und bei der Mittelzuweisung auf einzelstaatlicher Ebene zählen sollten. Außerdem ist die gegenseitige Anerkennung und die Zusammenarbeit zwischen Sozialpartnern und anderen OZG wesentlich, um die Herausforderungen, die sich aus der Reformagenda in der Region und dem Fortschreiten des EU-Erweiterungsprozesses ergeben, erfolgreich bewältigen zu können.

1.12. Der EWSA ist der Ansicht, dass die EU großzügige — weit mehr als nur den Zugang zu EU-Programmen umfassende — Hilfe bereitstellen sollte, um die Partner im Westbalkan bei der Abfederung der Auswirkungen der Pandemie zu unterstützen und die wirtschaftliche und soziale Konvergenz mit der EU zu stärken. So sollten etwa eine stufenweise Öffnung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds für die Partner im Westbalkan (etwa zur Unterstützung von Infrastrukturprojekten), die Ausweitung der Nutzung der Finanzstabilitätsmechanismen der EU sowie die Ermöglichung einer Teilnahme der Region an der Gemeinsamen Agrarpolitik und die Gewährleistung einer zirkulären Migration ernsthaft in Erwägung gezogen werden ⁽⁹⁾.

1.13. Der EWSA begrüßt den europäischen Grünen Deal ⁽¹⁰⁾, der spezifische Ziele für den Westbalkan enthält, sowie die im Zusammenhang mit dem Wirtschafts- und Investitionsplan für den Westbalkan vorgelegten Leitlinien zur Umsetzung der Grünen Agenda für den Westbalkan ⁽¹¹⁾. Er fordert die Partner aus der Region dazu auf, bis 2030 in Kooperation mit der EU Maßnahmen zur Ökologisierung zu ergreifen und bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen.

1.14. Der EWSA erwartet, dass in den nächsten Länderberichten eine klar strukturierte Überwachung des Umgangs der Regierungen der Westbalkanländer mit der Zivilgesellschaft vorgesehen wird. Diese Kontrolle sollte die Grundlage für politische Maßnahmen — im Sinne von Konsequenzen bei Rückschritten und konkreten Vorteilen bei Fortschritten — sein. Dies wird schlussendlich die Glaubwürdigkeit stärken und die transformative Kraft der Erweiterungspolitik im Westbalkan erhöhen.

1.15. Der EWSA fordert die EU-Organe und die Regierungen der Westbalkanländer erneut auf, unter vollständiger Wahrung ihrer Unabhängigkeit für die Stärkung der Gesamtkapazitäten der Sozialpartner zu sorgen. Ein funktionierender sozialer Dialog sollte ein wichtiges Element der EU-Beitrittsverhandlungen sein. Der EWSA betont, dass die Sozialpartner zu allen relevanten Legislativvorschlägen und in allen Phasen der Ausarbeitung strategischer Dokumente systematischer sowie rechtzeitig konsultiert werden sollten ⁽¹²⁾.

1.16. Der EWSA fordert, dass vor oder begleitend zu den regelmäßigen Gipfeltreffen EU-Westbalkan hochrangige Konferenzen mit Vertretern der Zivilgesellschaft oder Foren organisiert werden, damit die Zivilgesellschaft zu den auf den Gipfeltreffen behandelten Themen gehört wird ⁽¹³⁾. Solche Konsultationen sind für eine objektive Bottom-up-Überwachung der Fortschritte im Verhandlungsprozess entscheidend. Der EWSA könnte einen Beitrag zu diesen Veranstaltungen leisten.

⁽⁸⁾ Stratulat u. a. (2019), a.a.O., S. 113.

⁽⁹⁾ Stratulat und Lazarević (2019), a.a.O.

⁽¹⁰⁾ COM(2019) 640 final (11.12.2019) *Der europäische Grüne Deal*.

⁽¹¹⁾ SWD(2020) 223 final {COM(2020) 641 final} (06.10.2020) *Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans accompanying the Economic and Investment Plan for the Western Balkans*.

⁽¹²⁾ Abschlusserklärung des 7. Forums der Zivilgesellschaft des Westbalkans — 16./17.4.2019, Tirana, Albanien.

⁽¹³⁾ Schlussfolgerungen der Hochrangigen Konferenz über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt auf dem Westbalkan, 15. Mai 2018, Sofia, Bulgarien.

1.17. Der EWSA bekräftigt die Empfehlungen, die seine Fachgruppe Außenbeziehungen (REX) als Beitrag zum Gipfeltreffen EU-Westbalkan vom 6. Mai 2020⁽¹⁴⁾ abgegeben hat und die in seinen am 18. September 2020 verabschiedeten Stellungnahmen „Beitrag der Zivilgesellschaft zur Grünen Agenda“ und „Nachhaltige Entwicklung des Westbalkans im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses“ angeführt sind⁽¹⁵⁾ ⁽¹⁶⁾.

1.18. Der EWSA fordert den amtierenden portugiesischen Ratsvorsitz und insbesondere den kommenden slowenischen Vorsitz auf, der Erweiterungspolitik im Westbalkan auch 2021 höchste Priorität auf der EU-Agenda einzuräumen.

2. Die EU-Erweiterung im Westbalkan ist wichtig

2.1. Eine glaubwürdige Beitrittsperspektive ist der wichtigste Anreiz und Motor für den Wandel in der Region, die — umgeben von Mitgliedstaaten — paradoxerweise bereits eine geografische Enklave in der EU ist, und stärkt damit unsere kollektive Sicherheit und unseren gemeinsamen Wohlstand. Sie ist ein wichtiges Instrument zur Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Grundrechte, die nicht nur die wichtigsten Triebkräfte für wirtschaftliche Integration, sondern auch die unverzichtbare Grundlage für die Förderung von Aussöhnung und Stabilität in der Region bilden.

2.2. Die Aufrechterhaltung und Stärkung dieser Politik ist daher unerlässlich für die Glaubwürdigkeit der EU, für ihren Erfolg und für ihren Einfluss in der Region und darüber hinaus, insbesondere in Zeiten eines verstärkten geopolitischen Wettbewerbs. Würde die EU die Erweiterung als Priorität herabstufen oder der Prozess verlangsamt werden, fiel es anderen Akteuren, die oftmals nicht die demokratischen Bestrebungen der EU teilen — vor allem Russland und China — möglicherweise leichter, sich im Balkan einzumischen und sich an Länder wie Serbien, Montenegro und Bosnien-Herzegowina anzunähern, wie sich das auch während der aktuellen Pandemie zeigt. Solche ausländischen Mächte können die Bemühungen der EU, die Sicherheit auf dem Kontinent zu garantieren, hintertreiben.

2.3. Die Herausforderungen der heutigen Zeit wie Globalisierung, alternde Gesellschaften, Migration, Klimawandel, soziale Ungleichheit, Terrorismus, Radikalisierung, organisierte Kriminalität, Cyberangriffe und COVID-19 belegen, dass die EU und die Westbalkanregion nicht nur ähnliche Interessen haben, sondern auch genau dieselben Probleme. In strategischer, politischer und wirtschaftlicher Hinsicht sitzen die EU und der Westbalkan also im selben Boot. Die gegenseitige Abhängigkeit verlangt nach gemeinsamem Handeln, wenn ein erfolgreicher Umgang mit der komplexen und unberechenbaren Welt von heute gewährleistet werden soll⁽¹⁷⁾.

3. Der Einfluss der EU beruht auf ihrer Glaubwürdigkeit

3.1. Aus einer von Ipsos im Jahr 2020 durchgeführten Umfrage⁽¹⁸⁾ geht hervor, dass die Öffentlichkeit in der Region einer EU-Mitgliedschaft mit überwältigender Mehrheit positiv gegenübersteht (im Durchschnitt 82,5 % Befürworter). Wahrscheinlich unterstützen die Menschen im Westbalkan eine EU-Integration deshalb, weil sie diese als Chance sehen, in ihren Ländern den dringend benötigten Wandel bei der Ordnungspolitik und der Wirtschaftsleistung herbeizuführen. Von der Bevölkerung positiv bewertet wird auch die Rolle der EU bei politischen (39,7 %) und wirtschaftlichen (40,3 %) Reformen. Außerdem ist es möglich, dass die Öffentlichkeit im Westbalkan die EU mit der Freiheit, überall zu arbeiten und überallhin zu reisen, aber auch mit Frieden und Sicherheit in Verbindung bringt.

3.2. Der EWSA begrüßt die beispiellose Solidarität, die die EU während der COVID-19-Pandemie gegenüber den Ländern des westlichen Balkans unter Beweis gestellt hat, indem sie diesen u. a. den Zugang zu und die Beteiligung an ihren üblicherweise ausschließlich den EU-Mitgliedstaaten vorbehaltenen Instrumenten und Plattformen (wie dem Gesundheits-sicherheitsausschuss, der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA) und der Vereinbarung über die gemeinsame Beschaffung) ermöglicht hat. Er hofft, dass diese Einbeziehung in die EU-Strategien und -Instrumente auch in der Zeit nach der Pandemie fortgesetzt wird. Andererseits ist er aber auch besorgt darüber, dass sich die Verzögerungen bei der Bereitstellung der von den Westbalkanländern dringend benötigten COVID-19-Impfstoffe durch die EU negativ auf deren öffentliches Image in der Region auswirken könnte.

⁽¹⁴⁾ Beitrag des EWSA zum Gipfeltreffen EU-Westbalkan am 6. Mai 2020 (veröffentlicht am 28.4.2020).

⁽¹⁵⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 114.

⁽¹⁶⁾ Siehe auch die Stellungnahmen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt und europäische Integration auf dem Westbalkan — Herausforderungen und Prioritäten“ (ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 15) und „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Instruments für Heranführungshilfe (IPA III)“ (ABl. C 110 vom 22.3.2019, S. 156).

⁽¹⁷⁾ Stratulat u. a. (2019), a.a.O.

⁽¹⁸⁾ Vom Europäischen Fonds für den Balkan im Oktober 2020 in Auftrag gegebene Umfrage zur Unterstützung der Arbeiten der Beratenden Gruppe zum Thema Balkanländer in Europa (BiEPAG), die in allen sechs Ländern der Region durchgeführt wurde und auf einer für das jeweilige Land repräsentativen Stichprobe von mindestens 1 000 Teilnehmern über 18 Jahren basiert, die mittels befragt wurden.

3.3. Jedoch sind laut der Ipsos-Umfrage (2020) 52,1 % der Befragten aus der Region mit den Fortschritten ihres Landes in Richtung eines EU-Beitritts nicht zufrieden und von der Langsamkeit des Prozesses frustriert. Eine wachsende Zahl von Bürgerinnen und Bürgern im Westbalkan ist der Meinung, dass ihr Land niemals der EU beitreten wird, und darüber besorgt, dass „die EU sie nicht will“. Mehr als 44,9 % der Befragten in Bosnien und Herzegowina, 42 % in Serbien, 40,5 % in Nordmazedonien und 36,8 % in Albanien erwarten, dass ihr Land erst nach 2040 oder vielleicht niemals EU-Mitglied werden wird⁽¹⁹⁾. Diese Ergebnisse legen nahe, dass die derzeit große Zustimmung zur EU unter der Bevölkerung in der Region nur solange anhalten wird, als die Beitrittsaussichten glaubwürdig sind. Die Zeiten, da sich die EU einer pro-europäischen Stimmung auf Seiten der Partner im Westbalkan sicher sein konnte, neigen sich also ihrem Ende zu.

3.4. Der EWSA weist darauf hin, dass die vielen unterschiedlichen Standpunkte, die von den politischen Parteien im Europäischen Parlament (EP), von den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten und von den EU-Organen vertreten werden, nicht immer aufeinander abgestimmt sind und in den Ländern der Region als inkohärente und verwirrende Signale aufgenommen werden können. Der EWSA ist überzeugt, dass die verschiedenen an der Formulierung der Erweiterungspolitik in den Mitgliedstaaten beteiligten Akteure besser zusammenarbeiten müssen, damit diese mit einer einheitlichen Stimme sprechen.

3.5. Die EU-Organe wie die Kommission und das EP sollten besser kommunizieren und bei der Bewertung von Fortschritten und der Entwicklung von Strategien für die Unterstützung der Partner im Westbalkan sowie für den Umgang mit ihnen enger mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Die Kommission sollte engere bilaterale Kontakte zu den Mitgliedstaaten aufbauen, etwa durch die Organisation von Treffen mit Außenministerien und nationalen Parlamenten zur Erörterung von Erweiterungsfragen, und sich besser mit anderen Akteuren auf EU- und regionaler Ebene (beispielsweise mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst, dem Rat, dem EP, dem EWSA, dem Ausschuss der Regionen und dem Regionalen Kooperationsrat) sowie der Zivilgesellschaft abstimmen. Das EP sollte zu einer besseren Zusammenarbeit mit und zwischen den nationalen Parlamenten innerhalb der EU ermutigen, um die Europäisierung zu fördern⁽²⁰⁾.

3.6. Der EWSA stimmt mit der Schlussfolgerung der Kommission⁽²¹⁾ überein, dass der Schwerpunkt mehr auf den politischen Charakter des Prozesses gelegt werden muss und eine stärkere Steuerung und Zusammenarbeit auf hochrangiger Ebene seitens der Mitgliedstaaten erforderlich sind. Der EWSA betont außerdem, dass eine solche stärkere politische Steuerung und Zusammenarbeit konstruktiv und gewinnbringend sein muss und eine wirkungsvolle Unterstützung äußerst wichtig ist.

3.7. Der EWSA ist überzeugt davon, dass die Unterstützung und das Engagement der EU für den Erweiterungsprozess im Westbalkan stark und sichtbar sein müssen. Vor allem muss sichergestellt werden, dass die Ergebnisse umgesetzter Reformen angemessen präsentiert werden und sich diese Reformen in einer Verbesserung der Lebensqualität der Menschen niederschlagen.

3.8. Die Kommission sollte ihre erweiterungsbezogenen Kommunikationsbemühungen vor Ort in den Mitgliedstaaten und in der Region über ihre örtlichen Vertretungen und Delegationen, aber auch durch Initiativen, in die lokale Interessenträger und Sozialpartner eingebunden sind, verstärken und diversifizieren. Die Verbreitung zuverlässiger Informationen über die massive Unterstützung, die die EU den Partnern im Westbalkan bietet, sowie über die Kosten und Vorteile der europäischen Integration in einem allgemeineren Sinne hängt auch von der Existenz freier und lebensfähiger Medien in der Region ab. Aus diesem Grund sollte die Kommission auf der Wahrung der Medienfreiheit auf Seiten der Partner im Westbalkan bestehen und in die Entwicklung und Nachhaltigkeit dieser Branche investieren.

4. Die Festigung der Demokratie in der Region ist nicht verhandelbar

4.1. Die Ipsos-Umfrage aus dem Jahr 2020 zeigt, dass die nationalen Politikverantwortlichen und Institutionen der Hauptgrund für die Unzufriedenheit der Menschen sind. Umfrageteilnehmer aus der gesamten Region zweifeln daran, dass sich ihre Staats- und Regierungschefs der EU-Integrationsagenda tatsächlich verpflichtet fühlen, und beklagen sich über die korrupten und dysfunktionalen staatlichen Institutionen in ihren Ländern⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Stratulat, Corina, Kmezić, Marko, Tzifakis, Nikolaos, Bonomi, Matteo, und Nechev, Zoran (2020), „Between a rock and a hard place: Public opinion on integration in the Western Balkans“, Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG).

⁽²⁰⁾ Balfour, Rosa und Stratulat, Corina (2015) (Hg.), „EU member states and enlargement towards the Balkans“, EPC Issue Paper Nr. 79, European Policy Centre, Brüssel, S. 234.

⁽²¹⁾ COM(2018) 65 final (6.2.2018) *Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan*.

⁽²²⁾ Stratulat u. a. (2020), a.a.O., S. 5.

4.2. Es scheint, dass weder die Annahme demokratischer Verfassungen noch die strenge Konditionalität in Bezug auf die Demokratisierung die informellen Machtstrukturen, die Vereinnahmung des Staates und den Klientelismus zurückdrängen konnten, sondern diese Zustände eher gefestigt haben⁽²³⁾. Schwache demokratische Institutionen und der Aufstieg autokratischer Führungspersonlichkeiten im Westbalkan könnten zu einer Schwächung der rechtsstaatlichen Normen, der Unabhängigkeit der Justiz und der Medienfreiheit in diesen Ländern führen.

4.3. Die EU sollte politischen Entscheidungsträgern aus der Region, die sich offensichtlich um ein Bekenntnis zur Demokratie herumdrücken, keine Unterstützung zuteilwerden lassen. Die unmissverständliche Anprangerung der Vereinnahmung des Staates in der Kommissionsstrategie aus dem Jahr 2018 für die Region⁽²⁴⁾ oder eine kritische Bewertung der verschiedenen Länder in den Jahresberichten verliert erheblich an Wirksamkeit, wenn diese Botschaft nicht ebenso durch EU-Amtsträger sowie die Politikerinnen und Politiker aus den Mitgliedstaaten vertreten werden, die den Westbalkan besuchen⁽²⁵⁾. Ohne einen demokratischen Besitzstand, der in Bezug auf Machtmonopole, Parteienorganisation und -pluralismus oder informelle Praktiken angewendet werden kann, ist es unwahrscheinlich, dass die politischen Entscheidungsträger im Westbalkan demokratische Anforderungen der EU beherzigen, wenn eine Missachtung derselben sie an der Macht hält.

4.4. Die Bemühungen der EU-Organe, die Qualität der Demokratie im Westbalkan durch den Beitrittsprozess zu verbessern, würden wesentlich gestärkt werden, wenn demokratische Reformen in den bestehenden Mitgliedstaaten gemeinsam mit den EU-Beitrittskandidaten diskutiert und angegangen würden. In den vielen Jahren, in denen die Beitrittswerber im Westbalkan bereits einer strengen Konditionalität in Bezug auf die Demokratisierung unterworfen sind, wurde jede Menge Wissen und praktische Erfahrung im Hinblick darauf gesammelt, was bei der Einleitung von Governance-Reformen in den Kandidatenländern hilfreich ist und was nicht. Die Partner im Westbalkan könnten daher — etwa im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas — einen Beitrag zur Debatte über den Schutz des Rechtsstaates, der Medienfreiheit und der Zivilgesellschaft innerhalb der EU leisten⁽²⁶⁾.

4.5. Außerdem sollte sich die EU eingestehen, dass die im Rat um sich greifende Praxis, versprochene Gegenleistungen trotz der in der Region erzielten konkreten Fortschritte vorzuenthalten, die Motivation der dortigen politischen Entscheidungsträger zur Umsetzung der EU-Reformagenda verringert. Dadurch läuft die EU Gefahr, in den Westbalkanländern sogar diejenigen Politikerinnen und Politiker zu verlieren, die am stärksten reform- und konsensorientiert sind.

5. Eine instabile sozioökonomische Lage

5.1. Der EWSA begrüßt die Annahme des Wirtschafts- und Investitionsplans⁽²⁷⁾, der darauf abzielt, die langfristige Erholung voranzutreiben, das Wirtschaftswachstum anzukurbeln und die Reformen zu unterstützen, die für Fortschritte auf dem Weg zum EU-Beitritt erforderlich sind, einschließlich der Annäherung des westlichen Balkans an den EU-Binnenmarkt. Der Plan zielt darauf ab, das ungenutzte Wirtschaftspotenzial der Region und den erheblichen Spielraum für eine Verstärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und des Handels innerhalb der Region auszuschöpfen.

5.2. Der EWSA ist überzeugt, dass all diese von der Kommission unternommenen Schritte sehr positiv sind und der Politik wesentliche Impulse verleihen, wobei allerdings die reale Situation nach wie vor eine Herausforderung darstellt (die neueste Mitteilung der Kommission über die Erweiterungspolitik und ihre jährlichen Länderberichte spiegeln diese anhaltenden Probleme gut wider⁽²⁸⁾).

5.3. Die COVID-19-Pandemie hat natürlich zu großen Angebots- und Nachfragschocks bei Gütern und Dienstleistungen, einem Rückgang der Produktion, steigender Arbeitslosigkeit und sozialen Notlagen geführt. Die Region war jedoch schon vor der COVID-19-Krise von wirtschaftlichen Problemen gekennzeichnet. Seit der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialkrise im Jahr 2008 verlief der Prozess der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz mit der EU im Hinblick auf das BIP pro Kopf

⁽²³⁾ Richter, Solveig und Wunsch, Natasha (2020), „Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans“, *Journal of European Public Policy* 27(1), S. 41-62.

⁽²⁴⁾ COM(2018) 65 final (6.2.2018).

⁽²⁵⁾ Stratulat u. a. (2020), a.a.O., S. 7.

⁽²⁶⁾ Stratulat und Lazarević (2019), a.a.O.

⁽²⁷⁾ COM(2020) 641 final (6.10.2020) *Ein Wirtschafts- und Investitionsplan für den Westbalkan*.

⁽²⁸⁾ COM(2020) 660 final {SWD(2020) 350 final} — {SWD(2020) 351 final} — {SWD(2020) 352 final} — {SWD(2020) 353 final} — {SWD(2020) 354 final} — {SWD(2020) 355 final} — {SWD(2020) 356 final} (6.10.2020) Mitteilung 2020 über die Erweiterungspolitik der EU.

äußerst langsam bzw. wurden diesbezüglich überhaupt keine Fortschritte erzielt. Angesichts des Unvermögens, die wirtschaftliche Entwicklung durch die Behebung struktureller Probleme wie mangelnde öffentliche und private Investitionen und eine rapide alternde Bevölkerung zu beschleunigen, blicken die Bürgerinnen und Bürger im Westbalkan hilflos in eine Zukunft voller Entbehrungen. Die Pandemie hat diese sozioökonomischen Probleme nur noch verschlimmert, was die Gefahr birgt, dass im Herzen Europas eine *De-facto*-Enklave der Unterentwicklung entsteht ⁽²⁹⁾.

5.4. Der EWSA betont, dass angemessene, sichere und hochwertige Arbeitsplätze in der Region geschaffen werden müssen und die soziale Ungleichheit verringert werden muss. Dies muss durch eine Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und des Handels in der Region erfolgen — und nicht durch unfairen Wettbewerb und Sozialdumping. Zu diesem Zweck sollte die EU mehr finanzielle und technische Unterstützung für den regionalen Wirtschaftsraum und die Konnektivitätsagenda für den Westbalkan bereitstellen, um die Liberalisierung und Integration des Handels in der Region zu fördern und zu verhindern, dass diese in die Abhängigkeit von Mächten außerhalb der EU gerät ⁽³⁰⁾.

5.5. Der Westbalkan verfügt über ein bedeutendes ungenutztes Wirtschaftspotential und erheblichen Spielraum für eine Verstärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und des Handels innerhalb der Region. Trotz einer gewissen Beschleunigung des Wachstums, der Schaffung neuer Arbeitsplätze und steigender Einkommen in den letzten Jahren sind die Länder bei der Reform ihrer wirtschaftlichen Strukturen und bei der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit noch immer im Rückstand. Sie haben nach wie vor mit hoher Arbeitslosigkeit, insbesondere bei jungen Menschen, beträchtlichen Diskrepanzen zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage, einer umfangreichen informellen Wirtschaft, einer Abwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften, einer niedrigen Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt und einem niedrigen Innovationsniveau zu kämpfen ⁽³¹⁾. Der EWSA regt an, die Möglichkeit zu erwägen, bei der Beurteilung der Erfüllung der Bedingungen für die EU-Mitgliedschaft die Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte anzuwenden ⁽³²⁾.

5.6. Nach Auffassung des EWSA ist es sehr wichtig, die Qualität und Relevanz der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in der Region zu verbessern und Verbindungen zwischen Arbeitgebern und Bildungseinrichtungen zu stärken.

5.7. Im Westbalkan ist das Investitionsklima weitgehend unverändert geblieben und durch eine unzureichende Rechtssicherheit, eine mangelhafte Durchsetzung der Regeln für staatliche Beihilfen, eine tief verwurzelte Schattenwirtschaft, einen unzulänglichen Zugang der Unternehmen zu Finanzierungen und ein geringes Maß an regionaler Integration und Konnektivität gekennzeichnet. Die staatlichen Eingriffe in die Wirtschaft dauern an. Es ist dringend erforderlich, die Infrastruktur zu modernisieren und die entsprechenden Investitionen sollten im Rahmen einzelner Projekt-Pipelines erfolgen und mit den mit der EU vereinbarten Prioritäten im Einklang stehen.

5.8. Der EWSA weist darauf hin, dass der Westbalkan äußerst anfällig für die Auswirkungen des Klimawandels ist, die 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 ⁽³³⁾. In Bezug auf den Klimawandel gibt es im Westbalkan zahlreiche besorgniserregende Trends, etwa die starke Abhängigkeit von festen fossilen Energieträgern. Jedoch birgt die Region auch viele Chancen, wie das Potenzial im Bereich erneuerbarer Energie und eine große Biodiversität. Die Einbeziehung des Westbalkans in den Grünen Deal ist nicht nur deshalb wichtig und notwendig, weil der Klimawandel keine nationalen oder physischen Grenzen kennt, sondern auch, weil er für das Wohlbefinden und die Gesundheit der Menschen wichtig ist und die EU diesbezüglich einen konkreten Nutzen für die Bevölkerung im Westbalkan erbringen kann ⁽³⁴⁾.

5.9. Die EU sollte die für das Wirtschaftswachstum der Partner im Westbalkan wichtigen Sektoren ermitteln und in diese investieren, unter anderem auch in KMU und den Agrar- und Lebensmittelsektor. Die EU sollte zudem sicherstellen, dass die Entwicklung dieser Wirtschaftszweige wegen der Standards, die der Region abverlangt werden, und der für den Westbalkan aktuell noch zu restriktiven Maßnahmen gehemmt wird. Vielmehr darf die Latte für diese Länder nur so hoch gelegt werden, wie es den jeweils erzielten Fortschritten angemessen ist und somit Wachstum ermöglicht wird.

⁽²⁹⁾ Bonomi, Matteo und Reljić, Dušan (2017), „The EU and the Western Balkans: so near and yet so far“, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), SWP Comment.

⁽³⁰⁾ Stratulat u. a. (2019), a.a.O., S. 113 sowie 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) (ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 114).

⁽³¹⁾ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt und europäische Integration auf dem Westbalkan — Herausforderungen und Prioritäten“ (ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 15).

⁽³²⁾ Ebenda.

⁽³³⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 114.

⁽³⁴⁾ Ebenda.

5.10. Der EWSA begrüßt das von der EU zum Nutzen der Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen im Westbalkan mobilisierte Finanzpaket in Höhe von 3,3 Mrd. EUR, erachtet es jedoch als notwendig, sicherzustellen, dass diese Gelder ordnungsgemäß vergeben werden und die Investitionen gemäß dem ihnen zugrunde liegenden Zweck tatsächlich den Menschen zugutekommen. Der EWSA ist der Auffassung, dass zur Erholung von der COVID-19-Krise auf Maßnahmen zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Region sowie zur Ökologisierung gesetzt werden sollte und der grüne Wandel wesentlicher Bestandteil eines umfassenden und zukunftsorientierten Aufbauplans für den Westbalkan sein muss.

5.11. Der EWSA ist ferner der Auffassung, dass eine aktive Teilnahme der Sozialpartner — auch durch die Förderung von Tarifverhandlungen — sowie weiterer OZG an der Planung und Umsetzung wirtschaftlicher, sozialer und anderer Reformen insbesondere nach der COVID-19-Pandemie wesentlich dazu beitragen kann, die wirtschaftliche und soziale Konvergenz zu steigern.

5.12. Die Forderung der Kommission nach mehr Transparenz bei der Mittelverwendung und der Umsetzung von Reformen ist zu begrüßen, jedoch ist nicht klar, ob die Kommission die Zivilgesellschaft zu den „wichtigsten Interessenträgern“ zählt. In der Tat wird die Zivilgesellschaft in der Mitteilung der Kommission zum Westbalkan aus dem Jahr 2020 leider kaum erwähnt.

6. Regionale Zusammenarbeit

6.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass die regionale Zusammenarbeit ein Schlüsselfaktor für die Anhebung des Lebensstandards im Westbalkan ist.

6.2. Sowohl der Westbalkan-Gipfel in Posen im Jahr 2019 als auch das Gipfeltreffen EU-Westbalkan im Mai 2020 in Zagreb boten den Staats- und Regierungschefs der Region die Gelegenheit, sich auf einen ehrgeizigen ökologischen und digitalen Wandel und einen weiteren Ausbau der Konnektivität in all ihren Dimensionen (Verkehr, Energie, Digitales und direkte Kontakte zwischen den Menschen) zu einigen.

6.3. Der EWSA teilt die Auffassung, dass die Grüne Agenda, der Wirtschafts- und Investitionsplan, Anstrengungen zur Umstrukturierung der Wirtschaft, Investitionen in den Tourismus- und Energiesektor sowie der digitale Wandel äußerst wichtig für die Entwicklung und die Stabilität der Region sind. Er merkt jedoch an, dass hochwertige und angemessene Arbeitsplätze geschaffen werden müssen, die den Arbeitnehmern ein Arbeiten in einem sicheren Umfeld ermöglichen, für ihre wirtschaftliche und soziale Absicherung sorgen und den Menschen Vorteile bringen.

6.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass der Wettbewerbsfähigkeit, dem inklusiven Wachstum, dem Lebensstandard, der nachhaltigen Entwicklung, der Konnektivität und dem digitalen Wandel im Westbalkan besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte. Auch die Leistungsfähigkeit und die Innovationskraft von Unternehmen sind für die Erholung der Region und der lokalen Wirtschaft von großer Bedeutung. Aus diesem Grund empfiehlt der EWSA, die Mittel aus der Heranführungshilfe stärker für die Unterstützung von Start-ups, zur Förderung von Schulungen im Bereich der unternehmerischen Initiative, zur Stärkung intelligenter Wirtschaftsstrategien in der Region sowie für Investitionen in die erforderliche Infrastruktur zu verwenden.

6.5. Im Bereich der Umweltpolitik liegt der Schwerpunkt der EU auf dem Ausstieg aus fossilen Energieträgern zugunsten erneuerbarer Energieträger. Im Gegensatz dazu haben die Partner im Westbalkan — insbesondere Serbien — Darlehen Chinas für neue Wärmekraftwerke angenommen. Diese werden ohne Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung errichtet und sollen mit billiger Kohle mit geringem Heizwert betrieben werden⁽³⁵⁾. So machen sich Belgrad, Skopje und Sarajevo während der kalten Wintermonate, in denen der Energieverbrauch steigt, immer wieder gegenseitig den Titel der Stadt mit der weltweit höchsten Luftverschmutzung streitig⁽³⁶⁾. Sollte die Region in die Bemühungen der EU zur Gestaltung des grünen Wandels, auch im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas, mit einbezogen werden, ist davon auszugehen, dass derartige Projekte dann undenkbar sind⁽³⁷⁾.

⁽³⁵⁾ Vlatka Matkovic Puljic, Dave Jones, Charles Moore, Lauri Myllyvirta, Rosa Gierens, Igor Kalaba, Ioana Ciuta, Pippa Gallop und Sonja Risteska (2019), „Chronic coal pollution EU action on the Western Balkans will improve health and economies across Europe“, Health and Environment Alliance, Brüssel, S. 18.

⁽³⁶⁾ Siehe zum Beispiel „European Western Balkans“, „Sarajevo and Belgrade among the most polluted world capitals“, 13. Januar 2020, Jessica Bateman, „The young people fighting the worst smog in Europe“, BBC, 2. Juli 2020.

⁽³⁷⁾ Stratulat und Lazarević (2019), a.a.O.

6.6. Der EWSA begrüßt die auf dem Gipfeltreffen EU-Westbalkan in Posen erfolgte Annahme der Erklärung zur Anerkennung von Hochschulqualifikationen, in der ein Modell für die automatische Anerkennung von Hochschulqualifikationen und im Ausland verbrachten Studienzeiten vorgesehen ist, ist jedoch der Meinung, dass intensivere Anstrengungen nötig sind, um Fortschritte bei der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen zu erzielen und so einen stärker integrierten Arbeitsmarkt zu schaffen und der Jugend in der Region die dringend benötigten Möglichkeiten zu bieten.

6.7. Der EWSA betont, wie wichtig es ist, eine stärkere Zusammenarbeit sowie grenzüberschreitende Partnerschaften zwischen den Mitgliedstaaten der EU und den Partnern im Westbalkan zu fördern, und zwar nicht nur auf Ebene der Regierungen, sondern auch auf regionaler und lokaler Ebene und auf jener der organisierten Zivilgesellschaft⁽³⁸⁾.

7. Die Zivilgesellschaft spielt im Beitritts- und im Gesetzgebungsprozess eine Schlüsselrolle

7.1. Der EWSA fordert, dass die Rolle der organisierten Zivilgesellschaft im Rahmen des überarbeiteten Erweiterungsverfahrens besser anerkannt wird. Der EWSA begrüßt zwar, dass die Mittel für OZG im Falle mangelnder Fortschritte in einem bestimmten Land nicht gekürzt werden, stellt jedoch mit Bedauern fest, dass die Rolle der Zivilgesellschaft in der Mitteilung⁽³⁹⁾ nur unzureichend anerkannt wird, insbesondere angesichts des spezifischen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umfelds im Westbalkan, in dem die Rolle von OZG bei demokratischen Reformen gestärkt werden muss.

7.2. Der EWSA unterstützt insbesondere den Cluster-Ansatz im Rahmen des neuen Verfahrens und betont die entscheidende Bedeutung der Rolle der OZG in allen Clustern, wobei speziell die Cluster „Wesentliche Elemente“ sowie „Grüne Agenda und nachhaltige Konnektivität“ hervorzuheben sind.

7.3. Die Zivilgesellschaft wird im Rahmen der politischen Kriterien als eine der vier Säulen der Demokratie nach wie vor separat bewertet. Wie schon in vorangegangenen Berichten variiert die Gründlichkeit der Bewertung zwischen den Ländern und es wird nicht konsequent und systematisch auf die Leitlinien für die Unterstützung der Zivilgesellschaft durch die EU in Erweiterungsländern 2014–2020⁽⁴⁰⁾ Bezug genommen, obwohl es sich dabei um ein detailliertes Überwachungsinstrument handelt. Ohne strategische Kohärenz, einen klaren Überwachungsrahmen und den politischen Willen zur weiteren Unterstützung der organisierten Zivilgesellschaft in den Erweiterungsländern ist die EU nicht in der Lage, den OZG die von ihnen so dringend benötigte Unterstützung zu bieten, geschweige denn den nationalen Regierungen klare Leitlinien vorzugeben⁽⁴¹⁾.

7.4. Der EWSA ist der Ansicht, dass sich die im Rahmen eines leistungsorientierten Ansatzes tatsächlich erbrachte Leistung nicht ohne eine stärkere Einbindung der OZG, die die spezifischen politischen Zusammenhänge, in denen die einzelnen Partner aus der Region agieren, objektiv überwachen, bestimmen lässt bzw. als vollständig erachtet werden kann.

7.5. Der EWSA befürwortet den Vorschlag der Kommission, dass die Durchführungsmechanismen für die Bereitstellung von EU-Mitteln eine eindeutige Grundlage für die Verteidigung des zivilgesellschaftlichen Raumes und für die Reaktion auf eine Gefährdung desselben darstellen sollten. Um dies zu erreichen, wären Investitionen in politische Bildung, in günstigere Rahmenbedingungen, in die zivilgesellschaftliche Infrastruktur und in gemeinsame Maßnahmen äußerst wichtig. Eine Möglichkeit, wirkungsvoll auf das Schrumpfen des zivilgesellschaftlichen Raumes zu reagieren, wäre die Anwendung des neu eingeführten Leistungsgrundsatzes zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Tätigkeiten. Statt Ländern, die sich in demokratischer Hinsicht zurückentwickeln, einfach Mittel zu entziehen, könnten diese Mittel umgeschichtet und als Unterstützung für die Zivilgesellschaft zur Bekämpfung der Rückschritte bei der Demokratie in dem betreffenden Land zugewiesen werden⁽⁴²⁾.

⁽³⁸⁾ Von den vielen guten Beispiele für eine solche Zusammenarbeit sind die EU-Strategie für die Region Adria-Ionisches Meer (EUSAIR), die EU-Strategie für den Donaauraum (EUSDR), CIVINET Slo-Cro-SEE, das Netzwerk für die Entwicklung des ländlichen Raums auf dem Balkan (BRDN), das Investitionsforum der Westlichen Balkan-Kammer 6 (WB6 CIF) und der Regionale Gewerkschaftsrat Solidarnost zu nennen.

⁽³⁹⁾ COM(2020) 57 final (5.2.2020) *Stärkung des Beitrittsprozesses — Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan*.

⁽⁴⁰⁾ *Guidelines for EU Support to Civil Society in Enlargement Countries (2014-2020)*.

⁽⁴¹⁾ BCSDN „Background Analysis of the Enlargement Package 2020: Should Civil Society Be Satisfied with Just Being Acknowledged?“, Oktober 2020.

⁽⁴²⁾ BCSDN „Feedback on the Consultation of CSOs in the Preparation of IPA III“, 22. April 2020.

7.6. Die EU-Organe können auf zivilgesellschaftliche Ressourcen vor Ort zurückgreifen und die Hilfe von EU-Delegationen in der Region nutzen, um die Bevölkerung im Westbalkan zu mobilisieren und ihr die Möglichkeit zu bieten, an den Plattformen teilzunehmen, auf denen sich die Unionsbürgerinnen und -bürger während der Konferenz zur Zukunft Europas austauschen werden. Jungen Menschen und/oder einfachen Bürgerinnen und Bürgern aus dem Westbalkan die Möglichkeit zur Teilnahme an der Konferenz zur Zukunft Europas zu bieten und sie besser über EU-Angelegenheiten und deren Relevanz für ihr Land aufzuklären und zu sensibilisieren, wäre eine bedeutende Investition in das Sozialkapital der Region. So könnten auch direkte Kontakte zwischen Menschen aus der EU und der Region geknüpft werden, und diese umfassender informierten Bürgerinnen und Bürger wären besser in der Lage, ihre jeweiligen politischen Eliten in Bezug auf Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem Integrationsprozess zu kontrollieren ⁽⁴³⁾.

Brüssel, den 24. März 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

⁽⁴³⁾ Stratulat und Lazarević (2020), a.a.O., S. 7.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat und die Europäische Zentralbank — Abbau notleidender Kredite nach der COVID-19-Pandemie“

(COM(2020) 822 final)

(2021/C 220/15)

Berichterstatter: **Kęstutis KUPŠYS**

Befassung	Europäische Kommission, 24.2.2021
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	10.3.2021
Verabschiedung im Plenum	24.3.2021
Plenartagung Nr.	559
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	246/2/11

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Vorlage des neuen Aktionsplans (Mitteilung) der Kommission zu notleidenden Krediten, bedauert jedoch, dass dieser im Wesentlichen keine neuen Vorschläge für außergewöhnliche Zeiten wie die COVID-19-Pandemie enthält, sodass Europa in dieser außergewöhnlichen Zeit nur über für gewöhnliche Zeiten aufgestellte Regeln verfügt. Der EWSA empfiehlt daher, in erster Linie die Hauptursachen für notleidende Kredite anzugehen, um in Zukunft deren Anhäufung zu verhindern. Er schlägt außerdem eine sorgfältige Überprüfung und vorübergehende Anpassung der Ausfalldefinition vor, um zu gewährleisten, dass größerer Schaden von den europäischen Haushalten und Unternehmen abgewendet wird. Der EWSA stellt fest, dass in der jetzigen COVID-19-Krise die Geld- und Fiskalpolitik sowie die Regulierung des Finanzsektors den gegenwärtigen Zeiten entsprechen müssen.

1.2. Die Bekämpfung der Ursachen für notleidende Kredite ist von entscheidender Bedeutung. Der EWSA betont, dass die Anhäufung großer Bestände an notleidenden Krediten durch private Haushalte und KMU am besten durch das ständige Bemühen um mehr Wettbewerbsfähigkeit, die Fokussierung auf Kontinuität des Geschäftsbetriebs und wirtschaftliche Erholung, dem Aufbau solider Systeme der sozialen Sicherheit, der Bekämpfung von Armut, Überschuldung und Arbeitslosigkeit, der Gewährleistung angemessener Löhne und der Umsetzung antizyklischer wirtschaftspolitischer Maßnahmen in Krisenzeiten liegt. den Aufbau solider Sozialversicherungssysteme, die Bekämpfung von Armut, Überschuldung und Arbeitslosigkeit, durch die Gewährleistung angemessener Löhne und die Umsetzung antizyklischer wirtschaftspolitischer Maßnahmen in Krisenzeiten verhindert werden kann. Durch diese Maßnahmen ist es möglich, Stabilität auf den Finanzmärkten sowie wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit zu erhalten und zu stärken und gleichzeitig Armut und massive Ungleichheit zu bekämpfen.

1.3. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass notleidende Kredite aus der Zeit vor der COVID-19-Pandemie aufgrund der völlig unterschiedlichen Umstände vor und nach März 2020 anders behandelt werden sollten als notleidende Kredite, die erst infolge der COVID-19-Krise entstanden sind. Der EWSA schlägt daher vor, die EBA-Leitlinien für die Ausfalldefinition sorgfältig, gezielt und für einen zeitlich streng begrenzten Zeitraum zu überprüfen. Der EWSA empfiehlt ferner, dass die EBA-Leitlinien zu Kreditmoratorien so lange wie nötig in Kraft bleiben.

1.4. Der EWSA fordert, dass die Maßnahmen zur Entlastung der Kreditinstitute Hand in Hand gehen mit staatlicher Hilfe für Kreditnehmer, die erst infolge der Pandemie in Schwierigkeiten geraten sind. Zu den Maßnahmen, auf die in dieser Lage zurückgegriffen werden sollte, zählen Stundungen mit Laufzeiten von einem bis zu drei Jahren, Zinsvergünstigungen, Umschuldung auf günstigere Kreditformen und, wenn möglich, Moratorien für Darlehensrückzahlungen. Der EWSA befürwortet dieses interne Verfahren zur Schuldumwandlung.

1.5. Der EWSA hält die Notwendigkeit eines grenzüberschreitenden Marktes für notleidende Kredite für überbewertet. Er ist daher besorgt über die Pläne, einen EU-weiten „Pass“ für Inkassounternehmen zu schaffen, ohne gleichzeitig auch für eine ordnungsgemäße Aufsicht sowohl des Herkunfts- als auch des Aufnahmelandes Sorge zu tragen. Dieser Schritt wäre nur dann gerechtfertigt, wenn es als Gegengewicht ein Paket von Maßnahmen zum Schutz notleidender Kreditnehmer gäbe, das heißt einen EU-weiten Verbraucherschutzstandard für Inkassounternehmen.

1.6. Ein weiterer Pfeiler des Aktionsplans steht im Zusammenhang mit dem Vorschlag für eine beschleunigte außergerichtliche Realisierung von Sicherheiten (AECE), die strikt auf Unternehmenskredite beschränkt und nur dann anwendbar ist, wenn die Vertragsparteien im Vorfeld beim Abschluss des Kreditvertrags eine entsprechende freiwillige Vereinbarung geschlossen haben. Nach Auffassung des EWSA könnte das AECE-Instrument eine ausgewogene Lösung für Schuldner bieten. Er fordert indes, dass die außergerichtliche Durchsetzung nicht zu einer Standardoption in den Darlehensverträgen wird.

1.7. Der EWSA ist vehement dagegen, das Problem der notleidenden Kredite als eines in der Wirtschaft weit verbreiteten Phänomens mit Fragen der Wahrung der Finanzstabilität zu verknüpfen. Um die moralische und operative Integrität des Bankensektors aufrechtzuerhalten, sollten diese beiden Fragen getrennt behandelt werden.

1.8. Der EWSA fordert, dass die Möglichkeit, notleidende Kredite an Vermögensverwaltungsgesellschaften (auch „Bad Banks“ genannt) zu verkaufen, die Ausnahme bleibt und dass bilateralen Vereinbarungen zwischen dem Kreditinstitut und dem lebensfähigen Kreditnehmer der Vorzug gegeben wird, wobei die Lösung vor allem auf die Fortführung der Unternehmenstätigkeit und die wirtschaftliche Erholung abstellen sollte. Der EWSA betont, dass ein Rückgriff auf eine „vorsorgliche Rekapitalisierung“ mit öffentlichen Mitteln dazu führen könnte, dass öffentliche Gelder von anderen, sozial und wirtschaftlich sinnvollerem Zielen abgezogen werden. Jeglicher Rückgriff auf „vorsorgliche“ Maßnahmen muss sehr behutsam erfolgen, um zu vermeiden, dass die Risikobereitschaft („Moral Hazard“) und die mit öffentlichem Geld und damit auf Kosten der Gesellschaft durchgeführten Bankenrettungen zunehmen.

1.9. Angesichts der derzeitigen Situation, in der potenziell rentable Unternehmen trotz vor COVID-19 vorhandener Kreditwürdigkeit in Zahlungsschwierigkeiten geraten könnten, schlägt der EWSA vor, die EBA-Leitlinien für die Ausfalldefinition sorgfältig zu überprüfen, was den aufgrund der Pandemie in eine Schieflage geratenen Schuldnern die Chance geben könnte, wieder auf die Beine zu kommen, bevor ihre Kredite als notleidend eingestuft werden. Der EWSA betont jedoch, dass solche Änderungen **streng befristet** sein müssen. Sie dürfen die detaillierte und genaue Ermittlung und Meldung von Kreditrisiken durch Banken nicht beeinträchtigen und sollten stets unter Berücksichtigung der Tatsache durchgeführt werden, dass die Stabilität und Solvenz des Bankensektors gewährleistet werden müssen.

1.10. Der EWSA empfiehlt nachdrücklich, an den Eigenkapitalanforderungen — einschließlich der Verordnung für die aufsichtsrechtliche Letztsicherung für notleidende Kredite — entschieden festzuhalten. Dadurch wird sichergestellt, dass die Banken uneingeschränkt in der Lage sind, Verluste aufzufangen. Gleichzeitig wird die Wahrscheinlichkeit verringert, dass der Staat künftig intervenieren muss (z. B. durch eine „vorsorgliche Rekapitalisierung“) und Banken auf Kosten des Steuerzahlers gerettet werden müssen. Allerdings könnte vorübergehende Flexibilität erwogen und bei der Ausfalldefinition und der Bereitstellung der Letztsicherung für notleidende Kredite angewandt werden, um die Auswirkungen der COVID-19-Krise abzumildern.

2. Hintergrund

2.1. Mit dem im Dezember 2020 angekündigten Aktionsplan der Europäischen Kommission für notleidende Kredite ⁽¹⁾ soll der künftigen Anhäufung notleidender Kredite in der gesamten Europäischen Union infolge der COVID-19-Krise vorgebeugt werden. Ein Kredit wird notleidend, wenn er wahrscheinlich nicht zurückgezahlt wird oder wenn der Kreditnehmer mit den Zahlungen 90 Tage in Verzug ist. Nach Schätzungen der Europäischen Zentralbank könnte die Pandemie dazu führen, dass sich in einem ungünstigen Szenario mit einer deutlich schwächeren und schleppenderen Konjunkturbelebung die Summe der notleidenden Kredite (NPL) der Banken des Euro-Währungsgebiets auf „bis zu 1,4 Billionen EUR“ beläuft ⁽²⁾.

2.2. Im Juli 2017 wurde der Aktionsplan für den Abbau notleidender Kredite in Europa vorgestellt ⁽³⁾. Dieser trug in den darauffolgenden Jahren dazu bei, dass die Anhäufung notleidender Kredite in den Banken gestoppt und umgekehrt wurde. Anschließend folgte eine Mitteilung über die Vollendung der Bankenunion ⁽⁴⁾.

2.3. Im März 2018 legte die Europäische Kommission einen Legislativvorschlag ⁽⁵⁾ vor, um die Entwicklung des Sekundärmarktes für notleidende Kredite in der EU voranzutreiben. Der Richtlinienentwurf sollte den Banken dabei helfen, ihre Bestände an notleidenden Krediten problemlos an Drittanleger in der gesamten EU zu veräußern. Mit dem Vorschlag wurde auch ein außergerichtliches Vollstreckungsverfahren mit der Bezeichnung „beschleunigte außergerichtliche Realisierung von Sicherheiten“ eingeführt. Die Arbeiten am Richtlinienentwurf sind noch nicht abgeschlossen, obwohl die beiden Fragenkomplexe in getrennten Rechtsakten behandelt werden.

⁽¹⁾ COM(2020) 822 final.

⁽²⁾ Rede von Andrea Enria, Vorsitzender des Aufsichtsgremiums der EZB, am 1. Oktober 2020. Ende 2016 beliefen sich die notleidenden Kredite auf fast 1 Billion EUR, was 5,1 % der gesamten Bankdarlehen entspricht. Unter Zugrundelegung der Daten von 2019 würde das Portfolio notleidender Kredite in Höhe von 1,4 Billionen EUR rund 12 % des BIP des Euro-Währungsgebiets ausmachen.

⁽³⁾ *Aktionsplan für den Abbau notleidender Kredite in Europa*, Rat (Wirtschaft und Finanzen), Juli 2017. <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/>.

⁽⁴⁾ COM(2017) 592 final.

⁽⁵⁾ Richtlinie über Kreditdienstleister, Kreditkäufer und die Verwertung von Sicherheiten, COM(2018) 135 final — 2018/063 (COD).

2.4. Die Kommission hat nach dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie schnell reagiert und Maßnahmen ergriffen, um den Bankensektor bei der Bewältigung der erwarteten und bevorstehenden Anhäufung notleidender Kredite zu unterstützen. Durch das Bankenpaket vom April 2020 wurde der Bankensektor bereits in beträchtlichem Umfang kurzfristig unterstützt⁽⁶⁾. Es enthielt unter anderem Vorschriften für die Banken zur Bewertung des Ausfallrisikos von Kreditnehmern sowie Aufsichtsvorschriften für die Einstufung notleidender Kredite und die Bilanzierung von Zahlungsverzögerungen. Die Banken profitieren auch von umfangreichen Liquiditätshilfen (Pandemie-Notfallankaufprogramm⁽⁷⁾) der EZB und Lockerung der Bedingungen für gezielte längerfristige Refinanzierungsgeschäfte, GLRG III, März 2020). Nun ist es an der Zeit, über die Solvenz europäischer Unternehmen nachzudenken.

2.5. Mit dem begleitenden Maßnahmenpaket für die Erholung der Kapitalmärkte wurde der Bankensektor weiter unterstützt, indem regulatorische Hindernisse für die NPL-Verbriefung⁽⁸⁾ beseitigt wurden.

2.6. Der europäische Bankensektor hat in den letzten Monaten von regulatorischen Entlastungen und Liquiditätshilfen profitiert, um die finanzielle und wirtschaftliche Stabilität zu wahren und die europäischen Privathaushalte und Unternehmen zu unterstützen. Folglich hat der Bankensektor weiterhin Kredite an seine Kunden vergeben, und es ist nicht zu einer Kreditklemme gekommen.

2.7. Die Mitgliedstaaten haben ebenfalls entschiedene Maßnahmen ergriffen, um mit Hilfsprogrammen die Liquiditätsprobleme der privaten Haushalte und Unternehmen abzumildern. Diese Programme sehen in der Regel staatliche Bürgschaften und/oder Stundungen (Moratorien) vor. Diese Maßnahmen helfen Kreditnehmern über vorübergehende Liquiditätsprobleme hinweg und verhindern eine unmittelbare Zunahme notleidender Kredite. Die Kommission hat ferner einen befristeten Rahmen angenommen, damit die Mitgliedstaaten die in den Beihilfavorschriften vorgesehene Flexibilität in vollem Umfang nutzen können, um die Wirtschaft während der COVID-19-Pandemie zu unterstützen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA stellt fest, dass die Kommission in ihrem derzeitigen Aktionsplan (Mitteilung) die gleichen Maßnahmen bekräftigt, die bereits im Plan von 2017 enthalten waren. Es fehlt insbesondere an neuen Vorschlägen, die für die COVID-19-Pandemie geeignet wären. Daher verfügt Europa in dieser außergewöhnlichen Zeit über Regeln, die nur für gewöhnliche Zeiten aufgestellt wurden. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass notleidende Kredite aus der Zeit vor der COVID-19-Pandemie aufgrund der völlig unterschiedlichen Umstände vor und nach März 2020 anders behandelt werden sollten als notleidende Kredite, die erst infolge der COVID-19-Krise entstanden sind. Der EWSA empfiehlt daher, die Ausfalldefinition der EBA sorgfältig, gezielt und für einen zeitlich streng begrenzten Zeitraum zu überprüfen, um die automatische Einstufung von Schuldnern als zahlungsunfähig zu vermeiden, die prozyklischen Auswirkungen der geltenden Verordnung abzumildern und zu gewährleisten, dass größerer Schaden von den europäischen Haushalten und Unternehmen abgewendet wird.

3.2. Die Pandemie hat zu einem Rückgang von Nachfrage und Verbrauch geführt. Dies hat bei KMU Sorgen bezüglich der Frage geweckt, Kunden zu finden. Während der Zugang zu Finanzmitteln von KMU (in Befragungen der EZB⁽⁹⁾) derzeit nicht als das dringendste Problem genannt wird, sollten beim Abbau notleidender Kredite alle Probleme berücksichtigt werden, mit denen KMU konfrontiert sind.

3.3. Der EWSA plädiert konsequent⁽¹⁰⁾ für einen sozial nachhaltigen Abbau notleidender Kredite bei gleichzeitiger Wahrung der Finanzstabilität⁽¹¹⁾. In Zeiten von COVID-19 ist dies wichtiger denn je. Anders als vor zehn Jahren während der Finanzkrise 2008-2009 geht der derzeit erwartete Anstieg notleidender Kredite nicht auf ein Verschulden des Finanzsektors oder anderer Wirtschaftsakteure zurück, aber auch die „Realwirtschaft“, die Regierungen und die Bürger in Europa trifft keine Schuld. Die Intervention der Regulierungsbehörden auf EU-Ebene sowie der einzelstaatlichen Regierungen mit den richtigen Instrumenten ist von größter Bedeutung.

⁽⁶⁾ COM(2020) 169 final.

⁽⁷⁾ <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html>.

⁽⁸⁾ COM(2020) 822 final und COM(2020) 283 final.

⁽⁹⁾ https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/safe/html/ecb.safe202011~e3858add29.de.html.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 32.

⁽¹¹⁾ Von den Kreditinstituten wird erwartet, dass sie „im Einklang mit den geltenden Vorschriften die Verschlechterung der Aktiva-Qualität und den Anstieg notleidender Kredite weiterhin ermitteln und melden, um ein klares und genaues Bild der Risiken im Bankensektor zu erhalten“, wie die EZB in einem Schreiben vom 4. Dezember 2020 dargelegt hat. Darüber hinaus gibt die EZB zu bedenken: „Aus aufsichtsrechtlicher Sicht sind eine solide Einstufungs- und Rückstellungspolitik und entsprechende Verfahren von entscheidender Bedeutung zur Gewährleistung eines angemessenen Kreditrisikomanagements und einer angemessenen Deckung des Risikos, einschließlich der zeitnahen Ermittlung und des Managements notleidender Schuldner“.

3.4. Der EWSA räumt ein, dass die Entwicklung von Sekundärmärkten für notleidende Kredite gewisse Vorteile mit sich bringt, favorisiert jedoch eine Lösung, bei der sich die Kreditinstitute und die überlebensfähigen Kreditnehmer bilateral auf Vereinbarungen zur Umschuldung verständigen. Wenngleich das Volumen notleidender Kredite in den Bankbilanzen durch Verkäufe an Kreditkäufer verringert werden kann, bedeutet dies nicht, dass die Veräußerung notleidender Kredite aus Sicht des Kreditnehmers oder für die Gesellschaft insgesamt die beste Lösung ist. Der Verkauf notleidender Kredite sollte das letzte Mittel sein.

3.5. Die Bekämpfung der Ursachen für notleidende Kredite ist von entscheidender Bedeutung. Der EWSA betont, dass die Anhäufung großer Bestände an notleidenden Krediten durch private Haushalte und KMU am besten durch die Gewährleistung solider Sozialversicherungssysteme, die Bekämpfung von Armut, Überschuldung und Arbeitslosigkeit, die Gewährleistung angemessener Löhne und die Umsetzung antizyklischer wirtschaftspolitischer Maßnahmen in Krisenzeiten verhindert werden kann. Gleichzeitig müssen Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft mit Schwerpunkt auf der Kontinuität des Geschäftsbetriebs und der wirtschaftlichen Erholung durch einen klaren und aktualisierten Rechtsrahmen, der langfristige Investitionen sichtbar macht, gestärkt werden. Diese Maßnahmen machen es möglich, Stabilität auf den Finanzmärkten sowie wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit zu erhalten und zu stärken und gleichzeitig Armut und Ungleichheit zu bekämpfen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der EWSA, dass die EBA-Leitlinien zu Kreditmoratorien so lange wie möglich in Kraft bleiben und schlägt vor, die Ausfalldefinition sorgfältig, gezielt und für einen zeitlich streng begrenzten Zeitraum zu überprüfen.

3.6. Nach Ansicht des EWSA entspricht der Aktionsplan der Logik, dass die Banken heutzutage einen wesentlichen Bestandteil der Infrastruktur für die auf den Geldfluss beruhende Wirtschaft in Europa bilden und ein gesunder und stabiler Bankensektor für die wirtschaftliche Erholung unabdingbar ist. In der diesbezüglichen Mitteilung⁽¹²⁾ heißt es: „Für die Kommission ist es absolut prioritär, dass die europäischen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen von ihren Banken weiterhin Unterstützung erhalten.“ In diesem Zusammenhang verweist der EWSA auf die entscheidende Rolle der EZB bei der Sicherung der Stabilität und der Kreditversorgung der Banken und stellt fest, dass die europäische Wirtschaft durch Maßnahmen unterstützt wird, mit denen sichergestellt werden soll, dass Darlehen bei einer solventen Nachfrage nach Krediten bereitgestellt werden.

3.7. Der EWSA stellt fest, dass verlässliche Daten über notleidende Kredite zum Teil fehlen. Zudem bestehen hinsichtlich der Impfung gegen COVID-19, der SARS-CoV-2-Virusmutationen (COVID-19-Varianten), der Lockdown-Maßnahmen und der wirtschaftlichen Erholung nach wie vor große Unsicherheiten. Der EWSA betont, wie wichtig die Datenqualität ist, um das Ausmaß des Problems angemessen einschätzen und lebensfähige Unternehmen erkennen zu können. Der EWSA ruft daher zur Vorsicht auf und fordert Maßnahmen, mit deren Hilfe die europäische Wirtschaft rasch wieder auf die Beine kommen kann, wie etwa Maßnahmen zur Unterstützung von Kleinunternehmen und zur Gewährleistung angemessener Löhne und solider sozialer Sicherungssysteme. Der EWSA stellt fest, dass die Bankeinlagen erheblich zugenommen haben⁽¹³⁾. Das bedeutet, dass in den Monaten nach Aufhebung der Lockdown-Beschränkungen eine potenziell hohe Verbrauchernachfrage bestehen wird.

3.8. Es ist offen, wie Firmen und private Haushalte, die „durch die Pandemie finanziell erheblich unter Druck geraten“⁽¹⁴⁾ sind, von Banken unterstützt werden können („von ihren Banken ... Unterstützung erhalten“⁽¹⁵⁾), wenn die Anhäufung von notleidenden Krediten angegangen wird. Die vorgeschlagenen Änderungen oder Lockerungen der Vorschriften sind derzeit nicht an die Bedingung geknüpft, dass die Banken Kredite an solvente KMU oder Haushalte vergeben. Der EWSA bedauert, dass der Aktionsplan der Kommission mit Ausnahme des Bankensektors nur wenige neue Maßnahmen zur Unterstützung notleidender Wirtschaftsakteure vorsieht. Angesichts des externen wirtschaftlichen Schocks, der viele Arbeitnehmer und Unternehmen noch stärker von Krediten abhängig macht, sollten Unterstützungs- und Abhilfemaßnahmen für Banken darauf ausgerichtet werden, dass die Banken mehr Kredite an solvente KMU und Haushalte vergeben. Gleichzeitig sollten die Regierungen angemessene Sicherheitsvorkehrungen treffen, um unverantwortliche Kreditvergaben und Überschuldung zu vermeiden.

3.9. Der EWSA empfiehlt, die Zivilgesellschaft als Ganzes als Akteure im Bereich der Finanzmarktregulierung anzuerkennen. Im Hinblick auf den Umgang mit notleidenden Krediten nach der Pandemie ist insbesondere zu berücksichtigen, dass notleidende Kredite auf verschiedene Ebenen ausstrahlen und sich beispielsweise auch auf die Interessen der Arbeitnehmer in ihrer Rolle als Schuldner, Beschäftigte in verschuldeten Unternehmen, Beschäftigte im Finanzsektor oder Steuerzahler (besonders relevant im Falle öffentlicher Unterstützungsmaßnahmen zur Bekämpfung notleidender Kredite) auswirken.

⁽¹²⁾ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_2375. Valdis Dombrovskis, Exekutiv-Vizepräsident für eine Wirtschaft im Dienste der Menschen, hofft, dass die Strategie dazu beitragen wird, „die Bankbilanzen von diesen [notleidenden] Krediten zu befreien, den Kreditfluss aufrechtzuerhalten und so in Europa zu einer zügigen und nachhaltigen Erholung beizutragen“.

⁽¹³⁾ Die Einlagen nichtfinanzieller Kapitalgesellschaften im Euro-Währungsgebiet erhöhten sich trotz der Pandemie von insgesamt 2,73 Billionen EUR (März 2020) auf 3,12 Billionen EUR (Oktober 2020). Die Einlagen der Privathaushalte stiegen von 7,85 Billionen EUR auf 8,21 Billionen EUR. (<https://sdw.ecb.europa.eu>).

⁽¹⁴⁾ Mairead McGuinness, Kommissionsmitglied mit Zuständigkeit für Finanzdienstleistungen, Finanzstabilität und die Kapitalmarktunion, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_2375.

⁽¹⁵⁾ Ebda.

3.10. Der Bankensektor entwickelt sich zwar stetig in Richtung einer EU-weiten Bankenunion, doch der EWSA hält die Notwendigkeit eines EU-weiten, grenzüberschreitenden Marktes für notleidende Kredite für überbewertet. Es ist höchst fraglich, ob die grenzüberschreitenden Geschäfte von Kreditkäufern spürbare Vorteile nicht nur für Banken, Kreditkäufer und Kreditdienstleister (wobei letztere sicherlich von Skaleneffekten profitieren können), sondern auch für das Wirtschaftssystem insgesamt mit sich bringen würden.

3.11. In diesem Zusammenhang betont der EWSA auch, dass eine Risikoteilung nicht unbedingt zu einer Verringerung des Risikos führt. Im Gegenteil, die Finanzmarktkrise 2008-2009 hat deutlich gemacht, dass dies letztlich zu einer intransparenten Anhäufung von Risiken in der Wirtschaft führen kann. Der EWSA fordert nachdrücklich, dass alle Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für den Finanzsektor darauf abzielen sollten, die Marktteilnehmer davon abzuhalten, zu hohe Risiken einzugehen.

3.12. Gleichzeitig betont der EWSA, dass die europäischen Unternehmen, Haushalte, Arbeitnehmer und die Zivilgesellschaft Ressourcen und volle Unterstützung benötigen, um die Krise zu bewältigen, und dass diese Unterstützungsmaßnahmen von der EU vorgesehen werden sollten. Diese Unterstützung sollte über einen Zeitraum von bis zu drei Jahren (gemäß dem Konjunkturpaket „NextGenerationEU“) zur Verfügung stehen, um Unternehmen und Kreditnehmern zu helfen, die vor der Pandemie als gesund und kreditwürdig eingestuft wurden. Praktisch die gesamte Bevölkerung Europas ist von der zunehmenden sozialen und wirtschaftlichen Unsicherheit betroffen. Die Unternehmen haben aufgrund von erzwungenen Schließungen und einer sinkenden Nachfrage mit Problemen zu kämpfen, während die privaten Haushalte mit Arbeitsplatz- und Einkommensverlust konfrontiert sind. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Bürger und Unternehmen in Europa ganz offensichtlich nicht die von der Kommission vorgeschlagene rasche Durchsetzung des Rahmens für notleidende Kredite, sondern eine völlig andere Art von Maßnahmen bräuchten.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Die Kommission ist überzeugt, dass die Einigung über den Vorschlag für eine Richtlinie über Kreditdienstleister und Kreditkäufer, mit der im Wesentlichen ein gemeinsamer Sekundärmarkt für notleidende Kredite geschaffen wird, oberste Priorität hat. Der EWSA ist besorgt über die Pläne, einen **EU-weiten „Pass“** für Inkassounternehmen zu schaffen, ohne gleichzeitig auch für eine ordnungsgemäße Aufsicht sowohl des Herkunfts- als auch des Aufnahmelandes Sorge zu tragen. Dieser Schritt wäre nur dann gerechtfertigt, wenn es als Gegengewicht ein Paket von Maßnahmen zum Schutz notleidender Kreditnehmer gäbe, das heißt einen EU-weiten Verbraucherschutzstandard für Inkassounternehmen. Der EWSA befürchtet ferner, dass der Vorschlag für eine Richtlinie über Kreditdienstleister und Kreditkäufer⁽¹⁶⁾ die Staaten davon abhalten könnte, weitere oder weitreichendere Anforderungen an Kreditdienstleister und Käufer zu stellen, selbst wenn diese Anforderungen dem Schutz der Schuldner dienen würden. Voraussetzung für die Lösung der meisten der hier aufgeworfenen Fragen ist die Gewährleistung der Aufsicht sowohl des Herkunfts- als auch des Aufnahmelandes, die Einhaltung der Verbraucherschutzvorschriften, die Bereitstellung von Leitlinien durch die EBA und die Verfolgung eines einheitlichen Ansatzes für derartige Tätigkeiten. Angesichts dieser Argumente, damit der EU-weite Pass funktionsfähig werden kann, müssen die Vorschriften zum Schutz der Kreditnehmer verschärft werden, um die oben genannten Risiken zu vermeiden.

4.2. Der EWSA stellt fest, dass bestimmte Kreditkäufer und Inkassounternehmen einen schlechten Ruf haben (einige Kreditkäufer werden deshalb auch als „Geierfonds“ bezeichnet), und betont, dass die Ausstellung eines EU-weiten „Passes“ für Inkassounternehmen ohne angemessene Aufsicht sowohl seitens der Herkunfts- als auch der Aufnahmeländer und ohne die rechtzeitige und wirksame Umsetzung geeigneter „Best-Practice-Leitlinien“ in der gesamten EU zu einem unangemessenen Geschäftsgebaren solcher Kreditkäufer oder Kreditdienstleister führen und notleidenden Kreditnehmern zum Nachteil gereichen könnte. Der EWSA unterstreicht ferner, dass sichergestellt werden muss, dass der Vorschlag für eine Richtlinie über Kreditdienstleister und Kreditkäufer die Staaten nicht daran hindert, zusätzliche rechtliche Anforderungen für Kreditdienstleister und Kreditkäufer zu erlassen. In diesem Fall müssen also die Mitgliedstaaten in ihren Vorschriften über die Vorgaben der Union hinausgehen können („Gold-Plating“).

4.3. Darüber hinaus ist von einigen Kreditkäufern bekannt, dass sie Probleme im Zusammenhang mit der Steuervermeidung haben. In Irland beispielsweise sind einige von ihnen als Wohltätigkeitsorganisationen registriert und zahlen fast keine Steuern. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, ihre Anstrengungen zur Bekämpfung der Steuervermeidung zu verstärken.

4.4. Ein weiterer Pfeiler des Aktionsplans steht im Zusammenhang mit dem Vorschlag für eine **beschleunigte außergerichtliche Realisierung von Sicherheiten** (AECE), die strikt auf Unternehmenskredite beschränkt und nur dann anwendbar ist, wenn die Vertragsparteien im Vorfeld beim Abschluss des Kreditvertrags eine entsprechende freiwillige Vereinbarung geschlossen haben. Der EWSA stellt fest, dass private Haushalte (private Verbraucher) von diesem Verfahren ausgeschlossen sind und sieht die Notwendigkeit, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem AECE-Instrument, der Richtlinie (EU) 2019/1023 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽¹⁷⁾ und den Insolvenzverfahren zu erreichen. Der EWSA stellt fest, dass das AECE-Instrument eine ausgewogene Lösung für Schuldner sein könnte, fordert indes, dass die außergerichtliche Durchsetzung nicht zu einer Standardoption in den Darlehensverträgen wird. Es sollte dafür Sorge

⁽¹⁶⁾ Siehe Artikel 5, Artikel 11 (insbesondere Absatz 5) und Artikel 15 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags.

⁽¹⁷⁾ ABl. L 172 vom 26.6.2019, S. 18.

getragen werden, dass in Schwierigkeiten geratene Unternehmen nicht hilflos zurückgelassen werden. Sie dürfen den Zugang zum normalen, auf der Grundlage einer langjährigen Tradition entstandenen Rechtssystem mit seinen Kontrollen und Gegenkontrollen nicht verlieren. Nach Ansicht des EWSA sollte die systematische Verzögerung bei der Verwertung von Sicherheiten länderspezifisch angegangen werden, indem die Mitgliedstaaten, in denen es nach wie vor Engpässe gibt, gut vorbereitete Reformen durchgeführt und gezielte Maßnahmen ergriffen werden.

4.5. Der EWSA stimmt der Aussage der Kommission zu, dass: „[...] den Banken möglichst viele Anreize geboten werden [sollten], damit sie einen proaktiven Ansatz verfolgen und frühzeitig und konstruktiv mit ihren Schuldnern nach Lösungen suchen“. Dadurch werden Schäden von rentablen Unternehmen abgewendet und die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs gewährleistet. Der Ausschuss fordert die Kommission jedoch auf, konkrete Maßnahmen vorzuschlagen, um dieses wichtige Ziel zu erreichen.

4.6. Der EWSA begrüßt die Initiative zur weiteren Annäherung der verschiedenen Insolvenzrahmen in der EU und stellt fest, dass eine solche Konvergenz nicht nur für das Bankgeschäft, sondern für das gesamte unternehmerische Umfeld in ganz Europa von Vorteil wäre. Eine solche Konvergenz sollte nicht unbedingt mit dem Problem der notleidenden Kredite verknüpft werden. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass diese Maßnahme nicht auf kurze Sicht greift, d. h., nach der COVID-19-Krise wird sie nicht sehr hilfreich sein. Die Rechtssicherheit in Bezug auf die Gläubiger- und Schuldnerrechte und eine stärkere Harmonisierung der Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Entfernung von Sicherheiten werden die Risiken verringern und weitere Impulse für grenzüberschreitende Investitionen und den Binnenhandel geben. Der EWSA betont, dass bei der Reform der Insolvenzrahmen die Kreditnehmer gebührend berücksichtigt werden sollten.

4.7. Der EWSA weist darauf hin, dass der Sekundärmarkt für notleidende Kredite in keiner Weise dazu beiträgt, dass Unternehmen florieren, Arbeitsplätze erhalten bleiben oder stillgelegte Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit wieder aufnehmen können. Für den Neustart von Unternehmen sind gezielte staatlich finanzierte Maßnahmen von grundlegender Bedeutung. Der EWSA geht davon aus, dass die Kreditvergabe an eine Wirtschaft, die unter einem beispiellosen Produktionsrückgang aufgrund des COVID-19-bedingten Lockdowns leidet, entscheidend ist. Dennoch sollte eine solche Kreditvergabe nicht übermäßig werden, da sie sich als nicht nachhaltig erweisen könnte.

4.8. Der Vorschlag, auf den die Kommission drängt — den EU-Sekundärmarkt und in geringerem Maße die beschleunigte außergerichtliche Realisierung von Sicherheiten — lässt jedoch die Befürchtung aufkommen, dass ein gemeinsamer Sekundärmarkt für notleidende Kredite in Europa Missbrauch ermöglichen könnte. Bankkunden könnten Opfer von mehrheitlich nicht aus der EU stammenden „Geierfonds“ werden. Der EWSA empfiehlt mehr Transparenz und angemessene Vorschriften, um sicherzustellen, dass Verbraucher vor Missbrauch durch Kreditdienstleister, Kreditkäufer oder „Geierfonds“ geschützt werden.

4.9. Der EWSA lehnt einen EU-weiten „Pass“ für Kreditkäufer und Inkassounternehmen ab, die notleidende Kredite von Verbrauchern (Privatkunden) erwerben. Es könnte geprüft werden, ob die Schulden von Kleinunternehmen ebenfalls ausgenommen werden sollten.

4.10. Der Schwerpunkt auf der **Standardisierung von Daten über notleidende Kredite** in der EU ist zu begrüßen. Angesichts der zu bewältigenden Aufgabe ist dies jedoch unzureichend und im Grunde auch nicht sonderlich relevant. Der EWSA stellt ferner fest, dass die EU-Organe und die Steuerzahler nicht die Kosten für die Schaffung effizienter Märkte und die Verbesserung der Standardisierung notleidender Kredite tragen sollten, um den Handel mit ihnen zu erleichtern; diese Kosten sollten von den Marktteilnehmern selbst getragen werden, da sie es sind, die in erster Linie vom Handel mit notleidenden Krediten profitieren. Datentransparenz ist erforderlich, um sicherzustellen, dass sowohl beim externen als auch beim internen (innerhalb von Bankengruppen) Verkauf notleidender Kredite alle Internationalen Rechnungslegungsstandards (IFRS) befolgt und die Verkäufe ordnungsgemäß durchgeführt werden.

4.11. Nationale **Vermögensverwaltungsgesellschaften** (auch „Bad Banks“ genannt), für die im Kommissionsdokument verstärkt geworben wird, können und werden höchstwahrscheinlich öffentliche Gelder benötigen. Der EWSA fordert daher alle Mitgliedstaaten auf, eingehend zu prüfen, wie in Abhängigkeit von den jeweiligen Umständen im Land und unter Einhaltung der Vorschriften über staatliche Beihilfe öffentliche Gelder für die Einrichtung solcher Vermögensverwaltungsgesellschaften verwendet werden.

4.12. Der EWSA ist vehement dagegen, das Problem der notleidenden Kredite als eines in der Wirtschaft weit verbreiteten Phänomens mit Fragen der Wahrung der Finanzstabilität zu verknüpfen. Um die ethische und operative Integrität des Bankensektors zu wahren, sollten diese beiden Fragen getrennt behandelt werden. Nach Ansicht des EWSA mögen die Schwierigkeiten bestimmter Finanzinstitute zwar auf eine Anhäufung notleidender Kredite in ihren Bilanzen zurückzuführen sein, doch darf dies nicht als Rechtfertigung dafür herhalten, unter dem Deckmantel des Abbaus schlechter notleidender Kredite auf das Modell der Vermögensverwaltungsgesellschaften zurückzugreifen und so nicht rentable Banken mit öffentlichen Geldern zu retten. Die Frage des Krisenmanagements der Banken sollte insgesamt angegangen werden. Der EWSA fordert, dass der Verkauf notleidender Kredite an Vermögensverwaltungsgesellschaften die Ausnahme bleibt und dass der Abwicklung solcher Kredite in den Bankbilanzen der Vorzug gegeben wird.

4.13. Darüber hinaus muss die Kommission verhindern, dass öffentliche Gelder immer wieder zur Rettung privater Bankinteressen verwendet werden. Die Rettung einer Bank sollte nicht als Wert an sich angesehen werden; das ist nicht das ultimative Ziel der Wirtschaftspolitik. Auf lange Sicht könnten wiederholte Bankrettungsaktionen, die Ummengen an öffentlichen Geldern verschlingen, zu einer sorglosen Risikobereitschaft führen und die Anreize, die das Bankgeschäft bietet, zerstören. Der EWSA warnt vor jeder Art von Politik, die zur „Privatisierung von Gewinnen und zur Vergesellschaftung von Verlusten“ führt. Stattdessen sollten Anreize für Banken geschaffen werden, damit sie ihre Probleme im Zusammenhang mit notleidenden Krediten intern lösen und ihre Kreditportfolios besser verwalten. Die zugrunde liegenden Bilanzprobleme der Banken lassen sich durch (wie auch immer geartete) implizite oder explizite staatliche Hilfen nicht beheben. Der EWSA stellt fest, dass es einen einheitlichen Abwicklungsfonds gibt, der durch Beiträge der Kreditinstitute finanziert wird. Eine richtige Dimensionierung des einheitlichen Abwicklungsfonds würde verhindern, dass öffentliche Gelder zur Rettung privater Bankinteressen verwendet werden, und damit den Bedenken hinsichtlich der „Privatisierung von Gewinnen und zur Vergesellschaftung von Verlusten“ Rechnung tragen.

4.14. Der EWSA fordert nachdrücklich Anstrengungen zur Vollendung der Bankenunion, die einen widerstandsfähigen, angemessen mit Kapital ausgestatteten und vor allem ohne Fremdmittel finanzierten Bankensektor fördert. Es muss ein Gleichgewicht zwischen Risikoteilung und Risikominderung gefunden werden. Erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte und die Steuerzahler im Krisenfall — sei es auf nationaler oder auf europäischer Ebene — sollten vermieden werden. Daher müssen robuste Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL) festgelegt und wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche durchgeführt werden. Darüber hinaus sollte der Regulierung des Schattenbanksektors größere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Es muss sichergestellt werden, dass das Risiko nicht von Akteuren eines gut regulierten Finanzmarktes auf Akteure eines weniger stark regulierten Finanzmarktes übertragen wird. Darüber hinaus sollte auf die Regulierung aller Finanztätigkeiten geachtet werden, die nicht von beaufsichtigten Unternehmen ausgeübt werden, und zwar nach dem Grundsatz „gleiche Risiken, gleiche Tätigkeit, gleiche Regulierung und gleiche Aufsicht“.

4.15. Aus Sicht des Verbraucherschutzes ist das Ziel der Vermögensverwaltungsgesellschaften eindeutig die Maximierung von Rendite und Effizienz durch den Verkauf von Krediten an Drittanleger bzw. die Verwertung der Sicherheiten. Dies ist unvereinbar mit der Gewährleistung eines angemessenen Schutzes für private Kreditnehmer, tragfähiger Tilgungspläne und eines Mindestlebensstandards. Der EWSA empfiehlt, dass Vermögensverwaltungsgesellschaften soziale Zielsetzungen übernehmen.

4.16. Der EWSA fürchtet, dass ein Rückgriff auf eine „**vorsorgliche Rekapitalisierung**“ dazu führen könnte, dass öffentliche Gelder von sozial und wirtschaftlich sinnvollerem Zielen abgezogen werden. Daher sollte die „vorsorgliche Rekapitalisierung“ im Zusammenhang mit COVID-19 die absolute Ausnahme bleiben. Jeglicher Rückgriff auf „**vorsorgliche Maßnahmen**“ muss sehr behutsam erfolgen, um zu vermeiden, dass die Risikobereitschaft („Moral Hazard“) und die mit öffentlichem Geld und damit auf Kosten der Gesellschaft durchgeführten Bankenrettungen zunehmen. Es sei daran erinnert, dass die Finanzstabilität auch ein öffentliches Gut ist. Daher sollten Finanzregulierungs- und Aufsichtsbehörden sicherstellen, dass strenge aufsichtsrechtlich Vorschriften bestehen, um eine Gefährdung dieses öffentlichen Guts, d. h. der Finanzstabilität, zu vermeiden.

4.17. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass durch die Aufbau- und Resilienzfazilität Reformen unterstützt werden können, die laut Mitteilung „auf eine Verbesserung des insolvenzrechtlichen, gerichtlichen und administrativen Rahmens abzielen und damit einer effizienten Abwicklung notleidender Kredite zuträglich sind“. Die Mittel der Aufbau- und Resilienzfazilität sollten, wie vom Europäischen Rat gefordert, dazu verwendet werden, „das Wachstumspotenzial zu steigern, Arbeitsplätze zu schaffen und die wirtschaftliche und soziale Resilienz zu fördern“⁽¹⁸⁾. Die von der Kommission beabsichtigte Verknüpfung der Aufbau- und Resilienzfazilität mit notleidenden Krediten muss genauer erläutert und geklärt werden, um sicherzustellen, dass das ursprüngliche Ziel der Aufbau- und Resilienzfazilität, nämlich den ökologischen und digitalen Wandel zu fördern, nicht aus dem Blickfeld gerät.

4.18. Trotz der Ziele der von den gesetzgebenden Organen vereinbarten Aufbau- und Resilienzfazilität ist keine der von der Kommission in ihrem Aktionsplan erwähnten Maßnahmen auf notleidende Unternehmen in Europa — kleine oder große Unternehmen, Konzerne oder Familienunternehmen — ausgerichtet. Darüber hinaus stellt der EWSA fest, dass die Kommission in ihrer Mitteilung keinen Lösungsansatz bietet, damit Verbraucher, die Schwierigkeiten haben, ihre Rechnungen zu bezahlen und über die Runden zu kommen, die Auswirkungen der Pandemie überleben und verhindern können, dass sie in die Armutsfalle geraten. Der EWSA weist auch darauf hin, dass es noch weitere Aspekte gibt, die spezifische Aktionspläne brauchen, z. B. kleine und große Unternehmen und Familienbetriebe, die unter den Auswirkungen der Pandemie leiden.

4.19. Der EWSA empfiehlt, die folgenden spezifischen Bestimmungen zu überarbeiten:

4.19.1. Angesichts der derzeitigen Situation, in der viele potenziell rentable Unternehmen trotz vor der Pandemie vorhandener Kreditwürdigkeit in Zahlungsschwierigkeiten geraten könnten, schlägt der EWSA vor, die EBA-Leitlinien für die Ausfalldefinition (z. B. die Zahl der Verzugstage, bevor ein Kredit als notleidend gilt) sorgfältig zu überprüfen. Ein Schwellenwert für den Nettogegenwartswert, ab dem die Rückzahlung umgeschuldeter Kredite als unwahrscheinlich gilt, könnte solchen Unternehmen die Möglichkeit geben, sich zu erholen, bevor sie als notleidend eingestuft werden. Der EWSA

⁽¹⁸⁾ <https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/20201006-recovery-resilience-rrf/>. Darüber hinaus kann die Aufbau- und Resilienzfazilität „im Einklang mit den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters“ ausgegeben werden; außerdem sollten mindestens 37 % der Mittel für Klimaschutz und ökologische Nachhaltigkeit und mindestens 20 % für den digitalen Wandel in der EU eingesetzt werden.

betont jedoch, dass solche Änderungen **streng befristet** sein und einen Bezug zur COVID-19-Pandemie haben müssen. Sie dürfen die detaillierte und genaue Ermittlung und Meldung von Kreditrisiken durch Banken nicht beeinträchtigen, und die Regulierungs- und Aufsichtsbehörden müssen jede vorübergehende Änderung gegen die unverzichtbare Gewährleistung von Stabilität und Solvenz des Bankensektors abwägen.

4.19.2. Der EWSA empfiehlt, dass die EBA-Leitlinien zu Kreditmoratorien so lange wie nötig in Kraft bleiben.

4.19.3. Angesichts der Tatsache, dass notleidende Kredite unabhängig von den Gründen für die Zahlungsschwierigkeiten notleidend sind und es äußerst schwierig ist zu ermitteln, wer von den in Schwierigkeiten geratenen Kreditnehmern sich nach der Pandemie tatsächlich rasch erholen wird, empfiehlt der EWSA, an den Eigenkapitalanforderungen — einschließlich der Verordnung für die aufsichtsrechtliche Letztsicherung für notleidende Kredite, deren Rückstellungszeitplan bereits sehr graduelle Kapitalerhöhungen vorsieht — entschieden festzuhalten. Dadurch werden die Banken in der Lage sein, Verluste aufgrund der Pandemie oder anderer Faktoren aufzufangen, und es wäre ein Schlüsselfaktor bei der Senkung der Wahrscheinlichkeit staatlicher Interventionen und Bankenrettungen auf Kosten des Steuerzahlers. Allerdings könnte vorübergehende Flexibilität erwogen und bei der Ausfalldefinition und der Bereitstellung der Letztsicherung für notleidende Kredite angewandt werden, um die Auswirkungen der COVID-19-Krise abzumildern. Dies könnte zudem helfen, ein Verramschen notleidender Kredite durch Banken zu vermeiden. In diesem Zusammenhang nimmt der EWSA die Aussetzung der Tätigkeiten der Zivilgerichte und andere Verzögerungen bei Zivilverfahren in ganz Europa zur Kenntnis und schlägt vor, dies entsprechend zu berücksichtigen.

4.19.4. Für Banken, die nachweisen können, dass sie eng mit der Realwirtschaft verbunden sind (dass ein erheblicher Teil ihrer Aktiva auf nichtfinanzielle Unternehmen und private Haushalte entfällt), könnte nach Ansicht des EWSA mehr Flexibilität gewährt werden. Andererseits ist in Bezug auf global systemrelevante Finanzinstitute, die in hohem Maße mit anderen Finanzmarktakteuren vernetzt sind, äußerste Sorgfalt geboten.

4.20. Der EWSA spricht sich dafür aus, dass die Kommission zuverlässige Methoden vorschlägt, um strenge Regeln zum Schutz notleidender Kreditnehmer vor unfairer Behandlung zu gewährleisten:

4.20.1. Der EWSA fordert, dass die Maßnahmen zur Entlastung der Kreditinstitute Hand in Hand geht mit Hilfsmaßnahmen für Kreditnehmer, die erst infolge der Pandemie in Schwierigkeiten geraten sind. Zu den Maßnahmen, auf die in dieser Lage zurückgegriffen werden sollte, zählen Stundungen mit Laufzeiten von einem bis zu drei Jahren, Zinsvergünstigungen, Umschuldung auf günstigere Kreditformen und, wenn möglich, Moratorien für Darlehensrückzahlungen.

4.20.2. Bezüglich des internen Verkaufs von notleidenden Krediten können Zweckgesellschaften im Rahmen eines Inkassoverfahrens in einigen Fällen möglicherweise einen Gewinn aus den Schulden des Kunden erzielen, der jedoch immer noch verschuldet bleibt. Der EWSA empfiehlt der Kommission, weitere regulatorische Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Rechte der Kreditnehmer geschützt werden und sie nach einer solchen Transaktion nicht zusätzlich verschuldet werden.

4.21. Der EWSA ist nach wie vor der Auffassung, dass umfassende Maßnahmen zur Aufrechterhaltung eines gerechten und sicheren Geschäftsklimas ergriffen werden sollten. Besonderes Augenmerk sollte darauf gelegt werden, den Bedürfnissen derjenigen gerecht zu werden, die des Schutzes am meisten bedürfen. Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen beruht in erster Linie auf einem starken Binnenmarkt, fortlaufender Innovation und einem vorhersehbaren und sozial verantwortlichen Regelwerk, das auf Vertrauen zwischen den Wirtschaftsakteuren beruht. Der EWSA warnt vor Legislativmaßnahmen, in denen notleidende Kredite wie jedes andere Wirtschaftsgut behandelt würden. Derartige Maßnahmen würden das Vertrauensumfeld nicht verbessern, sondern im Gegenteil eher schädigen. Es ist unerlässlich, ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen den Rechten der Kreditnehmer und der Gläubiger zu wahren.

4.22. Die COVID-19-Pandemie ist nur einer von vielen externen Schocks, von denen es noch viele geben wird. Politische Maßnahmen zur Eindämmung weitreichender Schäden durch solche massiven Schocks sollten auf universellen und tragfähigen Grundsätzen beruhen. Die EU ist bestrebt, ihre Ausrichtung auf die soziale Marktwirtschaft beizubehalten, und bekräftigt ihr Versprechen, niemanden zurückzulassen und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu stärken. Der EWSA fordert die Kommission nachdrücklich auf, in ihren Aktionsplänen und Rechtssetzungsimpulsen diese Grundsätze sorgfältig zu berücksichtigen.

Brüssel, den 24. März 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“

(COM(2020) 682 final — 2020/0310 (COD))

(2021/C 220/16)

Berichterstatterinnen: **Milena ANGELOVA und Cinzia DEL RIO**

Befassung	Europäisches Parlament, 11.11.2020 Rat, 10.11.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 153 Absatz 2 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	11.3.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	25.3.2021
Plenartagung Nr.	559
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	155/100/20

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt nachdrücklich Europas erklärtes Ziel, den Weg zu weisen, wie Fragilität in neue Kraft umgemünzt werden kann, indem Innovation, nachhaltiges Wachstum und fairer Wettbewerb gefördert sowie Chancen und Wohlstand geschaffen werden⁽¹⁾, um eine wirtschaftliche und soziale Aufwärtskonvergenz anzuregen. Der EWSA befürwortet die allgemeinen Ziele, angemessene Mindestlöhne zu erreichen und die Tarifverhandlungssysteme in der gesamten EU zu stärken, Arbeit lohnend zu machen, Armut zu bekämpfen und die Rolle der Sozialpartner und des sozialen Dialogs entsprechend dem jeweiligen nationalen System der sozialpartnerschaftlichen Beziehungen zu stärken.

1.2. Der EWSA stellt fest, dass die vorgeschlagene Richtlinie zu den Zielen der Union beitragen wird, nämlich das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft zu entwickeln (Artikel 3 EUV) und auf bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen hinzuwirken (Artikel 151 AEUV). Zudem werden darin die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Rechte wie das Recht der Arbeitnehmer auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen (Artikel 31) aufgegriffen; darüber hinaus steht der Vorschlag im Einklang mit Grundsatz 6 der europäischen Säule sozialer Rechte. Die Europäische Kommission weist darauf hin, dass der Vorschlag keine Maßnahmen mit direkten Auswirkungen auf das Lohnniveau enthält und somit umfassend im Einklang mit den Bestimmungen von Artikel 153 Absatz 5 AEUV steht.

1.3. Der EWSA stimmt den übergeordneten Zielen des Vorschlags zu und geht davon aus, dass bei seiner Erarbeitung genauestens auf die Berücksichtigung nationaler Traditionen, Gesetze und Gepflogenheiten geachtet wurde und dass bei den darin festgeschriebenen Verpflichtungen ein gewisser Ermessensspielraum für die Anpassung an die Verhältnisse in den Mitgliedstaaten vorgesehen ist. Im EWSA gehen die Ansichten in Bezug auf einige Elemente der Rechtsgrundlage des Vorschlags auseinander. Trotz dieser divergierenden Ansichten nimmt der EWSA zu verschiedenen Punkten des Vorschlags der Europäischen Kommission Stellung.

1.4. Die Rolle des Staates bei der Schaffung günstiger politischer und rechtlicher Voraussetzungen — durch die Förderung und Achtung der Rolle des sozialen Dialogs und von Tarifverhandlungen für Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen — wird von einer Reihe von internationalen Institutionen anerkannt. Auch der EWSA hat in mehreren Stellungnahmen hierauf verwiesen. Die Sozialpartner sollten autonom sein, und Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften sollten vor jeder Form der Einschränkung ihres Rechts, sich zu organisieren, zu vertreten oder kollektive Maßnahmen zu ergreifen, geschützt werden. Gleichzeitig bekräftigt der EWSA erneut die Bedeutung gemeinsamer Maßnahmen und Programme für den Kapazitätsaufbau auf europäischer und nationaler Ebene, die von den europäischen und nationalen Sozialpartnern direkt verwaltet werden.

⁽¹⁾ Präsidentin von der Leyens Rede zur Lage der Union auf der Plenartagung des Europäischen Parlaments.

1.5. Der EWSA unterstützt das Ziel, die tarifvertragliche Abdeckung entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten und unter uneingeschränkter Achtung und Einhaltung der Aufteilung der Zuständigkeiten und der Autonomie der Sozialpartner zu verbessern. Der EWSA stimmt dem vorgeschlagenen Ziel von 70 % zu und ist der Ansicht, dass nationale Aktionspläne (Artikel 4) eine entscheidende Rolle für die Aufwärtskonvergenz der Löhne, bei der Festlegung der am besten geeigneten Maßnahmen und Mechanismen für die Lohnfestsetzung sowie für eine höhere Abdeckung auf nationaler Ebene spielen könnten, auch um geschlechts- und altersspezifische Lohnunterschiede zu beseitigen und Ungleichheiten und Diskriminierung insbesondere mit Blick auf junge Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verringern. Der EWSA empfiehlt, dass alle nationalen Aktionspläne von den Sozialpartnern ausgearbeitet und in einem dreigliedrigen Verfahren vereinbart werden.

1.6. Der EWSA ist der Auffassung, dass in Ländern, in denen es ein selbstverwaltetes System für Tarifverhandlungen gibt, das gerechte und angemessene Lohnuntergrenzen sowie andere vereinbarte Arbeitsbedingungen gewährleistet, jegliches Eingreifen des Staates vermieden werden sollte, um ein gut funktionierendes System der Arbeitsbeziehungen zu garantieren und zu erhalten, das die Verwirklichung der in der vorgeschlagenen Richtlinie festgelegten Ziele ohne weiteres Zutun gewährleisten kann.

1.7. Der EWSA sieht in der Repräsentativität der Sozialpartner einen wichtigen Faktor, da sie ein Garant für deren demokratisches Mandat ist. Es existiert eine Reihe von Kriterien, die unter Umständen als bewährte Verfahren für die Aufstellung von Aktionsplänen gemäß den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten auf nationaler Ebene dienen könnten. Bei der Bewertung der Repräsentativität der Sozialpartner auf nationaler Ebene könnten mehrere komplexe Faktoren/Kriterien berücksichtigt werden, wobei zu beachten ist, dass diese sich in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich darstellen können.

1.8. Der EWSA unterstützt gut entwickelte Lohnfestsetzungssysteme und gut funktionierende Sozialsysteme, die ein Sicherheitsnetz für Bedürftige bieten, sowie weitere Maßnahmen zur Verhinderung von Armut trotz Erwerbstätigkeit. Der EWSA hält fest, dass in der vorgeschlagenen Richtlinie nur der allgemeine Grundsatz der Angemessenheit der Löhne festgeschrieben wird — auf der Grundlage unverbindlicher Referenzwerte für den Median-, den Bruttodurchschnitts- bzw. den Nettolohn — und sie keine spezifischen Maßnahmen oder Bestimmungen dazu enthält, wie Löhne auf nationaler Ebene festgesetzt werden sollten, da dies weiterhin in der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegt. Der EWSA befürwortet die Festlegung verbindlicher Indikatoren als Orientierungshilfe für die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner für die Bewertung der Angemessenheit gesetzlicher Mindestlöhne sowie die Ermittlung und Einführung relevanter Maßnahmen in den nationalen Aktionsplänen.

1.9. Der EWSA stellt fest, dass die Bestimmungen aus Artikel 9 der Richtlinie auf Beschäftigte im Rahmen des öffentlichen Auftragswesens und der Vergabe von Unteraufträgen anwendbar sind, da die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe immer Mindestlöhne einzuhalten. Der EWSA bekräftigt seine Forderung, dass bei öffentlichen Aufträgen Tarifverträge uneingeschränkt eingehalten und dass Handelsabkommen ausgesetzt werden, wenn die Kernübereinkommen der IAO in ihrer aktualisierten Fassung nicht eingehalten werden.

1.10. Der EWSA empfiehlt, die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Berichte unter angemessener Einbeziehung der Sozialpartner im Beschäftigungsausschuss zu prüfen und zu bewerten. Zu diesem Zweck könnte eine spezielle Untergruppe eingerichtet werden, die sich aus Vertretern der nationalen Regierungen, nationaler und europäischer Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie von der Kommission ernannten Sachverständigen zusammensetzt.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EWSA unterstützt die allgemeinen Ziele, angemessene Mindestlöhne zu erreichen und die Tarifverhandlungssysteme in der gesamten EU zu stärken, Arbeit lohnend zu machen, Armut zu bekämpfen und die Rolle der Sozialpartner und des sozialen Dialogs entsprechend dem jeweiligen nationalen System der sozialpartnerschaftlichen Beziehungen zu stärken. Ein gut austarierter Mindestlohn trägt zur Ankurbelung der Binnennachfrage und des Wirtschaftswachstums sowie zur Entwicklung einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft bei. Die EU und die Mitgliedstaaten arbeiten mit verschiedenen Steuerungsinstrumenten — u. a. dem Europäischen Semester — gemeinsam auf diese Ziele hin. Die vollständige, strukturierte und wirksame Einbeziehung der Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft in das gesamte Europäische Semester auf europäischer und nationaler Ebene ist für die Durchführung der Wirtschafts- und Sozialpolitik von entscheidender Bedeutung.

2.2. Der EWSA stellt fest, dass die vorgeschlagene Richtlinie zu den Zielen der Union beitragen wird, nämlich das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft zu entwickeln (Artikel 3 EUV) und auf bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen hinzuwirken (Artikel 151 AEUV). Zudem werden darin die in der EU-Grundrechtecharta verankerten Rechte wie das Recht der Arbeitnehmer auf gerechte und angemessene

Arbeitsbedingungen (Artikel 31) aufgegriffen; darüber hinaus steht der Vorschlag im Einklang mit Grundsatz 6 der europäischen Säule sozialer Rechte. Die Europäische Kommission weist darauf hin, dass der Vorschlag keine Maßnahmen mit direkten Auswirkungen auf das Lohnniveau enthält und somit umfassend im Einklang mit den Bestimmungen von Artikel 153 Absatz 5 AEUV steht.

2.3. Im EWSA werden verschiedene Bedenken in Bezug auf einige Elemente der Rechtsgrundlage des Vorschlags gehegt, auch gehen die Ansichten diesbezüglich auseinander^(?). Trotz dieser divergierenden Ansichten äußert sich der EWSA in dieser Stellungnahme zu bestimmten Punkten des Vorschlags der Europäischen Kommission.

2.4. Der EWSA ist besorgt darüber, dass der Anteil der erwerbstätigen und dennoch von Armut betroffenen Menschen an der Gesamterwerbsbevölkerung der EU von 8,3 % im Jahr 2007 auf 9,4 % im Jahr 2018 gestiegen ist, was mit erheblichen Auswirkungen auf junge Menschen (28,1 % der Erwerbstätigen im Alter zwischen 16 und 24 Jahren sind von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht), Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen mit Behinderungen und Menschen am Rande des Arbeitsmarktes verbunden ist. Bei diesen Gruppen sind prekäre und atypische Beschäftigungsverhältnisse mit niedrigen Löhnen und geringerem Sozialschutz häufiger, was mittel- bis langfristig Auswirkungen auf die Tragfähigkeit der Sozialsysteme haben wird. Es sollten gezielte Maßnahmen und Reformen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass marginalisierte Gruppen ausreichend vor dem Armutsrisiko geschützt sind^(?).

2.5. Der EWSA empfiehlt, Maßnahmen zu ergreifen, um der Gefahr von Verstößen vorzubeugen, einschließlich eines unerwünschten Anstiegs der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit, der zu unlauterem Wettbewerb führt. Diese Aspekte sollten bei der Umsetzung des Vorschlags genau beobachtet und berücksichtigt werden.

3. Besondere Bemerkungen zu dem Vorschlag

3.1. Möglichkeiten und günstige Voraussetzungen für die Förderung von Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung

3.1.1. Mit der vorgeschlagenen Richtlinie soll sichergestellt werden, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU durch angemessene Mindestlöhne geschützt werden, die ihnen am Ort ihrer Arbeit einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen. Außerdem sollen Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung sowie generell zu den Arbeitsbedingungen in allen Mitgliedstaaten gefördert werden⁽⁴⁾. Der EWSA geht davon aus, dass bei der Erarbeitung des Richtlinienvorschlags genauestens auf die Berücksichtigung etablierter nationaler Traditionen in diesem Bereich geachtet wurde und dass bei den darin festgeschriebenen Verpflichtungen ein gewisser Ermessensspielraum für die Anpassung an die Verhältnisse in den Mitgliedstaaten vorgesehen ist.

3.1.2. Die europäischen Sozialpartner haben die EU-Organe mehrfach aufgefordert, günstige Voraussetzungen zur Förderung des sozialen Dialogs und von Tarifverhandlungen zu schaffen, um den tatsächlichen Herausforderungen wirksam begegnen zu können. In der Vier-Parteien-Erklärung⁽⁵⁾ und den Schlussfolgerungen des Rates vom 16. Juni 2016 zum Thema „Ein Neubeginn für einen starken sozialen Dialog“ wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, „eine bessere Funktionsweise und Wirksamkeit des sozialen Dialogs auf nationaler Ebene zu unterstützen, was Tarifverhandlungen förderlich ist und einen geeigneten Rahmen für die Verhandlungen der Sozialpartner schafft“.

3.1.3. Die Rolle des Staates bei der Schaffung günstiger politischer und rechtlicher Voraussetzungen wird von mehreren internationalen Institutionen anerkannt. „Nach Auffassung des EWSA muss ein wirksamer sozialer Dialog folgende Aspekte umfassen: repräsentative und legitimierte Sozialpartner mit dem Wissen, den technischen Fähigkeiten und rechtzeitigem Zugang zu Informationen für die Mitwirkung; den politischen Willen und die Bereitschaft zur Teilnahme am sozialen Dialog; die Achtung des grundlegenden Rechts der Sozialpartner auf Autonomie, der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Tarifverhandlungen, die das Herzstück der Arbeitsbeziehungen bilden, sowie günstige rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen, die den sozialen Dialog mit gut funktionierenden Institutionen unterstützen“⁽⁶⁾. Studien zeigen, dass die Arbeitslosenquote in den Ländern, in denen die Rolle von Tarifverhandlungen vom Staat anerkannt und uneingeschränkt unterstützt und respektiert wird, niedriger und die Produktivität höher ist und die Lohnkonvergenz gefördert wird⁽⁷⁾. Wichtig ist auch, dass der soziale Dialog sowohl für die Beschäftigten als auch für die Unternehmen greifbare Ergebnisse hervorbringt.

^(?) ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 159.

⁽²⁾ Fragen und Antworten: Angemessene Mindestlöhne.

⁽⁴⁾ Artikel 4 COM(2020) 682 final, S. 26.

⁽⁵⁾ Vier-Parteien-Erklärung.

⁽⁶⁾ ABl. C 10 vom 11.1.2021, S. 14, Ziffer 1.3. Siehe OECD Job Strategy; Eurofound-Studie „Capacity building: towards effective social dialogue“, 2019; IAO-Entschließungen 2013 und 2018 zur wiederkehrenden Diskussion über den sozialen Dialog.

⁽⁷⁾ The role of collective bargaining systems for labour market performance.

3.1.4. Gemeinsame Maßnahmen und Programme für den Kapazitätsaufbau auf europäischer und nationaler Ebene, die von den europäischen und nationalen Sozialpartnern direkt verwaltet werden, sind dort, wo dies erforderlich ist, ein wirksames Instrument zur Stärkung der Kapazitäten im Bereich des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände⁽⁸⁾. Der EWSA empfiehlt, Programme und Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau ausreichend zu unterstützen und ihre Ergebnisse zu bewerten, damit die mit ihnen angestrebten Ziele bestmöglich erreicht werden.

3.1.5. Der EWSA empfiehlt, einige Bestimmungen und Konzepte des Vorschlags⁽⁹⁾ präziser zu formulieren, um Unklarheiten und Interpretationsmöglichkeiten durch den EuGH zu vermeiden. Gegenstand und Anwendungsbereich der Artikel 1 und 2 gelten für alle Mitgliedstaaten, einschließlich der Länder, in denen es ein selbstverwaltetes System für Tarifverhandlungen gibt.

3.1.6. Der EWSA empfiehlt, dass alle nationalen Aktionspläne für eine bessere tarifvertragliche Abdeckung von den Sozialpartnern ausgearbeitet und in einem dreigliedrigen Verfahren vereinbart werden. Sie sollten ferner in vollem Einklang mit den anerkannten und in den IAO-Übereinkommen verankerten Grundsätzen der Vereinigungsfreiheit und des freiwilligen Charakters von Tarifverhandlungen ausgearbeitet werden. Der EWSA begrüßt den ausgewogenen Ansatz nach Artikel 1 und Artikel 3 des IAO-Übereinkommens Nr. 131 über Mindestlöhne⁽¹⁰⁾. Der EWSA empfiehlt, dass die Bestimmungen der vorgeschlagenen Richtlinie mit den Grundsätzen der IAO-Übereinkommen 87, 98 und 154 im Einklang stehen, um die Autonomie der Sozialpartner, ihre Möglichkeiten zur Anwerbung von Mitgliedern sowie die Anreize und Rechte zur Aushandlung und zum Abschluss von Tarifverträgen zu wahren.

3.1.7. Der EWSA unterstützt das Ziel, die tarifvertragliche Abdeckung entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten und unter uneingeschränkter Achtung und Einhaltung der Aufteilung der Zuständigkeiten und der Autonomie der Sozialpartner zu verbessern. Diesbezüglich befürwortet der EWSA die Stärkung der Kapazitäten der Sozialpartner sowie deren gemeinsame Maßnahmen zur Aufnahme von Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung sowie zur Förderung konstruktiver, zielführender und fundierter Lohnverhandlungen⁽¹¹⁾. In Artikel 4 werden die Anforderungen für staatliche Eingriffe bei der Aufstellung von Rahmen und Aktionsplänen festgelegt. Der EWSA betont in diesem Zusammenhang, dass dies nach einem dreigliedrigen Ansatz unter Wahrung der Autonomie der Sozialpartner und in Zusammenarbeit mit ihnen erfolgen muss. In einigen Mitgliedstaaten wird die Tarifbindung von den Sozialpartnern festgelegt, während in anderen Mitgliedstaaten im Recht oder in der gängigen Praxis Mechanismen vorgesehen sind, um die Tarifbindung auszuweiten. Diese Unterschiede müssen respektiert werden.

Der EWSA stimmt dem vorgeschlagenen Ziel von 70 % zu und ist der Ansicht, dass nationale Aktionspläne, die mit den Sozialpartnern ausgearbeitet und vereinbart wurden, eine entscheidende Rolle bei der Aufwärtskonvergenz der Löhne und der Schaffung fairer Lohnfestsetzungsmechanismen auf nationaler Ebene spielen und auch zur Behebung des alters- und geschlechtsspezifischen Lohngefälles beitragen könnten. Sie werden auch die Berücksichtigung nationaler Praktiken und eine eventuell erforderliche Verbesserung der Systeme ermöglichen. Solche Aktionspläne sollten ordnungsgemäß umgesetzt, bewertet, überprüft und angepasst werden, um mittelfristig die tarifvertragliche Abdeckung allmählich zu stärken. In einigen Ländern gibt es Mechanismen zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen, die eine bessere tarifvertragliche Abdeckung zum Ziel haben. Der Einsatz von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen ist jedoch nur eine Möglichkeit, um Tarifverhandlungen und die tarifvertragliche Abdeckung zu fördern, daneben sind dies u. a. gemeinsame Maßnahmen und der Kapazitätsaufbau, Maßnahmen gegen gewerkschaftsfeindliche Maßnahmen, der Schutz der Rechte von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf Kollektivverhandlungen, die Aufstellung von Kriterien für die Repräsentativität und die Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung. Diese Elemente und gezielten Vorschläge sollten zusammen mit weiteren Initiativen in den nationalen Aktionsplänen berücksichtigt werden.

3.1.8. In Ländern, in denen es ein selbstverwaltetes System für Tarifverhandlungen gibt, das gerechte und angemessene Lohnuntergrenzen sowie andere vereinbarte Arbeitsbedingungen gewährleistet, sollte jedoch jegliches Eingreifen des Staates vermieden werden, um ein gut funktionierendes System der Arbeitsbeziehungen zu garantieren und zu erhalten, das die Verwirklichung der in der vorgeschlagenen Richtlinie festgelegten Ziele ohne weiteres Zutun gewährleisten kann. In diesen Ländern müssen nationale Aktionspläne für den Fall, dass die Tarifbindung unter einen bestimmten Schwellenwert zurückgeht, zunächst von den Sozialpartnern erstellt und von ihnen vereinbart werden.

⁽⁸⁾ Die europäischen Sozialpartner haben kürzlich gemeinsam erklärt, dass im Bereich des Kapazitätsaufbaus weitere Anstrengungen erforderlich sind. In ihrem gemeinsamen Programm für den Zeitraum 2019–2021 heißt es: „Der Kapazitätsaufbau bleibt eine Priorität für die europäischen Sozialpartner. Sie erkennen an, dass für eine positive Wirkung des europäischen sozialen Dialogs viel getan werden muss, um den sozialen Dialog auf allen Ebenen zu stärken und zu unterstützen.“ Siehe auch ABL C 10 vom 11.1.2021, S. 14, Ziffern 3.23 und 3.24.

⁽⁹⁾ Insbesondere im Hinblick auf die Achtung der Befugnisse der Sozialpartner.

⁽¹⁰⁾ Von zehn Mitgliedstaaten ratifiziert, in denen ein gesetzlicher Mindestlohn gilt.

⁽¹¹⁾ OECD „Job strategy 2018“, S. 143 zum Thema „Achieving higher convergence“.

3.2. In dem Vorschlag wird beim Ansatz zwischen Mitgliedstaaten mit gesetzlicher Mindestlohnfestsetzung und Mitgliedstaaten mit Tarifverträgen zur Lohnfestsetzung differenziert. Eine solche Einteilung könnte, selbst wenn sie von der OECD, Eurofound und anderen Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung umfassend angewandt wird, in Frage gestellt werden, wenn sie für die Zwecke der Lohnfestsetzung verwendet wird. Hierfür liegen unterschiedliche Gründe vor, einer davon ist die Tatsache, dass in einigen Mitgliedstaaten, in denen sich staatliche Eingriffe auf die offizielle Anerkennung der von den Sozialpartnern ausgehandelten Vereinbarungen beschränken, der Mindestlohn nicht gesetzlich, sondern vertraglich geregelt wird.

3.3. Tarifverhandlungen — Begriffsbestimmungen und Abdeckung

3.3.1. Der EWSA betont, dass Tarifverhandlungen das wirksamste Instrument sind, um angemessene und gut austarierte Löhne, einschließlich Mindestlöhne, festzulegen, die ein wesentlicher Baustein der sozialen Marktwirtschaft sind. Artikel 3 des Vorschlags enthält einige Begriffsbestimmungen, die für die Zwecke der Richtlinie gelten.

3.3.2. Der EWSA sieht in der Repräsentativität der Sozialpartner einen wichtigen Faktor, da sie ein Garant für deren demokratisches Mandat ist. Es gibt verschiedene Kriterien, die bewährte Verfahren darstellen könnten, die gemäß den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten auf nationaler Ebene zu berücksichtigen sind. Bei der Bewertung der Repräsentativität der Sozialpartner auf nationaler Ebene könnten verschiedene komplexe Aspekte/Kriterien berücksichtigt werden, wobei darauf zu achten ist, dass diese von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sind: die Mitgliederzahl und die Signifikanz der Präsenz in dem Gebiet auf nationaler Ebene; die Fähigkeit, ihre Mitglieder zu mobilisieren und zu handeln; die Zahl der auf den verschiedenen Ebenen (Branchen/Betriebe usw.) unterzeichneten Tarifverträge; die Zahl der gewählten Gewerkschafts- oder Arbeitgebervertreter; die Zugehörigkeit zu einer europäischen (von der Europäischen Kommission anerkannten) europäischen Organisation der Sozialpartner; Anerkennung durch die Regierung und Präsenz in nationalen/sektoralen zweigliedrigen/dreigliedrigen Strukturen oder Einrichtungen des sozialen Dialogs usw. Der EWSA fordert, den Begriff „Arbeitnehmerorganisationen“ durch „Gewerkschaften“ zu ersetzen, da dieser Begriff zu irreführenden Auslegungen führen und Verhandlungen für andere Formen nicht anerkannter Arbeitnehmerinteressenvertretungen oder sogar gelbe Gewerkschaften öffnen könnte.

3.3.3. Der EWSA hat mehrfach darauf hingewiesen, dass der soziale Dialog ein wesentlicher Bestandteil des europäischen Sozialmodells ist. Die Sozialpartner sollten autonom sein, und Arbeitgeber und Arbeitnehmerorganisationen sollten vor jeder Form der Einschränkung ihres Rechts, sich zu organisieren, zu vertreten oder kollektive Maßnahmen zu ergreifen, geschützt werden. Dies gilt sowohl für Arbeitgeber als auch für Gewerkschaften.

3.3.4. Artikel 7 der Richtlinie enthält Bestimmungen über die Beteiligung und Anhörung der Sozialpartner bei der Festlegung und Aktualisierung des gesetzlichen Mindestlohns. In den letzten Jahren wurden im Rahmen des Europäischen Semesters mehrere länderspezifische Empfehlungen ausgesprochen, in denen die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, für eine angemessene Beteiligung der Sozialpartner an diesem Prozess zu sorgen. Im Rahmen des Semesters 2020/2021 erhielten zwölf Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen, in denen darauf hingewiesen wurde, dass die Sozialpartner stärker an der Entscheidungsfindung beteiligt werden und mehr Eigenverantwortung hierfür übernehmen müssen⁽¹²⁾.

4. Angemessenheit

4.1. Aus der Datenlage ergibt sich, dass es infolge der Wirtschaftskrisen und der derzeitigen Pandemie in den letzten Jahren zu einer allgemeinen Lohnstagnation und in einigen Ländern sogar zu einem Lohnrückgang gekommen ist. Der EWSA betont, dass Tarifverhandlungen eine Schlüsselrolle bei der Gewährleistung eines angemessenen Mindestlohnschutzes spielen. Länder mit hoher tarifvertraglicher Abdeckung weisen tendenziell einen geringeren Anteil an Geringverdienenden, höhere Mindestlöhne im Vergleich zum Medianlohn und eine geringere Lohnungleichheit sowie höhere Löhne auf als andere Länder⁽¹³⁾.

4.2. Der EWSA unterstützt gut entwickelte Lohnfestsetzungssysteme und gut funktionierende Sozialsysteme, die ein Sicherheitsnetz für Bedürftige bieten, sowie weitere Maßnahmen zur Verhinderung von Armut trotz Erwerbstätigkeit. Der EWSA hält fest, dass in der vorgeschlagenen Richtlinie nur der allgemeine Grundsatz der Angemessenheit der Löhne festgeschrieben wird — auf der Grundlage unverbindlicher Referenzwerte für den Median-, den Bruttodurchschnitts- bzw. den Nettolohn — und sie keine spezifischen Maßnahmen oder Bestimmungen dazu enthält, wie Löhne auf nationaler Ebene festgesetzt werden sollten, da dies weiterhin in der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegt. Der EWSA befürwortet die Festlegung verbindlicher Indikatoren als Orientierungshilfe für die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner für die Bewertung der Angemessenheit gesetzlicher Mindestlöhne sowie die Ermittlung und Einführung relevanter Maßnahmen in den nationalen Aktionsplänen. Denn die Lohnfestsetzung erfolgt durch nationale Rechtsvorschriften, die — sofern vorhanden — einen gesetzlichen Mindestlohn vorsehen, oder durch Tarifverhandlungen. Gleichzeitig werden die

⁽¹²⁾ Siehe ABl. C 10 vom 11.1.2021, S. 14, Ziffer 6.13 und Überblick über die länderspezifischen Empfehlungen 2020/2021 im sozialen Bereich.

⁽¹³⁾ AMECO Online.

öffentlichen Sozialausgaben sinken, wenn mehr Menschen aus der Armut befreit werden. Armutsgrenzen und Indikatoren für soziale Ausgrenzung werden auf EU-Ebene für Analysen und die gemeinsame Datenerhebung verwendet, noch gibt es aber auf EU-Ebene keinen vereinbarten Indikator, mit dem die Fairness und Angemessenheit der Mindestlöhne in absoluten Zahlen gemessen werden könnte, was nach dem Vorschlag den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, die dies mit nationalen Plänen angehen sollen.

4.3. Wichtige Elemente wie Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität, die branchenspezifische wirtschaftliche Entwicklung, Kompetenzmanagement, neue Produktionsprozesse durch die Einführung neuer Technologien, die Digitalisierung und eine andere und flexiblere Arbeitsorganisation in bestimmten Produktionsbereichen sollten von den Sozialpartnern bei der Lohnfestsetzung im Rahmen von Tarifverhandlungen gemäß den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten berücksichtigt werden. Der EWSA unterstreicht das Erfordernis einer Lohnaufwärtskonvergenz und weist darauf hin, dass höhere Löhne auch den Verbrauch und damit die Binnennachfrage ankurbeln, was sich positiv auf die Wirtschaft auswirkt. Außerdem bedeuten steigende Löhne neben höheren Steuereinnahmen auch höhere Beiträge zu den Sozialsystemen. Diese Auswirkungen müssen sorgfältig analysiert werden.

4.4. Mit der vorgeschlagenen Richtlinie soll auf EU-Ebene ein Richtwert für gesetzliche Mindestlöhne in den Ländern festgelegt werden, in denen es Mindestlöhne gibt. Da Löhne eine Vergütung für geleistete Arbeit darstellen, könnten auch weitere Faktoren berücksichtigt werden, wie die Armutsgefährdungsschwelle, ein angemessener Mindestlebensstandard und die Lebenshaltungskosten jedes Landes. Diese Faktoren sind grundlegend für die Festsetzung gesetzlicher und tarifvertraglich vereinbarter Mindestlöhne in den EU-Mitgliedstaaten. Zwischen der Mindestlohnfestsetzung und Lohnerhöhungen muss klar unterschieden werden.

4.5. Die vorgeschlagenen Kriterien für die Angemessenheit von Mindestlöhnen sind — mit Ausnahme der Kaufkraft — Kriterien für die Verteilung der Löhne und ihre Entwicklung. Sie betreffen ganz allgemein Aspekte der Ungleichheit und nicht den Schutz der schwächsten Erwerbstätigen. „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“⁽¹⁴⁾.

5. Öffentliches Auftragswesen

5.1. Die Bestimmungen aus Artikel 9 der Richtlinie sind auf Beschäftigte im Rahmen des öffentlichen Auftragswesens und der Vergabe von Unteraufträgen anwendbar, da die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe immer Mindestlöhne einzuhalten. Im Einklang mit den Richtlinien 2014/23/EU⁽¹⁵⁾, 2014/24/EU⁽¹⁶⁾, 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates⁽¹⁷⁾ verpflichtet diese Bestimmung alle Unternehmer, die geltenden Mindestlöhne einzuhalten, unabhängig davon, ob sie gesetzlich vorgeschrieben oder tarifvertraglich vereinbart sind. Diese Bestimmung steht auch im Einklang mit einigen Urteilen des EuGH und insbesondere mit dem „RegioPost“-Urteil aus dem Jahr 2015 (Rechtssache C-115/14)⁽¹⁸⁾. Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, Angebote für öffentliche Aufträge von Auftragnehmern abzulehnen, die sich gemäß Artikel 70 der Richtlinie 2014/24/EU und Artikel 3 der Entsenderichtlinie nicht verpflichten, den Arbeitnehmern lokal regulierte oder tarifvertraglich vereinbarte Mindestlohnsätze zu zahlen⁽¹⁹⁾. Der EWSA hat bereits gefordert, dass bei öffentlichen Aufträgen Tarifverträge uneingeschränkt eingehalten und dass Handelsabkommen ausgesetzt werden, wenn die Kernübereinkommen der IAO in ihrer aktualisierten Fassung nicht eingehalten werden. Der EWSA hat ferner Sanktionen für Unternehmen gefordert, die die Sorgfaltspflichten in dem vorgeschlagenen verbindlichen Instrument zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht nicht einhalten, einschließlich des Ausschlusses von der Vergabe öffentlicher Aufträge und der öffentlichen Finanzierung⁽²⁰⁾.

6. Monitoring und Datenerhebung

6.1. Es gibt bereits zahlreiche Datenbanken und Analysen zu Mindestlöhnen und Tarifverhandlungen. Würden den Institutionen und den Sozialpartnern vertrauenswürdige und aktuelle Daten an die Hand gegeben, könnte dies zu einer besseren Einschätzung der tatsächlichen Trends und ihrem besseren Verständnis beitragen, wenn es um Entscheidungen in diesem Bereich geht. Daher fordert der EWSA die Kommission auf, die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern weiter dabei zu unterstützen, die Erhebung von Daten zu verbessern und die Entwicklung der gesetzlichen Mindestlöhne zu überwachen⁽²¹⁾.

⁽¹⁴⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 159, Ziffer 1.5.

⁽¹⁵⁾ ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 1.

⁽¹⁶⁾ ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65.

⁽¹⁷⁾ ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243.

⁽¹⁸⁾ Rechtssache C-115/14.

⁽¹⁹⁾ Verweis auf IAO-Übereinkommen 94, ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 197 und ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 136.

⁽²⁰⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 197, Ziffer 6.4, und ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 136, Ziffer 4.10.

⁽²¹⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 159, Ziffer 6.4.1.

6.2. In einigen Mitgliedstaaten sind Tarifverträge verfügbar und öffentlich. Fallweise lassen sie sich über öffentliche Internetseiten kostenlos einsehen, während in anderen Mitgliedstaaten Tarifverträge Eigentum der Sozialpartner sind und nicht öffentlich zugänglich gemacht werden und die Angemessenheit der Lohnniveaus nicht von Behörden, sondern von den Sozialpartnern selbst geprüft wird. Der EWSA unterstützt zwar die etwas heikle Weiterentwicklung in Bezug auf die Zugänglichkeit von Daten (heikel insofern, als die Autonomie der Sozialpartner und der Tarifverhandlungen und -vereinbarungen, der Datenschutz, der faire Wettbewerb und andere Bereiche geachtet werden müssen), ist jedoch besorgt über die mögliche Zunahme des Verwaltungsaufwands insbesondere für KMU und gemeinnützige sozialwirtschaftliche Unternehmen und fordert, dass bei der Umsetzung der Bestimmung auf nationaler Ebene sowie insbesondere dann, wenn nach Geschlecht, Alter, Behinderung, Unternehmensgröße und Branche aufgeschlüsselte Informationen zu abgedeckten und nicht abgedeckten Arbeitnehmern bereitgestellt werden müssen, ein Gleichgewicht zwischen dem Mehrwert, der sich aus der sehr detaillierten jährlichen Informationspflicht und der Notwendigkeit einer größtmöglichen Verringerung dieser Belastung gefunden wird. Darüber hinaus bedarf es weiterer Klarheit darüber, ob in Ländern mit vertraglich festgelegtem Ansatz eine Aufteilung der Mindestlöhne in Dezile erfolgen muss.

6.3. Der EWSA empfiehlt, die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Berichte unter angemessener Einbeziehung der Sozialpartner im Beschäftigungsausschuss zu prüfen und zu bewerten. Zu diesem Zweck könnte eine spezielle Untergruppe eingerichtet werden, die sich aus Vertretern der nationalen Regierungen, nationaler und europäischer Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie von der Kommission ernannten Sachverständigen zusammensetzt.

6.4. Der EWSA hält fest, dass in der Richtlinie strenge Regressionsverbote enthalten sind, und fordert das Europäische Parlament auf, diesbezüglich einige wesentliche Punkte weiter zu stärken, darunter insbesondere folgende:

- Etwaige künftige Auslegungen dieser Richtlinie sollten nicht zur Untergrabung gut funktionierender Mindestlohn- und Tarifvertragssysteme führen.
- Die Bestimmungen der Richtlinie sollten nicht zur Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit oder der Autonomie der Sozialpartner genutzt werden.
- Es werden keine gesetzlichen Mindestlöhne eingeführt, wo diese nicht bestehen, es sei denn, die Sozialpartner stimmen zu.
- Lohnfestsetzungsmechanismen sind ein nationales Vorrecht; kein Beschluss der europäischen Institutionen sollte einen direkten Einfluss auf die Lohnfestsetzungsmechanismen auf nationaler oder betrieblicher Ebene zum Gegenstand haben.

Der EWSA fordert das Europäische Parlament außerdem auf, darauf zu pochen, dass keine Bestimmung der Richtlinie derart ausgelegt werden darf, dass Rechte und Grundsätze eingeschränkt oder beeinträchtigt werden, die im jeweiligen Anwendungsbereich durch Unionsrecht oder internationales Recht oder durch internationale Übereinkünfte, bei denen die Union oder alle Mitgliedstaaten Vertragspartei sind, anerkannt sind; dies schließt die Europäische Sozialcharta und die einschlägigen Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation ein.

Die Bestimmung sieht auch vor, dass die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner für Arbeitnehmer günstigere Rechts- oder Verwaltungsvorschriften bzw. Tarifverträge anwenden oder erlassen können. Der EWSA betont ferner, dass die Einhaltung der geltenden Tarifverträge und deren wirksame Durchsetzung sichergestellt werden müssen, was unerlässlich ist, um den Zugang zum Mindestlohnschutz zu gewährleisten und unlauterem Wettbewerb für Unternehmen vorzubeugen.

Brüssel, den 25. März 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

ANHANG

Die folgende abgelehnte Gegenstellungnahme erhielt mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Artikel 43 Absatz 2 der Geschäftsordnung):

1. Schlussfolgerungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat in seiner kürzlich verabschiedeten Stellungnahme SOC/632 „Angemessene Mindestlöhne in ganz Europa“ eingeräumt, 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⁽¹⁾. Gleichzeitig wird die Europäische Kommission von immer mehr Seiten aufgefordert, anstelle einer Richtlinie eine Empfehlung des Rates zu verwenden⁽²⁾.

1.2. Der EWSA hat ferner darauf hingewiesen⁽³⁾, dass es wichtig ist, 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.

1.3. Der EWSA erläutert im Folgenden die Gründe, warum der Kommissionsvorschlag⁽⁴⁾ zu angemessenen Mindestlöhnen in der Europäischen Union nicht dem ausgewogenen und vorsichtigen Ansatz folgt und warum er nicht, anders als vom EWSA gefordert, auf einer genauen Analyse und der uneingeschränkten Achtung der Autonomie der Sozialpartner und der verschiedenen Modelle der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern beruht.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. 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 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⁽⁵⁾.

2.2. Der EWSA bekräftigt, was er bei seinen früheren Arbeiten zum Thema Mindestlöhne⁽⁶⁾ festgestellt hat: Die Meinungen im EWSA gehen auseinander. Einige EWSA-Mitglieder 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. Andere EWSA-Mitglieder sind 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⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 159, Angemessene Mindestlöhne in ganz Europa <https://www.eesc.europa.eu/de/our-work/opinions-information-reports/opinions/decent-minimum-wages-across-europe>, siehe Ziffer 6.1.2.

⁽²⁾ Neun Mitgliedstaaten haben in einem Schreiben an den deutschen und den portugiesischen Ratsvorsitz die Notwendigkeit dieser rechtlichen Analyse angezweifelt und dabei auf eine Empfehlung des Rates als besser geeignetes Rechtsinstrument verwiesen. Außerdem seien bei der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte die Grenzen der EU-Verträge zu achten.

⁽³⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 159, Ziffer 1.11.

⁽⁴⁾ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union {SEC(2020) 362 final} — {SWD(2020) 245 final} — {SWD(2020) 246 final}.

⁽⁵⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 159, Angemessene Mindestlöhne in ganz Europa <https://www.eesc.europa.eu/de/our-work/opinions-information-reports/opinions/decent-minimum-wages-across-europe>, siehe Ziffer 1.4.

⁽⁶⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 159, Ziffer 1.2.

2.3. Der EWSA hat bereits seine Überzeugung zum Ausdruck gebracht ⁽⁷⁾, 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“ ⁽⁸⁾. Diese Anstrengungen sollten zudem darauf abzielen, die Tarifverhandlungen zu stärken, was auch zu gerechteren Löhnen im Allgemeinen beitragen würde.

2.4. Der EWSA unterstreicht, dass die Höhe des Mindestlohns ein wichtiges wirtschaftspolitisches Instrument ist, über das weiterhin auf Ebene der Mitgliedstaaten beschlossen werden muss, damit ihren politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen flexibel Rechnung getragen werden kann.

2.5. Wie die Kommission in ihrer Begründung zu den vorgeschlagenen Maßnahmen darlegt, ist in Mitgliedstaaten mit einer hohen tarifvertraglichen Abdeckung der Anteil der Geringverdienenden tendenziell niedrig und sind die Mindestlöhne hoch. Nach Auffassung des EWSA lässt sich der Erfolg solcher Tarifverhandlungsmodelle dadurch erklären, dass der Staat weder an der Festlegung der Kriterien für Tarifverträge noch an deren Durchsetzung beteiligt ist und dass bei beidem die uneingeschränkte Zuständigkeit und Autonomie der Sozialpartner geachtet wird.

Die COVID-19-Pandemie

2.6. Der EWSA hat bereits in seiner Stellungnahme SOC/632 festgestellt, dass die COVID-19-Pandemie Europa schwer getroffen hat. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sehen sich nach wie vor einer wirtschaftlichen Rezession historischen Ausmaßes gegenüber, die dramatische Folgen für die Menschen und Unternehmen haben wird ⁽⁹⁾. Seitdem hat sich die Lage eher verschlechtert als verbessert. Die Unternehmen investieren nach wie vor wenig.

2.7. Die gesamten Auswirkungen der COVID-19-Krise auf die Beschäftigung sind noch nicht vollständig absehbar, aber es ist klar, dass die Arbeitslosigkeit krisenbedingt im kommenden Jahr erheblich ansteigen dürfte. Die COVID-19-Krise hat die Finanzlage vieler KMU geschwächt, was sie anfälliger für gestiegene Kosten macht. Die Lage präsentiert sich EU-weit ähnlich.

Auswirkungen auf die Beschäftigung

2.8. Der EWSA hat bereits auf einen weiteren Anlass zur Sorge hingewiesen ⁽¹⁰⁾, der darin besteht, dass eine europäische Mindestlohnpolitik negative Auswirkungen auf die Beschäftigung ⁽¹¹⁾, 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 ⁽¹²⁾. Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit führt zu unlauterem Wettbewerb, wirkt sich negativ auf die Sozial- und Steuersysteme aus und missachtet die Arbeitnehmerrechte, einschließlich des Rechts auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen und einen Mindestlohn. Der EWSA bedauert, dass die Europäische Kommission die Auswirkungen ihres Vorschlags auf Beschäftigung und Wirtschaft insgesamt nicht umfassend bewertet hat. Eine Richtlinie über Mindestlöhne hat zum jetzigen Zeitpunkt, da unsere Volkswirtschaften und Gesellschaften mit der beispiellosen Herausforderung von COVID-19 konfrontiert sind, besonders schädliche Wirkung.

3. Bemerkungen zum vorliegenden Kommissionsvorschlag

3.1. Rechtsgrundlage

3.1.1. Dem Vorschlag der Kommission ⁽¹³⁾ zufolge stützt sich die vorgeschlagene Richtlinie auf Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

3.1.2. Der EWSA weist darauf hin, dass in Artikel 153 Absatz 5 AEUV „das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht“ ausdrücklich aus der legislativen Zuständigkeit der EU im Bereich der Sozialpolitik ausgenommen werden. Diese Angelegenheiten sind somit ausschließlich Sache der Mitgliedstaaten.

⁽⁷⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 159, Ziffer 1.3 und ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10.

⁽⁸⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 159, Ziffer 1.3.

⁽⁹⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 159, Ziffer 1.1.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 159, Ziffer 3.4.8.

⁽¹¹⁾ Ausgehend von Schaubild A12.9, S. 197 der Folgenabschätzung der Kommission.

⁽¹²⁾ Eurofound (2019): Upward convergence in employment and socioeconomic factors.

⁽¹³⁾ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union {SEC(2020) 362 final} — {SWD(2020) 245 final} — {SWD(2020) 246 final}.

3.1.3. Im EWSA gibt es unterschiedliche Auffassungen darüber, ob eine EU-Rechtsetzungsinitiative gemäß Artikel 153, insbesondere eine Richtlinie, legitim wäre⁽¹⁴⁾. Der EWSA hat bereits darauf hingewiesen⁽¹⁵⁾, dass zu den wichtigsten Bedenken zählt, dass die EU nicht befugt ist, in Bezug auf das „Arbeitsentgelt“, 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. Unter allen Umständen und angesichts der Tatsache, dass die Festlegung von Mindestlöhnen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, sollte die EU ihre Legislativbefugnisse bei allen Legislativinitiativen mit Vorsicht ausüben, um die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips umfassend zu gewährleisten.

3.1.4. Was die Rechtsgrundlage betrifft, so beziehen sich andere Bestimmungen des Vorschlags zudem auf kollektive Rechte, wie die Förderung von Tarifverträgen auf verschiedene Weise (Artikel 4). Der EWSA weist darauf hin, dass der AEUV in Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe f eine besondere Rechtsgrundlage für die Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, vorbehaltlich des Absatzes 5, enthält. Die EU kann auf dieser Grundlage Rechtsvorschriften nur einstimmig erlassen. Nach Auffassung des EWSA hätte dieser Artikel für Bestimmungen zur Förderung von Tarifverhandlungen herangezogen werden müssen.

3.1.5. Angesichts dieser Bedenken, die noch dadurch verstärkt werden, dass die im Titel des Vorschlags, in der Überschrift einiger Artikel sowie in ihrem Wortlaut und in der Präambel verwendete Sprache in vielen Fällen vom eigentlichen Geltungsbereich des Vorschlags abweicht, sollte die Kommission erwägen, anstelle einer Richtlinie eine Empfehlung zu vorzulegen. Dies würde den Mitgliedstaaten die dringend benötigte Flexibilität ermöglichen, um die Ziele des Vorschlags zu erreichen, wobei ihre Lohnbildungssysteme und die Autonomie der Sozialpartner geachtet würden.

3.2. *Gegenstand und Geltungsbereich*

3.2.1. In Artikel 1 heißt es, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer „Zugang zum Mindestlohnschutz“ in Form eines gesetzlichen Mindestlohns oder in Form von tarifvertraglich festgelegten Löhnen haben sollten. Gemäß Artikel 2 der Richtlinie gilt die Richtlinie für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nach den geltenden Rechtsvorschriften, Tarifverträgen oder Gepflogenheiten einen Arbeitsvertrag haben oder in einem Arbeitsverhältnis stehen.

3.2.2. Kein Mitgliedstaat und kein Arbeitnehmer ist vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen. In Ländern, die sich ausschließlich auf Tarifverhandlungen stützen und in denen nicht für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein Mindestlohn gilt, die dadurch keinen garantierten Zugang zum Mindestlohnschutz haben, besteht dadurch ein erhebliches und nicht hinnehmbares Maß an Rechtsunsicherheit. Der EWSA befürchtet, dass die Richtlinie auch in Bezug auf Länder, die sich ausschließlich auf Tarifverhandlungen stützen, dahingehend ausgelegt werden könnte, dass für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das Recht auf einen Mindestlohnschutz zu gewährleisten ist. In der Praxis würde dies trotz der Zusicherungen in Artikel 1 Absatz 3 unmittelbar in die Mindestlohnabdeckung in den Mitgliedstaaten eingreifen und diese Länder in Richtung einer Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen bewegen. Dies würde ihre Arbeitsmarktmodelle untergraben und sie langfristig zu entsprechenden Änderungen zwingen.

3.2.3. Der EWSA empfiehlt, einige Bestimmungen und Konzepte des Vorschlags⁽¹⁶⁾ präziser zu formulieren, um Unklarheiten und Interpretationsmöglichkeiten durch den EuGH zu vermeiden. Der Gegenstand und Geltungsbereich der Artikel 1 und 2 gelten für alle Mitgliedstaaten, einschließlich der Länder, in denen es ein selbstverwaltetes System für Tarifverhandlungen gibt. Wie bereits erwähnt, lässt dies in Ländern, die sich ausschließlich auf Tarifverhandlungen stützen, Raum für Rechtsunsicherheit. Darüber hinaus müssen einige Anpassungen für bestimmte Fälle vorgenommen werden, die nicht in den Geltungsbereich des Vorschlags fallen sollten, z. B. Seeleute, deren Lohnfestsetzung in internationalen Übereinkommen geregelt ist⁽¹⁷⁾.

3.3. *Begriffsbestimmungen*

3.3.1. In Artikel 3 des Vorschlags wird nicht zwischen gesetzlichen Mindestlöhnen und in Tarifverträgen festgelegten Mindestlöhnen bzw. Lohnuntergrenzen unterschieden.

⁽¹⁴⁾ Abl. C 429 vom 11.12.2020, S. 159, Ziffer 1.8.

⁽¹⁵⁾ Abl. C 429 vom 11.12.2020, S. 159, Ziffer 1.9.

⁽¹⁶⁾ Insbesondere im Hinblick auf die Achtung der Befugnisse der Sozialpartner.

⁽¹⁷⁾ Das Seearbeitsübereinkommen der IAO (2006).

3.3.2. Der EWSA versteht zwar, dass in den Systemen mit gesetzlichem Mindestlohn Kriterien für die Angemessenheit, die auf nationaler Ebene unter Einbeziehung der Sozialpartner festgelegt werden, gebraucht werden, wirft jedoch die Frage auf, ob die beiden Arten von Mindestlöhnen im Richtlinienvorschlag gleichbehandelt werden sollten. Bei Systemen, die sich ausschließlich auf Tarifverhandlungen stützen, missachtet die Regulierung der Angemessenheit von Mindestlöhnen die Autonomie der Sozialpartner.

3.3.3. Der EWSA erinnert daran, dass Mindestlöhne in tarifvertraglichen Modellen in Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern festgelegt werden, die auch Löhne und Arbeitsbedingungen im Allgemeinen abdecken. Dies bedeutet beispielsweise, dass in diesen Fällen die „Angemessenheit“ grundsätzlich gegen andere Interessen und andere Bestandteile des Tarifvertrags abgewogen wird, während gesetzliche Mindestlöhne durch exogene Faktoren bestimmt werden.

3.4. Förderung von Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung

3.4.1. Artikel 4 verpflichtet die Mitgliedstaaten zum Ergreifen von Maßnahmen zur Förderung der Kapazitäten der Sozialpartner, Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung auf sektoraler oder branchenübergreifender Ebene zu führen. Es wird eine tarifvertragliche Abdeckung in Höhe von 70 % vorgeschlagen.

3.4.2. Der EWSA hat in seiner früheren Stellungnahme⁽¹⁸⁾ betont, 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.

3.4.3. Der EWSA macht deutlich, dass sichergestellt werden muss, dass es Sache der einzelnen Mitgliedstaaten ist, unter nationalen Bedingungen im Einklang mit ihrem jeweiligen System der Arbeitsbeziehungen einerseits zu entscheiden, was ein angemessenes Ziel für die Abdeckung ist, und andererseits, welche Maßnahmen auf nationaler Ebene ergriffen werden sollten, wenn die Abdeckung unter das national festgelegte Ziel sackt.

3.4.4. Der EWSA befürchtet ferner, dass das vorgeschlagene verbindliche Ziel (eine Abdeckung von 70 %) die Sozialpartner langfristig schwächen würde, da in einigen Ländern ein Weg, dieses Ziel zu erreichen, darin bestünde, ein System der automatischen Ausweitung der Tarifbindung auf alle Unternehmen und Arbeitnehmer einzuführen, wodurch die Rolle der Sozialpartner und die Tarifverhandlungen geschwächt würden.

3.5. Angemessenheit

3.5.1. Artikel 5 Absatz 2 bezieht sich auf nationale Kriterien, die von den Mitgliedstaaten bei der Festlegung gesetzlicher Mindestlöhne anzuwenden sind. Zu diesen Kriterien zählen beispielsweise die Kaufkraft, die Wachstumsrate der Bruttolöhne und die Entwicklung der Arbeitsproduktivität. In Erwägungsgrund 21 heißt es, dass Indikatoren „wie etwa 60 % des Bruttomedianlohns und 50 % des Bruttodurchschnittslohns als Richtschnur für die Bewertung der Angemessenheit des Mindestlohns im Verhältnis zum Bruttolohn dienen“ können. Diese Indikatoren betreffen jedoch ganz allgemein Aspekte der Ungleichheit und nicht den Schutz der schwächeren Erwerbstätigen.

3.5.2. Der EWSA ist besorgt darüber, dass der Vorschlag — trotz gegenteiliger Zusicherungen der Kommission in der Begründung — Auswirkungen auf die Höhe des Mindestlohns und damit auf die Höhe des Arbeitsentgelts haben soll. Darüber hinaus wird in der Begründung verdeutlicht, dass die Richtlinie ein menschenwürdiges Leben ermöglichen, die Armut trotz Erwerbstätigkeit verringern und gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen soll. Der EWSA ist der Auffassung, dass sich diese Bestimmungen auf die Höhe der Mindestlöhne beziehen, was seine Bedenken hinsichtlich der Gültigkeit der Rechtsgrundlage und der Wahl des Rechtsinstruments verstärkt.

3.6. Einige EWSA-Mitglieder weisen darauf hin, dass der Vorschlag über die Bestimmungen in Artikel 18 Absatz 2 der Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe hinausgeht. Darin heißt es, dass die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen treffen, um dafür zu sorgen, dass die Wirtschaftsteilnehmer bei der Ausführung öffentlicher Aufträge u. a. die geltenden arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten, die durch Tarifverträge festgelegt sind. In Artikel 9 des Vorschlags fehlen jedoch die Worte „die geltenden“. Dies vermittelt den Eindruck, dass gemäß Artikel 9 bei der Vergabe öffentlicher Aufträge stets tarifvertraglich vereinbarte Löhne gefordert werden sollten. Dies wirft die Frage auf, ob die Kommission beabsichtigt, über die Richtlinie 2014/24/EU hinauszugehen, indem sie bei allen öffentlichen Aufträgen stets einen tarifvertraglich festgelegten Lohn verlangt.

⁽¹⁸⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 159, Ziffer 3.3.10.

3.7. **Monitoring und Datenerhebung**

3.7.1. Artikel 10 verpflichtet die Mitgliedstaaten, u. a. Daten über die tarifvertragliche Abdeckung und die Höhe der Mindestlöhne zu melden. Die Mitgliedstaaten müssen außerdem sicherstellen, dass Tarifverträge transparent und öffentlich zugänglich sind, und zwar sowohl in Bezug auf Löhne als auch in Bezug auf andere Bestimmungen. Die Mindestlöhne werden dann von der Kommission und dem Beschäftigungsausschuss des Rates (EMCO) bewertet.

3.7.2. In den Arbeitsmarktmodellen, die sich ausschließlich auf Tarifverhandlungen stützen, wird die Angemessenheit der Löhne weder vom Staat noch von einer staatlichen Stelle geprüft. Diese Vereinbarungen sind alleiniges Eigentum der Sozialpartner und werden von ihnen ausgelegt. Die Überprüfung der Höhe von Löhnen in Tarifverträgen vorzuschreiben, wäre nicht hinnehmbar. Zudem ist es im Hinblick auf die Autonomie der Sozialpartner fragwürdig, sie dazu zu verpflichten, Tarifverträge allgemein zugänglich und transparent zu machen, zumal die Tarifverträge nur von den Sozialpartnern ausgelegt und überprüft werden können. Der EWSA weist ferner darauf hin, dass Tarifverträge nicht immer Mindestlohn- oder Lohnuntergrenzen enthalten. Darüber hinaus sind die Berichtspflichten sehr arbeitsintensiv, und die Datenanforderungen sind teilweise schlicht nicht machbar.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 106

Nein-Stimmen: 147

Enthaltungen: 17

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 — Widerstandsfähigkeit der EU bei kritischen Rohstoffen: Einen Pfad hin zu größerer Sicherheit und Nachhaltigkeit abstecken“

(COM(2020) 474 *final*)

(2021/C 220/17)

Berichtersteller: **Dumitru FORNEA**

Ko-Berichtersteller: **Michal PINTÉR**

Befassung	Europäische Kommission, 23.9.2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beschluss des Plenums	28.10.2020
Zuständige Fachgruppe	Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI)
Annahme in der CCMI	5.3.2021
Verabschiedung im Plenum	25.3.2021
Plenartagung Nr.	559
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	258/0/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die Mitteilung der Europäischen Kommission ist ein wichtiger Schritt nach vorn und enthält einen klaren Fahrplan mit Initiativen und Aktionen auf europäischer Ebene. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) empfiehlt deshalb dem Europäischen Parlament und dem Rat, diesen Ansatz zur Verbesserung der Widerstandsfähigkeit der EU bei kritischen Rohstoffen zu unterstützen.

1.2. Nach Auffassung des EWSA können die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen dazu beitragen, durch eine sichere Versorgung mit kritischen Rohstoffen die industrielle und technologische Basis in der EU zu erhalten und auszubauen. Ferner können sie wesentliche Forschungs- und Entwicklungskapazitäten fördern, die wiederum die Umsetzung der ehrgeizigen Ziele des Grünen Deals, die Schaffung neuer dauerhafter und guter Arbeitsplätze und einen gerechten Strukturwandel in betroffenen Regionen ermöglichen.

1.3. Der EWSA unterstützt uneingeschränkt den ökologischen Wandel im Energiesektor und erachtet die Gewinnung von Rohstoffen, die für den Einsatz umweltfreundlicher Technologien erforderlich sind, als wesentliche Voraussetzung hierfür. Diese Materialien wie u. a. Metalle und Mineralien sind die Grundbausteine einer soliden Versorgungsinfrastruktur für Wasserstoff und grüne Elektrizität. Ökostromerzeugung und grüne Energieträger ermöglichen die Dekarbonisierung der mineralgewinnenden Industrie und der verarbeitenden Industrie, sodass sich ein Positivsummenspiel ergibt.

1.4. Exploration ist mit einem hohen Risiko behaftet und deshalb mit hohen Kapitalkosten verbunden. Eine Risikominderung durch Kreditgarantien und Abschreibungsmöglichkeiten trägt erheblich zur Investitionsförderung bei. Weitere steuerliche Anreize werden in Form von Steuergutschriften und staatlichen Beihilfen geboten. Weltweit werden diese Mechanismen verbreitet in der Materialförderung und -verarbeitung angewandt, in der EU jedoch kaum. Allerdings gibt es in Europa eine Ausnahme: Finnland hat eine nationale Förderung durch Risikokapitalfonds eingeführt. Auf europäischer Ebene sollten vergleichbare Initiativen angeregt werden.

1.5. Unter Zugrundelegung der aktuellen bewährten Verfahren, Technik und Technologie schlägt der EWSA vor, dass die EU ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren für Bergbautätigkeiten entwickeln sollte. In Verbindung mit anderen kritischen Infrastrukturen, wie bspw. bei der Integration der erneuerbaren Energien in das Energieversorgungssystem, konnte das Vertrauen in vereinfachte Verfahren gestärkt werden. Vereinfachte Verfahren greifen dem Ergebnis eines Entscheidungsprozesses nicht vor, sondern haben zum Ziel, die Zügigkeit, Berechenbarkeit und Transparenz der Umweltsicherungs- und Genehmigungsverfahren der betreffenden Infrastrukturprojekte zu verbessern.

1.6. Der EWSA hält es für entscheidend, dass angemessene Finanzierungsinstrumente verfügbar sind, um den ökologischen Wandel in der Erzgewinnung und -aufbereitung zu erleichtern. Ferner ist es wichtig, in das Recycling kritischer und strategisch wichtiger Rohstoffe zu investieren (bspw. über Horizont 2020).

1.7. Der EWSA ist fest überzeugt von der Bedeutung des Kreislaufprinzips für die EU-Wirtschaft. Im Rahmen der Kreislaufwirtschaft muss der Materialkreislauf in Europa geschlossen werden. Folglich sollte die Ausfuhr von Abfällen, die wertvolle Materialien enthalten, deren Aufbereitung in der EU zur Senkung der EU-Treibhausgasemissionen beitragen könnte, sorgfältig geprüft werden und nur erfolgen, wenn dies unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten nutzbringend ist. Der EWSA unterstützt daher eine rasche und wirksame Überarbeitung geltender Rechtsinstrumente wie der Abfallverbringungsverordnung.

1.8. Der EWSA erachtet die vorgeschlagene Kartierung der potenziellen Versorgung mit kritischen Sekundärrohstoffen aus Lagerbeständen und Abfällen der EU als eine Schlüsselmaßnahme zur Verbesserung der Rohstoffresilienz der EU. Er fordert die Kommission deshalb auf, diese aktuell für 2022 geplante Kartierung als vorrangig einzustufen und bis Ende 2021 abzuschließen.

1.9. Der EWSA erachtet es als notwendig, Hemmnisse in geltenden Rechtsvorschriften und Regelungen über die Nutzung von Sekundärrohstoffen auf dem einheimischen Markt und ihre Verbringung aufzuheben. Allerdings müssen beim Handel in diesen gefährlichen Stoffströmen die Umwelt-, Gesundheits- und Sicherheitsaspekte sorgfältig überwacht und berücksichtigt werden. Strenge und schnelle Verfahren müssen gegeneinander abgewogen werden, sodass die Verbringung, das Recycling und die Wiederverwendung sekundärer Rohstoffe auf dem Binnenmarkt nicht behindert werden. Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, dass Recyclingmöglichkeiten bürokratisch abgewürgt werden ⁽¹⁾.

1.10. Der EWSA erachtet es als wichtig, in die Methodik für die regelmäßige Bewertung der Liste kritischer Mineralien noch weitere Dimensionen einzubeziehen. Zur Bewertung der „ethischen Dimension“ sollte anhand geeigneter Kriterien überprüft werden, ob die globalen Lieferketten dieser Rohstoffe ethischen Grundsätzen genügen. Diese Grundsätze sollten auf der AEMR ⁽²⁾ beruhen sowie auf den Leitprinzipien der Vereinten Nationen (UNGP) ⁽³⁾, darunter den von der IAO in der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit festgelegten grundlegenden Arbeitnehmerrechten einschl. den Mindestarbeitsnormen und der MNE-Erklärung ⁽⁴⁾, sowie auf den UN-Nachhaltigkeitszielen (SDG) ⁽⁵⁾. Des Weiteren sollte die Handels- und Weltmarktlage bei den Rohstoffen berücksichtigt werden, um die Handelsbedingungen der einzelnen Rohstoffe besser beurteilen zu können. Der derzeitige methodische Ansatz zur Bewertung von Handelshemmnissen ist zu ungenau. Handelshemmnisse und Oligopole sollten besser berücksichtigt werden.

1.11. Der EWSA hält eine Koordinierung zwischen den einzelstaatlichen Systemen für allgemeine und berufliche Bildung, Umschulung und Zertifizierung für erforderlich, um ausreichende Kapazitäten für die Ausbildung von Fachkräften auf den Gebieten bereitzuhalten und bereitzustellen, die für die Stärkung der Widerstandsfähigkeit bei kritischen und strategisch wichtigen Rohstoffen relevant sind. Die EU muss bei der Ausbildung von Fachkräften auch die Erfordernisse im Kontext der rasch fortschreitenden Digitalisierung berücksichtigen und berufliche Möglichkeiten in den Bereichen Versorgungssicherheit und Verarbeitung dieser für moderne Volkswirtschaften systemrelevanten Mineralien fördern.

1.12. Im Rahmen der Maßnahmen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit bei kritischen und strategisch wichtigen Rohstoffen hält der EWSA es für wichtig, dass die EU über ausreichende technologische und industrielle Kapazitäten für die Substitution dieser Mineralien im Falle anhaltender Verknappung verfügt. Die einschlägigen europäischen Institutionen müssen sich stärker in die Planung umfangreicher und kontinuierlicher Investitionen in FuE-Programme zur Entdeckung neuer Materialien und Verfahren einbringen, um eine sinnvolle Substitution zu ermöglichen.

⁽¹⁾ Beispielsweise stufen die Mitgliedstaaten Abfälle anhand unterschiedlicher Klassifizierungsmethoden als gefährlich oder nicht gefährlich ein. Dadurch entstehen unnötiger Verwaltungsaufwand — zu viele Dokumente, langwierige Verfahren, fehlende behördliche Koordinierung — und überflüssiger Druck wegen der finanziellen Garantie zur Absicherung der Abfallverbringung, die von der Einstufung der Abfälle abhängt.

⁽²⁾ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

⁽³⁾ Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen..

⁽⁴⁾ Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik.

⁽⁵⁾ UN-Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDG).

1.13. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, den Bedürfnissen und Belangen rohstoffliefernder Entwicklungsländer überzeugend und respektvoll Rechnung zu tragen, indem Unternehmen gefördert und unterstützt werden, die eindeutig unter Achtung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Interessen dieser Länder und ihrer Bevölkerung operieren. Die Kommission sollte eine Anleitung für die Schaffung partnerschaftlicher Rahmenbedingungen aufstellen, über die im beiderseitigen Interesse der Handelspartner Vertrauen, Beständigkeit, Sicherheit, Zuverlässigkeit und gegenseitige Achtung gefördert werden.

1.14. Der EWSA hält es für wichtig, kritische Rohstoffe weiter zu definieren und neu zu denken. Dem bisherigen Verständnis zufolge werden kritische Rohstoffe in erster Linie im Bergbau gewonnen. Diese viel zu enge Definition beeinträchtigt letztlich den Ausbau grüner Energien. Für holzbasierte Werkstoffe gibt es heutzutage sehr viel mehr effiziente Einsatzmöglichkeiten als früher. Die Entwicklung der Anwendungen, etwa im Textilbereich oder in neuen leichteren und umweltfreundlicheren Batterien, schreitet äußerst schnell voran. Die Bioökonomie bietet einzigartige Möglichkeiten, um die Krisenfestigkeit der europäischen Wirtschaft zu stärken und für geopolitische Stabilität auf unserem Kontinent zu sorgen. Die Nutzung erneuerbarer Materialien würde gleichzeitig auch zum Klimaschutz beitragen, da der durch die Nutzung fossiler Brennstoffe sonst freigesetzte Kohlenstoff im Boden bleibt, und ökologische Resilienz in fossilen Branchen erzeugen.

2. Hintergrund

2.1. Der Rohstoffsektor stellt etwa 350 000 Arbeitsplätze in der EU, während in den nachgelagerten Fertigungsbranchen über 30 Mio. Arbeitsplätze von einem zuverlässigen und ungehinderten Zugang zu mineralischen Rohstoffen abhängen. 2018 bewegte sich die Importabhängigkeit der EU bei Metallen je nach Metall zwischen 75 % und 100 %, und über die Hälfte des Energiebedarfs der EU wird durch Nettoeinfuhren gedeckt. Die Rohstoffpreise sind starken Schwankungen unterworfen, und die Ressourcen machen den größten Teil der Inputkosten der Unternehmen aus ⁽⁶⁾. Trotzdem generierten die rohstoffabhängigen Branchen in der EU eine Wertschöpfung in Höhe von 206 Mrd. EUR ⁽⁷⁾.

2.2. Die Weltbank prognostiziert einen Anstieg der Nachfrage nach Metallen und Mineralien, der im Verhältnis zu den Klimazielen steht. Laut OECD wird sich der weltweite Materialverbrauch bis 2060 verdoppeln. Der Verbrauch von Metallen soll bis 2060 um 150 %, von derzeit 8 auf 20 Mrd. Tonnen, steigen. Die OECD kommt ferner zu dem Schluss, dass die Zunahme des Materialverbrauchs in Verbindung mit der Materialförderung und -verarbeitung den Druck auf die Ressourcen des Planeten erhöhen und die Errungenschaften des Wohlstands gefährden dürfte. In der Folge kann es zu ökologischen und sozialen Problemen, Verschmutzung, Biodiversitätsverlusten, Zerstörung von Böden usw. kommen.

2.3. Auf die EU entfallen weniger als 5 % der weltweiten Produktion an mineralischen Rohstoffen. China allein liefert 66 % der fertigen Lithium-Batterien, die EU hingegen nicht einmal 1 %. Aus der EU stammen weniger als 1 % der globalen Brennstoffzellproduktion und 1 % der Rohstoffe für Windenergieerzeugung ⁽⁸⁾. China hat ein Quasimonopol bei Photovoltaik-Komponenten (PV). Die EU liefert 1 % der Photovoltaikmodule aus Silizium-Solarzellen. Die Robotikindustrie ist auf 44 Materialien angewiesen, von denen die EU 2 % und China 52 % produzieren.

2.4. Die sichere Versorgung mit kritischen und strategisch wichtigen Rohstoffen ist für den Umbau der EU-Wirtschaft und die Verwirklichung der EU-Klimaziele bis 2030 und 2050 unabdingbar. Saubere Energie, umweltfreundliche Technologien und grüne Mobilität sind auf Mineralien, Metalle und moderne Werkstoffe angewiesen, ohne die sich die Einführung und der Ausbau sauberer und digitaler Technologien wie auch die Umsetzung der Agenda 2030 und der darin verankerten Nachhaltigkeitsziele verzögern werden. Die EU muss handeln, um ihre Außenabhängigkeit zu verringern, ihre Lieferketten zu diversifizieren und in Recyclinganlagen zu investieren. Wenn ihr das nicht gelingt, stehen europäische Arbeitsplätze und das Überleben europäischer Unternehmen auf dem Spiel.

3. Die Aktionen der Kommission im Bereich Rohstoffe

3.1. Am 3. September 2020 stellt die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung „Widerstandsfähigkeit der EU bei kritischen Rohstoffen: Einen Pfad hin zu größerer Sicherheit und Nachhaltigkeit abstecken“ zehn Aktionen für die Förderung einer sicheren und nachhaltigen Versorgung mit kritischen Rohstoffen vor. Als besonders wichtig wird eine offenere strategische Autonomie in der EU angesehen. Erreicht werden kann diese durch die Diversifizierung der Lieferanten in Drittländern; die Verringerung einer übermäßigen Abhängigkeit durch die Stärkung des Kreislaufprinzips, der

⁽⁶⁾ EU-Rohstoffanzeiger (Raw Materials Scoreboard) 2018.

⁽⁷⁾ Euromines.

⁽⁸⁾ International Resource Panel (IRP) des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP).

Ressourceneffizienz, der Förderung und der Verarbeitung innerhalb der EU; die Erhöhung der Lieferkapazität innerhalb der EU; Aufbau belastbarer Lieferketten für die industriellen Ökosysteme der EU; Stärkung einer nachhaltigen und verantwortungsvollen Versorgung; Gründung einer Rohstoffallianz und Auflage von FuE-Programmen; Verstärkung der Finanzierungsmöglichkeiten; Verbesserung der Bergbaukompetenzen; Verstärkung der Explorationskapazitäten; Bewertung der Umweltauswirkungen; Förderung des internationalen Handels und internationaler Partnerschaften.

3.2. Ein Schwerpunkt der Mitteilung der Europäischen Kommission „Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft — Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa“ vom 11. März 2020 liegt auf der Schaffung eines gut funktionierenden EU-Marktes für Sekundärrohstoffe und auf der ethischen Beschaffung von Rohstoffen und der Versorgungssicherheit.

3.3. Am 10. März 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission ihre Mitteilung „Eine neue Industriestrategie für Europa“, in der sie die Bedeutung aller industriellen Wertschöpfungsketten in der EU hervorhob. Eine sichere Versorgung mit sauberer und erschwinglicher Energie sowie sauberen und erschwinglichen Rohstoffen ist die Voraussetzung für eine Verringerung der industriellen Kohlenstoffbilanz und die Beschleunigung des Wandels.

3.4. Am 11. Dezember 2019 legte die Europäische Kommission ihre Mitteilung „Der europäische Grüne Deal“ vor, die neue Wachstumsstrategie der EU für die Umstellung auf eine ressourceneffiziente, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft. Darin hebt sie hervor, dass der Zugang zu Ressourcen von strategischer Bedeutung für die Verwirklichung des Grünen Deals ist. Voraussetzung für den Wandel ist die nachhaltige Versorgung mit allen Rohstoffen, die für saubere und digitale Technologien benötigt werden.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt und unterstützt die Bemühungen und Maßnahmen der Europäischen Kommission zur Verbesserung der Rohstoffversorgungssicherheit. Die Stellungnahmen der Beratenden Kommission des EWSA für den industriellen Wandel aus den vergangenen 15 Jahren sowie ihre einschlägige Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission unterstreichen das Interesse und das Engagement der organisierten Zivilgesellschaft der EU, die europäische Rohstoffpartnerschaft weiter auszubauen.

4.2. Diesbezüglich müssen konkretere Vorschläge und Maßnahmen ausgearbeitet werden, um sicherzustellen, dass der in der Mitteilung zu den kritischen Rohstoffen abgesteckte Pfad hin zu größerer Sicherheit und Nachhaltigkeit auch zum Ziel führt. Der EWSA fordert die Kommission zudem auf, durch geeignete Maßnahmen alle Rohstoffe zu erfassen, die für die Industrie und Wirtschaft der EU relevant sind, um künftige Abhängigkeiten zu vermeiden.

4.3. Die von der Europäischen Kommission 2008 gestartete Rohstoffinitiative bereitet den Boden für strukturierte und koordinierte Maßnahmen auf Ebene der einschlägigen EU-Institutionen, um die europäischen Bürgerinnen und Bürger für die Notwendigkeit zu sensibilisieren, eine sichere Versorgung mit kritischen und strategisch wichtigen Rohstoffen für die europäische Industrie zu gewährleisten, sowie für konkrete einschlägige Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten.

4.4. Die europäische Technologieplattform für nachhaltige Gewinnung mineralischer Rohstoffe (2008 offiziell anerkannt), die Europäische Innovationspartnerschaft für Rohstoffe (2012), das Europäische Innovations- und Technologieinstitut — RawMaterials (2015), die Europäische Batterie-Allianz (2017), die Europäische Rohstoffallianz (September 2020) oder die Aktivitäten im Rahmen der jährlichen EU-Rohstoffwoche stehen für erfolgreiche Initiativen der Europäischen Kommission und wichtige Instrumente zur Unterstützung der anhaltenden Bemühungen der Europäischen Union, die technologischen, legislativen und administrativen Voraussetzungen für einen kohärenten EU-Aktionsplan für Rohstoffe zu schaffen. Diese Initiativen hätten jedoch weiter ausgebaut werden können, und der EWSA fordert die Kommission auf, die Arbeit, die Ergebnisse und die Wirksamkeit dieser Allianzen und Plattformen gründlich zu bewerten und dem EWSA regelmäßig (jährlich) die Ergebnisse zu übermitteln. Als Vertreter der Zivilgesellschaft muss der EWSA darüber informiert werden, ob dieser Ansatz wirksam zur Förderung und Verwirklichung des Ziels der Rohstoffresilienz beiträgt.

4.5. Der Blickwinkel der Kommissionsmitteilung ist überwiegend europäisch, was in Anbetracht ihres zentralen Anliegens — der Rohstoffversorgung der europäischen Wirtschaft — auch verständlich ist. Nach Meinung des EWSA sollte die Kommission jedoch auch die Bedürfnisse und Interessen der Menschen und Volkswirtschaften derjenigen Länder berücksichtigen, die Europa Rohstoffe liefern sollen, insbesondere eingedenk der häufig beschworenen „europäischen

Werte“, „globalen Verantwortung“ und globalen „Nachhaltigkeitsziele“. Auch sollte bedacht werden, dass die Länder des Europäischen Wirtschaftsraums über umfangreiche Bodenschätze verfügen und in die Rohstoffstrategien, strategischen Partnerschaften und Finanzierungsmöglichkeiten für den ökologischen Wandel im Bergbau einbezogen werden sollten.

4.6. Das Ziel der Stärkung der Widerstandsfähigkeit der EU bei kritischen und strategisch wichtigen Rohstoffen ist untrennbar mit den Bemühungen der EU verbunden, eine starke industrielle und technologische Basis aufrechtzuerhalten, die mit der digitalen Revolution und den globalen Herausforderungen des Klimawandels und des Umweltschutzes Schritt halten kann. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die EU dabei erfolgreich ist. Der EWSA hat bereits festgestellt: „Solarmodule, Windparks und Batterien sind für unser neues industrielles Paradigma von entscheidender Bedeutung. Allerdings benötigen sie auch Rohstoffe, die von unseren internationalen Konkurrenten kontrolliert werden. Die Industriepolitik muss mit einer resoluten Handels- und Außenpolitik einhergehen, die ihrerseits den Zugang zu diesen Ressourcen sichern muss.“⁽⁹⁾

4.7. Eine Rohstoffpolitik muss im Zusammenspiel mit anderen Politiken konkret dazu beitragen, die Versorgung der europäischen Industrie sicherzustellen, die Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen aus der EU zu befriedigen, die Umwelt zu schützen, die Klimafolgen menschlicher Tätigkeiten einzudämmen und gute Arbeitsplätze zu schaffen. Diese wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Nutzeffekte sollten sich EU-weit ausgewogen niederschlagen. Es ist wichtig, sich nicht nur auf Rohstoffe zu konzentrieren, die nach der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Methodik als „kritisch“ eingestuft werden. Rohstoffe, die ein wesentlicher Bestandteil vieler Lieferketten und zudem Trägerrohstoffe sind, sollten als strategisch wichtig bewertet werden.

4.8. Die anhaltende und absehbare Nachfrage der EU nach kritischen und strategisch wichtigen Rohstoffen ist die Grundlage für den Ausbau von Binnen- und Außenhandelsbeziehungen und Lieferketten. Angesichts der stetig steigenden Rohstoffnachfrage sollte die EU auch ihre Möglichkeiten zur Rohstoffbeschaffung innerhalb der EU und auf dem Weltmarkt ausweiten. Zuverlässige und planungssichere Lieferketten sind entscheidend für die Aufrechterhaltung der Industrieproduktion und der relevanten Infrastruktur in den Mitgliedstaaten, aber auch eine wichtige Voraussetzung für die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der EU bei kritischen Rohstoffen.

4.9. Der Bedarf an kritischen und strategisch wichtigen Rohstoffen lässt Rückschlüsse darauf zu, welche industriellen Produktionskapazitäten und Voraussetzungen in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung, Umschulung, lebenslanges Lernen und Zertifizierung erforderlich sind, damit die EU im globalen Wettbewerb bestehen kann, nicht in Abhängigkeit von bestimmten Rohstoffen gerät und bei Innovation, Forschung und technologischer Entwicklung nicht den Anschluss verliert.

4.10. Eine Voraussetzung für die Stärkung der Rohstoffresilienz sind technologische und industrielle Kapazitäten zur Ersetzung kritischer Rohstoffe, was jedoch zeitaufwändig ist und umfangreiche kontinuierliche Investitionen in die Erforschung und Entwicklung neuer Materialien erfordert. Angesichts der dynamischen Entwicklungen in China könnte die Widerstandsfähigkeit der EU bei kritischen Rohstoffen durch ehrgeizige Vorhaben zur Vernetzung und Modernisierung der transeuropäischen Verkehrs-, Energie- und IKT-Infrastrukturen gestärkt werden, und zwar im Rahmen des europäischen Grünen Deals: Infolge der anhaltenden ausreichend hohen Nachfrage nach diesen Rohstoffen in der EU würden globale Lieferketten stabilisiert und neue Investitionen sowohl in die Rohstoff verarbeitende Industrie als auch in FuE-Programme für die Substitution kritischer Rohstoffe mobilisiert.

5. Besondere Bemerkungen

5.1. Die Mitteilung der Europäischen Kommission ist ein wichtiger Schritt nach vorn und enthält einen klaren Fahrplan mit Initiativen und Aktionen auf europäischer Ebene. Der EWSA empfiehlt deshalb dem Europäischen Parlament und dem Rat, diesen Ansatz zur Verbesserung der Widerstandsfähigkeit der EU bei kritischen Rohstoffen zu unterstützen.

5.2. Investitionen in nachhaltigen Bergbau ermöglichen zwar Versorgungssicherheit, Schaffung von Arbeitsplätzen und wirtschaftlichen Fortschritt, müssen aber auch zur Verbesserung der sozioökonomischen und ökologischen Situation auf der Grundlage der sozialen Verantwortung der Unternehmen beitragen. Die zentrale Fragestellung ist, wie öffentliche Akzeptanz für die Förderung eines nachhaltigen Bergbaus in Europa gewonnen werden kann. Die Sensibilisierung der Bürger ist unerlässlich.

⁽⁹⁾ ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 108.

Der europäische Grüne Deal, die Klimaziele für 2030 und 2050 und die Rohstoffnachfrage

5.3. Eine saubere Kreislaufwirtschaft kann dazu beitragen, unsere Abhängigkeit von Material- und Energieimporten zu verringern, die negativen Auswirkungen der Aktivitäten der EU auf Gesundheit und Umwelt zu senken, zukunftsfähige Wirtschaftsmodelle zu entwickeln, die Beschäftigung vor Ort zu fördern, die Selbstversorgung zu verbessern und die im Zuge der COVID-19-Pandemie zu Tage getretenen Resilienzprobleme in Verbindung mit den globalen Lieferketten zu lösen. Der EWSA hat sich bereits für eine klare Strategie ausgesprochen: „Die EU sollte in der Kreislaufwirtschaft und in sauberen Technologien weltweit führend werden. Sie wird auf die Dekarbonisierung energieintensiver Industriezweige hinarbeiten.“⁽¹⁰⁾

5.4. In der Mitteilung der Kommission wird der Tiefseebergbau⁽¹¹⁾ nicht erwähnt bzw. erörtert. Auch wird kein Versuch unternommen, an der landläufigen Meinung zu rütteln, dass die mineralgewinnende Industrie nicht umweltverträglich ist. Dabei gibt es durchaus umweltfreundliche und nachhaltige Bergbautätigkeiten.

5.5. Laut Kommission sind Bergbauabfälle reich an kritischen Rohstoffen und können neue wirtschaftliche Aktivitäten eröffnen. Unklar ist jedoch, was für Investitionen dafür erforderlich sind und ob Aussicht auf öffentliche Akzeptanz besteht. Die Bewirtschaftung von Bergbauabfällen zur Gewinnung kritischer Rohstoffe betrifft nicht nur Kohlebergwerke, sondern auch Standorte, an denen eisen-, zink- oder nickelhaltige Erze abgebaut werden.

5.6. Für die Entwicklung der grünen und sauberen Technologien, die für die Energiewende und im weiteren Sinn auch für den grünen Strukturwandel erforderlich sind, müssen die Kapazitäten für das Recycling, die Gewinnung und die Verarbeitung von Metallen ausgebaut werden. Der Rückgewinnung strategisch wichtiger und kritischer Materialien kommt dabei entscheidende Bedeutung zu, und deshalb müssen innovative Technologien für die Abfalltrennung und -behandlung eingesetzt werden. Beide Beschaffungswege innerhalb der EU — Gewinnung und Wiederverwendung — müssen angemessen gefördert und finanziell unterstützt werden.

Die Liste der kritischen Rohstoffe für die EU — Bewertungsmethodik

5.7. Auf der Grundlage der neuen technologischen Entwicklungen sollte die Liste der kritischen Rohstoffe für die EU alle zwei Jahre überprüft werden. Die Europäische Kommission hat vor, die Fortschritte bei der Umsetzung der in ihrem Vorschlag genannten Aktionen zu überwachen. In diesem Zusammenhang sind regelmäßige Folgenabschätzungen erforderlich. Zudem muss die Möglichkeit vorgesehen werden, Änderungen vorzunehmen bzw. regulierend einzugreifen.

5.8. Die Kommission betont in dieser Mitteilung, dass die sich aus der regelmäßigen Bewertung ergebende Liste kritischer Rohstoffe auch für die Förderung einer nachhaltigen und verantwortungsvollen Beschaffung von Bedeutung ist. Deshalb sollte die Methodik für die regelmäßige Bewertung dieser Liste anhand der AEMR⁽¹²⁾ sowie der Leitprinzipien der Vereinten Nationen (UNGP)⁽¹³⁾, darunter der von der IAO in der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit festgelegten grundlegenden Arbeitnehmerrechte einschl. der Mindestarbeitsnormen und der MNE-Erklärung⁽¹⁴⁾, sowie der UN-Nachhaltigkeitsziele (SDG)⁽¹⁵⁾ überprüft werden.

5.9. Die Eventualität von Menschenrechtsverletzungen, auch im Rahmen von Wirtschaftstätigkeiten in GWK⁽¹⁶⁾, oder von Umweltzerstörung in den künftigen Erzeugerländern muss in der Methodik für die regelmäßige Bewertung der Liste der kritischen Rohstoffe konkret berücksichtigt werden. Dementsprechend müssen angemessene Kriterien ermittelt und in die Bewertungsmethodik aufgenommen werden. Dies ist umso wichtiger, als der EU-Kommissar für Justiz im ersten Halbjahr 2021 eine Richtlinie über verpflichtende Sorgfaltsstandards vorschlagen will.

5.10. Nach dem bisherigen allgemeinen Verständnis werden kritische Rohstoffe im Bergbau gewonnen, doch der Begriff umfasst weitaus mehr. So gibt es bspw. für holzbasierte Materialien heutzutage sehr viel mehr effiziente Einsatzmöglichkeiten als früher: Die Entwicklung der Anwendungen, etwa im Textilbereich oder in neuen leichteren und umweltfreundlicheren Batterien, schreitet äußerst schnell voran. Zudem bietet die Bioökonomie einzigartige Möglichkeiten, um die Krisenfestigkeit der europäischen Wirtschaft zu stärken und für geopolitische Stabilität auf unserem Kontinent zu

⁽¹⁰⁾ ABL C 364 vom 28.10.2020, S. 108.

⁽¹¹⁾ Die Internationale Meeresbodenbehörde (ISA) hat den Auftrag, den Tiefseebergbau rechtlich und praktisch zu regeln.

⁽¹²⁾ Siehe Fußnote 2.

⁽¹³⁾ https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

⁽¹⁴⁾ Siehe Fußnote 4.

⁽¹⁵⁾ Siehe Fußnote 5.

⁽¹⁶⁾ Globale Wertschöpfungsketten.

sorgen. Die Nutzung erneuerbarer Materialien würde gleichzeitig zum Klimaschutz beitragen, und der durch die Nutzung fossiler Brennstoffe sonst freigesetzte Kohlenstoff bleibt im Boden, sodass ökologische Resilienz in fossilen Branchen erzeugt wird.

Kartierung der Rohstoffe in der EU

5.11. Die vorgeschlagene Kartierung der potenziellen Versorgung mit kritischen Sekundärrohstoffen aus Lagerbeständen und Abfällen der EU ist eine Schlüsselmaßnahme zur Verbesserung der Rohstoffresilienz der EU. Die Kommission sollte deshalb diese aktuell für 2022 geplante Kartierung als vorrangig einstufen und bis Ende 2021 abschließen, um die Interessenträger und Bürger einschlägig zu informieren.

5.12. Angesichts des derzeit fehlenden Überblicks und der mangelnden Informationen über die Verfügbarkeit von Sekundärrohstoffen in der EU muss die sektorbezogene und sektorübergreifende Verfolgung strategisch wichtiger und kritischer Materialien, auch unter Einsatz von Digitaltechnik und Massendatenanwendungen, Priorität erhalten.

Bergbau, damit verbundene Kompetenzen und gesellschaftliche Akzeptanz

5.13. Der Abbau von Rohstoffen und die Gewinnung von Steinen und Erden sind notwendig, um Versorgungsrisiken zu mindern, also bspw. Materialien für emissionsarme Technologien und eine klimaneutrale Landwirtschaft bereitzustellen, und um die Resilienz von Wertschöpfungsketten im verarbeitenden Gewerbe zu stärken. Die europäische mineralgewinnende Industrie kann die Versorgung mit wesentlichen Materialien für aktuelle und künftige Technologien zum Aufbau einer klimaneutralen, dienstleistungs- und gemeinwohlorientierten, kreislauffähigen und ressourceneffizienten Wirtschaft sicherstellen und eine nachhaltige und verantwortungsvolle Beschaffung der Rohstoffe gewährleisten.

5.14. Zudem muss der Bergbau in Europa im Vergleich zu Drittländern strengsten Umwelt- und Sozialstandards genügen. Die Industrie in Europa leistet einen erheblichen Beitrag zur Eindämmung des Klimawandels: Sie erkundet fortwährend Verfahren zur Emissionssenkung, um die weiter steigende Nachfrage nach Rohstoffen effizient und praktisch bedienen zu können, und unterstützt andere Wirtschaftstätigkeiten bei der Verbesserung ihrer Umweltleistung.

5.15. Es gibt allerdings kaum Beispiele dafür, dass Rohstoffexporte der Entwicklungsländer zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zugunsten breiter Schichten ihrer Bevölkerung geführt hätten. Vielmehr sind häufig soziale Ausbeutung und Umweltverschmutzung die Folge, und in der Regel gibt es nur wenige Nutznießer.

5.16. Die Rohstoffe sollten nicht nur als Garant für den wirtschaftlichen Wohlstand in Europa begriffen werden, sondern auch eine nachhaltige, d. h. sozial- und umweltverträgliche wirtschaftliche Entwicklung in den Lieferländern begründen. Die EU sollte diesbezüglich die Initiative ergreifen und ganz klar sämtliche Anstrengungen von Unternehmen unterstützen, die sich von dem bisherigen, einseitig auf eine sichere Versorgung mit möglichst billigen Rohstoffen ausgerichteten Ansatz ab- und einem neuen „strategischen Partnerschaftskonzept“ zuwenden. Bei einer solchen strategischen Partnerschaft müssen die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erfordernisse und Interessen der Rohstoffliefer- wie auch -empfängerländer auf faire Weise berücksichtigt und eine selbstbestimmte sozioökonomische Entwicklung in den Lieferländern unterstützt und gefördert werden. Durch die Schaffung partnerschaftlicher Rahmenbedingungen kann in den Handelsbeziehungen im beiderseitigen Interesse und auf der Grundlage gegenseitiger Achtung ein hohes Maß an Vertrauen, Beständigkeit, Sicherheit und Zuverlässigkeit erreicht werden.

5.17. Lokale Umweltprobleme müssen stets gegen den Nutzen solcher Projekte zur Verwirklichung übergeordneter europäischer und globaler CO₂-Ziele abgewogen werden, bspw. gegen die steigende Kupfernachfrage. Eine solche Abwägung sollte bei der Einstufung der Vorrangigkeit von Bergbauprojekten in Europa stattfinden. Dabei sollten auch regionalwirtschaftliche Anliegen einbezogen werden.

5.18. Der Zugang zu Rohstoffen reicht nicht aus, die EU benötigt auch spitzentechnologische Verarbeitungskapazitäten. Kommissar Breton zufolge sollen die notwendigen europäischen Kapazitäten für die Förderung und Raffination kritischer Rohstoffe zu Beginn des nächsten Jahrzehnts betriebsbereit sein. Das ist nicht ehrgeizig genug. Der EWSA empfiehlt daher, dass die EU Sofortinvestitionen fördert und gemeinsame Bestimmungen für Investitionsanreize festlegt. Zur Beschleunigung der „strategischen Autonomie“ Europas bei kritischen Rohstoffen sollte die Einrichtung einer europäischen Partnerschaft (im Rahmen von Horizont Europa) oder eines wichtigen Vorhabens von gemeinsamem europäischem Interesse (IPCEI) in Erwägung gezogen werden. Ein derartiges wichtiges Vorhaben sollte die gesamte Lieferkette für kritische Rohstoffe

umfassen: Bewertung der Mineralvorkommen in der EU, Gewinnung, Schmelzen, Verarbeitung, Recycling, Umnutzung. Wie für Batterien wird die Schaffung einer vollständig integrierten Wertschöpfungskette für seltene Erden in der EU von entscheidender Bedeutung für die Bewältigung des zweifachen — digitalen und ökologischen — Wandels sein.

5.19. In Europa laufen vier große Projekte im Bereich nachhaltige Bergbau- und Verarbeitungsindustrie mit einem Finanzvolumen von knapp 2 Mrd. EUR, deren Ziel ist, bis 2025 80 % des europäischen Lithiumbedarfs zu decken. Diese Projekte könnten als Vorbild für die Gewinnung anderer Rohstoffe dienen, die für europäische Wertschöpfungsketten in zahlreichen anderen strategisch wichtigen Bereichen benötigt werden.

5.20. Die Industrie nutzt bereits Automatisierung, Digitalisierung, Blockchain-Technologie und künstliche Intelligenz. Zusätzlich sollte die Nutzung des Copernicus-Programms geprüft werden, um neue Rohstoffstandorte zu ermitteln und die Umweltbilanz zu überwachen. Auch hat der EWSA bereits die Aufstellung eines EU-Regelungsfahrplans für die Bewältigung der Herausforderungen empfohlen, die sich aus der Digitalisierung der Rohstoffindustrie ergeben, wobei Themen wie Cybersicherheit, künstliche Intelligenz, Automatisierung, Multi-Level-Governance und Meeres- und Weltraumbergbau behandelt werden sollten ⁽¹⁷⁾.

5.21. Neue Gewinnungs-, Rückgewinnungs- und Produktionsverfahren sollten entwickelt werden, die den Ansprüchen der höchsten Umwelt- und Sozialstandards genügen. Die Bewirtschaftung von Deponien und Bergbaurückständen in der EU erschließt eine mögliche Quelle für kritische Rohstoffe. Umweltexperten drängen indes darauf, dass die Anwohner in den Entscheidungsprozess über künftige Bergbaustandorte einbezogen werden.

5.22. Bergbaukompetenzen sind auf die Ausbeutung von Metallen und Mineralien übertragbar, oft in denselben Regionen. Der Mechanismus für einen gerechten Übergang ermöglicht die Unterstützung von Kohle- und kohlenstoffintensiven Regionen durch das Finanzierungsfenster „Nachhaltige Infrastruktur“ des Fonds „InvestEU“. Dies ist jedoch zeitaufwändig. Neben Investitionsanreizen wären auch beschleunigte Genehmigungsverfahren (bspw. über eine EU-Verordnung) notwendig. Alle künftigen EU-Projekte müssen Sozial-, Umwelt- und Nachhaltigkeitsstandards genügen.

5.23. Als eine wesentliche Voraussetzung für eine wirksame „Local Content Policy“ (d. h. die Förderung der Entwicklung der lokalen Wirtschaft von Bergbauländern) im Hinblick auf die Schaffung von mehr, umweltverträglicheren und besser bezahlten Arbeitsplätzen in rohstoffreichen Ländern müssen die industrieseitig benötigten Kompetenzen und Kapazitäten während des gesamten Lebenszyklus eines Bergwerks zur Verfügung stehen. Auch müssen neue Kompetenzen entwickelt und vorhandene Kompetenzen angepasst werden, um auf den raschen technologischen Wandel reagieren zu können. Neue Studien bestätigen die potenziellen Auswirkungen der neuen Technologien auf die Art der Arbeit und unterstreichen, dass im Bergbausektor nicht nur für neue, sondern auch für bestehende Berufe neue Kompetenzen erforderlich sind, da die bestehenden Arbeitsplätze im Bergbaubetrieb voraussichtlich an die Automatisierung angepasst werden müssen. Entlassungen sollten im Wege des sozialen Dialogs vermieden werden. Durch Umschulungsmaßnahmen sollte sichergestellt werden, dass die Arbeitnehmer Zugang zu den neuen Stellen und Arbeitsplätzen haben, die durch die neuen Technologien und im Recycling-Bereich entstehen.

5.24. Die allgemeine und berufliche Bildung, Umschulung und Zertifizierung, die Gegenstand eines sozialen Dialogs sein sollten, sind für die Zukunft der Industrie von größter Bedeutung, und der Erwerb der erforderlichen Kompetenzen ist zeit- und kostenaufwändig. Fachdisziplinen wie Geologie, Metallurgie und Bergbau könnten auch auf Bachelorniveau unterrichtet werden.

Investitionen

5.25. Exploration ist mit einem hohen Risiko behaftet und deshalb mit hohen Kapitalkosten verbunden. Eine Risikominderung durch Kreditgarantien und Abschreibungsmöglichkeiten trägt erheblich zur Investitionsförderung bei. Weitere steuerliche Anreize werden in Form von Steuergutschriften und staatlichen Beihilfen geboten. Weltweit werden diese Mechanismen verbreitet in der Materialförderung und -verarbeitung angewandt, in der EU jedoch nicht.

5.26. Ein effizientes System finanzieller Anreize muss entwickelt und auf die Förderung des ökologischen Wandels in der Abfallwirtschaft ausgerichtet werden. Des Weiteren sollte die Zweckentfremdung wertvoller Abfallressourcen unter Strafe gestellt werden.

⁽¹⁷⁾ ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 37.

5.27. Die Stärkung der Kapazitäten der EU im wirksamen Umgang mit den tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen ihrer internationalen Partner, auch in den Bereichen Dumping und öffentliches Beschaffungswesen, ist eine wesentliche Voraussetzung für fairen Wettbewerb im Rohstoffhandel.

5.28. Es sind umfangreiche Investitionen in Forschung und Entwicklung notwendig, damit Europa in globalen Wertschöpfungsketten weiterhin Maßstäbe setzen kann. Um mit anderen Wirtschaftsmächten Schritt zu halten, müssen die Instrumente im Rahmen verschiedener Politikbereiche, etwa der neuen Industriestrategie und der Handelspolitik der EU, eng aufeinander abgestimmt werden. In diesem Zusammenhang wird die Umsetzung der Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen noch wichtiger, um strategisch wichtige Wertschöpfungsketten der EU zu schützen.

5.29. Die EU muss der Überwachung der globalen Rohstoffmärkte sowie der Entwicklung strategisch wichtiger Lieferketten besondere Aufmerksamkeit widmen. Alle Mitgliedstaaten und Interessenträger müssen über einheitliche Berichtsformate zuverlässige und vollständige Daten übermitteln.

5.30. Durch Investitionen von EU-Unternehmen in den ökologischen Wandel im Bereich Gewinnung, Verarbeitung und Recycling müssen die Bemühungen der Industrie unterstützt werden, die Umstellung auf Klimaneutralität voranzubringen⁽¹⁸⁾. Der Sektor sollte leichten Zugang zu nachhaltiger Finanzierung erhalten — vorausgesetzt, aus den geplanten Investitionen, FuE-Plänen und Strukturwandelvorhaben ist ein klares Engagement für die Klimaziele, produktive Vollbeschäftigung, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und gute Arbeit für alle erkennbar. Der EWSA hat bereits in einer früheren Stellungnahme darauf hingewiesen, dass „sich ein nachhaltiges Wachstum auf ökologische, wirtschaftliche, soziale und ordnungspolitische Aspekte im Rahmen eines ausgewogenen, globalen und umfassenden Ansatzes beziehen sollte, der im Einklang mit allen Nachhaltigkeitszielen und dem Pariser Klimaschutzübereinkommen steht und bei dem unverzichtbare bereichsübergreifende Mindestbedingungen festgelegt werden.“⁽¹⁹⁾

5.31. Zudem sollten Bergbauvorhaben, in deren Rahmen die gleichen Verpflichtungen eingegangen werden, ebenfalls im Rahmen von wichtigen Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (IPCEI) und Vorhaben von gemeinsamem Interesse (PCI) unterstützt und gefördert werden. Bei der Bewertung des Beitrags dieser Art Investitionen und Projekte ist allerdings auf etwaiges Greenwashing oder irreführende Informationen zu achten.

Handel und internationale Dimension

5.32. Die EU bezieht derzeit 98 % ihres Bedarfs an Seltenen Erden aus China. Angesichts des sich abzeichnenden großen geopolitischen Wettbewerbs ist die Entwicklung einer wirksamen EU-Wirtschaftsdiplomatie wesentlich, um den Zugang zu einem breiten Anbieterspektrum zu sichern, während gleichzeitig in Wiederverwendung und Recycling investiert werden muss. Diesbezüglich plädiert der EWSA für den Aufbau strategischer Partnerschaften mit gleichgesinnten Ländern in einem plurilateralen Rahmen, um zu vermeiden, dass (mitunter politisch bedingte) Versorgungsausfälle zu einer Unterbrechung hochentwickelter industrieller Wertschöpfungsketten in der EU führen.

5.33. Die Stärkung der Rolle des Euro als internationale und Referenzwährung ist wichtig, um Preisschwankungen zu verhindern und die Abhängigkeit der EU-Akteure vom US-Dollar zu verringern. Die Kommission sollte über die verfügbaren wirtschaftsdiplomatischen und handelspolitischen Instrumente nach Wegen suchen, den Handel mit kritischen Rohstoffe in Euro zu fördern. Der EWSA begrüßt in diesem Zusammenhang die Mitteilung der Europäischen Kommission „Das europäische Wirtschafts- und Finanzsystem: Mehr Offenheit, Stärke und Resilienz“⁽²⁰⁾.

⁽¹⁸⁾ Laut dem McKinsey-Bericht *How the European Union could achieve net-zero emissions at net-zero cost* vom 3. Dezember 2020 kann die EU ihr Nullemissionsziel bis 2050 kostenneutral erreichen: Dazu müssten über die nächsten 30 Jahre schätzungsweise 28 Billionen EUR in saubere Technologien und Anwendungen investiert werden. Ca. 1,5 Billionen EUR würden im Gebäudesektor investiert (29 %), 1,8 Billionen EUR in der Energiewirtschaft (33 %), 410 Mrd. EUR in der Industrie (8 %). 76 Mrd. EUR in der Landwirtschaft (ca. 1 %) und 32 Mrd. EUR im Verkehrsbereich (unter 1 %). Ca. 1,5 Billionen EUR (28 %) würden in die Infrastruktur zur Verbesserung der Energieübertragung und -verteilung in allen Sektoren fließen.

⁽¹⁹⁾ „Aktionsplan für nachhaltige Finanzierung“ (ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 73).

⁽²⁰⁾ COM(2021) 32 final vom 19.1.2021, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0032>.

5.34. Die Ausfuhr von Sekundärrohstoffen darf nur genehmigt werden, sofern dies unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten sinnvoll ist. Die EU sollte jedoch die Spielregeln ändern und die Ausfuhr von Abfällen, die wertvolle Materialien enthalten, nur dann zulassen, wenn dies unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten nutzbringend ist. Genauer gesagt sollten diese Art Abfälle nur dann ausgeführt werden, wenn die Umwelt-, Sozial- und Klimaschutzstandards am Zielort den in der EU geltenden Standards entsprechen.

5.35. Die internationale Zusammenarbeit innerhalb der OECD, der Vereinten Nationen, der WTO und der G20 muss unter Berücksichtigung der künftigen Nachhaltigkeit der Industrie und des EU-Interesses am sicheren Zugang zu kritischen Rohstoffen ausgebaut werden. Die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen gegenüber anderen Ländern ist für europäische Interessenträger wichtig. Die EU muss alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen, darunter auch Handelsvereinbarungen und strategische Partnerschaften, um Joint-Ventures in ressourcenreichen Drittländern, insbesondere in Afrika und Südamerika, zu erleichtern, wobei stets die Grundsätze der verantwortungsvollen Beschaffung und der vorbildlichen Geschäftspraxis zu berücksichtigen sind. Auch müssen die Länder des westlichen Balkans in die EU-Versorgungskette einbezogen werden.

Brüssel, den 25. März 2021.

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu „Nachhaltigkeitsanforderungen für Batterien in der EU“

(COM(2020) 798 final — 2020/353 (COD))

(2021/C 220/18)

Berichtersteller: **Bruno CHOIX**Ko-Berichtersteller: **Franck UHLIG**

Befassung	Europäisches Parlament, 18.1.2021
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beschluss des Plenums	1.12.2020
Zuständiges Arbeitsorgan	Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI)
Annahme in der CCMI	5.3.2021
Verabschiedung auf der Plenartagung	24.3.2021
Plenartagung Nr.	559
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	256/0/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt die im Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission [COM(2020) 798 final — 2020/0353(COD)] vorgesehenen Maßnahmen.

1.2. Der EWSA erachtet es als außerordentlich wichtig, dass sich alle Interessenträger darum bemühen, eine Fragmentierung des Binnenmarkts infolge unterschiedlicher Strategien der Mitgliedstaaten zu verhindern.

1.3. Der EWSA fordert für die Umsetzung der neuen Verordnung die Festlegung spezifischerer und funktionsfähiger Governancemechanismen und -instrumente unter Einbeziehung sämtlicher Interessenträger.

1.4. Der EWSA schlägt vor, im Hinblick auf die neuen Anforderungen die Rolle und die Kapazitäten der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) zu stärken.

1.5. Der EWSA regt an, die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA) mit den Fragen in Verbindung mit der Gesundheit, der Sicherheit, den Arbeitsbedingungen in der Produktion, dem Recycling und der Umnutzung der Batterien zu betrauen.

1.6. Der EWSA fordert eine vollständige Transparenz des Überwachungssystems zur Sicherstellung einer verantwortungsvollen Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Batterie-Lieferkette.

1.7. Recycling, Wiederaufbereitung und Wiederverwendung ermöglichen die Absicherung der vorgelagerten Lieferkette. Forschung und Entwicklung im Bereich Ökodesign müssen unbedingt gefördert werden. Der EWSA schlägt vor, dazu ein wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (IPCEI) aufzulegen.

1.8. Der EWSA rät mit Blick auf den Beschäftigungs- und Kompetenzbedarf für den Aufbau einer nachhaltigen europäischen Batterieindustrie, die Rolle des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop) wie auch der betroffenen europäischen Ausschüsse für den sektoralen sozialen Dialog zu erweitern und zu stärken, im Einklang mit dem im europäischen Grünen Deal verankerten gerechten Wandel.

1.9. Mit Blick auf den von der Kommission aufgelegten Kompetenzpakt und die europäischen Projekte ALBATTIS, DRIVES und COSME erachtet der EWSA es als vorrangig, unter aktiver Einbeziehung der Sozialpartner und in Zusammenarbeit mit etwaigen nationalen Programmen oder bestimmten unmittelbar betroffenen Arbeitsgebieten angemessen finanzierte und daher erfolversprechende Ausbildungsprojekte im Bereich Ökodesign und Recycling von Batterien zu entwickeln und durchzuführen.

1.10. Der EWSA schlägt mit Blick auf die von der EU angestrebte Klimaneutralität vor, rasch Höchstgrenzen für den CO₂-Fußabdruck der Batterieproduktion sowie der vorgelagerten Rohstofflieferkette einzuführen und die von der Kommission bereitgestellten Mittel aufzustocken, um schnell über die erforderlichen Instrumente für die Bewertung und Kontrolle des CO₂-Fußabdrucks der Batteriebranche zu verfügen.

1.11. Der EWSA hält es für notwendig, die Herstellerverantwortung mit Ökodesign-Kriterien zu verknüpfen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, den Batterielebenszyklus vom jeweiligen Gerätelebenszyklus abzukoppeln.

1.12. Der EWSA schlägt vor, neben dem Begriff „Ende der Lebensdauer“ den Begriff „Ende des Verwendungszwecks“ einzuführen, um die Wiederverwendung und Wiederaufbereitung bzw. das Second-Life sowie das Recycling der Batterien zu fördern.

1.13. Die in dem Verordnungsentwurf beschriebenen Kennzeichnungsanforderungen sollten verpflichtende Verbraucherinformationen über weitere potenzielle Gefahrstoffe neben Cadmium, Blei und Quecksilber sowie über die sonstigen Sicherheitsrisiken umfassen, um eine sachkundige Auswahl und bessere Nutzung der Batterien sicherzustellen.

2. Einleitung

2.1. Die Europäische Kommission hat am 10. Dezember 2020 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates [COM(2020) 798 final — 2020/0353(COD)] über Batterien und Altbatterien, zur Aufhebung der Richtlinie 2006/66/EG vom 6. September 2006 über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Alttakkumulatoren und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten vorgelegt.

2.2. Mit Hilfe dieser Verordnung soll ein EU-Rahmen für den gesamten Lebenszyklus von Batterien entwickelt werden, der harmonisierte und ambitioniertere Vorschriften für Batterien, Komponenten, Altbatterien und Recyclete umfasst.

2.3. Ihre wichtigsten Ziele sind die Verbesserung der Nachhaltigkeit von Batterien während ihres gesamten Lebenszyklus, die Gewährleistung von Mindestanforderungen an die Nachhaltigkeit von Batterien, die auf dem EU-Binnenmarkt in Verkehr gebracht werden, die Stärkung der Resilienz der EU-Lieferkette für Batterien durch Förderung der Kreislaufwirtschaft und die Verringerung der ökologischen und sozialen Auswirkungen in allen Abschnitten des Lebenszyklus von Batterien.

2.4. Im Einzelnen geht es dabei um die Förderung der Herstellung hochwertiger und hochleistungsfähiger Batterien und deren Inverkehrbringen auf dem EU-Binnenmarkt, die Erschließung und Nutzung des EU-Potenzials für — primäre und sekundäre — Batterierohstoffe unter Gewährleistung einer effizienten und nachhaltigen Gewinnung und die Gewährleistung, dass funktionierende Märkte für Sekundärrohstoffe vorhanden sind und die entsprechenden industriellen Prozesse bestehen.

2.5. Die Kommission strebt mit dieser Verordnung die Förderung von Innovation sowie die Entwicklung und Umsetzung von technologischem Fachwissen in der EU an.

2.6. Im Wege eines Kreislaufwirtschaftsansatzes soll so eine Verringerung der Abhängigkeit der EU von Einfuhren strategisch wichtiger Rohstoffe und Seltener Erden erreicht und sichergestellt werden, dass alle Altbatterien angemessen gesammelt und recycelt werden.

2.7. Zur Verringerung der ökologischen und sozialen Auswirkungen soll die Verordnung zu einer verantwortungsvollen Beschaffung beitragen, den effizienten Einsatz von Rohstoffen und Recyclaten fördern, eine Senkung der THG-Emissionen während des gesamten Lebenszyklus von Batterien bewirken, die Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umweltqualität senken und die sozialen Bedingungen lokaler Gemeinschaften verbessern.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. In den kommenden zehn Jahren wird die Batterietechnologie einer der entscheidenden Katalysatoren der Energiewende in Europa sein. Batterien ermöglichen bei Bedarf die Elektrifizierung des Verkehrs und die Nutzung erneuerbarer Energieträger als zuverlässige Stromquelle und dürften somit zur Verwirklichung der Ziele beitragen, auf die sich die EU im Klimaübereinkommen von Paris verpflichtet hat.

3.2. Laut Kommissionsvizepräsident Maroš Šefčovič wird die EU aufgrund der Fortschritte im Rahmen der 2017 von der Kommission ins Leben gerufenen Europäischen Batterie-Allianz (EBA) bis 2025 in der Lage sein, bis zu 80 % ihres Bedarfs zu decken.

3.3. Diese strategische Autonomie soll gemeinsam mit der EBA erreicht werden. Es soll ein rechtlicher Rahmen geschaffen werden, um die Kapazitäten der Mitgliedstaaten in der Automobil-, Rohstoff- und Chemieindustrie zu bündeln und die gesamte Wertschöpfungskette in der EU zu etablieren. Die ersten europäischen Batteriezellfertigungsanlagen dürften 2021 oder 2022 den Betrieb aufnehmen.

3.4. Der EWSA unterstützt die im Verordnungsvorschlag der Kommission vorgesehenen Maßnahmen, mit deren Hilfe die vielfältigen Herausforderungen infolge des Anstiegs der weltweiten Batterieproduktion und -nachfrage bewältigt werden dürften.

3.5. Der EWSA mahnt jedoch eingedenk der strategischen Unabhängigkeit der EU, dass diese Maßnahmen verstärkt und rasch durchgeführt werden müssen, um nicht nur eine stärkere technologische, industrielle und energiewirtschaftliche Abhängigkeit der Batterienutzer in der EU von asiatischen oder US-amerikanischen Herstellern zu verhindern, sondern auch eine Verlagerung der europäischen Automobilindustrie in Drittländer in die Nähe der Produktionsstandorte für Batteriezellen und die damit einhergehenden negativen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen zu vermeiden. Darauf hat er bereits in einer früheren Stellungnahme⁽¹⁾ hingewiesen. Darüber hinaus müssen die Interessen der europäischen Unternehmen auch durch eine umfassende Nutzung aller einschlägigen EU-Instrumente geschützt werden. Der EWSA bringt diesbezüglich außerdem seine Besorgnis darüber zum Ausdruck, wie die Kommission die Anforderungen in Bezug auf den CO₂-Fußabdruck, den Recyclatgehalt und die Sorgfaltspflicht in der Lieferkette überprüfen und umsetzen will. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA, die Konformität eingeführter Produkte streng zu kontrollieren, um unlauteren Wettbewerb aus Drittstaaten zu verhindern.

3.6. Solarmodule, Windparks und Batterien sind für unser neues industrielles Paradigma von entscheidender Bedeutung⁽²⁾. Die dazu erforderlichen Rohstoffe und Materialien stammen überwiegend aus Drittländern, und auch die Kompetenzen und Wertschöpfung sind dort angesiedelt. Nicht einmal ein Prozent der weltweiten Lithiumbatterie-Produktionskapazitäten befindet sich derzeit in Europa⁽³⁾. Im Interesse einer wirksamen und sicheren Durchführung der bestehenden und künftigen Stromnetzpläne empfiehlt der EWSA, die Entwicklung einer europäischen Industrie für stationäre Batterien durch einen europaweiten Rahmen für die Nutzung der V2G-Technik (Vehicle to grid) zu ergänzen.

3.7. Der EWSA unterstützt die Vorschläge zur Steigerung der Nachhaltigkeit im Verkehr sowie den strategischen Aktionsplan für Batterien, mit dem das europäische Energiedefizit gesenkt und eine Batteriewertschöpfungskette aufgebaut werden soll. Die Dekarbonisierung des Verkehrssektors und der Übergang zu sauberer Energie gehören zu den Schlüsselaspekten des dritten Mobilitätspakets, des europäischen Grünen Deals und der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität. Diese Initiative ist Teil des umfassenderen Aktionsplans zur Kreislaufwirtschaft⁽⁴⁾.

3.8. Die Europäische Plattform der Interessenträger für die Kreislaufwirtschaft kann bei der Kommunikation über diese Themen eine Rolle spielen⁽⁵⁾.

3.9. Es ist ferner ein geeignetes System erforderlich, um die Endnutzer über die Qualität der auf dem Markt verfügbaren Batterien zu informieren und die Verbraucher über ihre Rolle bei der Sammlung von Altbatterien aufzuklären.

⁽¹⁾ ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 102.

⁽²⁾ ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 108.

⁽³⁾ ABl. C 282 vom 20.8.2019, S. 51.

⁽⁴⁾ ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 254.

⁽⁵⁾ <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en>

3.10. Eine umweltverträgliche Batteriefertigung kann am besten durch die Umweltschutznormen und -vorschriften der EU gewährleistet werden, z. B. in einem Kreislaufwirtschaftsansatz, der sich vom Rohstoffabbau bis zum Ende der Batterielebensdauer erstreckt. Die Industrie muss hierzu umfangreiche Investitionen tätigen, während die Europäische Kommission geeignete Randbedingungen wie technische Standards festlegt ⁽⁶⁾.

3.11. Der EWSA unterstützt den von der Kommission in ihrer Mitteilung „Widerstandsfähigkeit der EU bei kritischen Rohstoffen: Einen Pfad hin zu größerer Sicherheit und Nachhaltigkeit abstecken“ vom 3. September 2020 angekündigten Vorschlag für eine Verordnung zum Umgang mit den in Batterien verwendeten kritischen Rohstoffen. In Batterien eingesetzte kritische Rohstoffe sind Lithium, Kobalt, natürlicher Grafit und Antimon; die beiden wichtigsten Parameter bei der Bestimmung der Kritikalität sind die wirtschaftliche Bedeutung und das Versorgungsrisiko.

3.12. Der EWSA hat bereits begrüßt, dass rechtliche Anforderungen in Erwägung gezogen werden, um den Markt für Sekundärrohstoffe — insbesondere für Verpackungen, Fahrzeuge, Baustoffe und Batterien — zu fördern ⁽⁷⁾.

3.13. Der Ausbau der fluktuierenden erneuerbaren Energieträger stellt große Anforderungen an die Energiespeichertechnologien. Um in der EU eine dauerhafte Versorgungssicherheit und einen technisch wie auch unter Kostengesichtspunkten funktionierenden Energiemarkt zu gewährleisten, muss die Europäische Union die strategische Herausforderung der Energiespeicherung bewältigen. Der EWSA weist darauf hin, dass Energiespeicherung neben all ihren Vorteilen auch hohe finanzielle sowie Umwelt- und Gesundheitskosten verursachen kann. Deshalb plädiert er für systematische Folgenabschätzungen hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit der Technologien sowie ihrer Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesundheit. Auch das jeweilige Tätigkeits- und Beschäftigungspotenzial dieser Technologien sollte analysiert werden. Er plädiert für eine verstärkte Angleichung der einschlägigen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten. Der EWSA ist ferner für einen europaweiten öffentlichen Dialog über Energiefragen (den Europäischen Energiedialog), damit sich die Bürgerinnen und Bürger sowie die Zivilgesellschaft insgesamt die Energiewende zu eigen machen und die künftigen Optionen im Bereich Energiespeichertechnologien beeinflussen können ⁽⁸⁾. Eine gute Batteriekenzeichnung hat dazu beizutragen.

3.14. Die wirtschaftliche Herausforderung ist enorm: Der Kommission zufolge dürfte die weltweite Nachfrage nach Batterien bis 2030 im Vergleich zu 2018 um das 14fache steigen, und 17 % dieser Nachfrage könnten auf die EU entfallen. Die Zahl der recycelbaren Lithiumbatterien wird zwischen 2020 und 2040 voraussichtlich um das 700fache steigen.

3.15. Zur Abschätzung der Folgen der neuen Rechtsvorschriften für die Beschäftigung und den Kompetenzbedarf stützt sich die Kommission auf zwei Studien, eine des Zentrums für Europäische Politische Studien (CEPS) ⁽⁹⁾ und eine der NGO RREUSE (Reuse and Recycling Social Enterprises in the European Union) ⁽¹⁰⁾, sowie auf die Arbeiten der Europäischen Batterie-Allianz (EBA).

3.16. Der CEPS-Studie zufolge wird sich die Entwicklung der Sammlung und des Recyclings von Batterien in Form neuer direkter und indirekter Arbeitsplätze auswirken: ca. 850 Arbeitsplätze bei einer Recyclingquote von 55 % bzw. 5 500 Arbeitsplätze bei einer Recyclingquote von 75 %.

3.17. Laut der RREUSE-Studien entstehen durch die Reparatur und Wiederverwendung der Batterien hingegen fünf- bis zehnmal mehr Vollzeitäquivalente als durch die Sammlung und das Recycling. Dies wirft die Frage nach den politischen Interessen einer Bevorzugung von Sammlung und Recycling gegenüber Reparatur und Wiederverwendung auf.

3.18. Kompetenzbedarf herrscht vor allem beim Ökodesign der Batterien zur Optimierung ihrer Nachhaltigkeit und Nutzung.

3.19. Umfassendere Investitionen in Produktionskapazitäten für nachhaltige Batterien setzen angesichts der sozialen und ökologischen Risiken voraus, dass die entsprechenden Batterieprojekte mit den Kriterien der EU-Taxonomie ⁽¹¹⁾ für nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten unter Berücksichtigung des Programms InvestEU in Einklang stehen.

⁽⁶⁾ ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 75.

⁽⁷⁾ ABl. C 364 vom 28.10.2020, S. 94.

⁽⁸⁾ ABl. C 383 vom 17.11.2015, S. 19.

⁽⁹⁾ CEPS: Drabik E. und Rizos V., *Prospects for electric vehicle batteries in a circular economy*, 2018.

⁽¹⁰⁾ RREUSE: *Briefing on job creation potential in the re-use sector*, 2015.

⁽¹¹⁾ Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der EWSA fordert die Festlegung spezifischerer und funktionsfähiger Governance- und Umsetzungsmechanismen und -instrumente für die wirksame Anwendung der Maßnahmen der neuen Verordnung in der Praxis.

4.2. Der EWSA schlägt deshalb vor, im Hinblick auf die neuen Anforderungen den Aufgabenbereich der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA), die in Helsinki angesiedelt und für die Umsetzung der 2005 erlassenen und 2018 überarbeiteten EU-Chemikalienverordnung (REACH-Verordnung) zuständig ist, um die Registrierung, Bewertung, Verfolgung und die Überwachung der neuen Normen und Vorschriften zu erweitern, die in der neuen Verordnung über die Nachhaltigkeit der Batterien enthalten sind.

4.3. Beim Aufbau einer nachhaltigen europäischen Batterieindustrie müssen die EU-Normen für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz beachtet werden, um die Arbeitnehmer zu schützen, die mit den Batterien und den recyclingfähigen Rohstoffen in Industrie- oder Traktionsbatterien in Berührung kommen. Die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA) mit Sitz in Bilbao hat einschlägige Gutachten erstellt, die berücksichtigt werden müssen, um angemessene Bestimmungen in der Verordnung zu verankern. Der EWSA regt daher auch an, die Rolle der EU-OSHA zu stärken.

4.4. Die Maßnahmen für eine verantwortungsvolle Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Batterie-Lieferkette und in unabhängigen Audit-, Überwachungs- und Kontrollsystemen unter Aufsicht der Europäischen Kommission und im Einklang mit dem einschlägigen OECD-Leitfaden⁽¹²⁾ müssen nach Meinung des EWSA eine vollständige Transparenz sicherstellen.

4.5. Der EWSA rät mit Blick auf den Beschäftigungs- und Kompetenzbedarf zur Umsetzung der in der Verordnung festgelegten Maßnahmen zum Aufbau einer nachhaltigen europäischen Batterieindustrie die Rolle des Cedefop in diesem Bereich wie auch der betroffenen europäischen Ausschüsse für den sektoralen sozialen Dialog (Strom, Metallurgie, Chemieindustrie, mineralgewinnende Industrie usw.) zu erweitern und zu stärken, im Einklang mit dem im europäischen Grünen Deal verankerten gerechten Wandel. Die berufsbildenden Schulen in den Mitgliedstaaten sollten ihr Kursangebot um vergleichbare Ausbildungsinhalte erweitern, um die von einer nachhaltigen europäischen Batterieindustrie benötigten Fachkräfte zu sichern.

4.6. Im Rahmen des von der Europäischen Kommission aufgelegten Kompetenzpakts wurden die Kompetenzallianz ALBATTIS (Alliance for Batteries Technology, Training and Skills), das Projekt DRIVES (Development and Research on Innovative Vocational Educational Skills) und das mehrjährige Programm COSME (Competitiveness of Small and Medium-Sized Enterprises) ins Leben gerufen. Der EWSA erachtet es diesbezüglich als vorrangig, unter aktiver Einbeziehung der Sozialpartner und in Zusammenarbeit mit etwaigen nationalen Programmen oder bestimmten unmittelbar betroffenen Arbeitsgebieten Ausbildungsprojekte für den Erwerb der neuen Kompetenzen im Bereich Ökodesign von Batterien und Batteriediagnose im Hinblick auf die Reparatur, die Wiederaufbereitung und das Recycling zu entwickeln und durchzuführen.

Zur Verbesserung der Nachhaltigkeit, Qualität und Sicherheit von Produkten und Verfahren und zur Senkung der Kosten sind Forschung und Innovation erforderlich. Der Forschung und Entwicklung im Bereich Batterien muss unmittelbare Priorität eingeräumt werden, wobei ein ganzheitlicher, die gesamte Batteriewertschöpfungskette umfassender Ansatz zugrunde gelegt, umfangreiche, kontinuierliche Investitionen sichergestellt und sowohl kurz- als auch langfristige Forschungsschwerpunkte abgedeckt werden sollten.

4.7. Wasserstoff- und Batterietechnologie werden sich bei der Energiespeicherung ergänzen, wobei die Synergien bestmöglich genutzt werden müssen.

4.8. Die neuen digitalen Technologien sollten die Entwicklungen im Batteriesektor vorantreiben, von der beschleunigten Materialentdeckung bis hin zur Optimierung der sektorübergreifenden Nutzung von Batteriesystemen zur Unterstützung des Energienetzes.

4.9. Recycling, Wiederaufbereitung und Wiederverwendung ermöglichen die Absicherung der vorgelagerten Lieferkette. Forschung und Entwicklung im Bereich Ökodesign müssen unbedingt gefördert werden. Der EWSA schlägt vor, dazu ein wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (IPCEI) aufzulegen. Ziel ist es, das erforderliche Fachwissen zu entwickeln, um die Verwertung der Batterien zu verbessern und möglichst für ihre Wiederaufbereitung, eine Second-Life-Nutzung oder auch eine bessere Verwertung ihrer Bestandteile zu sorgen und Verfahren einzuführen, die Umweltschutzerfordernissen gerecht werden, den Schutz der Arbeitnehmer gewährleisten und letztlich ein Geschäftsmodell

⁽¹²⁾ OCDE (2018), *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour une conduite responsable des entreprises*.

begründen, das diese Branche dauerhaft in Europa verankert. Insbesondere sollen wettbewerbsfähige industrielle Verfahren zur Gewinnung hochwertiger Batteriematerialien durch Recycling entwickelt werden, wobei Unternehmen mit geschlossenen Kreisläufen verstärkt gefördert werden sollten.

4.10. Der EWSA schlägt mit Blick auf die von der EU bis 2050 angestrebte Klimaneutralität (und das Zwischenziel einer THG-Emissionssenkung um 55 % bis 2030) vor, rasch (die auf Juli 2027 anberaumte Frist ist angesichts der vom Europäischen Rat am 11. Dezember 2020 festgelegten Ziele zu spät) Höchstgrenzen für den CO₂-Fußabdruck der Batterieproduktion sowie der vorgelagerten Rohstofflieferkette einzuführen und die von der Kommission bereitgestellten Mittel aufzustocken, um schnell über die erforderlichen Instrumente für die Bewertung und Kontrolle des CO₂-Fußabdrucks der Batteriebranche zu verfügen. Strategische Grundstoffe für die Batteriefertigung sollten auf dem Markt, auf dem die Batterien hergestellt und recycelt werden, vorrangig durch städtischen und konventionellen Bergbau gewonnen werden. So können die Logistikströme vereinfacht und begrenzt werden. Durch die Verordnung sollte eine energiesparende Batteriezellfertigung unter Nutzung klimaneutraler Energiequellen gefördert werden, denn die Fertigungsphase ist für die Umweltbilanz entscheidend.

4.11. Der EWSA hält es für notwendig, die Herstellerverantwortung mit Ökodesign-Kriterien sowie mit Kriterien zu verknüpfen, die insbesondere eine Umrüstung auf Batteriebetrieb sowie die Wiederaufarbeitung und die Umnutzung der Batterien begünstigen. Dies steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Förderung des Second-Life der Batterien. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, den Batterielebenszyklus vom jeweiligen Gerätelebenszyklus abzukoppeln und Batterien nicht automatisch als Abfall einzustufen, wenn das damit betriebene Gerät das Ende seiner Lebensdauer erreicht hat. Am angenommenen Ende der Lebensdauer der Batterie oder des mit ihr betriebenen Geräts muss der Hersteller nachweisen, dass die Batterie als Abfall einzustufen ist. Er muss dazu eine Bewertung oder eine Prüfung der Batterie durchführen und in einem Dokument den Nachweis führen, dass es unter Berücksichtigung der vorhandenen Technologien und Anwendungsmöglichkeiten von Second-Life-Batterien technisch unmöglich ist, die Batterie entsprechend den jeweiligen Marktbedingungen im Rahmen einer Umrüstung wiederzuwenden oder wiederaufzuarbeiten. Deshalb sollte neben dem Begriff „Ende der Lebensdauer“ der Begriff „Ende des Verwendungszwecks“ eingeführt werden, um die Wiederverwendung und Wiederaufbereitung bzw. das Second-Life sowie das Recycling der Batterien zu fördern. Dazu muss die neue Verordnung auch diese neuen Akteure und Tätigkeiten miteinbeziehen.

Brüssel, den 24. März 2021

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

ISSN 1977-088X (elektronische Ausgabe)
ISSN 1725-2407 (Papierausgabe)



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union
L-2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE